

---

# TANULMÁNYOK

---

ANGELUSZ RÓBERT-TARDOS RÓBERT

## Választási részvétel Magyarországon 1990–1994

### 1. A RÉSZVÉTEL SZINTJE

1994 májusában a monolitikus politikai rendszer összeomlása után második alkalommal került sor szabad választásra Magyarországon. A választás legfőbb tényezőinek egyike a demokratikus intézményrendszer működésének megerősítése volt, s a megfigyelők egy része különös jelentőséget tulajdonított a részvételi arányok alakulásának. Az első alkalommal, 1990-ben az eredmények nem voltak igazán meggyőzőek e tekintetben. 1990 márciusában az első fordulóban a választásra jogosultak 66 százaléka adta le a szavazatát, s ez az arány a második fordulóra már 45 százalékra apadt.

Az új, demokratikus berendezkedés győzelmeként ünnepelt választási eredmények annak idején kissé háttérbe szorították a választói abszencia problémáját. Érthető módon, sokkal nagyobb figyelmet kaptak a rendszerváltó parlament, illetve a kormányzat és az ellenzék összetétele, a parlamenti erők belső tagoltsága, a köztársasági elnök megválasztásának kérdései és így tovább. Azok a szakértők, akik a választási részvételt valamilyen jelleggel mégis kommentálták, rendszerint nem kezelték társadalmi problémaként a távolmaradási arányt. Többnyire azt emelték ki, hogy a jogilag szükséges küszöböt messze meghaladta a részvétel, s így a választás jogi legitimitásához nem férhet kétség. A politikai szereplők egy része egyenesen nemzetközileg is magasnak értékelte a választáson tapasztalt aktivitást.

A köztudatban ma is a téves sztereotípiák a jellemzőek. Jól tükrözik ezt a publicisztika szinte magától értetődő fordulatai. Csak a jelen tanulmány megírásának idején több ilyen jellegű újságírói kommentárt jegyeztünk fel. Az izraeli választásokat követően egy közismert

műsorvezető „rendkívül magasnak” minősítette az ott regisztrált 80 százalékos részvételt, holott – mint a következő áttekintésből kitetszik – ez az eredmény izraeli viszonylatban is inkább átlagosnak mondható (az újságíró nyilvánvalóan a magyar tapasztalatokhoz viszonyított, és nem tudta, hogy az általa ismert magyar részvételi arányok nemzetközileg inkább alacsonynak mondhatók). Néhány napra rá a tévé egy másik vezető riportere – ugyancsak külpolitikai apropóból – mintegy magától értetődő érveként hangoztatta, hogy a magas politikai kultúra talaján, például Nyugat-Európában a politika a közönséget nem foglalkoztatja már igazán, s a választásokon a nagyarányú távolmaradásban nincs semmi rendhagyó. E premissza talán az előbbi példánál is többet mond.

A társadalomkutatási diszkusszióban természetesen árnyaltabb álláspontok alakultak ki azon a körön belül, ahol a részvétel kérdése problémaként vetődött fel. Néhány elemző már az 1990-es választást követően felhívta a figyelmet arra a (nem jogi, hanem szociológiai értelemben vett) legitimációs veszteségre, amely a távolmaradók nagy számából eredt. A hosszú idő után első szabad választáson különösen várható lett volna a tömegesebb részvétel. A fél évvel későbbi, még kevésbé „látogatott” önkormányzati választások, majd a megüresedett képviselői helyek betöltésére rendezett időközi választások – amelyek több esetben hiúsultak meg az alacsony, 25 százalékos részvételi küszöbön – már jóval szélesebb körben vetették fel a szóban forgó problémát. Ennek nyomán az országgyűlési választásokon tapasztalt választói aktivitás is új megvilágításba került.

Az 1994-es választásokhoz közeledve a témában két érvrendszer bontakozott ki. Különböző jelleggel, számos érv hangozott el a mellett, hogy nem kell erőltetni a magasabb részvételt, és mindent egybevetve, a Magyarországon tapasztalt választói aktivitás nem ad okot különösebb aggodalomra. A pragmatikus jogi szempontot már említettük, mely szerint az országgyűlési választás érvényességét, az 50 százalékos küszöb elérését nem fenyegeti komoly veszély. A liberális politika-filozófiai felfogás képviselői ugyanakkor a nem-választás szabadságát hangsúlyozták. Sokan hívták fel például arra a figyelmet, hogy a Hazafias Népfront égisze alatt lezajlott „választások” 99,9 százalékos statisztikai után a nem-szavazás joga maga is a rendszerváltás egyik szimbóluma. Egy további, igen jellegzetes érvelés azt a körülményt állította középpontba, hogy a választásra jogosultak politikai tájékozottsága, kompetenciája erősen eltérő, és hogy a nem-szavazók nagy többsége az inkompetensek közül kerül ki. E megközelítés képviselői az abszencia meglétét éppenséggel a racionális választást elősegítő, spontán önszelektív mechanizmusként értékelik. E nézet közel áll ahhoz az – explicit módon ugyan ritkábban megfogalmazott – érveléshez, hogy az aktív, motivált választókat „jutalmazni” kell, s ennek legkézenfekvőbb mechanizmusa a leadott voksoknak – a le nem adottakkal szembeni – spontán felértékelődése.

Az első szabad választásokon Magyarországon a távolmaradás kevésbé kapcsolódott olyan explicit demonstratív megnyilvánulásokhoz,



mint amilyenek számos fejlett nyugat-európai demokráciában az elmúlt évtizedben kisebb-nagyobb mértékben megjelentek a pártokkal, politikusokkal szembeni tiltakozásként. A rendszerváltás sajátos légkörében ez az érvelés explicit módon csak nagyon szórványosan fordult elő. Jellegzetes módon a távolmaradás propagálásával olyan avangard politikai erők fejezték ki csak a létrehozott választási gyakorlattal szembeni tiltakozásukat, mint a legradikálisabb rendszerváltó elképzeléseket képviselő Október Párt. Ahogy a párt vezetője, Krassó György egy nyilvános fórumon ironikusan megjegyezte, a választást „ők nyerték”, mert egyharmados „támogatottsághoz” egyetlen más párt sem jutott. A tanulmány későbbi részeiben térünk vissza arra a hipotézisre, hogy – ha nem is nyílt bojkott formájában – a távolmaradók egy bizonyos csoportjának magatartását valóban egyfajta politikai averzió motiválta.

A távolmaradás következményeivel kapcsolatos vitákban ugyanakkor egyaránt hangzottak el könnyen belátható és komplexebb magyarázatot igénylő érvek. Az előbbieket közé tartozik a többségi elv érvényesülésének csorbulása. Annál inkább így van, minél távolabb kerül a részvétel a 100 százaléktól, netán az 50 százalék alatt marad. S ha a távolmaradók aránya megközelíti ez utóbbi határt, szubsztantív értelemben ez még akkor is veszélyezteti a legitimitást, ha a többségi elv egyébként formálisan érvényesül. Egy idekapcsolódó aggály a társadalmi szelektivitással kapcsolatos. Az így érvelők megalapozottan hivatkoznak a távolmaradás és a hátrányos társadalmi pozíciók között megfigyelhető összefüggésre, arra, hogy a leszakadó rétegek alacsony reprezentáltsága tovább kumulálhatja hátrányait.

Elhangzik továbbá, hogy a széles körű érdektelenség megfoszthatja a választásokat attól az aurától, amely a demokrácia e kitüntetett intézményének kijár. Ehhez kapcsolódik a részvétel és a mindenkori kormányzattal szembeni bizalmi tőke kérdése. Azok az állampolgárok, akik távolmaradnak az urnáktól, eleve nem előlegezik meg ezt a bizalmat. S minél alacsonyabb szintű a részvétel, annál hamarabb válhat közömbössé, esetleg elutasítónak a közhangulat az adott kormányzat törekvéseivel szemben. Az alacsony szintű, s esetleg fokozatosan romló választási részvétel a pluralizmus értékeivel szemben közömbös, esetleg azokat korlátnak érző politikai erők számára is tápot adhat elgondolásaik érvényesítéséhez, hiszen azt tapasztalhatják, hogy az állampolgárok személyes közreműködésükkel kevésbé erősítik meg a demokratikus berendezkedés alapintézményeit.

A tágabb kontextusra kitekintve, a részvétellel kapcsolatos reflexiók olyan időszakban fogalmazódtak meg, amikor a nemzetközi szinten is egyre több gondot okoz a választási részvétel szintje. Armingeon (1994) egész sor ország példáján elemzi a növekvő távolmaradás kérdését, és vizsgálja ennek szövegező magyarázatait. Heide Schmidt, az osztrák Liberális Fórum parlamenti pártjának elnöke egy 1994. végi előadásában pedig egyenesen riasztónak nevezte azt a jelenséget, hogy „az állampolgárok egyre kevésbé élnek legfontosabb demokratikus jogukkal, a voksukkal” (Schmidt 1994). Kissé

más a helyzet az Egyesült Államokban, ahol a kormányzati választásokon való részvétel a 20. században hagyományosan elmaradt az európai mögött. Túlmegy tanulmányunk témakörén annak kifejtése, hogy az amerikai föderalizmus és a közvetlen participáció intézményeinek kiterjedtsége, a különböző típusú választások nagyobb száma mennyiben befolyásolja a részvétel mértékét, de az elmúlt két évtizedben bekövetkezett újabb hullámvölgy hatására politológusok, szociológusok egész sora foglalkozott e jelenséggel.<sup>1</sup>

A magyar adatok értékelése szempontjából talán nem érdektelen, ha megkíséreljük a rendszerváltás utáni első demokratikus választások részvételi adatait nemzetközi kontextusban is elhelyezni. Valamennyi országra kiterjedő, egységes regiszterrel nem találkoztunk, egyébként az intézményrendszerek különbözősége sem teszi ezt lehetővé. A legutóbbi időkgig számos országban egyáltalán nem is lehetett valóságos választás aktusáról beszélni. A táblázatszerű összeállítások részlegeseek, és gyakran nem is azonos időszakra vonatkoznak. A legtöbb statisztika a fejlett parlamentáris rendszerrel rendelkező húszegynéhány ország adatait veti egybe. Első lépésben mi is ezeknek a (többnyire OECD-) országoknak a hosszabb periódusra vonatkozó adatait közöljük (lásd 1., 2. táblázatot).

Az 1945 és 1988 közötti átlagos részvételre vonatkozó adatok mellett külön feltüntetjük a viszonyítási alapként legközvetlenebbül hasznosítható utolsó (1985 és 1989) időszakra vonatkozó adatokat a rendelkezésre álló statisztikák közül. (Az OECD-országok mellett a szélesebb egybevetés érdekében néhány olyan, az eredeti összeállításban nem szereplő ország adatait is közöljük az alábbi táblázatban, melyekről hosszabb idősor alapján kiszámíthatóak voltak a megfelelő adatok.) A 2. táblázatban azt is feltüntetjük, hogy mely országokban kötelező a választás. (A tapasztalatok szerint ugyanis ez a tény nem elhanyagolható mértékben növeli a választási részvételt. Ez a befolyás természetesen nem független attól, mennyire szigorú a kötelező jelleg betartatása; néhány ország esetében nincs kifejezett szankcionálás.)

Az adatokból megállapítható, hogy a legtöbb olyan országban, ahol a demokráciának komoly tradíciója van (így Nyugat-Európa, Skandinávia nagy részén), akkor is magas a részvétel általános szintje, ha a szavazás nem kötelező. Nem lenne megalapozatlan olyan kijelentés, hogy a magas szintű önkéntes részvétel a fejlett demokrácia egyik szimptomája. Meg kell azonban jegyezni, hogy a fejlett demokráciák egy részében (pl. Belgiumban, Luxemburgban, s bizonyos esetekben Ausztriában) is kötelező a részvétel, mivel a többségi elv és a reprezentáció érvényesülését eleve garantálni kívánják.

A fentiekben már utaltunk azokra a kivételes esetekre, mint az Egyesült Államok és – a mind a föderalizmus, mind a közvetlen demokratikus formák széles körű alkalmazása tekintetében hasonló – Svájc példája, ahol európai mércével ma igen alacsonynak tekinthető a részvétel. Más jelleggel érdemelnek említést a mediterrán államok (így Olaszország, Görögország), ahol a szavazás kötelezővé tétele

## 1. táblázat

Az OECD és néhány további ország részvételi adatai<sup>a</sup>

	1945-1988	1985-1989
Ausztrália <sup>b</sup>	95	94
Ausztria <sup>c</sup>	94	90
Belgium	93	94
Dánia	86	86
Egyesült Államok	59	52
Egyesült Királyság	77	75
Finnország	78	72
Franciaország	77	72
Görögország	79	84
Hollandia	90	84
India	65	62
Írország	75	71
Izland	90	90
Izrael	81	-
Japán	73	71
Kanada	76	76
Kolumbia	47	-
Luxemburg	91	92
Mexikó	55	49
Nagy-Britannia	77	75
Norvégia	81	84
NSZK	87	84
Olaszország	93	91
Portugália	81	72
Spanyolország	74	70
Svájc	60	47
Svédország	85	88
Törökország	81	91
Új-Zéland	90	89
Venezuela	94	-

<sup>a</sup> Források: Zeigler 1993; Almond-Powell (eds.) 1996; Lane-McKay-Newton (eds.) 1992; Aggarwal-Chowdury 1992;

Az 1945 és 1988 közti átlagos részvételre vonatkozó adatokat a Lane-McKay-Newton kézikönyv (1992) öt éves periódusokra vonatkozó átlagai alapján számítottuk ki. Ez esetenként 1, maximum 2 százalékos eltérést eredményezhet a pontos adatoktól, de még e valószínűtlen utóbbi esetben sem beszélhetünk a tendenciák komolyabb torzulásáról.

<sup>b</sup> Kötelező szavazást előíró választási törvény. Forrás: Almond-Powell (eds.) 1996; Delury 1987.

<sup>c</sup> Ausztriában a parlamenti választásokon csak három tartományban kötelező a részvétel (Stájerország, Tirol, Vorarlberg), míg a köztársasági elnökválasztáson általánosan kötelező.

különösen tipikusnak mondható. Valószínű, hogy ebben a régióban az északi országokhoz képest „lazább” állampolgári attitűdöket akarnak a jogi eszköz révén korrigálni. Érdekes azonban, hogy mind Portugáliában, mind Törökországban – két olyan országban tehát, amely antidemokratikus rendszerek hosszabb periódusain ment keresztül – kötelezővé tétel nélkül is eléggé magas a választási részvétel.

A harmadik világ országairól lényegesen szórványosabbak az adatok. Stabil demokráciák ebben a körben kisebb számban fordulnak elő, és azok is rövidebb múltra tekinthetnek vissza. A meglévő ada-

2. táblázat

*A választói mobilizáció tipológiája az OECD-országok és néhány további ország 1945 és 1989 közti adatai alapján, a részvétel szintje és a választás önkéntes vagy kötelező jellege szerint*

	magas (80% feletti)	közepes és alacsony (80% alatti)
	részvétel	
nem kötelező	Ausztria <sup>a</sup>	Egyesült Államok
	NSZK	Svájc
	Hollandia	Japán
	Izland	India
	Dánia	Sri Lanka
	Svédország	Banglades
	Norvégia	Pakisztán
	Portugália	Kolumbia
	Törökország	Mexikó
	Izrael	Nagy-Britannia
	Málta	Franciaország
	Új-Zéland	Írország
	Costa Rica	Finnország
	kötelező	Ausztrália
Belgium		Spanyolország
Olaszország		
Luxemburg		

<sup>a</sup> Mint fentebb jeleztük, az osztrák tartományok kisebb részében azonban kötelező a részvétel.

tok alapján azonban megállapítható, hogy e térségekben az OECD-országokhoz képest számottevően alacsonyabb az általános részvétel. A feltüntetett országok közül ezt a tendenciát támasztja alá India és Kolumbia esete, de – néhány választás eredményeit figyelembe véve – ehhez a körhöz sorolhatók az olyan ázsiai országok is, mint Pakisztán, Banglades, Szíria, Irán. Az időnként megrendezett választásokon ezekben az országokban 50–60 százalék körül mozog a részvétel. Dél-Amerika nagy részében kötelező a szavazás, de általában így is viszonylag alacsony részvételt jeleznek (a táblázatban található Venezuela 90 százalék feletti adata tehát kötelező részvétel mellett sem tipikus). Afrikára vonatkozóan a feljegyzések csak kevés olyan választásról számolnak be, amelyek valamennyire is pluralisztikusnak tekinthetők. A még katonai hatalomátvétel előtti Nigériában, 1979-ben a jogosultak mindössze 30 százaléka voksolt, s ehhez képest a (diktatúra utáni) 1985-ös ugandai 60 százalékos adat magasnak mondható. Persze itt is figyelembe kell venni – amire a megfigyelők több más harmadik világbeli országgal kapcsolatban is figyelmeztetnek –, hogy a hivatalos részvételi adatok bizonyos óvatossággal kezelendők. Ezzel együtt, említést érdemelnek azok a – néhány kisebb

## 3. táblázat

Választási részvétel Közép- és Kelet-Európában az 1989 óta tartott választásokon<sup>a</sup>

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Lengyelország								
- parl. első ford.	68,8		43,9		67 <sup>b</sup>			
második ford.	25,3							
elnök első ford.		60,6					64,7	
második ford.		52,0					68,2	
Csehszlovákia								
parl.		96		86				
Csehország								
parl.								76,4
Szlovákia								
parl.						75,7		
Románia								
parl. és eln.		86,2		69,2 <sup>c</sup>				
második ford.				69,9				
Bulgária								
parl. első ford.		90,8		85,2		75		
második ford.		84,1						
elnök első ford.				78,4				
második ford.				75,9				
Horvátország								
parl.				58 <sup>d</sup>			69,1	
Jugoszlávia								
parl.				56 <sup>e</sup>				
Macedónia								
parl. első ford.					77,3			
második ford.					57,8			
Oroszország								
parl.							64,4	
elnök első ford.								69
Észtország								
parl.							68,9	

<sup>a</sup> Források: Bihari 1993; ACEEEO Electronic Newsletters; Facts on File 1992; Szajkowski 1991.<sup>b</sup> Becslés Szelényi-Fodor-Hanley 1996. alapján.<sup>c</sup> Becslés Bihari 1993. alapján.<sup>d</sup> A szerbek többsége nem vett részt.<sup>e</sup> A nem-szerb nemzetiségűek közt alacsony volt a részvétel.

közép-amerikai vagy dél-ázsiai országból való, így Costa Rica vagy Sri Lanka választásaival kapcsolatos - kivételes tapasztalatok, amelyek hosszabb időn keresztül aránylag magas arányú (70-80%) nem-kötelező részvételről számolnak be.

Össességében azonban megállapítható, hogy azokban a térségekben, ahol a demokrácia kevésbé gyökerezett meg a társadalmi-politikai

intézményrendszer egészében, a választók mozgósíthatósága kisebb fokú, mint Nyugat-Európa nagy részén. Az utóbbi régióon belül – jóllehet néhány országban itt is a növekvőben van az abszencia – még a közelmúltban is magas szintű volt a részvétel, s a távolmaradók száma csak kevéssé kezdte ki a választások társadalmi hitelét.<sup>2</sup> Ezt szemlélteti a 2. táblázat is, ahol két dimenzió: a részvétel szintje és a szavazás kötelező/nem-kötelező jellege alapján rendeztük az OECD-országok és néhány harmadik világbeli ország részvételi adatait.

A táblázat egyes sorai jeleznek ugyan bizonyos egyneműséget a bennük szereplő országok között, azonban azt is jól érzékeltetik, hogy milyen sokváltozós az a történeti-politikai és kulturális feltételrendszer, amely a politikai részvétel e formáját kondicionálja. Az eddigiekben ráadásul nem is foglalkozhattunk a Közép- és Kelet-Európában kialakult helyzettel. Ebben a régióban csak néhány éve működik a többpártrendszerű demokrácia, és a meglévő adatok csak részleges általánosításra adnak lehetőséget. Ami a részvétel nagyságát illeti, egészében véve megállapítható, hogy ezekben az új demokráciákban a választási aktivitás valahol a nyugat-európai és a harmadik világbeli átlag között helyezkedik el. Mint a 3. táblázat adatai mutatják, ezen belül azonban lényeges a szóródás, az igen magas, a nyugat-európaihoz hasonló csehországitól az igen alacsony lengyel, orosz és észt részvételi arányokig.

A fentiek fényében most már elhelyezhető a magyar választói aktivitás a nemzetközi mezőnyben. A kétharmados körüli magyar választási részvétel (lásd 4. táblázat) a nyugat-európaiktól jelentősen elmaradó közép-kelet-európai mezőnyön belül is inkább az alsó térfélen helyezkedik el. Ez még az 1990-esnél valamelyest magasabb 1994-es aktivitásról is elmondható.

#### 4. táblázat

Választói részvétel Magyarországon az 1990-es és az 1994-es parlamenti választásokon (fő, illetve százalék)

	1990.		1994.	
	III.25. első	IV.8. második	V.8. első	V.29. második
	forduló			
választásra jogosult	7 798 018	7 613 128	7 959 206	7 873 937
megjelent	4 900 960	3 459 798	5 485 618	4 339 896
érvényes szavazat	4 791 230	3 510 363	5 400 926	4 286 597
részvételi arány <sup>a</sup>	65,8%	45,4%	68,9%	55,1%

<sup>a</sup> A közölt részvételi ráta a megjelenteknek a választásra jogosultokhoz viszonyított arányán alapul.

Számos objektív tényező (így az általános civilizációs szint, a parlamentarizmus kialakult intézményei, történeti hagyományok) alapján inkább az lenne várható, hogy a magyar választói részvétel a kelet-

közép-európai mezőny felső régiójában, a csehekhez közeli szinten alakuljon ki. Így mindenekelőtt arra kell keresnünk a választ, mi lehetett az oka ennek a „lemaradásnak”.

E kérdés annál inkább jogosult, mivel aligha állítható, hogy az alacsony választói részvétel Magyarországon történelmi fátum lenne. Nem kell nagyon messzire visszamennünk, hogy példákat találjunk a magas szavazási hajlandóságra is. Ha az 1990-est megelőző utolsó többpárti, az 1945-ös és az 1947-es országgyűlési választásokat tekintjük, mindkét alkalommal rendkívül magas volt a részvétel (az előbbi esetben a szavazásra jogosultak 92% jelent meg, és nem apadt le a részvételi kedv két évvel később sem).

Mindmáig egyetlen komolyabb kísérletről, hipotézisről és elemzésről (lásd Kolosi et al. 1991) tudunk, amely a meglepően nagy 1990-es magyarországi távolmaradást egyetlen meghatározott okra, strukturális-intézményi körülményre próbálta visszavezetni. E tanulmány azt kísérlete meg igazolni, hogy a társadalmi-politikai attitűdjeit tekintve szociáldemokrata jellegű „választói mező” 1990-ben lényegében pártképviselet nélkül maradt, ami e főleg munkásrétegekből összetevődő szavazói kört jelentős részben készítette távolmaradásra. A szerzők az MSZP-t ekkor még főként a középrétegek képviselőjének tartották, az SZDSZ-t pedig úgy értékelték, mint amely tudatosan határolta el magát a lehetséges szociáldemokrata platformtól. (Az akkoriban még színen lévő „eredendő szociáldemokrata” MSZDP esetében pedig azokat a vezetési hibákat és belső konfliktusokat emelték ki, amelyek 1990-ben megfosztották a pártot a komolyabb politikai szerep betöltése és a parlamentbe jutás lehetőségétől.) Újabb keletű tanulmányukban (Szelényi et al. 1996) felelevenítik ezt a feltevést, és az 1994-es választás eredményeit (a valamelyest megnőtt választási részvételt és a szakszervezetekkel összefogott MSZP győzelmét) nem utolsósorban ebben a keretben értelmezik.

Az itt következő elemzésekben, amelyek először a választói részvétel személyes motívumait és társadalmi jellemzőit, majd – a településszintű adatok alapján – aggregát összefüggéseit veszik számba, még visszatérünk a fenti hipotézisekre.

## 2. A VÁLASZTÓI RÉSZVÉTEL MOTÍVUMAI

Ha meggondoljuk, hogy egyetlen szavazat milyen csekély mértékben befolyásolja a választás végeredményét, szinte paradoxon, hogy a pluralisztikus demokráciákban ennek ellenére a választópolgárok nagy többsége (mint a korábban közölt táblázatokból látható, Nyugat-Európában általában háromnegyede vagy ennél nagyobb része) vállalja a szavazás „költségeit”. Csak korlátozottan érvényesül az úgynevezett „potyautas”-effektus (lásd Olson 1965), azaz olyan típusú gondolkodás, mely szerint fölösleges dolog akár csekély mértékű személyes áldozatot hozni, ha elegendő lesznek, akik ezt megteszik, s akiknek fáradozásából résztvevő és távolmaradó aztán egyformán profi-

tálhat. A választáskutatás nemzetközi irodalma instrumentális (a választási eredményekben való nagyfokú személyes involváltság), normatív (a társadalmi és csoportnormáknak a részvételre ösztönző hatása) és gratifikációs (a jelenlétnek és az együttes cselekvés élményének az eredménytől független „jutalma”) mozzanatokot emel ki, különösen az első két tényezőnek tulajdonítva fontosságot a potyautas-effektus ellensúlyozásában.

A választási motívumok szociológiai összefüggéseiről egy komplex vizsgálsorozatról állnak rendelkezésre bizonyos eredmények.<sup>3</sup> E longitudinális kutatás, amely még a nyolcvanas évek második felére nyúlik vissza, a szociokulturális attitűdök, identifikációk széles körét fogta át. Az 1990-es országgyűlési választásokat közvetlenül megelőzően lebonyolított felvételünk – már a rendszerváltás kontextusában – mindezt a választási részvétel és a pártpreferenciák kérdéskörével egészítette ki. Az elemzés a részvétel, illetve a távolmaradás indítékait keresve három motívumcsoportot különített el, melyek – az instrumentális és normatív mozzanatok jelentőségét aláhúзва – részben átfedik a fenti tipológiát. A kirajzolódó három motívumcsoport a státusztudat-kirekesztettség, a konvencionális és a szociális dependencia-independencia elnevezéssel jelölhető meg.<sup>4</sup>

Az empirikus összefüggések szerint legerőteljesebb hatású tényezőegyüttessel kezdve, a státusztudat szindrómája annak elemeit foglalja magába, hogy valaki mennyire érzi magát a társadalom fontos, teljes jogú tagjának. A „státusztudatos” személyek – illetékességüket átérezve, önmagukat a közakarat letéteményeseinek tekintve – magas arányban nyilvánítják ki voksolási hajlandóságukat. E dimenzió ellentétes pólusán, a kirekesztettség mozzanatában a szociális depriváltság a politikai elidegenedtség érzésével, egyfajta politikai „otthonalansággal” társul. A magas státusztudat elsősorban a társadalmi hierarchia felsőbb fokain jelentkezik pregnánsan, míg a kirekesztettség tudata főként az alacsony jövedelműeknél, az iskolázatlan, szakképzetlen, illetve a társadalmi kontaktusokban szűkölködő csoportokban, egyszóval a szegények közt jelenik meg. A státusztudat motívumának csökkenésével párhuzamosan erőteljesen csökken a választási hajlandóság.

A részvételi hajlandóság második motívuma talán a konvencionális fogalmával fejezhető ki legjobban. Olyan nézetek, viselkedésformák kapcsolódnak itt egybe, amelyek – egy sajátos naiv „politikai jószándék” jegyében – a politikailag egyébként kevésbé involvált egyéneket a vélt elvárásokhoz, normákhoz való alkalmazkodásra, a többségi minta követésének megfelelő választói magatartásra, így a szavazóhelyen való megjelenésre ösztönzik. (E dimenzió ellentétes pólusán a nem-konvencionális szemlélet irányában olyan reagálásmódok gyűlnek egybe, mint a tradicionális viselkedésformáktól, a bevett szokásoktól való távolságtartás, a kritikus véleménynyilvánítás stb. Akiknél az utóbbi szemléleti mozzanatok koncentrálódnak, azoknál a konvencionális motívuma kiesik a részvételre ösztönző tényezők sorából.) Társadalmi összefüggéseit tekintve, a szóban forgó motí-



vum mögött mindenekelőtt az alacsony iskolázottság, a falusi lakóhely, az idősebb életkor és a vallásosság húzódik meg. Ugyanazok a tényezők – például a magas iskolázottság vagy a városi lakóhely –, amelyek a szavazási hajlandóság legerősebben érvényesülő motívuma, a státusztudatosság oldaláról a részvétel, a konvencionális (illetve annak hiánya) szempontjából a távolmaradás irányában hatnak. A rétegeképző tényezőknek ez az ellentmondásos érvényesülése magyarázza, hogy – mint később még részletesen bemutatjuk – egyik-másik periférikus településen, a vallásos hagyományokhoz s a közösségi elvárásokhoz igazodó kis faluban a választói aktivitás nem egy vidéki nagyváros részvételi arányait is jelentősen meghaladja. A következő részben részletesebben is elemezni fogjuk a településszerkezeti jellegzetességek összetett hatását.

Önálló motívumegyüttes a szociális dependencia-independencia dimenziója is. Amíg a konvencionálisnál elsősorban a csoportnormákhoz való igazodásról, itt alapvetően a felsőbbiséggel szembeni beállítódásról van szó. A tekintélyelvnek a liberális szemlélet elutasításával párosuló elutasítása készséget foglal magába a szavazáson való kötelességszerű, fegyelmezett megjelenésre, míg az autoritás elvetésével társuló liberális gondolkodásmód a távolmaradást a független, dacos kívülállás pozitív színében tünteti fel. A dependencia-independencia egyik vagy másik pólusával leírható habitusok jóval több személyes elemet tartalmaznak, és csak lazábban köthetők társadalmi rétegekhez; a távolmaradásra ösztönző szociális independencia mozzanat viszonylag leginkább az alacsonyabb jövedelmű fiatal városi csoportokban fordul elő.

Bár az egyéni szintű attitűdök belső összefüggései alapján ez utóbbi szindróma sorban csak a harmadik legerősebb volt, tartalmi érdekessége azonban tagadhatatlan. Megléte arra utal, hogy a fordulat tetőfokán is létezett egy – nem is elhanyagolható – csoport, amelyet meg sem érintett a rendszerváltásnak az elsősorban a társadalom felsőbb rétegeit átható lázas hangulata. Tartalmi jellege alapján azonban e szindróma nem egészen azonosítható sem a Szelényiék által jelzett szociáldemokrata jellegű ressentiment, sem a Nyugat-Európában tapasztalt proteszt-megnyilvánulások, a bojkottszerű távolmaradás természetével. (Ami e hipotézist illeti, valószínűleg legközvetlenebbül az első dimenzióval hozható összefüggésbe. Az általunk leírt szindróma „kirekesztettség”-pólusának tipikus reprezentánsai a struktúrában elfoglalt helyük alapján valóban tartozhattak volna egy szociáldemokrata jellegű párt vonzáskörébe.)

Összefoglalva az elmondottakat, a magas státusztudat, a konvencionálisra és a dependenciára való hajlam pozitívan hatott a választási aktivitásra, a kirekesztettség érzése, a konvenciók elutasítása és az independens beállítódás pedig az abszintizmus irányába mutatott. Minél több motívum hatott egy irányban, annál erősebbnek bizonyultak az összefüggések.

5. táblázat

*A részvételi hajlandóság összefüggése 1990-ben a távolmaradási motívumok számával (százalékban)*

	egy távolmaradási motívum sincs	a távolmaradási motívumok száma		
		egy	kettő	három
határozott részvételi szándék	73	61	50	42
távolmaradási szándék (vagy bizonytalanság)	27	39	50	58
	100	100	100	100

A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy olyan, többé-kevésbé általánosan érvényesülő motívumegyüttesről van szó, amelyekből egy-egy konkrét szituáció részvételi jellegzetességeit közvetlenül nem lehet levezetni. Ezt nem utolsósorban olyan intézményes tényezők befolyásolják egy-egy ország, egy-egy konkrét időszak esetében, mint a parlamentarizmus hagyományai, a pártok száma, a pártrendszer, illetve a választási szabályok jellege, a politikai versengés kiélezettsége és stílusa stb. A fenti motívumegyüttes elsősorban azokat a hosszú távon érvényesülő szociológiai összefüggéseket tartalmazza, amelyek a társadalmi integráció jellegén keresztül a magas, közepes vagy alacsony részvétel sávjait határolják be. Ha a politikai-választási feltételrendszert konstansnak tekintjük, egészében véve ott várható magas részvétel, ahol nincsenek jelentős „underclass”-szerű leszakadó rétegek, érvényesülnek a társadalmi kontroll hagyományos szerű intézményei, és a társadalom széles rétegeiben megvan a politikai intézményrendszernek – és magának a választás intézményének – az a tekintélye, amely a szavazás aktusát magától értetődővé teszi.

Ha a magyarországi tapasztalatokat a leírtak fényében próbáljuk értelmezni, a „világviszonylatban” közepes, az európai mércék szerint alacsony részvétel egybecseng az aktivitási zónákról elmondottakkal. A középrétegek Magyarországon egyrészt sohasem voltak igazán kiterjedtek, s az elmúlt évtizedben lezajlott polarizációs folyamatok is viszonylag számottevő csoportokban gyengíthették a státusztudatos magatartást. (Érdemes ebben az összefüggésben a „két-harmados társadalom” gyakran emlegetett jelszavára utalni: a távolmaradók egyharmados részaránya hasonló kiterjedésű, mint a deprivált rétegekre vonatkozó közkeletű becslések.) A századunkban lezajlott csaknem féltucatnyi rendszer- és értékrendváltás másrészt az integrációs kötelékeket zilálta szét. Mindez egyúttal a politikával szembeni bizalmatlanságot, a kívülálló attitűdöt gyökereztetette meg. A későbbiekben még visszatérünk azokra a lehetséges magyarázatokra, amelyek indokolhatják, hogy miért mutatkozott mégis némi pozitív elmozdulás 1994-ben az 1990-es választáshoz képest.

Az eddigi fejtegetések a magyar participációs magatartás „normál szintjét” kísérelték meg körvonalazni, a következőkben konkrétan foglalkozunk azokkal a rétegspecifikumokkal, amelyek alapján az aktív és passzív választói csoportokat lokalizálni lehet. Az 1990-es és az 1994-es választásokat követő felvételeink alapján – a változók ugyanazon együttesével – elemeztük a választásokon részt vevő és távol maradó csoportok jellegzetességeit.<sup>5</sup>

## 6. táblázat

Az 1990-es és az 1994-es választáson való részvétel társadalmi-demográfiai meghatározói<sup>6</sup> (regresszióanalízis, bétaegyütthatók)

	1990		1994	
	béta	T	béta	T
iskolázottság	.25	6.8	.11	3.0
kereset	.04	1.1	.12	4.4
életkor	.18	5.4	.15	3.8
vallásosság	.05	1.7	.03	1.0
település (község +)	.04	0.8	-.02	-0.7
nem (nő +)	.05	1.6	-.05	-1.6
R <sup>2</sup>	.07		.04	

A két választás alkalmával tapasztalt összefüggések – bizonyos eltolódások mellett – nagyobb részben megerősítik egymást. Egybevág, hogy hasonló tényezők, mindkétszer az életkor és a társadalmi-gazdasági erőforrások (az iskolázottság, illetve a foglalkozási státuszt jelző személyes kereset) magyarázzák elsősorban a részvétel tényét. Az életkor hasonló szerepe nem ismeretlen ugyan a nemzetközi irodalomból. Lipset (1995) alapvető áttekintése is a választási aktivitás fontos tényezői közé sorolja. Noha a fiatalok mérsékelt részvétele visszatérő tapasztalat, esetünkben az eredmény mégsem természetes. A szabad választás 1990-ben olyan pregnáns „rendszerváltozó” szimbólum volt, amilyen rendszerint a változásokra leginkább fogékony fiatal nemzedéket mozgósítja. Úgy tűnik, esetünkben ez a hatás nem játszott átütő szerepet. Többet nyomhatott viszont a latban egy – ellenkező előjelű – politikai szocializációs tényező: az idősebb korosztályoknak az a generációs élménye, hogy fiatal korukban személy szerint már részesei lehettek a demokratikus politikai akaratképzés e megnyilvánulásának.

Bizonyos kontinuitás mutatkozik a társadalmi-gazdasági erőforrások összességében domináns szerepét tekintve is. 1990-ben és 1994-ben is a magasabb státusúak adták le nagyobb arányban szavazatukat, a kulturális és a gazdasági tényező súlyában azonban határozott eltolódás ment végbe. Míg 1990-ben egyértelműen az iskolázottság befolyásolta leginkább a részvételt, 1994-re csökkent a szerepe, a jövedelmi szinté viszont megközelítette. Ennek a változásnak a választási részvételről folyó, már említett vitákat tekintve is jelentőséget tulajdoníthatunk. Azok, akik bizonyos társadalmi csoportok tájékoztatlan-

ságára, érdektelenségére hivatkoznak – s ezen az alapon nem látnak különösebb problémát a nagyobb arányú távolmaradásban –, érvelésüket elsősorban a kulturális szint szerinti különbségekre és a kompetencia ezzel összefüggő eltéréseire alapozzák. A választási részvétel osztálymeghatározottságát hangsúlyozó elemzők viszont a gazdasági helyzetet, anyagi szintet helyezik inkább előtérbe. Adataink mindkét értelmezéshez nyújtanak adalékot. 1990-ben, amikor a pluralista választás még új fejlemény volt, s az új körülményekhez való adaptálódás bizonyos információs többletet tételezett fel, a kulturális erőforrás szerepe valóban meghatározó volt. 1994-re mérséklődött az adaptációs tényező jelentősége, előtérbe kerültek viszont a gazdasági átalakulással, jövedelmi polarizálódással összefüggő jelenségek. Alighanem ennek lecsapódásaként értelmezhetjük a személyes kereset súlyának 1994-re történő feljutását. (A jövedelmi szint fontos szerepe a nemzetközi irodalomból sem ismeretlen. Lipset is a lényeges meghatározók között veszi számba; Rosenstone és Hansen újabb kézikönyve (1993) – a politikai részvételhez szükséges szabadidőt hangsúlyozva, részletesen fejti ki e hatás természetét.)

Az iskolázottság csökkenő, a jövedelmi szint növekvő szerepe nem utolsósorban annak következménye, hogy – amint a foglalkozási csoportok adatainak részletes áttekintése jelzi – 1990 és 1994 között egyfelől csökkent a szellemi és a fizikai kategóriák közti eltérés, az utóbbiakon belül viszont inkább a kedvezőbb gazdasági státuszú csoportoknál történt pozitív elmozdulás. Vizsgálataink szerint a részvételi arány legnagyobb mértékben, 15 százalékkal a szakmunkások között emelkedett.

A település szerinti differenciák sokkal komplexebbek annál – ezekkel külön részben is foglalkozunk –, hogy a durva főváros-vidéki város-község kategorizálás alapján önálló hatást regisztrálhatnánk. Említésre méltó ugyanakkor a vallásosság tényezője, amely – mint korábban szóltunk róla – a konvencionális motívumán keresztül közvetett hatást fejt ki a részvételre. E motívum azonban csak bizonyos részsokaságokban – főként kisebb települések hagyományos szavazócsoportjaiban – érvényesül, s ennek tulajdonítható, hogy a jelen globális elemzésben a vallásossághoz nem kapcsolódik szignifikáns befolyás. Végül a nem tényezőjével való összefüggés hiánya a családi szavazási minták meglétét, a házastársaknak a – részvételi szokásokban és a pártpreferenciákban is kifejeződő – kongruens választói magatartását tükrözi.

Az is figyelmet érdemel, hogy 1994-ben a bevont társadalmi-demográfiai változók kevésbé magyarázták a szavazók és nem-szavazók közti különbségeket, mint 1990-ben. Bizonyos fokok csökkentek tehát a résztvevők és távolmaradók közti társadalmi különbségek. A következő rész településszintű elemzései közelebbi képet adnak azokról a régiókról, lakóhelyi környezetekről, ahol az 1990-es nagyarányú tartózkodást 1994-re az országos átlaghoz való felzárkózás váltotta fel.

A fenti eredmények több vonatkozásban egybecsengenek más szerzőknek az 1990-es és 1994-es választási részvételtől szóló megállá-

pításaival. Az 1990-es választásokat illetően már érintettük a Kolosi-Szelényi et al. 1991. tanulmányának a távolmaradással kapcsolatos elemzését, mely szerint az osztálytényezők itt nagyobb súllyal estek latba, mint a pártpreferenciák alakulásánál. A vizsgálat többváltozós elemzése elsősorban a szellemi és fizikai szavazók aktivitása közti eltérést emelték ki, s ez az eredmény nincs ellentétben az iskolai végzettség általunk kimutatott 1990-es dominanciájával. (Az iskolai végzettségnek és a jövedelmi helyzetnek – a foglalkozási csoportok melletti – külön-külön bevonására az itt alkalmazott modellben ugyanakkor nem került sor, a vonatkozó eredmények ezért saját adatainkkal közvetlenül nem egybevetethetők.) Simon János tanulmánya (1991) egyszerűbb bontások alapján lényegében hozzánk hasonlóan az iskolázottság és az életkor kiemelt szerepét mutatta ki (a jövedelmi tényező elkülönített vizsgálatára azonban itt sem került sor).

Az 1994-es szavazói magatartás vizsgálatával elsőként Böhm-Gazsó-Szoboszlai tanulmánya (1995) foglalkozott. Ugyancsak egyszerű bontások alapján, az életkor, az iskolázottság, a foglalkozás és a jövedelmi helyzet szerepét emelték ki (meg kell jegyezni, hogy az elemzés alapját még a választás előtt mért szavazási hajlandóság képezte). Szelényi et al. tanulmánya (1996) a részvételt illetően az első választás utáni hipotézishez tér vissza, s a fizikai népeség megnövekedett aktivitását emeli ki. Azok az adataink, melyek szintén bizonyos részvételi nivellálódás irányába mutatnak – nevezetesen az iskolázottság csökkenő szerepe, a részvételnek a szakmunkások közti jelentős növekedése, továbbá az összmagyarázat alacsonyabb értéke 1994-ben – a szerzők következtetéseivel hasonló irányba mutatnak.

### 3. TELEPÜLÉSI MILIÓ ÉS VÁLASZTÁSI RÉSZVÉTEL

A hazai választásszociológiai vizsgálatok a részvételi aktivitás témáját ez idáig elsősorban survey-módszerekkel közelítették meg, ahol a kutatások megfigyelési egysége a választó. A fentiekben mi is ilyen típusú adatokra támaszkodtunk. Az egyéni szintű adatok kizárólagos alkalmazásának azonban kézenfekvő hátrányai vannak. Mindenekelőtt a megfigyelt jelenség pontos mérése kérdéses. A retrospektív önbesoroláson alapuló módszer a tapasztalatok szerint általánosan együtt jár egy, a vélt elvárásoknak megfelelő részvételi „felülbecslés” érvényesülésével. Ha a főbb tendenciákat, összefüggéseket ez a torzítás talán kevésbé érinti is, a tényleges részvétel méreteiről csak nagy hibahatárral kapunk információt. Nem utolsósorban ebből a szempontból fontos kiegészítést nyújtanak a pontos adatokon alapuló választásstatisztikák, ahol a megfigyelési egységet egy-egy település jelenti.<sup>7</sup>

Az aggregát jellegű, településszintű adatok bevonása tartalmi szempontokból is indokolt. Számos megfigyelőnek már az 1990-as választás idején feltűntek a részvételi ráták régiók, illetve településtípusok szerinti jellegzetes eltérései. Sokan foglalkoztak például a keleti

és a nyugati országrészek közti különbségekkel, de a részletesebb adatok esetenként szakadékszerű differenciákat jeleznek. Például 1990-ben a részvétel a hernádpetri 100 és a besztercei 30 százalék, 1994-ben – valamivel kisebb szóródás mellett is – a teresztenyei és zalaszombatfai 95 és a rinyabesnyői 38 százalék között mozgott. És még egy-egy településen belül is olyan komoly szóródásról beszélhetünk, mint a fővárosban, ahol a hegyvidéki XII. kerületben 1990-ben 81, 1994-ben 82 százalék szavazott – s ez a nyugat-európai szintnek felel meg –, a slum-övezeti VIII. kerületben ellenben ezek az arányok mindössze 65, illetve 66 százalék voltak, s az országos átlagot sem érték el.

Az aggregát szintű adatok kapcsán Robinson nagyhatású cikke (1950) óta a metodológusok gyakran hivatkoznak az úgynevezett ökológiai tévkövetkeztetés veszélyére. A településszintű adatok kizárólagos alkalmazása esetén valóban könnyen eshetünk az eredmények egyéni szintre való kivetítésének csapdájába. Más szerzők (pl. Scheuch 1974, Alker 1974) viszont az „egyéni tévkövetkeztetés” eseteire hívták fel a figyelmet. A tipikus egyéni szintű survey-adatok önmagukban való használata mellett rejtve maradnak a környezeti hatások, egy-egy település(típus) társadalmi-politikai klímájának befolyása. Ezek csak ökológiai jellegű adatbázis révén tárulhatnak fel. Mindenképpen kívánatos a két különböző típusú adatforrás egymással való kiegészítése, kölcsönös kontrollálása (lásd erről pl. Linz 1974)<sup>8</sup>.

Nem utolsósorban e megfontolások nyomán hoztuk létre aggregát adatbázisunkat, amelyre a következő elemzéseinket alapoztuk. Vizsgálatunk az ország mintegy 3100 településének adataira épül, de első lépésben (lásd 7. táblázat) tekintjük át Magyarországon nagyobb régióinak és közigazgatási egységeinek, a megyéknek 1990-es és 1994-es részvételi adatait. (Az ország népességének egyötödét kitevő főváros esetében pedig a szociológiai összetételében jellegzetesen eltérő két városrész, Pest és Buda statisztikáit külön is feltüntetjük.)

A jelentős regionális eltérések magyarázatában minden bizonnyal a történeti fejlődés sajátosságai felől célszerű kiindulni. Mindkét alkalommal abban a dunántúli térségben regisztráltak nagyobb állampolgári részvételt, melynek érintkezése a nyugati vonzásközpontokkal hagyományosan intenzívebb, s amely polgárosultabb struktúrákat alakított ki. Ennek ellenpontjaként, a drasztikusabb történeti hatásoknak kitett, hátrányait tartósan hordozó alföldi régióban az országos átlagtól jóval elmaradt a részvétel szintje. A különbségek nem írhatók egyedül az összetétel-hatás számlájára. Jó példa erre az a Vas megye, amelynek átlagos iskolázottsági vagy jövedelmi szintje nem tekinthető kiugróan magasnak, ennek ellenére – a fővárost is számottevően meghaladva – mindkétszer a legmagasabb részvételi adatokat mondhatta magáénak. A következőkben a településméret kapcsán még szó lesz azokról a korántsem triviális összefüggésekről, amelyek például a nagyszámú polgárosult kistelepülést magába foglaló nyugati határszél választási adatait is élesebb megvilágításba helyezik.

## 7. táblázat

Választási részvétel az 1990-es és 1994-es választáson régiók és megyék szerint (a szavazásra jogosultak százalékában)

	1990	1994
<i>Budapest és agglomerációja</i>	70,4	73,2
ezen belül Budapest	71,6	74,3
Buda	76,6	78,9
Pest	69,6	72,7
<i>Észak-Dunántúl</i>	* 70,5	71,5
Fejér	64,6	68,1
Győr-Moson-Sopron	76,4	72,9
Komárom-Esztergom	64,5	70,3
Vas	76,9	74,4
Veszprém	71,0	72,6
<i>Dél-Dunántúl</i>	65,4	68,3
Baranya	65,8	69,2
Somogy	62,2	67,8
Tolna	64,2	66,8
Zala	69,7	69,3
<i>Észak-Magyarország</i>	62,4	69,6
Borsod-Abaúj-Zemplén	61,0	69,0
Heves	65,5	71,1
Nógrád	62,5	69,7
<i>Alföld</i>	59,7	64,4
Bács-Kiskun	60,8	61,7
Békés	64,6	68,2
Csongrád	63,5	65,3
Hajdú-Bihar	57,0	63,8
Jász-Nagykun-Szolnok	59,0	67,6
Pest (kivéve Bp-aggl.)	61,3	64,5
Szabolcs-Szatmár	53,8	61,8

A táblázat egy másik tanulsága a regionális különbségek valamelyes csökkenése 1990 és 1994 között. Ez a kiegyenlítődés nem magától értetődő; az adott időszakban lezajlott polarizációs folyamatok nyomán – amelyek a fejlettebb és fejletlenebb övezetek között regionális vonatkozásban is határozottan megmutakoztak – akár a fordított tendencia sem lett volna elképzelhetetlen. E kiegyenlítődés okaira is visszatérünk még a későbbiekben.

A településtípusok szerinti áttekintés első lépéseként célszerű az általánosan használt főváros–vidéki város–község kategorizálást szemügyre venni. Az egyéni szintű elemzések kapcsán előzőleg említettük, hogy az urbanizációs szint e globális tipológiája szerint nem mutathatók ki lényeges önálló hatások. Az aggregát statisztikák pontos adatai alapján érdemes ezeket az eltéréseket közelebről is megvizsgálni. A következő táblázat fenti része – a népességszám szerint súlyozott formában – e háromosztatú tipológia szerinti adatokat tar-

talmazza. A részletesebb elemzések ugyanakkor azt hozták felszínre, hogy e közigazgatási kategorizálás eltakarja a településnagyság (lélekszám) és a választási részvétel között valójában meglévő – és nem a megszokott sémát követő – összefüggést. A táblázat alsó fele már a részletes kategorizálás szerint mutatja be a részvételi adatokat. (Mivel itt a településméret hatásán, az ökológiai környezet befolyásának feltárásán van a hangsúly, ebben a bontásban a népességszám szerint nem-súlyozott adatokat közöljük. Az egyes településkategóriáknak a települések egészén, illetve az össznépeségen belüli súlyát azonban külön adatokkal érzékeltetjük.)

## 8. táblázat

Választási részvétel az 1990-es és 1994-es választáson közigazgatási településtípusok és településméret szerint (a szavazásra jogosultak százalékában)

	1990	1994		
Budapest	71,6	74,3		
vidéki város	65,6	69,8		
község	61,6	65,2		
	1990	1994	a települések száma <sup>a</sup>	össznépeség
50 000 fő felett .	68,7	71,8	21	4 014 299
25 000–50 000 fő	64,5	69,8	26	871 190
10 000–25 000 fő	63,3	68,3	92	1 428 559
5 000–10 000 fő	59,8	64,4	130	886 272
2 000–5 000 fő	60,2	63,7	479	1 421 419
1 000–2 000 fő	61,3	64,9	643	923 691
500–1 000 fő	65,5	67,9	701	513 161
200–500 fő	69,2	71,3	676	232 503
200 fő alatt	75,8	76,8	288	37 479

<sup>a</sup> A települések számánál és a kategóriák össznépeségénél az 1990-es helyzetből indultunk ki.

A durva tipológia alapján úgy tűnhetne, a lakóhely szerinti összefüggés a szokásos tendenciában merül ki: a főváros felől a községi lakosok felé haladva csökken a részvétel. Amelynek jelentőségét az is csökkenti, hogy – mint jeleztük – az eltérés mögött döntően az egyes településtípusok társadalmi összetételében meglévő különbségek állnak.

A településnagyság szerinti részletes kategorizálás alapján azonban egészen más kép tűnik szembe. Az urbanizációs lejtőn lefelé haladva, bizonyos szintig itt is egyenesen csökken a részvétel. Egy ellentétes tendencia azonban először megállítja a lefelé tartó tendenciát, majd kifejezetten meg is fordítja azt. A legkisebb településeken mind a két alkalommal a fővárosinál is nagyobb volt a részvétel. A választásszociológia nemzetközi irodalma e jelenséget kevésbé tárgyalta, s egyelőre mi is inkább csak feltevésekre hagyatkozhatunk.



Visszaulva a motívumegyüttesekről leírtakra, valószínűsíthető e kistélepüléseken a társadalmi kontroll, illetve a konvencionális határozottabb érvényesülése (más adataink szerint e közegben a valóság, s a hitéleti gyakorlat is hangsúlyosabb). Egy másik lehetséges magyarázat abból indul ki, hogy egy kis falu életében maga a választás aktusa is inkább „társadalmi esemény”, mint a politikai, kulturális élet nagyobb csomópontjaiban. S esetleg „belső” motívumok, a részvételi aktivitásra ható szelektív ösztönzők is szerepet játszhatnak a megfigyelt eltérésekben. A participációs motívumok gyengülését elemezve, olyan nagy hatású politológusok, mint pl. Dahl (1995) is szóvá teszik a modern társadalmak tipikus nagyvárosainak a szociális dimenzió szempontjából való túlméretezettségét. A megalopoliszok felé haladva egyre inkább „elvész az egyén”, és megszűnik a település community jellege. Ha a lokális közösség ösztönző szerepe a kisebb településeken esetleg kedvezőbb táptalajt nyújt a civis tudat fennmaradásának, adataink azt sejtetik, hogy ez a hatás a mi településviszonyaink között már a nagyobb községek szintjén elenyészik. Mind 1990-ben, mind 1994-ben az 1000 és 10 000 fő közti településeken volt a legalacsonyabb a részvétel. Ez az a sáv, ahol sem a városiaság szociokulturális hajtóerői, sem a kisközségek belső integráltsága, sűrűbb szociális közege nem fejt ki ösztönző hatást a participáció irányában.

Az eddigi megállapítások egyszerű kétdimenziós elemzéseken alapulnak, s felvetődik a kérdés, nem állnak-e a megfigyelt tendenciák mögött más, a települések társadalmi-demográfiai összetételével kapcsolatos összefüggések (pl. ha azt találnánk, hogy a kistélepülések magas választási részvétele döntően felfelé tolódott korfájukból, a passzív fiatal korcsoportok alulreprezentáltságából adódik). Az eddig bemutatottakon túlmenő településszintű statisztikák bevonása azonban nemcsak e kérdések megválaszolásához látszott szükségesnek, hanem azért is, hogy elemzésünket az egyéni szinten nem megragadható, további tartalmi vonásokkal árnyalhassuk. Fontosnak tűnt például annak vizsgálata, hogyan befolyásolta egy-egy település politikai miliője, orientációs profilja az aktivitás helyi szintjét. Az ilyen és hasonló elemzésekhez a választásstatisztikai adatok mellett más adatbázisokból további településjellemzőket vontunk be. Részben az 1990-es népszámlálási, illetve az 1990-es és 1994-es területi, részben – a részvételi adatokon túl – az 1990-es és 1994-es pártválasztási statisztikák alapján egy kb. 3100 esetet (a magyarországi településeket mint megfigyelési egységet) és mintegy 200 változót tartalmazó fájlt hoztunk létre. Következő többváltozós elemzéseink erre a kombinált adatbázisra épülnek. Az alábbi regresszióanalízisekben a független változók azokat a településismérveket tartalmazzák, amelyek legalább az egyik választás alkalmával szignifikáns módon magyarázták a részvételi arányt. Ami a település nagyság mutatóját illeti, a nyers adattal szemben a normál eloszláshoz jobban közelítő logaritmikus transzformációt vettük alapul. A további változók nagyjából a települések demográfiai összetételére, kulturális és vagyoni szintjére, intéz-

ményi és kommunális-infrastrukturális ellátottságukra vonatkoznak. Az etnikai összetétellel kapcsolatos adatok közül a németajkiak számaránya bizonyult befolyásosnak a részvétel szempontjából. A települések szociális integrációját többé-kevésbé közvetlenül jellemző két további változó, az elváltak számaránya és az elvándorlás 1990-es rátája mutatkozott még lényegesnek az összefüggések alapján.

A társadalmi-demográfiai ismérveket tartalmazó első modell után egy következő lépésben a települések politikai klímájának néhány mutatóját is bevontuk az elemzésbe. Ezek részben a hat parlamenti párt 1990-es és 1994-es választási eredményein alapulnak (ahol az egyes pártok településenkénti támogatottságát az 1990-es és az 1994-es szavazatarány átlagából álló index révén mértük), részben az egyes települések helyi politikai közvéleményének néhány strukturális jellemzőjét írják le. A „koncentrációs index” (településenként az első három pártra 1990-ben és 1994-ben leadott összes szavazat átlaga) azt fejezi ki, hogy mennyire összpontosul a szavazóközönség figyelmére néhány pártra, vagy szóródik szét több párt között. A „lokális jelleg” mutatója azt írja le, hogy egy-egy település szavazási mintája mennyire esik egybe, vagy tér el az országos fősodortól (az index konkrét értéke a hat parlamenti párt helyi szavazataránya és az országos átlag közti összes eltérésnek a két időpontra számított átlaga). Mivel az adott elemzésben is a településszintű összefüggések állnak előtérben, itt sem tartottuk szükségesnek a településnagyság szerinti súlyozást.

A 9. táblázat mindkét időpontra vonatkozóan két elemzést tartalmaz. Az alapváltozókat tartalmazó első modell után a második modell a politikai millió mutatóit vonja be a magyarázó változók közé. A táblázat csak a szignifikáns hatásokat tünteti fel.

Első pillantásra nemcsak az tűnik fel, hogy a legtöbb aggregát változó tekintetében aránylag stabil hatásokkal van dolgunk, hanem az is, hogy alapjában véve ezek egybecsengenek az egyéni szinten megfigyelt összefüggésekkel. Itt is meghatározó az erőforrás-tényező: a magasabb kulturális szintű (nagyobb átlagos iskolázottságú, művelődési lehetőségekkel ellátottabb), vagyonosabb (kedvezőbb lakáskörülményekkel jellemezhető, magasabb autó-, telefonellátottsággal rendelkező), infrastrukturálisan felszereltebb (csatornázottabb) településeken 1990-ben és 1994-ben is magasabb volt a választási aktivitás. Mivel elemzéseink jelenlegi fázisában a klasszikus kontextuális analízishez szükséges szimultán kétszintű adatokkal nem rendelkezünk, ezért nehéz megmondani, vajon e tényezők esetében alapjában összetételi hatás, vagy kifejezett ökológiai hatás érvényesüléséről van-e szó (amikor is egy-egy környezet általános gazdasági-kulturális nővója az adott település valamennyi – jobb vagy rosszabb körülmények közt élő – lakosára kisugárzást gyakorol). Feltételezzük, hogy mindkét – egyéni és ökológiai szintű – hatás szerepet játszik.

Az 1990 és 1994 közti változásokat vizsgálva, az erőforrás-tényezők közt figyelmet érdemel a települések vagyoni szintjének 1994-re csökkenő befolyása. Amint már szó volt róla, egyéni szinten éppen nőtt a vagyoni különbségeknek a részvételre való differenciáló hatá-

## 9. táblázat

*A magyarországi települések választási részvételi arányait meghatározó tényezőgyűttek 1990-ben és 1994-ben (regresszioelemzés, bétaegyütthatók és T-értékek)*

	1990			
	1. modell		2. modell	
	béta	T	béta	T
1990-es népességszám (log)	-.61	-29,5	-.47	-21,7
átlagos iskolázottság	.30	12,6	.33	13,6
átlagos vagyoni szint	.29	14,4	.24	11,6
a 60 éven felüliek aránya	.25	15,2	.26	15,5
az elváltak aránya	-.13	-9,0	-.10	-6,9
csatornázottság szintje	.11	6,5	.09	5,0
elvándorlási ráta	-.11	-7,3	-.10	-6,8
a német kisebbség aránya	.09	6,9	.06	4,3
művelődési otthon	.05	3,5	.08	5,4
az MSZP szavazataránya			-.18	-7,5
az SZDSZ szavazataránya			.10	4,4
a Fidesz szavazataránya			.07	4,9
az FKGP szavazataránya			-.06	-2,9
koncentrációs ráta			.12	6,0
„lokális jelleg”			.13	5,2
R <sup>2</sup>	.48		.56	
	1994			
	1. modell		2. modell	
	béta	T	béta	T
1994-es népességszám (log)	-.71	-32,3	-.63	-25,5
átlagos iskolázottság	.48	18,8	.50	17,9
csatornázottság szintje	.18	10,2	.15	7,4
a 60 éven felüliek aránya	.16	9,4	.21	11,1
művelődési otthon	.10	6,3	.08	4,6
átlagos vagyoni szint	.08	3,6	.11	4,6
az elváltak aránya	-.07	-4,8	-.07	-4,4
elvándorlási ráta	-.04	-2,5	-.04	-2,6
az FKGP szavazataránya			-.20	-10,3
a KDNP szavazataránya			-.09	-4,2
az MDF szavazataránya			-.07	-4,3
koncentrációs ráta			.10	5,4
„lokális jelleg”			.11	4,5
R <sup>2</sup>	.41		.44	

sa. Az ökológiai hatás magyarázatához a részvétel regionális nivellálódásának általános tapasztalatai és a részletesebb statisztikák is adalékokat nyújtanak. Úgy tűnik, az 1994-es választás tétje, s remélt

kimenetele a „szocialista iparosításnak”, az agrárregiókban pedig a „nagyüzemi gazdálkodásnak” azokat a korábban favorizált, de a hanyatlás útján már a nyolcvanas években megindult helyszíneit mozgósította különösen erőteljesen, amelyek a rendszerváltás gazdasági-társadalmi átrendeződései nyomán egyfajta válságcsomópontokká váltak. Ilyen településeken (mint Kazincbarcikán, Ózdon, Komlón, Salgótarjánban, Dorogon, Tatabányán, Tiszaújvárosban, vagy a mezőgazdasági vidékekről Karcagon, Türkevén, Nádudvaron) a két választás között az országos 3 százalékkal szemben mindenütt legalább 10 százaléknyi volt az emelkedés.

Ami az egyes települések generációs miliójét illeti, az egyéni szintű összefüggéshez hasonló, de nem teljesen azonos tendencia érvényesül. Amint a táblázatból kitűnik, azokon a településeken magas a részvétel, ahol az átlagostól magasabb az idősebb korosztályok népességen belüli aránya. Egyirányú a kétféle tendencia, amennyiben egyéni szinten is az életkorral felfelé nőtt a részvétel. Itt azonban elég egyértelműnek látszik a – kompozíciós hatással szemben – a válóságos ökológiai hatás érvényesülése. Az egyéni szintű adatok részletesebb bontásaiból ugyanis kiviláglik, hogy nem a legidősebb, inkább a felső-közép korosztályokban legnagyobb a választási aktivitás. Az idős népesség nagy súlya tehát nem annyira közvetlenül – a személyes aktivitáson keresztül –, hanem valószínűleg a tradíciók, a normatudat fenntartása útján sugárzik egy-egy település egészére.

A következő tényezőcsoport esetében már egyértelműen olyan szindrómával van dolgunk, amelynek hatása inkább az ökológiai szinthez, mint az egyéni státuszhoz kötődik. Mind az elvált népesség aránya, mind a migrációs ráta a települések szociális integrációs mutatóiként foghatók fel. Mindkét választás alkalmával azt tapasztalhattuk, hogy az adott értelemben stabilabb, nagyobb belső kohézióval jellemezhető településeken volt magasabb a részvétel. A két mutató közül a családi állapottal kapcsolatban individuális szintű adatokkal is rendelkezünk, amely viszont azt jelzi, hogy az egyéni aktivitást tekintve az elváltak közt nem alacsonyabb szignifikáns módon az átlagostól a részvételi szint. Az aggregát szinten észlelt hatás tartalmilag valószínűleg az anomikus szimptomákat felmutató településmilióval hozható összefüggésbe.

A 2. modellbe bevont politikai klíma változók már sokkal inkább időhöz, szituációhoz kötődve fejtik ki hatásukat, mint az 1. modell általános fejlettségi, integrációs ismérvei. 1990-et tekintve a legszembevetőbb adat az az erős negatív összefüggés, ami a szocialista párt lokális ereje (1990-es és 1994-es választottságának átlaga) és a helyi részvétel szintje közt alakult ki. Magas részvételt elsősorban olyan településeken jegyeztek fel, ahol az MSZP aránylag gyenge, és ott volt nagy a távolmaradás, ahol sok támogatója van. Az első választás időpontjában ez az összefüggés annyira erőteljes volt, hogy (a lépcsőzetes regresszióanalízis alapján) a 2. modell tényezői közt első lépésben minden egyéb tényezőt megelőzött (igen magas, -.4-hez közeli korrelációs értékkel). 1994-ben viszont már egyáltalán nem mu-

tatkozott negatív hatás az MSZP helyi támogatottsága és a részvétel szintje közt. A lehetséges értelmezések közül a közvetlen politikai implikáció mutatkozik a legkézenfekvőbbnek. Az 1990-es részvétel szempontjából ehhez még azt az elemzési eredményt érdemes tekintetbe venni, mely szerint a rendszerváltást akkoriban legradikálisabban szorgalmazó két liberális párt, az SZDSZ és a Fidesz területi hátszaga jelentette a választói aktivitás fontos bázisát (szignifikáns pozitív befolyás e két párt esetében figyelhető meg). Elég egyértelmű a képlet: a redszerváltást beteljesítő választás azokban a társadalmi közegekben hatott elsősorban mobilizálóan, ahol a domináns véleményáramlat a bekövetkező változást, az új politikai struktúra kialakulását alapjában magáénak tekintette. Feltehető, hogy a régi struktúrához különböző szálakon kötődő, a változások iránt ambivalensebb környezetekben eleve tartozkodóbb részvételi attitűd alakult ki, és – Hirschman (1995) tipológiáját alapul véve – a „voice”, vagy a „loyalty” kinyilvánítása helyett az „exit” alternatíváját választva, a választófülkék felkeresése helyett sokan inkább otthon maradtak. Ez az értelmezés bizonyos pontokon Szelényiek hipotéziséhez is kapcsolódik. Főként az MSZP vonzáskörnyezetéhez tartoznak azok a – fent említettekhez hasonló ipari-nagyüzemi – locusok, amelyek státuszának (további) megroppanását a rendszerváltás előrevetítette. Az ilyen lecsúszó környezetekben élő munkások, középszintű szakemberek többnyire egyszerre fordultak várakozással a bekövetkező változások, a helyzet remélt jobbra fordulása, és bizonyos szorongással a strukturális átrendeződés lehetséges személyes következményei felé. 1990-ben e területeken ez az ambivalens attitűd csapódott le a nagy távolmaradói tömbök létrejöttében. (Az egyéni szintű összefüggések ismeretében egy lényeges megjegyzés kívánkozik e kérdéshez. Nem állítható, hogy a baloldali orientációjú választók, illetve a korábbi MSZMP-tagok 1990-ben mérsékelt szavazási hajlandóságot tanúsítottak. Ha ez alkalommal nem is feltétlenül az MSZP-re voksoltak, e politikailag aktív csoportok ekkor is legalább az iskolai, életkori stb. összetételüknek megfelelő mértékben jelentek meg az urnáknál.)

1994-ben a szóban forgó negatív hatás teljesen megszűnt (sőt, nem szignifikáns módon még pozitív irányba is tolódott). Miután 1990 és 1994 között a fenti rétegek pozitív várakozásai nem váltak be, és társadalmi süllyedésük annál érzékelhetőbben folytatódott (a munkanélküliség a legdrámaibb módon ezeken a vidékeken nőtt meg, és a nagyüzemi munkásrétegek kollektív presztízse is látványosan zuhant), az időszak során e közegekben fokozatos mobilizálódás ment végbe. A négyéves ciklus fejleményei arra vallanak, hogy az MSZP egyre sikeresebben mobilizálta a szóban forgó – inkább potenciális holdudvarához, mint belső magjához tartozó – választói kört. 1991-től – a két választás között egyébként általános részvételi apátia légkörében is – előbb az időközi pótválasztásokon tudta őket nagy számban mozgósítani, és nyerte sorra az erőfelmérésnek ezeket a mérkőzéseit. E folyamat meghatározó jelentőségű állomása volt az 1993-as szakszervezeti választás. A vártnál nagyobb választási részvétel és az utód-

szakszervezet MSZOSZ főlényes győzelme már előrevetítette az 1994-es választási eredményeket, és újabb lendületet adott az MSZP választási mobilizációjának. Az ekkor hatalmon lévő konzervatív kormányzat leváltásának és a már sokszor beigért életszínvonal-fordulat valóra válásának reményében, az MSZP potenciális szavazói bázisa erőteljesen mobilizálódott, és választotta 1994-es részvételi stratégiájául ezúttal – ismét a hirschmani terminológiával élve – a „voice” alternatíváját. Az adatokhoz híven azonban hangsúlyozni kell, hogy 1994-ben sem annyira az MSZP erős övezeteiben volna kiugróan magas a választói részvétel, inkább arról, hogy a korábbi aktivitási deficitet az átlagosnak megfelelő részvételi hajlandóság váltotta fel. (Zárójelben azt is meg kell jegyezni, hogy az MSZP szavazatainak megháromszorozódása sem tudható be egyedül a korábban tartozkodó szavazói kör aktivizálódásának. A még kevéssé kikristályosodott magyarországi választói magatartásnak megfelelően, a párt új szavazói közt igen magas volt a más pártok, mindenekelőtt a korábban győztes MDF felől érkezett vándorszavazók hányada is.)

Az 1994-re vonatkozó 2. modell az exit-effektus újabb megnyilvánulását is felvillantja. Ahogy 1990-ben az MSZP potenciális szimpatizánsi körénél, úgy most az ezúttal veszítőpozícióba kerülő konzervatív koalíció pártjainak vonzásövezetében lépett fel negatív részvételi hatás. Ez az „exit-hatás” azonban 1990-ben összességében valamelyest mérsékeltebb volt, mint 1990-ben (a zérus-rendű korrelációk közel sem akkorák, mint az első alkalommal az MSZP esetében).

A kifejezetten politikai vonatkozások mellett mindkét alkalommal önálló magyarázó erővel jelent meg két analitikus változó, a koncentrációs ráta és a pártválasztási profil lokális jellege. Azokon a területeken, ahol a helyi politikai közvélemény néhány kiemelt párt körül kristályosodik ki, erősebb mobilizációs hatás érvényesül. Ehhez hasonlóan, a helyi politikai profil pregnáns voltának szerepét jelzi annak az indexnek a hatása, hogy egy-egy településen az országos főáramhoz vagy a helyi történeti-társadalmi sajátosságokhoz igazodó pártválasztási minta érvényesül. Az utóbbi területeken, a politikai orientációk erős lokális jellegével jellemezhető településeken 1990-ben és 1994-ben is átlagon felüli volt a választási részvétel.

Mindkét utóbbi vonatkozás inkább kötődik a kisebb, mint a nagyobb lélekszámú településekhez. A településméret valamennyi modellben megfigyelhető kiugró befolyását azonban nyilvánvalóan nem tulajdoníthatjuk ezeknek az összefüggéseknek. A fejlettségi komponensek hatását kiszűrve, itt már szoros kapcsolat mutatkozik a kisebb méret és a részvétel között. A korábban vázolt értelmezések mellé a szociális integrációnak az aggregát elemzés által kimutatott hatásai sorakoztathatók fel. A kistelepülések jelentős részében vannak jelen az erős szövetű szociális integrációból adódó pozitív ösztönzések.

Az elemzés végén indokolt röviden kitérni arra a kérdésre, hogyan értelmezhető a választási részvételnek 1990-ről 1994-re történt mintegy három és fél százalékos növekedése. Itt először maga a növekedés mértékének az értékelése kérdéses. Semmiképp nem állítható,

hogyan fordulatszerű változás állt volna be a magyar társadalom részvételi hajlandóságát illetően, s az elmozdulás jelentőségét az elkövetkező választásokon tanúsított aktivitás fényében mérhetjük majd le. A lehetséges értelmezések egyike magához az időbeli folyamathoz kötődik. Ez arra helyezi a hangsúlyt, hogy a demokratikus folyamat előrehaladásával a szavazás intézménye megszokottá válik; egyfajta társadalmi tanulás megy végbe, melynek eredményeként a részvétel fokról fokra nő. Egy másik megközelítés – és tanulmányunk ezt már több empirikus bizonyítékkal támasztotta alá – a szituációs-specifikus politikai mozzanatok szerepét emeli ki. Eszerint a konkrét felállás, a nagy politikai tömbök aktuális oppozíciója 1994-ben több ember mozgósítására volt képes, mint négy évvel korábban. Ehhez kapcsolódik az a – tanulmányunkban többször érintett – hipotézis is, amely a részvétel növekedését a látens szociáldemokrata szavazói bázis felsorakozásával magyarázza. Külön lapra tartozik a választási kampány jellege, azoknak az erőfeszítéseknek a mértéke, amelyeket a politikai élet szereplői tesznek a választók mobilizása érdekében. Ha nem is minden egyes lépés hatott ebben az irányban, kétségtelen, hogy – az 1990-es tapasztalatok, s még inkább az önkormányzati és időközi választások sikertelensége nyomán – nem maradtak minden visszhang nélkül azok a felhívások, melyekben a nyilvánosság meghatározott szereplői a komolyabb arányú távolmaradás veszélyeit idézték fel.

Ami a tanulmány során számba vett, a választási részvételt hosszabb távon kondicionáló szociológiai tényezőcsoportokat illeti, kevéssé valószínű, hogy ezeknek elmúlt időszakbeli alakulása a magasabb részvétel irányában hatott volna. A társadalmi-gazdasági polarizáció határozott tendenciáit és jelentős rétegek leszakadását tekintetbe véve, a választási aktivitás valamelyes növekedése aligha tulajdonítható akár a státusztudatos magatartás széles körű kiterjedése, akár a szociális integráció általános erősödése következményének.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Lásd például Piven–Cloward 1989; Teixeira 1992; Rosenstone–Hansen 1993.

<sup>2</sup> Az 1990 óta eltelt időszakról nem rendelkezünk a fentiekhez hasonló részletességű adatokkal. A meglévő adatok alapján azonban úgy tűnik, hogy csak azokban az országokban történt számottevőbb csökkenés, ahol a választási részvétel korábban igen magas, 90 százalék körüli szinten volt. A kilencvenes évek közepére az aktivitási ráta – továbbra is a magas sávban vagy annak közelében – a 80 százalék körüli szinten állt be. Néhány konkrét számadat a nagyobb OECD-országok utóbbi választásairól: Egyesült Államok 1988:50, 1992:55 százalék; Egyesült Királyság 1987:73, 1992:78; Franciaország 1995:78, illetve 80; Svédország 1991:87, 1994:86; Finnország 1994:82; Olaszország 1992:67, 1994:86; Németország 1990:78, 1994:79, Ausztria 1990:86, 1994: 78, 1995: 83 százalék (forrás: Keesing's Record of World Events. Cambridge: Longman).

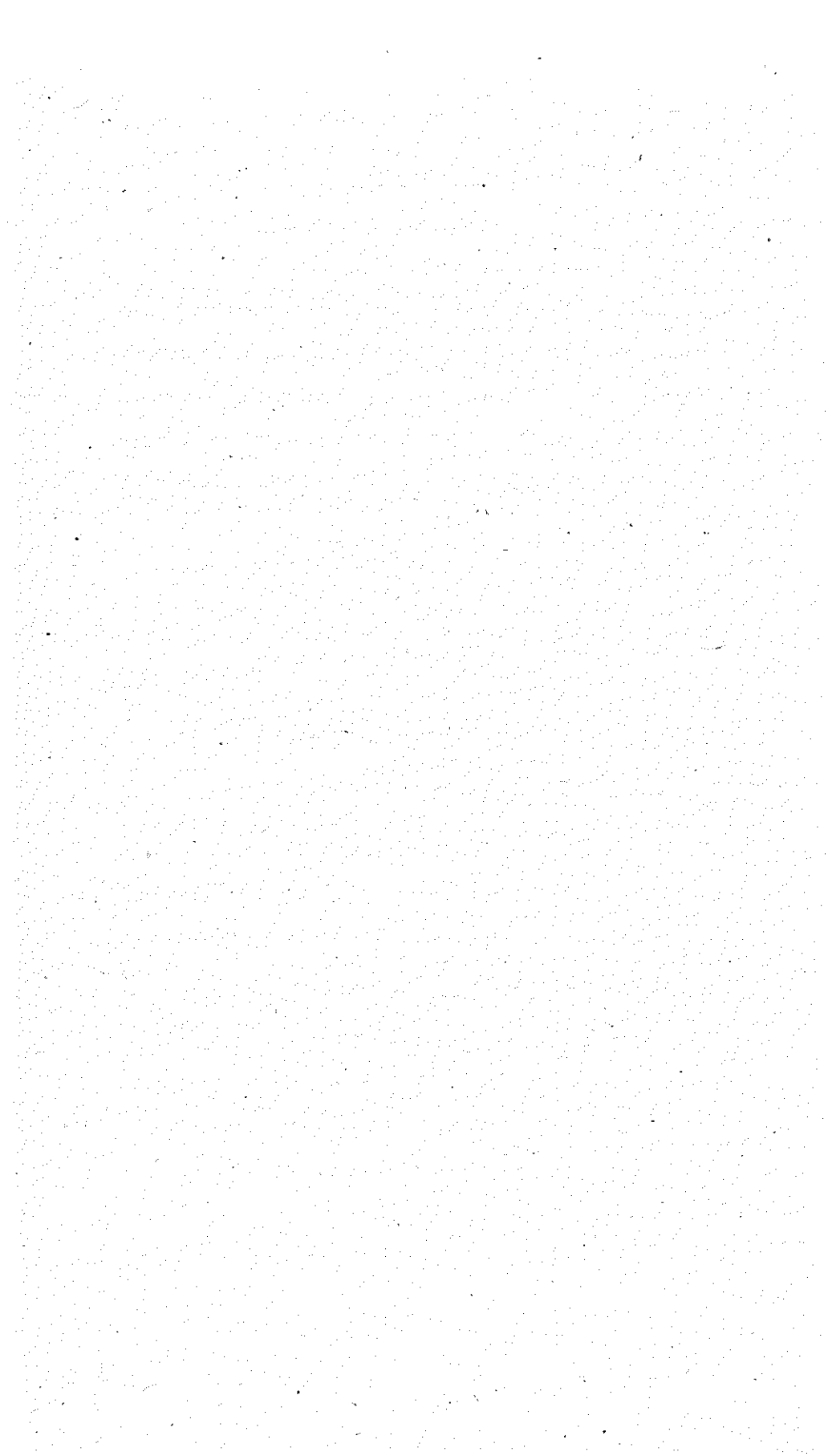
- <sup>3</sup> E vizsgálatról a választási aktivitás összefüggésében részletesebben lásd Angelusz-Tardos 1990.
- <sup>4</sup> A motívumok vizsgálatát részben a (választást egy hónappal megelőző) választási hajlandóságra, részben az ezzel elég szorosan összefüggő politikai érdeklődésre alapoztuk. E két attitűd keresztbontása négy típust eredményez (a részvételi hajlandóság eredetileg négyfokú skáláját a „biztosan részt vesz”/„nem vesz részt biztosan”, az ötfokú politikai érdeklődés skálát a „nagyon érdeklí+érdeklí”/„nem+kevésbé érdeklí” dichotómia alapján vontuk össze): a leggyakrabban előforduló „érdeklí a politika és részt vesz”, illetve a „nem érdeklí a politika és nem vesz részt”, valamint a kevésbé tipikus „nem érdeklí a politika, de részt vesz”, illetve az „érdeklí a politika, de nem vesz részt” kombinációkat. E csoportokat diszkriminancia-analízisnek vetettük alá, ahol független változóként a szövegben említett attitűdök szerepeltek (a vallásosságtól a választásoknak tulajdonított jelentőségig). A legerősebb funkció (a „státuszadat-kirekesztettség” dimenzió) a két fő típust, az aktív résztvevőket és az érdektelen (apatikus) távolmaradókat választotta határozottan külön. A „konvencionális” második funkciója a politikailag általában véve érdektelen résztvevők jellegzetességeit rajzolta körül elsősorban, míg a politikailag aktív, de (valószínűleg demonstratív alapon) távolmaradó választók profilja a szociális independencia szindrómáját kifejező harmadik funkcióhoz kapcsolódott. (A funkciók és a csoportokhoz tartozó szókörök részletes leírását lásd Angelusz-Tardos 1990.)
- <sup>5</sup> E vonatkozásban említést kell tennünk arról – a nemzetközi irodalomban is általánosan számon tartott – tapasztalatról, hogy a választási survey-felvételek a ténylegesen regisztrált részvételnél lényegesen magasabb aktivitást mutatnak ki. Ez a mi esetünkben is így volt: mindkét alkalommal jelentős volt a „felülmondás”. 1990-ben mintegy 10, 1994-ben már 15 százalékkal volt magasabb kérdezettjeink közt a tényleges részvételi rátákhoz képest az urnáknál való megjelenésről beszámoló aránya. (A retrospektív torzítást a magyar esetben bizonyos fokig „indokolhatja” a két forduló ténye. Jóllehet az első és a második fordulóban való részvételtől külön kérdeztünk – és elemzésünkben az első forduló részvételt vizsgáljuk –, sok választóban néhány hónappal a választás után már összemosódhat a két esemény. A tapasztalatok szerint 5–6 százalékot tesz ki azok aránya, akik az elsőben nem, de a második fordulóban már részt vettek.) Az itt közölt adatokból legkevésbé a választási részvétel szintjére vonatkozóan vonhatók le közvetlen következtetések. E vonatkozásban a 3. pont alatti rész aggregát (választásstatisztikán alapuló) elemzései már biztosabb talajon állnak.
- <sup>6</sup> Mind az 1990-es, mind az 1994-es választói magatartás vizsgálata 1000 fős országos reprezentatív mintán történt (1990 decemberében, illetve 1994 szeptemberében). A fevételeket a Szonda Ipsos bonyolította le.
- <sup>7</sup> Ezúton mondunk köszönetet dr. Tóth Zoltánnak és Szabó Lászlónének szíves és szakszerű támogatásukért, amellyel a kutatásunkhoz szükséges választásstatisztikai adatokat az Országos Választási Iroda részéről rendelkezésre bocsátották.
- <sup>8</sup> Még termékenyebb megközelítés lehet a kétfajta adatbázisnak kontextuális elemzés formájában történő összekapcsolása (lásd Boyd-Iversen 1979). Ilyen elemzésre a későbbiekben teszünk kísérletet.

## HIVATKOZÁSOK

- ACEEEO (1995,1996) *Electronic Newsletters*. Budapest: Internet
- Aggarwal, J. C.–Chowdhry N. K. 1992. *Elections in India*. Delhi: Shipra Publications
- Alker, H. R. 1974. A Typology of Ecological Fallacies. In: Dogan, M.–Rokkan, S. (eds.) *Social Ecology*. Cambridge: M.I.T.Press, 69–86.



- Almond, G. A.–B. Powell (eds.) 1996 *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris Kiadó
- Angelusz, R.–Tardos, R. 1990 Hiányzó szavazatok. *Juss*, 4.
- 1994. Hiányzik-e a szavazó? pp. 206–214. Bizonytalan választók vagy rejtőzködő nem-választók? pp. 237–245. In: Gábor L.–Levendel Á.–Stumpf I. (eds.) *Parlamentari választások 1994*. Budapest: Osiris–Századvég
- Armington, K. 1994. Gründe und Folgen geringer Wahlbeteiligung. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, (46) 1.
- Bihari M. (szerk.) 1993. *A többpártrendszer kialakulása Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Kossuth
- Boyd, L. H.–G. R. Iversen 1979. *Contextual Analysis: Concepts and Statistical Techniques*. Calif. Belmont
- Böhm A.–Gazsó F.–Szoboszlai Gy. 1995. *A választói magatartás: szavazók és nem szavazók 1994*. In: Böhm A.–Szoboszlai Gy. (eds.) *Parlamentari választások 1994*. Budapest: PTL, 93–115.
- Dahl, R. 1995. *Forradalom után?* Budapest: Osiris Kiadó
- Delury, G. (ed.) 1987. *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*. New Facts on File 1991–1995. N. Y.: Facts and File Publ.
- Hirschman, A. O. 1995. *Kivonulás, tiltakozás, hűség*. Budapest: Osiris Kiadó
- Kolosi T.–Szelényi I.–Szelényi Sz.–Western, B. 1991. Politikai mezők a posztkommunista átmenet korszakában. *Szociológia*, 1, 5–35.
- Lane, J. E.–D. McKay–K. Newton (eds.) 1992. *Political Data Handbook: OECD Countries*. Oxford: Oxford Univ. Press
- Linz, J. J. 1974. Ecological Analysis and Survey Research. In: Dogan, M.–S. Rokkan, (eds.) *Social Ecology* Cambridge: M.I.T. Press, 91–132.
- Lipset, S. 1995. *Homo Politicus*. Budapest: Osiris
- Mészáros J.–Szakadát I. 1995. *Magyarország Politikai Atlasza*. Budapest: Konrad Adenauer Stiftung
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard Univ. Press
- Piven, F. F.–R. A. Cloward 1989. *Why Americans Don't Vote?* New York: Pantheon Books
- Robinson, W. S. 1950. Ecological Correlations and the Behavior of Individuals. *American Sociological Review*, 15, 351–357.
- Rosenstone, S. J.–J. M. Hansen 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York: Macmillan
- Scheuch, E. K. 1974. Social Context and Individual Behavior. In: M. Dogan–S. Rokkan, (eds.) *Social Ecology* Cambridge: M.I.T. Press, 133–156
- Schmidt, H. (1994) Opening Address: Declining Electoral Turnout in Europe Today. In: S. Melnik (ed.) *Tackling the Credibility Gap Between Politicians and the General Public in Europe*. Brüssel: Friedrich–Naumann Stiftung
- Simon J. 1991. A nem-választók választása. In: Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. (eds.) *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest: Ökonómia–Economix
- Szajkowski, B. (ed.) 1991. *New Political Parties of Eastern Europe and the Soviet Union*. Harlow–Essex: Longman
- Szelényi I.–Fodor É.–E. Hanley 1996. Baloldali fordulat a volt szocialista országokban. *Eszmélet* 1.
- Teixeira, R. A. 1992. *The Disappearing American Voter*. Washington, D. C.: The Brookings Institution
- Zeigler, H. 1993. *Political Parties in Industrial Democracies*. Ithaca: F. E. Peacock Publishers



KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

## Demokrácia és patronázs

*Politikusok és köztisztviselők viszonya\**

A nyolcvanas–kilencvenes évek politikai fordulatának egyik alapvető ideológiai tétele volt az „állampárt” lebontása, a politika és az államigazgatás összefonódásának megszüntetése, az állami *bürokrácia depolitizálása* – a nómenklatúra-rendszer megszüntetése. A cél a köz- és szakigazgatás, valamint más, állami funkciókat ellátó közszolgálati intézmények politikától való függetlenségének a megteremtése volt. Az egykori politikai ellenzék mellé felsorakozott ehhez egy sor társadalomkutató, jogász, politológus, szociológus, akik a közigazgatás weberi értelemben vett szakszerűségét és politikai értelemben vett semlegességét hangsúlyozták. A pártállami szerkezetek lebontását célzó demokratikus program igazolására olyan, a szaktudományos igényű munkákat is átható közfelfogás alakult ki, amely szerint a modern demokráciát és jogállapot pártpolitika és közigazgatás teljes elválasztása jellemzi<sup>1</sup>: a politika a párt- és csoportérdekek, míg a politikailag semleges és autonóm közigazgatás a közérdek és a közjó világa.

E szakmai és közfelfogás a következőképpen foglalható össze:

1. A közigazgatást a politika pusztán a joganyagon keresztül irányít(hat)ja: az államigazgatásban a közhivatalnokok előmenetele a szakértelem és a teljesítmény alapján történik. 2. A közhivatalokat választás útján elnyerő politikusoknak nincs, vagy csak igen korlátozott a közhivatali pozíciókba való kinevezési jogköre: elválik tehát egyrészt a végrehajtott hatalom politikai csúcsa, nevezetesen a kormány, másrészt az adminisztráció, az államigazgatás egész intézményi és személyi apparátusa. 3. A fenti követelményektől való eltér-

\* A szerző köszönetet mond az Alexander von Humboldt Alapítványnak az ösztöndíjért és a Heidelbergi Egyetem Politikatudományi Intézetének a vendéglátásért, amely lehetővé tette jelen tanulmány elkészítését.

rés – így a tévesen kliensrendszerként emlegetett politikai patronázs – deviancia, amely nem felel meg a demokratikus politika és jogállamiság normáinak és nyugati gyakorlatának.

Az alábbi írás tézise, hogy a (párt)politika és a közigazgatás viszonyáról Magyarországon kialakult fent ismertetett felfogás féloldalas, és nem felel meg sem a demokratikus közigazgatás normatív elveinek, sem pedig politika és közigazgatás demokráciákban kialakult tényleges gyakorlatának. Egyrészt ugyanis a *normatív dimenzióban* a közigazgatás autonómiája és politikai neutralitása mellett létezik egy ezzel szemben álló, ezt ellensúlyozó (és ennek nem alárendelt) norma, nevezetesen a *közigazgatás demokratikus*, illetve *politikai kontrollja*<sup>2</sup>. Másrészt a nyugati demokráciákról kialakult hazai politikakép sem felel meg a demokrácia tényleges gyakorlatának. Részben ugyanis a közigazgatás felelősséggel tartozik a politikai vezetésnek, részint pedig a modern pártrendszerek kialakulásának eredményeként politika és közigazgatás széles körben összefonódik, és egy sor területen a *politikai patronázs rendszere* működik.

Demokrácia és patronázs ezért nem egymással szemben álló, hanem összetartozó fogalmak. A kormányzat a modern demokráciákban kisebb-nagyobb mértékű politikai patronázson nyugszik. Mielőtt azonban a patronázs mértékére és konkrét intézményi formáira rátérünk, igazoljuk, hogy itt nem valamilyen „devianciáról” van szó, s áttekintjük a patronázs kialakulásának, valamint működésének politikai-intézményi magyarázatait. Némely normatív demokrácia-felfogással szemben ugyanis a pártokra és választásokra épülő képviselői demokráciák természete, logikája magában hordja a patronázs intézményét.

## 1. KÉT KINEVEZÉSI ELV

A *patronázs* a szűkebb értelemben vett politikatudományi irodalom fogalma, amely a modern kormányzati rendszerekben kialakult kinevezési elvek egyikére vonatkozik. Nevezetesen arra, amikor a közhivatalba történő kinevezés nem szaktudáson vagy hivatali érdemeken, hanem *politikai bizalmon és lojalitáson* alapul. A (pártelvi) politikai kinevezési elv verseng a modern kormányzatban kialakult másik, szaktudáson és hivatali előmenetelen alapuló *bürokratikus kinevezési elvvel*<sup>3</sup>.

A politikai patronázs intézményében a végrehajtó hatalom demokráciákra jellemző belső feszültsége fejeződik ki: a közigazgatás autonómiája, pártpolitikától való függetlensége, illetve a demokratikus politikai kontroll ellentmondása. A két kinevezési elv általában a végrehajtó hatalom két egymástól többé-kevésbé elkülönült – politikai és adminisztratív – szférájában érvényesül. Elválik egymástól a demokratikus választáshoz kötött, a végrehajtó hatalom csúcsát jelentő viszonylag szűk politikai-kormányzati szféra és az általános adminisztrációt végző közigazgatás egyre hatalmasabbra duzzadó apparátusa.

A politikai-kormányzati szféra a *választott politikusok* területe, akik a politikai irányítás, a kormánypolitika letéteményesei. Őket politikai elvek<sup>4</sup> vezérik, és legitimitásuk a választásokon elnyert demokratikus mandátumból származik. A közigazgatás a *közhivatalnokok* világa. Az ő feladatuk az általános szabályalkalmazás, és legitimitásukat is ebből, a törvényalkalmazáson alapuló közszolgálatból nyerik. A közalkalmazottak kinevezési (előmeneteli) rendje a képeségeken, teljesítményen és a „szenioritáson” (szolgálati időn) nyugszik. Politikus bárkiből lehet – ha a szavazók megválasztják –, ezzel szemben a közszolgálatba való belépés megfelelő képzettséget, iskolai végzettséget követel. A patronázs fogalma tehát az állami hivatalt betöltő e két fő szereplő, politikusok és köztisztviselők viszonylatában értelmezhető.

## 2. KÖZIGAZGATÁS ÉS POLITIKA KLASSZIKUS ELVÁLASZTÁSA

A századforduló évtizedeinek, majd az egész huszadik századnak egyik alapvető trendje a végrehajtó hatalom politikai-kormányzati és közigazgatási szféráinak elválása, illetve a két szféra közti elkülönülés fennmaradása volt. Ez egyrészt az elválasztás normatív felfogásának (Mény 1991: 273, 287), másrészt az államapparátus roppant felduzzadásának a következménye. A közalkalmazottak serege a nagyobb államokban a század eleji néhány tízezres létszámról ugrásszerűen több százezres, majd milliós nagyságrendűre nőtt.<sup>5</sup> A központi közigazgatásban foglalkoztatott civil servant státusú köztisztviselők száma Angliában a 19. század elejétől az 1980-as évekre 20 000-ról 500 000-re emelkedett, Németországban pedig a Beamten-ek száma szövetségi szinten ekkorra meghaladta a 300 000-t.<sup>6</sup> Az ennél szélesebb kört jelentő közalkalmazottak száma Olaszországban a 19. század végétől az 1980-as évekig 50 000-ról csaknem 2 000 000-ra ugrott (Mény 1991: 238), míg Németországban 1875 és 1981 között 524 000-ről 3 728 400-re nőtt (Wunder 1986: 72, 170).

E hatalmas bürokrácia működtetése és hatékony politikai irányítása csak úgy vált lehetségessé, ha az intézményrendszerét és személyzetét formális szabályoknak rendelték alá és a politikai vezetés napi változásaitól függetlenítették.<sup>7</sup> A századfordulóra kiépült hatalmas alkalmazotti és hivatalnoksereg nagy részét így a politikai változások – a demokratikus választási ciklusok – pozíciójában már nem érintették.

A századfordulóra kialakult a közigazgatás és politika elválasztásának teóriája és a közigazgatás működésének klasszikus felfogása, ami röviden a következőképpen foglalható össze. A közigazgatás bürokratikus szervezet, amelynek működését világos, rögzített belső szabályok irányítják. Szervezeti felépítése hierarchikus, az alá- és fölérendeltség szigorúan szabályozott láncolata érvényesül (minden alárendelt feljebbvalója utasításait hajtja végre). A működést irányító szabályok racionális-jogi legitimációval bírnak. A döntések személytelenek, s az általános szabály egyedi esetre való alkalmazását jelen-

tik. A hivatalnokok rekrutációja és előmenetele szaktudáson és érdekeimen alapul.

A közigazgatási hierarchia élén a politikai vezetés áll. A politika és a közigazgatás/adminisztráció azonban két egymástól eltérő és élesen elválasztott terület, amelyek között „munkamegosztás” áll fenn: politikai és közhivatalnok szerepe, funkciója, felelőssége és legitimitációja ezért élesen eltér egymástól (Dunleavy-O’Leary 1987: 169; Aberach et al. 1981: 4). A politikai dönt, a közhivatalnok a döntést végrehajtja. A politikai korábban a fejedelemtől, később a parlamentnek, illetve a választóknak tartozik felelősséggel, a közhivatalnok a feljebbvalójának, illetve végső soron a – közigazgatási hierarchia csúcán elhelyezkedő – politikai vezetésnek. A politikai döntések (uralom) legitimitációja demokratikus, a közhivatalnokoké bürokratikus: az első a választásokon elnyert felhatalmazásban, a második a személytelen szabályalkalmazásban áll. Politikai és közhivatalnok viszonyát tehát egyrészt a szerepek elválasztottsága, másrészt az alá- és fölérendeltség határozza meg. A politikai felel a döntések tartalmáért a választóknak, a közhivatalnok a végrehajtás hatékonyságáért a politikai vezetésnek. A klasszikus elválasztás tanát foglalja össze az 1. táblázat.

### 1. táblázat

#### *A klasszikus elválasztás ideáltipikus sémája*

	POLITIKA	KÖZIGAZGATÁS
AKTOR	hivatásos politikai	köztisztviselő
SZEREPE	vezetés	adminisztrálás
FUNKCIÓ	döntés	végrehajtás
LEGITIMÁCIÓ	demokratikus	bürokratikus
FELELŐSSÉG	választóknak	politikai vezetésnek
INTÉZMÉNY	kormány	közigazgatás

#### *A klasszikus elválasztás „előnyei”*

Politika és közigazgatás elválasztásának „előnyei” – amelyeket a klasszikus elválasztás tanának kialakulása óta a különböző megközelítések egybehangzóan hangsúlyoznak (Mény 1991: 262; Dunleavy-O’Leary 1987: 169; Wichmann 1986) – a következők: 1. Stabilitás és folyamatosság létrejötte a közigazgatásban, függetlenül a kormányzat szintjén történő politikai és személyi változásoktól. 2. A „meritokratikus elv” érvényesülése a rekrutációban: előírt iskolai végzettség/szakképzettség, verseny (vizsgák) stb. révén. 3. A neutralitás a végrehajtásban: az állampolgárok egyenlő, pártatlan kezelése. 4. A személytelenség. 5. Az általános szabályok szerinti, a (politikai) feljebbvalók és az érintettek (állampolgárok) számára egyaránt kiszámítható működés.

A klasszikus elválasztás elve néhány évtizedig normaként, a politika és közigazgatás közti kívánatos viszonyról alkotott közfelfogás alapjául szolgált, és – jogintézményi reformok révén – ténylegesen formálta azt. Bár politika és közigazgatás elválasztása általánosan elfogadott normává vált és intézményesült a századforduló évtizedeiben, a gyakorlatban azonban csak jelentős korlátokkal érvényesült, és a politikai patronázs rendszerét mégsem tudta teljesen kiszorítani. Egyrészt ugyanis maradványaiban tovább éltek a tradicionális politikai patronázs technikái, másrészt újak keletkeztek a pártoknak a kormányzati rendszerbe, a végrehajtó hatalomba való behatolása, valamint a szociális állam kiépülése (*Leistungsverwaltung*) következtében. Az elválasztás normatív és intézményi érvényesülése mellett minden kormányzati rendszerben megjelent, illetve fennmaradt a politika és közigazgatás összefonódásának a tendenciája is. A bürokratikus kinevezés elvének konkurálnia kell a patronázs kisebb-nagyobb mértékben érvényesülő elvével.

Jelen írás ennek magyarázatát keresi az alábbiakban. Először kimutatjuk, hogy a klasszikus elválasztás tana maga sem mentes belső elméleti ellentmondásoktól (3. pont). A továbbiakban áttekintjük a patronázs politikaelméleti (4. pont), közigazgatástani (5. pont), szociológiai (6. pont) magyarázatait. Írásunk befejező részében pedig a patronázs alkalmazásának típusait és kiterjedését tekintjük át az európai demokráciák példáin keresztül (7. és 8. pont).

### 3. A KLASSZIKUS ELVÁLASZTÁS TANÁNAK ELMÉLETI PROBLÉMÁJA: A SEMLEGESSÉG ÉRTELMEZÉSE

Politika és közigazgatás klasszikus elválasztásának tana olyan belső elméleti problémát, ellentmondást tartalmaz, amely – normatív szinten is – korlátozza érvényességét: ez a közigazgatás semlegességének értelmezése. A közigazgatás politikával szembeni semlegessége a liberális demokrácia egyik alapvető mítoszává vált (Mény 1991: 287), a semlegesség pontos értelme és különösen viszonya a közigazgatás felelősségéhez azonban kevésbé tisztázott.

1. A közigazgatás semlegessége az egyik értelmezés szerint a végrehajtás módjára vonatkozik. A semlegesség itt a törvények pártatlan, részrehajlás-mentes alkalmazását, a *pártatlan ügyintézés*t jelenti: az egyes állampolgárok ügyeinek egyenlő, pártatlan (értsd: elfogultság-mentes) elbírálását, azaz a törvény azonos módon való értelmezését és alkalmazását az ügyfél személyétől függetlenül (személytelenség elve). A semlegesség a „jog uralma” a közigazgatásban. Ez nem jelenti azt, hogy a törvények nem tennének különbséget az állampolgárok egyes csoportjai között. Csak annyit jelent, hogy az állampolgárok között a törvény és nem a hivatalnok tesz különbséget. Az utóbbi feladata az általános szabály (törvény) alkalmazása az egyes esetre. A pártatlan ügyintézésnek ez az értelmezése része a 19. száz-

zadtól dominánssá vált európai közigazgatási felfogásnak, közhivatalnoki étosznak, és része a klasszikus elválasztás tanának is.

2. A közigazgatás politikai semlegességének egy másik jelentése az, hogy a közigazgatás nem vesz részt a politikai döntésekben, hanem pusztán a *politika végrehajtója*. A semlegesség nem jelent tehát *politikamentességet*, legfeljebb a közigazgatás önálló politikai szerepének hiányát. A közigazgatás a politika *eszközévé* válik (Mayntz 1985: 64). Amit gyakran a közhivatalnok politikai semlegességének, pártatlanságának neveznek, az valójában a kormány változó pártösszetételéhez igazodó „pártosságot” jelent (Rose 1988: 192); a közhivatalnok a mindenkori kormányt kiszolgáló „politikai kaméleon”. Ez a felfogás szintén illeszkedik a közigazgatás és politika klasszikus elválasztásának téziséhez.

3. Ha a közigazgatás semlegességének értelmét *politikai* síkon keressük, akkor meg kell különböztetnünk a közigazgatás „politikai semlegességének”, illetve „politikától való függetlenségének” fogalmát. A közigazgatás *politikai semlegessége* esetében a semlegesség nem a politikai döntésre, hanem a végrehajtására, a végrehajtás módjára vonatkozik, és megfelel a fent tárgyalt két felfogásnak: a pártatlan ügyintézésnek és a közigazgatás mint (politikai) eszköz felfogásának. Ezzel szemben, ha a közigazgatás a *politikától független*, azaz *autonóm* tevékenység, akkor maga tölt be politikai funkciót: a bürokrácia uralma jön létre. A közigazgatás autonómiája, politikától való függetlensége ellentmondásban van a közigazgatás feletti politikai kontroll normatív követelményével, és így – demokráciában – a demokratikus kontrollal is, valamint ellentmond a klasszikus elválasztás tanának. A végrehajtó hatalom, illetve a közigazgatás politikától való függetlenségének normatív követelménye végső soron a hivatalnok- vagy szakértő-kormány követelményéhez és a *politikai kormány* elutasításhoz vezet (Rose 1968).

*A klasszikus elválasztás tana tehát nem tartalmazza a közigazgatás autonómiájának, azaz politikától való függetlenségének a követelményét, sőt, ellentétben van vele. A közigazgatás politikai semlegessége csak politikai felelősségének keretei között értelmezhető: nem politikai függetlenséget, hanem éppen a közigazgatás politikának alárendelt eszköz-jellegét jelenti.* Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mert közigazgatás és politika elválasztásának tézisének Magyarországon gyakran úgy értelmezik, hogy az nem egyszerűen a közigazgatás politikai semlegességét, hanem a politikától való autonómiáját jelenti. Ez a felfogás a hatalommegosztás, illetve a hatalmak elválasztásáról szóló tan olyan radikalizálását jelenti, amely túlmegy a klasszikus elválasztás tanán, s azzal nem igazolható.

4. A közigazgatás klasszikus tanának további problémája a *közigazgatási szakszerűség viszonya a politikai semlegességhez* (azaz politikai felelősséghez). A klasszikus bürokrácia-elmélet két, egymásnak ellentmondó előfeltevéssel él: egyaránt feltételezi a közigazgatás szakszerűségét és politikai felelősségét (azaz semlegességét). A közigazgatási szakszerűség azt jelenti, hogy a bürokrácia működését



és eljárásait a szakszerűség – azaz egy politikától független szempont – vezérli. A közigazgatás politikai felelőssége ezzel szemben azt jelenti, hogy a bürokrácia felelősséggel tartozik valamely felsőbb politikai autoritásnak, parlamentáris demokrácia kormányzati rendszerében a kormánynak, illetve a kormány valamely tagjának (miniszter). A szakszerűség követelménye így ellentétbe kerülhet a közigazgatás politikai semlegességének követelményével (Bendix 1971: 147–148), az „eszköz” szereppel.

Hogy mit jelent a közigazgatás autonómiájának, illetve szakszerűségének potenciális ellentmondása a közigazgatás politikai kontrolljával, azt a parlamentáris kormányzat egyik fontos normájának, a *miniszteri felelősség* elvének a példáján illusztráljuk. Parlamentáris rendszerben a kormány és az egész végrehajtó hatalom (közigazgatás) feletti demokratikus kontroll alapvető intézménye a miniszterek elszámoltathatósága. A miniszter parlamenti (politikai) felelőssége csak akkor teremthető meg, ha kontrollt gyakorol a felelősségi körébe tartozó minisztérium és közigazgatási gépezet felett, azaz vezeti, irányítja azt (Hesse-Ellwein 1992: 339–340). A közigazgatás politikai felelőssége a miniszter parlamenti felelősségén keresztül jut érvényre. Ha a közigazgatás apparátusa nem tartozik felelősséggel a politikai vezetésnek (miniszternek), akkor egyben a közigazgatás feletti parlamenti (demokratikus) kontroll is megszűnik: a bürokrácia uralma jön létre.<sup>8</sup> A közigazgatás autonómiájának (politikai függetlenségének), illetve szakszerűségének az elve ezért szembekerül a közigazgatás politikai felelősségének elvével, esetünkben a bürokrácia demokratikus kontrolljával.

#### 4. A PATRONÁZS POLITIKAELEMÉLETI MAGYARÁZATAI ÉS KÉT TÍPUSA

A modern kor bürokratizálódási tendenciáival szemben a választott politikusok részéről állandó a törekvés a közhivatalok (legalább legfelső szintjének) átpolitizálására, a politikai patronázs fenntartására vagy kiterjesztésére. A patronázs ugyanis a legfontosabb eszköze egyrészt a közigazgatás feletti politikai kontrollnak és a kormányzati program megvalósításának, másrészt politikai hívek és támogatóik megjutalmazásának.

A politikai patronázs alkalmazása a közigazgatás felső – központi, illetve szövetségi – szintjén, a központi állami hivatalok (minisztériumok stb.) magasrangú köztisztviselőinek szintjén kisebb-nagyobb mértékben általános, természetesen országonként eltérő mértékben, mint ahogyan eltérő mértékben nyúlik le a központi közigazgatás középső és alsó rétegeibe.<sup>9</sup>

A patronázs alkalmazásának három általános elméleti magyarázata van. Az első a *politikusok hatalom-orientáltsága* (office seeking game). Ez a legáltalánosabb magyarázat, amely szerint a hatalom, amelynek gyakorlása a politika célja, (részint) éppen pozíciók feletti

rendelkezéssel gyakorolható. A politikusok és hivatalnokok közötti pozícióharc ezért két érdekcsoport hatalmi harcaként is értelmezhető. Minden szereplő célja saját politikai erőforrásainak növelése, azaz a – pozicionális és materiális – „javak” feletti rendelkezés.<sup>10</sup>

A patronázs második magyarázata a *patronázspozíciók jutalomként való alkalmazása*, szétosztása. A pozíciók – szétosztásuk révén – olyan erőforrást jelentenek, amelyek átválthatóak politikai támogatás szerzésére vagy növelésére. A lojalitás (pártfegyelem) fenntartása vagy növelése érdekében pozíciókat kell juttatni a parlamenti frakció tagjainak, a koalíciós partnereknek, a párthívek és személyes lekötelezettek szélesebb körének, a kampánytámogatóknak és az aktivistáknak.<sup>11</sup>

A patronázs harmadik magyarázata a *közigazgatás, a bürokrácia feletti kontroll eszközöként való felfogása és alkalmazása*. A politikai vezetésnek (kormány) politikai törekvései megvalósítása szempontjából döntő fontosságú, hogy lojális köztisztviselői karral rendelkezzen. Ha az nem lojális, nem vagy csak kisebb hatékonysággal tudja politikáját megvalósítani. Ez éppúgy érvényes demokratikus, mint bármilyen más kormányzati rendszerben. A normatív demokrácia-elmélet szempontjából a kérdés a következő: érvényre jut-e a választók többsége által megszavazott politika.<sup>12</sup>

A patronázsnak két nagy általános típusát – az „uralmi” és a „gondoskodó patronázst” – különböztethetjük meg. Az „*uralmi patronázs*” célja a patrónus befolyásának kiterjesztése vagy fenntartása a bizalmi emberek fontos döntéshozó pozíciókba való kinevezése révén (Wichmann 1986: 37, 46). A „*gondoskodó patronázs*” a párthívek hivatallal, pozícióval való megjutalmazását célozza; nem elsősorban az motiválja, hogy a betöltött pozíció révén mennyire nő a patrónus befolyása a döntéshozatalra, hanem az, hogy a kiosztott pozíció, hivatal mit nyújt a megjutalmazott párthíveknek (egzisztencia, karrier). A modern pártrendszerekben az utóbbi inkább a párton belüli, mint a közigazgatás feletti kontroll eszköze. A patronázs fenti három magyarázata közül az első és a harmadik inkább „uralmi”, a második inkább „gondoskodó patronázként” értelmezhető.

A patronázs e két típusa közül jelen írás témája az uralmi patronázs, az is elsősorban a közigazgatás feletti politikai kontroll szempontjából.<sup>13</sup> Az általános bürokratizálódási tendencia, az államapparátus hatalmasra duzzadása különös jelentőséget ad a közigazgatás feletti politikai kontroll kérdésének. Ha a köztisztviselői kar neutrális, a politikusi döntések egyszerű végrehajtója, akkor érvényesül a klasszikus elválasztás politikai döntés és adminisztratív végrehajtás között. Még ha a köztisztviselői kar egészének neutralitását, valamint politikai döntés és adminisztratív végrehajtás teljes elválasztottságát feltételezzük is, egy politikus ebben az esetben is szükségét érezheti olyan, az általa irányított közigazgatási hierarchia legfelső szintjén elhelyezkedő főtisztviselői körnek, amely *személyes lojalitással* van iránta, és amelyben személyesen megbízik. A patronázs ennél szélesebb körű alkalmazására a fenti három magyarázat mellett szerepet játszik az is, hogy – amint később látni fogjuk – a bürokrácia politikai neutralitása irreális feltételezés.

## 5. A PATRONÁZS KÖZIGAZGATÁSTANI MAGYARÁZATA: A „POLITIKAI KÖZIGAZGATÁS”

A klasszikus elválasztás tana szerint a döntéshozókkal szemben a köztisztviselők dolga csak a döntések egyszerű végrehajtása – ami politikai értelemben neutrális tevékenység, azaz a közigazgatás a politika eszköze marad –, és a politikai patronázs eddigi magyarázatainál nem léptünk ki az előfeltevések ezen köréből. A döntéshozatal és a végrehajtási tevékenység szociológiájának áttekintése azonban azt mutatja, hogy ez az előfeltevés nem tartható.

Ennek egyik oka a döntéshozatal természetében keresendő. *A köztisztviselők nem egyszerűen végrehajtói a politikusi döntéseknek, hanem részesei* (Dogan 1975; Mény 1991; Hecló 1977; Suleiman). A döntés-előkészítés ugyanis az egyre hatalmasabb bürokratikus apparátus feladatává válik. A központi közigazgatás szervei, a minisztériumok például elsősorban nem végrehajtó, hanem döntés-előkészítő és döntéshozó szervek.<sup>14</sup> A törvénytervezetek előkészítését, de a hosszabb távra szóló reformmunkálatokat is közhivatalnokok végzik, a döntések jelentős részét, különösen a rutinszerű napi döntéseket maguk a köztisztviselők hozzák meg.<sup>15</sup> A politikusok ezért csak a köztisztviselői apparátusra támaszkodva, velük együttműködve érhetik el politikai céljaikat.

A döntéshozatali folyamatban a köztisztviselők a politikusokkal szemben *szakmai fölényben* vannak és információs monopóliummal rendelkeznek (Mayntz 1995: 66). A közigazgatás egy-egy területét irányító politikusok nagymértékben rá vannak utalva az alájuk rendelt állandó köztisztviselői karra. A köztisztviselők szakmai fölénye különösen azokban az országokban erős – mint például Anglia –, ahol a minisztert sem képzettsége, sem megelőző politikai karrierje nem köti az adott tárcahoz, amelyet irányít. A köztisztviselők *információs „monopóliuma”* nemcsak azt jelenti, hogy a politikusok döntési helyzetben rá vannak utalva a részletinformációkkal rendelkező hivatalnokokra, hanem azt is, hogy a köztisztviselők aktív részesei *a politikai napirend formálásának*. Az adott tárca kompetenciakörében levő területekről érkező új információk (különböző követelések, konfliktusok, feszültségek stb.) szelektálásával nagymértékben befolyásolják, hogy mely ügyek kerülnek „politikai szintre”, döntés elé.<sup>16</sup>

A közhivatalnokok „hatalmi helyzete” a fölébük helyezett politikusokkal szemben egyaránt érvényesül a döntéshozatal olyan különböző szintjein, mint 1. a napi politikai-adminisztratív rutin, 2. a törvénytervezetek előkészítése<sup>17</sup>, vagy 3. az intézményi-politikai reformok.

A másik magyarázat, amiért a politika és a közigazgatás merev elválasztásáról szóló klasszikus tanítás nem tartható, a *végrehajtás természetében* keresendő. A klasszikus elválasztás felfogása szerint a köztisztviselők a politikusi döntések végrehajtói, önálló szerepük nincs: a közigazgatás a politika által kitűzött célok megvalósításának egyszerű eszköze. *A döntések végrehajtása, a szabályalkalmazás azon-*

*ban nem egyszerűen neutrális tevékenység: a köztisztviselők jelentős formális mérlegelési jogkörrel (közigazgatási diszkréció) és még nagyobb informális szabadsággal rendelkeznek a „végrehajtás” során. A döntés és végrehajtás közti merev dichotómia sokszor meglehetősen mesterséges. A közigazgatási működés tulajdonképpen végtelenített döntéshozatali láncként is felfogható (Molnár 1994: 7), még ha ezek a döntések nem is mindig formalizáltak és legitimáltak, s nincsenek döntésként kezelve – amelyek jelentősen befolyásolhatják az eredeti „politikai szintű” döntés tartalmát. A végrehajtás nem más, mint a „döntéshozás folytatása más eszközökkel”, ahol azonban már mások a döntéshozók (Mény 1991: 241).*

Fentebb láhattuk, hogy a közigazgatási bürokrácia – miként az elmúlt évtizedek politikai szociológiai munkái egybehangzón megállapítják (pl. Suleiman 1984b: 4–7; Mény 1991: 240) – a döntéshozatal és a végrehajtási tevékenység minden lépésében aktív szerepet játszik. A közigazgatás informális hatalommal rendelkezik a döntéshozatalban és formális *diszkrécióval* (szabad mérlegelési joggal) a végrehajtás jelentős területein, így nemcsak adminisztratív funkciót tölt be, de politikai szerepe is van. A közigazgatás politikai értelemben tehát nem neutrális tevékenység: a klasszikus elválasztás – még ha mint norma fennmaradt is – a gyakorlatban fikció. A közhivatalnoki réteg politikai hatalommal és befolyással bír, s miként a *bürokrácia* fogalma jelöli, uralmi rendszert alkot. Ez magyarázza, hogy a politikusok számára miért olyan fontos a köztisztviselői kör feltétlen lojalitása, mégpedig nemcsak jogi, hanem politikai értelemben is. A patronázs a bürokrácia hatalmának ellensúlyozására alkalmas eszköz a politikai vezetés kezében. Politikusok és köztisztviselők viszonylatában a patronázs alkalmazása teszi lehetővé, hogy a választott politikusok a bürokrácia felett némi kontrollt gyakoroljanak.<sup>18</sup>

## 6. A PATRONÁZS SZOCIOLÓGIAI MAGYARÁZATA: A BÜROKRÁCIA MINT POLITIKAI AKTOR ÉS A KÖZHIVATALNOKI KAR ÁTPOLITIZÁLÓDÁSA

A közhivatalnoki kar semlegességét tételező nézetek arra a fikcióra építenek, hogy a bürokráciának nincsenek saját érdekei, a köztisztviselői kar – illetve az őt alkotó társadalmi csoportok – nem rendelkeznek csoportérdekekkel, értékekkel, eszmékkel stb. A társadalomtörténet, a szociológia és az elitkutatás elmúlt évtizedekben elért eredményei ezzel szemben azt mutatják, hogy a *köztisztviselői réteg* nem „társadalom feletti”, hanem *saját csoportérdekkel és szerepfelfogással rendelkezik*. Ez egyaránt érvényes a közigazgatásra mint szervezetre, illetve a közhivatalnoki karra mint funkcionális csoportra. A köztisztviselői kar érdekcsoportonként való felfogását három tényező is indokolja: funkcionális szervezetként való működése, személyzetének rekrutációja és szociokulturális származása, valamint a közhivatalnoki étosz és szerepfelfogás.

Az első, az állami bürokrácia *funkcionális érdekcsoportként* való felfogása az 1950-1960-as évek óta magától értetődő. Minden szervezet, illetve társadalmi csoport első számú érdeke az *önfenntartás*, s ez így van az állami bürokrácia esetében is (Mayntz 1985: 66). Az állami bürokrácia esetében ez az igény különösen erős legitimitást nyer, hiszen ő működteti az állami intézményeket és hordozza, fejezi ki az állam kontinuitását. Az érdekcsoportként való felfogás melletti másik megfontolás az, hogy a közigazgatási (rész)apparátusok *meghatározott kormánypolitika követésében és fenntartásában érdekeltek*: olyanban, amely szolgálja a szervezeti kontinuitást (pl. tárca-költségvetés fenntartása vagy növelése), amely kielégíti az „ügyfélkör”<sup>19</sup> és a nyomáscsoportok felől érkező követeléseket, és amelyből így neki is haszna van (Mény 1991: 241; Suleiman 1974: 170-177). A közigazgatás status quo-érdekeltségét és a szervezeti inerciát mutatja, hogy például a jóléti állam leépítését az erre irányuló évtizedes politikai kurzus sem tudta elérni, legfeljebb az állami újraelosztás arányának növekedését volt képes megállítani.<sup>20</sup>

A közhivatalnoki kar érdekcsoportként való felfogását sajátos *szociokulturális eredete és rekrutációja* is magyarázza. A köztisztviselői kar személyzetének társadalmi háttere általában igen karakteres képet mutat. A közhivatalnoki réteg nem a társadalom rétegződésének, csoportösszetételének arányos tükörképe, hanem néhány, gyakran igen szűk társadalmi csoportból rekrutálódik (Armstrong 1973; Putman 1976). Gyakran éppen ez szolgált a „negatív patronázs”, azaz a köztisztviselők körében végzett politikai tisztogatások indokálul az új – s eltérő szociális összetételű – politikai elit számára, miként a francia forradalom idején, a weimari köztársaság első éveiben, vagy az 1945 utáni Németországban és Magyarországon, a „náciitlanítási” kampányok időszakában.

Az érdekcsoportként való felfogás harmadik magyarázata a *köztisztviselői kar szerepfelfogása, étosza*. A klasszikus közigazgatástan, a közfelfogás és a közhivatalnoki étosz szerint is a köztisztviselő a „közérdek” szolgája, a közhivatalnoki kar a közérdek hordozója. Ez azonban azt is jelenti egyben, hogy saját eszméi vannak arról, mi a „közérdek”<sup>21</sup>; a köztisztviselő elit így esetenként konfliktusba kerülhet a politikai elitel, a politikai vezetéssel. A politikai elitől eltérő karakteres társadalmi származás mellett ez a magyarázata annak a történeti értékelésnek, amely szerint az általában felső-középosztálybeli származású köztisztviselői elit „bojkottálni” igyekezett a forradalmak révén belülről, illetve a megszálló hatalmak révén „kívülről” bevezetett, új köztársasági és demokratikus rezsimek kormánypolitikáját 1918 után. A szociáldemokraták által pénzügyminiszternek kinevezett marxista teoretikus, Rudolf Hilferding idegösszeroppanást kapott, miután kinevezését követően a minisztériumi apparátus az aktákat úgy „eltérítette”, hogy mindig üres íróasztal előtt kellett ülnie. A „bürokratikus szabotázs” nemcsak esetenként elhangzó politikai jelszó, de nem ismeretlen a szakirodalomban sem (Jacoby 1969:

250). Politikai rezsim-, illetve nagyobb politikai irányváltáskor, politikai-intézményi reformok bevezetésekor gyakran megjelenik.

A fenti megfontolások alapján azt mondhatjuk, hogy – a klasszikus elválasztás implicit előfeltevéseivel ellentétben – a köztisztviselők saját érdekekkel bíró társadalmi csoportot alkotnak, s így – stratégiai helyzetük révén, továbbá mint az államot képviselő réteg – esetenként önálló aktorként jelennek meg a politikai térben. A politika bürokratizálódásán azonban nem egyszerűen a köztisztviselők szociológiai csoportként való megjelenését kell értenünk, s nem is csak annyit, hogy – miként egy korábbi pontban tárgyaltuk – a politikai döntéshozatal bürokratizálódik, azaz hogy a közhivatalnoki kar funkcionális szerepe révén része lesz a politikai döntéshozatalnak. A politika bürokratizálódása azt is jelenti, hogy Európában – Anglia kivételével<sup>22</sup> – a közhivatalnoki réteg benyomul a politikai akaratképzés klasszikus (input) intézményeibe is: a pártokba és a demokratikus képviseleti testületekbe. Németországban, ahol ez a folyamat már a 19. században elkezdődött és a leginkább előrehaladt, az 1950–1960-as években a Bundestag képviselőinek mintegy 20–30 százaléka, az 1970-es évektől kezdődően mintegy 40 százaléka köztisztviselő (tanárokkal és professzorokkal együtt). A tartományi parlamentekben ez az arány gyakran az 50 százalékot is meghaladja (Wunder 1986: 184). Franciaországban 1958 és 1978 között a nemzetgyűlési képviselők 31 százaléka, 1981-ben 53 százaléka került ki a köztisztviselők közül<sup>23</sup> (Mény 1991: 285).

A képviselő-testületek mellett a köztisztviselők egyes országokban a kormányba is benyomultak. Az NSZK-ban 1969-ig a miniszterek magas rangú közhivatalnokkal is képviselthették magukat a kormányülésen (Mény 1991: 346). Ahol a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elve alapján a parlamenti képviselői mandátum és a miniszteri tisztség összeegyeztethetetlen, ott – így például Franciaországban és Hollandiában – maguk a miniszterek is gyakran főtisztviselőkből rekrutálódnak (Dogan 1975: 10). Franciaországban az Ötödik Köztársaság „fél-elnöki” rendszere, valamint De Gaulle-nak a politikusoktól való személyes idegenkedése miatt ez különösen jellemző volt: 1959 és 1981 között a miniszterek 41 százalékát magas rangú állami hivatalnokokból nevezték ki (Mény 1991: 285). Ez szintén felveti a *politikai illetve hivatalnok (szakértői) kormány* problémáját, amelyre korábban utaltunk a köztisztviselők politikai semlegességének értelmezése kapcsán. A köztisztviselőknek ez a térnyerése a politika klasszikus képviseleti és végrehajtó szerveiben – a bürokrácia politikai kontrolljával, illetve a patronázzsal szemben – „fordított kolonizációs” folyamatot (Shefter 1977: 432) jelent, és azt mutatja, hogy a modern demokráciákban politika és közigazgatás, vagy még inkább a politikusi és köztisztviselői szerep mindkét irányból erősen összefonódik.

### *A közhivatalnoki kar átpolitizálódása*

A köztisztviselők magas aránya a törvényhozásban és a kormányban a köztisztviselői kar átpolitizálódását mutatja; nem is elsősorban azaz, hogy itt egy szakmai, illetve funkcionális érdekcsoport politikai szerephez jut, hanem inkább mint annak indikátora, hogy mennyire háttérbe szorult az európai kontinens demokráciáiban a köztisztviselők politikai neutralitásának, valamint a köztisztviselői és politikai szerepek, karrierök összeférhetetlenségének a klasszikus elválasztás tanában felállított normatív követelménye.

A köztisztviselői kar politikai befolyásának és szerepének, valamint a politikai vezetés részéről ezzel szembeállított patronáznak egyaránt következménye a *közhivatalnoki kar jelentős mértékű átpolitizálódása*. Az NSZK-ban a felső szintű (minisztériumi) köztisztviselői karrierben a párttagság gyakran jelent előnyt<sup>24</sup> – 1972-ben a magas rangú minisztériumi köztisztviselők mintegy fele (Dyson 1979: 152), 1981-ben már mintegy kétharmada párttag (Hoffmann-Lange 1992: 159). Franciaországban nemcsak jelentős a köztisztviselők körében a párttagság, hanem egyenesen a politikai és köztisztviselői karrier, s ezzel a politikai és adminisztratív elit összefonódása jött létre az Ötödik Köztársaság időszakában (Suleiman 1984b). Az osztrák közigazgatás átpolitizáltságát jól mutatja például az, hogy a munkahelyi érdekképviseleti testületek tagjainak a megválasztásakor is az országos nagypolitika pártjai versenyeznek, s kapják a szavazatok túlnyomó részét (95%-át) (Neisser 1991: 147). Az egyes minisztériumok „üzemi tanácsainak” politikai összetétele, illetve annak változása bepillantást enged a pártpolitikai patronázs felső szintjébe. A német szövetségi és tartományi minisztériumokhoz hasonlóan Ausztria esetében is megfigyelhető, hogy az egy-egy minisztérium élén bekövetkező politikai váltás hatására miként módosul az alárendelt köztisztviselői kar politikai színezete, összetétele. Minél hosszabb ideig marad egy minisztérium egyazon párt irányítása alatt, a köztisztviselői kar politikai hozzáigazítása, hasonulása annál nagyobb mértékű. A mintegy két évtizedes nagykoalíció után, az 1967-es munkahelyi érdekképviseleti választásokon ugyanis a folyamatos néppárti (ÖVP) reszortként működő minisztériumokban a Nép-párt 74 százalékos, míg a folyamatosan szocialista (SPÖ) reszortként működőkben az SPÖ 69 százalékos többséget szerzett. A későbbi egypárti kormányok időszakában a kormányzó párt a riválisától megszerzett reszortoknál egy-egy kormányzati ciklusban mintegy 5 százalékponttal tudta politikai pozícióit javítani az adott minisztérium köztisztviselői körében (Müller 1988: 469). Ezek a számok a politikai patronázs alkalmazásának a lehetőségeit és korlátait egyaránt jelzik.

## 7. A PATRONÁZS ALKALMAZÁSÁNAK MÓDJA, TÍPUSAI ÉS KITERJEDÉSE

### 7.1. A patronázs alkalmazásának módja

A patronázs alkalmazásának – az alkalmazás módját illetően – háromféle típusát különböztetjük meg az alábbiakban. Először is, a patronázs része a demokratikus kormányzat normális, üzemszerű működésének, a politikai-kormányzati rutinnak, s mint ilyen, elsősorban a politikai (kormányzati) ciklusokhoz kötődik. Másodsorban, nagyobb politikai irányváltások, reformok is gyakran személyi konzekvenciákkal járnak. A patronázs alkalmazásának harmadik, kampányszerű módjára politikai tisztogatások idején, azaz általában politikai rendszerváltások kerül sor, vagy akkor, amikor a köztisztviselők rendszer (alkotmány) iránti lojalitása kérdésessé válik.

#### A POLITIKAI CIKLUS

Egy kormány hivatalba kerülésekor minden tagja – a reszort-elnöknek megfelelően – valamelyik központi közigazgatási szerv, azaz minisztérium (és az alá tartozó intézményrendszer) irányítását kapja feladatul. Amikor egy miniszter kinevezése után először – s gyakran életében első alkalommal – belép a minisztérium kapuján, akkor szinte megoldhatatlan feladattal találja magát szembe. 1. Olyan terület kell irányítania, amelynek nem szakembere. 2. Hatalmas, sok száz – gyakran több ezer fős – minisztériumi apparátus, valamint az alatta levő intézményrendszer irányítása, ellenőrzése, működtetése a feladata. 3. Olyan köztisztviselőkre van utalva, akiket nem ismer és nem tudja, hogy személyesen és politikailag mennyire bízhat meg bennük. 4. Mindez olyan helyzetben történik, amikor a miniszter kinevezése napjától a minisztérium és a hozzá tartozó egész közigazgatási intézményrendszer tevékenységéért politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek vagy/és a kormányfőnek. Politikai jövője függ tehát a minisztérium működésétől.

A miniszter és az alárendelt közigazgatási apparátus közti bizalmi és lojalitási viszony a kormányozhatóság fontos eleme. E *kormányozhatósági problémának* a megoldására az európai demokráciákban kialakult gyakorlat a minisztériumot vezető politikus és az állandó közigazgatási apparátus közé egy általában közhivatalnokokból rekrutálódó *politikai hivatalnokréteget* iktat be. Ezt a politikai hivatalnokréteget maga a miniszter választja és nevezi ki olyan emberekből, akikben személyesen és politikailag egyaránt megbízik. E politikai-hivatali pozíciók betöltése alkotja a patronázs elsődleges körét. Az érintett pozíciókban történő személyi változások nem bürokratikus szabályok, hanem a politikai folyamatok függvényeként alakulnak: elsősorban a politikai ciklusokhoz (kormány- vagy/és miniszterváltás) vagy politikai irányváltáshoz (kormányzati/miniszteri reformok stb.), azaz a demokratikus politikai üzem rutinszerű működéséhez kötődnek.



## A REFORM

A politikai patronázs alkalmazása jelentősebb *kormányzati-politikai irányváltás* vagy *politikai-adminisztratív reform* esetén kiterjedésében és intenzitásában is gyakran túlmutat a rutinszerűen működő politikai patronázson. Ha a kormány olyan új politikai program vagy reform megvalósítást tűzi ki célul, amely a központi közigazgatás felső szintű apparátusában – a köztisztviselők eltérő érdekei, beállítottsága vagy csak egyszerűen status quo orientáltsága, valamint az apparátusi inercia miatt – jelentős ellenállásra számíthat, vagy ellenállással találkozik, akkor azt gyakran személyzeti politikával, a közigazgatás „átpolitizálásával” próbálja megtörni, s politikáját a bürokrácia ellenállásán keresztülvenni. Az *Egyesült Államokban* F. D. Roosevelt jelentős személyzeti munkával valósította meg a New Deal programját (Heclo 1977: 71; Mayntz 1984: 64). Közlebbi példa a piaci hatékonyságelvű thatcheri politikai és adminisztratív reformkísérlet az 1980-as évek második felében, amely eltért a *brit* közigazgatás bürokratikus üzemmódjától és kikezdte a civil service hagyományos szerepfelfogását és neutralitását. A kormánypolitikának a „status quo”-t őrző intézményeken és mentalitásokon való keresztülviteléhez – a thatcheri adminisztráció Angliában újnak számító felfogása szerint – nem volt elegendő a köztisztviselők neutrális szerepfelfogása és magatartása: az új politika melletti lojalitásra és személyes elkötelezettségre volt szükség (Rose 1988; Kingdom 1990: 31). A megszokott rutinnál kiterjedtebb személycserékkel járt az NSZK-ban a szociáldemokraták első<sup>25</sup>, 1969-es kormányra kerülése. A szociáldemokraták – a korabeli sajtó terminusával – komoly politikai „tiszogatásokat” hajtottak végre a csaknem két évtizedes kereszténydemokrata-keresztényszocialista többségű kormányzás alatt bejáratott közigazgatási személyzet körében, hogy politikájuk végrehajtásához kellően lojális hivatalnoki kart teremtsenek (Dyson; Mayntz 1985; Steinkemper 1974; Wunder 1986). *Franciaországban* ehhez az 1969-es német baloldali politikai fordulathoz hasonlítható az 1981-es szocialista fordulat: a Mitterrand 1981-es győzelmét követő első 1945 utáni szocialista- (kommunista) kormányalakítás, amely a „burzsoá” közigazgatás<sup>26</sup> felső szintjének némi politikai megtisztításával járt (Torstendahl 1991: 209-210). A szocialista kormányzás első évében a központi közigazgatás 139 igazgatói rangú köztisztviselőjéből 59 (42%) tarthatta meg posztját, 6-ot (4%) áthelyeztek, 64-et (46%) leváltottak és 10 új igazgatói posztot hoztak létre (Mayntz 1984: 112).

## A REZSIMVÁLTÁS

A klasszikus elválasztás normájának erejét, valamint a politikai vezetésnek a közhivatalnoki karra való ráutaltságát mutatja, hogy a közigazgatás szélesebb körű vagy *általános politikai „megtisztításának”* programja legfeljebb politikai forradalmak és rezsimváltások idején nyert legitimitást, amire a francia, a német, de a magyar történelem is bőszéggel szolgált példákat. A rendszerváltás keretében történő politikai tisztogatás számbavétele a demokratikus üzemmó-

don kívülre történő kitekintést jelent, amit – jelen keretek között – az indokol, hogy a tömeges politikai tisztogatások gyakorlatától a demokratikus átmenetek, illetve az azokat követő periódusok sem mentesek teljesen.

A kormányváltáshoz kötődő rutinszerű patronázs magyarázata a politikus és közhivatalnok közti személyes konfliktus, illetve a személyes bizalmi viszony hiánya, a reformpolitikához kötődő patronázzs a politika és a bürokrácia funkcionális ellentéte (működési mód, illetve funkcionális érdekcsoport), ezzel szemben a rezsimváltást követő tisztogatások (az ún. negatív patronázzs) magyarázata a rezsimváltással hatalomra került új politikai elit és a régi hivatalnok elit közti társadalmi (csoport) konfliktus. Indítéka rendszerint az, hogy az új politikai elit a köztisztviselői kart nem társadalom felett lebegő, politikailag „neutrális” közszolgálat képviselőjének, hanem valamely ellenérdekelte társadalmi csoport – általában az összeomlott régi rezsim – vagy eltérő társadalmi-politikai rendszer reprezentánsának tekinti.

A közigazgatásban tömeges – a középső és alsó szintet is elérő – politikai tisztogatásokra Franciaországban az 1789-es forradalmat követően, majd a 19. századi gyakori forradalmak és rezsimváltások nyomán (Mény 1991: 280), Németországban és Magyarországon 1945 után került sor. Az 1918-as demokratikus és az 1933-as náci rezsimváltás Németországban csak a köztisztviselők legfelső rétegét érintette.<sup>27</sup> A *weimari köztársaság* vezető politikai elitje például a hivatalnoki kart monarchistának, a régi nemesség reakciós képviselőjének és politikailag illojálisnak tekintette, ezért 1919–1922 között a politikai tisztogatás többféle módszerével próbálkozott körükben, amelyek részben eredménnyel is jártak (Wunder 1986: 116–124). 1919-ben egy porosz kormányrendelet lehetővé tette, hogy a császársághoz hű, a köztársaságra felesküdni nem kívánó köztisztviselők önként – „korkedvezményel” – nyugállományba vonuljanak, amivel a tisztviselők mintegy 10 százaléka élt (Mayntz 1984: 176). A porosz kormány 1919-ben a területi közigazgatási vezetők (Ober- und Regierungspresidenten) és rendőrfőnökök mintegy felét, 1920-ban, a Kapp-pucstól 96 politikai köztisztviselőt – köztük 88 Landratot – váltott le (Wunder 1986: 122). Ekkor keletkezett a „Partei-buchbeamten” kifejezés, amely mindmáig használatos a politikai patronázzs pejoratív megjelölésére. A náci hatalomátvételt követő politikai tisztogatások részben ezen korábbi szociáldemokrata tisztogatások ellenreakcióját, a weimari köztársaság szociáldemokrata politikai tisztviselőinek az eltávolítását jelentették. Poroszországban például 1933–1936 között csaknem valamennyi politikai köztisztviselőt leváltották, a magasabb rangú klasszikus köztisztviselőknek azonban csak 10 százalékat, az alacsonyabb rangú szolgálatot pedig egyáltalán nem érintették (Wunder 1986: 139).

A német közigazgatás legnagyobb, átfogó politikai tisztogatását 1945 után az úgynevezett „*náci-liquidálás*”-i program jelentette. Ez a program a kollektív bűnösség elvéből kiindulva minden felnőtt munkaképes állampolgárt érintett; a totális tisztogatás eszméje a totális

háború reakciója volt. A gyakorlatban ugyan kevesebb, mintegy 3,7 millió ember került vizsgálóbizottság elé, de a tisztogatási kampány minden közhivatalnokot érintett (Wunder 1986: 151).

A rezsimlojalitás kérdése azonban nemcsak rendszerváltás idején, hanem „békeidőben” is felmerülhet. Az 1960-as évek végi baloldali mozgalmak reakciójaként az NSZK-ban az 1972-es „radikalizmus-rendelet” nyomán az Alkotmányvédő Hivatal (politikai rendőrség) közreműködésével csaknem 1,5 millió német köztisztviselőt „világították át” az alkotmányellenes baloldali radikálisok kiszűrése végett (Wunder 1986: 182).

## 7.2. A patronázs kiterjedése

A patronázs kiterjedése alkalmazásának módjától is függ. A kormányzati ciklushoz kötődő rutinszerű patronázs elsődleges terepét a közigazgatás – a kormány közvetlen vezetése és irányítása alatti – csúcstestvényei, a minisztériumok jelentik. A *minisztériumi politikai-hivatali pozícióknak* (amelyek potenciális patronázspozíciók) funkcionális értelemben a minisztériumi szervezeten belül három, mindösszesen pedig öt nagyobb köre épült ki.

1. Az első a minisztériumi szervezeti hierarchiának a miniszter alatt elhelyezkedő legfelső, általában két-három szintje alkotja. Ez az NSZK-ban, ahol a politikai kinevezés a „politische Beamten” rendszerével jogilag is formalizált, a szövetségi minisztérium egész közigazgatási apparátusát vezető államtitkárt, valamint az osztályvezetők pozícióinak körét (magyar terminussal és a mai magyar hivatali hierarchiának megfelelően: a közigazgatási államtitkárt és a helyettes államtitkárokat) foglalja magában, s a szövetségi kormányt tekintve 1991-ben 156 pozíciót jelentett (Rudzio 1991: 284). *Magyarországon*, ahol a legtöbb európai demokráciához hasonlóan a politikai közhivatalnokok rendszere explicit módon nem formalizált, de a gyakorlatban mégis kialakult, a patronázs által a minisztériumi szervezetben közvetlenül az első három hivatali vezetői szint érintett: a közigazgatási államtitkári, a helyettes államtitkári szint, valamint a minisztériumi főosztályvezetők köre.<sup>28</sup>

2. A potenciális patronázspozíciók második körét néhány, a minisztériumi szervezeti hierarchiából kiemelt, közvetlenül a miniszter irányítása alatt álló szervezeti egység alkotja. Ilyen gyakran a személyzeti, a sajtó és PR- vagy a tervezési osztály.

3. A harmadik kör a miniszter személyes titkárságából és közvetlen munkatársainak köréből áll, amelynek leginkább kiteljesedett és intézményesült formája a francia miniszteri kabinet rendszere. A Franciaországban és Belgiumban alkalmazott miniszteri kabinet számos munkatársat foglal magában<sup>29</sup> – ezeket a miniszter személyesen toborozza – s a minisztérium tervező, irányító és politikai központjává vált, míg az NSZK-ban például a miniszter csak egy-két szemé-

lyes bizalmasára támaszkodhat – igazi kabinetrendszer nem alakult ki (Mayntz 1984; 179).

4. Negyedikként megemlíthetjük a miniszter tanácsadói körét vagy testületét, amely általában nem tartozik a minisztérium hivatali apparátusához és köztisztviselői köréhez, s tagjai gyakran külső személyek. Ilyen tanácsadók ugyan szinte mindenhol akadnak, de politikailag jelentős tanácsadói rendszer mint a kormányzat fontos és állandó intézménye a miniszterek mellett csupán az amerikai adminisztrációban alakult ki.

5. Az ötödik a minisztérium szervezetén kívüli, a minisztérium közvetlen irányítása alatt álló – funkcionális, területi szervezetek – közigazgatási szervezetek köre, amelyek vezetőinek kinevezési joga általában a miniszter kompetenciájába tartozik.

Az egyes kormánytagok vezetése alatt álló minisztériumok mellett létezik egy sor fontos, közvetlenül a kormány (fő) – vagy az államfő – alá rendelt közigazgatási és azon kívüli közintézmény, amelyek vezető pozíciói általában a kormányfői/államfői kinevezés jogkörbe tartoznak. Ezek alkotják a potenciális patronázs-pozíciók második körét. E pozíciók köre államonként eltér, de általában ide sorolhatók a végrehajtó és bírói hatalomhoz tartozó szervek vezetői, például állambiztonsági szolgálat(ok), a területi vagy helyi közigazgatás vezetői, főállamügyész, vezető bírók, illetve olyan állami és „fél-állami” intézmények vezetői, mint például a társadalombiztosítás, az állami televízió és rádió vagy a központi bank.

A politikai patronázs alkalmazásának van két további olyan területe, amely kívül esik a klasszikus közigazgatás körén, de bizonyos országokban – különösen az 1945 utáni időszakban – kiterjedtsége miatt igen fontos szerepet tölt be. Az egyik a gazdaság *állami vállalati szektora*, amelynek vezető menedzsment-pozíciói – a „közérdek”, illetve a kormánypolitika érvényesítése végett – kormányzati kontroll alatt állnak. Ezek a patronázs-pozíciók azonban nem hagyományos köztisztviselői pozíciók, és politikai szempontú elosztásuk gyakran inkább jutalmazásnak tekinthető („gondoskodó patronázs”), mintsem a végrehajtás és apparátusa feletti politikai kontroll érvényesítésének. Az állami szektorra kiterjed az osztrák „Proporz” rendszer és ez az úgynevezett olasz *Lottizazione* fő területe is<sup>30</sup> (Mény 1991: 278), de alkalmazása a közigazgatás személyzeti rendszerét tekintve leginkább „zárt” Angliában is bevett.

A másik, a klasszikus közigazgatás területén kívüli, de egyre kiterjedtebb terület, ahol a patronázsrendszer érvényesül, a *fél-állami szervezetek* köre. A társadalombiztosítási „önkormányzatok”, kormányzati tanácsadó testületek, köztestületek, különböző bizottságok több ezer tiszteletbeli, de gyakran fizetett tisztségviselőjét általában a kormány, illetve az egyes miniszterek nevezik ki.<sup>31</sup>

## 8. POLITIKA ÉS KÖZIGAZGATÁS ÖSSZEFONÓDÁSÁNAK HÁROM EURÓPAI TÍPUSA (PATRONÁZS AZ EGYES ORSZÁGOKBAN)

A *patronázspozíciók köre* országonként igen eltérő. Kiterjedése több tényező függvénye, amelyek között szerepet játszik egyrészt a *közigazgatási centralizáció mértéke*, másrészt a *köztisztviselői rendszer jellege*<sup>32</sup>, harmadrészt a *pártrendszer* (Mény, 1991, 273 és 281). Eltérő az is, hogy a politikai tisztviselők *státusa jogilag* formalizált-e, mint a német „*politischer Beamte*” esetében, vagy csak informálisan elismert, mint Franciaországban vagy Ausztriában. A politikailag „semleges”, a politikai szférától intézményesen elválasztott és jogilag is védett brit „*civil service*” Európában – és az egész világon – kivételnek számít<sup>33</sup>. Az európai demokráciákban a patronázs eszköztára – ha bizonyos mértékben el is marad az Amerikai Egyesült Államokétól – a közigazgatás feletti politikai kontroll általánosan alkalmazott eszköze. Az alábbiakban politika és közigazgatás összefonódásának néhány jellegzetes európai típusát tekintjük át, a klasszikus elválasztás normáját intézményesítő brit *civil service*-től az összefonódás típusai felé haladva.

A közigazgatás politikától való elválasztásának mintaországa *Anglia*<sup>34</sup>. Az angol *civil service* létrejötté azonban nem függ össze sem a brit parlamentarizmussal, sem pedig a jogállamiság tradíciójával. A 18. században a legendás angol parlamentarizmus meglehetősen korrupst volt, és a 19. század közepéig mindennapos a patronázs alkalmazása közhivatali pozíciók betöltésénél. A parlamenti korrupció oka éppen a parlamentáris kormányzat kialakulása, azaz az a követelmény, hogy a kormánynak időről időre szüksége volt a parlament többségének bizalmára egy-egy törvény elfogadásához, s ezt meglehetősen prózai módon állította elő: szavazatok vásárlásával. A patronázs, amely egészen a postamesteri hivatalok betöltéséig terjedt, a modern politikai és a tradicionális rokonsági nepotizmus keveréke volt (Parris 1969). A *civil service* létrehozása az 1854-es *Northcote-Trevelyan Commission* jelentése és javaslati nyomán történt, s a század végére kapta meg későbbi formáját. A kialakuló „*civil service*”-nek a politikától való elválasztását három elv intézményesülése teremtette meg.

Az első a *zárt, jogilag és intézményesen is elkülönült*, privilégiumokkal és bizonyos önállósággal bíró köztisztviselői rendszer létrehozása. A közhivatalnokok rekrutációját és előmenetelét meritokratikus és bürokratikus elvek szabályozzák. A kinevezési és előmeneteli rendszer köztisztviselői testületek irányítása alatt áll. A *civil service*-nek ez a zártsága egyben a politikától is bizonyos védettséget teremtett.

A második alapelv a *köztisztviselői étosz* része: ez a „*civil servant*” politikailag semleges, azaz minden kormányt és kormánypolitikát egyaránt kiszolgáló semlegesség és lojalitás étosza. A harmadik, ami az első kettő garanciájává is vált, a *közhivatalnoki és a politikai karrier összeférhetetlenségének elve*: közhivatalnok nem léphetett politi-

kai pályára, nem lehetett parlamenti képviselő. A köztisztviselői és politikusi karrier két egymástól eltérő és elválasztott karrierutat jelentett és jelent ma is. A „civil servant” politikai „semlegességének” garanciája, hogy politikai jogai más tekintetben is korlátozottak: párttevékenység, szakszervezeti tagság egyaránt korlátozott a számára. A „civil service” zártága a politikától való védettséget, a közhivatalnok politikai tevékenységének korlátozása pedig a politika „védelmét” teremtette meg. Ez mintegy egy évszázadra biztosította politika és közigazgatás egymástól való *kölcsönös izolációját*.<sup>35</sup>

A civil service politikától való védettsége a rekrutációs, kinevezési és előmeneteli rendszerre (személyzeti rendszer), valamint a működés módjára vonatkozik: nem jelent politikai függetlenséget. A brit közzolgálat politikailag nem autonóm vagy független, hanem semleges: azaz, minden kormány hűséges, engedelmes eszköze (Rose 1984: 140–141).<sup>36</sup>

Politika és közigazgatás kapcsolatának a 19. század végére kialakult brit szétválasztásához képest szorosabb a két szféra kapcsolata a német, de különösen a francia fejlődésben. Itt már a 19. század elején kialakult a többé-kevésbé elkülönült és zárt köztisztviselői (személyzeti) rendszer, valamint a társadalmi háttérét tekintve is meglehetősen zárt közhivatalnoki elit; ugyanakkor a közérdeket képviselő közhivatalnok étosza, politika és közigazgatás kölcsönös izolációja – a politikusréteg és a közhivatalnokok kapcsolatában – mégsem jött létre. A kapcsolat különösen a politika irányába vált nyitottá: a politikai elit – például a német parlamenti képviselők vagy a francia miniszterek – jelentős része a 19. század derekától kezdődően folyamatosan – közhivatalnokokból rekrutálódott. A politikai karrier gyakran a közhivatalnoki karrier egyenes folytatása, bevetté válik a politikából a közzolgálatba való visszatérés is. A köztisztviselők zárt társadalmi rekrutációjának és politikai szerepének következménye, hogy a politikai stabilitást és kontinuitást mutató angol politikafejlődéssel szemben gyakori francia és német politikai válságok és rezsimváltások többször életre keltették a közigazgatás politikai megtisztításának igényét és kísérletét a közigazgatásban, miként erről korábban – a 7. pontban – szóltunk.

Mindamellet az állami szolgálat és a közérdek étosza, valamint a testületi szellem erősebbnek bizonyult ezen törekvéseknél, és az elmúlt száz évben a közhivatalnoki kar megőrizte magas presztízsét, privilégiumait és – különösen Franciaországban – zártágát. A főtisztviselők elkerülhetetlen politikai szerepének korai elismeréseként alakul ki a 19. században Poroszországban a „*politischer Beamte*” (politikai közhivatalnok) rendszere, amit a Második Birodalom idején az egész császári Németország, majd – az NDK kivételével – az összes későbbi német politikai rendszer megőriz. A politikai kormány és a klasszikus hivatalnokréteg között helyet foglaló „politikai hivatalnoki” státus alkotmányjogi megteremtése lehetőséget kínált arra, hogy a közhivatalnoki kar egészének a viszonylagos politikai neutralitását vagy még inkább a lojalitását megőrizték. A politikai hivatal-

nok rendszere ugyanis formalizálja, de egyben korlátozza is a politikai patronázs körét. Ez mintegy fél-háromnegyed évszázadra sikerült is, de a 20. század négy német politikai rezsimváltása, majd az NSZK belpolitikai instabilitása, miként erre utaltunk az előzőekben (7. pont), életre hívta a *politikai tisztogatások* vagy másképpen a „negatív patronázs” szisztematikus alkalmazását. 1918, majd 1932 után nem, de 1945–1949, majd 1972–1974 között viszont szisztematikus politikai tisztogatások történtek a német közigazgatásban.

*Franciaországban* a politika befolyása a közigazgatásra, valamint a két szféra közti bizonyos összefonódás már a 19. században sem volt ismeretlen, de az Ötödik Köztársaságban különösen megerősödött. Ekkor alakul ki a miniszteri kabinet rendszere, amely nemcsak politikai patronázs alkalmazását jelenti, hanem fiatal köztisztviselők későbbi politikai karrierjének tanulóléveit, azaz a vezető köztisztviselőknek közvetlen politikai pozíciókba való beáramlásához is háttérrel nyújt (Torstendahl 1991: 210). Gyakran a miniszteri kabinettagok ugyanezen köréből kerülnek ki később a minisztérium vezető köztisztviselői, az egyes főosztályok igazgatói is (Suleiman 1974: 180), azaz a politikai-adminisztratív pozíciók között szinte teljes az átjárás: politikai és tisztviselői karrierutak összemosódnak (Suleiman 1984b; Pokol 1993).

Politika és közigazgatás viszonyának harmadik típusa – a széles körű összefonódás és vertikálisan is mélyen lenyúló patronázs – Európában az úgynevezett *konszenzus-orientált demokráciákban* (Ausztria, Belgium, Hollandia, Svájc) jött létre (Daalder 1987; Mény 1991; Moulin 1975; Neisser 1991). Ezekben az államokban a patronázs általánossá válásának mélyebb társadalmi-politikai magyarázata van, mint a közigazgatás feletti demokratikus politikai kontroll igénye, s összefügg a pártrendszernek a választójog kiterjesztése időszakában, a korai választási mobilizációval összefüggésben kialakult sajátosságaival. Ezekben az országokban a 19. század végi demokratikus átmenet a felekezeti, vallási-szekuláris és osztálykülönbségektől mélyen tagolt társadalmak egymás mellett kialakult szubkulturáit a politikai mobilizáció egymással szemben álló táborokba (*Lager*) szervezte. A tömegek demokratikus politikai integrációjában nagy szerepet játszó „*pilarizáció*” (Enyedi 1993) nemcsak a civil szféra intézményeit, a pártokat és a politikai-képviselői intézményeket hatotta át, de behatolt a végrehajtó hatalom, a közigazgatás szférájába is. A politikai integráció és stabilitás ára a táborok közigazgatásbeli reprezentációja, azaz a közigazgatási pozíciók felosztása, de nemcsak a politikai kormányzattal közvetlenül érintkező csúcson, hanem vertikálisan, a közigazgatási hierarchia mentén – Ausztriában például a helyi iskolaigazgatói és postamesteri hivatalig terjedően (Müller 1988: 468). Ez azonban, szemben az eddig tárgyalt esetekkel, nem annyira „uralmi”, mint inkább „*gondoskodó patronázs*” (Wichman 1986). Célja nem a bürokrácia megregulázása, hanem a párthívekről és támogatókról való gondoskodás: álláshoz, pozícióhoz, majd azon keresztül további materiális előnyökhöz – városi megrendeléshez vagy

éppen szociális lakáskiutaláshoz – juttatásuk.<sup>37</sup> A szemben álló politikai táborok demokratikus integrációját ezekben az országokban az a „Proporz”-rendszer teremtette meg, amely egyaránt pozícióhoz juttatta őket. A *Proporz-patronázs* (Wichmann 1986: 47–50) alapja a politikai táborok arányos reprezentációja nemcsak a törvényhozásban, de a kormányzatban, s ezen keresztül az egész végrehajtó hatalomban. Jellemző kormányösszetétel a nagykoalíció, illetve a szükségesnél szélesebb koalíció, továbbá a politikai erőviszonyok érvényesítése a pozícióelosztásban a közigazgatásban, a minisztériumoktól a helyi igazgatásig. Ausztriában például a ma is működő Proporz-patronázt a második világháború utáni két évtizedes nagykoalíció alapozta meg (Neisser 1991: 146–148).

### 9. ÖSSZEFOGLALÁS: POLITIKAI KÖZIGAZGATÁS ÉS POLITIKAI TISZTVESELŐ

A politikai patronázs alkalmazásának kiterjedése az elmúlt három-négy évtizedben nemcsak a fent említett országokban, de a többi európai demokráciában is<sup>38</sup> erősödő tendencia. Az elmúlt évtizedekben szaporodó számú *politikai tisztviselő* sem nem politikus, sem nem klasszikus hivatalnok, hanem a kettő keverékéből álló „hibrid” (Dogan 1975: 3–5; Mayntz 1984: 108; Suleiman 1984b: 108), amely egy harmadik típust alkot. A politikai tisztviselők szerepe félig-politikai, félig-adminisztratív, a politikusi és a hivatalnoki szerepek között egy harmadik típus. A klasszikus elválasztás tanával ellentétben politikusi és klasszikus köztisztviselői szerep között megkülönböztethetünk egy – mindig létező, legfeljebb a kormányzati-közigazgatási apparátus 20. századi kiterjedésével szélesebbé váló – szerepet, a *politikai hivatalnokok* vagy „mandarinok” vezető köztisztviselőkből verbuválódó világát. Ez a „mandarin” szerep valójában mindig létezett, s csak azóta és azért tekinthető „köztes” rétegnek, amióta és amiért politikai vezetés és közigazgatás viszonylagos elválasztására normatív szinten és intézményesen egyaránt sor került. E „mandarin” réteg nagysága az európai államok többségében általában 2000–3000 fő a központi kormányzati szerveknél (Dogan 1975: 3). Ők közvetítenek a néhány tucat vagy legfeljebb 100 fős politikai-kormányzati vezetés és a központi közigazgatás több tízezres (az egész közigazgatás jóval nagyobb, gyakran több százszoros vagy milliós) állománya között. A politikai-hivatalnoki pozíciók kisebb vagy nagyobb része patronázs-pozícióvá vált, de valamennyi átpolitizálódott.

Politika és közigazgatás jelentős mértékben összefonódik. A közigazgatás nem egyszerűen a politikai vezetés eszköze, nem egyszerű végrehajtó, hanem önálló hatalommal bír, uralmi intézmény, azaz *bürokrácia*. Ebből adódóan a politikusi és közhivatalnoki szerepek elválása sem olyan éles.

A köztisztviselők felső rétege a „politikacsinálás”, vagy másképp: a „közpolitika” alakításának fontos szereplője, s a politikai folyamat-



nak (politics) is részese. Ez a *politikai közigazgatás* világa. Ha a közigazgatási tevékenység típusokat funkcionálisan differenciáljuk, akkor a hagyományos „rendészeti”, szolgáltató, szervezeti és gazdasági jellegű közigazgatás mellett megkülönböztethetjük a politikai közigazgatást. A politikai közigazgatást „politikaközelsége” definiálja: funkciója a politikai vezetés kiszolgálása. Politikai szempontok vezérlik, s a politikai vezetéstől nem elsősorban a jogrendhez való viszonya – joghoz kötöttség – , hanem a felelőssége tér el.<sup>39</sup> Mozgásteret nagy, joghoz kötöttsége nem szorosabb, mint a politikusoké. A politikai közigazgatás a tágabb értelemben vett politikai vezetés részét alkotja (Hesse-Ellwein 1992: 309). A minisztériumi közigazgatási apparátusok, amelyeket a klasszikus elválasztás tanítása az adminisztrációhoz sorol, e politikai közigazgatás tipikus intézményei. A politikai kormányzatnak és az adminisztrációnak egyaránt részét képezik, az egymást átfedő, egymással összefonódó *politikai-adminisztratív szféra* legfontosabb intézményei.<sup>40</sup>

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás felső rétege, de különösen a politikai közigazgatás intézményrendszere és személyzete tehát a *politika* részese, annak intézményi, normatív és processzuális dimenziójában egyaránt. A közigazgatás része az állami-politikai intézményrendszernek (polity), a közhivatalnokok napi részesei a kormánypolitika tartalmi meghatározásának (policy), és mint funkcionális érdekcsoport a politikai folyamat (politics) részesei is egyben.<sup>41</sup> A politika patronázsintézménye ezzel, valamint a demokrácia természetrajzával függ össze.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Kétféle érvrendszer jelent meg ennek igazolására: az egyik a funkcionális-rendszerméleti, a másik a jogállami megközelítésé.

<sup>2</sup> A két norma ellentmondását a teoretikus (Weber, Etzioni-Halévy, Page, Smith és mások) és a leíró-institucionalista munkák (Hesse-Ellwein, Mény) egyaránt tárgyalják. Weber például, akinek a bürokrácia-elméletére a közigazgatás politikától való függetlenségének szószólói oly gyakran hivatkoznak, a közigazgatás feletti politikai kontroll megteremtését tartotta a modern politika egyik legnagyobb kihívásának (Weber 1988: 333).

<sup>3</sup> A pártelvű kinevezési elv mellett szintén szemben áll a bürokratikus előmeneteli rendszerrel és a „politikai” patronázs részét képezi a vallásfelekezeti, illetve egyházi, valamint a szakaszervezeti, illetve érdekszervezeti patronázs. Az előbbi fontos szerepet játszott Németországban, az utóbbi ma is a patronázsrendszer része Belgiumban (Moulin 1975).

<sup>4</sup> Értékek, ideológia vagy/és pozíció, hatalom (Köröscsényi 1993: 15–16).

<sup>5</sup> A közhivatalnokok közalkalmazottakon belüli száma és aránya a jogrendtől függően országonként eltér.

<sup>6</sup> Ez az összes német közalkalmazottnak csak kb. 10 százaléka, a többit a tartományok és az önkormányzatok foglalkoztatják (Wunder 1986: 170).

- <sup>7</sup> Angliában a hatékony kormányzás igénye hívja életre a politikától elválasztott (de annak alárendelt) *civil service*-t (Parris 1969).
- <sup>8</sup> Ennek hatalmas szociológiai irodalma van; lásd egyebek mellett Bendix, Etzioni-Halévy, Marx, Mommsen, Rourke, Self, Smith, Weber munkáit.
- <sup>9</sup> A patronázs méreteit tekintve feltehetően a helyi politikában a leginkább kiterjedt. Ezzel, a jelen írás keretein kívül eső területtel a politikai szociológia mellett elsősorban a „helyi politika”, a „városi szociológia” irodalma foglalkozik.
- <sup>10</sup> E kétféle „zsákmány” természetéről lásd a „*rational choice theory*” irodalmát.
- <sup>11</sup> A brit kormány általában mintegy 100 tagja a többségi párt parlamenti képviselőiből kerül ki. 1992-ben a választásokon győztes Konzervatív Párt kampányfőnöke, Chris Patten vereséget szenvedett saját kerületében, így nem jutott be a parlamentbe. A győztes párt vezére, Major miniszterelnök a hongkongi kormányzói pozícióval kárpótolta. A jutalmazás legtipikusabb eszköze talán a nagyköveti ki nevezés; a nagyköveti hivatal a legtöbb demokráciában a kormány rendelkezésére álló patronázspozíció.
- <sup>12</sup> A patronázs három fenti magyarázatában a patronázs a politikusok racionális viselkedésének a következménye. A második és harmadik magyarázat megkülönbözteti a politikusok motivációs rendszerét: az egyik politika-, a másik hivatalorientált politikus típusot feltételez. De akár ideológia, értékrend vagy meghatározott politikai program, akár pusztán a hivatal megszerzése jelenti is a politikusi cselekvés motivációs alapját, a politikai patronázs egy bizonyos körben történő alkalmazása egyaránt racionális cselekvést jelent.
- <sup>13</sup> A kérdés itt a választott politikusoknak a köztisztviselők feletti kontrollja, azaz a végrehajtó hatalom működtetése, míg a „gondoskodó patronázs” a politikai párt mint választási gépezet működtetésére, a politikai mozgósítás problémájára kínál megoldási technikát a támogatók és aktivisták jutalmazásával. Előbbi a kormányzás, utóbbi a politikai támogatás megszerzésének az eszköze. A „gondoskodó patronázssal” a pártrendszer-irodalom foglalkozik (lásd például Shefter 1978; Weingrod 1967–1968; Wolfinger).
- <sup>14</sup> A minisztériumok egy része általában döntéshozó és végrehajtó, másik része kizárólag döntés-előkészítő-döntéshozó szerv, míg a végrehajtást szervezileg elkülönült – dekoncentrált területi vagy helyi – apparátusok végzik.
- <sup>15</sup> Nem ritka, hogy a köztisztviselők még a törvényhozás bizottsági ülésein is részt vesznek, mint például az Egyesült Államokban vagy Ausztriában (Neisser 1991: 141).
- <sup>16</sup> Bachrach és Baratz hatalomelméletéből tudjuk, hogy nemcsak a döntés tartalma, de a *nem-döntés* is a hatalmi játék része (Bachrach–Baratz 1962). A „közösségi választás” elmélete azt mutatta ki, hogy a politikai tematika, a döntési napirend formálása – azaz például a döntési alternatíva felállítása – meghatározhatja a döntés tartalmát (Riker 1982).
- <sup>17</sup> Lásd például a költségvetési törvényt, amelynek megalkotása egykor a törvényhozás talán legfontosabb privilégiuma volt, s amelynek elkészítése ma hatalmas pénzügyi szakapparátus feladata (Dogan 1975: 8, 18). Egy költségvetési törvény mérete ma már köteteket tesz ki, s valószínűleg alig akad kormány- vagy parlamenti politikus, aki egy költségvetési törvényt elejétől végéig ismerne vagy akár csak végigolvasna.
- <sup>18</sup> Eltérő annak megítélése – és e tekintetben a kutatási eredmények is eltérőek –, hogy vajon milyen mértékben képes a kormány a közigazgatással szemben politikáját megvalósítani (lásd Rose 1968; 1984; 1988).
- <sup>19</sup> A mezőgazdasági tárca számára például a gazdálkodók, az oktatási tárcánál a tanárok.
- <sup>20</sup> Ennek következménye volt például Margaret Thatcher kampánya a *civil service* átpolitizálására, illetve a hagyományos közigazgatási apparátusokkal párhuzamos vagy azokat felváltó külső intézmények felállítása vagy megbízása – s a feladatkörrök odatelepítése – a kormány reformprogramjának véghezvitelére. Thatcher a közigazgatás bürokratikus szakszerűségével a gazdasági eredményesség és a piaci

hatékonyság elvét állította szembe, amit a közigazgatási feladatok ellátásában is megkísérelt alkalmazni. Ez gyakran a közigazgatási funkcióknak és feladatoknak a közigazgatási intézményrendszerből való „kivitelét” és privát cégek megbízását jelentette (Rose 1988).

<sup>21</sup> A köztisztviselői önképről, szerepfelfogásról és politikai attitűdről az empirikus elitkutatások számolnak be (lásd egyebek mellett Aberach et al. 1981).

<sup>22</sup> Angliában ebben a tekintetben a klasszikus elválasztás tana intézményesül: a köztisztviselők politikai szerepét, a politikai-képviselési intézményekbe való beáramlását a következetes összeférhetetlenségi szabályok akadályozzák.

<sup>23</sup> Ezek nagy része professzor.

<sup>24</sup> Egy szervezetszociológiai vizsgálat során a megkérdezett brémai köztisztviselők 44 százaléka tekintette a párttagságot, illetve a politikai megbízhatóságot a személyi kinevezéseknél fontos tényezőnek. Egy másik, a német köztisztviselők körében végzett szélesebb körű kutatásban a megkérdezettek 12 százaléka, a felső szintű köztisztviselőknek azonban már 19 százaléka nevezte a párttagságot és a pártpolitikai tevékenységet a „megfelelő” pártban a szakmai siker garanciájának (Dyson 1979: 133). Megerősíti ezt az 1980-as nagy elitvizsgálat eredménye is (Hoffmann–Lange 1992: 160).

<sup>25</sup> 1966–1969 között már részt vettek a kormányban, de az a CDU/CSU-val alkotott nagykoalíció volt.

<sup>26</sup> A győztes baloldal körében az a hangulat alakult ki, hogy a szocialista társadalom építésére mozgósított adminisztráció nem lehet olyan, mint a kapitalista Franciaországot irányító régi közigazgatás: a köztisztviselők felső rétegét le kell cserélni, s a rekrutáció egész rendszerét meg kell reformálni (Mayntz 1984: 112).

<sup>27</sup> Az 1990-es demokratikus átmenetet Magyarországon – a rendelkezésünkre álló adatok szerint – a köztisztviselők még ennél is szerényebb cseréje kísérte; nem terjedt túl a kormányváltáskor demokráciákban szokásos rutinszerű politikai patronázsnál. Lásd erről a HVG adatait; 1990. július 14: 72. illetve 1994. november 19: 112.

<sup>28</sup> Ebben a körben van a politikai vezetésnek munkáltatói joga közhivatalnokok fellett a minisztériumi szervezeten belül, ami jogi keretet teremt a politikai patronázs gyakorlati intézményesítésére.

<sup>29</sup> Franciaországban a kabinet tagjainak létszámát a század első felében tapasztalt növekedési tendencia miatt a század közepén 10-ben maximálták. A gyakorlatban azonban a nem hivatalos tagokkal („officieux”) együtt általában 10 és 30 fő között alakul, de előfordult ennek többszöröse is (Suleiman 1974: 189–190). Belgiumban a miniszteri kabinetek tagjainak összlétszáma ennél is magasabb: 1960-ban például kb. 750, 1983-ban 1677 fő (Dewachter 1987: 335).

<sup>30</sup> A patronázs kedvezményezettjei itt elsősorban nem köztisztviselők, hanem párt- és szakszervezeti bürokráták.

<sup>31</sup> Angliában például egy 1978-as számítás szerint 33 422, egy 1993-as számítás szerint 42 606 volt a miniszterek kinevezési jogkörébe tartozó ilyen pozíciók száma (Hogwood 1995: 218).

<sup>32</sup> Nyitott vagy zárt személyzeti rendszer. Erről lásd például Berényi 1992: 73–114.

<sup>33</sup> Személyi állománya mintegy egy évszázadra védetté és függetlenné vált a politikától, funkcionális értelemben azonban a politikával való összefonódástól a brit főtisztviselői kör sem mentes (Rose 1984).

<sup>34</sup> Normatív szerepe nagy: minta más országok számára.

<sup>35</sup> Politika és közigazgatás ilyen merev szétválasztása egyedülálló az európai fejlődésben, s kialakulása a kontinentálistól eltérő angol politikai fejlődés egyik következménye. Elsősorban *azzal magyarázható*, hogy 1. Angliában a monarchia gyengesége – az abszolutizmus hiánya – miatt a 17–18. században nem jött létre centralizált állami bürokrácia. A kialakuló parlamentarizmusnak és a parlamentáris kormányzati rendszernek nem kellett egy már korábban intézményesült, a „közérdeket” megtestesítő állami bürokráciával szembenéznie: azt ugyanis itt a parla-

- ment, majd maga a parlamentnek felelős politikai kormány képviselte. 2. Amikor a modern közigazgatás szükséglete a „civil service”-t életre hívja, az már eleve a parlamenti kormánynak alárendelten jön létre. 3. A civil service neutralitása így a mindenkori kormány(párt) politikájának a kiszolgálását jelenti. *A neutralitás nem pártatlanság, hanem a kormányhoz fűződő „pártszerűség”, lojalitás.* Ilyen közszolgálati étosz mellett – mintegy egy évszázadig, az 1980-as évekig – semmi sem motiválta a kormányokat, illetve a pártokat a közigazgatás személyzeti rendszerének az átpolitizálására és patronázs rendszerének az alkalmazására.
- <sup>36</sup> Politika és közigazgatás elválasztása tehát még Angliában is csak a személyzeti rendszerben maradéktalan: nem jelenti sem a politikai és adminisztratív szerepek, sem pedig az intézmények egyértelmű elválasztottságát.
- <sup>37</sup> A „gondoskodó patronázs” a politikai támogatásszerzés egyik fontos erőforrása, eszköze a pártoknak. Egy 1969–1970-es osztrák pártszociológiai vizsgálat szerint a megkérdezett párttagok 19 százaléka kizárólag, további 24 százaléka részben valamilyen materiális vagy karrierbeli előny reményében lépett be valamelyik politikai pártba. Egy későbbi, 1980-as vizsgálatban a megkérdezett osztrák párttagok 37 százaléka tartja a karrierbeli előnyt, 25 százaléka a lakáshoz jutás lehetőségét „fontosnak” vagy „nagyon fontosnak” a párttagságot motiváló tényezők között (Müller 1988: 470–471).
- <sup>38</sup> Például Finnországban, lásd Arter 1987: 103.
- <sup>39</sup> A hivatásos politikus és a köztisztviselő eltérő felelősség-etikája áll a weberi elemzés középpontjában (Weber 1988; 1989).
- <sup>40</sup> A közigazgatás döntéshozó-irányító szervei általában szervezetileg is elválnak a végrehajtási intézményektől. Az országos közigazgatási szervek, minisztériumok gyakran egyáltalán nem rendelkeznek végrehajtási intézményrendszerrel, apparátussal, a végrehajtás ugyanis a decentralizált vagy helyi közigazgatás, a tartományok és az önkormányzatok hatáskörébe tartozik (Hesse–Ellwein 1992; Rudzio 1991: 277; Takács 1992: 16). Ebből következően, ha a végrehajtó hatalmat funkcionálisan *politikai döntéshozásra és közigazgatási végrehajtásra* bontjuk, miként a századforduló óta politika és közigazgatás elválasztásának klasszikus felfogása szerint szokásos (lásd az 1. táblázatot), akkor a minisztériumok – ellentétben azzal, ahogyan gyakran tárgyalják – nem a közigazgatás, hanem a politikai döntéshozás, azaz a kormányzás részét képezik. Politika és közigazgatás közötti határvonal így nem kormány és minisztériumok (illetve miniszter és minisztériumi apparátus), hanem az egész kormányzat (azaz a kormány és a minisztériumi apparátusa), valamint a közigazgatás végrehajtó szervei között húzódik. Mivel azonban a minisztériumok kormányzati feladatkörük mellett – szervezetileg és jogilag – a végrehajtás, azaz a közigazgatás legfelső irányító szervei is, ezért joggal tekinthetők az egymást átfedő, összefonódó *politikai-adminisztratív szféra* szervezeti szintjének, azaz a *politikai közigazgatás* intézményeinek.
- <sup>41</sup> A politika fogalmának három dimenziójáról lásd Alemann 1989: 702.

## HIVATKOZÁSOK

- Aberach, J.–R. Putnam–B. Rockman 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western democracies*. Harvard U.P.
- Alemann, Ulrich von 1989. *Politikbegriffe*. In: Nohlen (ed.) 1989.
- Armstrong, J. 1973. *The European Administrative Elite*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Arter, D. 1987. *Politics and Policy-Making in Finland*. Sussex–New York: Wheatsheaf Books, St. Martin’s Press

- Bachrach, P.– M. S. Baratz, 1962. Two faces of power.  
*American Political Science Review*, 56, 947–952.
- Bendix, R., 1962. *Max Weber*, New York, Anchor
- 1971. Bureaucracy: In: R. Bendix– G. Wroth, *Scholarship and Partisanship: Essays on Max Weber*. Berkeley: University of California Press
- Berényi S. 1992. *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*.  
Budapest: ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék
- Clapham, C.(ed.), 1982. *Private Patronage and Public Power*. London: Pinter
- Dewachter, W. 1987. Changes in a Particratic: the Belgian Party System.  
In: H. Daalden, (ed.): *Party Systems, Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*. Pinter, 285–364.
- Dobler, H., 1983. Der Persistente Propoiz – Parteien und verstantliche Industrie.  
In: P. Gerlich–G. W. Müller (hrsg.): *Zwischer Koalition und Konkurrenz. Österreichs Parteien seit 1945*. Wien: W. Braumüller, 317–333.
- Dogan, M. (ed.) 1975. *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*. New York–London: John Wiley and Sons
- Dunleavy, P.– B. O’Leary, 1987. *Theories of the State*. London: Macmillan
- Dyson, K., 1977. *Party, State, and Bureaucracy in Western Germany*.  
Beverly Hills–London: SAGE
- 1979. Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. *Die Verwaltung*, 2. 129–160.
- Enyedi Zsolt 1993. Pillér és szubkultúra. *Politikatudományi Szemle*, 4, 21–50.
- Etzioni–Halévy 1983. *Bureaucracy and democracy*.  
London: Routledge and Kegan Paul
- Heclo, H. 1977. *A Government of Strangers*.  
Washington: D.C., The Brookings Institution
- Hesse, J. J.–T. Ellwein. 1992. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Westdeutscher Verlag
- Hoffmann–Lange 1992. Eliten, Nacht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen
- Hogwood, W.B. 1995. The „Growth” of Quangos: Evidence and Explanation.  
*Parliamentary Affairs*, (Vol. 48) 2, 207–225.
- Jacoby, H. 1969. *Die Bürokratisierung der Welt*. Neuwied und Berlin: Luchterhand
- Kingdom, J. E. 1990. *The Civil Service in Liberal Democracies*.  
London–New York: Routledge
- Körösenyi A. 1993. *Pártok és pártrendszerek*. Budapest: Századvég
- Marx, Morstein, 1957. *The Administrative State*. The University of Chicago Press
- Mayntz, R. 1984. *German Federal Bureaucrats: A Funcitonal Elite between Politics and Administration*. In: Suleiman 1984b.
- Mény, Y. 1991. *Government and Politics in Western Europe*.  
Oxford University Press
- Molnár M. 1994. *A közigazgatás döntési szabadsága*.  
Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Mommsen, J. W. 1992. *The Political and Social Theory of Max Weber*.  
The University of Chicago Press
- Moulin, L. 1975. The Politization of the Administration in Belgium.  
In: Daalden (ed.) 163–186.
- Müller, C. W. 1988. *Patronage in Österreichischen Parteiensystem*.  
In: Pelinka–Plasser 1988.
- Neisser, H. 1991. Verwaltung. In.: Dach, H. etal. (hrsg.)  
*Handbuch des Politischen Systems Österreichs*. Wien, 140–149.
- Nohlen, D. (hrsg.) 1989. *Pipers Wörterbuch zur Politik*. München–Zürich: Piper
- Page C. F. 1985. *Political Authority and Bureaucratic Power*.  
Sussex: Wheatshaf Books, Harcester Press

- Parris, H. 1969. *Constitutional Bureaucracy*. London: Allen und Unwin
- Pelinka, A.-F. Plasser (hrsg.) 1988. *Das österreichische Parteiensystem*. Wien-Köln-Graz: Böhlau
- Pokol B. 1993. A hivatásos politikus. In: Pokol B. *Pénz és politika*. Budapest: Aula
- Putnam, R. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Riker, W. H. 1982. *Liberalism Against Populism*. San Francisco: Freeman
- Rose, R. 1968. Party Government vs. Administrative Government. In: O. Stammer (ed.) *Party Systems, Party Organization, and the Politics of New Masses*. Berlin: Institut für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin
- 1984. *The Political Status of Higher Civil Servants in Britain*. In: Suleiman 1984b, 136-174.
- 1988. Loyalty, Voice, or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service. In: T. Ellwein et al. (hrsg.) *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Band 2. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Rourke, E. F. 1969. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown
- Rudzio, W. 1991. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich
- Self, P. 1972. *Administrative Theories and Politics*. London: Allen and Unwin
- Shefter, M. 1977. Party and Patronage: Germany, England, and Italy. *Politics and Society*, (Vol. 7) 4, 403-452.
- 1978. Party, Bureaucracy, and Political Change in the United States. In: J. Cooper-L. Maisel (eds.) *Political Parties: Development and Decay*. Beverly Hills-London: Sage, 211-265.
- Smith, B. C. 1988. *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheatsheaf Books-New York: St. Martin's Press
- Steinkemper, B. 1974. *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Carl Heymanns Verlag KG
- Suleiman, N. E. 1974. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- 1984a: *From Right to Left: Bureaucracy and Politics in France*. In: Suleiman 1984b, 107-135.
- (ed.), 1984b. *Bureaucrats and Policy Making. A Comparative Overview*, New York-London: Holmes and Meier
- Takács Albert 1993. A közigazgatás alapintézményei. Budapest: Államigazgatási Főiskola
- Torstehdahl, R. 1991. *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985*. London-New York: Routledge
- Weber, M. 1988. *Gesammelte Politische Schriften* Tübingen.: J. C. B. Mohr
- 1989. *A politika mint hivatás*. Budapest: Medvetánc Füzetek
- Weingrod, A. 1967-1968. Patrons, Patronage and Political Parties. *Comparative Studies in Society and History*, 377-400.
- Wichmann, M. 1968. *Parteipolitische Patronage*. Frankfurt usw. Peter Lange
- Wolfinger, E. R. 1972. Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts. *The Journal of Politics*, Vol. 34, 365-398.
- Wunder, B. 1986. *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt: Suhrkamp

GYÓRFI TAMÁS

## Az Alkotmánybíróság politikai szerepe

*Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról\**

### I.

A Bokros-csomag alapján elfogadott stabilizációs törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítése egy időre az érdeklődés középpontjába emelte az Alkotmánybíróság (AB) tevékenységét. Szép számmal jelentek meg a testületet kritizáló bírálatok és támadások, és legalább ugyanannyian részesítették védelemben a bíróságot. Az AB körüli vitáknak visszatérő eleme, s gyakran meghatározó elemzési eszköze két fogalompár: a jogi (alkotmányjogi) – politikai (gazdasági), illetve az aktivista – antiaktivista (mérsékelt). Némelyek ezeket a fogalmakat egyszerűen minősítés gyanánt, mások – nem túl pontosan definiálva – elemzési eszközként használják. A társadalomtudományokban az ilyenfajta kategóriák, mint tudjuk, nem igazak vagy hamisak, hanem többé vagy kevésbé hasznosak.

Elemzésemben egyrészt amellet fogok érvelni, hogy ezek a fogalmak több egymástól szétválasztandó kérdést csúsztatnak össze, s éppen ezért kevésbé járulnak hozzá a szóban forgó problémák vizsgálatához, sőt inkább összekuszálják őket. Nem kívánom azonban tagadni, hogy e kategóriák meghatározott összefüggésben használhatóak. Másrészt megpróbálom bizonyítani, hogy e fogalmak bizonyosfajta használata nemcsak célszerűtlen, hanem a jogi érvelés empirikus és normatív szempontból megkérdőjelezhető felfogásán nyugszik. Annál is fontosabbnak tartom ezt hangsúlyozni, mert egyes alkotmánybírói határozatokban is fellelhető ez a nézet. Harmadrészt megki-

\* A tanulmány az *Open Society Institute* (Intézet a Nyílt Társadalomért) *Research Support Scheme* programjának keretében 42/94. számú ösztöndíjának támogatásával készült.

sérlem azonosítani azokat a kérdéseket, melyeket a fenti fogalmak elfednek, s végül javaslatot teszek egy olyan, a jogelméletben egyébként széles körben elfogadott fogalmi keret alkalmazására,<sup>1</sup> mely segítségünkre lehet abban, hogy árnyaltabb kép alakuljon ki az AB tevékenységéről.

Elemzésemben nem foglalkozom, legalábbis nem közvetlenül, az AB-t érő egyik gyakori kritikával, nevezetesen a legitimitását mindenestől megkérdőjelező állásponttal. Nem próbálok arra a kérdésre válaszolni, hogy egy olyan testület, mint az AB, miért dönthet el egyáltalán fontos kérdéseket egy többségi elvre épülő politikai rendszerben. A kérdés a későbbiekben, közvetett úton, visszaköszön. Másrészt elemzésem tárgya az alkotmánybíráskodás, s nem az Alkotmánybíróság. Ezért nem foglalkozom az AB szervezetével, eljárásával. Így azt sem tekintem a politikai jelző vagy az aktivizmus kritériumának, hogy az AB az úgynevezett rendes bírói szervezettől elkülönülten működik-e, s azt sem, hogy mennyiben van joga az előzetes normakontrollra. Kétségtelen, hogy ezek is fontos elemzési szempontok és sok mindent elárulhatnak a bíróságról, annak esetleges „politikai” jellegéről, illetve aktivizmusáról (lásd ehhez a bőséges irodalomból például Halmai 1993; Kilényi 1991; Paczolay 1995; Pokol 1991; Sajó 1993; Sente 1995; Szigeti 1993; Takács 1990).

Mindenekelőtt meghatározom a *politikai tevékenység* általam használt fogalmát<sup>2</sup>. Politikainak az olyan tevékenységet tekintem, amely befolyásolja a társadalmi folyamatok alakulásának mikéntjét, azt, hogy milyen irányban fog a társadalom fejlődni (változni), a lehetséges alternatívák közül melyiket fogja követni. Ennek a definíciónak tehát egyrészt lényeges eleme a döntési helyzet, a különböző értékek közötti választás; másrészt, hogy a döntés hatása társadalmi, azaz emberek viszonylag nagy csoportjára terjed ki.

A második kritérium alapján egy bíróság esetében csak akkor fogok politikai tevékenységről beszélni, ha döntései az adott ügyön túlmutató jelentőségűek, „precedensértékűek”. Ebből a szempontból az AB szerepe kétségtelenül speciális: mivel nem egyedi jogvitákban dönt, hanem általános normák alkotmányosságát vizsgálja, ezért a második kritérium az általános normák esetében fogalmilag adott.

Definíciónk szükségessé tesz egy további fontos distinkciót: különbséget kell tennünk egy bíróság döntésének *igazolása* és *következménye* között<sup>3</sup>. Az AB valamennyi döntésének vannak politikai következményei. Minden döntése kedvezőbb valamelyik társadalmi rétegre nézve, kedvez valamely csoport érdekeinek. Igaz ez azokra a határozatokra nézve is, amikor a bíróság nincs döntési helyzetben, amikor az Alkotmány szövege egyértelműen megköti a kezét. Az ilyen esetek – a következmények esetleges súlyossága ellenére – nem merítik ki a politikai tevékenység itt használt fogalmát. Az igazolás és a következmény megkülönböztetése véleményem szerint kijelöli azt a minimális szintet is, melyet az AB minden helyénvaló kritikájának teljesítenie kell. Hiányos ugyanis az a kritika, amely *pusztán* az



AB döntéseinek következményeit veszi célba, és nem állítja *együttal* azt is, hogy a döntés igazolásába hiba csúszott.

Hadd emeljek ki a probléma illusztrálására az AB körüli polémia-ból két esetet. Az egyik az AB 1995. szeptember 13-án hozott, a gazdasági stabilizációs törvény bizonyos részeit megsemmisítő határozatai után napvilágot látott kormánynyilatkozat<sup>4</sup>. Ebben például a következőt olvashatjuk: „a kormány úgy ítéli meg, hogy az Alkotmánybíróság júniusi és szeptemberi határozatai következtében megnehezül az igazságosabb közteherviselés érvényesítése... Megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság döntései szűkítik a kormányzati gazdaságpolitika mozgásterét és reformcéljait.” Ez a dokumentum természetesen a formája miatt keltett nagyobb visszhangot, mint az AB-t ért többi kritika. Ugyanakkor a nyilatkozat tartalma is jó okkal támadható: (egy mondatot leszámítva) tipikus példája ugyanis annak a következményeket hangsúlyozó kritikának, mely a fentebb említett okok miatt eleve elhibázott. A másik vélemény Sebes Gábor egykori polgármesteré, aki Kis Jánosnak és Bauer Tamásnak az AB döntéseit kritizáló cikkei után azt írta: „ha a hatalomban részes politikus önálló, szuverén alkotmányértelmezést tart érvényesnek az Alkotmánybíróságéval szemben, ha a saját érvelését logikusabbnak, meggyőzőbbnek tartja, és erről még a közvéleményt is meg akarja győzni, akkor eltávolodott az alkotmányos jogállam eszméitől...” (Sebes 1995). Nem kívánok abban a kérdésben állást foglalni, hogy egy *politikusnak* kívánatos-e az AB-t bírálania. De ha igen, akkor azt csak így teheti: az AB érvelésénél jobb érvelést kell adnia, belülről, a saját premisszái alapján kell azt bírálania.

Elemzésem végén visszatérek néhány gondolat erejéig a következmények kérdéséhez. Tanulmányom fő tárgya azonban az igazolás politikai jellegének vizsgálata. Az aktivizmus vádjá gyakran azért éri az AB-t, mert nem kötődik eléggé az Alkotmány szövegéhez.<sup>5</sup> Az alkotmánybíráskodás minden ilyen jellegű kritikája feltételezi a jogi érvelés valamilyen elméletét. Ennek ellenére viszonylag ritkán elemzik az AB tevékenységét ebből a perspektívából<sup>6</sup>, illetve az elemzők ritkán teszik explicitté a jogi érvelésről vallott előfeltevéseiket. Álláspontom szerint a jogi érvelés elméletének egyrészt számot kell adni arról, hogy mikor és mennyiben van a bírónak döntési szabadsága. Másrészt, kell hogy legyen valamilyen elképzelése arról, hogyan kell dönteni azokban az esetekben, amikor a bírónak döntési szabadsága van. Harmadrészt az AB kapcsán érdemes azt is felvetni, hogy e két kérdésre adandó válasz tekintetében van-e, és ha igen, akkor mi a különbség a „rendes” bíróságokhoz képest.

Mielőtt erre a problémára rátérnék, szükségesnek tartom megjegyezni, hogy nem próbálok a kulisszák mögé tekinteni, s nem töreksem a döntések „mélyebb” – akár pszichológiai vagy szociológiai – mozgatórugóit, *magyarázatát* sem keresni. Egyes elméletek szerint a jogi érvek olyan meghatározatlanok, nyitottak és pontatlanok, hogy a bíró bármelyik fél javára dönthet, mindegyik döntését alá tudja támasztani megfelelő jogi érvekkel. Adott esetben lehet, hogy a bíró

saját preferenciái (például pártszimpátiája) alapján dönt, ez döntésnek valódi *alapja* (vagy *oka*), s az érvek, melyek a jogászai közösségben elfogadottak, pusztán *a más alapon meghozott döntést legitimálják*, megideologizálják. Ha ez az ellenvetés igaz – szól tovább az elmélet –, úgy a jogi érvelésnél sokkal fontosabb annak tanulmányozása, hogy mi mozgatja a bírókat, amikor döntésüket meghozzák, mi a tényleges alapja vagy *magyarázata*. (Bár ekkor is figyelemre méltó lenne az a tény, hogy a bírók igyekeznek legalább a látszatát megteremteni annak, hogy megfelelő érvek alapján döntöttek.) Ahhoz azonban, hogy az ellenvetés erejét meg tudjuk ítélni, meg kell vizsgálnunk a jogi érvelés folyamatát, hogy valóban annyira meghatározatlanok, nyitottak-e a jogi érvek, hogy lehetővé teszik a bírók számára, hogy más alapon döntsenek, vagy elég egyértelműek ahhoz, hogy legalább az esetek egy részében korlátozzák a bírók szabad mozgásterét, s vezessék döntéseik meghozásában, s meghatározzák az eredményt. Fontos azonban kiemelni, hogy abból az állításból, miszerint az elfogadott jogi érvek meghatározatlansága lehetővé teszi a bírók számára, hogy saját preferenciái alapján döntsön, még nem következik az, hogy a bírók e szerint is döntenének. Ha elfogadnánk is ezt a szkeptikus elméletet, igen nehéz lenne állításait bizonyítani. Aki ebből a szempontból vizsgálja a bíróság döntéseit, annak legalábbis meggyőző korrelációkat kellene találnia a bírói döntések és bizonyos külső tényezők (pl. a bírók származása, osztályhelyezete, politikai szimpátiája stb.) között. Ilyen típusú tézisek felállításával azonban nem próbálkozom. Tanulmányom abból az előfeltevésekből indul ki, hogy a döntések publikus igazolásainak önmagukban is meg kell állniuk, önmagukban is vizsgálódásra érdemesek, sőt legtöbbször egybe is esnek a döntés magyarázatával.

## II.

A hagyományos felfogás szerint, melyet a 20. században több irányból is heves támadás ért, a jogi érvelés lényegében logikai művelet, nevezetesen dedukció. A jogszabályok általában felírhatók egy hipotetikus ítéletként (egy ha – akkor típusú kijelentésként), melynek első része valamilyen feltételt állapít meg, míg második része a feltétel bekövetkezéséhez valamilyen következményt kapcsol. „Aki más megöl” – így szól a magyar Btk. 166. szakasz első bekezdésének első része, megállapítva ezzel a szabályban a feltételt, majd ehhez hozzákapcsolja a törvényhozó a következményt: „büntettet követ el, és 5 évtől 15 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A fenti mondatot részben szimbolikus formában a következőképpen fogalmazhatjuk meg: „minden esetben ha  $p$ , akkor  $q$ ”. Ezzel a hipotetikus ítélettel azonban nem mondtunk semmit arra nézve, hogy  $p$  a múltban előfordult volna, illetve a jelenben vagy a jövőben előfordulna. Amikor a bíróság a konkrét esetben megállapítja a tényállást, akkor megállapítja, hogy adott esetben  $A$  megölte  $B$ -t; szimbólummal kife-

jezve: adott esetben  $p$ , tehát  $p$  legalább egyszer ténylegesen is előfordult. Ha elfogadtuk a nagyobb premisszát, hogy „minden esetben ha  $p$ , akkor  $q$ ”, s a kisebb premisszát, hogy „adott esetben  $p$ ”, akkor a logika szabályai arra kényszerítenek, hogy elfogadjuk a következőt: „adott esetben  $q$ ”, vagyis hogy  $A$  büntetett követett el, ami öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A jogi érvelés fenti felfogását, melyet gyakran a formalista címkével láttak el, sokan és sokféleképpen támadták, azt állítva, hogy a formalizmus „szubsumáló automatává” változtatja a bírót, akinek döntései a jogszabályból és a tényállásból „mechanikusan” következnek. Valójában a bírói döntések soha, még a legegyszerűbbnek tűnő esetekben sem mechanikusak vagy automatikusak abban az értelemben, hogy ne követelnének emberi hozzájárulást, emberi ítélőerőt. A fenti formulánk, miszerint „minden esetben ha  $p$ , akkor  $q$ ; adott esetben  $p$ ; tehát adott esetben  $q$ ”, eltakarja a jogi érvelés egyik fontos jellemzőjét: a jogszabály *általános kategóriákat* használ, a valóságban viszont *partikuláris tények* vannak,<sup>7</sup> s események fordulnak elő. A szabályok pedig nem képesek saját alkalmazásukat meghatározni, s a tények, Hart kifejezését használva, nincsenek megcímkézve. A bírónak kell az egyedi eset tényeit általános kategóriák alá foglalnia, neki kell megállapítania, hogy az egyes esetek – mondjuk  $a$ ,  $b$  és  $c$  tényei –  $p$ -nek minősülnek-e. Csak miután ezt megállapította, alkalmazhatja a fentebb bemutatott érvelési formulát.

A jogalkalmazás tehát még a legegyszerűbbnek tűnő esetekben is megköveteli az emberi ítélőerőt. De mi is tekinthető *egyszerű esetnek*?<sup>8</sup> A jogszabályok nem logikai szimbólumokkal, hanem a természetes nyelv felhasználásával íródtak. Azok a szavak és kifejezések, melyeket a nyelv használ, gyakran homályosak, kétértelműek, és értéktellességgel terhesek. Ez megnehezíti, hogy a valóság tényeit és eseményeit a szabály szövegében szereplő általános kategóriák alá foglaljuk. Ha ezt a problémát megvizsgáljuk, megállapítható, hogy az egyes szavaknak általában van egy – az adott időpontban – senki által kétségsbe nem vont alkalmazási területe. Éppígy van olyan terület, ahol már senki nem alkalmazná azokat. S végül van egy olyan határterület, ahol vitatott a szó jelentése, illetve az, hogy a konkrét eset az általános kategória alá tartozik-e vagy sem. Természetesen ezek a határvonalak maguk is változhatnak, s hollétük maga is vita tárgyát képezheti. Hartnak a kopasz szó használatára vonatkozó híres példáját használva: „a tükörsima fejű ember nyilvánvalóan kopasz, egy dús hajzatú pedig egészen biztosan nem az, de az már kérdéses, hogy akinek csak itt-ott van néhány tincs a fején, vajon kopasz-e vagy sem; s ez vég nélkül vitatható” (Hart 1995:14).

A következőkben ezt a megkülönböztetést fogjuk alkalmazni a jogi érvelés három területének elhatárolásánál. Ahol a nyelvi konvenciók alapján egy konkrét esetnek az általános szabály alá foglalását senki nem vitatja, azt az esetet *szabályozottnak* (lásd Raz 1979: 181) fogjuk nevezni. Ilyenkor néhány további feltétel teljesülése esetén a *jogszabály alapján* csak egyetlen helyes döntés hozható. Amikor a nyelv

vi konvenciók bizonytalanok, s a szemantikailag lehetséges normavariánsok, illetve a lehetséges minősítések között kell választani, akkor az eset csak *részlegesen szabályozott*. A szabály ilyenkor is kizár bizonyos döntéseket, de nem csak egy lehetséges döntés létezik, s a közöttük történő választás nem oldható meg a deduktív logika segítségével. Ezt a területet nevezzük a következőkben a *szűkebb értelemben vett értelmezés* tartományának.<sup>9</sup> S végül a harmadik terület a *szabályozatlan eseteké*, amikor az adott eset a fennálló nyelvi konvenciók alapján nem sorolható az általános kategória alá. Bizonyos további feltételek fennállása esetén, ilyenkor beszélünk *joghézagról*. E megkülönböztetés birtokában bevezethetjük a *nehéz esetek* fogalmát, s áttekinthetjük ezek típusait, s megvizsgálhatjuk, hogy mit tesz ilyenkor a bíró.

a) *Részlegesen szabályozott esetek*. Hadd idézzek illusztrációképpen a jogelméleti irodalomból egy jól ismert példát (MacCormik 1978: 93). Egy skót valóperben a férfi a házasságtörést jelölte meg válóokként, s azzal támasztotta alá igényét, hogy a felesége több mint egy évvel utolsó találkozásuk után szült egy gyereket. A nő elismerte ezt a tényt, azonban arra hivatkozott, hogy nem követett el házasságtörést, mivel mesterséges megtermékenyítés révén esett teherbe. Ilyenkor van egy „minden esetben ha  $p$ , akkor  $q$ ” szerkezetű  $n$  normánk, ahol a norma feltételei között szerepel a házasságtörés. Ebben az esetben az a kérdésünk, hogy mi  $p$ -nek az értelme? Az  $n$  normának lehet olyan normavariánsa ( $n1$ ), miszerint a norma feltétele a házasságtörés, *beleértve* a mesterséges megtermékenyítés esetét is; s lehet olyan normavariánsa ( $n2$ ), miszerint a szabály feltétele a házasságtörés, *kizárva* abból a mesterséges megtermékenyítés esetét. Az esetek egy részében  $n1$  és  $n2$  normavariánsok azonos eredményre vezetnek, van azonban egy esetscsoport, a mesterséges megtermékenyítése, amikor is a két normavariáns által megkövetelt eredmény kizárja egymást. Éppen ezért a bírónak a deduktív művelet *előtt* el kell döntenie, hogy a norma  $n1$  vagy  $n2$  variánsát választja.<sup>10</sup> A bíró ennek során pontosítja a normában adott fogalmak jelentését, s a normában eredetileg nem szereplő *segédfogalmakat* és *kiegészítő tételeket*<sup>11</sup> dolgoz ki. Hogy az AB gyakorlatából idézzünk két közismert példát: az Alkotmány szövegében nem szerepel az, hogy alapjogot csak elkerülhetetlen mértékben és a korlátozás céljával arányosan lehet korlátozni. Az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Ebben a szövegben nem szerepel a visszaható hatály tilalma, a szerzett jogok védelme stb. Ezeket a segédfogalmakat és kiegészítő tételeket a bírói értelmezés alakította ki.

b) *Joghézag*. A joghézag fogalmát olyan értelemben használom, hogy az csak per definitionem a szabályozatlan esetekre terjed ki. Ilyenkor *nincs olyan norma*, melynek a konkrét tényállás az esetét képezné, a kisebb premissza nem vonható egyetlen nagyobb premissza alá sem. Az azonban, hogy a jog nem szabályoz egy bizonyos esetet, még nem elégséges feltétele a joghézag létezésének. Joghézagról csak olyan jogrendszer esetében van értelme beszélni, mely *átfogó* kíván

lenni, s ahol a bírónak olyan esetekben is érdemi döntést kell hoznia az ügyben, amikor nincs az esetre jogszabály. További feltételnek tekintem, hogy nincs olyan, a rendszert normatív értelemben lezárta tevő szabály, mely szerint amit a jog nem tesz jogellenessé, az jogos. Ez szintén kizárná a nem szabályozott ügy érdemi eldöntését, s jogsértés hiányában mindig az alperes nyerné meg a pert.<sup>12</sup>

c) *Túlszabályozott esetek.* A partikuláris jelenségek ilyenkor *egyidejűleg több* általános kategória, s így több szabály alá is besorolhatók, következésképpen a megállapított tényálláshoz mint kisebb premisszához több jogszabály, azaz több nagyobb premissza is társítható, s az ezekből fakadó következmények bizonyos esetekben ellentétesek lesznek. A bírónak ebben az esetben, mielőtt a deduktív érvelésre térhetne, választania kell a nagyobb premisszák között.

d) *Nem konklúzív normák*<sup>13</sup>. Egy eset nemcsak attól lehet nehéz, hogy mennyire szabályozott, hanem attól is, hogy az alkalmazandó norma milyen erős. Vannak olyan normák, melyek az érvelésben konklúzív, perdöntő érvek. Ezek, ha vonatkoznak a kérdéses esetre, meghatározzák a bíró döntését. Ezzel szemben vannak olyan normák, melyek nem perdöntőek, s nem határozzák meg, hanem csak többé vagy kevésbé valószínűsítik a bíró döntését, több-kevesebb érvet szolgáltatnak az eset egy bizonyos módon való eldöntése mellett. Ilyenkor az, amit a szabály megkövetel, eltér attól, ahogyan – minden mérlegre téve – a bírónak döntenie kell. Ilyenkor szintén nem kielégítő a deduktív érvelés, hiszen a bírónak nemcsak azt kell megállapítania, hogy az ilyen norma vonatkozik erre az esetre, hanem azt is, hogy milyen erős ez a norma, s mérlegelnie kell, hogy nem indokolt-e a norma alá egy kivételt beiktatni. Jól illusztrálják ezt a problémát az olyan alapjogokra vonatkozó normák, melyek korlátozhatók. Ilyen esetekben ugyanis hiába következik a szabályból, mondjuk, az, hogy *A-t* megilleti a tulajdonhoz való jog, ha különösen erős indokok szólnak amellett, hogy korlátozzák ezt a jogot, akkor a bíróságnak mérlegelnie kell ezeket.<sup>14</sup>

Röviden összefoglalva az eddigieket: megvizsgáltuk azokat az eseteket, amikor nem lehetséges a deduktív érvelés, s megállapítottuk, hogy ilyenkor a bíró előtt több döntési alternatíva áll nyitva. Más-képpen fogalmazva: *a bírónak ilyenkor, ha érdemben akar döntenie, nem lehet nem kreatív munkát végeznie, nem lehet nem választania a különböző lehetőségek közül, ergo nem lehet nem politikai tevékenységet végeznie.*

Itt érdemes feltennünk azt a kérdést, hogy különbözik-e az eddig vizsgáltak tekintetében az alkotmányértelmezés a rendes bíróságok munkájától. A magyar jogelméleti irodalomban Pokol Béla fogalmazott meg markánsan olyan álláspontot, mely az alapjogokat a jog külön rétegének tekinti, azaz minőségileg különbözőnek véli azokat a jog többi rétegétől (Pokol 1989; 1991; 1992). Természetesen az alapjogoknak vannak bizonyos sajátosságaik. Ha *tartalmukat* tekintjük elhatároló ismérveknek, akkor azonban például a polgári jogi jogok rétegével kellene szembeállítanunk őket, s nem a jog szabályréteg-

vel vagy a jogdogmatikai réteggel. Megkülönbözteti ezeket a *jogforrási hierarchiában* elfoglalt helyük, illetve az *alkalmazó szerv* is. Ha azonban ezeket a sajátosságokat vesszük figyelembe, akkor ismét nem a jog szöveg- vagy szabályrétegével, illetve a jogdogmatikával, hanem más fogalmakkal kell szembeállítanunk az alapjogokat. S ami még fontosabb: mindhárom sajátosság önmagában irreleváns a jogi érvelés természete szempontjából. Ahhoz, hogy például a jog szabályrétegével állítsuk szembe az alapjogokat, ezeknél alapvetőbb logikai különbséget kellene bizonyítanunk. Véleményem szerint ennek alátámasztására annak az érvek van plauzibilitása, mely az alapjogok jogelvi jellegét hangsúlyozza. Mielőtt ennek az érvek a helyességét megítélnék, fontos leszögezni, hogy a jogelv kifejezésnek több lehetséges értelme van. Uthalhat egyrészt a norma absztraktságára, másrészt arra, hogy nem konklúzív természetű. E két felfogás között azonban nincs szükségszerű összefüggés, hiszen a normának két különböző tulajdonságát emelik ki. Ahhoz, hogy jogelméleti szempontból külön alapjogi rétegről lehessen beszélni, vagy azt kellene bizonyítani, hogy kizárólag az alapjogokat tartalmazó normák absztrakta vagy nem konklúzív természetűek, vagy pedig azt, hogy az ilyen normáknak e tulajdonságok közül legalább az egyik szükségszerű vonása, míg a többi jogterületnek csak esetleges velejárója. Véleményem szerint azonban ezen állítások egyike sem bizonyítható. Éppen ezért az alapjogok és más jogok között az értelmezés szempontjából csak *fokozati* és *nem logikai* különbség áll fenn, nevezetesen magasabb fokú korreláció állapítható meg az alapjogok és a normáknak a fentebb említett két tulajdonsága között, mint más jogterületnek esetében. Bragyova András álláspontjával egyetértve, s az ő kifejezésével élve, az alkotmányértelmezésnek a jogi érvelés eddig megvizsgált kérdéseiben az adja a sajátosságát, hogy *hosszabb az az érvelési láncolat*, amelynek segítségével a bíró az Alkotmány normáitól a döntésig eljut (Bragyova 1994: 173). Az itt használt fogalmakkal szólva, az AB több segédfogalmat és kiegészítő tételt kénytelen felhasználni általában egy-egy döntéséhez, mint az úgynevezett rendes bíróságok.

Ennek az egyszerű fogalmi keretnek a birtokában vizsgáljuk most meg az AB nehéz esetekkel kapcsolatos attitűdjét.<sup>15</sup> Ennek illusztrálásához a köztársasági elnök kinevezési jogkörére vonatkozó határozatot használom fel: 48/1991. (IX. 26.) AB-határozat B. pont. Az Alkotmány szövege nem ad egyértelmű eligazítást arra vonatkozólag, hogy milyen feltételek esetén tagadhatja meg a köztársasági elnök a kinevezést tartalmi szempontból. Bár némely ponton a bírók joghézagról beszélnek, a korábbi definícióink szerint ez részlegesen szabályozott eset, hiszen a vitatott alternatívák nem a lehetséges szemantikai tartalmon kívül vannak, nem azzal szemben, hanem azon belül, annak pontosításaként fogalmazódtak meg. A többségi véleményt jegyző bírók egy része a következőképpen értelmezte az előttük álló *probléma természetét*:

„Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban *egyébként benne rejlőket*, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát *megismerő és értékelő műveletet végez*, az *alkotmányszövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg*. E feladat teljesítése pedig kifejezetten hatáskörébe tartozik. Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre.” (Az én kiemeléseim – Gy.T.)<sup>16</sup> (ABH 1991: 209)

Való igaz, hogy a bírók használják az *értékelő* kifejezést is, álláspontjukban mégis inkább a megismerő tevékenységre, az értelmezés *deklaratív* jellegére esik a hangsúly. Ez mindjárt kitűnik, ha szembeállítjuk ezzel a szöveggel a különvélemény egy részét:

„Feltéve, de meg nem engedve, hogy a 29.§ (1) bekezdését mégis hatásköri szabályként értelmezzük, abból messze nem csupán az idézett hatásköri korlát vezethető le. *Épp ilyen mértékben összefüggésben áll* a 29.§ (1) bekezdésével az is, hogy a kinevezés megtagadása csak akkor alkotmányos, ha a köztársasági elnök

- megítélése szerint a javaslat teljesítése nem áll összhangban az államszervezet működésének demokratizmusával, vagy
- arra a meggyőződésre jut, hogy a javaslat teljesítése veszélyeztetné az államszervezet demokratikus működését, illetőleg
- minden kétséget kizáró módon megállapítja, hogy a javaslat teljesítése megbénítaná a demokratikus államszervezet működését vagy abban másként el nem hárítható súlyos zavarokat idézne elő.

*A példaként idézett szövegváltozatok azonos mértékű kapcsolatban állnak az Alkotmány 29.§-ának (1) bekezdésével. Mindegyik mellett és ellen lehet politikai érveket felhozni. Az azonban az alkotmányozásra jogosult Országgyűlés feladata, hogy politikai szempontok mérlegelése alapján válasszon az alkotmányjogi szempontból egyenértékű, de az elnöki jogkör szempontjából nagy különbséget mutató szövegváltozatok közül.*” (Az én kiemeléseim – Gy.T.) (ABH 1991: 208)

A korábban idézett párhuzamos vélemény íróinak igaza van abban, hogy az általuk adott értelmezés már benne volt a szövegben. De – mint azt a különvélemény írói helyesen hangsúlyozzák – a szövegben más is benne volt. A korábban idézett álláspont képviselőinek<sup>17</sup> akkor lenne helytálló a nézete, ha a szöveg bizonytalansága ellenére az Alkotmány összefüggései determinálták volna a döntést. Mint majd a későbbiekben látni fogjuk, ez irreálisan erős követelmény. A különvélemény érvelése rámutat arra, hogy a bírónak ilyenkor választania kell, s hogy – Kelsen kifejezését használva – az értelmezésben az *akarati* elem is jelen van. Vigyáznunk kell azonban, hogy ebben a kijelentésben mi van benne és mi nincs. Ebből nem következik ugyanis az, hogy a választás *önkéntes* lenne. Mint a különvéleményt jegyző bírók írják, a választás *érvekkel*, mégpedig nem *személyhez kötődő*, hanem a *jogászi közösség által elfogadott* érvekkel van alátámasztva. A különvélemény érvelése tökéletesen megfelel annak, ahogyan a részlegesen szabályozott esetekben a probléma természetét ábrázoltuk. A bíró ilyenkor választ a szemantikailag lehetséges normavariánsok között, s ennek során kiegészítő tételek és segédfogalmak segítségével pontosabbá teszi a szöveg jelentését. *Ebből a szempontból* a skót válóper és a köztársasági elnök kinevezési jogköre ugyanolyan természetű. S mivel a bíró mindkét esetben döntési helyzetben van,

ezért az általunk használt definíció szerint mindkét esetben *politikai tevékenységet* végez.

Most, hogy elemeztük a részlegesen szabályozott esetekben a probléma természetét, jobban meg tudjuk ítélni egy másik népszerű állítás tartalmát is. Gyakran elhangzik, hogy az AB csak alkotmányjogi érvekre támaszkodhat. Ez azonban csak egy másik kifejezése annak, hogy a bíróság kibontja azt, ami az alkotmányban benne van. Az Alkotmány szövegére való hivatkozás ugyan valóban szükséges része az érvelésnek, de nem elégséges, ezért a döntés *aluldeterminált*, s ahhoz más tényezők is szükségesek. A szöveggel konzisztens variációk közötti választás ugyanis maga nem *csak* az Alkotmányon nyugszik. Az más kérdés, hogy egy *következő esetben* már ez is alkotmányjogi érvvé válhat.

A probléma természetét illetően osztom a különvélemény szerzőinek álláspontját, de nem osztom a belőle levont következtetést. Amíg a skót válópert MacCormick professzor *a vázolt jellemző vonása miatt* az értelmezés paradigmátikus esetének tekintette, addig a különvéleményt kifejtő bírók a másik esetet *ugyanazon jellemző vonása miatt* az értelmezésen túlmutatónak, az alkotmánykiegészítés fogalmi körébe tartozónak, s alkotmánybírói hatáskörüket meghaladónak nyilvánították. Hasonló következtetésre jut az AB kritikusai közül Pokol Béla is, amikor az általa favorizált alkotmánybíráskodási jogkonceptiót kifejti: „Az alkotmánybíró igyekszik elhárítani azokra az alapjogokra való támaszkodást, amelyek ilyen alapjogi dogmatikával még nincsenek ellátva (például az emberi méltósághoz való jog – Gy.T.). Tipikus érve ilyenkor: Az alkotmány adott szövege a jelen esetben nem teszi lehetővé, hogy alkotmányértelmezéssel dönteni tudjunk, ezért tartózkodjunk a döntéstől” (Pokol 1994a: 8). De mikor van egy alapjog dogmatikával kidolgozva, belső mércékkel ellátva? Hol van az a pont, ahol az AB kinyilvánítja, hogy most már hajlandó elbírálni az emberi méltóság sérelmére alapozott indítványokat? S lehet-e más mérce az ilyen alapjogi dogmatikával való *elégséges* kidolgozottság számára, mint az, hogy az alapjogi dogmatika *a szóban forgó esetben* megoldást nyújt?<sup>18</sup> Az idézett szöveg második mondata egyértelműen ezt látszik alátámasztani.

Ha valaki *azért* kifogásolja ezeket az eseteket, mert ilyenkor a bírónak értékítéletet kell hoznia, akkor kifogásának *minden* ilyen esetre ki kell terjednie, s akkor nem lehet megállni addig a következtetésig, hogy a bíróság *csak a szabályozott eseteket* döntheti el, csak erre van hatásköre. Rögtön le kell szögezni, hogy egy ilyen jogrendszer logikailag elképzelhető; s ennek a felfogásnak a hívei a jogi érvelésnek nem valamely eleve hibás elméletét vallják. Ez az álláspont részben empirikus, részben normatív jellegű kérdéseket vet fel: így szoktak-e a bírák általában és az alkotmánybírák különösen eljárni? S így kellene-e eljárniuk? Mielőtt ezekre a kérdésekre térnénk, a fenti elemzés alapján megadhatjuk az aktivista álláspont egy lehetséges definícióját: aktivista az a bíró, aki vállalja, hogy érdemben dönti el a



nehéz eseteket, s antiaktivista az a bíró, aki szerint a nehéz esetek eldöntése nem tartozik a bíróság hatáskörébe.

Ha az antiaktivizmusnak ezt a fogalmát mint leíró kategóriát használjuk, akkor ez nem reprezentálja sem az alkotmánybíróság munkáját általában, sem az ebben az ügyben különvéleményt valló bíróké. Azt hiszem, senki nem tagadná, hogy például az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályt, a diszkrimináció tilalmának elvét vagy a jogállamiság fogalmát lehetséges lett volna másképpen – de az Alkotmány szövegével éppoly konzisztens módon – is értelmezni, mint ahogyan azt az AB tette, vagyis hogy ezek nehéz esetek voltak. Mindazonáltal a bíróság által bevezetett segédfogalmak és kiegészítő tételek az ítékezés szilárd alapjává váltak, melyekre különvélemények nélküli határozatok egész sora támaszkodik. Az AB tehát ebből a szempontból egyértelműen aktivistának tekinthető, s csupán elvérvé találkozhatunk a fentebb idézethez hasonlóan következetes antiaktivista állásponttal.

A fenti értelemben vett antiaktivista álláspont azonban normatív szempontból is fontos aggályokat vet fel: ha ugyanis csak a szabályozott esetekben dönthetne, akkor az Alkotmány több szakaszát, köztük a légfontosabb jogokra vonatkozó rendelkezéseket az AB vajmi kevésszer alkalmazhatná. Így ezek vagy nem érvényesülnének, vagy az Országgyűlésnek kellene értelmeznie őket. Ez a megoldás amellett, hogy nem praktikus, a hatalommegosztás szempontjából is kifogásolható. Ha pedig az Országgyűlés egyszerű többséggel alakíthatná ki ezek tartalmát, akkor az alkotmányos jogok nem töltenék be talán legfontosabb funkciójukat, nem nyújtanának védelmet a többség esetleges zsarnokságával szemben. Érdemes itt felidézni a fentebb említett határozat másik párhuzamos véleményét írók indoklását. Ebből kitűnik, hogy az antiaktivista állásponttal nem az a baj, hogy jogelméleti szempontból lehetetlen, hanem hogy normatív szempontból elfogadhatatlan:

„Az Alkotmánybíróság a szigorú nyelvtani jogszabályelemzés alapján mondhatná, hogy valamely, az államszervezetet alapjaiban érintő kérdésben, vagy az állampolgárok alapvető jogait érintő kérdésben az Alkotmány nem ad eligazítást; joghézag áll fenn. *Am ebben az esetben éppen alapvető feladatát tagadná meg.*” (Az én kiemelésem. – Gy.T.) ... „Az alkotmányos jogállam elengedhetetlen jellemzője, hogy az államhatalom letéteményeseiről az Alkotmány egyértelműen rendelkezék. Közhatalom csak törvényen alapulhat. Ezen a területen nem lehet joghézag, az ellenmondana a magyar államiság Alkotmányban meghatározott jellegének. Nincs mód arra<sup>19</sup>, hogy az Alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme” (ABH 1991: 210).

Felvetődhet az olvasóban, hogy miért kell ennyi figyelmet szentelni egy olyan álláspont vizsgálatának, amelyet tulajdonképpen egyetlen bíró sem képvisel következetesen, s amely mellett kevés alkotmányjogász érvelne. A válasz egyik része: az egyik legmakacsabban visszafordító kritika az, hogy a bíróság nem kötődik eléggé az Alkotmány szövegéhez. (Maga az AB is gyakran hatásköri kérdésként értelmezi a konfliktust.) Ennek a homályos fordulatnak azonban csak a jogi

érvelés valamely elméletében lehet pontos értelmet adni. S noha explicit módon nem állítják azt, miszerint az AB-nak csak a szabályozott eseteket szabadna elbírálnia, ha elfogadható az érvelés fentebb vázolt elmélete, akkor a szöveghez-kötöttség kívánalmából ez következik. A válasz másik része az, hogy, ha ritkán is, van olyan eset, amikor az egyébként aktivistának tartott többség is épít az antiaktivista logikára, s ennek segítségével tér ki az érdemi döntés elől. Az abortusz-határozatban – 64/1991 (XII. 17.) AB-határozat – például a következőképpen érvelt az AB:

„A magzat jogalanyiségének kérdése az Alkotmány értelmezésével nem dönthető el. Ezért az Alkotmánybíróság csak a magzat jogalanyiségéről való törvényhozói döntés után, és attól függően mondhat érdemi véleményt az abortusz adott szabályozásának alkotmányosságáról. ...A magzat jogalanyiségével kapcsolatban nem áll fenn a tipikus alkotmányértelmezési helyzet. Nem arról van szó, hogy egy általánosan elfogadott és értékesleg fogalom keretén belül a lehetséges értelmezésekről kell megállapítani, hogy ezek közül melyek férnek össze az Alkotmánnyal, és melyek nem. Alapvetően más jogi helyzet keletkezik attól függően, hogy a magzat jogalany-e, vagy sem. A két lehetséges értelmezés jogi következményei egymást kizárják, ugyanakkor az Alkotmánnyal mindkettőjük összefér. (Az én iemelésem. – Gy.T.) A hatályos Alkotmányban rögzített alapjogok értelmezése alapján nem lehet választani a kétféle megoldás között. Az Alkotmánybíróság az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, illetve a jogalanyisághoz való jogot értelmezheti, de ezek – bármely tartalommal is – attól függően hatályosulnak, hogy ki tartozik a »minden ember« közé. A magzat jogalanyiségéről való döntés az ember jogi státuszának újbóli meghatározása. Ez az alapjogok értelmezéséhez képest előkérdés, az Alkotmány belső összefüggéseiből le nem vezethető, külső – tartalmilag alkotmányozói – döntés, amelynek legcélszerűbb szabályozási módja az lenne, ha magában az Alkotmányban fektetnék le” (ABH 1991: 266).

Nem állítom, hogy az AB helytelenül járt el akkor, amikor a magzat jogalanyiségének a kérdésében nem foglalt állást, s azt a törvényhozóhoz utalta. Nem tartom viszont elfogadhatónak azokat az érveket, amelyeket az AB felhoz amellet, hogy a kérdés értelmezéssel nem dönthető el. A szövegből legalább négy, egymástól független, de sem külön-külön, sem együttesen nem elégséges érv olvasható ki az érdemi döntés elutasítása mellett. Itt kettőt vizsgálok meg, a másik kettőre a későbbiekben térek vissza. Önmagában az az állítás, amit a fentebb kiemelt mondat tartalmaz – mint azt a részlegesen szabályozott eseteknél említettem –, nem zárja ki az értelmezés lehetőségét. A „minden embert megillet az élethez való jog” norma szövegével összefér az a variáns, amely magában foglalja a magzatot is, illetve az is, amely kizárja. A két norma azonban ellentétes eredményre vezet – foglalhatnánk össze az AB aggályát. De miért jelentene ez gondot? Vegyük észre, hogy minden értelmezési problémát leírhatunk oly módon, ahogyan azt az AB tette. Korábbi példákra visszatérve: a házasságtörést tartalmazó  $n$  norma szövegével az az  $n1$  normavariáns is összefér, amely szerint a mesterséges megtermékenyítés esete annak, illetve az az  $n2$  normavariáns is, amely szerint nem. A két normavariáns egymást kizáró eredményhez vezet. De ha a két – a szöveggel egyébként összeférő – értelmezés nem vezetne legalább egy esetben egymást kizáró jogi következményekhez, akkor nem is lenne értelme két értelmezésről beszélni. A második érv még rejtélyesebb:

az, hogy egy alkotmányos kérdés egy másiknak előkérdése, nem érv az értelmezés lehetetlenségére nézve. Így nincs kizárva ennek az az alelete sem, amikor egy jog tartalmához képest előkérdés a jogosultak köre.<sup>20</sup>

Az eddigieket összefoglalva, elmondhatjuk, hogy ha az alkotmány-értelmezés – alkotmányozás kategóriáiban gondolkodunk, s az aktivista álláspontot úgy definiáljuk, hogy ez a nehéz esetek érdemi eldöntésének vállalását vonja maga után, akkor az aktivista pozíció a valóságnak inkább megfelelő, s normatív szempontból is jobban védhető, mint riválisa. Ugyanakkor *ezek a kategóriák inkonzisztens gyakorlatot kényszerítenek a bírókra*. Egy itt antiaktivistaként jellemzett bíró nem tud számot adni arról, hogy bizonyos esetekben miért vállalja mégis a nehéz esetek eldöntését, s egy aktivista nem tud számot adni arról, hogy bizonyos esetekben miért utasítja vissza. Ez a két kategória ugyanis csak két alternatívát hagy nyitva: vagy vállalja valaki a nehéz esetek eldöntését, vagy nem. Eppen ezért inkonzisztens ezen az alapon bizonyos esetekben alkotmánykiegészítéssel, hatáskörtúllépéssel és aktivizmussal vádolni egyes bírókat, hiszen a legtöbb esetben a pillanatnyilag antiaktivisták maguk is ezt teszik, s ugyanúgy az aktivisták is bizonyos esetekben az antiaktivisták érvkészletéhez fordulnak. A megoldás éppen ezért csak az lehet, ha kilépünk ebből a fogalmi keretből, s nem azt kérdezzük, hogy *egyáltalán eldönthetnek-e* a bírók nehéz eseteket, nem azt kérdezzük, hogy *kiegészítik-e* vagy csak értelmezik az Alkotmányt, *túllépik-e* hatáskörüket vagy sem, hanem azt, hogy *milyen típusú* nehéz eseteket, és *hogyan* kellene eldönteniük?

A jogi érvelés elméletének arra nézve is mondania kell valamit, hogy hogyan kell a bíróságnak a nehéz eseteket eldöntenie. Nevezük ezt a kérdést a *másodlagos igazolás* problémájának.<sup>21</sup> Fontos látnunk, hogy bárhogyan is válaszoljuk meg a kérdést, a válasz mindenképpen feltételez valamely *normatív* elméletet arra nézve, hogy mi a bíróságoknak, s köztük az alkotmánybíróságoknak a szerepük a politikai rendszerben, mi a viszonyuk más szervekhez, milyen feladatok megoldására teszik alkalmassá s legitimmé ezeket a bírók rekrutációja, a bíróságok eljárása, s más intézményi megfontolások. Ez magyarázza a kísértést arra, hogy hatásköri kérdésként értelmezzük ezeket a problémákat, s az alkotmányértelmezés – alkotmánykiegészítés dichotómiájában gondolkodjunk. Ezek ugyanis semleges, értékítélettől mentes kategóriáknak tűnnek, s nem szükségeltetik alkalmazásukhoz semmilyen – a bíróságokra vonatkozó – normatív elmélet. A probléma azonban az, hogy ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy *kiegészíti-e* az AB az Alkotmányt, akkor be kell ér-nünk azzal a válasszal, hogy általában igen. Ez a triviális megállapítás azonban nem sokban segít bennünket sem az alkotmánybíráskodás megértésében, sem értékelésében. Tanulmányom egyik állítása éppen ezért az, hogy az alkotmánybíráskodás valamely tartalmas elméletének a másodlagos igazolás kell hogy a súlyponti területe legyen.

## III.

A másodlagos igazolás tárgyalásánál az látszik a leggyümölcsözőbb módszernek, ha a bíráskodásra vonatkozó nézeteket modellekbe sűrítjük. Ezek a modellek különböző bírói szerepfelfogáson nyugszanak, s különböző receptet adnak a bírónak arra nézve, hogyan kell eldönteniük a nehéz eseteket. Az egyes modellek ilyenkor eltérő típusú érveket részesítenek előnyben. Az a kérdés, hogy mely nehéz eseteket döntse el a bíróság, különbözik ugyan attól, hogy hogyan döntse el, mégis szoros összefüggés van a két probléma között, s e modellek segítséget nyújthatnak ebben a kérdésben is. Ezek a modellek természetesen nem reprezentálják a lehetséges (vagy kívánatos) bírói attitűdöket kimerítően.<sup>22</sup>

Fentebb arra a következtetésre jutottunk, hogy a nehéz esetekben a bíróság óhatatlanul értékítéletet hoz. A rendes bíróságok esetében ez akkor elégíti ki a politikai tevékenység itt használt definícióját, ha a döntés túlmutat a konkrét ügyön. Ilyenkor bírói jogalkotásról beszélhetünk. Az AB esetében, mivel általános normakontrollról van szó, eleve adótnak tekintettük a politikai tevékenység második fogalmi elemét. A bírók politikai tevékenységével szemben a leggyakoribb érv alkotmányjogi természetű: a bírók nem választott tisztviselők, s nem terheli őket politikai felelősség. Egyébként kiválasztásuk módjánál fogva nem reprezentálják a társadalom minden rétegét; éppen ellenkezőleg, a társadalom igen szűk elitjéből rekrutálódnak. Éppen ezért nem valószínű, hogy amikor a nehéz esetekben értékítéletet kell hozniuk, akkor megjelenítik a társadalom valamennyi rétegének preferenciáit. A bírói jogalkotás ezért – folytatódik az érv – lényegénél fogva antidemokratikus. Másrészt, még ha demokratikusan választanák is a bírákat, akkor sem szerencsés a bírói jogalkotás, hiszen a bírói eljárás természeténél fogva nem alkalmas jogszabály alkotására. A bíróság nem rendelkezik megfelelő információkkal, az eljárás lényege éppen az, hogy a bírók a szóban forgó kérdésnek csak egy szűk keresztmetszetét ismerik, általában két elfogult fél tárlásában. A bíróságnak nincs megfelelő felkészültsége, információja és apparátusa ahhoz, hogy az általa megalkotott szabály valamennyi gazdasági, társadalmi előnyét és hátrányát mérlegelni tudja. Harmadrészt, a bíró ugyanabban a konkrét esetben hozza meg az általános szabályt, melyben alkalmazza: tehát a bírói jogalkotás visszaható hatályú, s ez méltánytalan. Némi módosítással, de ezek a „vádak” megfogalmazhatók az AB-val szemben is. Ezeket a szempontokat figyelembe véve kell megítélnünk, hogyan kell a bíróságnak a nehéz esetekben eljárnia.

Nagy múltú alkotmánybírói gyakorlatokkal rendelkező országok természetesen kialakították a maguk alkotmányértelmezési elméleteit is. Ezeknek éppen az a céljuk, hogy választ adjanak arra a kérdésre, milyen típusú nehéz eseteket és hogyan kellene eldönteniük a bíróságoknak. Ezek közül kettőt említek itt, melyek nagyon fontos szerepet játszottak az amerikai vitákban, de annyira nem illenek a

magyar gyakorlatra vagy az azzal kapcsolatos elvárásokra, hogy nem tartottam érdemesnek részletesen tárgyalni őket. Az egyik álláspont szerint, ha az alkotmány önmagában nem ad megoldást egy problémára, akkor az *alkotmányozók szándékát* kell megpróbálni rekonstruálni, s annak segítségével kell eldönteni az adott ügyet. Az elmélet fő vonzereje természetesen az, hogy objektívnek tűnő kritériumot állít az értelmezés elé, s ezáltal kizárni látszik a bírók szubjektív értékítéletét. A másik befolyásos nézet úgy próbálja kiküszöbölni az alkotmánybíráskodás „legitimációs deficitjét”, hogy nem adna lehetőséget a törvények tartalmi felülvizsgálatára, hanem pusztán arra hatalmazná fel a bírókat, hogy a *törvényhozás eljárását* vizsgálják. Ez a vizsgálat azonban nem szorítkozna pusztán a formai vonásokra, hanem azt a kérdést helyezné a középpontba, hogy a törvény meghozatala során valamennyi érdeket figyelembe vettek-e, beleértve azoknak a csoportoknak az érdekeit is, amelyek számáruyuknál fogva nem elég erősek, hogy a törvényhozásra egyébként érdemi befolyást gyakoroljanak. Eszerint különösen olyan törvények esetében indokolt a bírói szigor, melyek valamilyen hatékony politikai képviselő nélküli vallási, etnikai vagy másfajta kisebbséget érintenek. Ennek a felfogásnak az a fő vonzereje, hogy a demokráciából levezethető közkeletű alkotmányos érvekkel nem támadható, sőt ez a nézet éppen a demokrácia nevében, annak magasabbrendű formájához fellebbez a törvényhozó döntésével szemben. Véleményem szerint mindkét állásponttal szemben komoly aggályok vethetők fel. (Kritikájukra lásd pl. Dworkin 1985: 2. fejezet; Tribe 1985: 2. fejezet.) Mivel azonban e modellek irrelevánsak – különösen a két alkotmány nagy „körülönbsége” miatt az első –, így ezek gyenge pontjaival sem foglalkozom.<sup>23</sup>

A) Az egyik markáns felfogás szerint – nevezzük ezt a *konszenzusmodellnek* – a bíróságnak *nem szabad* a nehéz esetekben *saját értékítéletére* támaszkodni, hanem a társadalomban uralkodó konszenzus alapján kell döntését meghoznia. Így, ha a bíróság intézménye és a *döntéshozás eljárása* nem tekinthető is demokratikusan legitimáltnak, a *döntés tartalma* azonban igen. Éppen ezért a bíróságnak tartózkodnia kell az olyan ügyek eldöntésétől, amelyekben a társadalom álláspontja megosztott. Az ilyen kérdések eldöntése a törvényhozó feladata. Másrészt, a bíró előtt álló probléma természete – vagyis a társadalmi konszenzusnak megfelelő döntés megállapítása – olyan, hogy a bíró alkalmas a megoldására. Ez a feladat ugyanis lényegében különbözik attól, amit a törvényhozó tesz, vagyis a szembenálló döntési alternatívák korlátozás nélküli mérlegelésétől. A két döntési eljárás között tehát minőségi különbség van. Harmadrészt, ha nincs is jogszabály az adott esetre nézve, a döntés meghozatalakor már létezik valamilyen döntési alap, s ez hozzáférhető, megismerhető. Ezért jórészt erejét veszti az a bírói jogalkotással szembeni érv, amely szerint az állampolgár nem képes mihez igazítani magatartását, s a bírói döntés utólag, tehát méltánytalanul állapítja meg a szabályt. A mo-

dellel szemben három típusú kétely fogalmazódik meg: *a)* Mivel azonosítható a konszenzus? *b)* Megfelelő leírása-e ez annak, ahogyan a bírók eljárnak? *c)* Kívánatos-e, hogy a bírók így járjanak el?

*a)* Ami a konszenzus fogalmát illeti, a legfontosabb kérdés talán az, hogy a bírónak a társadalomban uralkodó *empirikus konszenzust* kell-e figyelembe vennie, ad abszurdum a közvéleménykutatás eredményeit kell követnie? A konszenzus-modell híveinek többsége szerint nem a pillanatnyi-empirikus konszenzus az irányadó, hanem a társadalom alapintézményeiben megmutatkozó állandóbb, bevett értékek, köztük azok, amelyek a joganyagban megtestesülnek. E felfogás mögött az a megkülönböztetés áll, hogy egyfelől vannak *tényleges preferenciáink* (amelyeknek az aggregálásával megismerhetjük a közvélemény tényleges álláspontját valamely kérdésben), másfelől beszélhetünk olyan *ideális preferenciákról*, amelyeket alapos megfontolás után és kellő információ birtokában alakítanánk ki. Minél inkább eltávolodunk azonban az empirikus konszenzustól, annál nagyobb szerep jut e „mélyebb” konszenzus rekonstruálásában a bírónak, s annál távolabb kerülünk a modell eredeti igazolásától, mely a bíró szubjektív értékítéletét akarta kiküszöbölni.<sup>24</sup> A preferenciák azonban nemcsak ily módon, „mélységben” struktúráltak, hanem időben is: a társadalom alapintézményeiben a múlt konszenzusa testesül meg, amit az adott pillanatban nem feltétlenül oszt a társadalom. A közöttük való választás ismét a bíró értékítéletén nyugszik. További problémát jelent, mint már említettük, a konszenzus megállapításának a módja: a bírók nem reprezentálják a társadalom egészét, általában a társadalom szűk elit csoportjából kerülnek ki, s annak értékeit vallják.

*b)* A konszenzus fogalma körüli nehézségeken túl, empirikus értelemben sem állja meg helyét a modell. A valóságban a bírók kevésszer hivatkoznak a társadalmi konszenzusra. A modell sokkal közelebb áll ahhoz, amit a bírók mondanak, mint amit a valóságban tesznek. Ami pedig a magyar AB-t illeti, a bíróság nemhogy a gyakorlatban követné a társadalmi konszenzust, de explicit módon többször kifejezésre juttatta, hogy nem tekinti azt – legalábbis a közvélemény álláspontját – magára nézve kötelezőnek. Ennek illusztrálására álljon itt egy konkrét példa, mely más, a későbbiekben említendő szempontból is figyelemre érdemes:

„Az Alkotmánybíróság határozata a halálbüntetés alkotmányosságának kérdésében a döntés alapját és véglegességét tekintve lényegesen más, mint a halálbüntetés törvénnyel való eltörlése. Az Országgyűlésnek szabadságában áll bármilyen érv alapján dönteni; legyen az tudományos, vagy gyakorlati, büntetőpolitikai, vagy tetszőleges aktuálpolitikai megfontolás, vagy indíték. (Lásd a halálbüntetés eltörlését a politikai bűncselekményekre 1989-ben.) *A törvényhozási folyamat nyilvánossága alkalmat teremt minél több érv ismertetésére és ütközésére; s egyben elő is készíti a közvéleményi a döntésre.* Könnyebbség a parlamenti döntésnek, hogy a halálbüntetést eltörlő törvény önmagában *nem jár kényszerítő következménnyel az élethez való jog más kérdéseire nézve. Ugyanakkor az Országgyűlés ki van téve a közvélemény nyomásának.* A Parlament tetszése szerint fenntarthatja, eltörölheti, vagy visszaállíthatja a halálbüntetést – amíg e büntetés alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság ki nem mondta a végső szót. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben *kizárólag alkotmányjogi érvekkel* alapozhatja meg

döntését. Különösen nem érheti be az általában alkalmazott kriminológiai érveléssel, hogy ti. a halálbüntetés hatékonysága a bűnmegelőzés szempontjából nem bizonyítható. *Nem köti az Alkotmánybíróságot a törvényhozó szándéka*, hiszen a Büntető törvénykönyv alkotmányosságát felülvizsgálhatja, az Alkotmányt pedig értelmezheti. Az Alkotmánybíróság döntése végleges. *Nem köti az Alkotmánybíróságot sem a többségi akarat, sem a közvélemény. Nem köti egyetlen erkölcsi, vagy tudományos irányzat sem.*” (Az én kiemelésem – Gy. T.) (ABH 1990: 97)

Vannak azonban olyan esetek, amikor a konszenzus mégis szerepet kap az érvek között. Két ilyen esetet vizsgállok meg. Az egyik az itt idézett párhuzamos indoklásnak egy másik része, a másik az abortusz-határozat már idézett bekezdése. Ezek jelentőségét nemcsak az adja, hogy nagy horderejű határozatokban született állásfoglalások, hanem az is, hogy mivel az alapjogértelmezés általános „módszer-tanára” vonatkoznak, a konkrét ügyeken messze túlmutató hatásuk lehet(ett volna).

„Az alkotmányos jogok igen absztrakt megfogalmazásában nem fedezhető fel semmilyen jele annak, hogy a törvényhozó ezen jogok egy adott értelmezése mellett kötelezte volna el magát. ...Az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulni, mint semleges kategóriából, amelynek határaitra nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tialmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető. (Az én kiemelésem. – Gy. T.) Ha így járunk el, akkor az Alkotmány tág definíciói megannyi morális kérdéssel (is) tartalmaznak. A pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy ezekre a kérdésekre többféle válasz adható, vagyis a jogok többféle értéktartalommal kitölthetők, úgy, hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Az Alkotmánybíróságnak a határesetekben kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi koncepció („válasz”) már az Alkotmány egész rendszerével (alapelveivel) nem hozható összhangba. Pl. az állampolgári egyenlőség számos értelmezést elvisel; az Alkotmánybíróságnak ki kellett mondania, hogy az egyenlőség nem korlátozható a mechanikus egyenlőségre az anyagi javak elosztása vonatkozásában, s ugyanakkor tisztázni kellett a pozitív diszkrimináció megengedtségét, annak feltételeivel együtt. Más esetben az Alkotmánybíróság azt állapíthatja meg, hogy az alkotmányos jog egy adott tartalmi koncepciója belefer az alkotmányos fogalmi keretbe, akkor is, ha azt a törvényhozó ki akarta zárni. Kivételesen az is előfordulhat, hogy egy alkotmányos jog csak egyetlen értelmezési koncepciót tűr el. Ez természetesen értékítélet. Az Alkotmánybíróságnak azonban éppen erre van felhatalmazása: hogy ti. az Alkotmány fenntartása érdekében a saját tartalmi koncepcióját érvényesítse. Határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor az Alkotmánybíróság feladata a választás. Az élethez való jog fogalmát nem lehet két olyan koncepcióval kitölteni, amelyek közül az egyik megengedi, a másik viszont kizárja a halálbüntetést. Az Alkotmánybíróságnak itt azt az értelmezést kell kötelezővé tennie, amely szerinte az Alkotmány egészével összhangban áll” (ABH 1990: 98).

Három kategória szorul itt magyarázatra: a jogok fogalma, határa és tartalma. Ha a jogok fogalmát és határát illetően nagyfokú konszenzus van a társadalomban, s ebből kell kiindulni, akkor az AB-nak az a feladata, hogy ezt a *tőle független* „sablon” ráhelyezze a jogok tartalmi koncepcióira, s azokat, amelyek kilógnak e sablon alól, mint alkotmányellenest megsemmisítse. Másrészt, ahol a törvényhozó el akar venni valamit, ami egyébként a sablon alá tartozik, ott emiatt kell a jogszabályt alkotmányellenesnek nyilvánítani. A jogok határának a megvonásánál azonban az AB *nem szokta keresni*, hogy mi a széles körű konszenzus: *teljesen más kritériumrendszer* alapján ítéli meg a korlátozás lehetőségét, ugyanis a korlátozás célját, elkerülhetlenségét és arányosságát vizsgálja. A jogok *fogalma*, mint abszt-

rakt, formális megfogalmazásuk, valóban szembe állítható a jogok *felfogásával*. S ebben – éppen formális voltuk miatt – lehetséges és valószínű a konszenzus. A legtöbben alighanem egyetértének abban, hogy az egyenlőség *fogalma*<sup>25</sup> azt kívánja, hogy a hasonlóakat hasonlóan, a különbözőeket pedig különbözőképpen kezeljük. Ez a fogalom, melyben nagyfokú konszenzus van, azonban nem mond semmit arra nézve, hogy mi a hasonló, s mi a különböző. Ezt az absztrakt fogalmat az egyenlőség különböző *felfogásai* töltik ki *tartalommal*. Abban a kérdésben azonban, hogy hol húzódik meg egy-egy jognak a *határa*, nem lehet állást foglalni egy meghatározott *felfogás* nélkül, a kérdéses jog fogalmára hagyatkozva. Ezt a bíróság – az esetlegesen létező konszenzustól függetlenül – más módon, legjobb belátása szerint, saját értékítéletét gyakorolva állapítja meg. Ha azonban az egyes jogok fogalmát elvászadjuk a jog határától, akkor ennek a fogalomnak és vele együtt a konszenzusnak és az értéksemlegeségnek nem lesz érdemi szerepe az értelmezésben.

Az abortusz-határozatban az érdemi döntés elutasítására vonatkozó szövegből a már vizsgált érveken kívül egy harmadik érv is kiolvasható, mely szerint azért nem lehetett eldönteni az ügyet, mert abban nem volt konszenzus.

„A magzat jogalanyiságával kapcsolatban nem áll fenn a tipikus alkotmányértelmezési helyzet. Nem arról van szó, hogy egy *általánosan elfogadott és értéksemleges fogalom* keretén belül a lehetséges értelmezésekről kell megállapítani, hogy ezek közül melyek férnek össze az Alkotmánnyal, és melyek nem.” (Az én kiemelésem. – Gy.T.) (ABH 1991: 226)

Fontos azonban látni, hogy miben nem volt konszenzus. Mivel a jog *felfogásában* megnyilvánuló konszenzust máshol sem tekintette ügyszókének az AB a jog határaitra nézve, így máshol sem állapította meg azt, hogy létezik-e egyáltalán a konszenzus. Éppen ezért ennek hiánya itt sem lehet érv az érdemi döntés elutasítására. Abból pedig, hogy a felfogás kérdésében nincs, nem következik az, hogy az absztrakt *fogalomban* ne lehetne konszenzus. Miért ne lehetne az „embernek” vagy a „jogalynak” valamilyen absztrakt fogalmában egyetértés?

A konszenzus azonban nemcsak arra utalhat, hogy egyetértés van a jog fogalmában, vagy a felfogásában. Nézzünk erre egy példát. Vannak, akik a haszonelvű megfontolások alapján védik a szólásszabadságot, s vannak, akik az egyéni jogokra hivatkozva. A két fél a szólásszabadság két eltérő felfogását vallja. Mindkét felfogás kimetszi azoknak az eseteknek a halmazát, amikor az adott fél szerint az embert megilleti a szólásszabadság joga. Valószínűleg a két halmaz nagymértékben átfedi egymást, bizonyára mindketten lehetővé tennék a kormány bírálatát, s tiltanák a cenzúrát. Bár a két *felfogás* eltér egymástól, a jogok *tartalmát* illetően nagyfokú konszenzus mutatkozik. Vannak azonban olyan esetek, mikor a két halmaz nem fedí egymást: tegyük fel, hogy eltérő nézeteket vallanának a fajgyűlölő szólásszabadságáról. Az abortusz esetében ugyanez a helyzet. Bár az élethez való jog mibenlétéről és jogosultjait illetően nagyfokú kon-



szenzus van, előfordulhatnak esetek, ahol ez a konszenzus nem áll fenn. Éppen ilyenkor válik világossá, hogy ugyanazon tartalom mögött eltérő felfogások húzódnak meg. Az ember joga az élethez legtöbbször nem veti fel azt a kérdést, hogy a szóban forgó jog az embert mint élőlényt, az emberi faj egy egyedét, vagy mint bizonyos tulajdonságokkal rendelkező erkölcsi személyt védi. Legtöbbször – bármelyik felfogást fogadjuk is el – ugyanarra a következtetésre jutunk. A magzat problémájának viszont éppen az a sajátossága, hogy választanunk kell az egyes felfogások között, mert ez az a terület, ahol az eltérő felfogások egymást kizáró eredményekre vezetnek. Ha azonban soha nem vezetnének eltérő, s egymást kizáró eredményre, akkor – mint azt már hangsúlyoztuk – nem lenne értelme két eltérő értelmezésről beszélni. Ez azonban még nem elégséges ok arra, hogy az AB az érdemi döntést elutasítsa. Egy korábbi idézetre utalva: „össze nem férő koncepciók ütközésekor az Alkotmánybíróság feladata a választás. Az élethez való jog fogalmát nem lehet két olyan koncepcióval kitölteni, amelyek közül az egyik megengedi, a másik viszont kizárja a halálbüntetést”. Miért lehetne két olyan koncepcióval kitölteni, melyek közül az egyik jogalanyiságot biztosít a magzatnak, a másik viszont nem?

c) Ha meg tudnánk állapítani, hogy mi a konszenzus, s ha a modell a bírói gyakorlat megfelelő leírását adná, akkor is további vizsgálódást igényelne az a kérdés, hogy normatív szempontból megfelel-e ez az elmélet. Arra a kérdésre már tudjuk a választ, hogy miért előnyös, ha a bírók tartják magukat a konszenzushoz, s csak azokat a kérdéseket döntenek el, amelyekben az léteznek. Az éremnek azonban van egy másik oldala, nevezetesen az a kérdés, hogy miért lenne jó, ha a bírók nem döntenék el azokat a kérdéseket, amelyekben nincs konszenzus, s ez azt is felveti, hogy miért lenne jobb, ha ezeket a kérdéseket más, mondjuk a törvényhozó döntené el. Ehhez a kérdéshez a harmadik modellünk tárgyalásakor térek vissza.

B) A második modellünk hívei nem tagadnák, hogy a bíróknak konszenzus hiányában is el kell döntenüik a nehéz eseteket. Ugyanakkor a bíró ilyenkor *sem saját preferenciái* alapján dönt, hanem olyan döntést hoz, mely az Alkotmány (vagy a jogrendszer) összefüggéséből levezethető. Másrészt, a bíró előtt álló probléma – vagyis a meglévő jogrendszer elveiből a megfelelő következtetés levonása – olyan természetű, hogy megoldására a bíró alkalmas. Éppen ezért a bírói döntés természete lényegénél fogva különbözik a törvényhozóétól. Harmadrészt, igaz, hogy jogszabály nincs a konkrét esetre nézve, de a döntés a jogrendszer már meglévő elveiből következik, következésképpen kalkulálható. Éppen ezért itt is erejét veszti az az érv, amely szerint a bírói jogalkotás visszaható hatályú, ezért méltánytalan. Nevezzük ezt a *koherencia-modellenek*. Az előző modellhez hasonlóan itt is azt vizsgálom, hogy a) miben áll a koherencia, b) mennyire felel

meg a modell a valóságnak, c) milyen normatív érvek szólnak mellette.

a) A koherencia fogalma természetesen többféleképpen értelmezhető, de számunkra csak a fogalom olyan megközelítése jöhet szóba, melynek esélye van arra, hogy megfeleljen a modellel szemben fentebb támasztott elvárásoknak. Ezt a követelményt nem elégíti ki a logikai ellentmondás-mentesség követelménye, amit a jogelméleti irodalom általános szóhasználata alapján a konzisztencia fogalmával jelölök. A koherenciára a következőkben mint a jogrendszer normatív egységét biztosító követelményre utalok. Ez a definíció még mindig több alternatívát hagy nyitva, hiszen a jogrendszer normatív egysége több módon is biztosítható. Legegyszerűbb példája ennek az egységnek, ha a rendszer  $sz_1, sz_2, sz_3 \dots sz_n$  szabályai egy  $e$  alapelve vezetethetők vissza. Ilyenkor azt mondhatjuk, hogy valamennyi szabály ezt az elvet konkretizálja, testesíti meg, az elv pedig valamennyi szabályt racionalizálja, igazolja. Kevésbé egységes a jogrendszer, ha szabályai csak több, egymásból nem származtatható elvből vezethetők le. Ilyenkor, szemben az előző esettel, a koherencia nem globális, hanem csak részleges, lokális lehet. Két ilyen rendszer közül az a koherensebb, amelyikben az elvek között több esetre nézve vannak rögzített prioritási szabályok. Elképzelhető az is, hogy a rendszer elemei körkörösen kapcsolódnak egymáshoz, nem dedukálható egyik a másikból, s valamelyik elem kiesése esetén a rendszer többi elemét is fel kell adnunk.<sup>26</sup>

Mielőtt megítélnénk a koherencia szerepét a nehéz esetek eldöntésében, rá kell mutatnunk a jogi érvelés egy fontos sajátosságára. A részlegesen szabályozott esetek kapcsán már hangsúlyoztuk az úgynevezett segédfogalmak szerepét. Az AB az értelmezés során az Alkotmány valamely tág, több lehetséges értelmezést elviselő fogalmát pontosítja. Ezáltal egy  $n$  normának a lehetséges  $n_1, n_2, n_3 \dots n_n$  normavariánsai közül legalábbis kizár bizonyos normavariánsokat. Ez a művelet minden értelmezésnek szükségszerű része. Az így kapott segédfogalmaknak azonban általában az adott ügyön túlmutató normatív erejük lesz. Azaz a későbbiekben a bíróság nem tér újra és újra vissza az  $n$  normához, hanem az általa kiválasztott normavariáns lesz az érvelés premisszája. Egy konkrét példával: az AB nem tér vissza újra és újra az egyenlőség kérdéséhez, hanem csak az általa elfogadott értelmezéshez, mely a pozitív diszkrimináció megengedtségének feltételeit rögzíti. A segédfogalmak normativitása biztosítja az alkotmányértelmezés során azt, hogy az egyes fogalmakat mindig ugyanazzal a jelentéstartalommal használják. Egy jogrendszernek nem szükségszerű része az értelmezés ilyenfajta normativitása. A legtöbb európai jogrendszerben azonban a korábbi értelmezésnek legalábbis erős meggyőző ereje van az érvelés során, s figyelmen kívül hagyása hibának számít. Vonatkozik ez a magyar AB tevékenységére is: az egymást követő döntések sorával az Alkotmány egyre pontosabbá válik, a bíróság belső mércékkel hálózza be az Alkotmány szövegét. Ezzel csökken az AB mozgásteret, s döntései kalkulálhatóbbá válnak.

Ebből az is következik, mint azt az AB elnöke kifejtette, hogy megváltozik a törvényhozó felelőssége. Hiszen korábban „a parlament nem tudta, mi a mérce, ezért csakis a saját szempontjai szerint hozta meg a törvényeket. Azóta az ún. láthatatlan alkotmány láthatóvá vált, most már ismertek az alkotmányossági követelmények. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó felelőssége egyre nőtt, és a jövőben már kimenthetetlen lesz” (Sólyom 1996).

Az itt vázolt folyamatnak alig túlbecsülhető szerepe van az Alkotmány értelmezésében. Fontos azonban látni ennek a folyamatnak a koherenciához fűződő kapcsolatát. Ez a folyamat koherensebbé teszi a jogrendszert, ugyanakkor a koherencia *csak következménye* lesz az előző értelmezés követésének. A bíróság *autoritása* ugyanis önmagában is elegendő, s a konkrét döntés tartalmától független érv a korábbi értelmezés követésére. Például: tegyük fel, hogy az AB először értelmezi az alapjogok korlátozására vonatkozó 8. § (2) bekezdést. Mivel a korlátozás feltételei még nem világosak, ezért nehéz esettel állunk szemben. Az AB az adott esetben megállapítja, hogy a korlátozás feltétele a megfelelő súlyú indok, az elkerülhetetlenség és az arányosság. Egy következő esetben, amikor felmerül az alapjogkorlátozás feltételeinek problémája, már nem arról van szó, hogy egy újabb nehéz esetben a bíróság a koherencia követelményének megfelelően ugyanezeket a kritériumokat alkalmazza, hanem arról, hogy ez az eset, ha elfogadjuk a korábbi értelmezés kötelező erejét, *többé már nem nehéz eset*, s nem a koherencia, hanem a korábbi döntés autoritása miatt kell azt a bíróságnak követnie. Ezzel a segédfogalmak és a kiegészítő tételek az Alkotmány részeivé válnak. A koherencia itt vizsgált problémája viszont túlmutat ezen a folyamaton, s per definitionem csak a nehéz esetekre terjed ki.

A vizsgált modell azt követeli meg, hogy a nehéz esetekben a bíróságnak a meglévő joganyag extrapolálásával döntsön. A modell legfőbb gyengesége azonban abban áll, hogy a bírósági döntése továbbra is *aluldeterminált* marad, a meglévő joganyaggal, mivel az többféleképpen racionalizálható, többféle döntés is összeegyeztethető. A koherencia fogalma tehát a nehéz esetekben legfeljebb szükséges, de nem elégséges feltétele lehetne a bírósági döntésnek. A koherencia problémája több igen fontos filozófiai problémát is érint. Az egyik az az elv, miszerint a magyarázat mindig aluldeterminált a magyarázandó által. Frederick Schauer egy wittgensteini ihletésű példáját idézve: adva van egy számsorunk, mondjuk 1000, 1002, 1004, 1006, s az a kérdésünk, hogy mi lesz a sorban a következő szám. Valójában bármilyen számmal folytatható a sor, mivel minden számhoz lehet találni olyan szabályt, mely amellelt, hogy megfelel a kívánt új számnak, egyúttal megmagyarázza a létező számsort is. „Ha  $n$  kisebb, mint 1006, adj hozzá kettőt, ha nagyobb 1006-nál, adj hozzá 13-at” szabály éppúgy megmagyarázza a létező számsort, mint a „mindig adj hozzá kettőt”, de más folytatást kíván, mint az (Schauer 1992: 65). Hasonló következtetésre juthatunk Ronald Dworkin példájával: képzeljünk el egy olyan regényt, amely úgy születik, hogy minden fejezetét más-más

író írja. Miután egy író elkészült a regény egyik fejezetével, átadja egy másik írónak. A második írónak értelmeznie kell az addig leírtakat, s folytatnia kell a regényt (Dworkin 1985: 158). Természetesen a regény többféleképpen folytatható, a már leírtaknak többféle lehetséges olvasata van. A már leírtak nem determinálják azt, hogy hogyan kell folytatnia a regényt a második írónak, csakúgy – mint ahogy az előző példánkban nem determinálják maguk a meglévő számok, hogy mi lesz a számsor következő eleme. A jogalkalmazó – a regényíróhoz hasonlóan – több, a meglévő joganyaggal egyaránt összeegyeztethető módon kiegészítheti a jogrendszert, s dönthet a nehéz esetekben. További problémát vet fel az az eset, ha a koherenciát nem egytényezős kritériumnak, hanem magát is több összetevőből álló eszménynek tekintjük (lásd például: Alexy-Peczenik 1990). Ilyenkor a döntés aluldetermináltságához az is hozzájárul, hogy az egyik kritérium szerint koherensebb megoldás a másik kritérium alapján kevésbé koherens lesz, s mivel ezek a kritériumok maguk *összemérhetetlenek*, ezért több egyformán jó megoldás nyerhető (lásd például Finnis 1987: 370–76).

Ez az aluldetermináltság aláássa, de legalábbis lényegesen csökkenti a modell mindhárom erényét: a rendszerrel egyaránt koherens, de eltérő következményekkel járó megoldások közötti választás továbbra is demokratikus legitimitáció nélkül marad; az ilyen megoldások közötti választáskor a bírónak a törvényhozóhoz hasonlóan kell mérlegelnie a döntés előnyeit és hátrányait, s erre eljárásánál fogva kevésbé alkalmas; s ha a koherencia több alternatívát hagy nyitva, akkor még mindig nem kalkulálható az ezek közötti választás, s ezért a bírói jogalkotás visszaható hatálya még mindig kifogásolható.

b) Valószínűleg ez a modell áll a legközelebb az AB önértelmezéséhez. Jól illusztrálják ezt a modellt Sólyom László fentebb idézett sorai. Eszerint az Országgyűlés bármilyen érv alapján dönthet, míg az AB viszont csak alkotmányjogi érveket használhat fel. Másrészt az Országgyűlésnek a halálbüntetésben hozott döntése „önmagában nem jár kényszerítő következményekkel az élethez való jog más kérdéseire nézve”. Ezzel szemben az AB döntéseinek koherens rendszert kell alkotnia. Mint a láthatatlan alkotmány tárgyalása kapcsán kifejti:

„Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és *ítéleteivel koherens rendszert alkot* (az én kiemelésem. – Gy. T.), amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe” (ABH 1990: 98).

A valóságban azonban éppen az aluldetermináltságnál fogva a koherencia követelménye legfeljebb az egyik döntési szempont, kiindulópont lehet a bíróságok számára, s ennyiben jó leírását adja annak, hogy hogyan szoktak azok eljárni. A bíróságok, köztük az AB is, hajlamosak azonban arra, hogy nagyobb terhet rakjanak a koherencia

érvére, mint ami ekkorát elbír. Véleményem szerint ez történt például az abortusz-határozatban, ahol az érdemi döntés elutasítása mellett az szolgálta – a már vizsgáltakon kívül – további érvként, hogy a magzat jogalanyisága nem vezethető le az Alkotmány összefüggéseiből. Ez az érv azonban csak akkor lenne releváns, ha egyéb alkotmányos kérdések megoldása levezethető lenne belőlük. Itt először is a „*levezel*” kifejezés kétértelműségével találjuk magunkat szembe. Ha ezt úgy értjük, hogy egy adott megoldás is következhet az Alkotmányból, akkor a magzat jogalanyisága és annak hiánya is levezethető az Alkotmányból. Ha viszont úgy értjük, hogy *csak* az adott megoldás következhet belőle, akkor valójában egyik sem vezethető le a szövegből. Ez azonban csak akkor lenne akadálya az értelmezésnek, ha feltételeznénk, hogy az Alkotmány összefüggéseinek determinálniuk kellene a döntést. A szólásszabadság határait, a jogállamiság fogalmát, a szociális biztonsághoz való jog tartalmát például szintén nem lehet ebben az erős értelemben levezetni az Alkotmány összefüggéseiből, mégis értelmezte a bíróság. (Csak kiegészítésképpen jegyzem meg, hogy bizonyos értelmezési lehetőség ellen, nevezetesen, hogy a magzat élethez való jogát a biológiai értelemben vett életre alapozzák, legalábbis erős érveket lehetett volna meríteni a halálbüntetésre vonatkozó határozatnak abból az állításából, miszerint az élethez való jog nem a biológiai létezését illeti meg, hanem erkölcsi jog. Ezen állítás következményeinek a levonása jobban megkötötte volna a törvényhozó kezét, mint ahogyan azt a tényleges határozat tette.)

c) Vannak azonban, akik azt mondják, hogy a koherencia érve – a meglévő joganyaggal koherens megoldások bármelyikét választjuk is – nemcsak hogy nem elégséges, de nem is szükséges a nehéz esetek eldöntésekor, legalábbis nem minden esetben. A koherencia követelményének általános követése ugyanis – folytatódik az érv – nem támasztható alá normatív szempontból. „Senki sem utasít vissza egy fél kenyeret elvből akkor, ha nem kaphat egy egészet.” A koherencia azonban éppen ezt, vagyis azt követeli a bíróságtól, hogy „eltérjen az egyébként erkölcsileg előnyösebb megoldástól, azon az alapon, hogy a múltban kevésbé tökéletes szabályokat fogadtak el, még akkor is, ha azok a szabályok nem vonatkoznak az előtte álló ügyre” (Raz 1992: 308). Ha tehát adva van egy esetünk, melyre a korábbi szabályok per definitionem nem vonatkoznak, s ezek a szabályok rosszak, akkor nem lehet azt morális érvekkel *általánosságban* alátámasztani, hogy a rossz szabályokból nyert elvet kövessük, s ne egy jobb szabályt vezessünk be. Ez nem zárja ki azt, hogy a koherencia szempontjai *bizonyos esetekben* erősebbek legyenek, más esetekben viszont a morálisan jobb eredmény fontosabb, mint a két eset azonos elbírálása.<sup>27</sup>

Végül érdemes feltenni azt a kérdést, hogy valóban a koherencia elve különbözteti-e meg (kellene, hogy megkülönböztesse) a nehéz esetekben eljáró bíróságokat a törvényhozótól? Három megjegyzést tennék ehhez a ponthoz. Először is, a politikának, s így a törvényhozásnak is lényegi, kiküszöbölhetetlen vonása a kompromisszumkö-

tés. Ha két politikai erő egy bizonyos kérdésben eltérő nézeteket vall, akkor valószínűleg olyan megoldás születik, mely nem egyezik meg egyik fél eredeti elképzelésével sem, hanem a kettő között áll valahol, a felek alkupozíciójától függően. Másképpen kifejezve, lényegi eleme az inkoherencia. A bíróság eljárásából hiányzik az inkoherenciának ez a kézenfekvő oka. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bíróságok ne alkalmazzanak inkoherens eljárást, vagy időnként ne lenne helyesebb ilyen módon eljárni. Az inkoherencia ilyenkor nem egy döntésen belül, hanem az időben egymást követő döntések között jön létre. Ilyenkor merül fel a bíróság előtt a *részleges reform* problémája. A bíró számára nem áll nyitva az a lehetőség, hogy egy életviszonyt átfogóan szabályozzon, éppen ezért mindig a részleges reform és a fennálló joganyaggal való koherencia között kell döntenie. Ebből következik, hogy vannak olyan esetek, amikor a részleges reform több hátrányt okozna, mint előnyt. A bírónak ilyenkor – mivel átfogó reformot nem hajthat végre – a konzervatív megoldást kell választania, s a meglévő joganyagot megfelelően kell döntenie. Ha azonban a részleges reform előnyei nagyobbak, akkor ennek megfelelően kell döntenie (Raz 1986: 197–201; 1992: 312). Az inkoherencia tehát mindkét esetben – igaz, némileg másképp – előfordul, s ha elfogadjuk, hogy időnként a jobb szabály léte fontosabb a koherensnél, akkor mindkét esetben elő is kell fordulnia.

Másrészt, a törvényhozónak általában többféle szempontot kell vizsgálnia a törvényalkotás során, mint a bíróságoknak a nehéz esetek eldöntésekor. A bírósággyakrabban tud olyan döntést hozni, amely a kérdéses esetekben egynemű megoldást eredményez. A törvényhozó által kezelt esetekben azonban általában a problémák maguk is különmeműbbek. Éppen ezért az eltérő megoldások nem feltétlenül inkoherensek, hanem a problémák valódi különmeműségét tükrözik. Harmadrészt, az alkotmánybíróságok valószínűleg többször találják szembe magukat olyan problémákkal, amelyek nem engedik meg az inkoherenciát, amelyek alkuképtelenek. Mivel azonban itt a problémák természete olyan, hogy kevesebb helyet ad a kompromisszumnak, ezért ezekben az esetekben nem találok arra nézve semmilyen érvet, hogy miért kellene a törvényhozónak másképpen, kevésbé koherensen eljárnia.

C) A harmadik, széles körben elfogadott nézet szerint – nevezzük ezt a *helyettes törvényhozó modelljének* – nincs minőségi különbség a törvényhozói és a nehéz eseteket eldöntő bírói döntéshozás között. A bírónak, csakúgy, mint a törvényhozónak, az a kötelessége – folytatódik az érv –, hogy az eset összes körülményét mérlegelve a *lehető legjobb döntést hozza*.

a) Ez a modell azokból a megfontolásokból indul ki, amelyeket a korábbi két modell kritikájakor már érintettünk. Konceptuálisan ez a modell nehezen támadható, hiszen nem kívánja bizonyítani, hogy a bíró minőségileg másfajta munkát végez, mint a törvényhozó. Nem áll fenn ahhoz hasonló nehézség sem, mint a konszenzus megállapí-

tásának problémája a konszenzus-modell, illetve a bírói döntés alul-determináltságának problémája a koherencia-modell esetében. Mivel mind a konszenzus-modell bizonyos felfogásai, mind a koherencia elve további szabad mozgásteret hágy a bíró számára, ezekben az esetekben a bírónak a törvényhozóhoz hasonlóan mérlegelnie kell döntésének előnyeit és hátrányait. A bírónak azonban szükségszerűen a meglévő jogrendszer keretei között kell jogot alkotnia, így döntései kisebb horderejűek lesznek (innen a helyettes jelző). A bíró ilyenkor a részleges reform már említett problémájával találja magát szembe. A különbség tehát nem minőségi, hanem fokozati.

b) A rendes bíróságok munkájának valószínűleg ez a modell adja a legjobb empirikus leírását (Bell 1983: 244-245). Nincs semmi nyoma annak sem, hogy – a korábbi példáknál maradván – az AB a konszenzus alapján döntötte volna el a pozitív diszkrimináció megengedettségének feltételeit, a szólásszabadság vagy a tulajdonjog határaitra vonatkozó szabályokat, vagy a jogállamiság tartalmát. Mivel pedig a koherencia nem determinálhatja a döntéseket, így az arra alapozott modell egyedül nem is adhatja a bírói munka jó leírását.

c) A konszenzus-modell vélt előnyeinek bemutatása után nyitva hagytuk azt a kérdést, hogy miért ne döntenének a bíróságok a konszenzuson túl is. Miért jobb az, ha a törvényhozó dönt ilyen esetekben? Ez lényegében ugyanaz a kérdés, mint az, hogy milyen normatív megfontolások szólnak a helyettes törvényhozó modellje mellett. A rendes bíróságok esetében az a legfontosabb érv amellelt, hogy a konszenzus „elfogyta” után is érdemi döntést hozzanak, hogy kis jelentőségű ügyekről van szó, s a bíróságok csak szűk térben, viszonylag szűk keretek között mozoghatnak, ezért kevés lehetőségük van a hatalmukkal való visszaélésre. Ugyanakkor a törvényhozó ideje szűkös erőforrás, így kevesebb „költéssel” jár az, ha a bíróság dönt ezekben a kérdésekben. Egyébként is, gyakran a törvényhozó tudatosan hágy szabad mozgásteret a bírónak, ha olyan életviszonyokat szabályoz, melyekben nem látható előre az eset komplexitása, s az adott pillanatban a törvényhozó nem akarja megkötni a saját és a bíróság kezét. A jogtörténet is azt bizonyítja, hogy nem szerencsés az a megoldás, ha a törvényhozó magának tartja fenn a néhez esetek értelmezésének a jogát.<sup>28</sup> Ilyenkor erre a feladatra előbb-utóbb külön fórum alakul, mely a bírósághoz hasonlóan működik. A harmadik vádra pedig azt mondják e modell hívei, hogy formális értelemben valóban visszaható hatályú a bírói jogalkotás, mivel azonban még nem volt megállapítva a jogszabály pontos jelentése, ezért nem alakulhattak ki ezzel kapcsolatban elvárások sem, s így nincs semmi, ami megghiúsulhatna. S végül, a törvényhozó számára mindig adva van az elvi lehetőség arra, hogy új szabály alkotásával korrigálja a bíróság által elkövetett hibát. A demokrácia elvéből felmerülő aggályokkal szemben tehát ez a modell elsősorban arra épít, hogy komplex társadalomban a politikai döntések ilyen allokációja kívánatos is, hiszen nem maradhat minden kérdés a törvényhozóra.

Az Alkotmánybíróság esetében azonban aligha helytálló ezen érvek mindegyike. Nem mondhatjuk azt, hogy az AB lényegtelen kérdésekben dönt, vagy hogy mozgásterét nagymértékben korlátoznák az Alkotmány rendelkezései. (Bár meg kell jegyeznünk, hogy az értelmezés normativitása miatt az AB mozgásterére is folyamatosan szűkül.) A modell hívei erre a kihívásra az alkotmánybíróságoknak a politikai rendszerben elfoglalt különleges helyzetét hangsúlyozva válaszolnak. Olyan politikai rendszerben és felfogásban, ahol az egyéni szabadságjogoknak a többség esetleges zsarnokságával szemben is védenie kell az állampolgárt, az AB-nak a demokratikus hatalomtól való eloldása nem hátrány, hanem előny. Ebben a felfogásban a többségi elv csak egyik eleme a kívánatos társadalmi berendezkedésnek. A többségi elv ugyanis maga is igazolásra szorul, s a kisebbség számára csak úgy elfogadható, ha a legfontosabb döntéseket nem a többségi elv játékszabályai szerint hozzák. Az alapjogok éppen ezt a többségi elv alól kivont területet védik. Ennek védelmére pedig megfelelőbb egy olyan testület, mely nincs kitéve a közvélemény nyomásának, s melynek nem kell a választók kegyeit keresni.

A fenti szempontokon kívül a modell mellett korábban felsorolt érvek némelyike alkalmazható az AB-ra nézve is. A hatalommegosztás elvéből az is következik például, hogy senki ne ítélkezzen a saját ügyében. Ennek logikus folyománya az, hogy a törvényhozás alkotmányosságának megítélése általában nem bízható magára a törvényhozásra. Mivel pedig a nehéz és az egyszerű esetek nincsenek előre megcímkézve, hanem ez maga is értelmezés kérdése, így praktikusabb, ha az előbbieket is az alkotmányvédelmet ellátó szerv értelmezi. További érvként szokták felhozni, hogy szemben a kiindulópontban felvázolt látszattal, az alkotmányértelmezés során felmerülő feladatok ellátására a bíróság eljárása és felkészültsége révén alkalmasabb, mint más döntéshozatali fórumok. Ezeknek az érveknek az ereje részben attól is függ, hogy milyen előfeltevéseink vannak a törvényhozás folyamatáról. Már korábban hivatkoztam Sólyom László véleményére, aki azt írja, hogy az Országgyűlésnek a halálbüntetés tárgyában hozott döntése „önmagában nem jár kényszerítő következményekkel az élethez való jog más kérdéseire nézve”, vagyis az Országgyűlés számára a koherencia nem követelmény. Paczolay Péter a racionális eljárás és indoklási kötelezettség előnyét hozza fel a bírói alkotmányértelmezés mellett (Paczolay 1993: 39). Ronald Dworkin pedig a gondolati konzisztencia követelményét emeli ki: „a gondolati konzisztencia igénye (ami a jogok elméletét olyan körülmények elképzelésével ellenőrzi, amelyek közt az elmélet elfogadhatatlan eredményhez vezetne) az egyes jogokkal kapcsolatos érvelés során a jogok bármely elfogadható elmélete esetében fontos lesz, hisz semmilyen követelmény sem fogadható el, ha nem állja ki a hipotetikus ellenpróbát. Egy jogra vonatkozó igénynek a gondolati konzisztencia módszerével való vizsgálatában azonban a bírók sokkal járatosabbak, mint a törvényhozók vagy az őket választó polgárok zöme” (Dworkin 1995: 147). Véleményem szerint empirikusan mind a há-



rom érv helytálló: az AB valóban koherensebben jár el, valóban alaposabban indokolja a döntéseit, s valóban jobban figyelembe tudja venni a gondolati konzisztencia fenti értelemben vett követelményét, mint a törvényhozó. Sőt tovább is mehetünk, s azt is állíthatjuk, hogy a bíróság intézményi felépítése eleve alkalmasabb a törvényhozóénál, hogy ezeknek a követelményeknek megfeleljen. Ebből azonban nem következik – ha eltekintünk bizonyos demokrácia-felfogásoktól – az, hogy a törvényhozónak ne kellene törekednie arra, hogy ezeknek az eszményeknek megfeleljen. Minél közelebb állunk ahhoz a demokrácia-felfogáshoz, mely szerint a törvény a mindenkori többség preferenciáinak nyers kinyilvánítása, annál nagyobb lesz a kontraszt a törvényhozó és az alkotmánybíróság döntési mechanizmusa között. S annál vonzóbb lesz az a dworkini metafora, miszerint az alkotmánybíráskodás a hatalmi politizálás csatateréről az elvek fórumára visz bizonyos kérdéseket (Dworkin 1985: 71). S minél inkább deliberatív-kommunikatív demokrácia-felfogást tesz valaki magáévá, annál kisebb ez a szakadék.

Itt az ideje, hogy visszatérjünk az aktivizmus problémájához. Amíg az elsődleges igazolás lehetőségét vizsgáltuk, addig elfogadhatónak találtuk kétfajta bírói magatartás megkülönböztetését: nevezhetjük ebben az összefüggésben aktivistáknak azokat a bírókat, akik szerint a bíróságnak feladata a nehéz esetek eldöntése, s antiaktivistának azokat, akik szerint nem; legfeljebb annyit tehetünk ehhez hozzá, hogy ebben az értelemben a bíróság bizonyosan az aktivista pólushoz áll közelebb. Abban a kérdésben azonban, hogy hogyan kellene eldönteniük a bíróknak a nehéz eseteket, több plauzibilis (nem feltétlenül helyes) álláspont van, s így ebben az összefüggésben nem jól használható az aktivizmus fogalma, hiszen kettőnél több modell is felállítható, s ami még fontosabb, ezek nem állíthatók egy képzeletbeli lineáris vonalon sorba az aktivistától a kevésbé aktivistáig. Az aktivizmus fogalma nem pótolhat tehát egy, a másodlagos igazolásra vonatkozó elméletet.

#### IV.

A korábbiakban arra a következtetésre jutottunk, hogy nem meggyőző az első két modell híveinek az a kísérlete, hogy éles határvonalat húzzanak a törvényhozó és a nehéz esetekben eljáró bíróság döntési mechanizmusa közé. Ha nincs éles különbség a két döntéshozási mechanizmus között, ha nem tudunk a *hogyan* kérdésében éles különbséget tenni, akkor megpróbálkozhatunk talán a *milyen* kérdéssel. Milyen nehéz eseteket kellene eldöntenie a törvényhozónak, s milyeneket a bíróságnak? Természetesen a két kérdés között van összefüggés, mégis érdemes talán ezeket szétválasztani. Kérdésünket további két részre oszthatjuk: egyrészt vannak-e olyan ügyek, melyek tartalmuknál fogva nem az alkotmánybíróságok hatáskörébe kellene hogy tartozzanak, másrészt az egyébként tartalmuknál fogva nem kizárt

kérdéseket célszerű-e bizonyos esetekben kivonni az alkotmánybíróságok döntési kompetenciájából. Ott, ahol létezik a *politikai kérdések doktrínája*, általában mind tartalmuknál, mind időzítésükénél fogva kivonnak bizonyos kérdéseket a bírói felülvizsgálat alól. Ami ez utóbbi szempontot illeti, egy decentralizált bírói felülvizsgálat sokkal több beépített féket tartalmaz, mint az az európai típus, melyet a mi alkotmánybíróságunk is követ. Ennek ellenére ebben a modellben is van lehetőség bizonyos jellegű kérdések visszautasítására, mint azt a mi alkotmánybíróságunknak az előzetes normakontroll és az általános alkotmányértelmezés megengedettségre vonatkozó határozatai is mutatják. Ezekkel a formai jellegű kérdésekkel a továbbiakban nem foglalkozom,<sup>29</sup> csupán megjegyzem: aligha lehet *általánosságban* állást foglalni abban a kérdésben, hogy a pártpolitikai csatározások tárgyát képező kérdésnek az AB-hoz utalása milyen politikai hatással jár. Paczolay Péter például éppen azt emeli ki, hogy „az elfajult és reménytelen politikai vita alkotmányjogi kérdéssé transzformálása hosszú távon a vitát lecsillapítja” (Paczolay 1993: 37). Pokol Béla viszont éppen abban látja az amerikai megoldás egyik előnyét, hogy mivel a bíróság csak konkrét ügyben, azaz eleve a törvényhozáshoz képest egy későbbi időpontban dönthet, ezért a törvény meghozása során esetleg felkorbácsolódó indulatok e beépített késleltető mechanizmus miatt a döntés idejére már csillapodnak (Pokol 1994b: 35). Ez viszont megóvja a bíróságot attól, hogy közvetlenül állást foglaljon a pártpolitikai csatározásokban, s ez jót tesz a bíróság tekintélyének.

A politikai kérdések amerikai doktrínája azonban nemcsak az időzítés miatt zár ki bizonyos eseteket a bírói felülvizsgálat köréből, hanem tartalmuk miatt is. Mint Paczolay Péter írja, a politikai kérdések doktrínájának tágabb értelme, hogy „adódnak olyan kérdések, mikor az ügy súlya, lehetséges anyagi vagy társadalmi kihatásai miatt a bíróság bölcsőbbnek látja, ha elkerüli a konkrét ügyben való állásfoglalást” (Paczolay 1993: 33). Közismert tény azonban az is, hogy milyen bizonytalan a doktrína alkalmazása. S még ha alkalmazható is bizonyos esetszortokra, ezek mind az államszervezeti kérdések körébe tartoznak. Azt hiszem azonban, hogy nem tévedek, amikor azt állítom, hogy az AB-t aktivizmussal vádolók főként az alapjogi bírászkodás gyakorlatát kifogásolják. Ha erre a területre is figyelemmel vagyunk, megállapítható-e valamilyen általános szabály arra nézve, hogy mikor nem célszerű az AB-nak egy ügyet tárgyalni. Magam nem tudok arról, hogy bárkinek is sikerült volna általános szabályt felállítani erre nézve, elvi alapon meghatározni azoknak az eseteknek a körét, amiket nem szerencsés a (alkotmány)bíróságoknak tárgyalniuk. Mondhatunk-e többet annál, hogy az „eset összes körülményei”, a „konkrét szituáció alapján” kell eldöntenie a bíróságnak, hogy olyan súlyú-e az ügy, melynek eldöntését a törvényhozóra kellene bízni? Mint Sólyom László nyilatkozta: „eddig mindig érzékelttem, mikor van szükség önmérsékletre, mikor nem szabad túlfeszíteni a húrt. Az alkotmánybírászkodás az egyensúlyozás művészete is” (Sólyom 1996). Mielőtt továbbmennénk, megállapíthatjuk, hogy eb-

ben az összefüggésben jól működik az aktivizmus fogalma. Annál aktivistább egy bíró, minél kevesebb alkalommal gondolja azt, hogy az *ügy súlya* olyan, hogy azt nem neki kellene eldöntenie. Bár a magam részéről elfogadhatónak tartom, hogy az *AB ezen az alapon* visszautasítsa bizonyos esetek eldöntését, úgy tapasztaltam, hogy a bíróság igyekszik mindig *elvi alapon* megindokolni, hogy miért nem tartozik rá egy döntés. Ehhez viszont az előző két pontban (II–III.) vizsgált stratégiák valamelyikét vette igénybe, amelyekről korábban megpróbáltam bizonyítani, hogy nem járhatóak.

Mielőtt a kérdést lezárnánk, érdemes néhány szót ejteni Lon Fuller (1978) egyik tézisééről, aki az igazságszolgáltatás döntési módszerét vizsgálva, ha nem is egzakt kritériumot, de használható szempontot adott arra nézve, hogy milyen típusú kérdések eldöntésére alkalmasak a bíróságok. Polányi Mihály terminológiáját használva Fuller azt állította, hogy a bíróság nem alkalmas ún. *policentrikus*, azaz olyan kérdések eldöntésére, melyek sok változót tartalmaznak, s ahol az egyes változók kölcsönhatásban állnak egymással, azaz valamelyik tényező megváltoztatása valószínűleg az összes többi tényezőre is hatással lesz. A bírói döntéshozás eszerint leginkább elszigetelt kérdések eldöntésére alkalmas, s az az ideális, ha kevés változót kell mérlegelni. Ez az összefüggés talán új fényt vet néhány régi problémára. Általánosan elismert például, hogy a gazdasági és szociális jogok alkalmazása veti fel a legtöbb problémát. Számomra azonban nem meggyőzőek az erre adott leggyakoribb magyarázatok. Sári János például úgy érvel, hogy ezen „szabályok megítélése van kitéve leginkább jogon túli – politikai, gazdasági stb. – megfontolásoknak” (Sári 1995: 186). De miért lenne kevésbé kitéve politikai megfontolásoknak például a szólásszabadság határainak megvonása, a halálbüntetés vagy az abortusz kérdése? Mások azzal érvelnek, hogy az ilyen jogoknak az a sajátossága, hogy pozitív cselekvést, nem pedig tartózkodást követelnek az államtól. Egy norma modalitása azonban *önmagában* nincs összefüggésben az értelmezés nehézségével. Ezeknek a kérdéseknek a nehézségét – az érvényesíthetőség nehézségén túl – talán éppen az adja, hogy a szokásosnál több, egymáshoz szorosan kötődő és gyorsan változó tényezőt kell a bíróságoknak mérlegelniük, pl. az infláció növekedése, a bankrendszer állapota, a költségvetési hiány, a várományok beteljesedésének ideje: lásd 66/1995. (XI. 24.) AB-határozat. Talán ezért is voltak különösen vitatottak a stabilizációs törvényre vonatkozó határozatok. Az itt elmondottak még egy további tanulsággal szolgálnak. Ha ugyanis azok az esetek jelentenek igazán nagy problémát a bíróságok számára, amikor a szokásosnál több dolgot kell mérlegelni, ezek nem feltétlenül esnek egybe a különösen súlyosnak tartott kérdésekkel. Ha van különösen súlyos eset, akkor az abortusz és a halálbüntetés az; ezek mégsem abban az értelemben nehezek, ahogyan mondjuk a szerzett jogok elvonására vonatkozó kritériumok mérlegelése nehézséget jelent.

## V.

Befejezésül néhány rövid észrevétel erejéig térjünk vissza a döntések következményének kérdéséhez. Ahhoz, hogy a kérdés egyáltalán kezelhető legyen, meg kell elégednünk valamilyen általános, formális elemzési szemponttal. Azt javaslom, hogy a döntések következményeit abból a szempontból vizsgáljuk meg, hogy mennyire korlátozzák a törvényhozó tevékenységét, hiszen ehhez kapcsolódik az aktivizmus problémája. Az AB döntéseiből általánosítva, a döntések következményei a korlátozás tekintetében elvileg három nagy csoportra oszthatók. Ha egy térbeli metaforával akarnánk érzékeltetni ezt a viszonyt, akkor azt mondhatjuk, hogy vannak olyan alkotmányhelyek, mindenekelőtt az alapjogok, melyek megállapítják azt a határvonalat, amelyet az állam nem léphet át. Arra a területre, melyet ilyen szabályok védenek, az állam nem léphet be. Ezt a térbeli metaforát azonban nem szabad túlságosan komolyan venni. Egyrészt azért, mert az alapjogok korlátozhatók, s így ez a határ nem abszolút, azaz megfelelő súlyos esetekben át lehet rajta lépni, de csak bizonyos feltételekkel. Másrészt azért sem pontos ez a metafora, mert az állam tartózkodási kötelezettségét hangsúlyozza. Vannak azonban olyan esetek is, amikor az államnak tevőleges magatartást kell tanúsítania. Ha azonban ezt a két kiegészítést figyelembe vesszük, elmondhatjuk, hogy az állami kötelezettségek által le nem fedett terület az állam szabad cselekvési területe. Az ilyen alkotmányhelyeket sértő szabályokra szokta azt mondani az AB, hogy *eleve* alkotmányellenesek, azaz önmagukban, tartalmuknál fogva.

A fentebb említett kötelezettségek azonban csak egyik részét képezik a korlátoknak. Az állam az ezen kötelezettségek által le nem fedett területen sem járhat el teljesen szabadon. A korlátozás másik két módja viszont nem önmagában, tartalmánál fogva jelent korlátot a törvényhozó számára. Ezek csupán formális kritériumot adnak, ami azt jelenti, hogy a kérdéses szabályozás nem minden körülmények között alkotmányellenes. Az egyik ilyen korlát a diszkrimináció tilalma, amit itt úgy lehetne lefordítani, hogy a vizsgált rendelkezés nem önmagában, hanem egy más rendelkezéshez való viszonyában alkotmányellenes. A szakszervezeti díjnak az adóalapból való levonhatóságát például nem önmagában találta alkotmányellenesnek az AB, hanem csak azért, mert más érdekképviselői szervek tagdíjai nem voltak levonhatóak: 24/1990. (XI.8.) AB-határozat. Ez a szabály, szemben az első csoportba tartozó rendelkezésekkel, nemcsak megsemmisíthető, hanem a szabály érintetlenül hagyásával úgy is orvosolható (a törvényhozó által), hogy a vele kapcsolatban álló szabályokat változtatjuk meg. Adott esetben például az AB nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy a többi érdekképviselői szerv tagdíjára is kiterjeszti a törvényhozó a kedvezményt.

Harmadrészt a jogállamiságból fakad több formális korlátozó elv is. Ilyenkor a rendelkezés nem önmagában alkotmányellenes, nem is egy más rendelkezéshez való viszonyában, hanem a bevezetésének

az időpontja miatt. Ilyen például a visszaható hatály tilalma, vagy az az elv, hogy a szerzett jogokat nem lehet egyik pillanatról a másikra elvonni, hanem megfelelő felkészülési időt kell a jogszabály által érintetteknek hagyni. Ez utóbbi korlátozás a diszkrimináció tilalmához hasonlóan formális abban az értelemben, hogy ugyanaz a szabály egy későbbi hatálybaléptetési időponttal elvileg alkotmányos lehet.

Ha a döntések következményeit vizsgáljuk, akkor ebben az összefüggésben szintén van értelme az aktivizmus fogalmának. Aktivistának nevezhetjük azt a bírót, aki *a)* az állam szabad cselekvési területét szűkebben vonja meg, *b)* aki a másik két formális kritérium esetében szigorúbb mércét állít fel. Ebben az értelemben használja például a kifejezést Sólyom László, amikor azt írja: „az Alkotmánybíróság aktivizmusa az *alappjogokra* vonatkozik. Az Alkotmány alapjogi része *nemzetközi egyezmények szövegét vette át*, ami azt jelenti, hogy egy *minimális közös nevezőt* képvisel, amely a nemzetközi konvenció minden aláírójának elfogadható volt. Az Alkotmánybíróságnak feladata az, hogy ezt a követelményszintet megemelje.” (Kiemelések az eredetiben) (Sólyom 1992: 274).

Összefoglalva az elmondottakat: az alkotmánybíráskodást négy összefüggésben vizsgáltuk meg. Először arra a kérdésre kerestük a választ, hogy milyen döntési szabadsága van az AB-nak, s hogy *egyáltalán* eldönti-e, illetve eldöntheti-e az AB ezeket az úgynevezett nehéz eseteket. E kritérium alapján aktivistának nevezhető az a bíró, aki szerint a nehéz esetekben is érdemi döntést kell hozniuk a bírónak. Másodszer azt vizsgáltuk, *hogyan* kell eldönteniük a bíróságoknak ezeket az eseteket. Mivel e kérdés megválaszolására több plauzibilis álláspont is létezik, s ezek nem állíthatók sorba egy képzeletbeli lineáris vonal mentén, így ebben az összefüggésben nem jól használható az aktivizmus fogalma. Harmadszor azt elemeztük, *hogy milyen tárgyú* nehéz eseteket kellene eldönteni az alkotmánybíráknak, más-képpen megfogalmazva, melyek azok a különösen súlyos esetek, amelyeket nem a bíróságnak kellene eldöntenie. Bár elvileg megalapozott választ nem kaptunk erre a kérdésre, megállapítottuk, hogy az aktivizmus fogalma ebben az összefüggésben jól használható: annál aktivistább egy bíró, minél kevesebbszer jut arra a következtetésre, hogy az ügy olyan súlyú (bármit jelentsen is ez), hogy eldöntése a törvényhozó kompetenciájába tartozik. Végül, a döntések *következményeit* vizsgálva megállapítottuk, hogy ebben az összefüggésben annál aktivistább egy bíró, minél szűkebben vonja meg az állam szabad cselekvési területét, s minél szigorúbb kritériumokat állít fel az itt formálisnak nevezett mércék alkalmazása során. Mint az kitűnik, a négy kérdésre adott válaszok jórészt függetlenek egymástól. Éppen ezért különböző aktivizmusok vannak, amelyek között nincs szükség szerű összefüggés. Az egyik típusú aktivizmusból, már ahol ennek a kifejezésnek van értelme, nem következik feltétlenül egy másik fajta aktivizmus.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ez a fogalmi keret ha nem is teljesen követi, mindenestre jól összeegyeztethető a MacCormick–Summers (1991) által alkalmazott fogalmi kerettel, ami tekintélyes szakmai konszenzusra épít.
- <sup>2</sup> E definíciónál John Bell munkáját követtem (Bell 1983:6).
- <sup>3</sup> Ehhez a megkülönböztetéshez lásd pl. Kis 1992: 21–24.
- <sup>4</sup> Lásd pl. *Magyar Nemzet*, 1995. szeptember 15.
- <sup>5</sup> Ehhez a vádhoz maga az AB adott egy határos metaforát, a „láthatatlan alkotmányt” kritikusi kezébe. Lásd 23/1990. (X. 31.) AB-határozat. ABH 1990: 98.
- <sup>6</sup> Ilyen megközelítéshez lásd mindenképp Bragyova 1994; Takács 1990; 1993.
- <sup>7</sup> Az Alkotmány értelmezése ezen a ponton kétségtelenül különbözik más bíróságok munkájától, ugyanis az AB nem tény-, hanem jogkérdésekkel foglalkozik. Ez azonban nem érvényteleníti az itt elmondottakat. A vizsgált jogkérdések is partikulárisak ugyanis az Alkotmány kategóriáihoz képest, ezek is *esetei* kell hogy legyenek az ott használt fogalmaknak.
- <sup>8</sup> E helyen nincs mód annak a – nyelv természetére vonatkozó – előfeltevésnek a tisztázására, amelynek alapján azt állíthatjuk hogy vannak egyáltalán – s hogy milyen értelemben – egyszerű esetek. Erre az előfeltevésre nézve lásd Schauer 1992: 55–62. Valószínűleg vannak olyanok, akik a jogi érvelésnek az itt kifejtett-nél „radikálisabb” felfogását vallják, s tagadják hogy egyáltalán léteznek könnyű esetek, vagy kétségbe vonják, hogy a deduktív érvelés bármikor is lehetséges a jogalkalmazás során. Állításaim döntő részét – így az aktivizmus jelentéseire, valamint a másodlagos igazolásra vonatkozókat – azonban ez az ellenvetés önmagában nem befolyásolja, csak a nehéz esetek körét vonja meg tágabban.
- <sup>9</sup> Bár jogi szempontból lehet jelentősége annak, hogy egy kérdést a bíróság mint jogértelmezési kérdést vet fel, vagy pedig minősítési problémaként, mivel a kettő között nincs logikai különbség, így az elemzést egyszerűsítendő, az értelmezés kifejezéssel mindkettőre utalok. A kettő lényegi azonosságára nézve lásd MacCormick 1978: 95.
- <sup>10</sup> Itt az az ellenvetés tehető, hogy ha az *egyes norma szövege* nem is ad egyértelmű megoldást, az értelmezés semleges módszerével, annak hagyományos elvei alapján a norma jelentése bizonyos esetekben egyértelműen megállapítható. Ez igaz, de még ezek után is marad szép számmal olyan eset, amikor nyitva marad a választás a bíró előtt. Annál is inkább, mert az értelmezési kánonok maguk is eltérő eredményekre vezethetnek, s ilyenkor ezek között is választani kell.
- <sup>11</sup> A jelenség leírásánál el akartam kerülni a dogmatika kifejezést, többértelműsége miatt. A segédfogalom kifejezést Levi munkájából, a „satellite concept” kifejezés megfelelőjeként vettem át (lásd Levi 1949: 7).
- <sup>12</sup> A joghézag ilyen felfogására nézve lásd Schauer 1992: 223–226.
- <sup>13</sup> Ennél a problémánál el akartam kerülni a jogelv kifejezést, két mellékzöngéje miatt: az egyik az, hogy nem pontosan megfogalmazott, absztrakt norma, a másik, hogy más jogszabályok racionalizálására használt vagy használható, azokat igazoló norma. A három sajátosság között bizonyos korreláció fennáll, de szükségyszerű összefüggés nem.
- <sup>14</sup> Ebben a példában nem kifejezetten a magyar Alkotmányra utalok. A probléma ugyanis oly módon is konceptualizálható, hogy az alapjogokat tartalmazó normákat eleve a 8. § (2) bekezdéssel együtt kell vizsgálni, s így a 8. § (2) bekezdésnek a kérdéses alapjogra vonatkoztatott értelmének kifejtése inkább az a) pont alatt kifejtett problémához tartozna. Azokat az eseteket, amikor egy alapjogot egy másik alapjog miatt korlátoznak, mint túlszabályozott eseteket is konceptualizálhatjuk.
- <sup>15</sup> A korlátozott keretek miatt csak néhány – a részlegesen szabályozott esetek közül való – konkrét példát tudok vizsgálni. E helyen csak arra koncentrálok, ami közös a nehéz esetekben. Egy részletesebb elemzés azonban nem hagyhatja figyelmen kívül az egyes nehéz esetek sajátosságait.

- <sup>16</sup> Az idézett szövegrész előtti bekezdés is tanulságos a nehéz esetek más fajtái vonatkozásában: „Az Alkotmánybíróságnak absztrakt alkotmányértelmezési hatásköre az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján és abból a feltételezésből kiindulva, hogy miként a jog, az Alkotmány is egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van, közöttük sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését megghiúsító hézag nem lehet.”
- <sup>17</sup> Tekintsünk most el az *értékelő* kifejezés említésétől. Ha a bírók levonták volna ennek a szónak a következményeit, akkor véleményem szerint vagy egyetértésre kellett volna jutniuk a különvéleményt írókkal a *probléma természetét illetően*, vagy azt kellett volna állítaniuk, hogy *ennek ellenére ez a feladat az AB hatáskörébe tartozik*.
- <sup>18</sup> Szemben a különvéleményben kifejtett állásponttal, melyből implicit módon az következik, hogy a nehéz eseteket az Országgyűlésnek kellene eldöntenie, Pokol Béla álláspontja további aggályokat vet fel: ki alakíthatja ki az alapjogi dogmatikát? Ha a jogtudomány, mint ahogy az elmélete egészéből következne, akkor az milyen alapon kötelezné a bíróságot? Ha a dogmatika kialakítása egy egzakt logikai művelet lenne, akkor ez talán nem jelentene problémát. Az alkotmány kérdései azonban nem ilyen jellegűek. A szólásszabadság határainról, vagy a magzat jogállásáról például csak bizonyos értékválasztás alapján lehet dönteni. De mivel lenne jobban legitimált a jogtudomány, mint az AB az ilyen kérdések eldöntésére? Nem akarom lebecsülni a jogtudomány lehetséges szerepét az alapjogi dogmatika kialakításában, de legalább két szempont miatt soha nem helyettesítheti az AB *döntései során* adott értelmezéseit. Egyrészt, ha értékválasztásról van szó, mi történik, ha a jogtudósok megosztottak egy adott kérdésben? Másrészt, mi van akkor, ha nem láttak előre egy adott problémát? Ha nem a jogtudomány lenne hivatott az alapjogi dogmatika kidolgozására, akkor csak az AB a másik szóba jöhető fórum. De hogyan dolgozná ki az AB a konkrét *döntései előtt* az alapjogi dogmatikát? S mi lenne ennek a jogforrási helye? S bármelyiket is tekintjük a megfelelő fórumnak, mi hatalmazza fel az AB-t arra, hogy ne alkalmazza az Alkotmány bizonyos bekezdéseit?
- <sup>19</sup> Ez nyilvánvalóan nem lehetetlen, hanem megengedhetetlen.
- <sup>20</sup> Nem osztom azt a véleményt sem, hogy a magzat jogalanyisága előkérdése lenne az élethez való jognak. Ez az álláspont azt sugallja, hogy *a) a magzat jogalanyiságáról* kell dönteni, *b) először* el kell dönteni a jogalanyiság kérdését, s utána mondhatunk bármit is az élethez való jogról. A két kérdés tehát egyrészt különválasztható, másrészt az első logikailag is megelőzi a másodikat. Formalizálva: ha értelmezni akarjuk azt a kijelentést, miszerint „*A-nak joga van X-hez*”, *A* meghatározása logikailag megelőzi *X* meghatározását. Vizsgáljuk meg a *b) kérdést* először! Ad *b) Álláspontom* szerint a magzat jogosultsága (esete-e *A*-nak, ki tartozik *A* alá?) és az élethez való jog természetének (mit jelent *X*?) két kérdése közül az utóbbinak van elsőbbsége. Az abortusz *egyik* morális alapkérdése *a magzat élethez való joga*. Jogilag a helyzet egyszerűbb: kétségtelenül igaz ugyanis, hogy *ha a törvényhozó a magzatot embernek tekintette volna, akkor azt megilletné az élethez való jog (jogi értelemben)*, mégpedig ekkor a morális érvektől függetlenül, a törvényhozó *autoritásából* kifolyólag. Ha a törvényhozó tehát *A* esetének tekintett volna valamit, akkor azt megilleti az *X*-hez való jog. Fontos azonban látnunk, hogy ez egy teljes mértékben hipotetikus, nem pedig a törvényhozó „valós” – akár szubjektív, akár objektív – szándékára vonatkozó állítás. Abból azonban, hogy *ha a magzat a törvényhozó szerint ember lenne, akkor megilletné az élethez való jog*, nem következik az, hogy a magzat emberi mivoltát (amire viszont a törvényhozó autoritása nem terjedt ki) az élethez való jog természetétől függetlenül kellene megállapítanunk. Amíg ugyanis a törvényhozó akarata felruházhat elméletileg bármely *A*-t *X* joggal, s így igaz, hogy *ha* valamit *A* esetének tekint, *akkor* az rendelkezik *X* joggal, addig ahová a törvényhozó autoritása nem terjedt ki, ott – lévén hogy érvekre van szükségünk – *A*-t nem tudjuk *X*-től függetlenül meghatározni. Az ugyanis, hogy a magzatot megilleti-e a szóban forgó jog, nem

dönthető el anélkül, hogy *először* ne mondanánk valamit az élethez való jog természetéről. Attól függően tekintjük az *adott szempontból* embernek, hogy milyen felfogást vallunk az élethez való jogról. Attól függően határozzuk meg az élethez való jog jogosultjait, hogy az a biológiai értelemben vett életet védi, bizonyos tulajdonságokkal rendelkező erkölcsi személyeket véd, vagy az emberi faj egyedeinek védelmét szolgálja (hogy három potenciális jelölter említsünk). Az igaz, hogy a magzat élethez való joga összegyeztethető az első és a harmadik, bizonyos fejlődési stádium után pedig talán a második felfogással is, s ilyenkor a magzat élethez való jogából automatikusan nem következik az, hogy az élethez való jogról melyik felfogást valljuk. Ebből azonban csak az következik, hogy a magzat élethez való joga *több* felfogással is összefér, s nem az, hogy azt *bármilyen felfogástól függetlenül*, azt megelőzően kell eldönteni. Michael Tooley érvét felhasználva (Tooley 1986) más módon is eljuthatunk erre a következtetésre. Az az állítás, hogy *A*-nak joga van *X*-hez, azt jelenti, hogy ha *A* akarja *X*-et, akkor másokat kötelezettség terhel, hogy tartózkodjanak az olyan cselekedetektől, melyek megfosztják őt *X*-től. Ez a kötelezettség tehát feltételes, attól függ, hogy *A* akarja-e, hogy annak megfelelően járjanak el mások. *A* azonban csak akkor képes *X* akarására, ha rendelkezik egyáltalán azokkal a fogalmakkal, amelyeket az *X*-ben foglalt állítások tartalmaznak. Nem akarhatom például, hogy a kokoidák degerráljanak, hiszen nem rendelkezem ilyen fogalmakkal, nem tudom, hogy mik a kokoidák és mit jelent degerrálni. Ahhoz viszont, hogy azt megkérdézhessük, hogy valaki rendelkezik-e az *X* által involvált fogalmakkal, azaz esete-e *A*-nak, tudnunk kell, hogy mi *X*. Ad *a*) Az abortusz szempontjából ahhoz képest, hogy a magzatot megilleti-e az élethez való jog, a jogalanyiség morális és jogi értelemben is, az emberi mivolt pedig morális értelemben másodlagos kérdés. Nem *azért* illet meg az élethez való jog valakit, mert jogalany (lásd jogi személyek), hanem *azért* jogalany, mert legalább egy alanyi jognak a jogosultja. Többekkel egyetértésben például úgy gondolom, a magzatot akkor is meg kellene hogy illesse az a jog (tehát akkor is jogalany kellene hogy legyen), miszerint tilos kínzásoknak alávetni, ha nem tekintjük embernek, s nem ruházzuk fel az élethez való joggal. Másrészt (tekintsünk most el az alkotmányól) ha valaki az élethez való jogot a biológiai léthez kötné, ami nem logikai képtelenség, akkor a magzatot jogi értelemben vett ember mivolta nélkül is megilletné ez a jog (hiszen ekkor nemcsak az emberek lennének e jog alanyai, hanem az állatok is). S önmagában az ember mivolt sem tesz valakit automatikusan minden jog alanyává (lásd pl. választójog).

<sup>21</sup> A kifejezés Neil MacCormicktól származik, megkülönböztetendő a deduktív igazolástól az igazolás azon részét, amikor a premisszák között kell választani. (MacCormick 1978: 101)

<sup>22</sup> Az itt vázolt modellek leginkább a John Bell (Bell 1983) által vizsgáltakra hasonlítanak, azzal a lényeges különbséggel, hogy Dworkin jogokon alapuló tézisének konceptuálisan könnyen támadhatónak és a többi modellnél kevésbé reprezentatívnak tartottam, s így nem láttam érdemesnek erre a tézisére önálló modellt építeni. A koherencia-modell szintén sokat köszönhet Dworkin elméletének, de annak más vonásait emeli ki. Természetesen nemcsak azokból a nézetekből merítettem, melyek explicit módon modellekben gondolkodnak, hanem azokból is, melyek bizonyos típusú érvekre helyezik a hangsúlyt.

<sup>23</sup> A processzualis szemlélet azonban a magyar jogtudománytól sem teljesen idegen. Takács Albert (1990: 47) akkor fogalmazott meg egy ilyen álláspontot, amikor még létezett az alkotmányerejű törvények intézménye: „alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vehető alá” – idézi a szerző az AB-t. Majd így folytatja: „ebben a tételben ugyanis csak arról van szó, hogy a korlátozás formája egy különösen konszenzusos jogszabályi forma lehet, ha azonban ez megszületett, az alapjog korlátozása megengedhető és legitim. ... Az ilyen alapjogok definiálása valójában a törvényhozó feladata. Az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben voltaképpen nincs más lehetősége, mint a törvényhozói döntés alkotmányos formájának az ellenőrzése.” E felfogás plauzibilitását növeli, hogy az alkotmányozás nem válik el eléggé a „rendes” törvényhozási folyamattól. Így a korábbi alkotmányerejű törvények, illetve a mai „kétharmados törvények” majd-



nem ugyanolyan támogatottságot igényelnek, mint az alkotmánymódosítás (a különbség abban van, hogy az alapjogok esetében a *jelenlevő* képviselők kétharmadának szavazata szükséges). Ha az alkotmánymódosításhoz ilyen legitimitáció elégséges, s az alkotmánymódosítást az AB nem vizsgálhatja felül, akkor hasonló legitimitáció miért ne lenne elégséges az alapjog tartalmának megállapításához (amit ellenben az AB felülvizsgálhat)? Számos ponton azonban nem tudok egyetérteni Takács Alberttal. Először is, az általa illusztrációképpen felhozott 5/1990. (IV.9.) AB-határozattal nem lehet azt megalapozni, hogy az AB bármikor is a processzuális álláspontot tette volna magáévá. Az AB a kétharmados szabályt valóban nem pusztán formai, hanem egyben tartalmi kérdésnek is tekintette. Ebből azonban nem adódik az a következtetés, s az AB sem jutott el oda, hogy a kétharmados szabály betartása feleslegessé tette volna a további alkotmányos vizsgálatot. A kétharmados szabályt az AB az alkotmányosság szükséges, de nem elégséges feltételének tekintette. „Mivel az Alkotmánybíróság a megsemmisítő döntését a törvény meghozatalának alkotmányellenességére alapozta, *szükségtelemné vált*, hogy az indítványozók által a megsemmisítési kérelmek alátámasztására felhozott egyéb érvek megalapozottságát a határozatban egyenként értékelje.” (Az én kiemelésem – Gy.T.) Másrészt szerintem semmi sem indokolja sem azt a következtetést, hogy az alapvető jog védelmi felfogásából annak korlátozható, míg értékfelfogásából (ha ez egyáltalán szembeállítható a védelmi felfogással) annak korlátozhatatlan jellege következne (ugyanott: 46), (maga a szerző adja meg az ellenpéldát amikor Sólyom Lászlónak a 2/1990. (II.18.) AB határozathoz írt különvéleményét az értékfelfogás karakterisztikus kifejeződésének tekinti, s az általa is idézett vélemény ugyanakkor világosan elismeri az alapjogok korlátozható jellegét), sem azt, hogy az alapjogok korlátozhatóságának a fentebb ismertetett processzuális szemléletet kell maga után vonnia.

<sup>24</sup> Ez a dualizmus hasonlatos ahhoz, ami a törvényhozó szándékának keresésekor megmutatkozik. Vannak olyan jogrendszerek, amelyekben a bíró nagy súlyt fektet a törvényhozó szubjektív, azaz ténylegesen létező, történeti szándékára, s vannak olyanok, melyben a bíró inkább az objektív szándékot kutatja. Az objektív törvényhozói szándékot különböző vélelmek segítségével próbálja rekonstruálni a bíró, mint például, a törvényhozó szándéka a szavak köznapi jelentésével azonos; a törvényhozó racionális, ezért nem akarhatott ellentmondást a jogrendszerben; nem akarhatott nyilvánvalóan igazságtalan, vagy más módon abszurd eredményhez vezető jogszabályt elfogadni.

<sup>25</sup> A fogalom és felfogás különbségéhez lásd Hart 1995: 185–186.

<sup>26</sup> Mindkét esetet lefedi Robert Alexy és Aleksander Peczenik megközelítése: „Egy  $p1$  állítás akkor és csakis akkor támogat egy  $p2$  állítást, ha  $p1$  olyan premissza-együttes eleme, melyből  $p2$  logikai eszközökkel levezethető. Kölcsönösen támogatja egymást  $p1$  és  $p2$  állítás, ha az előbbi feltétel mellett  $p1$  is logikai eszközökkel levezethető egy olyan premissza-együttesből, melynek  $p2$  eleme” (Alexy-Peczenik 1990: 132).

<sup>27</sup> Ezen a helyen nincs lehetőség a részletes elemzésre, így csak jelezni kívánom, hogy ez a probléma különösen élesen vetődhet fel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének értelmezésénél.

<sup>28</sup> Franciaországban épült ki egy olyan rendszer, ahol a bírónak a nehéz eseteket a parlamenthez kellett utalniuk. Ezt a rendszert 1837-ben adták fel, amikor is létrehozták a bíróból álló Assemblée Plénière-t az ilyen esetek eldöntésére (Bell 1983: 235).

<sup>29</sup> A politikai kérdések doktrínájához lásd (Paczolay 1993).

## HIVATKOZÁSOK

- ABH 1990–1994. = Az Alkotmánybíróság Határozatai. Szerk.: Sólyom László, Holló András. Budapest: Unió Lap- és Könyvkiadó
- Alexy, R.–A. Peczenik, 1990. The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality. *Ratio Juris*, 3, 130–147.
- Bell, John 1983. *Policy Arguments in Judicial Decisions*. Oxford: Clarendon Press
- Bragyova András 1994. *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet
- Dworkin, Ronald 1985. *A Matter of Principle*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- 1995. A politikai bírók és a joguralom. In.: Takács Péter (szerk.) *Joguralom és jogállam*. Budapest: Tempus
- Finnis, John 1987. On Reason and Authority in *Law's Empire*. *Law and Philosophy*, 357–230.
- Fuller, Lon 1978. The Form and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, 4.
- Halmai Gábor 1993. Tiszta amerika? Alkotmánybíráskodás nálunk és más nemzetknél. *Világosság*, 11.
- Hart, H. L. A. 1995. *A jog fogalma*. Budapest: Osiris Kiadó
- Kilényi Géza 1991. Az alkotmányosság – belülről nézve. *Acta Humana*, 2.
- Kis János 1992. Az állam semlegessége. *Politikatudományi Szemle*, 2.
- Levi, E. H. 1949. *An Introduction to Legal Reasoning*. Chicago: The University of Chicago Press
- MacCormick, N. 1978. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press
- MacCormick, D. N.–S. S. Robert, 1991. *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Aldershot: Dartmouth
- Paczolay Péter 1993. Könyörtelen bírói hatalom? A bírói alkotmányértelmezés politikai szerepe. *Jogállam*, 2.
- 1995. A „politikus” Alkotmánybíróság. *Népszabadság*, október 30.
- Pokol Béla 1989. Alapjogok és alkotmánybíráskodás – jogelméleti nézőpontból. *Jogtudományi Közlöny*, 5.
- 1991. *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat Kiadó – Felsőoktatási Programiroda
- 1992. Aktivista alapjogász vagy parlamentitörvény-barát? A magyar alkotmánybíráskodás jogkonceptiói. *Társadalmi Szemle*, 4.
- 1994a. *Jogbölcséleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó
- 1994b. *A magyar parlamentarizmus*. Budapest: Cserépfalvi
- Raz, Joseph 1986. *Law and Value in Adjudication*, in: *The Authority of Law*. Oxford: Clarendon Press
- 1992. The Relevance of Coherence. *Boston University Law Review*, 273–321.
- Sajó András 1993. A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány*, 1–2.
- Sári János 1995. *A hatalommegosztás*. Budapest: Osiris Kiadó
- Schauer, Frederick 1992. *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*. Oxford: Clarendon Press
- Sebes Gábor 1995. Összekuszálódó alkotmányfelfogások. *Népszabadság*, július 24.
- Sólyom László 1992. Az Alkotmánybíróság önértelmezése. *Jogtudományi Közlöny*, 6.
- 1996. Nálunk nincsenek vargabetűk. (Interjú) *Népszabadság*, február 22.
- Susskind, R.E. 1987. *Expert Systems in Law*. Oxford: Oxford University Press
- Szente Zoltán 1995. Ki ellenőrzi az Alkotmánybíróságot? *Népszabadság*, 1995, október 15.

- Szigeti Péter 1993. Hatalommegosztás – Alkotmánybíróság. *Világosság*, 1.
- Takács Albert 1990. Az alkotmányosság dilemmái és az Alkotmánybíróság ítéletei. *Acta Humana*, 1.
- 1993. A jogértelmezés alapjai és korlátai. *Jogtudományi Közlemény*, 3.
- Tooley, Michael 1986. Abortion and Infanticide. In: Peter Singer (ed.) *Applied Ethics*. Oxford: Oxford University Press
- Tribe, L. H. 1985. *Constitutional Choices*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press



SZABÓ MÁRTON

## Vázlat a politika diszkurzív értelmezéséről

A politikai diszkurzusok nyugtalanítóan izgalmas vonása, hogy képlékenyek, mozgékonyak és változékonyak, vagyis nem lehet előre pontosan megmondani, hogy kik vesznek részt bennük, miről szólnak, mire használják őket, és meddig terjednek. A politika diszkurzív értelmezésében ezért nem követhetjük az általánosan elterjedt értelmezési módot, amely tárgyát külső és objektiváló nézőpontból vizsgálja, mintegy körbekeríti, hogy lényegét megragadhassa. A külső nézőpontból meghúzott határok és sajátosságok ugyanis eleve elrendezik mindazt, ami csak magában a diszkurzusban rendeződik el és strukturálódik. Az ilyen megközelítések úgy mutatják be az állandóan változó politikai szövegvalóságot, mintha rögzített tárgyi valóság lenne. Gadamer írja, hogy „az emberi tapasztalatnak a nyitottság és a bizonytalanság a lényege, annak az elfogadása, hogy a régi tudás az új helyzet megértésének fényében megváltozhat, ami persze kockázatot jelent, de ez együtt jár minden megértéssel és mások felé fordulással” (Gadamer 1984: 243–253). Mindez fokozottan érvényes a politikai tapasztalatok és törekvések nyelvi formáltságára. Ezért is mondhatjuk, hogy a politikai diszkurzusok értelmezése nemcsak sajátos tárgyat jelent, hanem sajátos szemléletmódot is kíván, amely feltételezi, hogy képesek vagyunk a diszkurzusokon belülre kerülni, vagyis hagyjuk magunkat megszólítani és vezetni általuk.

A politikai szociológia cselekvéseméleti, valamint intézmény- és szervezetelméleti tradíciójában már többen megkísérelték értelmezni a politikai diszkurzusokat. Bármennyire is gazdagították ezek az elemzések ismereteinket, mégis diszkurzus-idegen nézőpontot érvényesítettek, amikor egy rendszer- vagy cselekvéseméleti szempontból preformált politikai valóság részeként értelmezték a politika nyelvi

valóságát. Utalnék egy jellegzetes felfogásra. Ha valaki úgy tudja, hogy a politika örök idők óta érdekérvényesítő hatalmi harc, akkor azt is tudja előre, hogy miről beszélnek benne. És itt nem elsősorban az ideológia-értelmezésekre gondolok. Harold Lasswell, aki elsőként kezdte vizsgálni a politika nyelvi természetét, a hatalom és a döntési státus elérésében látta a politikai beszéd sajátosságát (Lasswell et al. 1965). Pierre Bourdieu szerint a politikai beszéd lényege a tekintélyelvűség, a legitim beszélő vagy a képviselő önfelszentelési stratégiái a nyelvi és a politikai tagolás egybeesésén nyugszanak, mindkettőben egy kizáró-bezáró elv működik (Bourdieu 1991). Niklas Luhmann rendszerelméleti felfogása szerint a politikai szféra sajátos kommunikációs kódja a kormányozni vagy ellenzékben lenni dichotómia (Luhmann 1984). Összességében: a politika nyelvi-diskurzív valósága a hatalomról szóló beszéd; az emeli ki semleges helyzetéből és specifikálja politikaiként, hogy a hatalomhoz kapcsolódik. Amikor ezt a felfogást kritizálom, nem azt mondom, hogy nincs szó hatalomról a politikában, sőt nagyon is szó van, de innen nézve a politikai beszéd gazdag és tagolt univerzuma meglehetősen leegyszerűsödik: jól vagy rosszul funkcionáló, pozíciót védő és támadó nézetekké laposodik.

A szervezetekben és rendszerekben gondolkodó politológiának is megvan a maga jól elrendezett felfogása a politikai diskurzusokról. Legjellemzőbb vonása, hogy egyszerűen követi a sokféle politikai tagoltság egyikét, márpedig minden tagoláshoz rendelhető valamilyen diskurzus, hiszen az emberek nem némák és nem süketek. Megírható a törvényhozás, a munkásosztály, az elit, a pártok, a kelet és a nyugat, a demokráciák és a diktatúrák diskurzusa, esetleg a hierarchikus pozíciókhoz kötődő beszédflowak természete, vagy elkészíthető a legjelentősebb politikusok legfontosabb beszédeinek összehasonlító stíluselmzése, és még sok minden más. Különösen német nyelvterületen van nagy hagyománya ennek a szemléletnek (Dieckmann 1969). A politológiai indíttatású szociológiai vagy történeti szövegelemzés pedig szinte soha nem megy túl a politikai dokumentumok és szövegek tartalmának összevetésén, valamint a feltételezett materiális kondíciókon, ha pedig nyelvész vagy más diskurzuselemző veszi kézbe ezeket, akkor kitűnő illusztrációk készülnek a tagoltság adott módjának nyelvi tükröződéséről. „Az elemzéseknek ezért vagy nincs politikai relevanciájuk, vagy közhelyeket „bizonyítanak”.

A politikai diskurzus jellegzetesen újkori fejlemény, amelynek természetesen vannak mind empirikus, mind teoretikus előzményei. Jelen van a szemlélet Arisztotelész retorikai invenciójában, Machiavelli politika-értelmezésében, Vico *Új tudományában*, Tocqueville demokrácia-leírásában, de jelentősége csak a huszadik században válik világossá. Elsőként Max Weber (1989) tematizálja, de igazán nyomatékosan Carl Schmitt (1987) teszi a *das Politische* teoretikus-magyarázó fogalom megalkotása révén. A „politikai” fogalmának történeti háttere az, mutat rá Heller Ágnes, hogy felbomlik a politika kvázi-naturalisztikus, rendi és kasztszerű jellege, vagyis egy meghatározott osz-

tályhoz kötése, amikor is csak az számít politikai cselekedetnek és intézménynek, amit ők tesznek vagy működtetnek, ám ezek definíció szerint azok (Heller 1993). A modern demokráciában megszűnik ez a rögzített, határolt és jól átlátható állapot, praktikusán is újra és újra felmerül a kérdés, hogy mi az állam, és mi a politika, vagy más összefüggésben, hogy mi is valójában a közjó, és kik képviselik. Így válik a rivalizáló nyilvános beszéd a modern politika meghatározó és konstitutív tényezőjévé. Carl Schmitt erre a történelmi szituációra reagált, amikor a „politikai” vagy a politikum fogalmát bevezette, ám konkrét megoldása, nevezetesen a barát–ellenség tematizáció és döntés okkal kapott sok kritikát. Úgy vélem, hogy a probléma nem az esetleges bellicizmusa, ahogyan ezt Pethő Tibor Schmitt-monográfiájában meggyőzően bemutatja (Pethő 1993), hanem az, hogy a „politikai” nem szűkíthető le egyetlen, mégoly fontosnak tűnő vonatkozásra sem, legyen ez tartalmi vagy formai tényező, szerep vagy téma. Vélhetően akkor járunk el helyesen, ha a „politikai”-t szemléletmódnak fogjuk fel, tehát ha radikalizáljuk a schmitt-i felvetést, vagyis egyrészt a politika minden elemére vonatkoztatjuk, másrészt pedig megpróbálunk számot vetni azzal a nyugtalanító ténnyel, hogy a diszkurzivitás konstitutív tényezővé válása után nincs meg többé a lehetőségünk a politikai előzetes vagy utólagos, kívülről vagy felülről történő rögzítésére és kijelölésére. Ha mégis ezt fennénk, ezzel visszatérnénk a politika „osztályszemléletéhez”, akkor is, ha elemzésünk középpontjában a politikai diskurzus, nyelv, kommunikáció vagy dialógus áll.

A politikai valóság beszédközpontúsága (Minogue 1986) mindenekelőtt vitaként konkretizálható, a politikai vita pedig a szerep, a téma és a stílus szempontjából egyaránt önmaga határait tematizálva tesz szert öndefiníáló jelentésre. A politika diszkurzív értelmezését ezért egy egyszerű, ám fontos tapasztalatból tartom kibonthatónak: a politika nem létezik az érintettek folyamatos jelentésadása nélkül, ami pedig rivalizáló jellegű, vagyis az egyetértés és az elutasítás mentén szerveződik. A „politikai határvitát” középpontba állítva dolgozatomban arra teszek kísérletet, hogy rámutassak a politikai valóság diszkurzív értelmezésének lehetőségére és néhány sajátosságára, valamint vázoljam kategóriális kereteit. Ez a szemlélet nem előzmény nélküli (lásd: Szabó 1994a), azonban hangsúlyozni szeretném az általam vázolt megközelítés szokatlanságát és hipotetikus jellegét, ám azt is, hogy ez a politikatudomány új és kiaknázatlan lehetőségeit jelzi.

Elemzésem egyik kiindulópontja az, hogy a politikai diskurzus alapvetően polémikus szerkezetű. Nem állíthatjuk, hogy minden politikai megnyilatkozás nyílt vita, vitázó felekkel, vitatott témákkal és meggyőzésre törekvő akarattal, de a releváns politikai beszéd más lehetséges elképzelésekhez viszonyítva szól valamiről és valakikhez. A politika a rivalizáló jelentésadások területe, bár a vita nemcsak a politika sajátossága. Amikor politikusok és állampolgárok vitatkoznak, amikor valamiről eltérő nézeteket hangoztatnak vagy valamiben egyetértenek, akkor nem egyszerűen csak civakodnak, hanem „kinyilvánít-

ják”, éltetik és mozgatják a politikát, amely maga az örök nyugtalan-ság. A vitaközpontú politikai valóság a politikát képlékenynek, mozgékonyak, változásait nem-egyértelműnek mutatja. Olyan társadalmi színtérnek, ahol nincsenek örök személyek és ügyek, rögzített alanyok, stabil objektumok, végérvényes megoldások, mert minden politikai létezőnek ki kell állnia a folyamatos bírálatok próbáját. Ha vannak örök politikai entitások, akkor csak azok ilyenek, amelyek képesek magukat újra és újra átdefiniálni, önértelmezésüket megindítani és rögzíteni. A határok nem kerítések, hanem paravánok, a politika háza állandó átépítés alatt van, a szobákban pedig azért nincs rend, mert mindig rendezkednek bennük, természetesen a rendteremtés igényével.

A politikában, a résztvevők állítása szerint, csak fontos dolgokról esik szó. De mitől válik valami fontossá? Mindenekelőtt attól, hogy a diskurzus résztvevői erről beszélnek és nem másról, vagyis a téma bekerült a politikai beszédfolyamba. A jelentőség tagolt ugyan, de a jelentéktelenségtől a hallgatás választja el, nem az egyetértés hiánya. A politikai polémia ellentéte nem a monológ, hanem a csend; egy politikai ügy eljelentéktelenítését nem támadásokkal lehet elérni, hanem a módszeres elhallgatással. Gyakran elkeseredett küzdelmek folynak pusztán azért, hogy valamiről egyáltalán beszéljenek, mert ha ez megtörtént, az elvitatás és a másféle értelmezés nem csökkenti, hanem növeli a dolog politikai jelentőségét.

A polémia révén élő és megjelenő politikai valóság mindenekelőtt önmaga határait tematizálja és konstruálja, ezért a politikai szféra tulajdonságai is leginkább ekkor mutatkoznak meg. A határdiskurzus azonban nem kívülről, hanem belülről szól a politikáról. A politikát is természetesen körülveszi egy externitás, az, ami nem politika. A határpolémia erről is szól, de a politika nézőpontjából, tehát az internitás talajáról. A határkijelölő politikai diskurzusnak ezért van különleges státusa; valamilyen módon a politika „lényegéről” szól, de nem a külső szemlélő, a megfigyelő, hanem a résztvevő nyelvéen. Ugyanis a politika szereplői, bár nem adnak genetikus leírásokat vagy absztrakt definíciókat arról, hogy miben is vesznek részt, ám „közönséges” identifikációs kategóriákban, ki- és bezáró észjárásokban gondolkodva, mondhatnánk, köznapi nyelven beszélve elmondják, hogy mi is valójában a politika. Ez esetben a politika értelmezéséhez nincs szükség rajta kívül lévő metapolitikai vagy szubsztanciális elvekre és szempontokra, amelyeket feltételként vagy konklúzióként neki szegezünk a politikának és a politizáló embernek. A politika értelmezésének „klasszikus” kategóriái, például a materiális érdekeltség vagy a rendszerhatékonyság, a hatalom akarása vagy a társadalmi szerződés nem örökérvényű törvények, amelyeket jól illusztrálnak a konkrét események, hanem diskurzuscsomópontok, amelyek különösen befolyásos politikum-alakító tényezőkké váltak az euroatlanti kultúrában. Egy másik következmény annak a belátása, hogy a polémikus politika konkrét megnyilvánulásai, például, hogy van-e ellenség, mi a közügy, vagy kiküszöbölhető-e a félreértések,



egyszerre szólnak a konkrét dologról és a határról. A dolgok polémikus felvetései ugyanis szüntelenül egzisztenciális értelmet kapnak, mert a jelentőség és a választhatóság mutatkozik meg bennük, az a valami, ami már és még politikai.

Egy lehetséges diszkurzív politikatudományban tehát a „határvi-ta” centrális szerepet tölt be; egyaránt szól a lényegről és a jelenség-ről, valamint lehetőséget kínál elméleti belátásokra és kutatási operációkra. Dolgozatom tárgya ennek a központi kategóriának a kibontása. A határkijelölő politikai polémia vázlatos leírását a diskurzus három absztrakt eleme mentén követjük végig: áttekintjük a politikai szerep, majd a *téma*, és végül a *stílus* határkijelölő sajátosságait. Egyszerűen szólva, azt a kérdést tesszük fel, hogy a politikában ki a beszélő, mit mond, és hogyan vitázik a „határokról”.

## POLITIKAI SZEREPEK

A polémikus politikának nincs rögzített alanya vagy szubjektuma, elvileg mindenki beszélhet, de hogy ki is a beszélő, és ki az, akihez vagy akiről beszélnek, magában a diskurzusban konkretizálódik. A politikai vitaszerepek az egyetértés és vitatkozás, az elfogadás és elutasítás különböző szintjein helyezkednek el, s a vitázó saját helyét és álláspontját is ezekhez a szerepekhez viszonyítva jelöli ki. A politikai vitákban négy alapszerepet tematizálnak: az *idegen*, az *ellen-ség*, az *ellenfél* és a *szövetséges* szerepét. A politikai idegen az adott politikai közösségen kívüli, attól távoli személy, aki helyzete vagy döntés következtében nem tagja a közfeladatokat valamilyen formában megbeszélők és megoldásukra rivalizálva együtt törekvők csoportjának, azaz az adott politikai közösségnek. A modern demokráciák belső életében azonban az ellenfél és a szövetséges a legfontosabb politikai szerep. Pontosabban a parlamenti demokráciákban egymással versengő felek küzdelme folyik, ezért határprobléma, hogy a vitákban a másikat ellenfélként vagy ellenségként tételezzük-e.

### *A politikai ellenség megkonstruálása*

Az ellenség retorikai konstrukciója a modern politika kardinális kérdése, retorikai konstrukción a politika diszkurzív valóságának adott módját, a szereplők által egy közös beszédfolyamban létrehozott politikai világ konkrét formáját értve. A polgári demokráciákban a származási elv már nem legitím konstitutív tényezője a politikai életnek, hiszen elvileg minden állampolgár egyenlő politikai jogokkal rendelkezik. Ilyen körülmények között nem a faj, a vallás, a nemzetiség, az iskolázottság, a nem vagy a vagyon jelöli ki egy politikai közösség határait, hanem a politikai ellenség retorikai konstrukciója, amelynek ezért nem a barát a rivális fogalma, mint ezt Carl Schmitt (1996) gondolta, hanem az ellenfél, aki a politika teljes jogú, bár rivális

résztevője. A modern politika nem az uralkodó és az alattvaló, nem a barát és az ellenség, hanem az ellenfelek, valamint a képviselő és képviselt (Bourdieu 1988) viszonyára épül, ezért kulcskategóriái a versengés és a közvélemény, legitimációs kulcsintézménye pedig a választás. Ha tehát megjelenik „benne” az ellenségtematizáció, akkor ez két dolgot jelent: a másik vagy kívül van a politikán, vagy ki akarják őt onnan szorítani.

Más politikai berendezkedésekkel szemben a demokrácia többek között attól demokrácia, hogy itt az ellenségen kívül elvileg mindenki részt vehet a közügy meghatározásában és a közintézmények munkájában, természetesen meghatározott szabályok szerint. Az ellenségre való rámutatás ezért nem azt jelenti, hogy ki ellen kell háborút viselni, hanem azt, hogy ki nem lehet, vagy ki nem lehetne tagja az adott politikai közösségnek és rendszernek, amelynek három legitim szereplője van, az idegen, az ellenfél és a szövetséges. A demokratikus önminősítő jelző világdivatjának idején sokat elárul egy rendszer vagy egy politikus természetéről, hogy konstruál-e „magának”, és ha igen, milyen módon politikai ellenséget. Kedvelt eljárás, hogy az erős és kellemetlen ellenfelet ellenségként igyekeznek definiálni, azt remélve, hogy sikerül őt végérvényesen kiszorítani a politikai életből. De az idegen is gyakran minősül ártó szándékú személynek, akit vagy nem szabad beengedni a mi világunkba, vagy ha már „érthetetlen módon” bekerült, ki kell zárni belőle, mint ahogyan gyakran illetik ilyenféle retorikai konstrukcióval a „megunt” vagy az egyezséget felmondó politikai szövetségest is.

A politikai ellenség retorikai konstrukcióit négy alapvető vonás jellemzi: világképét a *káosz és a kozmosz* ősi toposza szervezi, az ellenség megnevezése *közvetett módon* történik, *típusai az ártó szándék fokozatai* szerint rendeződnek, és végül, *stílusát a demagógia uralja*.

A *kozmosz* a mi világunk, amit ismerünk és szeretünk, mert rendezett és kiszámítható, mert a dolgoknak megvan a maguk helye és neve, mert az igazság és a jóság dominál benne. A *káosz* minden, ami a kozmoszon kívül van, amit félünk és rettegünk, mert „kaotikus” és ismeretlen, mert minden rossz és pusztító erő forrása, mert az ellenség lakhelye. A közösség legfontosabb feladata ezért, hogy megvédje önmagát a káosz pusztításaival és veszélyeivel szemben. Azt állítom tehát, hogy aki politikai ellenségről beszél – legyen az ellenség valóságos hódító vagy kellemetlen rivális –, annak a gondolkodását bipoláris világkép uralja; egyik oldalon a tökéletesen jó, másik oldalon a tökéletesen rossz világ és képviselői. Nem akar, nem is tud, de nem is kell differenciálni. Az ellenséggel szemben nem megértésre van szükség, hanem védekezésre és támadásra, az erők összefogására, hogy meg lehessen őt semmisíteni, de legalábbis távol lehessen tartani a közösségtől. A nyelv a veszély és az egység nyelve, a fenyegetettség felidézésének és az összefogás igénylésének a diskurzusa, ami persze lehet indokolt, de ha valaki a politikai versenytársát minősíti ellenségnek és helyezi bele ilyen világképbe, akkor

ezzel ő maga lép ki a differenciált politikai kozmosz, a demokratikus társadalom világából, és olyan berendezkedést kultivál, nevezze bár-hogy, ahol sámánok, próféták, vezérek és diktátorok teremtik meg a kívánt egységet, mert végveszélyben a nemzet, a kultúra, az erkölcs, a nyelv, vagy éppen a szabadság, a jólét, az egyenlőség.

A politikai vita azonban mégiscsak a béke műfaja, a háborús felek „szemtől szemben” nem vitatkoznak, hanem elpusztítják egymást. Ebből ered a „békebeli” ellenségtematizáció nehézsége és egyik jellegzetessége: *közvetett módon* működik. Azaz a legritkábban nevezik néven, nem mondják nyíltan ellenségnek a másikat, ám mindazzal a tulajdonsággal felruházzák, ami az ellenségre jellemző lehet. A „konstruktív” mintegy azt állítja: én nem mondom ugyan hogy az illető fegyvert fogva tör hazánkra, azonban állítom, hogy nemzetáruló, isztentagadó, erkölcsromboló, tudatos kártevő, idegen érdekek szolgálója, az emberi jogok és a demokrácia esküdt ellensége, paranoiás őrült, fajgyűlölő, esztelen és műveletlen senki, hatalommániás megszállott, és így tovább. Vagyis megkérdőjeleződik az illető politikai és emberi identitása: demokratikus elkötelezettsége, esze és jelleme.

A politikai ellenség retorikájában három ismert *szerepet* konstruálnak meg és variálnak. A legkevésbé veszélyes az *őrült*, vagyis a pszichésen „terhelt”, hatalommániás, destruktív, örök elégedetlen, izgága, a feltűnési vágytól űzött személy, mert könnyen felismerhető, ráadásul nem is politikai motivációi vezérlik. A *kém* már veszélyesebb, mert rejtőzködik és ártó szándékú. Ám világosan felismerhető az idegen és ellenséges világ, amelynek titkos ügynöke, csak a kettőjük kapcsolatára kell rámutatni, ehhez pedig elegendő bármilyen „összefüggés”. A legveszélyesebb és leggyűlöletesebb az *áruló*, mert ő már szövetséges volt. Egyrészt sokmindent tud a másikról, amit könnyen ellene fordíthat, másrészt a hűtlenség nehezen megbocsátható bűn, hiszen a sikertelenség mellett egy politikai törekvés legerősebb kritikája a „hűtlen elhagyás”. Természetesen ezek a retorikai szerepek „átfolynak” egymásba, és valamilyen módon mind-egyik a káosz behatolását képviseli.

Az „ellenségcsináló” politikai beszéd adekvát beszédmódja a *demagógia*, amelynek képviselője, pszichológiai szempontból nézve, hazug ígéretekkel, érzelmek szításával és ellenőrizetlen előítéletek felhasználásával tesz szert népszerűsége és hatalomra (Siklaci 1993). Itt azonban nemcsak a felismerés lehet fontos, hogy a demagóg politikus, politikai ellenség tételezése esetén, ezeket az eszközöket meghatározott személyek ellen irányítja. Az ellenség retorikai konstrukciójának van két olyan eleme, amelyek semlegesek és általánosak, ezért egyrészt nehezen „fedezhetőek fel”, másrészt az ellenségkonstruálást a demokráciák veszélyes politikai betegségévé teszik. Az egyik az a tény, hogy az ellenségkonstruálásban a tulajdonítás és összefüggés-teremtés teljes szabadsága uralkodik; bárkiről bármit lehet állítani, bármit bármivel összefüggésbe lehet hozni, mindent szabad, ami csak egy „beteges fantáziában” felmerül és egy kicsit is hihetőnek tűnik. Mindent „igazol” a káosztól való atavisztikus félelem, amit a

demagóg mindig mozgósít, amire épít, s így magát a pusztulás, a veszedelem és a rossz elleni küzdelem bátor harcosaként tudja beállítani. A másik az „ellenségnek” az a tételezett vonása, hogy rejtőzködik, hogy leplezi saját valódi, ellenséges természetét. Ebből ugyanis az az elgondolkodtató tény következik, hogy az ellenség retorikai konstrukciója önmagában hordozza igazolását, hiszen az illető esetleges tiltakozása is csak azt bizonyítja, hogy olyan, amilyennek mondják: nehezen felismerhető, önmagát leplező politikai ellenség.

A politikai ellenség retorikai konstrukciói nyilvánvalóan azt a célt szolgálják, hogy bizonyos személyekkel ne kelljen és ne lehessen politikai vitát folytatni (Koselleck 1979). Ezért az ellenségtematizáció nem politikai vita, hanem minősítés és címkézés; beszélnek ugyan hozzá és róla, de nem vitát folytatnak vele, hanem kinyilvánítják a kibékíthetetlen ideológiai és politikai ellentéteket, a másik fél normalitáson és morálon kívülségét, veszélyességét, destruktív természetét. Legtöbbször kideríthetetlen, hogy az illető hiszi-e azt, amit mond, de ennek nincs is komoly jelentősége. Maguk a kimondott szavak a politikai cselekedetek. Az aktorok az ellenségtematizációk révén „mondják meg”, hogy kiket tartanak az általuk akceptált politikai rendszer illegitim résztvevőinek, ezért nem vitáznak, hanem ezen a módon igyekeznek kijelölni a „vitaképes” szereplők és személyek körét.

Az ellenségtematizáció ugyanakkor mindig belül van a politika világán. Az ellenséget éppen azért teszik az adott politikai valóság részesévé, hogy ellenségként ugyan, de beszélnek róla és viszonyt alakítanak ki vele. Legitim politikai szereplők mondják meg, hogy van-e ellenség, ki az, és milyen. Diskurzusok, intézkedések teszik létezővé. Jelentéstana szerint léte és természete az egész politikai közösséget érinti. Olyan valaki tehát, aki a kitessékelése révén van jelen. A politikai ellenség saját ellenség, az értelmezés és a cselekvés egyszerre szól róla és az értelmezőről. A magyarországi demokratikus ellenzék 1989 előtti történetében a hatalom legnagyobb dilemmája éppen az volt, hogy egyáltalán beszéljen-e róluk, vagy ahogy mondták, nem kellene még a Pártnak is reklámoznia őket. Miután azonban a dolgot szóvá tették, „intézkedéseket foganatosítottak” és szervezeti kereteket hoztak létre a „probléma kezelésére”, az ellenség-ellenzék menthetetlenül részévé vált az adott politikai életnek (Csizmadia 1995).

### *Politikai ellenfél*

A politikai ellenfél és a szövetséges kétségtelenül politikán belüli szerep. Folytatva az előbbi gondolatmenetet: aki nem ellenség, az vagy ellenfél, vagy szövetséges, esetleg idegen, illetve hol ez, hol az. A politikát együtt, vagyis egymással és egymás ellenében alakítók világában a politikai szerepeket a résztvevők kölcsönösen jelölik ki egymás számára. Annak az elvi lehetősége állandóan megvan, hogy valaki kilépjen ebből a világból vagy kitaszítsák belőle, de a „nem-

ellenségek”, a teljes jogú politikai szereplők egymásban potenciális, illetve aktuális ellenfeleket, vagy szövetségeket látnak. Mondhatnánk: a modern politikát úgy beszéljük és csináljuk, hogy az aktorok szabadon mozognak a két szerepben, illetve a közöttük lévő átmeneti helyzetekben és megjelenési módokban. Ahogyan a hatalom birtokosai, úgy a politikai szereplők közötti viszonyok sincsenek eleve és örökre rögzítve. Oldások és kötések, „természetes” szövetségek és „érdekházasságok” létrejötte, majd elmúlása jellemzi ezt a világot, ettől is tűnik a politika olyan kuszának, áttekinthetetlennek és zavarosnak, amit állandóan magyarázni kell, hogy el lehessen viselni.

Ha valaki önmagát versengő politika erőnek tartja, ám nincs versenytársa, aki szintén azt mondja, hogy a másik fél egy vele versengő politikai „tényező”, akkor nem politikai ellenfele senkinek, azaz nem tudja felvenni az ellenfél politikai státusát, nem tudja önmaga és mások számára megkonstruálni a szerepet. Egy kétpólusú pártrendszer „pólusai” már lehetnek egymás politikai ellenfelei, az egypártrendszer pártja ellenfél nélküli párt, magával szemben más politikai erőként csak ellenséget és politikai idegeneket képes tematizálni. Ugyanakkor az ellenfél státus nem szűkíthető le a parlamenti küzdelmekre. A kormány és az ellenzék kétségtelenül egymás politikai ellenfelei, de politikai ellenfelek máshol is vannak, gyakran egy szervezetben belül, például a vezető szerepre aspirálók között. A politikai ellenfél státusa a modern politika alapszerepe, amely nem szorul indoklásra és magyarázatra. Aki belép a politika világába, mások ellenfeleként jelenik ott meg, számíthat rá, hogy a többiek riválisuknak tekintik, akármit gondol is ő erről a tényről. A politikai szabadság másik oldala tárul itt fel előttünk, a versengés lehetősége és elkerülhetetlen kényszere.

Az európai polgárság által létrehozott politikai intézményrendszernek talán ez a legfigyelemreméltóbb kulturális vonása, nevezetesen a politikai küzdelmek intézményesítése és megszelídítése. Az ellenfél mivolt mint politikai alapszerep egyben világosan mutatja, hogy a modern politika kikerülhetetlenül individuális indítatású, amelyből lelkesítő és elszomorító következtetések egyaránt levonhatók. Ugyanez viszont megnyitja a szimbolizáció, a politikai jelentésadás új területeit is. Az ellenfeleknek újra és újra azzal a feladattal kell megbirkóznuk, hogy individuális alaphelyzetüket közösségivé „szimbolizálják”, méghozzá rivalizáló jelentésadás körülményei között. A politikai aktoroknak úgy kell akaratauk általánosságát prezentálniuk, hogy egyrészt egyéni alapállásuk mindenki számára nyilvánvaló, másrészt mások elvileg bármikor kétségbe vonhatják azt, amit állítanak. Mindez nemhogy csökkentette volna, hanem kifejezetten növeli a politika szimbolikus karakterét. Elsőként Murray Edelman (1964; 1972) figyelt fel a modern politikának erre az új, szimbolikus jellegére. Felfogása szerint minden politikai tény kettős karakterű, van egy tárgyi és egy szimbolikus oldala, és ez az állapot nemcsak az egyéni magatartásokat determinálja, hanem a makropolitikai viszonyokat is.

Az ellenfélszerepek leírásakor a modern politika gazdagon burjánzó közegében járunk: minden aktor valamilyen módon más, illetve mások riválisaként vesz részt a közéletben, amelynek konkrét szerepei és viszonyai helytől és időtől függően nagy változatosságot mutatnak. Csak utalnék három értelmezési lehetőségre. Egy „korszak-tengely” mentén például leírhatóak az adott történelmi viszonyok jellegzetes politikai szerepei: a prédikátor, a forradalmár, a reformer, a zsarnok, a néptribun és mások. Egy „küzdelen-tengely” mentén a politikai ellenfelek egymást determináló karaktere tematizálható; például a könnyű és a nehéz, a méltó és a méltatlan, a tényleges és a látszólagos ellenfél szerepei. Egy „ideológiai tengely” abba a gazdag felfogáskészletbe enged betekintést, amely alapján a közélet résztvevői szerepet szoktak választani, mind önmaguk, mind ellenfeleik számára; például konzervatív és liberális, demokrata és autoriter, hazafi és kozmopolita.

Az ellenfélszerepnek határkijelölő diskurzusként két jellegzetes vonása van. Az egyik a konkrét és az absztrakt szerep viszonyában jelenik meg, a másik a konkrét szerepek elfogadásában, illetve elutasításában. Egy-egy politikai szerepnek mindig van valamilyen absztrakt és általános jelentése, hiszen csak így lehet része a diskurzusnak, konkrét jelentést pedig az a szereplő ad neki, aki használja, önmagára vagy a másikra vonatkoztatja. A kiinduló helyzet szerint már „belül” vagyunk a politikán, azaz a küzdelmek és a viták arról folynak és szólnak, hogy ki és milyen ellenfél, és ellenfél-e egyáltalán. Nos, az absztrakt liberális, hazafi, kommunista és más szerepeket szokták úgy definiálni, hogy a valóságos személy, aki magát valamely szerep képviselőjének tartja, lehetőleg minél kényelmetlenebbül érezze magát választott pozíciójában. A konkretizációnak gyakori vonása a középzetartás. Az ellenfelet a vitákban igyekeznek a szélek felé „tolni”, az ellenség pozíciójához közelíteni (Dieckman 1969). Ugyanakkor a politikai diskurzus széles univerzumában mindig találhatóak „kószáló” szerepek, amelyeket senki sem akar magára venni, pedig egyébként tisztes figurák, méltó ellenfelek lennének. Paraszt és tőkés, zsidó és belga vélhetően azért lesz nehezen az ember, mert tapasztalatai szerint ezekben a szerepekben nehéz elismert ellenfélnek lenni, könnyen kezdődnek diskurzusok arról, hogy az illetők talán nem is csak „egyszerű” ellenfelek. A részleges elutasítást, amely az ellenfélviszonyt jellemzi, könnyen felválthatja a teljes elutasítás, amely viszont az ellenségtematizáció sajátossága.

### *Politikai szövetséges*

Egy politikai aktor ellenfelei mintegy bejelentkeznek, nem kell őket külön megkeresni. Vagyis a politika színpadára lépés alapfeltétele a másoktól való elhatárolódás, markáns különbségek felmutatása. A szövetséges – ez szintén „páros” szerep – státusa ettől alapvetően külön-

bözik. A szövetségeseeknek egyrészt kölcsönösen *keresniük* kell egymást, másrészt az egymásratalálás *pozitív identifikációt* jelent.

A politikai ellenfelek egymás negatív identifikációját végzik el: a diskurzusok arról szólnak, hogy a másik hol téved, milyen feladatra alkalmatlan, miben egyoldalú. Ez nem készíti a szereplőket komoly önreflexióra, mert egymás ellenfelei lévén, ugyanezzel az érvrendszerrel el is háritják a negatív észrevételeket. Létrejön a jól ismert „képlet”: a politika szereplői önmagukról csak jót, a többiekéről többnyire csak rosszat mondanak. A szövetséges szerepének kialakulása, és szövetségek létrejötte ennél differenciáltabb retorikai konstrukció. A másik tematizálásában háttérbe szorulnak a negatív részletek, „felfedezik” pozitív vonásait, előnyös tulajdonságait. A pártpolitikában például már a bírálatok enyhülésének is üzenetértéke van, egy-egy pozitív megjegyzés pedig akár komoly „irányvonal”-módosulást is jelezhet. Változik az önkép is. Olyan politikai erő és szervezet nem köt szövetséget, amely azt állítja magáról, hogy mindent tud és mindent képes megtenni. A szövetségre való készségnek feltétele a saját korlátok és az erőtlenség felismerése, az önkritikus diskurzus minimuma. Az aktorok az egymást összekötő pozitív vonásokról, feladatokról, előnyökről is gondolkodnak és beszélnek. Az ellenséggel, ha veszélyes és erős, egyezséget szoktak kötni, szövetséget azok kötnek egymással, akik valamilyen módon összetartozónak gondolják és mondják magukat.

Az ellenfélviszony a politikai jelenlét alapállapota, a képviseltek gondjaira és igényeire, észjárására és vágyaira való „ráérzés” képessége. A szövetséges mivolt viszont a már meglévő politikai szereplők közötti mozgás képessége, a hatékony képviselő kérdésére adott „erőtérben”. A politika komoly résztvevője ezért nemcsak kemény ellenfélnek mutatkozik, hanem szövetségre képes erőnek is, aki gyakran ellenfeleit is megnyeri saját céljai érdekében. Talán nem véletlen, hogy ezt nevezik a politika művészetének, és ezt tartják a sikeres politizálás egyik kritériumának. Vagyis a politika hódítás, csábítás, meggyőzés, agitáció, ahol a diszkurzív stratégiák egyszerre irányulnak mások kiszorítására és mások megnyerésére, annak függvényében, ahogyan a résztvevők a helyzetet, a lehetőségeket és a kényszereket értelmezik. Majd kezdődik minden előlről, hiszen senki nincs egy adott szerephez végérvényesen hozzákötve. A modern politikának ezt a nyugtalanító, amorális vonását elsőként Niccolò Machiavelli írta le *A fejedelem* című munkájában, hatalmas felháborodást váltva ki kortársai között, ami azóta sokat csendesedett ugyan, de ma sem szűnt meg teljesen.

Egy politikai szereplő ritkán folytat magányos töprengést arról, hogy tulajdonképpen ki is ő. Ha mégis ezt teszi, nincs relevanciája. Politikai identitása közvetlen és közvetett polémia és cselekedetekbe bonyolódva, másokról és a közfeladatokról beszélve derül ki önmaga és mások számára egyaránt. A politikai identifikáció nyilvános választások sorozata, amely – mert választható – nem kizárólagos és végérvényes. A politika szereplői azonban rendelkeznek számtalan

nem-választható tulajdonsággal is. Ezek egyik része biológiai adottság (például: életkor, nem), másik része kulturális állapotot jelöl (válás, szokások, anyanyelv stb). Ezekre a vonásokra azonban választások sorozata épül, hiszen az ember például saját nemét is sokféle módon élheti át. Ha viszont a politikai identifikációs diskurzus a helyzetet „természetes”, tehát választhatatlan állapotként tematizálja, akkor a beszélő „befelé” csak hierarchizálni, „kifelé” pedig csak elhatárolni képes. A fenti elvek alapján értelmezett politikai valóság ezért elvileg kompromisszumképtelen és kizáró jellegű, benne nem ellenfelek és szövetségesek képződnek, hanem idegenek és ellenségek.

A modernitás eloldotta az embert természeti adottságaitól, de nem szüntette meg azokat. A politikában, ennek megfelelően, olyan tagoldódások és szerepek születnek, amelyek radikálisan nagyobb szabadságfokkal rendelkeznek, mint a korábbiak. A diskurzusok arról szólnak, hogy a közfeladatok megoldásának nincs tematikus középpontja, kitüntetett személye, cáfolhatatlanul tökéletes módja vagy „menetrendje”. A politikai közösség élete versengő erők küzdelme, általános aktivitás és kommunikatív racionalitás, amely állandó közös feladatot jelent és folyamatos fejlődést ígér tagjainak. A politikai szövetségek keresése és felajánlása, fenntartása és felbomlása éppen a fenti érvekre épül. Szövetséget két ok miatt nem kötnek a politika aktorai: vagy azért, mert a másik nagyon távol van tőlük, vagy mert nagyon közel van hozzájuk. Az utóbbi nem azt a trivialitást jelenti, hogy az ember önmagával nem szokott szövetséget létrehozni, hanem a politika homogenizálási lehetőségét és tendenciáit, amelyek a természetes tulajdonságok hangsúlyozásában is kifejeződnek. Az „örök barátság” és a „megbonthatatlan szövetség” diskurzusai nem a szövetség komolyságáról, hanem felszámolásáról szólnak, olyan másiktól, aki soha nem volt vagy már is nem lehet ellenfél, ezért szövetségese sem lehet senkinek. Vagyis a szövetségesség mozgó-változó létének az a határfeltétele, hogy a politikai diskurzusokban a másiktól ellenfélként is beszéljenek.

### *Politikai idegen*

A politikai idegen az adott politikai közösségen kívüli, attól távoli személy. Lehet alig ismert vagy nagyon jól ismert, akit éppen ismertsége miatt tartanak idegennak, vagyis a politikai idegen a politika határát kívülről és belülről egyaránt konstituálja. A „messzeség”, ahol az idegen él, lehet térbeli és időbeli is, tartalma azonban a „kívülről”, azaz a politikai idegen vagy helyzete miatt, vagy választás és döntés következtében nem tagja az adott politikai közösségnek. Legáltalánosabban, az idegen a politikai mi és az ők közötti választóvonal kategóriája. A politikai „nem-mi” absztrakt kategóriája azonban mindig konkretizálódik, az idegen tehát valamilyen meghatározott idegenné válik. A konkretizáció mozgása két irányú: kívülről az adott politikai közösség felé, és fordítva abból kifelé. Az előbbi az



*idegen terek lakóit* jelenti, az utóbbi a politikai idegenné válás folyamata, a *belső idegenség* állapota.

Az idegen terek lakói helyzetük teszi idegenné: távol élnek egymástól, ezért kapcsolat és közös tevékenység alig van közöttük, keveset tudnak egymásról. A viszony nem információmentes, de a közös cselekvés és diskurzus korlátozott az érintkezés nehézségei miatt. A távolság mértéke ezért is vált konstitutív tényezővé; az idegenek általában annál fontosabbak egymás számára, minél közelebb élnek egymáshoz. Az idegen politikai terek lakói egymást elsősorban abból a szempontból írják le, hogy milyen jellegű a közöttük lévő viszony. Három ilyen alapszerep van: a *semleges*, az *ellenséges* és a *példaadó idegen* szerepei. Ezek diszkurzív és értékelő kategóriák.

A *semlegesség* nem egyszerűen csak aktív vagy passzív külpolitikai magatartás, hanem olyan elv, értelmezés és gyakorlat, amely idegen személyek, népek és államok viszonyában a szuverenitás kifejeződése, a másik önálló politikai entitásának az elismerése. Természetesen nem zárja ki a versengést, ezért a semlegesség egyaránt lehet a hódító idegen ellenpólusa, az önző be-nem-avatkozás terminológiája, vagy a segítségkérés és együttműködés tematizálása. Az *ellenséges idegennek* nagy múltja és komoly jelene van, mert idegen terekből hódító és pusztító erők szoktak támadni más terek népeire és országaira. Ezen a történelmi tapasztalaton és nagy narrációin alapul a fegyverkezés, a hadseregek léte és a háborús konfliktus. A diskurzus *causa sui* jellege talán sehol olyan erővel nem érvényesül, mint az ellenséges idegen retorikai konstrukcióiban. A félelem és a gyűlölet politikai nyelvének nem a tartalma az érdekes, hiszen mindenki ugyanazokat a kliséket használja, hanem struktúrája, rítusa és csapdája. Lasswell mutatott rá elemzéseiben például arra, hogy háborús konfliktus esetén a felek a szavakat pontosan úgy használják, mintha az lőfegyver vagy védőpajzs lenne (Lasswell et al. 1949). A *példaadó idegen* a fenyegető idegen ellenpólusa. Ő is más, többé-kevésbé ismeretlen terek lakója, ezért ugyanúgy a szabad tulajdonítások tárgya, mint az ellenség. Ő és közössége azonban a pozitív, a vonzó feltételezések, sőt fantáziálások tárgya. Alapja a fejletlenség és elmaradottság politikai önképe, ezért olyan idegen, aki mintát ad, a megvalósult jövőt hordozza. A példaállítás azonban nemcsak önkéntes politikai apakeresés lehet, mint például a kilencvenes évekbeli Magyarországon az Európa-diskurzus, hanem a hódítás retorikai konstrukciója is. Egy hódító soha nem arról beszél, hogy ő bekebelez és leigáz, hanem arról, hogy segít és fejleszt, mintát ad és felemel.

A *saját* politikai terek lakói, a saját politikai közösségek tagjai „mozoghatnak” kifelé a közösségből, azaz lehetnek az idegenné válás útján vagy állapotában. A politikai idegennek ugyanis van olyan jelentése, amely azokra a személyekre vonatkozik, akik egy belsőleg tagolt politikumban lévő másik közösséghez tartoznak, vagyis „nekünk idegenek”. Lehetnek *közömbös*, *kirekesztett* vagy *független* idegenek.

A *politikai közömbös* a politika adott módjától, akcióitól, ideáitól távolmaradót jelent, tehát az érintettség és aktivitás kategóriája. És választás kérdése: az illető részt vehetne a „politikában”, de valamilyen ok miatt nem teszi. A dolog nem érdekli, vagy nem olyan módon érdekli, ahogyan várják tőle. Nagy diskurzusok és találgatások folynak arról, hogy miért a közömbösség és a távolmaradás, hogyan lehetne a „hallgatag többséget” megszólaltatni, megnyerni és megszervezni. Ők a politikai agitáció, propaganda és reklám „kiemelten megcélzott” közönsége. A közömbösség tehát a politikai integráció értelmezési kategóriája. Kiindulópontja a politikai közösség tagoltsága, amelyet azonban a diskurzusokban újra és újra problematikussá tesznek. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a parlamenti demokráciák jobban elviselik a politikai közömbösséget, mint a diktatúrák, vélhetően azért, mert a „politikai otthonosságot” tagolttá és részlegessé tették.

A *kirekesztett politikai idegen* szerepe a közömbös fordítottja, ő részese és tagja akar lenni az adott politikai közösségnek, de felkészültségi, hatékonysági és morális okokra hivatkozva ezt nem engedik meg neki. Olyan személyekről van itt szó, akik tagjai az adott társadalomnak, de nem tagjai szűkebb-tágabb politikai közösségeknek, mert kirekesztik őket belőlük. Az alkalmatlanság arisztokratikus elvére épül például a fiatalok, a nők, az iskolázatlanok kizárása. Az illetéktelenség retorikai konstrukciói révén olyan személyeket zárnak ki az adott politikumból, akik csak akadályoznák a „hatékony működést”. Ők azok, akiknek nincs „jogosítványuk” a beleszólásra, a döntésre, a számonkérésre. A méltatlanság morális elv, ezért igen közel van az ellenség retorikai konstrukciójához. Két jól ismert formája van. Az egyik a büntetőjog alapján elítéltek politikai részvételének a korlátozása, a másik a politikai bűnbakképzés gyakorlata.

A *független idegen* maga választotta szerep, mint a közömbösé, de nem kíséri érdektelenség. A közömbös politikai diskurzusa többnyire csak egy-egy minősítő megjegyzés, legyintő gesztus, tüntető hallgatás, „jelzés értékű” távolmaradás. A független viszont komoly politikai diskurzusokban vesz részt, a közélet aktív szereplője. Függetlensége elégedetlenségének politikai formája. Az általa elérhető világban, ideiglenesen vagy tartósan, nem talál olyan politikai szervezetet, intézményt, ideát és személyt, amelyekkel maradéktalanul azonosulni tudna, ezért mindezek fölé vagy mellé helyezi magát. Így kerül ő is közel az ellenség kategóriájához. Nemcsak tőle, hanem a konkrét helyzettől is függ, hogy minek tekintik: veszélyes ellenségnek, kellemetlen kritikusnak, szuverén szellemnek, pusztába kiabálónak, esetleg a jövő nagy politikusának. Diktatúrákban a politikai függetlenség az értelmiségi másként gondolkodásban és általános politikapótló szerepében konkretizálódik. Demokráciákban egyrészt a politikai artikulálatlanság és némaság megszólaltatása lehet a feladata, másrészt a politikáról való tudományos gondolkodást képviselheti. Az előbbi eminensen politikai cselekvés, mert politikai alternatívát igyekszik felmutatni, az utóbbi viszont „csak” kontempláció,

hiszen nem változtatni, hanem megérteni akarja a politikát. Ám ő is hat a közéletre, igaz közvetetten, a politikáról szóló ismeretek terjesztése és a tudományos gondolkodás kultúrájának a képviselője révén.

## A POLITIKAI VITATÉMÁK HATÁRAI

Egy demokratikus politikai rendszerben nemcsak a politika aktorok, hanem a vitatémák körének meghatározásában is elvi szabadság létezik. Habermas pontosan és meggyőzően írta ezt le a polgári nyilvánosság történeti kialakulását elemző munkájában (Habermas 1971). Az elvnek azonban nem tényleíró, hanem normatív érvényessége van, tehát megvalósulása során korlátozást szenved. A témák nem burjánzanak szabadon, nem úgy mutatkoznak, mint talált tárgyak, amelyek akár mások is lehetnének, meg máshol is előfordulhatnának. Egyrészt konkrét és változó körük mindig politikai állapot és harc következménye s konstituálója, ezért jellemző egy politikai közösségre, hogy tagjai miről vitatkoznak és miről nem. A konkrét témák elemzése segítheti az adott politikai-hatalmi viszonyok megértését, ezt aknázzák ki azok a munkák, amelyek viták „tükrében” szemlélik a „reális” politikai valóságot. Másrészt azonban vannak olyan politikai vitatémák, amelyek arról szólnak, hogy egyáltalán miről lehet vitázni és miről nem: Méghozzá a *rend* és a *közügy*, valamint a *titok* és a *minimálkonszenzus* a négy témakör, amelyek retorikai konstrukciói a politika határait tematikusan kijelölik. Az első kettő *közvetlen*, a második kettő *közvetett* határkonstruáló elv.

### *Rend és káosz*

A politika mindenevő, nincs olyan ügy és téma, személy és cselekedet, hely és idő, amelyet ne kísérelne meg saját diskurzusa részévé tenni. Nem azt állítom, hogy mindent bekebelez, hanem azt, hogy expanzív, mert elvileg mindent, például a tudományt is saját diskurzusa, ezzel együtt a politikai cselekvés részévé teheti, aminek szabályait viszont önmaga alkotja meg (Becskeházi 1992). Kétségtelenül a modern társadalom külön szférája, de nem pusztán egyik, hanem pusztán információátadásnak tekintjük vagy „bináris logikáját” a kormány-ellenzék analógiájára írjuk le. Mintha a hódítás éltetné, a határok szüntelen átlépése, és a szorongás, hogy kiszorulhat az emberek életéből. Tematikus ellentéte ezért egy tautológia, a nem-politika, vagyis az a valami, aminek még nincs politikai neve vagy fogalma. Nevezhetjük akár politikai semminek, ami a vágy tárgyaként nagyon is valami, csak az nem tudható, hogy mi is igazán. A közvetlen tematikus határok ennek a semminek a különböző nevei és retorikai konst-

rukciói; a politika saját határait a *káosz* és a *magánügy* ellenében és értelmezésével jelöli ki.

A politikai *káosz* az ellenség tematikai ekvivalense. A politika önmagát mindenekelőtt egy rendezetlen valósággal szembeállítva, vagyis rendként értelmezi, ami nem a status quo-t, hanem a dolgok számunkra létező valóságát, az adott politikai közösség feltételezett igénye szerinti elrendezettségét jelenti. Ez alól még a radikális és forradalmi tematikák sem kivételek, hiszen nem a rend eltörlését, hanem új rendet hirdetnek. A politika megold és gondoskodik, eligazít és irányt mutat, vagyis saját létét egy közösségi káosz lehetősége ellenében értelmezi, ezért alaptémája a rendezettség retorikai konstrukciója. Az európai polgárság kulturális teljesítménye nyomán a tudomány és a politika vált a modern kor két végső instanciájává és egyben legnagyobb szellemi kihívásává. Erről szól például a foucault-i életmű két kulcskategóriája, a hatalom és a tudás (Kiss 1995). A tudomány a tudásban tekinti magát illetékesnek és orákulumnak, a kettős vagy bármilyen „maradék” igazság elfogadása csak az aktuális tehetetlenség gyakorlati beismerése, akár taktikának is nevezhető. A politika a mindenkire tartozó, közösségi ügyek végső instanciája, származzanak ezek az élet bármely területéről, az emberek „hozzá” folyamodnak s „benne” cselekednek ügyeik megoldása érdekében. Folyznak ugyan illetékességi és hatékonysági viták, de az úgynevezett részpolitikák vagy közpolitikák (public policy) térhódítása jelzi, hogy a rendezetlenség elleni küzdelem tematikái áthatják a politikai közösség mindennapjait.

A *rendezettség vágya*, mint a káosz és a bizonytalanság legyőzése, a politikai vita erős argumentációja. Ellenfogalmai az *irracionalitás*, a *bűn* és a *betegség* (vagy nyomorúság), amelyek mintegy konkretizálják és „nevesítik” a káosz jelenlétét. A politika védekezik az így elnevezett, illetve ezekkel a jelentésekkel felruházott dolgok, események, személyek és diskurzusok ellen, újra és újra megígéri, hogy visszaszorítja őket a politika határára vagy még azon is túl. Az ígéretek azonban szép és vonzó szavak maradnak. Az emberek napi élménye a politika világának átláthatatlansága, a siker és a morál ellentéte, vagy a sokféle „materiális” gond és nyomorúság, ezért lehet s kell újra és újra megígérni kiszorításukat. A politika ilyenkor nem hazudik, nem illúziókat gerjeszt, semmi káros vagy bűnös dolgot nem tesz, hanem teszi a dolgát, teremti, konstruálja önmagát. Az ideológia éppen ennek a helyzetnek a nyelvi formája. Azt hiszem, elfogadhatjuk Clifford Geertz (1994) érvelését, amely szerint az ideológiák beszédhelyek, ahol az emberek közös problémáik értelmezésére és megoldására közös jelentéseket alakítanak ki, az eszméket ezért elsősorban a politikai jelentésteremtés nyelvi szabályai formálják.

### *Közügy és magánügy*

A politikai semmi másik neve a magán, melynek a köz az ellenfogalma. A politika par excellence a köz világa, a közügyek tematizálásának a terepe. Bárki eleve érvénytelenítené saját politikai diskurzusát, ha azzal lépne fel, hogy ő a bizonytalanság és a rendezetlenség érdekében fáradozik, vagy az ő véleménye nem közügy. A konkrét vitákban ez gyakran elhangzik, de mindig a másiknak címezve, ami jelzi, hogy határdiskurzusról van szó. A részlegesség azonban, hasonlóan az ellenségtematizációhoz, ebben a vonatkozásban is differenciál. A politikában a közügyeket rangsorolni szokták, ami szintén korlátozás, de nem elvi, hanem gyakorlati szempontból. Ricoeur (1995) mondja, hogy a politika nem képes minden jogos érdeket kielégíteni és minden értéket egyszerre szolgálni, ezért kénytelen úgy beszélni, hogy a jogos, de aktuálisan megvalósíthatatlan közfeladat is teljes jogú eleme maradjon a vitáknak. Ebből is ered a politikai nyelv törekvősége, sebezhetősége.

A közügy ellentéte a magánügy, más megfogalmazásban az ember intim szférája. A privát kívül van a közön, tehát a politikán, miközben a köz pusztá tematizálása feltételezi a magán létezését, amely azonban csak elvont lehetőség, a semmi, ami valamivé tehető. Nyersanyag, amelyet a politika feldolgoz és építkezik belőle, mint a káosz-ból. A két határtéma egymást is determinálja: a rendezettség közügy, és a magánszféra bizonytalan. A politika ezért állandóan investálja a magánszférát; megnevezi, értelmezi, bevönja, tereli, elrendezi, vagyis igyekszik megszüntetni nyugtalanító távolságát, homályosságát, különállását. Nemcsak a magánember fél a politikától, hanem a politika is tart a magánélettől, a diskurzus a határokat folyamatosan újradefiniálja, újraírja, igyekszik megmondani, hogy mi is valójában ez a másik.

A „politikai határvita” egy vonatkozásban arról folyik, hogy vajon nem magánügyről beszél-e a politika a közügyek leple alatt, valóban a közre tartozik-e, amit a köz elé tártak, és egyáltalán joga van-e a politikának beleavatkozni mindabba, amibe beleavatkozott. A magánügy retorikai konstrukciója a problémát ekkor az egyén vonatkozásában veti fel: az ember vallása és világnézete, testi állapota és hangulatai, gondolatai és tudása, szakmai minősítése és fizetése, viselete és lakása, neme és fajtája, érintkezése és utazásai, szexuális és gasztronómiai szokásai és egy sor más dolog az egyénen kívül senki másra nem tartozik. Az „ellen”-értelmezés viszont újra és újra munkába veszi a jelzett területeket és igyekszik bizonyítani, hogy ezek közügyek. A polémiában a közügy retorikai konstrukcióját két elv szervezi: a *köszereplés* és a *képviselés* elvei. Az előbbi a politikus helyzetéhez, az utóbbi a politikai közösség tagjainak igényeihez kapcsolja az érvelést és a problémák érvényességét.

Egy politikusnak számolnia kell azzal, hogy soha nincs magánélete. Az ezzel kapcsolatos érvek egyik típusa az emberek jogos kíváncsiságáról szól, illetve pandanjaként a politikus magamutogatásáról.

Ez nyilvánvalóan üzleti érvelés: az újságot is meg a politikust is, mert kereslet van rájuk, el lehet és el kell adni. Az érvek másik típusa a politika határkérdésére vonatkozik: a politikus konkrét és „egész” emberként hozza meg döntéseit, például szokásai, ízlése, vagyoni helyzete, baráti és rokoni kapcsolatai egyaránt befolyásolják cselekedeteit, az ő esetében tehát közügy az, ami másoknál magánügy. Tapasztalhatjuk, hogy a politikusok számára a helyzet többnyire kényelmetlen, ezért megpróbálnak védekezni ellene, de nem azal, hogy mindez az ő magánügyük. A politikus ilyen érveléssel teheti csak igazán gyanússá magát. A védekezés retorikai konstrukciói a személyesség szerepének csökkentésére irányulnak. Egyrészt a vitázó rámutat a politikai folyamatok összetettségére, intézményi feltételeire, másrészt a döntések kollektív jellegére. A személytelenség azonban kétélű fegyver, ezért óvatosan szokták forgatni, védheti a politikus intimszféráját és személyét, de egyben eljelentékteleníti őt.

A közszereplőt azonban busásan kárpótolja a „lemeztelenítéséért” az, hogy legitím pozícióban orákulumként viselkedhet. A képviselő elvének megfelelően a politikus a közügyek megfogalmazására is megbízást kap: közügy az, amit ő mások helyett és nevében annak tart. Allandó feladata ennek az „eltalálása”. A politikai státusok és intézmények hierachiája és tekintélye nemcsak döntési kompetenciát jelent, hanem a közügyek tematizálásának, felvételének és „levételének” a rendszere is. A közszereplők egymással diskurzuscsatákat közügyekért folytatnak, pontosabban azokért a helyekért küzdenek, amelyekből leginkább meg lehet mondani, hogy mi a közügy, és mi nem az. A képviselőt elve azonban „alulról építkezik”. Elvileg csak az lehet közügy, amit a képviseltek, lehetőleg minél többen, „átadnak” a képviselőknek elintézésre, amiről az érintettek kinyilvánítják a közös megoldás szükségességét. A választó nemcsak a képviselőjét delegálja és hívja vissza, hanem a közügyet is. A jelenség a politika meghódítása. Különböző személyek és csoportok küzdelme gyakran pusztán azért folyik, hogy közügy legyen az, ami eddig csak az ő magánproblémájuknak tűnt. Illusztrációként felidézzük az ezredvég „siker”-témáját, a környezetszennyezést és a természetpusztítást. A példa tipikus. Mutatja, hogy a probléma a „világkarrier” előtt is létezett már valamilyen módon, de köztémává a zöldek akciói és vitái tették, aminek nyomán mind az ügy, mind megoldási módjai, mind képviselői intézményesedtek. Az átadás érvrendszeré egyrészt a politikai közösség gondjainak és feladatainak, vagyis a közjónak a tematizálása, másrészt az egyéni eszközök és lehetőségek korlátozott voltának a bemutatása. Ugyanezen érvrendszer azonban ellenkező irányban is működik, ez a politika behatolása a magánszférába. A jelenség általános. Az egyéni élet védelmének és jobbításának megnevezése olyan cél, amelynek érdekében egy ambiciózus politikus és szervezet elvileg mindent munkába vehet és közüggyé tehet. A képviselőt elve egyszerre védi is, meg ki is szolgáltatja a magánszférát a politikának.

### *Minimálkonszenzus*

A minimálkonszenzus a politika tematikus határának egyik *közvetett* elve. A rendezettség és a közügy közvetlenül tartalmi, ez pedig inkább *formai* elv, bár a diskurzusokban a tartalom formájának vagy elvének mutatkozik. Konkrétabban, magának a vitatható és a vitathatatlan határának a tematizálása, de nem mint adott téma, hanem mint az elv maga, ezért megkockáztatható az állítás, hogy a diskurzív politika teljesítményének csúcsa, mert önnön alapjaira, lehetőségfeltételeire és kikerülhetetlen kényszereire kérdez rá, teszi vita és megegyezés tárgyává. Azokat az önreflexív polémiákat jelenti, amelyek arról szólnak, hogy mi az, amiben a vitatkozóknak egyet kell érteni, hogy egyáltalán vitatkozni tudjanak bármiről is, mi az, amit éppen a vita érdekében nem szabad vitatni, például az elemi szabadságjogokat és a politikai egyenlőséget, általánosabban szólva, mi a demokratikus berendezkedés minimuma, vagy még egy lépéssel tovább, vajon hogyan revideálhatók a minimálkonszenzusok, Értelmezését két „tengely” mentén végezhetjük el: az egyik a *hallgatás*, a másik a *gyakorlati korlátozás* elve.

A minimálkonszenzus mint *hallgatási elv* azt jelenti, hogy a dolog egy részéről beszélnek, a másik részéről nem, illetve esetenként beszélnek róla, máskor pedig nem. A politikai vitákban ugyanis legalább olyan fontos, ha nem fontosabb, amiről nem beszélnek, mint amiről nyíltan szó esik. A hallgatás itt tartalmaz csendet jelez. Vagy azért nem esik szó fontos dolgokról, mert a vitázók számára természetes, azaz a megnyilatkozó úgy gondolja, hogy a másik is azt gondolja, amit ő, vagy azért, mert tudják, hogy a másik „vitathatatlanak” tartja, ezért a diskurzus fenntartása érdekében nem szabad a dolgot szóba hozni. Általában meddő próbálkozás a diskurzusok mögött egy igazibb valóságot keresni, ez az eset azonban kivétel, mert az „igazibb” valóság is egy újabb diskurzus, amely tehát megszólalhat, és ilyenkor a „mélyebb” igazság igen „beszédese” tud lenni.

A minimálkonszenzus elve implikálja, hogy nem képezheti minden dolog politikai vita tárgyát. Az elvi korlát azonban *gyakorlati* szempontból merül fel; konkrétabban az *identifikáció*, a *közös cselekvés* és a *politikai integráció* védelme érdekében. A minimálkonszenzus ennek megfelelően a vita határait az annullálás, a „szétvitatkozás” és a tehetetlenség ellenfogalmai mentén húzza meg. A három ellenfogalom retorikai konstrukciói a politikai viták gyakori reflexív témái. A vitázók ilyenkor nem politikai ügyeket, hanem vitamagatartásokat és feltételeket kérnek számon egymáson. Az identitás megkérdőjelezésének, az annullálásnak a retorikája a „politikai személyek”, egyének vagy közösségek alapvonásait támadja, morális és kulturális, emberi és világnézeti értékeiket vitatja el tőlük. A „szétvitatkozó” egyén, mint mondják, a vita kedvéért vitázik, polémiája nem tárgyyszerű és építő, vitamagatartása nem együttműködő. A tehetetlenség vagy haszontalanság retorikáját képviselő pedig a viták minimumát a gyakorlati cselekvés szempontjához igazítja, alárendeli például a szaktu-

dásnak vagy a szervezeti működésnek. Ezeket a vitamagatartásokat természetesen a vitázók mindig a másikról állítják, vagyis mindenki önmagáról az ellenkezőjét gondolja, ami elég világosan mutatja a konszenzus minimumait.

### *Politikai titok*

A politikai titok is *közvetett* tematikus elv, azon egyszerű oknál fogva, mert, titokról lévén szó, nem lehet megmondani, hogy mi is valójában. Közvetlenül megnevezhetetlen, miközben a diskurzusok gyakori tárgya. A vitákban azonban nem magáról a titokról beszélnek, hanem a titok természetéről és helyéről, ezért megnevezése a kimondatlanság helyére s természetére való rámutatás. Azt implikálja, hogy van valami „tudásmag”, egy végső „mozgató”, egy igazi politikai „valóság”, amely el van ugyan zárva a beszélők előtt, de feltétlenül meg kell ismerni és birtokba kell venni, mert tulajdonosát valamilyen kincs birtokába juttatja. A titok nyugtalanító létező, a politikai tudásvágy helye, amelyet a vitázók állandóan be akarnak cserkészní, meg akarnak hódítani, az általa jelzett korlátokat szüntelenül át akarják lépni. De mert titkot akarnak feltárni, meg elérhetetlen és tilalmas szavakat kimondani, a politikai tudást valamilyen kimondhatatlan lényeggel azonosítják. A politika azonban természete szerint nem lehet titok, mert par excellence a közt jelenti, ezért egyszerre titokellenes és titokkonstituáló szféra, itt is elmondhatjuk, hogy a titok tematizálásával a politika önnön természetét saját határa mentén szemléli.

Két alapformáját különböztethetjük meg: a *külső* és a *belső* titkot. A külső titok, amelyet politikai csendnek nevezhetünk, általános titok, vagyis a politikai beszédvalóság határán képződik. A belső titok, amelyet tabunak nevezhetünk, konkrét titok, vagyis tilalmas, valakik által ismert tudás tiltása, ezért a hatalom határát konstituálja.

A *politikai csend* utalásos csend. Teljes csendnek is nevezhetjük, mert a vágyott, de megnevezhetetlen és megismerhetetlen politikai valóságokra vonatkozik. Célzások és utalások jelzik a létét, vágyak, akaratok és hódítások irányulnak felé, de soha sem lehet tudni pontosan, hogy mi is ez valójában. Nevezhetjük politikai túlvilágnak, amely lehet az állandó fenyegetés világa vagy az örök béke hona, az idegenek vagy az istenségek lakhelye, esetleg a politikai utópiák „seholnincs-szigete”. Valamit természetesen mindig mondanak róla, és fontos, hogy mit. De az örök politikai csend aktuális megtörésének nincs önmagán túlmutató érvényessége, minden igaz, és bármi jogos, amit az emberek kinyilvánítanak és elmondanak róla.

A *politikai tabu* konkrét titkot konstituál. Csendje lehet beszéd előtti vagy beszéd utáni, de mindenképpen konkrét politikai témák tilalma. A konkrétság azt is jelenti, hogy valakik ismerik azt, ami titok, mások pedig nem, így közöttük a titok léte és a hozzá való viszony politikai különbséget teremt. A tabu belső határ, jelzi a hata-



lom és a hatalomnélküliség határát. Két megjelenési módja van: az *enigma* és a *cenzúra*.

Az *enigma* a politikai folyamatok természetét és okát rejtélynek fogja fel; a titok el van zárva az „illetéktelenek” és tudatlanok elől, de megszerezhető és megfejthető. Lapulhat levéltárak mélyén, egy kompetens személy agyában és szívében, szerződések titkos záradékában, a szemünk előtt zajló politikai folyamatok elején vagy végén, esetleg az áttekinthetetlen események „háttérében” és a felszíni folyamatok legeslegmélyén. Az enigma révén megkettőződik a politikai valóság. Az egyik a felszíni, efemer, lényegtelen, fecsegő-beszélő, nem-igazi politikai valóság, a másik az igazi, mély, valódi szintje a létnek, amelyben él valaki, vagy van valami, aki vagy ami a háttérből mozgat és irányít, meghatározza népek és közösségek politikai természetét és sorsát, jelenét és jövőjét. A teremtő titok mindenk előtt az eredetről és az erőről szól. Erről szolt már a mitikus világképek tabuja, erről szólnak a tudományos „leleplezések”, a „végső” magyarázatok is. Az enigmatikus értelmezéseknek azért is nagy a vonzereje, mert az alapvető hasadás megszűnését, a tett és a gondolat egybeesését ígéri. A titkot személyes vagy személytelen hatalom tartja magánál és uralja, amely vagy aki felel a közösség sorsáért. A politikai enigma erőt, hatalmat, befolyást és cselekedeteket konstituáló tényező, tudása ezért kitüntetett ismeret birtokába juttatja az embert. Beavott lesz, vagyis politikailag felelős és veszélyes lényvé változik.

A *cenzúra* a politikai titok hatalmi konstituálása, a legkevésbé titkos titok. Lehet *nyílt* és lehet *rejtett*. A *nyílt* cenzúra az erre illetékes hivatalt jelenti, épülettel, hivatalnokokkal, a tiltott fogalmak kézikönyvével, intézkedésekkel, pecsétekkel, a kicenzúrázott gondolatok helyét mutogató orgánumokkal. A helyzet világos: az adott politikai rendszerben diskurzus-rendőrség, szimbólum-határőrség működik. A *rejtett* cenzúra inkább hasonlít a tabu ősi értelmére, azt ambicionálja, hogy a tilalmak önkéntes ki-nem-mondások legyenek, és intézményeit is úgy építi ki, hogy megfeleljen ennek az igénynek. A helyzet itt is eléggé egyértelmű: a tilalmas szavakat és gondolatokat a hatalom birtokolja és saját birtokának is tekinti, amelynek a használatától a társadalom más tagjait eltiltja. A cenzurális titok ugyanakkor feloldhatatlan dilemmákat hordoz. Egyrészt, aki konstituálja, csak tartalmas módon teheti, vagyis konkrétan kell tiltania, magyarul, meg kell mondania, hogy mit tilt, ezzel azonban ő maga vét a szabály ellen. Ennek áthidalására alakulnak ki azok az eljárások, amikor nem általában tiltanak, hanem helytől, időtől és személytől teszik függővé kimondható és kimondhatatlan szavak és témák körét. Az ellentét azonban így is feloldhatatlan: vagy olyasmitől tiltják az embereket, amiről nincs ismeretük, vagy a tiltó és az eltiltott közösen beszél a tilalmas szavakat. Másrészt azért is paradox jelenség a cenzúra, mert a tiltás ellenstratégiákat hoz létre. Az utalások, a célzások olyan rendszere alakul ki, amelyben a közélet szereplői közül senki nem mondja ki, amit nem szabad, mégis mindenki arról beszél, amiről hallgatni kellene. A kelet-európai diktatúrák politikai nyilvánosságának jól

ismert „társasjátéka” volt ez, például a nemzeti kérdés „titkosan nyílt” megvitatása (Heller-Rényi 1995).

A titkosítás azonban általában is komoly konstituáló tényezője a hatalomnak. „Léteznek” államérdek, titkos szerződés, titkos szolgálat, titkos diplomácia, titokvédelem és TÜK, azaz ügyiratok titkosítása és kezelésének különleges szabályozása. Ez a titok azonban meg egyezéssel és szabályozott titok, meghatározott feltételek mellett nyíltta tehető. Nem elvi, hanem praktikus titok, egyszerűen technikai kérdés. De mégiscsak titok, birtokló a politikai küzdelmek eszközeinek tekintik őket, nem szívesen osztják meg másokkal, sőt szeretik szaporítani a számukat.

### A POLITIKAI STÍLUS

Régi tudás, hogy a politikai beszéd nem tudományos szöveg, nem magánproblémáról folyó magányos töprengés, de nem is mások becsapásának „művészete”, hanem sajátos valóságkonstrukció. Olyan beszéd, amelynek a középpontjában, mint Arisztotelész írta a *Rétorikában*, az enthüméma van, vagyis olyan állítás, amely másként is lehetséges. Ugyanakkor, tehetjük hozzá, a politikai diskurzus nem is meditáció, hanem cselekvést befolyásoló és megvalósulásra törekvő beszéd, amelynek ezért egyrészt meg kell őriznie enthümémikus jellegét, másrészt szüntelenül ki is kell iktatnia azt a tudást, hogy az adott konkrét állítás és cselekvés másként is lehetséges. Mindez csak olyan nyelvi formák révén „működhet”, amelyek egyrésztől kibékíthetetlen ellentéteket fognak össze, másrésztől őrzik a nyelv eredendően összetett, többértelmű, homályos természetét. Vagy ahogyan Paul Ricoeur fogalmazott: a politika nyelve sebezhető és törékeny, mert a politikai kulcsfogalmak többértelműek, homályosak, ám ez funkcióképességük alapja. A politikai vitázók tájékozottsága és felelőssége növelhető, de ez sem változtatja meg a helyzetet radikálisan (Ricoeur 1995).

Századunkra a politikai beszéd stílusának értelmezésében két tudományos tradíció alakult ki. Az egyik a hagyományos irodalmi-esztétikai stílus kutatás eredményeit alkalmazza a politikai szövegekre. Népszerű, elterjedt elemzési mód ez; a megnyilatkozások ünnepélyessége vagy profán jellege, személyessége vagy személytelensége és sok más esztétikai stílusjegy alapján próbálja feltárni a jelentésadások és szavak mögött megbúvó „igazi” politikai valóságot és személyiséget. A másik tradíció az arisztotelészi rétorika-felfogás folytatója: a politikai szövegeket nem illusztrációknak, hanem sajátos konstrukcióknak tekinti, amelyek a politika „szervezési módjához” köthetők. Harold Lasswell a politikai válságok és feszültségek mozgásához kapcsolta a stílust, illetve kezdeményezte a demokratikus és tekintélyuralmi rendszerek stílusjegyeinek leírását (Lasswell et al. 1949). Murray Edelman (1972) pedig a politikai jelentésadás formá-

inak tekintette, és az agitáció, a jog, a bürokrácia, valamint a tárgyalás politikai stílusait különböztette meg.

A határkitűző politikai beszéd retorikája azonban további megfontolásokat igényel. A következő kérdést kell megválaszolnunk: mi az a beszédszervezési mód, amely tematizálja s hordozza a politika határait, ezzel sajátosságait is, „belülről kifelé” tekintve. A válaszkérésben megfelelő kiindulópont lehet Kenneth Burke felfogása, aki az antik tradíció alapján a poétikai önélvezettel és a filozófiai kontemplációval szemben a retorika lényegét a cselekvő beszédben látta, a retorikát a szimbólumok olyan szervezési módjának tekintette, amely a kívánatosnak tartott gondolatok és cselekvések létrehozására irányul (Burke 1950; 1967). Ez azonban kiegészítésre és konkretizációra szorul. A kiegészítés a polémikus jelleg alapjait érinti. A politikai beszéd ugyanis olyan módon szervezi a cselekvéseket, hogy beszűkíti a lehetséges valóságokat, Luhmann (1970) éppen ezt nevezte az ideológia funkciójának. A politikai jelentésadás, mert cselekvésre orientált, állandóan nyílt vagy rejtett vitát folytat más lehetséges s kívánatos értelmezésekkel és orientációs utakkal. Ezért is van a határdiskurzusnak polémikus és ontikus jellege. A konkretizáció pedig azt jelenti, hogy meg kell kísérelni a jelzett pozíció alapján a politikai stílust most már mint beszédszervezési módot megragadni. A stílus diszkurzív elmélete alapján (Tolcsvai 1995) három ilyen módot tudunk leírni. A kontextus alapján a *tényszerűséget*, a beszédhelyzet alapján a *jelenidejűséget*, a beszélők alapján pedig a *személyességet*, illetve polémikus ellenpárjaikat, az absztraktságot, az időtlenséget és a személytelenséget. Ezek a vonások a politikai vitát eseményszerűvé, érzékivé, vagyis erősen esztétikai jellegűvé teszik.

### *A politikai tényyszerűség és absztraktság*

A tényyszerűség retorikája az igazságelv politikai megjelenése, ami elsősorban hasznos és jó gondolatokat jelent, amint ezt a pragmatizmus tanítja (James 1981), a hermeneutika proponálása alapján pedig a mások értelmezéséhez kapcsolódó egyenrangú jelentésadások szerveződését jelentheti. Ahogy Gadamer (1984) szerint az esztétikai igazság (tapasztalat) sajátossága a játékban és az ünnepben mutatkozik meg, ugyanúgy feltételezhetjük, hogy a politikai igazságnak is van sajátos szerveződési módja.

A közös és jó politikai tudást retorikai határkonstrukcióként a tényszerű beszéd jellemzi, amely szerint csak a valóságos és konkrét dolgok érnek valamit, sőt csak ezek érthetőek. Az ellenfogalom, az absztraktság oldaláról tekintve és közismert fordulatokat idézve: fantazmagóriáknak, ellenőrizhetetlen vágyaknak, ködképeknek, soha meg nem valósítható ideáknak nincs helye a politikában. Foucault írja, hogy napjainkra talán az igazságdiskurzus vált a legerősebb beszédritkító elvvé (Foucault 1991), igazat pedig az szól, aki a nem létezőről nem állítja, hogy létezik. A politikai beszédben, amint ezt tapasztal-

taljuk is, állandó a küzdelem a tények és a kitalációk, a konkrétumok és az elvontságok, az adatok és értelmezéseik, a tapasztalatok és a teóriák között. A tények természetesen nem kevésbé konstrukciók, mint az absztrakttumok, nem beszélve a kettő viszonyáról, ezért tölt be a tényyszerűség retorikája valóságsszűkítő szerepet: az emberek a tényyszerű igazságról beszélnek, hogy a kívánatos igazságért cselekedhessenek, miközben az elv azt is implikálja persze, hogy a politikának a „földön” kell maradnia, valamilyen közös tapasztalatra és használható tudásra kell épülnie. A tényyszerűség stílusa két sajátos beszédsszerveződési módban jelentkezik. Az egyik a politikai beszéd *metaforikus* jellege, a másik a politikai beszédet átható világosság-vagy *egyértelműség-igény*.

Amikor az emberek politikáról beszélnek, akkor eseményeket, gesztusokat, tárgyakat, szavakat, személyeket, cselekedeteket hallanak s látnak, és ezeknek adnak politikai jelentést. Ezek a politikai tények. A politika mint olyan szó szerint véve is megfoghatatlan, távoli, ismeretlen, sőt, mint láttuk, titokzatos valami, a hozzá való közelítéseknek ezért is van metaforikus logikája. A tudni akaró ember itt a nem érzékelhetőről az érzéki valóság alapján beszél, a megfoghatatlan „pluszt” tulajdonságok, struktúrák, funkciók érzékelt vonásai alapján igyekszik megragadni, valamilyen jelentéssel felruházni (Szabó 1994b). A politikai tudás és a nyelvi formák összefüggését vizsgáló kutatók számára mindennek elvi jelentősége van. E. F. Miller például az általa javasolt manifesztációs szemlélet alapján, felújítva Arisztotelész felfogását, az analógiát állítja a metaforikus gondolkodás középpontjába, mert benne táruul fel a politikai valóság meg-nem-figyelhető természete, ilyen módon születnek meg a politika ténykonstrukciói (Miller 1979).

A politikai vita rivális felfogásai egymással konkuráló metaforikus konstrukciók. Ebből a nézőpontból jól látszik, hogy az eltérő felfogások más és más tapasztalati anyagot mozgósítanak. Az életjelenségek, a családi viszonyok, a technika vagy a harc analógiái alapján tematizált politikai tények egymás mellett élő különböző politikai valóságok, amelyeket nem lehet könnyedén felcserélni, vagy egy átfogó nézet alá szubsumálni. A politikai viták nem egy hajdani harmónia széthullásából keletkeztek, és nem egy jövőbeli tökéletes, mondjuk tudományos tudás tökéletlen előképei. A figuratív észjárás vizsgálata azzal a lehetőséggel kecsegtet bennünket, hogy a politika világát saját természete szerint vehetjük szemügyre, például rákérdezhetünk az ismeretlen politikai világ ismerőssé tételének különböző metaforikus konstrukcióira. Mondjuk arra, hogy milyen erők és törekvések hatására váltak dominánssá a kognitív tapasztalatok és logikák, vajon a „köznép” által favorizált praktikus és morális metaforizációnak mi a helye a politikai vitákban, vajon a technika és a piac metaforái milyen politikai világot jeleznek és konstruálnak.

A politikai vitákban egyszerre van jelen a szavak homályossága, a jelentések félreérthetősége, valamint az igény, hogy ezt az állapotot meg kell szüntetni. A helyzetet megérteni akaró, általánosan elter-

jedt *morális, kognitív* vagy „*politikai*” tudományos és köznapi magyarázatok (a homályosság oka: hazugság, tudáshiány vagy az érdekérvényesítő törekvés) képviselői egyrészt értelmezésüket generalizálják és így a többértelműséget „végérvényesen” megszüntethetnek tételezik, másrészt a tudományt állítják be olyan eszköznek, amelynek alkalmazásával a félreérthetlenség és az egyértelműség végérvényesen megteremthető lenne.

Nem hiszem azonban, hogy valaha is létezett olyan közállapot és tudományosság, amelyet az előbbi magyarázat hívei általános megszüntési okként rejtetten feltételeznek: torzításmentes beszéd, mindent-tudás, érdekharmónia. De még ha közelítene is a paradicsomi világ, megbukna a szavak ellenállásán. Nem az a probléma, hogy az absztrakt jelentés nem konkretizálható, vagy egy ideális és strukturált tárgy értelme nem adható meg, hanem az, hogy vannak politikailag fontos szavak, amelyek jelentése elmosódott és relatív, amit a kontextusban sem lehet megszüntetni. A status quohoz viszonyítva például létezik a szemléleti és magatartási módok szakaszolt kontinuum: reakciós, konzervatív, liberális, radikális, anarchista. Az egyes jelentések „középpontjához” talán rögzíthető valamilyen általános használat és értelem, de az „átmenetek” elmosódottak, ezért a vitázók szabadon adnak a szavaknak ilyen vagy olyan jelentést. Olyan kulcskategóriák is vannak azonban, amelyeknél nemcsak a szakaszhatár bizonytalan, hanem az összehasonlítási pont, a mérték is. A politikus, mondja a nyelvész, még a hideg és a meleg szó jelentését is „oda teszi”, ahová akarja (Dieckmann 1969), nem beszélve olyan kifejezésekről, mint hazaszeretet és nemzetárulás, demokrácia és diktatúra. Ami egyértelmű és világos, az irreleváns, ami releváns, az bizonytalan és homályos. Mindezt gyakran mondják hibának, megszüntetendő fogyatékoságnak, ami egy-egy konkrét esetben igaz lehet, de általában már nem, mert ez a vonás a politikai vitanyelv egyik „létmódja”. Ráadásul funkcióképességének is alapja. A politikai tárgyalások és a diplomácia nyelvét elemző kutatások mutattak rá, hogy a legfontosabb és egyben a legsúlyosabb politikai kérdések megoldásánál gyakran az egyetlen reményt az érintkezés nyelvének homályban tartása jelenti, hiszen a nyílt beszéd kifejezetten a kapcsolatok rombolásának eszköze lenne (Edelman 1964). A homályosság integráló erővel bír.

A politikai viták „világosságigényét” azonban legalább olyan mértékben komolyan kell venni, mint ennek általános és abszolút értelmű elérhetetlenségét. A politikai beszéd világossága utáni vágy sajátos retorikai konstrukció, amely egyrészt megszüntethetetlen, másrészt szintén funkcióképes. A beszélőnek az a kiindulópontja, hogy ő egyértelműen és hozzáértéssel beszél, nem bújik el a szavak mögé, nem homályos, persze, ha kell, „pontosítja” mondandóját, vagyis a világosságigény hangoztatásának különböző beszédbeli fordulatai mindig a másik félre vonatkoznak. Mivel azonban a politikai vitában mindenki egyben a másik is, a kölcsönös egyértelműség igénye a vita egyik szervező elve: a vitamagatartás komolyságának jó indi-

kátora, hogy az illető beszédében a világosság vagy a homályosság irányába halad-e. Az abszolút egyértelműség elérhetetlen, de ez nem jelenti, hogy nincs szándékos homályosság, többértelműség, manipuláció. A kontextusban sok minden világossá válhat, a vitázók általában érteni vélik, hogy mit gondol a másik, mit is jelent a mondandója. A jelentéstulajdonítások azonban provizórikusak, tehát bármikor újramezhetők, ráadásul a beszélő nem kitüntetett értelmezője saját szövegének, ennél fontosabb, hogy mások mit értenek azon, amit mondott.

### *Jelenidejűség és időtlenség a politikában*

A politikai viták nemcsak mindig a jelen terepén folynak, hanem értelmük és érvényességük is a jelenben és egy adott lokalitásban van lehorgonyozva, amely az aktorok cselekvése által elérhető időt és teret jelenti. A politikai diskurzust különös ellentétek és ambivalenciák feszítik. A szereplők ritkán elégednek meg a „próza” valóság lehetőségeinek és kényszereinek a felemlegetésével, a tennivalók szükségességét legtöbbször egy elvont szféra időtlen elveihez és értékeihez kapcsolják: a valláshoz, a morálhoz, a tudományhoz. A köznapi gondokat egy ünnep fényében szemlélik, a múltékony közéletet az örökkévalóság mázával igyekeznek bevonni, ahogyan a tényszerűség beszédmódja is együtt halad az absztraktság retorikájával. Azonban a hely szelleme és a jelen ereje talán sehol sem olyan erős, mint a politikában. A kortársak ritkán tudják, hogy mikor csinálnak történelmet, és az elvekkel is sok a probléma, hiszen nemcsak inkoherensek, hanem igencsak változékonyak. A politikai diskurzusoknak ezért mindig is a jelen és a hely ad értelmet, menthetetlenül egy adott lokalitáshoz vannak kötve. A politikai aktorok úgy valósítanak meg elveket, hogy közben elvtelenek, úgy realizálják az örök történelmi időt, hogy közben *megszüntetik a múltat* és a jövőt, úgy veszik komolyan a közösség ügyeit, hogy *színpaddá teszik az életet*.

A politikában nyugalmasabb viszonyok között is folynak „nagy újradefiniálások”, nem beszélve a radikális változások időszakáról. Nemcsak a „kisember” beszél másként a politikáról egy idő után, hanem a politikuskok is. Elvek persze mindig vannak, de a szereplők ezeket gyakran át- és újraértelmezik. A század számtalan jelentős politikusa pályája során néhány alkalommal politikai köpönyeget és politikai beszédmódot váltott, hogy hatalmon maradjon és eredményesen tudjon ténykedni. A politikai viták résztvevői gyakran sorolják be egymást és magukat olyan kategóriákba, amelyekhez határozott elveket és magatartásmódokat társítanak: kommunista, nacionalista, liberális, jobboldali, reformer, és így tovább. A politizáló ember politikai integritását azonban nem az adja, hogy egész életében ezek valamelyikét hordja, mintha a bőre lenne, mert az ilyen kategóriák mindig provizórikusak és lokálisak. Inkább az adott közösségekben tematizált gondoknak és problémáknak van identitást adó és in-

tegráló ereje, amelyhez meglehetősen pragmatikusan viszonyulnak a politizáló emberek; jól és eredményesen akarják őket megoldani vagy éppen kihasználni, amihez természetesen mindig jól jönnek az elvi „támasztékok”. A politikai diskurzus jelenidejűsége és lokális érvényessége éppen erről szól, illetve arra hívja fel a figyelmet, hogy mindez a modern politika „normálállapota”.

Amikor a politikai idő jelenhez kötöttségét hangsúlyozzuk, természetesen nem azt állítjuk, hogy a politika csak a jelenről beszél, hanem azt, hogy a politikában mindent a jelen szempontjai urálnak. Lehet a múlt is heves politikai viták tárgya, amint ezt a kilencvenes évek politikai rendszerváltozása tanúsította Kelet-Európában. Ezek a viták azonban, ahogyan ezt tapasztalhattuk, az aktuális jelen szolgálatában álltak, politikai orientációk és pártidentitások kialakítását segítették. A jelenség azonban nem kivételes, legfeljebb a téma, a mérték és az érzelmi hevesség változik, mert a politikai vitákban a múlt mindig a jelen küzdelmeinek argumentációs és legitimációs bázisa. A polémikus politikai valóságnak ezt a jelenségét talán múltmegszüntetésnek nevezhetjük, amikor szó van ugyan a történelemtől, de a múlt összeér a jelennel, nincs közöttük sem minőségi, sem időbeli különbség, mert a megidézett események, folyamatok és szereplők szó szerint is az aktuális jelen valóságos résztvevői lesznek. Lyotardnak (1993) a narratív tudásról adott leírása analóg a múlt értelmezésének ezzel a módjával. A politikai diskurzusok résztvevői sok „tudományos” kritikát kaptak már ezért az orientációért, én azonban azt gondolom, hogy soha nem fognak erről leszokni. A politizáló ember számára mindig az a legfontosabb kérdés, hogy mit kell tennie, természetesen tehát, ha válaszát a közeli vagy távolabbi múltból meríti. A történelemből akar tehát tanulni, de egyrészt soha sem tanulhat eleget, másrészt más és más problémák tanulságaira van szüksége, harmadrészt pedig aktuális pozíciói erősen befolyásolják múltértelmező igényeit.

A politikai vitázó intenciói a múltból táplálkozva a jövőre irányulnak, de a jelent kívánja berendezni az általa elérhető tér keretei között. Tudjuk, hogy a politikai vitákat is le lehet írni vagy szalagra lehet rögzíteni és meg lehet őket őrizni a történelem számára, ám soha sem az „örökkévalóságnak” szólnak, mint az író, a költő vagy a festő „írásai”. A politizáló ember és a politikus tevékenysége inkább az előadóművész, a színész munkájához hasonlít. A jelen varázsa alatt áll és a kortársakhoz, sőt a nézőkhöz szól. Idézve az ismert szóképet: a politika, vagyis a zajló történelem az élet színpada, ahol az emberek, mint Marx mondta, szerzői és szereplői saját drámájuknak. A távoli utód és a messzi idegen sokszor nem is érti, hogy miről folyik vagy folyt a szó, hiszen egy-egy politikai vita jelentősége és értelme elenyészik az idővel, vagy ha más tétből szemlélik az eseményeket. Annál fontosabb viszont a kortársaknak, hiszen a „mese” róluk szól, és az ő bőrüket viszik vásárra.

*Politikai személyesség és személytelenség*

A homo politicus mint „stílushordozó” visszautelemzésünk kezdetére, mintegy azt kérdezzük, hogy a szerepek és a témák diskurzusai milyen politikai személyiséget mutatnak fel. Erre van egy igen régi válasza a szakirodalomnak: a politikai beszélőt rétornak nevezik, beszédmódját pedig retorikának.

Arisztotelész a rétor alkotónak tekintette, aki azonban nem költői műveket hoz létre, hanem olyan beszédeket, amelyekkel a „közügyek” elintézésében vesz részt. Vagyis nem szemlélődő egyén, mint a matematika, a fizika (ma így mondanánk: természettudományok), vagy a metafizika művelője, de nem is a szócsavarás művésze, mint a szofistáknál. A rétor előzetes, általános és közös tudást, amit Arisztotelész logikának nevezett, konkretizál sajátos helyzetben, nevezetesen az agórán és a törvényszéken. Ez speciális techné, azaz mesteresség, amit az emberek többsége ösztönösen végez, de természetesen tanulható is, mert megvannak a maga szabályai. Arisztotelész eredeti meglátása, hogy mind a szituáció, mind a résztvevők természete, mind az eredményes beszéd logikája különbözik a tudomány sajátosságaitól.

A rétor „tudománya” nem különleges, és nem is törekszik szűkszerű és teljes tudásra. Bizonyos dolgok elfogadását és mások elutasítását akarja csak elérni, tehát hatni szeretne. A közéleti beszéd állításai a valószínűségen alapulnak. Az agórán és a törvényszéken az ember nem beszél akármiről, csak arról, amit a közre tartozónak vél, ám ami mellett érvel, nem szűkszerű és cáfolhatatlan megalapítás, hanem „csak” kívánatos és lehetséges, azaz valószínűleg igaz állítás. A valószínű értelméről pedig azt írja Arisztotelész, hogy „az, ami gyakran megtörténik, azonban nem egyszerűen ez, ahogyan sokan meghatározzák, hanem az, ami másképpen is lehetséges” (Arisztotelész 1982: 1357a). Mi bizonyítja az ilyen állítások elfogadását? – kérdezi Arisztotelész. Klasszikus válasza szerint a logosz, a páthosz és az éthosz egyaránt szerepet játszik benne, azaz az ésszerű érvelésen túl mindaz, amittől a tudományos gondolkodást igyekeznek megtisztítani. Fogalmazhatjuk úgy, hogy a politikai viták nem személytelenek, nem választhatók el a vitázó személy érzelmeinek hitelességétől, morális tekintélyétől, intellektusának erejétől.

A modern kor tudományai azonban kiűzték a rétor a politika világából az „esztétika birodalmába”, és a homo politicust vagy racionálisan kalkuláló kvázi tudományos lénynek, vagy irracionális mítoszok rabjának írták le. A modernitás válsága nyomán újjáéledt retorikai tradíció jelentős képviselőinek, például Kenneth Burke-nek vagy Chaim Perelmannak a munkái viszont azzal a tanulással szolgálnak számunkra, hogy a politika „tudományosításának” programja, a politikai észjárás elszemélytelenítése legfeljebb uralkodó diskurzusoknak tekinthető, amely ráadásul legfőbb vállalt feladatukat sem teljesíti, hiszen predikciói rendre kudarcot vallanak. A politikai beszéd és tudás, tanítja a retorika, nem exkluzív állapot, hanem „demokratikus”



és személyes jellegű, amely levezethetetlen átfogó struktúrákból és általános tudásból.

A politikai viták résztvevői, feladói és címzettjei valóságosan létező személyek. A disputák konkrét személyek csatái, még akkor is, ha a vitát igyekeznek megkímélni a személyeskedéstől. A személyesség megszüntethetetlen, és közéleti karaktere van. A közügy mindig valakinek az ügye, mindig valaki javát szolgálja, mindig valaki érvel mellette vagy ellene. A politika sok minden lehet, de az állampolgár leginkább konkrét emberek valóságos beszédét és cselekvését, meghatározott személyek közéleti „mozgását” érti politikán. Ezért is megszüntethetetlen a politika antropomorfikus, emberszerű szemlélete, amelynek a legyőzését pedig oly igen ambicionálják a modernitás társadalomtudományai. A politikán „belül lévő” emberek nagy része, főleg a tudományoktól kevésbé érintettek, ritkán lepődnek meg azon, hogy a politika „olyan, mint az élet”, burjánzó, zavaros és kiszámíthatatlan. A személytelenséget kultiváló felfogások képviselői azt állítják, hogy csak akkor érthetjük meg a politikát, ha „megtisztítottuk” az egyedítől, a homályostól, a kétértelműtől. Chaim Perelman pedig azt mondja, hogy a zavaros fogalmak is a tudásszerzés eszközei, mert széles körű és konkrét tapasztalatok hordozói, megvan a saját logikájuk és racionalitásuk (Perelman–Olbrechts–Tyteca 1971). Ami elég zavarbaejtő állítás, de hát ez már egy másik paradigma.

## HIVATKOZÁSOK

- Arisztotelész 1982. *Rétorika*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Becskeházi Attila 1992. Szociológia és társadalomdiskurzus.  
In: Kuczi Tibor–Becskeházi Attila: *Valóság '70*. Budapest: Scientia Humana.
- Bourdieu, Pierre 1988. A képviselet és a politikai fétisizmus. *Valóság* 4. 116–120 p.  
— 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- Burke, Kenneth 1950. *A Rhetoric of Motives*. New York: Prentice–Hall Inc.  
— 1967. *The Philosophy of Literary Form*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Csizmadia Ervin 1995. *A magyar demokratikus ellenzék (1968–1988)*.  
I. kötet: Monográfia. II. kötet: Interjúk. III. kötet: Dokumentumok.  
Budapest: T-Twins Kiadó.
- Dieckmann, Walter 1969. *Die Sprache der Politik. Einführung in die Pragmatik und Semantik der Politische Sprache*. Heidelberg: Carl Winter Universitätsverlag.
- Edelman, Murray 1964. *Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press  
— 1972. *Politics as Symbolic Action*. Chichago: Markham Publishing Company.
- Foucault, Michel 1991. A diskurzus rendje. *Holmi*, (III) 7. 868–889.
- Gadamer, Hans-Georg 1984. *Igazság és módszer*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Geertz, Clifford 1994. Az ideológia mint kulturális rendszer. In: Clifford Geertz: *Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások*. Budapest: Századvég Kiadó, 22–62.

- Habermas, Jürgen 1971. *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest: Gondolat Kiadó
- Heller Ágnes 1993. A „politikai” fogalmának újragondolása. *Politikatudományi Szemle* 2, 5–17.
- Heller Mária–Rényi Ágnes 1995. Diszkurzív stratégiák az új magyar nyilvánosságban. In: Kapitány Ágnes–Kapitány Gábor (szerk.) *Jelbeszéd az életünk. A szimbolizáció története és kutatásának módszerei*. Budapest: Osiris–Századvég Kiadó, 432–447.
- James, William 1981. Pragmatizmus. In: Szabó András György (szerk.) *Pragmatizmus. A pragmatista filozófia megalapítóinak műveiből*. Budapest: Gondolat Kiadó, 119–300.
- Kiss Balázs 1995. Michel Foucault és a szimbolizáció. In: Kapitány Ágnes–Kapitány Gábor (szerk.) *Jelbeszéd az életünk. A szimbolizáció története és kutatásának módszerei*. Budapest: Osiris–Századvég Kiadó, 289–300.
- Koselleck, Reinhart 1979. Zur historisch–politischen Semantik asymmetrischer Gegenbegriffe. In: Reinhart Koselleck: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 211–259.
- Lasswell, Harold et al. 1965. *Language of Politics. Studies in Quantitative Semantics*. Cambridge: The M.I.T. Press
- Liotard, Jean-Francois 1993. A posztmodern állapot. In: *A posztmodern állapot. Jürgen Habermas, Jean-Francois Lyotard, Richard Rorty tanulmányai*. Budapest: Századvég Kiadó, 7–145.
- Luhmann, Niklas 1970. Wahrheit und Ideologie. In: Niklas Luhmann: *Soziologische Aufklärung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 54–65.
- 1984. Staat und Politik. In: U. Bernbach (Hrsg.) *Politische Theoriengeschichte*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 99–125.
- Miller, Eugen F. 1979. Metaphor and political knowledge. *American Political Science Review*, Vol. 73, 155–170.
- Minogue, Kenneth 1986. Habermas és a beszédközpontúság. In: *Tájékozódás*, (XVII) 5. Budapest: Tömegkommunikációs Kutatóközpont
- Pethő Tibor 1993. *Norma és kivétel. Carl Schmitt útja a totális állam felé*. Doxa könyvek. Budapest: MTA Filozófiai Intézete
- Perelman, Chaim–Olbrechts-Tyteca, L. 1971. *The New Rhetoric. A Treatise on Argumentation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press
- Ricoeur, Paul 1995. *Politikai nyelv és retorika*. (Fordította Boda Zsolt.) Kézirat. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete (Eredeti: *Language politique et rhétorique*. In: Paul Ricoeur: 1991. Lectures 1. Autour du politique. Paris: Editions du Seuil, 161–175.
- Síklaki István 1993. A demagógia működés módja. *Rubicon*, (IV) 1–2, 31–33.
- Schmitt, Carl 1996. *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker und Humblot 6. Auflage
- Szabó Márton 1994a A politikai szemantika lehetőségei. A társadalomtudományok nyelvi-konstrukciós fordulata és a politológia. In: Balogh István (szerk.) *Törésvonalak és értékvalaszások*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 525–546.
- 1994b A metaforikus politika. *Politikatudományi Szemle*, 3, 91–111.
- Tolcsvai Nagy Gábor 1995. A stílus diszkurzív elmélete felé. *Helikon*, 3, 219–231.
- Weber, Max 1989. *A politika mint hivatás*. Budapest: Medvetánc Füzetek

## ALKOTMÁNYOZÁS

Folyóiratunk 1995/4. számában Balogh István írásának közlésével vitát indítottunk az alkotmányozás elvi kérdéseiről. A vitaindítóhoz Szoboszlai György, Paczolay Péter, Frivaldszky János, Lővétei István és Pokol Béla szólott hozzá.

Balogh István itt közölte válaszával a vitát lezártnak tekintjük.

## BALOGH ISTVÁN

### Az elit és az ő alkotmányozása

Nem tudom megmondani, hogy az alkotmányozásról folyó többszínű vitába hogyan, milyen eredményességgel, vagy mennyire hatástalanul kapcsolódik a *Politikatudományi Szemle* jóvoltából és szorgalmazása révén a folyóirat több számában folytatott eszmecsere. Bizonyára illúzió lenne feltételezni, hogy az ez alkalommal megnyilatkozók észrevehető mértékben befolyásolnák az alkotmányozás menetét és jellegét. Alighanem ezzel valamennyien tisztában is voltak és vannak, s ezért részvételükért, gondolataikért, új szempontjaik kifejtéséért a vita kezdeményezője külön is köszönettel tartozik. Amennyiben bárkinek szándékában állt az alkotmány-előkészítés és -szövegezés – időközben valamelyest stop and go jellegűvé vált – munkálataiba közvetlenebbül bekapcsolódni, annak a pártirodákban és a Kossuthtéri bizottságokban vagy valamelyik újságban kellett megnyilatkoznia. Egyébként éppen a vita időszakában tűnt úgy leginkább, hogy a parlamenti pártok többsége amúgy is eldöntötte: új alkotmányt fog adni az országnak, bármit szól is az hozzá, s ebben a tulajdonképpen döntés utáni helyzetben későinek tetszhetett olyan témákat feszegetni, amelyekben – akár hallgatólagosan vagy szelíd aggodalmaskodással is – a döntés megfontoltsága és szempontjai iránti kételyek merülnek fel.

Mint a vita kezdeményezőjének mentségemre szolgáljon, hogy számomra kezdettől fogva, ha nem is közömbös, de közvetlenül semmiképpen sem a legfontosabb kérdés volt (és így vagyok ezzel ma is), mi lesz a pártok, az Országgyűlés, a közvetlen szakmai-jogászi közreműködők állásfoglalása és döntése a „legyen – ne legyen új alkotmány” izgalmakat kiváltó kérdésében. Úgy gondolom, e kérdés csak annak függvényében tehető fel egyáltalán, hogy milyen jellegű az a folyamat, amelyben az alkotmány szövege végül is kialakul. Ezért a „legyen – ne legyen” kérdést megelőző feladatnak tekintetem (és tekintem) az alkotmányozás, az alkotmányozási diskurzus elemzését. Vagyis annak vizsgálatát, hogy, először is, mi motiválja itt és most a mai magyar politikai elitet abban, hogy sürgető feladatának tekintse egy új alkotmány kidolgozását és parlamenti elfogadtatását. Másodszor, hogy mennyiben találkozik vagy ütközik a politikai elit alkotmányozási törekvése egyéb csoportok (szakmai élitek, a rendszerváltás folyamatában differenciálódó jövedelmi, tulajdonosi és értékrend szerint körülhatárolható csoportok, civil szerveződések) intencióival és érdekeivel. Harmadszor, hogy az átmenet időszakának intenzív tudományos elemzése ad-e az alkotmányozás folyamatában figyelembe vehető releváns támpontokat az élitek és „a társadalom” kapcsolatának ismeretéhez, s ezzel összefüggésben az alkotmányozás (nem az alkotmány) típusának jellemzéséhez. Végül negyedszer, hogy amennyiben az iméntiek alapján és értelmében (nem pedig valamiféle „társadalmi vita” igénye alapján) elit-alkotmányozásról van szó, akkor milyen tartós következményei lehetnek az új alkotmányra és a hozzá kapcsolódó alkotmányos rendre nézve annak a körülménynek, hogy az elit készítette elő és fogadta el. Örömmre szolgál, hogy Paczolay Péter megjegyzéseiben felfigyelt a megközelítésnek erre a nézőpontjára (*Politikatudományi Szemle, 1996/1.*), s úgy találta: a résztvevői (politikai vagy szakmai közreműködői) helyett a megfigyelői szempont bekapcsolása a vitába pozitív hozzájárulás lehet az alkotmányozás körül kialakult helyzet tisztázásához. Ebből kiindulva felhívta a figyelmet egy további megkülönböztetés – nevezetesen a szakmai-megfigyelői nézőpont – lehetőségére és jelentőségére, s ezen belül az alkotmányozás időszerűségét vitató alkotmányjogi-szakmai érvek súlyára. Álláspontjával teljes mértékben egyet tudok érteni. Nem utolsósorban azért, mert egyébiránt a *Politikatudományi Szemle* által közölt és a vitákban elhangzott hozzászólásokban többnyire ez a két szempont (a résztvevői és a megfigyelői) tisztázatlanul és néha egy megnyilatkozáson belül is ütközött egymással. Ennek láttán a vita kezdeményezője akár bizonyos mértékű elégedetlenségét is kifejezhetné. Helyesebb talán mégis, ha az eszmecsere összefoglalása és az ellenvetésekre adandó válasz során megmaradva az eredeti kérdésfeltevés logikájánál és a benne foglalt szempontoknál, főként az ellenvetésekre reagálva tesz újabb kísérletet kiinduló álláspontjának tisztázására és megvilágítására.

Úgy tűnik, a vitában az eddigieknél pontosabban körvonalazódott négy kérdéskört lehet körülhatárolni: az alkotmányozás mint diskur-

zus értelmezése és jellege (1), ezzel összefüggésben az alkotmányozás összefüggései a szakmai és az erkölcsi tudás területével (2), a legitimitás probléma mai állása és összefüggése az új alkotmány kidolgozását szorgalmazó érdekekkel (3), az elit-alkotmányozás következményei (4). Természetesen egy vitazáróban mindezekről csak címszavakban és utalások formájában eshet szó.

1. Lővétei István megjegyzi: a szociális jogok kapcsán hiányolt (társadalmi) diskurzus valójában az eliten belüli diskurzus hiányát jelenti. Ez egyrészt finom utalás arra, az MTA Jogtudományi Intézetben megrendezett nemzetközi konferencián a cikk szövegének vitájában „élesben” megfogalmazott megjegyzésre, miszerint az alkotmányozásban a *társadalmi* diskurzus igénye (amennyiben szó szerinti értelemben vesszük) vagy megvalósíthatatlan, vagy valamiféle szocialista típusú (azaz megrendezett, a kezdeményező által kívánt eredményt előzetesen garantáló) „társadalmi vitát” jelent. Ami Lővétei megjegyzéséből, illetve kiinduló megfontolásából kimarad – éppen úgy, ahogy a hivatkozott vita során sem került szóba –, az nem egyéb, mint a modern demokráciák egyik alapvető strukturális eleme, a civil szerveződések rendszere, melynek fontosságára – újabb formáival együtt – például Jürgen Habermas a „civil társadalom” fogalmával kíván utalni. Miként Lővétei, magam is úgy vélem, „hogy az alkotmányozás ritka... pillanat a társadalom életében”, akkor is, ha az új alkotmány iránti *igény* (követelés, szándék) egy forradalom lelkesültségéből, lendületéből, és akkor is, ha az önmagát megszervezett civil társadalom (vagy a civil társadalmak) szándékából fakad. Mivel az alkotmányozás elsőnek említett „ritka pillanata” vagy elmúlt, vagy nem is érkezett el a rendszerváltozás folyamatában, maradna a másik lehetőség. Jelenleg azonban nem tűnik olybá, hogy a civil szerveződések kezdeményezői vagy akár csak egyöntetűen hívei lennének az új alkotmány kidolgozásának és elfogadásának. Sőt, gyakran éppen hogy ellenfelekként, az alkotmányozás ellenzőiként lépnek fel ebben a folyamatban. Ennek a körülménynek persze számtalan oka lehet, a „civil társadalom” kialakulatlanságától kezdve a megszervezett és működő civil szférának az alkotmányozással szembeni megfontolt ellenállásáig vagy közömbösségéig.

A kérdés azonban valójában az, hogy milyen következtetésekre jutunk ebből a körülményből. Egyrészt juthatunk arra, hogy ma Magyarországon nincs alkotmányozási helyzet, nem éljük az alkotmányozás ritka pillanatát (eufemikus politikai zsargonban ez így hangzik ma: nincs alkotmányozási kényszer). Másrészt levonhatjuk azt a következtetést – miként az egyik kormánypárti képviselő a Miskolci Egyetem konferenciáján a vitához kapcsolódva, a saakszervezetekre utalva, megjegyezte -: mivel olyanok a civil szervezetek, hogy lehet ugyan meghallgatni őket az alkotmányozási vitákban, de figyelembe venni álláspontjukat lehetetlen, ezért azután nélkülük „kell” kidolgozni és elfogadni az új alkotmányt. Ezzel persze az alkotmányozásnak – legalábbis a modern társadalmakban – nem ismert, harmadik módozatát, sem a forradalmi változásokhoz, sem az állampolgári szer-

veződések egyetértő-kezdemenyező szándékához nem kapcsolódó formáját alakítjuk ki. Lehet-e ezt a módozatot másként, pontosabban megjelölni, mint elit-alkotmányozást? Ezzel az elnevezéssel kapcsolatban (értelemszerűen, az elnevezéssel szemben) Lővétei hozzászólásában példákat és mellőzhetetlen érveket hoz fel arra, hogy a tudás- és politikai elit részvétele és szakmai, politikai szempontjai soha nem voltak – és a jövőben sem lesznek – mellőzhető az alkotmányozás bármilyen jellegű folyamatában. Ezek fontos és akceptálandó megjegyzések, de *nem* amellett szólnak, hogy az alkotmányozás „ügyét” ezeknek az elit-csoportoknak kellene *egyedül* képviselniük, szorgalmazniuk, végigvinniük. Márpedig éppen erről szól a jelenlegi magyarországi alkotmányozás.

2. Az előbbi kérdéskörben persze csak arról lehet szó, hogy *mi-ként* vált a szakmai elitnek (Paczolay Péter észrevétele alapján módosítva a vitacikk eredeti álláspontját: a szakmai elit egy részének) és a politikai elitnek az ügyévé a magyarországi alkotmányozás. Hogy *miért* vált azzá, erre a kérdésre a vitaindító az elit és a „társadalom” értékrendszere közötti szakadékot, kollíziót jelölte meg. Ez persze egyfelől azt jelenti, hogy az alkotmánynak különleges szerepet tulajdonítunk a jog és a politika rendszerében. Frivaldszky János hozzászólásában (*Politikatudományi Szemle, 1996/1.*) erre nézve fontos észrevételeket tett, részben Luhmann rendszerelméletére, részben Pokol Bélának a luhmanni koncepció kiegészítését, korrekcióját célzó, illetve saját önálló megfontolásaira támaszkodva. Gondolatmenetének fő vonala az alkotmányozás közvetlen kérdését érintően leegyszerűsítve úgy rekonstruálható, hogy fenntartva azt az álláspontot, miszerint a modern társadalmakban az alrendszerek – így a jogi, a politikai alrendszer – önállósulása, lehatárolódása (autopoieizisének kialakulása) zajlik, egyúttal fennmarad kapcsolatuk a szocialitás nem rendszerszerű szövetével is. Vagyis „a professzionális intézményrendszerek belső logikája... úgy tudott a civilizációs fejlődés során a nyugat-európai társadalmakban... kialakulni, hogy erkölcsi alapjait megtartotta”. Ezért az alkotmány, amely a politika és a jog határán az államot szabályozza, nem mellőzheti az erkölcsnek e szabályozási funkcióval összefüggő elemeit.

Frivaldszky rendszerezett, önálló tanulmánynak is tekinthető fejtegetéseihöz több megjegyzés kínálkozik. *Egyrészt* megfontolandó, hogy célszerű-e az alkotmányt a politika és a jog *határterületén* elhelyezni, nem lenne-e helyesebb – az általa is hivatkozott Richard Münch felfogásának megfelelően – az alkotmányt, a jogi alrendszer mellett, önálló alrendszerként felfogni. Ennek a látszólag nem igazán alapvető konstrukciós módosításnak messzemenő következményei közül néhány közvetlenül is összefügg az alkotmányozással. A mostani diszkusszió szempontjából a legfontosabbak egyike az, hogy az alkotmány külön alrendszerként kezelése lehetővé teszi a jogrendszer kapcsolását a kulturális alrendszer erkölcsi és értékszférájához, anélkül, hogy megbontaná vagy meggyengítené a jogrendszer „autopoieizisét”, a jogi professzió szakmai rendszerét. Ekkor ugyanis a jogrendszer

csak a kulturális alrendszerre nyitott alkotmány közvetítésével kapcsolódik a társadalom érték- és normarendszeréhez, azonban közvetlenül ez a kapcsolódás nem érinti a jog rendszerjellegét és a jogi professziót. Az alkotmányozás során viszont – miként Frivaldszky is megjegyzi – a szorosan vett alkotmányjogi problémakörből sem tekinthetjük kirekeszthető vagy a szakmai megfontolásokat zavaró elemnek az értékdimenziót és az erkölcsi megfontolásokat, s ennek a körülménynek megfelelően a modellben is ez utóbbiak az alkotmány mellőzhetetlen részeként jelenhetnek meg. A modell másik erőssége, hogy kiemeli az alkotmány – és az alkotmányosság – centrális szerepét, illetve szerepváltozását a modern jogállam felépítésében és működésében, amikor is az alkotmány nem csupán alaptörvény, jogforrás, hanem a jogállami berendezkedés meghatározó intézménye. A változást nem csupán – sőt a régebbi demokráciákban nem is elsősorban – az alkotmánybírósnak a jogalkotás feletti erősödő kontrollja és alkotmányértelmező szerepének fontossága jelzi, hanem mindezek mellett az, hogy „az állampolgárságnak az a korábbi értelmezése, mely szerint a »citoyenneté« vagy »citizenship« az államhoz, illetve nemzethez tartozást jelenti, újabban és egyre inkább az (alkotmányra alapozott) állampolgári jogokba átírt állampolgári státuszként kap új, kiterjesztett értelmezést” (Habermas). Következésképpen egyre inkább az alkotmányközösség, az „alkotmányos hazafiság” veszi át a korábbi közösségformák (nemzet, államhoz tartozás) szerepét. A kérdés elméleti összefüggéseit illetően *egyrészt*, úgy látom, nem önmagában a rendszerelméleti megfontolásban, hanem az alkotmány helyének a konkrét rendszerelméleti konstrukción belüli megjelölésében rejlik az egyik oka annak, hogy Frivaldszky az alkotmányozási diskurzusba korábban – indokoltan és szervesen – belefoglalt erkölcsi dimenziót a professzionális szakember és a laikus érdekelt közötti kapcsolatként és párbeszédként fogja fel. *Másrészt*: tekintetbe véve Műnch alternatív megoldását, továbbá a modern társadalom szerkezetében egyre kevésbé figyelmen kívül hagyható civil szerveződésekben felhalmozódó szakismeretet, a magam részéről nem látok felsorakoztatva sem elegendő és kellő erejű teóriakonstrukciós megfontolást, sem egyéb érveket annak igazolására, hogy az alkotmányozás társadalmi diskurzusát, illetőleg a diskurzus erkölcsi dimenzióját kizárólag a szakértő és a laikus közember közötti kapcsolatként értelmezzük. Egyébként ezt a kétséget erősíti tovább Frivaldszkynek egy másik – és eredetileg más téma kapcsán közzé tett – írása is. (Morális tudás – politikai cselekvés. *Magyar Nemzet*, 1996. október 29.) Ebben az írásában Frivaldszky a kormányzó szocialista párt vezetésének arra a – korábbi, szocialista időkre visszavezethető – sajátosságára figyel fel, hogy praktikus tudása egyoldalú. A politicatechnikai tudás szintjének nem felel meg az erkölcsi tudás szintje, sőt ez utóbbi esetben nem is tudásról, hanem a tudásszint alatti érzelmi-ideológikus elemek meglehetősen zavaros együtteséről van szó. E gondolatmenet szerint tehát általában a politika és különösképpen az alkotmány esetében komoly következményeket von maga után a korábban

(az alkotmányozással összefüggésben) tételezett szakértő-laikus kettősség. A jogi, a politikai eljárás technikai szakkérdéseknek a professzionális tudásszintre emelése és ugyanakkor az erkölcsi dimenziók (pl. szolidaritás, értékrend) megrekedése a laikus-érzelmi szinteken – mivelhogy „a politikai cselekvés nem hatékony, ha nem a morális tudás vezérli a technikai tudást” – a túlerős állam és a legyen-gült társadalom viszonyának kifejezése. Felmerül tehát a kérdés: össze-egyeztethető-e az alkotmányozási diskurzus rendszerelméleti ihletésű professzionális-laikus kettősségének modellje a morális tudásnak a technikai tudással szembeni elsőbbségét megfogalmazó erős tézissel? A kérdést a magam részéről Frivaldszky második megoldása javára látom eldöntendőnek.

Mіндеzek az elméleti megfontolásokon túl az alkotmányozás gyakorlati kérdéseit illetően pedig úgy vélem, a jelenlegi magyarországi alkotmányozás gyakorlatának legnagyobb hiányossága, hogy a politikai és a szakmai alkotmányozók között teljes az összhang abban, hogy csupán a „tárgyszerű” kérdéseket zavaró mellékkörülményeknek tekintik a jogállam változásával összefüggő iménti, a professzionális és a politikai alrendszeren túlnyúló összefüggéseket. Sőt, a jogállam – nálunk is remélhetően bekövetkező – változásával összefüggő iménti megfontolások az alkotmányozás kérdéseként egyáltalán meg sem jelennek számukra.

Emiatt különösen sajnálom, hogy Frivaldszky – csakúgy, mint a vitában megnyilatkozók nagy többsége – a vitacikknek az alkotmányozás erkölcsi és érték-összefüggéseit feszegető mondanóját szinte kizárólag a szociális jogok alkotmányos kezelésének kérdéseként értelmezte. Ebben minden bizonnyal elsősorban a vitaindító szövege adott félreértésekre alkalmat. Mert – jóllehet törekedtem arra, hogy ne csupán a szociális jogokra korlátozzam mondanómat – a rendelkezésemre álló empirikus vizsgálatok témái és adatai, éppúgy, mint értelmezéseik, főként a rendszerváltozás eme legfeltűnőbb, legtöb-beket érintő és legmarkánsabban kirajzolódó, valamint a véleményeket közvetlenül leginkább meghatározó folyamatára, a társadalom szociális polarizálódására vonatkoznak.

De még ezeken a valóban szűken körülhatárolt kereteken belül is többről van szó (egyebek között a biztonságról, az esélyegyenlőségről, egész foglalkozási csoportokat érintő értékrend-változásról), mint a szociális jogoknak az alkotmányban szerepeltetéséről. (Ez utóbbi problémát – mint tapasztalhatjuk – egy könnyed alkotmánytechnikai megoldással át lehet hidalni.) Erre a vitaindítóban is történik utalás. Amiről viszont valóban nem esett szó, az a norma- és értékrendet konstruáló és generalizáló szimbolikus értelmezési szintek konfliktusa. Vagy másként fogalmazva: az a kérdés, hogy „mit üzen” a politikai és szakmai elit, a parlament a társadalomnak a nélküle végigvitt alkotmányozással. Az itt felmerülő problémák modellszerű bemutatására lehetne alkalmas a privatizáció folyamatának nyomon követése, mégpedig nem a szabálytalanságok vagy a visszaélések, hanem éppenséggel a szabályok részletezőbb elemzése alapján. Mert itt



mutatkozik meg leginkább, hogy ma Magyarországon (miként mássutt is a rendszerváltozás országaiban) az új tulajdonosi osztály kialakulása nem – vagy kevésbé élesen fogalmazva nem csak – az erények (szorgalom, tehetség, tisztesség stb.) alapján megy végbe, ellentétben azzal, ahogy annak idején a kapitalizmus „hőskorában” még néhanem el is lehetett hinni. A privatizáció ugyanis legalább egy ponton igen lényegesen különbözik az eredeti tőkefelhalmozásnak e korábbi formáitól. Ellentétben a klasszikus formákkal, a privatizáció még a legendák szintjén sem stilizálható át az erkölcs és az erény diadalmenetévé, mert lényege szerint hiányzik belőle az alkotás eleme: nem valami újnak elismerést kiváltó létrehozása, hanem a már meglévő és korábban felhalmozott javaknak magánszemélyek és magánvállalkozások közötti újraelosztása a hatalom, a pénz, a befolyás, a kapcsolatok és az erőszak „generalizált médiumai” mentén és általuk. A privatizációs botrányok tömegkommunikációs tálalása további szimbolikus szintre generalizálta ezt a körülményt, amikor az állami tulajdont megszorítás nélkül köztulajdonként nevezte meg és folyamatosan így nevezi. Ezzel nem tett egyebet, mint utólag, egyben az immár elvesztett-elvesztegetett javak szimbólumaként visszaigazolta és egyben tartalommal töltötte meg az állami tulajdonnak a szocializmus idejében oly gyakran hallott és akkor üresen csengő azonosítását a társadalmi tulajdonnal. És megintcsak: a kérdés nem az, hogy a privatizációt el lehetne-e odázni vagy pedig, hogy minél előbb és minél átfogóbban kell-e a végére jutni. És még nem is csak az, hogy mehetnének-e másképpen, „szebben”, izlésesebben vagy akár tisztábban a dolgok. A megkerülhetetlen, ámde mégsem feltett és még kevésbé tisztázott szakkérdés az, hogy mit jelent és üzen most és ebben a szimbolikus térben a tervezett új alkotmány hitvallása a magántulajdon és az ezen alapuló rendszer mellett. Továbbá: van-e következménye e jelentés mellőzésének.

3. Magától értetődően mindez összefügg ugyan a legitimáció – Lővétei István hozzászólásában külön is kiemelt – problémájával, de (ebben egyet értünk) nem azonos azzal. Lővétei – kapcsolódva Kis Jánosnak a „frissen berendezkedő politikai rendszer” legitimációs problémáit feszegető és a létrehozandó új alkotmányt a „hiányos legitimációt megszüntető aktus jele”-ként interpretáló gondolataihoz – szükségesnek tartja a közvetlen politikai és az alkotmányos legitimáció közötti fogalmi megkülönböztetés figyelembe-vételét. Ebben sem térnek el nézeteink egymástól. Úgy vélem azonban, fejtegetései során nem vesz figyelembe két fontos körülményt, s ez végül is megakadályozza a világos és egyértelmű állásfoglalása megfogalmazásában, illetve kimondásában. Lővétei ugyanis amikor Kis Jánosnak a politikai legitimációt firtató és hiányos voltát konstatáló megfogalmazását a közvetlen politikai és az alkotmányos legitimáció kettősségébe fordítja át, nem figyel fel eléggé arra, hogy Kis voltaképpen olyan legitimációs problémát feszeget, amely meglehetősen nehezen vagy talán egyáltalán nem helyezhető el ebben a fogalmi kettősségben. Ehhez persze hozzájárul az, hogy a közelebből nem pontosí-

tott, általában vett politikai legitimitáció tulajdonképpen félvezető terminus, mert éppen úgy jelölheti magának a politikai rendszernek, mint a berendezkedő pártoknak a legitimitációs problémáit. Amennyiben Kis János általában a politikai rendszerre nézve véjelmezi a legitimitáció hiányát, annyiban – azt gondolom – téved. És úgy látom, ebben Lővéteiivel ismétcsak egyetértésben vagyunk. Lővétei ugyanis a közvetlen legitimitáció fogalmi pontosításával körülhatárolt területen – nevezetesen a rendszer-legitimitáció területén – nem lát azonnal feloldandó ellentmondásokat vagy hiányokat. Tekintve továbbá, hogy Magyarországon nem alkotmány nélküli vagy az átmenettel ellentétben álló alkotmányos állapotok vannak, így a jogszerű és az alkotmányos kritériumok szerinti hatalomgyakorlás legitimitációs problémája sem merülhet fel. A jelenlegi körülmények között tehát sem a közvetlen politikai, sem az alkotmányos legitimitáció állapota nem tekinthető kielezettnek vagy akután problematikusnak. A politikai legitimitáció mai hiányosságának igazi terepe így valójában nem itt keresendő, hanem az egyes pártok (minden egyes párt) házatáján. Ami tehát folyamatosan felmerül: az egyes pártok és a pártok képviselőinek személyes legitimitása, vagyis a választóktól kapott megbízatás egymás általi és kölcsönös (többnyire nem is megalapozatlan) megkérdőjelezése, az álláspont és a választói akarat, továbbá a pártpolitika személyes képviselőitén, a képviselő hitelességének kétségbe vonása, a társadalomra, illetve a választókra hivatkozásoknak (a hivatkozók által is világosan átértett) megalapozatlansága, a választói háttér és bázis körvonalazhatatlansága és bizonytalansága, a bizonytalanságból eredő önstabilizáló igyekezetnek a választók számára visszatetsző mellék- és utóhatásai, a programok tisztázatlanságai és a kormányzati hatalomra törekvésnek ebből származó póresége, talajtalansága és hiteltelensége. Ez az, amit az empirikus vizsgálódások összefoglalóan mint a társadalom és politika (pontosabban: a pártokra és az egyes politikusokra lebontott politikai elit) közötti mély szakadékot írnak le és definiálnak. A pártok „frissen berendezkedésének” iménti legitimitációs hiátusai viszont sem a közvetlen politikai, sem pedig az alkotmányos legitimitáció terminusaiban nem (vagy legalábbis nehezen) definiálhatók.

A vitaindító cikkben – legalábbis szándékom szerint – éppen annak kimutatására törekedtem, hogy az alkotmányozást sem a társadalmi rend, sem a közvetlen politikai rendszer, sem a hatalomgyakorlás jogi és alkotmányos szabályozottsága nem indokolja. Ehelyett a politikai rendszerből kiinduló alkotmányozási szándékot az egyes pártoknak – értelemszerűen főképpen a mindenkori kormánypártoknak – a legitimitációs hiátusból eredő önlegitimitációs érdeke és szándéka generálja. Úgy gondolom viszont, hogy a jelenlegi körülmények között a politikai elit nem körültekintő és végiggondolt alkotmányozási törekvése felszínre hozhat és generálhat közvetlen politikai és alkotmányos legitimitációs-problémákat is. Továbbá: a politikai elitnek az alkotmányozásban megnyilvánuló legitimitációs érdekelttsége kapcsolódik az alkotmányozásban közreműködni kész professzionális elit

szakmai érdekeltiségéhez. Ebben láttam és látom a magyarázatát annak, hogy az alkotmányozás folyamatából kimaradnak – egyáltalán kimaradhatnak – és az alkotmányozási diskurzus peremterületére szorúlnak az alkotmánynak példákkal illusztrált, szerves részét alkotó erkölcsi, kulturális, szimbolikus dimenziói.

4. A jelenlegi „alkotmányozási kényszer” nélküli helyzetet aligha lehet pontosabban jellemezni, mint Paczolay Péter egyszerű ténymegállapítása: „az 1989-es alkotmánymódosítás Magyarország ideiglenes, átmeneti alkotmányát alkotta meg”. Mindössze egy kiegészítés kívánkozik ide: mindez az átmeneti helyzetnek megfelelően történt. Amiből következik, hogy az átmeneti időszak lezárulásával – legyen ez az Európai Unióhoz csatlakozás ideje vagy az átalakulási periódus lezárulásának valamely más jelentős eseménye – az alkotmányozás „ritka pillanata” a pártok és a kormány erőszakos aktualizálási kísérletei nélkül is elérkezik.

Ha tehát a vita bevezető írásával összhangban a következtetés ez-úttal is egyértelműen az új alkotmány előkészítésének és elfogadásának időszerűtlenségét sugallja, az az alkotmányozás, az alkotmányozási diskurzus jelenlegi menetének jellegéből és problémáiból következik. Megítélésem szerint új alkotmányt kidolgozni és elfogadni mindenképpen szükséges, azonban nem célszerű és nem következmények nélküli az alkotmányozásnak a jelenlegi formája, menete. Ha csak az elit-alkotmányozás vezethet ma az új alkotmány bevezetéséhez, akkor későbbi időkre kellene elhalasztani. De az „elit-alkotmányozás” legalapvetőbb vonásának figyelmen kívül hagyását jelentené az feltételezni, hogy a kormánypártok együttesen, az ellenzéki pártok egy részével összefogva, akár az érvek hatására, akár saját megfontolásaik alapján eltántorodnak az új alkotmány létrehozásától. Ennek valószínűségét egyetlen hozzászóló sem becsülte sokra, inkább az ellenkezőjének bekövetkeztét prognosztizálták. Azt gondolom, ennek helytállóságában megegyezhetünk. A legalább rövid választ igénylő kérdés az, milyen következményei lehetnek – lesznek – az elit alkotmányozásának. Úgy vélem, mindenekelőtt az, hogy az alkotmányozás korábban említett – és további, nem említett – problémáinak következményeit azokra az intézményekre terheli, amelyeknek feladata az alkotmány és az alkotmány alapján álló törvények meghozatala, végrehajtása és alkalmazása. A pártok legitimitációjának problémáit az elit alkotmányozása mintegy szétteríti: anélkül, hogy megoldaná a pártok legitimitációs válságát, más szférákra és intézményeikre tornnformálja. Így majd ezeknek az intézményeknek kell átvállalniuk elit és társadalom, elitjog és közösségi erkölcsi normák, jogrend és értékrend diszkrpanciáinak feloldását. Hogy erre mennyire lesznek képesek, és e feladat megoldása mily távol esik feladatkörüktől, ez bizony a mai alkotmányozókat végképp nem érdekli.



---

# TÁJÉKOZÓDÁS

---

PANAJOTISZ VALLIANATOSZ

## A politikai tudományok Görögországban\*

*Apám emlékére*

A fejlődésben megkésett más országokhoz hasonlóan Görögországban is viszonylag fiatal diszciplínának tekinthetők a politikai tudományok: az utóbbi húsz évben indultak látványos fejlődésnek.

Ennek oka elsősorban a 20. század görög történelmében rejlik, amelynek fontos állomásai voltak a két háború közötti időszakot meghatározó nemzeti meghasonlás, a fasiszta Metaxas-diktatúra (1936–1940), a második világháború (1940–1941), a német megszállás, a polgárháború (1945–1949), az ezt követő konzervatív rezsimek időszaka (ötvenes évek), valamint a katonai diktatúra (1967–1974). E történelmi tényezők hatására olyan politikai légkör alakult ki, amely nem kedvezett a társadalomtudományok és ezen belül a politikai tudományok fejlődésének. Polgárháborús viszonyok közepette vagy parancsuralmi rendszerekben a politikai vezetés rendszerint gyanús-nak, sőt veszélyesnek tartja ezeket a tudományokat. Pangásuk oka tehát a szorosabban vett tudományosság körén kívül keresendő.

\* Jelen írást a Görög Politikatudományi Társaság IV. Országos Konferenciájának (Athén, 1994. december 7–9.) anyaga, valamint a Társaság elnökével, Nikiforos Diamanduros-szal készített interjú alapján állítottam össze. Diamanduros úrnak e helyütt is szeretném köszönetemet kifejezni. Ugyancsak hálával tartozom a konferencia titkárainak, Zina Asimakopulunak és Niki Maronitinek, akik az anyaggyűjtésben voltak segítségemre. Végezetül köszönetet szeretnék mondani tanárfaimnak, Haskó Katalinnak és Fokasz Nikosznak, akik a kéziratot elolvasták és tanácsokkal láttak el.

## TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A tágan értelmezett politikatudomány az alkotmányjog oktatásához és kutatásához kapcsolódva a 19. század végén jelent meg a görög felsőoktatásban. Az ezt követő több mint fél évszázados időszakban – elsősorban a fentebb vázolt történelmi okok folytán – a tudomány-szak lassan gyarapodott. A szorosabban vett politikatudományok fejlődésének első jelei csupán az 1960-as években érzékelhetők. A polgárháborút követő félelem légköre és az ötvenes évekre általában jellemző stagnálás időszaka után a hatvanas évek elejére az eszmélés és a múlt nyomasztó örökségével való szakítás volt a jellemző. A közélet demokratizálását, az ország fejlődését és a modernizációt sürgető társadalmi igények ösztönzőleg hatottak a társadalomtudományokra, köztük a politológiára is.

1961-ben az ország akkori miniszterelnöke (és 1995 tavaszáig köztársasági elnöke), K. Karamanlisz létrehozta a Gazdasági Tervező és Kutató Intézetet (KEPE). Az intézet vezetésére A. Papandreut (az ország nemrég elhunyt miniszterelnökét) kérte fel, aki akkor a berkeley-i egyetemen tanított. Ugyanekkor jött létre az UNESCO támogatásával a Társadalomtudományi Központ (később Nemzeti Társadalomtudományi Központ). A politikai tudományokkal foglalkozó első tanszéket – az Athéni Akadémia mai tagja, Angelosz Vlachosz által vezetett politikaelméleti katedrát – 1964-ben alapították az athéni Pandios Intézetben. A tudományterület látványos fellendülését azonban 1967-ben megtorpanásra kényszerítette a katonai diktatúra. Görögországban a szakma művelőit némaságra kárhoztatták, számos tudós külföldre távozott, s ott folytatta munkásságát. A fiatalok, közülük sokan hazájukból elmenekülve, külföldi egyetemeken végezték tanulmányaikat.

1974-ben, a diktatúra bukása után Görögországban demokratizálódott és normalizálódott az élet. Ez újabb lendületet adott a politikai tudományok fejlődésének, amihez az is hozzájárult, hogy nagy számban tértek haza a külföldre kényszerített politikatudósok. 1979-ben az Athéni Egyetem Jogtudományi Karán G. Metaxas vezetésével újból megkezdte működését a Politikatudományi Tanszék, és 1982-ben az ugyanehhez az egyetemhez tartozó Pandios Intézetben hoztak létre első ízben intézeti rangú politikatudományi központot, továbbá politikatudományi tanszéket kapott a Thesszaloniki Egyetem Jogi Kara is.

A politikai tudományok Görögországban hosszú időn át a diszciplína általános fejlődését meghatározó nagy külföldi iskolák hatása alatt formálódtak. A 19. század végén, amikor a stúdiumok középontjában az alkotmányjog állt, a német iskola befolyása volt a meghatározó, mivel maga az újkori görög jogtudomány is erős német hatás alatt állt. Ezt a francia iskola dominanciája követte. Idővel egyre jelentősebbé vált az angolszász eszmeáramlatok hatása, ami elsősorban az elméleti reflexiók és az empirikus tényanyag együttes alkalmazásában mutatkozott meg.

A diktatúra bukása után befolyásos marxista iskola alakult ki. A baloldali irányzatok létrejöttében fontos szerepe volt a jobboldali diktatúra negatív hatásának és a nyugat-európai radikális marxista baloldal (1968 májusa) befolyásának: ne feledjük, hogy az ezredesek uralma alatt számos tudós és fiatal élt külföldön. E baloldali irányzatok hatása mindvégig igen jelentős volt az 1970-es évek tudományos termésében. A nyolcvanas években azután ez a világnézeti egyoldalúság megszűnik, ami elsősorban azzal magyarázható, hogy a fiatalabb kutatonemzedék már más körülmények között folytatta tanulmányait, és egyre nagyobb számban tértek haza észak-amerikai egyetemeken képzett szakemberek.

Az utóbbi húsz évben elért fejlődésnek köszönheti létrejöttét a Görög Politikatudományi Társaság, az EEPE. Nonprofit szervezetként folytatja munkáját, és célja a politika jelenségkörének kutatása Görögországban és a tágabb értelemben vett európai térségben. Több mint 250 fős tagsága igen változatos képet mutat (a posztgraduális végzettség előfeltétele a felvételnél): a politikatudományok művelőin kívül a rokon diszciplínák képviselőit – nemzetközi jogászokat, szociológusokat stb. – is magában foglal. Az utóbbi hat-hét évben tevékenysége látványosan ível felfelé. A demokratikus intézményrendszer megszilárdulása, a humántudományokkal szembeni kormányzati magatartás pozitív irányú változása és az 1988-1990 között Görögországban és Kelet-Európában végbement változások fokozták a politikai tudományok iránti érdeklődést. Közrejátszott az is, hogy egyre több igen alaposan felkészült fiatal szakember választotta kutatása tárgyául ezt a szakterületet, amely immár intézményesült jelleget és szervezeti formát nyert. A Társaság tevékenysége ma már igen széles körű: előadásokat, munkacsoportokat és konferenciákat szervez, amelyekre a hazaiakon kívül külföldi kutatókat is meghívunk.

A Társaság kettős célt tűzött maga elé. Egyfelől a görögországi politikatudósok és a rokon szakmák művelőinek eszmecseréjét kívánja elősegíteni, másfelől a hazai szakemberek és külföldi kollégáik közötti kapcsolatokat szorosabbra fogni. Emellett kiadói tevékenységét is folytat: nem csupán könyveket jelentet meg, hanem 1993 januárja óta Elliniki Epitheorisi Politikis Epistimis (Görög Politikatudományi Szemle) címmel félévente megjelenő folyóiratot is kiad, amely a Társaság hivatalos orgánuma. Tevékenységében fontos helyet foglal el a négyévenként megrendezésre kerülő országos konferencia, amely a szaktudósokon kívül a politikusok, a tömegtájékoztató és a nagyközönség érdeklődésére is számot tart. E konferenciákon a görög politikatudományt foglalkoztató aktuális problémák kerülnek terítékre.

A Társaság 1994. december 7-e és 9-e között rendezte meg IV. Országos Konferenciáját. 1994-ben volt húsz éve, hogy Görögországban megbukott az ezredesek diktatúrája, és az ország parlamenti demokráciát választott államformául, élén köztársasági elnökkel (történelme során az újkori Görögország csaknem mindvégig királyság volt). Az évfordulóhoz kapcsolódó ünnepségsorozatra illesz-

kedett a konferencia is, amely az alábbi címet kapta: *Húsz év demokrácia, a Harmadik Görög Köztársaság európai perspektívában (1974–1994)*.

Közjogi értelemben és lényegét tekintve is ez a két évtized volt az 1830-ban alapított modern görög állam történetének legdemokratikusabb időszaka, hiszen ekkor szilárdult meg és vált az egész társadalom számára elfogadottá a demokrácia intézményrendszere. Ugyanakkor azonban e két évtized politikai fejleményei, az európai integráció által szükségessé váló koordináció és a modern állam megteremtésének szükségessége felszínre hoztak egy sor, a politikai rendszer működésének minőségével kapcsolatos problémát, valamint számos egyéb, a görög társadalom egészét érintő gondot és ellentmondást. E problémák okaival, természetével és a „hogyan tovább?” kérdésével foglalkoztak a rendezvény előadói, a görög politikai tudományok legrangosabb képviselői. A konferenciának külföldi résztvevői is voltak, és az ő közreműködésükkel vitatták meg a dél- és kelet-európai országok demokratizálódásának tapasztalatait.

### *Témakörök*

Említettem már, hogy a görög politikatudomány első virágzó periódusa a hatvanas évekre esik. Ebben a periódusban számos érdekes tanulmány jelent meg, többségük elméleti síkon mozog, amiben a politikatudományi kutatások anyagi támogatásának hiánya is közrejátszott. Érdemes megjegyezni, hogy az első szociológiai, politológiai kutatásra Görögországról 1963-ban került sor, az UNESCO támogatásával és J. Meynaud, francia szociológus vezetésével, eredményeit a *Politikai erők görögországban* című könyvben tették közzé. Ez a könyv éveken keresztül az egyetlen nem görög nyelvű forrás volt a görög társadalomról és politikáról.

A görög politikai tudományok fejlődésében 1974-ben, a katonai diktatúra bukásával új szakasz kezdődik. Az elméleti megközelítés mellett fontos szerephez jutnak az empirikus kutatások is. Ehhez kedvező feltételeket teremt az anyagi források bővülése: az állami szféra (a kormány, az egyetem, az Európai Unió stb.) mellett a magánszféra is hozzájárul a kutatások finanszírozásához.

Szélesedik a kutatások tematikája is. Az alábbiakban a főbb témakörökről lesz szó.

### *Pártok és választások*

Ebbe a témakörbe tartozik mindenekelőtt a görög politikai pártok rendszerének elemzése. Ezen belül meghatározó helyet foglal el a Pánhellén Szocialista Mozgalom (PASZOK) társadalmi, történelmi, politikai és ideológiai összetevőinek bemutatása, mivel a PASZOK győzelme az 1981-es választáson fordulópontot jelent a görög politi-



ka történelmében, akkor alakult meg az első nem konzervatív görög kormány. A politológusok kutatják a szocialista kormány hatását a görög társadalomra, pontosabban olyan területen, mint a politikai tolerancia, a társadalmi struktúra, a munkaviszonyok és az emberi kapcsolatok (M. Spourdalakis, Cr. Vernadakis, J. Mavrisz, G. Moszhonasz). Foglalkoznak a populizmus nyolcvanas évekbeli térhódításával (Ch. Lyrintisz, M. Spourdalakis), a politikai társadalom és a civil társadalom között kialakult egyensúlytalanság állapotával és ennek következményeivel, a társadalom megosztottságával (D. Dimitrakosz).

Fontos téma a diktatúra előtti pártstruktúra összehasonlítása a diktatúra utáni idők pártjainak rendszerével. A kutatók megkülönböztetett figyelmet fordítanak a görög politikai élet sajátos problémáira, a jobboldal és a demokratikus erők szembenállására, a törésvonalak történeti eredetére és eltérő megjelenési formáira a társadalmi és nemzeti kérdésekben, valamint a kliens-patrónus rendszerek kérdéskörében.

A görög társadalmi és politikai élet jellegzetes fejleményeként vizsgálják a kutatók a klientúra rendszerének kialakulását. Létrejöttének okait illetően eltérő értelmezésekkel találkozhatunk. Némelyek a modern görög állam centralizált formájával hozzák összefüggésbe a klientúrarendszer kialakulását (K. Tsoukalasz), mások szerint az okok a görögországi parlamentarizmus (N. Mouzelisz) és az általános választójog korai bevezetésében (D. Haralambisz) keresendők. A parlamentarizmus és az általános választójog a polgárosodott és iparosodott társadalom funkcionális jellemzői. A 19. századi Görögország társadalma preindusztriális, agrártársadalom. Eppen ezért a parlamentarizmus és az általános választójog önmagában nem működőképes. A klientúra volt az a szükséges rossz, ami működőképessé tette a rendszert.

Önálló témakörként említhetjük az alkotmánynak a politikai rendszerben betöltött szerepét feltáró kutatásokat. Bizonyára a görögországi társadalmi-politikai viszonyok sajátosságaival magyarázhatók az olyanfajta álláspontok, amelyek az alaptörvénynek egyfajta, az állam zavartalan működését szavatoló biztonsági szelep funkcióját tulajdonítják és ebből a szempontból méltatják az alkotmánymódosítások jelentőségét is (G. Papadimitriou).

### *Társadalom, állam és politikai identitás*

E témakörön belül fontos helyet foglal el a görög társadalomszerkezet jellemzőinek és egyes csoportjai kapcsolatrendszerének vizsgálata. A kollektív érdekmegjelenítés tipológiájának kidolgozása és a szabályozási stratégiák jellemzőinek feltárása mellett foglalkoznak a kutatók a görög rendszerváltás utáni szakszervezeti mozgalom alakulásával, az állami szerepvállalás problematikájával, az állami bürokrácia és a civil társadalom kapcsolatával, a városnak a falu politi-

kai életében betöltött szerepével s ennek kapcsán a falusi lakosság politikai cselekvésmódjának új formáival, a szociálpolitikának az 1960–1994 között végbement változásaival, és a szociális védőháló létrehozásának lehetőségeivel, a görög politika és a jogállamiság viszonyával a tétova reformok felé vezető úton, a szekularizált állam és az ortodox egyház viszonyával és általában a vallás, a társadalom és a politika kapcsolatával.

### *Nemzetközi viszonyok*

Megkülönböztetett figyelmet fordítanak a politológusok a nemzetközi kapcsolatok, ezen belül a görög külpolitika kérdéskörére. Ez azzal magyarázható, hogy az utóbbi években a Balkánon végbement átrendeződési folyamat gyökeres változásokat eredményezett a térségben kialakult status quo-ban, és számos problémát, sorozatos konfrontációkat idézett elő az egymással szomszédos országokban kül- és belpolitikai téren egyaránt. A politikatudósok elemzik a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, EBEE, EU) és az ország közvetlen környezetében, a Balkánon képviselt görög külpolitikát, elsősorban az utóbbi négy-öt év fejleményeit. A módszertani és ideológiai megközelítések – amelyek között a real politic (Ch. Papatiriu) a legismertebb – eltérőek, ennek ellenére a kutatók többsége egyetért abban, hogy Görögország nem tudta követni a nemzetközi életben végbement változásokat, és nagyrészt elvesztette annak a lehetőségét, hogy kulcsfontosságú tényezővé nője ki magát a Balkánon. Az utóbbi években világszerte előtérbe kerültek a pluralista demokráciák elvei és az emberi, illetve a kisebbségi jogok. Görögország – ahelyett, hogy lépést tartott volna ezekkel a fejleményekkel – nemzetközileg elszigetelte magát és jelentős presztízsvesztést szenvedett. Ezzel egyidejűleg a balkáni erőviszonyok átrendeződése és az ennek nyomán kialakult egyensúlytalanság új konfliktusforrásokat hozott létre. E konfliktusok – mindenekelőtt északi szomszédaival – különféle eredetűek, és gyökereik a határok mindkét oldalán megtalálhatók.

Az elemzők többsége arra a következtetésre jutott, hogy a görög külpolitikában változásokra van szükség és az egyenjogú partnerség elvére épülő gazdasági kapcsolatrendszer kialakítására kell törekedni. Ez annál is inkább indokolt, mivel Görögország szomszédainak elsősorban a gazdasági problémák okozzák a legfőbb gondot. Ebben az irányban kell latba vetni azt a befolyást, amellyel Görögország rendelkezik a nagy nemzetközi integrációs szervezetek (pl. az Európai Unió) tagjaként (T. Coulombisz, Th. Veremis, D. Konstasz, P. Tsakonasz, A. Heraklidisz).

*Ideológia és kultúra*

Az ideológiai és kulturális tényezők szerepének feltárására irányuló kutatásokban alapvető téma az állampolgároknak a különböző közösségekben és társadalmi intézményekben tanúsított magatartása, illetve a tömegtájékoztató eszközök (M. Komninou), az oktatás hatása az állampolgári magatartásra. Vizsgálják az iskolarendszer és a társadalmi egyenlőség összefüggéseit, a szolidaritás mechanizmusainak formálódását és ebben a különféle társadalmi mozgalmak, köztük a nőmozgalom szerepét (Z. Chronaki, M. Padelidou-Malouta). Figyelemre méltó eredmények születtek a politikai cinizmus jelenségének kutatásában (N. Demertzisz, P. Kafetzisz). Általános az egyetértés abban, hogy a politikai kultúra területén a görög társadalom még nem érte el a kívánt szintet, amiben döntő szerepe van a civil társadalom kialakulatlanságának.

*Útkeresés, perspektívák, új problémák*

A görög politikatudósok külföldi kollégáikkal együttműködve tanulmányozzák az egyes dél-európai demokráciák kialakulási és megszilárdulási folyamatait és összehasonlítják a volt szocialista országokban végbemenő átalakulással. Felhívják a figyelmet a dél-európai demokráciák további fejlesztésének szükségességére és lehetőségeire, ugyanakkor az olyan potenciális válságtényezőkre is, amilyen a munkanélküliség és az oktatási rendszer. A Görög Politikatudományi Társaság elnöke, (N. Diamanduros) a dél-európai demokratizálódás tapasztalatai kapcsán megállapítja, hogy Kelet-Európa országai is okulhatnak a déliek tapasztalataiból, ha felismerik a tárgyalásos megoldások és a konszenzusos folyamatok fontosságát. Ehhez kapcsolódik az a meggyőződés is, amely szerint elengedhetetlen a párbeszéd intézményesítése, hiszen a konfliktusok csak így rendezhetők megfelelő keretek között. Ha e felismerés beépül a demokratizációs folyamatba, feltétlenül fel fogja gyorsítani a demokrácia megszilárdulását.

## BIBLIOGRÁFIA

## GREEK POLITICAL SCIENCE REVIEW

vol. 1- 1993 January

Tsoukalas, K.: „Free Rider's in wonderland.”

Mouzelis, N.: „The State in Late Development.”

Demertzis, N.: „New Politics' Parties. Political and Cultural Dimension.”

Vallianos, P.: „Methods and Reality.”

Lyrintzis, C.– Spourdalakis M.: „On Populism.”

*vol. 2- 1993 October*

Rozakis, C.: „The People's Self-Determination and the Recognition of States.”

Lipovats, Th.: „Orthodox Christianity and Nationalism: Two Aspects of the Modern Greek Political Culture.”

Thomadakis, S. B.-Seremetis, D. B.: „The Greek Electoral - Fiscal Cycle and its Destabilizing Properties.”

Sotiropoulos, D.: „Bureaucracy and Political Parties: An Unbalanced Relationship.”

Marantzidis, N.: „Communism in the Greek Rural Area - The case of Mantamados 1922-1985.”

*vol. 3- 1994 April*

Hans-Jürgen Puhle: „Nation States, Nationalism and Democracy in 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century Europe.”

Heraklides, A.: „Secessionist Nationalism and World Society.”

Kioukias, D.: „Richard Falk: The Humanist-Normative Tradition in the Service of International Order.”

Kazakos, P.: „The Greeks Abroad as a Mobilized Diaspora.”

Makridimitris, A.: „Collective Demands and Administrative Reform: Aspects of Greek Administrative Culture.”

*vol. 4- 1994 October*

Goldthorpe, H. J.: „Class and Politics in Advanced Industrial Societies.”

Pizanius, P.: „Headless Subjects: A Voyage Through Political Structure Guided by Subjectivity.”

Koppa, M.: „Political Power and Minorities in the Balkans in the Post- Communist Era.”

Kondylis, V.: „Neutrality-Forms of Politicization, Rights and Obligations of civil Servants. A Historical Approach to the Problem (France, Great Britain and the United States).”

Chadjipadelis, T.-Zafiroopoulos, C.: „Voting Flows and Party Loyalty in the 1992 By-elections in the second Athens Electoral District.”

Moschos, D.: „Orthodox Christianity as an Aspect of Modern Greek Culture: Some Critical Observations.”

*vol. 5- 1995 April*

Schmitter, Ph.: „Some Alternative Futures for the European Polity and their Implications for European Public Policy.”

Papasotiriou, Ch.: „The End of the Cold War: The Fall of the Soviet Union, the Reunification of Germany and the New European Security Architecture.”

Kapopoulos, P.-Lazaretou, S.: „The Dynamic Behavior of NATO Defense Spending During the Cold War and Post- Cold War Period.”

Tsoukalas, K.-Nikolakopoulos, I. and others: „The Perception and Attitudes Towards OTHERNESS in Modern Greece.”

Prodromou, E.: „Orthodoxy, Nationalism and Political Culture in Modern Greece.”

*vol. 6- 1995 November*

Seferiadis, S.: „Regarding the Formation of the Greek Working Class: Some Old Debates Revisited.”

Georgiadou, V.: „Economy and Electoral Behaviour. The Party Prefacers of the Unemployed Under Employment Crisis.”

Louloudis, L.: „Political Aspects of State Intervention in Agriculture. A Reanalyzes of the views of Elite Personnel in the Agricultural Policy Area.”

Huliaras, A.: „Democratic Institutions and Economic Decline in Sub- Saharan Africa.”

## MAGYARUL

- Mouzelis, N., „Politika a félperiférián. Korai parlamentarizmus és megkésett iparosodás a Balkán és Latin-Amerka országában.” *Politikaelméleti füzetek 3. Politikatudományi Tanulmányok*, 1989.
- Fokasz, N., „Hullámszó pártarcok – tartós erőviszonyok. Politikai hétköznapi Görögországban.” *Társadalmi Szemle*, 10, 73-82 o., 1991.
- Fokasz, N., „Átmenetek a demokráciába”, *Twins-Konferencia Füzetek*, no 3, 1991.
- Fokasz, N., „Politikai tudat – politikai emlékezet”, *Café Babel*, no 3-4, 1992.
- Fokasz, N., „A macedón kérdés görög szemmel”, *Hiány*, no 2, 1993.
- Fokasz, N., „Görög út a diktatúrához”, *Hiány*, no 5, 1993.
- Fokasz, N. (szerk.) „A Hely Szelleme: Politikai klientúra Görögországban”, *Replika* 15-16, 1994.

## ANGOLUL

- Burks, R.V., „Statistical profile of the Greek Communists.” *Journal of Modern History*, vol. 27, 1955, p 153.
- Chandler, G., *The Divided Land: An Anglo-Greek Tragedy*, London 1959.
- Clogg, Richard: *A Short History of Modern Greece*, Cambridge U.P., 1979.
- Clogg, Richard (ed.) *Greece in the 1980s*, McMillan, London 1983.
- Clogg, Richard (ed.) *Politics and Culture Greece in the 1990s*, McMillan, London.
- Couloumbis, T.A., *Greek Political Reaction to American and NATO Influencies*, Yale U.P., London 1966.
- Diamantouros, N., *Political Modernization, Social Conflict and Cultural Cleavage in the Formation of the Modern Greek State*, Ph.D., Univ. Columbia, 1972.
- Gallagher, T.-Williams Allan (ed.) *Southern European Socialism*, Manchester Univ. Press, Manchester 1989.
- Iatrides, J.O.(ed.): *Greece in the 40's. A Nation in Crisis*, Hanover and London, 1981.
- Kalogeropoulou, E., „Election Promises and Government Performance in Greece: PASOK's Fulfillment of its 1981 Election Pledges”, *European Journal of Political Research*, vol. 17, No 3, 1989.
- Kokher, Beate, *Political Forces in Spain, Greece and Portugal*, London, 1982.
- Koumoulidis, J. (ed.) *Greece in Transition*, Zeno, London 1977.
- Leeper, R., *When Greek Meets Greek*, London 1950.
- Legg, R.Keith, *Politics in Modern Greece*, Stanford, California, 1969.
- Legg, R.Keith, „Political change in a clientistic polity: the failure of democracy in Greece” In: *Journal of Political and Military Sociology*, vol 1(2), 1973.
- Lyrantzis, Ch., *Between Socialism and Populism: The Rise of the Panhellenic Socialist Movement*, Ph.D., London School of Economist, 1983.
- Lyrantzis, Ch., „Political Parties in Post-Junta Greece: A case of Bureaucratic Clientelism?” In: *West-European Politics 7/1984*, p 99-118.
- Lyrantzis, Ch., „The Power of Populism: The case of Greece”, In: *European Journal of Political Research*, 15, 1987.
- Mavrogordatos, G., *Stillborn Republic. Social Coalitions and Party Stragadies in Greece, 1922-1936*, U.C.P., Berkley 1983.
- Mavrogordatos, G., *Rise of the Green Sun. The Greek Election of 1981*, London, 1983.
- Mavrogordatos, G., *The Greek Party System: „A Case of Limited but Polarised Pluralism?”* In: *West-European Politics 7/1984*.
- McNeil, W., *The Greek Dilemma: War and Aftermath*, London 1947.

- McNeil, W., *The Metamorphosis of Greece Since World War II*, Chicago U.P., Chicago, 1978.
- Mouzelis, N., *Modern Greece: Facets of Underdevelopment*, McMillan, London 1978.
- Mouzelis, N., „On the Greek Elections”, *New Left Review*, no 108, p 59-74 (March-April 1978).
- Mouzelis, N., „On the Demise of Oligarchic Politics in the Semi-Periphery: A Balkan-Latin America Comparison”, *Sociology* vol 117 (1983).
- Mouzelis, N., *Politics in the Semi-periphery*, McMillan, London 1986.
- Penniman, H.R. (ed.), *Greece at the Polls. The National Elections of 1974 and 1977*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington and London, 1981.
- Petropoulos, J., *Politics and Statecraft in the Kingdom of Greece 1833-1844*, Princeton, 1968.
- Pollis, A., „The Impact of Traditional Culture Patterns on Greek Politics”, In: *The Greek Review of Social Research*, no 29, p 2-14 (1977).
- Pridham, G (ed.), *The New Mediterranean Democracies. Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*, London 1984.
- Seferiadis, S., „Polarization and Nonproportionality, The Greek Party System in Post-war”, In: *Comparative Politics* 1/1986.
- Smith, Ole „On the Beginning of the Greek Civil War”, *Scandinavian Studies in Modern Greek*, no 1, 1977.
- Spourdalakis, M., *The rise of the Greek Socialist Party*, Routledge, London 1988.
- Tsoukalas, K., *The Greek Tragedy*, London 1969.
- Vermeulen, A. *Conflicts and peasant protest in the history of a Macedonian village 1900-1936*”, In: *Epitheorisi Koinonikon Erevnon*, numero speciale, Athens 1981.
- Vernadakis, G., Papastathopoulos, „The Higher Civil Service in Greece”, *International Review of Administrative Science*, SAGE, London, vol 55, 1989.
- Wenturis, N., *Electoral Behavior and Party Preferences in Greece. A study of the Elections of 1961, 1963, 1964, 1974, 1977*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Lancaster 1981.
- Whittner, L., *American Intervention in Greece 1943-1949*, Columbia U.P., NY, 1982
- Woodhouse, K. *The Struggle for Greece, 1941-1949*, London, 1976.

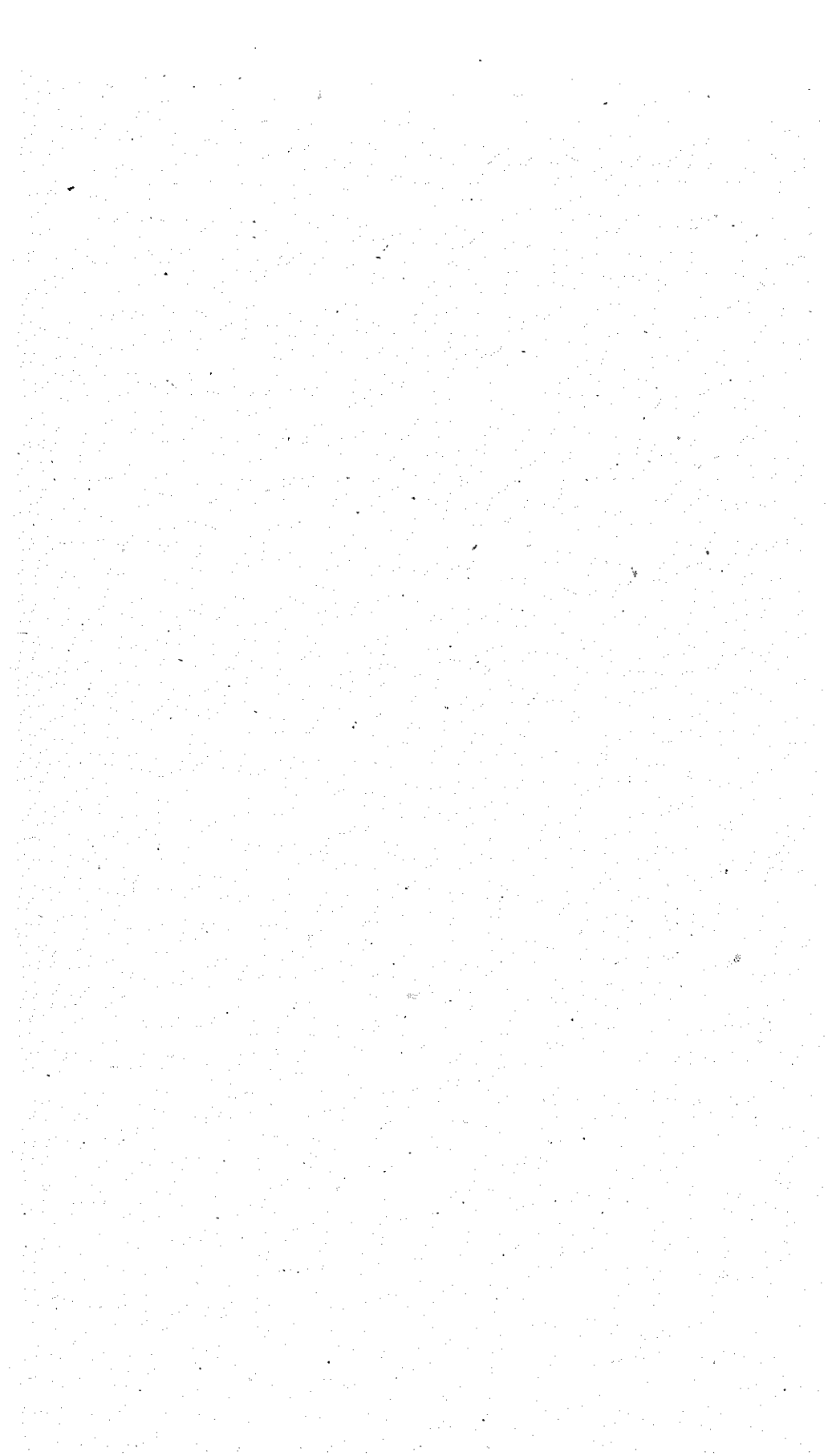
#### FRANCIÁUL

- Alevizatos, N., *Les Institutions Politiques. De la Grèce a travers les crises 1922-1974*, Paris 1979.
- Constantinidis, S., *Le système de parties politiques en Grèce depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à*, Thèse de 3ème cycle, Univ. de Paris II, 1976.
- Damianacos, St., *Géographie des élections dans l'agglomération urbaine d'Athènes, 1956-1958*, DES des Sciences politiques, Faculté de Droit et des sciences économiques de Paris, 1964.
- Damianacos, S., „Les fiefs électoraux en Épire. Une analyse quantitative des élections dans le département de Ioannina entre 1956 et 1964.” In: *Epitheorisi Koinonikon Erevnon*, numero speciale, Athènes 1981.
- Kamtsidou, I., *Pratique et Revision constitutionnelle dans la République Hellenique*, Phd, Paris X, 1989.
- Kayser, B. *Géographie-Humaine de la Grèce*, Athènes, 1964.
- Les Temps Modernes*, La Grèce en Mouvement, No 473, Dec. 1985.
- Meynaud, J. avec le concours de Merlopoulos P. et Notaras G., *Les forces politiques en Grèce*, Lausanne, 1965.

- Papadoulos, I., *Dynamique du Discours Politique et Conquête du Pouvoir: Le cas du PASOK, 1974-1981*, Berne, Peter Lang, 1989.
- Pappas, A., „Grèce: Fonction Publique et Politique”, In: *Revue Française d'Administration Publique*, No 55, 1990.
- Svolopoulos, C., „Eleuthère Vénizélos et les dilemmes de la politique extérieure de la Grèce lors de la crise balkanique de 1908”, *Balkan Studies*, 25, 1989.
- Tsebelis, G., *Analyse des correspondances: application à la géographie électorale de la Grèce 1958-1977*, Thèse de docteur d'ingénieur, Paris 1979.
- Tsoukalas, K., „Formation de l'état moderne en Grèce” *Peuples méditerranéens*, 4-9/1984.
- Tsoukalas, K., *Dépendance et reproduction. Le rôle social des appareils scolaires en Grèce*, Paris, 1975.
- Voloudakis, E., *Recherche sur le suffrage politique en Grèce 1910-1975*, Thèse pour le doctoral d'Etat, Univ. de Paris II, 1977.

#### NÉMETŰL

- Fleischer, Hagen, *Im Kreuzschatten der Mächte, Griechenland 1941-44*, Frankfurt-Bern-NY, 1986.
- Richter, Heinz, *Griechenland zwischen Revolution und Konterrevolution (1936-1946)*, Frankfurt, 1973.
- Tzermias, Pavlos, *Schächen und Chancen des Liberalismus im heutigen Griechenland*, *Présence Libérale*, 2/1981.





---

# KÖNYVEKRŐL

---

SZABÓ TIBOR

## A spanyol konszenzusos átmenetről

Mind a hazai, mind a külföldi tranzitológiai szakirodalomban kiemelkedő helyet kap két európai régió. Egyrészt a kelet-közép-európai térség, ahol 1989 után nagy horderejű változások zajlottak le, másrészt az ibér-félszigeti, ahol viszont sokkal korábban kezdődött el egy átmeneti időszak. Mindkét térségben sajátos helyzetű és fejlettségű országokat érintett az átmenet, aminek következtében – bár egyfelé, a piacgazdaságon alapuló plurális demokráciák irányába indult el a fejlődés – más és más folyamatokat eredményezett. A két régió történéseinek egybevetése óhatatlanul is adódik.

A legutóbbi időkben felerősödött az érdeklődés a hazai politológusok, történészek között a spanyol példa iránt.<sup>1</sup> Öröndetes tény, hogy szinte egy időben jelent meg a hazai könyvpiacra két monográfia a spanyol demokratikus átmenetről.<sup>2</sup> Szilágyi István és Simon János könyvének olvasása közben szünet nélkül saját példáinkra, politikai és jogi megoldásainkra gondolunk. A spanyol átmenet az autoriter államból a demokráciába sokkal előbbre tart: a spanyolok már régóta tagjai a NATO-nak és az Európai Uniónak – igaz, más a geopolitikai helyzetük is. A különbségek és a hasonlóságok teszik különösen érdekessé az ibér régiót számunkra.

Szilágyi István könyve (1996) rendkívül érdekes, hiszen izgalmas eseménytörténetként mutatja be az átmenetet. Vérbeli történészként meséli el, a legapróbb részletekben is nagyszerűen tájékozódva, azokat a folyamatokat, amelyek meghatározták a Franco-rezsim lebontását és az új demokrácia megteremtését. Szilágyi foglalkozik magával az átmenet fogalmával is. D. Rustow alapján ezt írja: „az átmenet fogalma azokat a folyamatokat takarja, amelyek révén egy tekintélyuralmi-diktatórikus rendszer a demokratizálás fázisán áthaladva minőségileg más típusú berendezkedéssé, demokratikus hatalomgyakorlássá alakul át”. (Szilágyi 1996: 17) Nyilvánvaló, hogy ez a *demok-*

*ratikus* átmenet fogalma, hiszen ne feledjük, lehet ennek ellenkezője is. Az átmenet fogalma tehát szélesebb kategória.<sup>3</sup>

Szilágyi István is ezt teszi könyvében, amikor – elfogadva a spanyol szakirodalom szakaszolását – bemutatja, hogy az effektív változásokhoz milyen folyamatok vezettek el. Munkájában megkülönbözteti a politikai és a gazdasági változások szakaszait s helyesen utal rá, hogy nem feltétlenül esnek egybe. Ami a gazdasági változásokat illeti, Szilágyi szerint a következő szakaszokat lehet megkülönböztetni: 1960-tól 1975-ig a gazdasági növekedés, 1975-től 1985-ig a gazdasági recesszió, 1986-tól 1990-ig a mérsékelt növekedés és egy átmeneti időszak után, 1993-tól újból a gazdasági recesszió jellemző Spanyolországra. A politikai változások ezektől szinte függetlenül következtek be. Szerinte itt három jelentősebb szakasz különíthető el: az előátmenet (1974. január–1976. július), az átmenet (1976. július–1982. október) és a konszolidáció (1982-től napjainkig) szakaszai. Ez a komplex folyamat „megegyezéseken, a tekintélyuralmi rendszer elitje és a demokratikus ellenzék közötti szerződéses egyezségeken, paktumokon alapul”. (17.) Ez a konszenzusos átmenet igen nagy sikerekkel (persze zsákutcákkal és balsikerekkel is) járt, és mára teljesen átformálta nemcsak a hivatalos Spanyolországot, hanem a társadalmi viszonyokat és magukat az embereket is.

Szilágyi István könyvét tulajdonképpen három nagy részre lehet felosztani, ami nem egyezik meg a szerző általi tagolással. Az első részben (a 24-től a 116. oldalig) politikatörténeti tablót ad a spanyol változásokról. Ebben szinte dramatikus erővel vázolja fel a francoizmust felváltó demokrácia kialakulását, a pártosodás beindulását, a kétpólusú pártrendszer (középbal és jobbközép) létrejöttét és átalakulását, a Demokratikus Centrum Unió és benne Adolfo Suarez szerepét, majd a szocialista párt győzelmét, Felipe Gonzales miniszterelnökségét. Szilágyi ebben a folyamatban helyesen mutat rá a király, Juan Carlos döntő szerepére (76.), aki személyes tulajdonságaival, az erőviszonyok kiegyensúlyozásával alapvetően járult hozzá a társadalmi konszenzus megteremtéséhez. Hasonlóan kiemelt szerepet szán a szerző Suareznek. Kissé háttérbe kerül viszont Felipe Gonzales személyisége és politikája.

A könyv második részében (a 116-tól a 172. oldalig) Szilágyi a közhatalom és a magánszféra között kialakult *mezoszint* elemzésére tesz kísérletet. Bemutatja a neokorporativizmust, az érdekvédelmi szakszervezetek polarizációját és pluralitását, a gyáriparosok szövetségének létrejöttét, röviden ismerteti a Moncloa-paktumokat, amelyek „hozzájárultak a demokratikus átmenet békés jellegének biztosításához, a szociális béke megőrzéséhez” (129.), elemzi az autonóm közösségek és önkormányzatok rendszerét, azt a szinte példa nélküli *decentralizációt*, amely 1979 és 1993 között Spanyolországban végbement. Itt tárgyalja a spanyol külpolitika eseményeit, az elszigetelődés megszűnésétől a dekolonizációig Spanyol-Szaharában, a harmadik világgal kapcsolatos nyitást, egészen a NATO-tagságig és az

Európai Unióhoz 1988 novemberében történt csatlakozásig. Ez a második rész tehát tematikailag foglal össze néhány problémát.

Végül a harmadik részben (a 173. oldaltól a könyv végéig) a szerző visszatér a szocialista évtized elemzéséhez és bemutatja azokat a változásokat, amelyeket a demokratikus konszolidáció hozott magával Spanyolországban. Itt tér ki a katolikus egyház és a vallásosság kérdésére. Sajnálatos módon azonban kimaradt az elemzésből a katonai tényező, a spanyol tisztikar szerepe az átmenetben. Egyébként a könyv felépítése deduktív jellegű: folyamatosan megemlít, majd később megismételve kifejti egy-egy témát, ami a könyvet jól olvashatóvá teszi, bár így óhatatlanul sok az ismétlés. Nagy előnye a könyvnek a szociológiai felmérések bemutatása, a táblázatok jól szemléltetik és érzékeltetik a spanyol társadalom átalakulásának reálfolyamatait.

Simon János kiváló politológusi problémaérzékenységgel nyúl a spanyol átmenet kérdéséhez. Könyvének – amely egy új, immár nagyon időszerű politológiai könyvsorozat, a *Villányi úti könyvek* első kötete – mindjárt az elején behatárolja és leszűkíti témáját, ami összefogottabbá teszi munkáját. Ahogyan a kiváló spanyol szerző, José Maria Maravall, ő is kiválaszt néhány nagyon fontos csomópontot, témát, s aköré gyűjti mondandóját.

Különösen érdekes, hogy Simon János könyve Felipe Gonzales politikusi portréjával indul, a spanyol szocialisták vezetőjének tevékenységén keresztül mutatja be az eseményeket. Mint írja: „Gonzales politikai pályája magába sűríti Spanyolország politikai fejlődésének legfőbb állomásait, rajta keresztül mutatjuk be a Franco-ellenesség és a modern demokráciáért folytatott harc minden fontosabb állomását”. (8.) Eredeti kísérlet a hazai szakirodalomban, hogy a politika szubjektív oldaláról tekintve vizsgálja meg az objektív folyamatokat. Ez a nézőpont számos adalékkal járulhat hozzá a teljes kép kialakításához. Simon János ugyanis – felhasználva a Felipe Gonzalesről írott számos monográfiát – meggyőzi az olvasót arról, hogy a szocialista pártfőtitkár személyes tulajdonságai (rugalmassága, toleranciája) nagymértékben járultak hozzá a spanyol átmenet demokratikus jellegének biztosításához. A felipizmus lényegét a szerző abban látja, hogy gyakorlatias szemléletének köszönhetően Gonzales képes volt a megváltozott történelmi-politikai viszonyokhoz alakítani a párt karakterét. „A Gonzales vezette szocialista párt legnagyobb történelmi érdeme, hogy képes volt ideológiai pártból pragmatikus párttá válni.” (52.)

Simon János a spanyol átmenet *dinamikáját* ábrázolja könyvében, azt a folyamatot, amelynek során a nyomásgyakorló csoportok tevékenysége hatására fokozatosan megváltoznak a politikai erőviszonyok. Ez a dinamizmus, amely például az UCD és a PSOE mint két vezető csoportosulás, illetve párt egymáshoz való viszonyát jellemzi, teszi izgalmassá könyvét. Így tudja bemutatni, hogy milyen törésvonalak vezettek a jobbközép koalíció felbomlásához és a szocialista baloldal győzelméhez az 1980-as évek tájékán. Szilágyi István könyvéhez képest újdonság, hogy Simon János a demokratizálódást a spa-

nyol politikai és társadalmi viszonyok jelentős modernizációjával kapcsolja össze.

Könyve második fejezetében a konszenzusos átmenet intézményi hátterét vizsgálja. Ehhez szüksége van a „nem-demokratikus” korszak, a francoizmus leírásához (itt lehetne bátrabb is a rendszer pontos jelzőjének a megtalálásában). Az intézményesülés kérdésében Simon nem a választásokra, hanem a paktumok létrehozatalára teszi a hangsúlyt. A könyv függelékében saját fordításában közli a három, nagy jelentőségű Moncloa-paktumot és bemutatja az 1984-es Háromoldalú Paktumot. A spanyol átmenet egyik legfontosabb sajátosságának tartja, hogy az alkotmányozási folyamat az átalakulást *nem követte* (mint a kelet-közép-európai régióban), hanem megelőzte. Az alkotmányban rögzítették az államformát (alkotmányos parlamentáris monarchia), a király szerepét, kialakították a jogállam keretét, megszabták az állam és az egyház szétválását, a nemzetiségek jogait, a fegyveres erők reformját stb. Mindezekben a kérdésekben az érdekcsoportok kompromisszuma jutott kifejezésre.

Nagyon érdekes könyvének az a hosszabb fejezete, ahol részletesen tárgyalja a nyomásgyakorló csoportok szerepét. Magának a terminusnak (pressure groups) magyar megfelelője a szakirodalomban még nem szilárdult meg. Ezt a fogalmi bizonytalanságot jelzi Simon könyve is, hiszen leggyakrabban – talán számunkra is a legelfogadhatóbb módon – *nyomáscsoport*nak nevezi őket, de előfordul még a „nyomáskifejtő csoport”, a „nyomásgyakorló csoport” kifejezés is. Ami a fogalom tartalmát illeti, itt további tisztázásra lesz szükség a hazai politikatudományi szakirodalomban. Kérdés, vajon igaza van-e Simonnak abban, hogy a nyomásgyakorló csoport a még nem kialakult, tehát *par excellence* átmeneti időszak érdekérvényesítő és a döntéshozatali folyamatot befolyásolni igyekvő csoport, vagy pedig az a mezoszint („mesogobierno”), amire Simon és Szilágyi is egyaránt utal. A nyomásgyakorló csoport jelentősége a társadalom átalakulási folyamataiban egyértelmű és vitathatatlan. S szerintünk itt mindig a döntéshozatal *alatti* szintről van szó, amely nem szükségképpen marad az adott csoport határain belül, hanem lehet informális hálózat is. Ez a politikai, egyházi vagy katonai csoportosulásoktól a Szilágyi által is említett szabadkőműves csoportokig terjedhet. Simon ezek közül részletesen foglalkozik a munkaadók, a munkavállalók szervezeteivel és – ami külön érdeme könyvének – az egyház és a demokratikus rendszer viszonyával, valamint a hadsereg, a tisztikar és az állam demokratizálásának kérdésével. Bemutatja, milyen folyamatok során próbált a katolikus egyház – semlegességét feladva – beavatkozni a demokratizálás menetébe, úgy, hogy sohasem lépett át bizonyos határt, hogyan reagált az erőteljesen beindult szekularizálódásra és hogyan tette át tevékenységében a hangsúlyt az erkölcsi nevelés fontosságára. A hadsereg magatartása is méltányos volt – az őt katonai államcsínykísérelt ellenére – a demokráciával szemben. A tisztikar reagálása pozitív volt, s ezt méltán nevezi Simon János a spanyol átmenet sikere egyik titkának. (122.)

Simon János könyvének csattanója a végére maradt. Helyesen vette észre, hogy a spanyol konszenzusos átmenet formális, felülről vezérelt jellege mellett a nemzetközi szakirodalom is csak kevés figyelmet szentel a *polgárok*, a közvélemény szerepének. Ezt ő ugyanolyan lényegesnek ítéli meg a nyomásgyakorlás szempontjából, mint bármely más erő hozzájárulását a változáshoz. A spanyolok politikai kultúráját szociológiai felmérések elemzése alapján mutatja be a francoizmustól napjainkig. A késői, már meggyengült Franco-rezsim idején a polgárok közül 74 százalék helyeselte a sajtószabadságot, 58 százalék a szakszervezetek szervezésének szabadságát, sőt még 38 százalék a politikai pártokhoz való csatlakozás szabadságát is. Négy tényezőre vezeti vissza Simon János az emberekben a francoizmus idején kialakult közhangulatot: egyrészt nyomasztotta őket a múlt emléke, félték az elnyomástól, ugyanakkor volt bennük egy „szorongással teli reménykedés” (138.) és az európai jólét utáni vágy. Az átmenetben ezek a félelmek, szorongások fokozatosan felengedtek. Már az átmenet kezdetén – a szociológiai táblázatok tanúsága szerint – jobban bíztak a demokratikusan választott kollektív vezetésben, mint az egyszemélyiben. Az egyéni értékrendszer is átalakult. A fizikai és az anyagi biztonság válik középponti kérdéssé, valamint a társadalmi igazságosság és egyenlőség állampolgári eszménye. Spanyolország így nem csupán politikai és társadalmi berendezkedésében, de politikai kultúrájában, értékrendszerében is mindinkább a nyugat-európai államokhoz kezd hasonlítani. Ennek megfelelően viszonylagos stabilitás, a demokrácia és a demokratikus értékek dominanciája figyelhető meg.

Simon János és Szilágyi István könyve bőséges bibliográfiát tartalmaz. Mindkét szerző hispanista is, a spanyol társadalom problémáit mélyen, a komplex összefüggések rendszerében ismeri. Ezt bizonyítja a mindkét kötetben található bibliográfiai anyag is, amelyből hiányoljuk az egymás munkáira való hivatkozást. Ez azzal is magyarázható, hogy a könyvek szinte párhuzamosan, egyidőben készültek.

A hazai publikum nemcsak a politikatörténeti fejtegetéseket, hanem az elméleti kérdéseket (konszenzus, nyomáscsoport, politikai kultúra stb.) is tanulmányozhatja a két szerző műveiben egy konkrét példára alkalmazva. Ez segíti az összehasonlító politikaelméleti művek egyre szükségesebbé váló hazai megírását is.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Lásd Anderle Ádám *Spanyolország története* című művét és Harsányi Iván tanulmányait.
- <sup>2</sup> Szilágyi István 1996. *Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban*. Napvilág kiadó, Budapest, 1996. és Simon János: *A demokratikus átmenet Spanyolországban (1977–1982)*. Villányi úti könyvek, Politikatudományi sorozat, 1996.
- <sup>3</sup> Az átmenet fogalmával kapcsolatos gondolataimat bővebben kifejtettem tanulmányaimban: *The end and renewal of ideology in Central Europe and in Hungary. History of European Ideas*, 1993. 6. sz. 747–753. old., és *Doppia svolta politica e dibattiti intellettuali. Ungheria. Coscienza storica*, 1993. 8. sz. 45–55. old.

CSIZMADIA ERVIN

## Átalakulás és kritika

*Elitok, pártok és pártrendszer  
a kilencvenes évek Magyarországn*

*Fricz Tamás: A magyarországi pártrendszer. Cserépfalvi Kiadó, 1996.*

*Ripp Zoltán: Szabad Demokraták. Napvilág Kiadó, 1995.*

*Szalai Erzsébet: Az elitok átváltozása. Cserépfalvi Kiadó, 1996.*

*Wéber Attila: A FIDESZ-jelenség. Napvilág Kiadó, 1996.*

Az alábbiakban négy nemrégiben megjelent, módszertanilag és műfajilag egymástól meglehetősen távol álló kiadványról lesz szó. Fricz Tamás könyve – a szerző meghatározását követve – szisztematizáló politológiai elemzés; Ripp Zoltán munkája párttörténet; Wéber Attila mozgalom- és generációtörténetet írt; míg Szalai Erzsébet tanulmánykötete leginkább oknyomozó motivációkutatásnak vagy társadalom- és elitpszichológiai látletnek tekinthető. Mi rokonítja mégis őket? Az, hogy e munkák szerzői választott témájukban úttörőnek mondható tevékenységet folytattak: Fricz először tett kísérletet a magyar pártosodás, a pártok és a pártrendszer kialakulási folyamatának átfogó bemutatására; Ripp és Wéber elsőként vágott bele egyegy párt (az SZDSZ és a FIDESZ), valamint a mögöttük álló szubkultúra történetének összefoglalásába; Szalai Erzsébet pedig az első olyan magyar szociológusnak tekinthető, aki az elitmagatartás változásának lélektani összefüggéseit veszi számba. Teszik mind a négyen a rendszerváltás, az átmenet vagy újabban divatos kifejezéssel: az átalakulás matériáját alapul véve, alapvetően sikeresen. Ebben a recenzióban azonban nem csupán egyetértésemről, rokonszenvemről kívánom biztosítani a szerzőket, hanem néhány fenntartásomat, agályomat is szeretném megfogalmazni.

Először a könyvek metodológiai háttéréről, illetve az itt fellelhető bizonytalanságokról lesz szó; utána a szerzőknek az átalakulás előtörténetére vonatkozó nézeteit veszem számba. A harmadik rész témája a pártosodás, illetve a pártrendszer kialakulási folyamata és tipizálása, végül a negyedik az elitmagatartás átalakulása.

## METODOLÓGIA ÉS MINTA

Mielőtt bármifajta tartalmi értékelésbe bocsátkoznánk, először azt érdemes megvizsgálni, hogy szerzőink miként bánnak a tudományos metodológia adta lehetőségekkel, azaz műveik módszertani értelemben mennyire megalapozottak.

Ennek a kérdésnek a vizsgálatakor rögvest azt állapíthatjuk meg, hogy – a négy könyv választott műfajából is következően – nem egyforma metodológiai minta állt a szerzők rendelkezésére. A politikatudomány merítési bázisa viszonylag nagy, többé-kevésbé pontosan meghatározható azoknak a nyugati szerzőknek, iskoláknak, irányzatoknak a köre, akik és amelyek módszertani és tartalmi támpontokat nyújthatnak a politikatudós, illetve a pártok elemzője számára. Némileg másként áll a helyzet a párt- vagy generációtörténettel: itt a kutatók olyan területeken mozognak, amelyek – hogy úgy mondjam – ingoványosak. Tudjuk azt, hogy például a hagyományos (leíró típusú) politikatörténetnek milyen hatalmas (még történészek körében is) az ellentábor, ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a „pusztán csak rekonstruáló típusú történészek joggal érvelhetnek azzal, hogy minden ítéletalkotás elemi előfeltétele a jelenségek, történések minél pontosabb számbavétele. Ám e hagyományos történetírói attitűd általában kevéssé tud kapcsolódni előd-iskolákhoz, legnagyobb problémája talán éppen az, hogy történetét egyediként, általánosítható tanulságok nélkül meséli el. De a pszichológiai hajlamú szociológiának is viszonylag nehéz dolga van, ha egy metodológiai tradícióban igyekszik elhelyezni magát. Az ilyen típusú tradíciók Magyarországon kevéssé ismertek és keresettek.

A fenti könyvek szerzői is küszködnek a tradícióválasztással, illetve viszonylag könnyen túlteszik magukat ezen a problémán. A legnagyobb metodológiai apparátust Fricz Tamás vonultatja fel, aki könyvében végig törekszik arra, hogy elhelyezze munkáját a politikatudomány elmúlt fél évszázados hagyományában. Világosan megjelöli azokat a szerzőket (Almond, Lipset és Rokkan, Lijphart, Kircheymer és mások), akiknek munkáiból a legtöbbet tanult és akiknek elméleteit alkalmazni kívánja. Ezt a törekvést nagyra értékelem, mégis némileg bizonytalannak, vagy inkább *igazolatlannak* találom. Hogy pontosan mire gondolok, azt a Lipset–Rokkan tézis példáján szeretném megvilágítani. Fricz a magyar pártrendszer kialakulástörténetét elemezve – teljesen joggal – hívja segítségül az amerikai-norvég szerzőpárost, amikor így ír: „Érdemes ... megnézni, hogy egy, a XX. század végén demokratizálódó ország mintái és folyamatai mennyire



felelnek meg a század eleji nyugat-európai országokra méretezett Lipset–Rokkan-modellnek, azaz az általuk felvázolt legfőbb törésvonalak hogyan és mennyiben határozták-határozzák meg a magyarországi pártosodás folyamatát.” (27. o.)

Nem az okoz itt gondot, hogy az elemző Lipset és Rokkan elméletét választja metodológiai és tartalmi premisszájául, hanem az, hogy nem tartja szükségesnek megindokolni választását. Indokolásnak nem elegendő, hogy a politikatudomány egyik alaptéziséről van szó. A kérdés az – amit szerintem ideje lenne föltennünk –, hogy miért ez vált alaptézissé, illetve hogy miként is állunk a Lipset–Rokkan tézissel szemben álló szerzőkkel és iskolákkal. A metodológiai „precizitás” megkívánta volna, hogy a szerző alaposabban igazolja mintaválasztását. (Miért kellene a magyar pártosodásnak „megfelelnie” Lipseték tézisének?) Különösen akkor, ha – mint Fricz is utal rá – a szerzőpáros törésvonalai közül kettő (az osztály és a város-vidék) nem játszott tényleges szerepet a magyarországi rendszerváltásban. A másik kettő ugyan lényegesnek bizonyult (nyelvi-kulturális, illetve vallási), mégis fölvetődik a kérdés: ha a négyből csak kettő, akkor vajon az egész elmélet alkalmazható-e egyáltalán? A félreértések elkerülése végett: a magam részéről posszibilisnek tartom Lipseték elméletét hazai viszonyokra is, de halaszthatatlannak tartanám elméletük ütközését más elméletekkel, másrészt jelezni szeretném az elmélet korlátait is.

Míg Fricznél a nem kellően megalapozott módszertani kiindulás, addig a többi szerzőnél a módszertani premisszákat zárójelbe tétele okoz gondot. Mint utaltam rá, a hagyományos történetírás maga is válságban van; a történészek jelentős része érzi úgy, hogy az események rekonstruálása, „visszamondása” ma már nem elegendő (Lepényes 1995: 196–206). Ugyanakkor megnőtt a leíró történetírói iskolák aktivitása is, amelyek általában azt a kézenfekvő és közérthető érvert írják a zászlajukra, hogy a történelmet először *meg kell ismernünk* és csak utána van módunk az *értékelésre*.

De az újraaktíválódó hagyományos történetírói iskola reprezentánsai sem mondhatnak le arról, hogy önmagukat elhelyezzék *saját tradíciójukon* belül. Ripp Zoltán és Wéber Attila könyvének nincs ilyen törekvése, ami sajnálatos. Hiába írja Ripp, hogy munkája csak „történeti vázlat”, az olvasó (és a recenzens) egy történeti vázlat esetén is kíváncsi azokra a történetírói előképekre, kísérletekre, amelyekre (ha vannak ilyenek) a szerző támaszkodott. S vonatkozik ez Wéberre is: a nemzedékszociológiának igen tekintélyes az irodalma, és a szerzőnek legalább a jelzés szintjén segítenie kellett volna eldönteni, hogy a különféle nemzedéktipológiák mely ágához, irányzatához sorolja magát. Még akkor is, ha munkájában a FIDESZ elsősorban *politikai párt* mivoltában jelenik meg. Ugyanakkor éppen Wéber az, aki írásában visszatekintően beszél nemzedéki-szubkulturális tényezőkről, ami nyilvánvalóan arra utal, hogy a FIDESZ-t *mint jelenséget* ő maga is e nemzedékiség talajáról próbálja megközelíteni. Munkájának adóssága, hogy nem beszél a nemzedéki probléma szakirodalmáról (ha tetszik Karl

Mannheimtől Inglehartig és a társadalmi mozgalmak hetvenes-nyolcvanas évekbeli irodalmáig), vizsgálatának tárgyát ezáltal nem ruhazza fel kellő metodológiai kiindulópontokkal.

A szerzők közül Szalai Erzsébet foglalkozik leginkább vagy szinte kizárólag az elitek *magatartási* problémáival, az elitmagatartás állandó és változó elemeivel. Az általa meghonosított pszichológiai érzékenységgű szociológia, a magatartások kutatása rengeteg megfigyeléssel, tudományos nővummal gazdagította tudásunkat az elmúlt években, a metodológiai hátrországot azonban itt sem érzem kielégítőnek. Leginkább az *elit* és a politikai *magatartás* kategóriáit lehetett volna pontosabban meghatározni, illetve megjelölni azokat a szociológiai-politikai pszichológiai tradíciókat, amelyekhez a szerző kapcsolódni kíván. Időnként ugyan történik ilyesféle identifikációs kísérlet (pl. Habermas kapcsán), de ez túlságosan szituatív, az egész kötetre nézve nincs elegendő konstituáló ereje.

Az persze, hogy szerzőink viszonylag szellősen bánnak a metodológiai alapokkal, több okkal magyarázható. Az egyik magának a vizsgált témának (elitnek, pártoknak, pártrendszernek) az újonnan előálló, történelmileg *egyedi* jellege. Állampárti ditatúrából most mentünk át először demokráciába, és ez, azt gondolom, alaposan behatárolja a korábbiakban, más körülmények között fölhalmozott tudásanyag relevanciáját. Másodsor, a metodológiai bizonytalanság tükrére is a – jobb szó híján – *posztkuhniánus* korszaknak, amelyben lényegében nincsenek *paradigmák*, csak saját magukat konstituáló *narratívák* vannak. Paradigmák híján vagy relativizálódásuk idején pedig nem is jelent különösebb tudományos presztizst egy látszatcsatlakozás. Végül harmadszor a vizsgált munkák (talán a legkevesebbé Fricz Tamás munkája) *politikai* állásfoglalások is, a szélesebb értelemben vett politikai közvéleményt is befolyásolni kívánják, s ehhez a legadekvátabb eszközöket kellett megtalálniuk.

Mindezen „mentő” körülmények ellenére is úgy gondolom, a fenti munkák szerzőinek nagyobb gondot kellett volna fordítaniuk szakmai-tudományos hovatartozásuk meghatározására. Mondandójuk ettől semmiképpen nem szenvedett volna kárt, igaz, a recenzens helyzetét némileg megnehezítették volna.

## AZ ÁTALAKULÁS ELŐTÖRTÉNETE

Bár a kötetek elsősorban az 1990 utáni időszakra koncentrálnak, valamennyi szerző foglalkozik az átalakulás előtörténetével. Ebben a vonatkozásban Szalai Erzsébet kötete nyújtja a legmaradandóbbat.

Szalai korábbi munkáiban is rendkívül invenciózus és termékeny kísérleteket tett arra, hogy az államszocializmus *hatalmi* és *hatalmon kívüli* struktúráját leírja. Vizsgálódásainak nővuma annak a dinamikus együttmozgásnak a megrajzolása, amely egyfelől a hatalmat, másfelől a hatalmon kívüli csoportokat jellemezte. Szalai szerint a Kádár-rendszernek roppant differenciált hatalmi struktúrája volt,

amelyben különböző hatalmon belüli csoportok váltakozó hevessegi küzdelme zajlott, hol az egyik, hol a másik csoport átmeneti győzelmével. A Kádár-rendszer addig keltette viszonylag konszolidált, prosperáló puha diktatúra képét, amíg a politikát lényegében a hatalmon belüli látens váltógazdálkodás jellemezte. Amint új szereplők jelentek meg, a politika fogalma kiszélesült, többek között színre lépett az új reformer értelmiség és a demokratikus ellenzék. E két csoport (kiegészülve az új technokráciával, a hatalmon belüli gazdasági reformerekkel) alkotta azt az elitbázist, amely döntő volt a Kádár-rendszer bomlásában. Miért és hogyan találtak ezek a csoportok egymásra? Először is azért, mert a „társadalomban” gondolkodó, aktívan föllépő demokratikus ellenzéknek roppant szükségük voltak a tényleges társadalmi kapcsolataira; és így szinte törvényszerűen vezetett az útja a technokráciához, amely szintén nem konkrét társadalomban, hanem gazdasági racionalitásban gondolkodott. A technokratáknak viszont azért volt szükségük az ellenzékre, mert ideológusokat látott bennük. A két csoport (kiegészülve az új reformer értelmiséggel, azokkal, akik kutatóintézetekben és más intézményekben dolgoztak) leginkább baloldali elkötelezettsége és megváltásvágya, küldetésstudata miatt talált egymásra. Szalai Erzsébet tézise az, hogy már a nyolcvanas évek második felében készen állt az elitnek az a szövetsége, amely 1990 után átmenetileg fölbomlott ugyan, de azután 1994-ben újjrakötöttetett.

Hasonló gondolatokkal találkoztunk Fricz Tamásnál is, aki azonban – bár hangsúlyozottan nem történeti munkát írt – kitágítja a képet, és a magyar történelem trendjeiről beszél, amelyekben – függetlenül az adott politikai-hatalmi konstellációtól – megváltó típusú értelmiségi attitűdök alakulnak ki, szemben az alávetett, a megváltó akaratokat elszenvedő társadalmi passzivitással. A két okfejtés rokonítható, hiszen mindkét szerző az aktív elit-passzív társadalom dichotómiában írja le a Kádár-rendszert, az átalakulás előtörténetét és magát az átalakulást is. Csakhogy túlságosan is evidensnek veszik a fenti dichotómiát és kevésbé foglalkoznak azzal, hogy a nyolcvanas évek második felében kínálkozott-e másfajta lehetőség, mint a (látszólag) aktív elit és a (látszólag) passzív társadalom kettőssége. Alaposabb érvelés híján el kell fogadnunk, hogy a szerzők az átalakulás normatív hiányosságaként aposztrofálják a társadalom „visszaszorulását” és az elit „elszabadulását”. A recenzens szerint nem ártott volna tisztázni, hogy voltaképpen mi is a társadalom státusa a demokratikus átmenetre készülve (Reddaway 1993), illetve hogyan határozhatjuk meg a demokráciát (Belohradsky 1994: 263). A kelet-közép-európai rendszerváltások általában mutatják – és ez különösen a magyar variánsra igaz –, hogy a társadalmi aktivitás voltaképpen átmeneti volt és csak a politikai aktivitás előkészítése szempontjából volt jelentősége. Nem az elit „bűne” a társadalmi aktivitás abszorpciója, hanem maga az átalakulás, illetve az azt megelőző éra teremtette újra a Fricz által is említett történeti trendet. Az a tény, amelyet Gombár Csaba évekkal korábban említett (Gombár 1984: 118), hogy

tudniillik a magyar társadalomnak talán nincs is struktúrája, a nyolcvanas években oda vezetett, hogy semmilyen politikai kezdeményezésnek nem lehetett széles politikai bázisa, mondhatni a megszerveződő elit volt az egyetlen, viszonylag struktúrált működésre képes kör. Az előtörténet előtörténetéből (a magyar történelmi fejlődésből) érthetővé válik, hogy a társadalomnak miért kellett ismét „átengednie” a vezető szerepet a megváltó ideológiákat valló ellenelíteteknek.

Ami egy további problémát illet: Fricz Tamás igyekszik számbavenni a magyar többpártrendszer kialakulására ható tényezőket. Helyes az a kiindulópontja, hogy a különféle tényezőket nem azonos súlyúaknak és nem azonos tőről fakadónak érzi. Elemzésében a pártrendszerre ható tényezők exogén (külső) és endogén (belső) tényezőket különböztet meg. Exogén tényezőkn azokat érti, amelyek nem a pártok akarata által meghatározottak, míg az endogén tényezők éppen a pártok akaratától függenek. A megkülönböztetés azonban problematikus. Hogyan tározhatnak a pártosodás történetének fontosabb mozzanatai (19–27. o.) az exogén tényezők közé? Ez bizony nagyon is belső (endogén) tényező. Ezzel a klasszifikációs problémával együtt is úgy gondolom, hogy a felosztás (amelyben a politikatudomány számos klasszikus képviselője értelmeződik, adaptálódik) termékeny. Különösen arra hívnám föl a figyelmet, hogy szerző mint külső meghatározót külön is megemlíti (Lipset és Rokkan nyomán) a demokratikus állam és nemzet létrehozásának követelményét. Azt hiszem, itt nagyon eredeti és jól argumentált az okfejtés, ami az átalakulás előtörténete (és részben az átalakulás) kapcsán a nemzetépítés és a demokráciaépítés együttes kívánalmára vonatkozik.

Wéber Attila is vizsgálja választott pártja, a FIDESZ előtörténetét. A könyv lapjairól föltárul az a szocializációs iskola, amelyen a FIDESZ-nemzedék tagjai keresztülmentek a nyolcvanas évek első felétől kezdődően. Ez a szocializációs terep a szakkollégumok világa. A FIDESZ megalakulása előtt volt némi diszkrépancia a FIDESZ-nemzedék és az akkori demokratikus ellenzék elképzelései között. Ez a különbség legerőteljesebben a civil társadalom megítélésében mutatkozott. Míg az ellenzék 1987–88-ban a civil társadalomtól a politikai társadalomhoz közelítve, a makropolitika megváltoztatása irányában tájékozódott, a FIDESZ-előd nemzedék ekkoriban éppen a civil társadalom reorganizálása programját tűzte ki céljául. Érdekes, hogy a rendszerváltás után fordul a kocka: a FIDESZ válik inkább az intézményes demokrácia hívévé, míg az SZDSZ inkább követ társadalomközeli stratégiát (pl. a taxisblokáid időszakában). 1994 után pedig egyre hatástalanebbul próbál a társadalomra apellálni és egyre inkább a gazdasági racionalitás szószólójaként lép föl, miközben a FIDESZ a civil társadalom, a család, a közösség, a nemzet szószólója lesz.

Míg Szalai Erzsébet – láttuk – azt írja le, hogy milyen *szemléletbeli* hasonlóságok teremtették meg az alapját a késő-Kádár-kori értelmiség laza szövetségének, Wéber arról beszél, hogy kezdettől fogva milyen *markáns szociológiai különbségek* voltak a FIDESZ és az SZDSZ tábor között. A szerző a generációs, szociokulturális, illet-

ve a karrierorientációs különbségeket említi. (23. o.) Helyesen állapítja meg, hogy ezek a különbségek a közös ellenfél, az MSZMP elleni küzdelem időszakában elhalványultak, talán nem is mutatkoztak meg igazán. Sajnos nem elemzi bővebben ezeket a különbségeket, márpedig ez írása sikerességének szempontjából kulcskérdés. Mit is jelent valójában a szakkollégiumi szocializáció? Mit jelentenek a szociokulturális különbségek? Vagy mit jelent a karrierminták különbsége?

E hiányosságok ellenére is Wéber tárgyyszerűbben ítéli meg a FIDESZ és az SZDSZ előtörténetében rejlő különbségeket, mint az SZDSZ-ről monográfiát író Ripp Zoltán. Mivel Ripp a Kádár-rendszer utolsó éveit nem minden szereplőre kiterjedően elemzi (amit persze nem kérhetünk számon rajta, hiszen ő nem az összes szereplő vizsgálatát tűzte ki céljául), az SZDSZ–FIDESZ-viszonyról sincsenek a kezdetekig visszanyúló értelmezései. Számára a FIDESZ az SZDSZ *ellenlábasa* abban a periódusban is, amikor mind a két párt ellenzékben van, még hozzá olyan ellenlábás, amelynek lépései sokszor *provokáció számba* mennek (148. o.), máskor *ámokfutása* révén hívja föl magára a figyelmet (166. o.). Rippnek abban tökéletesen igaza lenne, ha azt a politikaelméletileg védhető nézetet képviselné, hogy az *azonos oldalon* (történetesen ellenzékben) álló pártok között is lehetnek roppant markáns különbségek, sőt feszültségek. Ám a szerző ezeket a különbségeket nem természetes különbségekként tünteti fel, hanem rangsorolni próbálja: a FIDESZ törekvéseit védhetetlennek, az SZDSZ-ét – ebben az összefüggésben – védhetőnek tünteti föl.

Azért tettem az „ebben az összefüggésben” megszorítást, mert Ripp egyébként a megszokottnál kritikusabb az SZDSZ-szel szemben is. E kritika visszatérő eleme az SZDSZ elitista jellege (23. o.), amely – mint láttuk – a többi szerzőnél is gyakorta fölvetődő kritikai elem. De bírálja Ripp az SZDSZ taxisblokádi körüli stratégiáját, illetve a blokádi társadalmi jellegének SZDSZ-es félreértését is (71. o.).

Az SZDSZ, illetve elődszervezete, a demokratikus ellenzék legfőbb erényeként a szerző a *stratégiaalkotó* és *-változtató* képességét jelöli meg, azt állítva, hogy az SZDSZ az a párt, amely képes folyamatosan a *változó helyzethez* igazítani stratégiáját. A könyv voltaképpen e stratégiaváltások foglalatára. Érzékletes és jó foglalat az SZDSZ politikájának hullámzásáról a *radikalizmus* és a *mérsékeltetés* között. Mindenesetre a könyv nem hagy kétséget afelől, hogy az SZDSZ stratégiaalkotó tőkéje a Kádár-rendszerben halmozódott föl, azzal, hogy a nyolcvanas években a legkülönbözőbb programokat dolgozta ki a *rendezett átmenet* maximájának szem előtt tartásával. Versenyképessége tehát *tartós* Kádár-rendszerbeli jelenlétével függ össze.

Szerzőink között nincs vita, hogy azok az éltek vannak előnyben, amelyek 1990-et megelőzően az első vagy a második nyilvánosságban politikai előiskolán mentek keresztül, amelyeknek *informális* befolyása jóval nagyobb volt számukra. Azok az irányzatok, amelyek sem formális, sem informális pozíciókat nem töltöttek be, átmeneti előtérbe kerülés után 1994-ben visszaszorultak.

## PÁRTOSODÁS ÉS PÁRTRENDSZER

A fentiekből következően a pártosodásnak és a pártrendszer kialakulásának vannak kizárólag az előző rendszerből levezethető összefüggései. Ilyen például a FIDESZ és az SZDSZ története, illetve a közöttük lévő viszony alakulása. Ripp Zoltán és Wéber Attila könyveivel szemben nem is támaszthatunk más követelményt (mint láttuk, politikatörténeti-metodológiai tradíciókban nem kívánják elhelyezni magukat), mint az, hogy minél hitelesebben írják le választott pártjuk működését.

Az egy-egy pártról szóló monográfiáknak azonban roppant nagyok a veszélyei, hiszen a szerző akármennyire is igyekszik tárgyilagosnak maradni *választott pártja* elbírálásában (s szerzőink ilyen szempontú tárgyilagosságában egy pillanatra sincs kétségem), nehézséget okozhat számára a *rivalis* pártokat illető tárgyilagosság, vagy éppen séggel az adott párton belüli irányzatok egyenrangúságának elismerése. Említettem már, hogy Ripp Zoltán esetében a FIDESZ csak mint torzkép jelenik meg, amiből világosan következtetni lehet a szerző FIDESZ-t illető vélekedéseire. Nézetem szerint azonban a monográfus az általa nem kedvelt párt ténykedését sem írhatja le olyan kategóriákban, mint provokáció, ámokfutás és így tovább. Politikusok minősíthetik (és minősítik is) egymást a legvégletesebb kifejezésekkel, de az elemzőnek mindig a *politikai összefolyamat természetét* kell szem előtt tartania vagy ha tetszik: a *konfliktus és a konszenzus* elemeinek együttes jelenlétét. Nem létezik olyan politika, amelyik egyfelől megalapozott *stratégiára*, másfelől tudatos *provokációra* épül. Ez a mesék világa. Értékelő elemzésben nincs helye.

Amennyire nincs szerencséje Rippnek a FIDESZ–SZDSZ viszony leírásában, olyan szerencsés kézzel nyúlt az SZDSZ-en *belüli* konfliktusok problematikájához. A Tölgyessy kontra Pető konfliktus viszonylag bő tárgyalásban részesül, és többé-kevésbé érthetővé válik a leírtak alapján. Bár még mindig azt gondolom, hogy talán Tölgyessy Péter emlékirataiból fogjuk megtudni a legtöbbet a konfliktusok igazi forrásairól.

Ugyancsak Ripp érdeméért kell megemlíteni, hogy az SZDSZ stratégiaváltásai sorában külön is foglalkozik a társadalmi orientáció újrafölvételével a Charta kialakulása kapcsán. Utaltam már rá, hogy Ripp az SZDSZ-t gyakori stratégiaváltoztató pártnak ábrázolja, s ezek a változtatások mindig kötődnek a társadalom hangulat- és állapotváltozásaihoz. 1989 őszén volt a pártnak egy antikommunista fordulata, 1990 tavaszán, az elvesztett választások után egy „paktumos” fordulata 1990 végétől, 1991 elejétől egy ismételt radikalizálódása (nem kis részben a FIDESZ határpárti megegyezésre vonatkozó javaslatával egyidőben). A radikális kormánybuktató stratégia azonban az MDF-vezette kormány konszolidációja kapcsán 1991-ben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az újabb fordulat ennek a kudarcnak a fölismeréséből, továbbá az SZDSZ-elit *szorult helyzetéből* adódik. Ez az a korszak, amikor Tölgyessy Péter a párt elnöke,

és a régi demokratikus ellenzéki kör a párton belül ellenzékben van. Ebben a szituációban következik az SZDSZ újabb stratégia váltása: *a társadalomra figyelő gondolkodás rehabilitása*. Ez a stratégiai fordulat már a Charta nyilatkozat kibocsátása előtt megérlelődik az SZDSZ meghatározó, ekkor informális pozícióban lévő elitjében. Ennek a váltásnak a foglalata a *Szabad Demokraták jövője* című 1992-es kiadvány, amely a Kossuth Klubban megrendezett vita előadásait tartalmazza. Ez a társadalmat a középpontba helyező váltás lett az MSZP–SZDSZ-együttműködés alapja.

A folyamatot Ripp jól követhetően, pontosan írja le, és ugyanezt kell mondanom Weber Attiláról is, aki szintén keresi a választ a két liberális párt egymástól való eltávolodására, illetve az MSZP–SZDSZ közeledésére. Weber szerint is a társadalomhoz való viszony *különbözősége* volt az egyik fő probléma. A FIDESZ 1991–1992-es fölfutásának egyik magyarázata a *tiltakozó szavazók* megnyerése volt. Azoké a szavazóké, akik kiábrándultak az MDF és az SZDSZ által generált ideológiai vitákból. A FIDESZ pragmatizmusa a kiábrándultak rokonszenvének bezsebelésében állott, és a Charta ezt a szituációt változtatta meg. Az SZDSZ és az MSZP ugyanis nem *ideológiai* alternatívát kívánt állítani a kormánykoalícióval szemben, hanem *társadalmi*, azaz a pragmatikus FIDESZ imázsát támadta meg. És a Tölgyessy vezette hivatalos SZDSZ-t is, amely politikai-ideológiai alapon próbált alternatívát állítani az MDF-Magyarországgal szemben.

Weber nagyon helyesen mutat rá arra is, hogy erről szólt az Orbán Viktor és Fodor Gábor között kirobbant – majd Fodor kiválásával végződő – konfliktus is (57. o.). De éppen ott bizonytalanodik el, ahol e különbségeket értelmezni-elemezni kellene. Nem derül ki, hogy mennyiben volt más<sup>a</sup> Fodor-fémjelezte társadalmopolitikai stratégia, mint az Orbán képviselte elgondolás. És sajnos csak megemlíti, hogy a média sem segítette a konfliktusok tisztázását.

A két párttörténetről összegezve azt mondhatjuk, hogy csak részben oldják meg a *választott pártjukon belüli* konfliktusok értelmezését, és nem tudnak mélyreható következtetésekre jutni az ellentétek elemzéséből. Fricz Tamás munkája viszont éppen azt a feladatot tűzi maga elé, hogy – sok egyéb mellett – a pártok *belső* konfliktusairól is beszéljen. Fricz számára természetes, hogy egy párton belül konfliktusok vannak, mégpedig két vonatkozásban is. Először is, természetesek a konfliktusok a párt különböző politikai elitjei között; másodszor pedig eltérések vannak a pártvezetés és a tagság között. Mindkét viszonylatról elég részletes képet nyerhetünk a nyugati politikatudományból, amelynek számos képviselőjét, illetve az általuk képviselt nézeteket (Robert Michelstől Samuel Eldersweldig) Fricz is elemzi. Megállapítja, hogy egy párton belül különböző elitcsoportok különböző politikai alternatívákat képviselhetnek (141. o.), de az elitcsoportok belső demokratizmusa nem azonos a tagság egészére kiterjedő demokratizmussal (172. o.). A magyar pártosodás jellegzetessége, hogy – csakúgy mint az egyes pártok esetében – a platformosodás

is fölülről jött létre (176. o.), voltaképpen tehát elitpártosodásról beszélhetünk (194. o.).

Fricz azonban szerencsére az elitpártosodás fogalmát nem pejoratív értelemben használja, majd hozzáteszi: a pártelitek által kínált ideológiai lehetőségek többnyire nincsenek összhangban a tagság elvárásaival (176. o.). Fricznek az elitdemokráciáról szóló ténymegállapításával (mert annak és nem értékítéletnek szánja) egyetérthetünk. Vitatható azonban, amit a tagság feltételezett elvárásairól mond. Különösen az a tétel tűnik problematikusnak, amely a pártokat *konfliktus-*, az állampolgárokat *konszenzusorientáltak* tekinti. Ezzel szemben úgy látom, közelebb áll a valósághoz az a megállapítás, hogy a pártok éppen annyira konfliktus-, mint amennyire konszenzusorientáltak, és mindkét motívum jelen van az állampolgárok szintjén is. Egyébként ezt az állítást Fricz nem tudja megvédeni, ha a politikai kultúráról írottakkal vetjük össze. Ha ugyanis elfogadjuk azt, hogy a magyar politikai rendszernek (Almond és Lijphart nyomán) *fragmentált* a politikai kultúrája, akkor ez a fragmentáltság tartósan nem maradhat fenn pusztán a mindenkori politikai elit szándékának megfelelően. Ha a társadalom homogén politikai kultúrával rendelkezne (mint Fricz állítja), igaz lenne az állítás. Csakhogy éppen arról van szó, hogy a fragmentáció nem pusztán a politikai elitre, hanem a társadalomra is kiterjed. Olyannyira, hogy egyes elemzők már nem is fragmentációról, hanem *szegmentációról* beszélnek (Enyedi 1993:41). Úgy érzem tehát, hogy nem kellően alátámasztott a könyvben előadott duális szemlélet (konfliktus versus konszenzusorientáltság; fragmentált elitkultúra versus homogén állampolgári politikai kultúra). Nem tűnik megfelelő magyarázatnak (Fricz is megpróbálkozik vele), hogy az állampolgárok a gazdasági kérdések felé szeretnék terelni a pártokat az ideológiai vitáktól, azaz a konfliktusoktól a konszenzus felé. Ilyen állampolgári motívációk alapján még sohasem sikerült a pártrendszer „racionalizálása”, pedig e században többször is megpróbálkoztak vele. Mindkétszer (a századelőn, illetve 1945 után) fölmerült a *gazdaságpolitikai* pártok jelszava a *közjogi-ideológiai* pártokkal szemben. És mindkétszer csúfosan lezerepeltek ezek a párok, mint ahogy Palotás János pragmatikus, gazdasági célokat kitűző néhai Köztársaság Pártja is. Nem tennék tehát egyenlőségjelet a diffúz választói akarat és a gazdaságpolitikai pártok realitása közé. Lehet, hogy az állampolgár fejében egy idealizált, gazdasági csodát teremtő párt él, de amikor a szavazásra kerül a sor, nagy valószínűséggel a már létező kínálatból választ, nem kis részben politikai kultúrájának, családi hátterének, neveltetésének, szubkultúrájának, azaz csupa *nem gazdasági* faktornak megfelelően.

Ami pedig a pártrendszer egészét illeti, sajnálom, hogy Fricz megállt félúton. Helytállóan állapítja meg, hogy a pártok és az egész pártrendszer (Nyugat-Európában) alapvető változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Valóban: a pártok ma már *nem a társadalom*, hanem az *állam* részei. Ám nem tesz kísérletet arra, hogy ezt a változásfolyamatot behatóbban elemezze. Az a korábban már jelzett kívá-



nalom, hogy tudniillik a pártok a társadalmat érdeklő problémákkal foglalkozzanak, olyan igény, amelynek indokoltsága éppen a *megváltozott pártfunkciók* miatt szorulna újraértelmezésre. Ha a pártrendszer a társadalom része lenne (mint volt a tömegpártok időszakában), akkor a vele szemben megfogalmazott kívánság nemcsak jogos, de teljesíthető is, hiszen egybevág a „társadalmi” alapokon nyugvó pártok identitásával. De mi történik akkor, ha a pártok elszakadnak a társadalmi talajtól és a társadalom csak mint *hivatkozási alap*, mint szavazatszerzési terep jelenik meg számukra? Ilyen helyzetben az „állami” párt(rendszer), ha akarná, sem tudná képviselni a társadalom által megfogalmazott kívánalmakat, mert ez a pártrendszer organikusan már nem társadalmi alapokon nyugszik (Katz-Mair 1995:23-24). Voltaképpen a posztmodern problémájánál vagyunk, amit a pártrendszerre vonatkoztatva úgy fogalmazhatunk meg, hogy beléptünk a professzionális-állami pártok korába, ugyanakkor a társadalom jelentős része ezt a változást „nem vette tudomásul”, és hagyományos érdekképviseleti, jólétnövelő, biztonságadó és egyéb funkciók teljesítését várja a pártrendszertől. Amire az – természetesen – nem képes.

A szerző tehát jól látja a változást, csak éppen annak mechanizmusát, az új funkciók mindennapi működését, a pártrendszer és a választók kapcsolatrendszerének *áttételeit* nem tudja érzékeltetni. Rögtön hozzátésem: másik három szerzőnk is túlságosan ragaszkodik a pártok és állampolgárok viszonyának – ha tetszik – hagyományos megközelítéséhez, amelynek lényege a pártok és a pártrendszer *ideológiai-kulturális* mozgásformákban történő bemutatása. Az 1990 után kialakuló magyar pártrendszer azonban nem csupán a gyűjtőpárti modellt igyekszik adaptálni a nyugat-európai legújabb pártfejlődésből, hanem magában hordozza a nyugati pártok *legújabb* (a hetvenes, de leginkább a nyolcvanas években kezdődő) fejlődési tendenciáit, a pártrendszer befagyásával *párhuzamosan* a pártrendszer kiürülését, társadalmiatlanodását is. Ennek a folyamatnak – többek között – az a jellegzetessége, hogy egy párt *egyszerre* kulturális, politikai, szakmai és lobbyképződmény, ezek a funkciók egy párton belül is konfliktusban állnak egymással és rendkívül kevésbé átláthatók. A társadalom mint képviselendő fikció legfeljebb *hozzárendelődik* egy-egy párton belüli elitcsoport alkalmi akcióihoz, de nincs a pártnak olyan elitcsoportja, amelyhez a társadalom egésze folyamatosan hozzárendelhető lenne.

Elemzett könyveink még nem tudósítanak erről a megváltozott világról, ami természetesen annak is köszönhető, hogy roppant nehéz erről az „újról” empirikus adatokat szerezni. Azt gondolom azonban, hogy hovatovább az egyik legfontosabb politikatudományi feladat (legalábbis a pártkutatók számára), hogy a pártrendszer eme újabb jelenségeiről minél többet megtudjanak.

## POLITIKAI ELITEK A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Míg Fricz, Ripp és Wéber döntően a pártok, illetve a pártrendszer átalakulását vizsgálja, addig Szalai Erzsébetet az izgatja, hogy miként módosult a Kádár-rendszer meghatározó elitcsoportjainak helyzete és felfogása az átalakulást követően. Mint már korábban láttuk: a szerző meghatározónak a késő-kádári technokráciát, a demokratikus ellenzékét, valamint az új reformer értelmiséget tekinti, összefoglalóan az úgynevezett 68-as nemzedék tagjait. Úgy látja, hogy ezen elitek mozgása, egymáshoz való viszonya sokban meghatározza az 1990 utáni társadalmi, politikai folyamatok jellegét is. Még akkor is, ha formálisan egy másik, a népi íróból verbuválódó elit került kormányzati pozícióba az 1990-es választásokot követően. Szalai pontosan érzékelteti, hogy az MDF és szövetségesei mögött távolról sem állott olyan évtizedes *kapcsolati háló*, mint az SZDSZ és az MSZP (pontosabban e két párt bizonyos körei) között.

S éppen ennek a kapcsolati hálónak a folyamatossága jelentette a két párt közötti „új szövetség” alapját 1994-ben. „A kapcsolati háló regenerálása nem volt nehéz – írja Szalai –, mert az informális kapcsolatok valójában soha nem szakadtak meg, és amikor »helyzet« keletkezett, az MSZP és az SZDSZ közeledésének képében jelentek meg. Ez az értékrendszerek közös elemei motiválta kölcsönös vonzalmon alapult, bár természetesen nem volt érdektelen. (31. o.) Majd néhány sorral alább így ír: „Az egymásratalálásban döntő szerepe volt továbbá a demokratikus ellenzék és utódai késő-kádári technokrácia iránti hagyományos vonzódásának – a késő-kádári technokrácia a gazdasági hatalomért folytatott viharos harcban erősebbé vált, mint valaha...” (Uo.)

Ezek az idézetek újabb színekkel gazdagítják a pártok belső tagoltságáról a szerzőink (főként Fricz Tamás) által írottakat. Arról van ugyanis szó, hogy a pártokat nem elegendő csupán saját, *belső* struktúrájuk (az egyes pártelitek egymáshoz való viszonya, illetve a pártvezetés és a tagság kapcsolata) alapján vizsgálni, a pártok döntéseinek alakulásában olykor meghatározó szerepet töltenek be a pártok *holdudvarába* tartozó értelmiségi körök, ha tetszik: a *pártközvélemények*. Szalai Erzsébet kutatásai alapján azt mondhatjuk, hogy ezek az élitek, értelmiségi körök, közvélemények képesek arra, hogy országos súlyú kérdésekben meghatározó módon hallassák a hangjukat.

De arról is szó van, hogy egy szövetségkötéshez korántsem szükséges a *teljes* pártközvélemény egyetértése. Az 1994-es MSZP-SZDSZ-koalíciókötés hátterében a két domináns csoport állt: a volt demokratikus ellenzék és a technokrácia. S ennek a két csoportnak a befolyása elegendő volt ahhoz, hogy a koalíció létrejöjjön. Amikor tehát Szalai „értékrendszerek közös elemei motiválta kölcsönös vonzalomról ír”, akkor hangsúlyozni kell, hogy ez a vonzalom csak *erre a két csoportra*, tehát a demokratikus ellenzékéből kinövő szellemi körre és a technokráciára vonatkozik. Valóban ők rendelkeztek olyan

kapcsolati hálóval, amelyet regenerálni lehetett már a Chartától kezdődően, de méginkább 1994 után.

Ha pedig ez így van (s ebben osztom a szerző véleményét), akkor ennek komoly teoretikus és gyakorlati következményei vannak a koalíciós együttműködés egészére. Ami a teoretikus következményeket illeti: egy koalíció létrejötte mögött nem kötelezően áll *általános* értékrendbeli hasonlóság vagy kölcsönös vonzalom. Ha ilyen általános, azaz a pártelitek és pártközvélemények teljességére kiterjedő rokonszenv lett volna a koalíciókötés alapja, akkor bizonyosan nem jött volna létre a koalíció. Már csak azért sem, mert szociológiai vizsgálatok föltárták, hogy milyen nagymértékben eltér egymástól a két párt szimpatizánsainak értékrendszere (Fischer 1994). A koalíciókötés alapja az, hogy a párton belüli, illetve a párthoz kötődő értelmiség körében *domináns-e* a koalíciót pártolók pozíciója. Amennyiben igen, úgy létrejöhet, amennyiben nem, elmarad a koalíciókötés. 1994-ben mindkét pártban meghatározó volt azon körök befolyása, amelyek – nem kis részben a társadalom akaratára hivatkozva – a közös kormányzást proponálták.

De mi a mostani permanens koalíciós válsághelyzet oka? Szalai ezt a kérdést is felteszi, és azt a választ adja rá, hogy a kapcsolati háló említett regenerálódása voltaképpen csak *átmeneti* jelenség. A technokráciának a késő-kádári korszakban és a demokrácia első éveiben szüksége volt ideológusokra (s ezt a szerepet töltötte be a demokratikus ellenzék), mára viszont kiderült: a továbbiakban nincs szükség ideológusokra (38. o.; 129–130. o.). Ez egyfelől pozitív következményekkel is járhatna, hiszen közelebb kerülhetnének az olyannyira igényelt *szakmaiság* előtérbe kerüléséhez, illetve a hagyományos értelmiségi-megváltói szerepek visszaszorulásához. Csak-hogy ez nincs így: a hagyományos értelmiségi szerep nemhogy felbomlott volna, de felbomlása *el sem kezdődött* (95. o.). Másfelől az ideológiai béklyóktól szabadulni igyekvő technokratikus racionalitás mindenféle kreativitást nélkülöz. A technokrata elit az 1978 óta megtanult válaszokat ismétli, ahelyett, hogy revidálná és az új követelményekhez igazítaná gondolkodását.

Milyenek ezek az új követelmények? Mindenekelőtt arról van szó, hogy a társadalom igényei figyelembe vételessenek. Láttuk korábban, hogy szerzőink (különösen Weber és Ripp) az SZDSZ és az MSZP 1992-től kezdődő együttműködésében egy *társadalmi* ellenideológia megfogalmazását látták. Szalai Erzsébet is úgy foglal állást, hogy az új politikai elit 1994-es hatalomra kerülése hatterében a társadalom *biztonságigénye* állott (35. o.). Még az SZDSZ '94-es választási programja is ellentmondásos volt: bár felvázolta a gazdasági rendszer átalakításának *radikális* programját, *metakommunikációjában* „a társadalom stabilitásigényét, megkapaszkodási vágyát igyekezett kielégíteni” (91. o.). „A választásokon győztes pártok megtanulták... a társadalom megszólításának, a társadalommal való kapcsolat megteremtésének művészetét. Nem találtak azonban megoldást a dilemmára” (92. o.). Arra a dilemmára, hogy milyen is legyen a társadalom

státusa a demokráciában. Eljutottak tehát a szlogenekig, de semmi kreativitást nem mutattak. A társadalom tényleges mélyfolyamatairól nem volt elképzelésük. „E szemlélettől – írja a szerző – tökéletesen idegenek voltak azok a kalkulációk, hogy hogyan fogja a folyamat (ti. a rendszerváltás – Cs. E.) a társadalom különböző rétegeit érinteni, hogy lehet széles rétegeket az átalakulásban érdekeltté tenni, egyáltalán milyen változást akar a társadalom, azon kívül, hogy parlamenti demokráciát akar” (26. o.).

Szalai tehát úgy látja, hogy mind a rendszerváltás egész folyamatából, mind az 1994 utáni koalíciós kormányzásból hiányzik a társadalom tényleges érdekeinek figyelembe vétele, annak ellenére, hogy retorikailag a mostani kormány „társadalmi” biztonságnövelő programmal nyerte meg a választásokat. Egyhelyütt azt a meghökkentő megállapítást teszi, hogy a mai kormányzópartok maguk járultak hozzá „a harmadik út gondolatának devalválódásához – melynek képviselője immár a MIÉP-re maradt” (92. o.). Ebből a megjegyzésből mint ha az tűnne ki, hogy Szalai életképesnek tartja ma is egy harmadikutas politikát, bár hogy pontosan mit is ért ezen, azt nem fejtja ki.

Azzal a megállapítással azonban, hogy az értelmiség elmulasztotta a gondolkodási alternatívák kimunkálását, egyetérthetünk. Valóban hiányoznak, a társadalom- és gazdaságpolitikára vonatkozó rivális elméletek, és ez roppant mód beszűkíti a választható alternatívák körét, illetve a viták szellemi horizontját. Ugyanakkor nem értek egyet azzal, hogy ezek a viták csak a szociálliberális oldalon *belülre* korlátozódjának (37. o.). Ha jól értem a szerző mondanóját, miszerint a technokratikus hatalom „elszabadulása súlyos veszély, a kreatív értelmiségi ellenteóriáknak a *legszélesebb* világnézeti alapokon kellene megfogalmazódnuk. Éppen az a mostani időszak kihívása, hogy Magyarországon *több egyenrangú elit* jöjjön létre és megtörjön egy hosszú történelmi trend, a technokratikus kényszereselekvés vagy a kényszerre való hivatkozások hosszú láncolata. De ez már egy más történet, amellyel szerzőink – érthetően – nem foglalkoznak.

Azzal kezdtük, hogy műfajilag meglehetősen különböző alkotásokról van szó, amelyeket mégis rokonít témaválasztásuk úttörő jellege. Befejezésül ennél többet is mondhatunk. Vizsgált könyveink – minden főntebb kritiká ellenére – körvonalazzák szakterületük kutatásának alapjait, viszonyítási pontjait. A pártrendszer vizsgálatakor a továbbiakban megkerülhetetlen lesz Fricz szintézise; az SZDSZ és a FIDESZ újabb elemzői Ripp és Weber munkáira támaszkodhatnak majd; az élitek viselkedéslelektanának vizsgálói pedig Szalai Erzsébet munkásságától kell, hogy elinduljanak.

## HIVATKOZÁSOK

- Belohradský, Václav 1994. Mi a liberális demokrácia? In: *A kapitalizmus és a polgári erény*. Kalligram Kiadó
- Enyedi Zsolt 1993. Pillér és szubkultúra. A politikai-kulturális tagolódás egy lehetséges fogalmi kerete. *Politikatudományi Szemle*, 4, 21-50.
- Fischer György 1994. Pártok és táborok. *Beszélő*, június 2.
- Gombár Csaba 1984. A társadalom szerkezete, a történelem, valamint a megértés nehézségei. In: *Egy állampolgár gondolatai*. Kossuth Kiadó
- Katz, Richard-Peter, Mair 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1, 5-28.
- Lepénies, Wolf 1995. A mentalitás történetétől a mentalitás politikájáig. *BUKSZ*, nyár
- Reddaway, Peter 1994. A tömegek szerepe az átalakulásban. *Európai Szemle*, 1.

# A magyar politikatudomány válogatott bibliográfiája

*1996. harmadik negyedév*

BALOGH István

A modernség új értelmezései.

Bp.: MTA PTI 1996. (Politikatudományi műhelytanulmányok 2. sz.)

BIHARI Mihály

Magyar politika 1945–1995. (A magyar politikai rendszer történetének főbb szakaszai a második világháború után.)

Bp.: Korona K. 1996.

BOZÓKI András

Magyar panoptikum.

Bp.: Kávé K. 1996.

COING, Helmut

A jogfilozófia alapjai.

Bp.: Osiris 1996. (Osiris tankönyvek)

Emlékkülés Magyarország államformájáról szóló

1946. évi I. törvénycikk kihirdetésének 50. évfordulója alkalmából  
1996. január 31.

Bp.: Igazságügyi Minisztérium Sajtótitkársága 1996.

FEJÉR Ádám

Röpirat a közélet megújulásáról.

Szeged: JATE 1996. (Szegedi Bölcsészfüzetek)

---

# ABSTRACTS

---

RÓBERT ANGELUŞ - RÓBERT TARDOS

## ELECTORAL PARTICIPATION IN HUNGARY 1990-1994

The study is based on two kinds of empirical data sources. On one hand, it has utilized survey findings from representative samples of the adult population covering the period of the two multi-party parliamentary elections having taken place since the change of system. On the other, an ecological data-base has been developed by means of electoral and other (socio-demographic, economic, cultural, etc) statistics covering the 3000-odd settlements of Hungary. These two types of data have facilitated the implementation of a kind of multi-level analysis on the participation behavior of Hungarian electors.

As a starting point, the study raises the question of the explanations of the relatively low voter turnout by the background of an international comparison. On the basis of survey findings at the individual level, it emphasises the unequal distribution of socio-economic and cultural resources, out of which recently income differences have come especially to the foreground. At the ecological level some other factors have been revealed as well. While in 1990, on the occasion of the first pluralistic election the population of regions formerly favored by the socialist regime (like those in the heavy-industry areas) were significantly underrepresented among the electorate, by 1994 they reemerged at the political arena to help the victory of the Socialist Party. This fact contributed to the mobilization of a specific segment of the population and a slight increase of the voter turnout by the second parliamentary election.

ANDRÁS KÖRÖSÉNYI

## DEMOCRACY AND PATRONAGE

*The Relationship of Politicians and Civil Servants*

From the turn of the 1980s and 1990s such a general view, penetrating even into works of professional standard, has spread, according to which modern democracy and the state based on the rule of law are characterised by the total separation of party politics from public

administration: while politics is the world of party and group interests, the politically neutral and autonomous public administration is the world of common interest and common good. This professional and general view can be summarised as follows:

1. Politics can only govern public administration via the legal subject: civil servants may advance in their career only on the basis of their expertise and output in public administration. 2. The politicians, obtaining public offices by election, have no, or only a limited authority to appoint for jobs in the civil service: thus the political summit of executive power, that is government is separated from administration, from the entire institutional and personal apparatus of public administration. 3. A divergence from these requirements – thus political patronage wrongly referred to as a system of clients – is such a deviance which does not suit the norms of democratic politics and the state based on the rule of law and its Western practice.

It is the thesis of the present writing that the above mentioned view on the relationship of (party) politics and public administration as evolved in Hungary is a lopsided one, which does not meet the normative principles of democratic public administration, nor the actual practice of politics and public administration as it has developed in democracy. On the one hand in the *normative dimension* the autonomy and political neutrality of public administration there is an opposing (and not subordinated) norm, counterbalancing it, namely the *democratic, or political control of public administration*. On the other hand the Hungarian political image of Western democracies does not correspond to the actual practice of democracy. In fact there is the principle of responsibility of public administration towards the political leadership, and the broad interrelationship of politics and public administration as a result of the evolution of the modern party systems, and *political patronage* is at work in a series of fields. Therefore democracy and patronage are not opposing, but interrelated concepts. In the modern democracies government is based on a smaller or larger extent of political patronage. As contrasted to the tendency of growing bureaucracy in the modern age, the elected politicians constantly strive to politicise civil servants (or at least their topmost bracket), to maintain, or expand political patronage. In fact patronage is the most important means of political control over public administration and of the realisation of the governmental programme, and of giving awards to their political followers and supporters.

Thus politics and public administration are significantly interlinked. Public administration is not simply a means of political leadership and not simply the executive: but it possesses autonomous power, it is an institution of dominance, that is *bureaucracy*. As a result the separation of the roles of politicians and civil servants is not so marked either.

The upper stratum of civil servants is an important agent of "policy making", or of shaping "public policy", and it is also a part of the political process (politics). This is the world of *political public*



*administration*. If the types of activity in public administration are functionally differentiated, then we may differentiate political public administration in addition to the traditional classification of the administration of "law and order", servicing, organisation and economics. Political public administration is defined by its 'closeness to politics'; the function of political public administration is to serve the political leadership. It is led by political considerations and it primarily differs from political leadership by its responsibility and not by its relationship with the legal order. Its sphere of mobility is big, its association with law is not any closer than that of the politicians. Political public administration constitutes a part of the political leadership in the broader sense of the term. The public administration of ministries, which is classified under the heading of administration by the classical teaching, is a typical institution of this political public administration.

TAMÁS GYÓRFI

#### THE POLITICAL ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT

*Notes on the usefulness of the term of judicial activism*

The Constitutional Court is often charged with political activity and judicial activism. The aim of the study is to assess how far and in what sense these propositions are true. The first section of the study defines the meaning of political activity (as the power to make value-judgements of social importance), the second one identifies the circumstances under which judges have to make value-judgements. For this purpose the concept of hard cases is introduced, and different types of hard cases are exemplified. In this context the term activism means that the judge is willing to decide hard cases. The third section is concerned with the question how hard cases should be decided. To answer this question the study applies three models of the judicial role (The Consensus Model, The Coherence Model and The Deputy Legislator Model) which represent different attitudes and approaches to judicial law-making. In this context the use of the term activism is fruitless, because there are more than two plausible models and these cannot be ranked on a single scale as more or less political. The fourth section deals with the problem which hard cases should be decided by the Court, and concludes that there is no principled answer available to this question. The last section is devoted to the consequences of judicial decisions. The Constitution imposes limitations on the law-creating power of the legislature. Since these limitations are themselves the product of constitutional interpretation, the borderlines of legislative competence are drawn by the Constitutional Court. In this context the term activism makes sense: the narrower the area of legislative competence is drawn by the judge, the more activist he is. The final conclusion of the study is that the relation of the different uses of activism is not necessary, but contingent.