
TANULMÁNYOK

CSIZMADIA ERVIN

Pártok és agytrösztök

*Think-tank szervezetek Nyugat-Európában
és Magyarországon**

Az 1998. évi magyarországi parlamenti választások sokak számára meglepő eredményt hoztak: a szocialista-liberális koalíciót Fidesz-vezette jobbközép koalíció váltotta fel. Az eredmények indoklását illetően nagyjából négy magyarázattípust különböztethetünk meg.

Az első szerint az előző koalíció vereségét az *elbizakodottság*, a kormányon maradás biztos hite okozta. Kétségtelen, hogy a koalíciós pártok a maguknak tulajdonított makropolitikai (EU-csatlakozás, NATO) és makrogazdasági (gazdasági stabilizáció) sikerek alapján nemigen számoltak komolyan a választási vereséggel.

A második magyarázat – ebből is adódóan – az, hogy *rossz kampányt* folytattak, azaz lényegében a folytonosságra helyezték a hangsúlyt, és nem vették észre, hogy a makromutatók javulása nem garancia az újraválasztásra.

Harmadszor a koalíción belüli *zilált állapotokat* szokás említeni, illetve azt, hogy a kampány küszöbén számos konfliktus (például a székesfehérvári romaügy, a bős-nagymarosi vízlépcső ügye) terhelte az MSZP és az SZDSZ amúgy sem felhőtlen viszonyát.

Végül a balközép koalíció leváltásának döntő tényezőjeként utalnak a *jobboldal összefogására*. Összefogás nélkül nem lett volna esélyük a jobbközép-jobboldali pártoknak kormányalakításra.

A fenti magyarázatok lényeges összefüggésekre világítanak rá és meggyőző erejűek. Ebben a tanulmányban mégis másfajta megközelítéssel próbálkozom. Azt a hipotézist szeretném kifejteni – és amennyire lehetséges, igazolni is –, hogy a magyarországi választások kimenetelében kulcsszerepet játszottak a *politikai agytrösztök*, pontosabban az agytröszt-

* Csizmadia Ervin tanulmányát vitaindító írásként közöljük, és a hozzászólások az 1999/1. számban következnek.

tök kimutatható koncentrálódása a jobbközép pártok holdudvarában. Különben – a fenti magyarázatok ellenére – a konzervatív oldal pártjai nem tudtak volna ütőképes alternatívát állítani a szocialista-liberális koalícióval szemben.

Az első részben kísérletet teszek a think-tank szervezetek definíciójára, fogalomértelmezésére. A második részben felvázolom az agytrösztök kialakulásának két nagy hullámát, majd a harmadik részben a think-tank szervezetek funkcióival, a politikai és a szélesebb értelemben vett közéletben betöltött szerepükkel foglalkozom. A negyedik részben térek rá a magyar viszonyok elemzésére, és itt próbálom tisztázni az agytrösztök befolyását az 1998-as választási eredmények alakulására.¹ Végül az agytrösztök kutatásához a *network-irodalom* kínálta kiindulópontokat körvonalazom. Miközben Magyarországon figyelemre méltó eredményeket ért el a *társadalmi* kapcsolathálózati megközelítés (Tardos 1995), a *politikai* kapcsolatháló kutatásának szerényebb a hozama.

AZ AGYTRÖSZTÖK FOGALMA

A think-tank szervezeteket Craufurd D. Goodwin „ötödik rendként” határozza meg. Az első három rend (az egyház, a nemesség és a polgárság) mellett a sajtó jelentette a negyedik rendet, a napjainkra kialakult agytrösztök alkotják az ötödiket (Goodwin 1996: 24). Ebben a megközelítésben az agytrösztök jelentőségét az adja, hogy informálisan részei a politikai döntéshozatalnak. Goodwin szerint az Egyesült Államokban a think-tank szervezetek azért válhattak „ötödik renddé”, mert képesek voltak bizonyítottan hatásos közéleti viták szervezésére. Definíciónk első elemeként tehát azt mondhatjuk, hogy *az agytrösztök a politikaformálás olyan háttérintézményei, amelyek informális eszközökkel vesznek részt a formális folyamatok alakításában*. Hogy pontosan milyen módon, arra a későbbiekben visszatérek.

Az agytrösztök fogalmának második összetevője, hogy *minden más informális politikaformáló ágenstől különböznek*. A think-tank szervezeteket célszerű elhatárolni a klasszikus nyomáscsoportoktól, a kormányok tanácsadó testületeitől, az egyetemek kutatóhelyeitől (amelyek gyakran készítenek politikai szakértői jelentéseket), vagy az alapítványoktól (Stone 1996: 676). Világos, hogy például az a tanácsadó testület, amely Horn Gyula miniszterelnök körül szerveződött 1995-ben (majd néhány nap után fel is oszlott), egyértelműen *kormánytanácsadói* funkciókkal működött (volna), és nem nevezhető agytrösztnek. Nyilvánvaló az is, hogy a Magyarországon hagyományosan informális politikai szerepet betöltő szakszervezetek és a legkülönbözőbb lobb- és nyomáscsoportok szintén nem sorolhatók az agytrösztök közé. Mint ahogy az alapítványok sem, bár hozzátehetjük, hogy a Magyarországon működő alapítványok között lényeges különbségek vannak a politikai döntéshozatal informális befolyásolásában.

Ha pontosabban akarjuk körülhatárolni a think-tank szervezetek specifikus jellegét, akkor először is *intellektuális függetlenségüket* kell kiemel-

nünk. A politikai agytrösztök alapismérve, hogy kutatásokat folytatnak, de nem abban a dimenzióban, amelyben az akadémiai kutatók, azaz a legkritikább esetben törekszenek új tudományos eredmények „termelésére”, céljuk sokkal inkább *közpolitikai* jellegű kutatások folytatása. Mind-ebből az is következik, hogy bár a think-tank szervezetek munkatársai tudományos jellegű kutatásokat végeznek és elemzéseket publikálnak, nem tekinthetők az akadémiai tudományos közösség részének. A klaszszikus amerikai mintában (mint erre a későbbiekben kitérek) egyedinek tekinthető az agytrösztök *híd-szerepe a tudomány és a politikacsinálók között* (MacLaury 1996: 39; Bayard 1996: 46).

A think-tank szervezetek további sajátossága, hogy *nem egytémájúak*. Azok az intézmények, amelyek egyetlen témával foglalkoznak és folytatnak multidiszciplináris kutatásokat, kiesnek az agytrösztöszervezetek kategóriájából (James 1993: 493).

Lényeges az is, hogy *milyen méretű* egy agytröszt, illetve *intellektuális függetlenségén túlmenően vannak e szorosabb politikai kötődései*. Dror definíciójában legalább 25 fős személyzetre van szükség ahhoz, hogy egy szervezet agytrösztnek legyen nevezhető, továbbá függetlennek kell lennie politikai pártoktól (Dror 1984: 204). Ezt a megközelítést a szakirodalom jó része – több okból is – vitatja.

Először is azért, mert a minimális személyzeti létszám meghatározása lehetetlenné teszi az Amerikán kívüli intézmények értelmezését. Diane Stone-tól (és másoktól is) tudjuk, hogy az Egyesült Államok agytrösztjei az európai mértékhez képest *monstre méretűeknek* tekinthetők, nem ritka a százat megközelítő vagy meghaladó kutatói létszám (Stone 1991: 207).² Angliában jóval alacsonyabb a think-tank szervezetek kutatói létszáma, nem is beszélve az újonnan létrejövő kelet-közép-európai agytrösztökről (Quigley 1996: 89).

Másodszor problematikus Drornak az a megállapítása is, hogy az agytrösztöknek politikai pártoktól függetlennek kell lenniük. Rövidesen látni fogjuk, hogy definíciója az agytrösztök „első nagy hullámára” vonatkozatható, de nem tud mit kezdeni a hetvenes évek közepétől–második felétől kezdődően újabb – ezúttal erőteljesen ideológiai alapú – agytrösztösödési hullámmal.

Természetesen nehéz olyan kategoriális keretet adni, amelyben különböző országok különböző időkben, személyi és pénzügyi háttérrel létrejövő, más és más célokat és stratégiát követő think-tank szervezetei elhelyezhetők. Az erre tett kísérlet nyomán egy ilyen keret néhány alap-elve a következőkben foglalható össze: *az informális politikaformáló szerep; a többi informális hatalmi potenciállal bíró szereplőtől való megkülönböztethetőség; az intellektuális függetlenség; a soktémájúság és a multidiszciplinaritás; valamint a tudományos produktumok közfogyasztásra való alkalmassá tétele*.

E korántsem definíció igényű fogalmi körülírás után a következő fejezetekben röviden kitérek az agytrösztök fejlődéstörténetére, felvázolom demokráciabeli funkciójukat és arra törekszem, hogy értelmezhetővé váljék a magyar változat is.

AZ AGYTRÖSZTÖK KIALAKULÁSÁNAK KÉT HULLÁMA

A kormányok és a meghatározó parlamenti pártok körül mindig is voltak olyan külső támogató csoportok, amelyek befolyásolni akarták őket. Mégis azt mondhatjuk, hogy a mai szóhasználatnak megfelelő agytröszt-szervezetek csupán néhány évtizedes múltra tekintenek vissza. A think-tank fogalma a negyvenes években bukkant fel először a „brain box” szinonimájaként, de tágabb értelmét a hatvanas években nyerte el (Dickson 1971). Mi volt az oka, hogy az agytrösztök a negyvenes évektől kezdődően egyre nagyobb szerephez jutottak? Hogyan függött össze mindez az „agytrösztösödés” első hullámával?

Abból a megállapításból indulunk ki, hogy a think-tank szervezetek számának és befolyásának az első hullámban kezdődő növekedése speciálisan az Egyesült Államokra fókuszálható folyamat. Igazat kell adnunk Bruce MacLaurynak (1996: 37) abban, hogy az amerikai modell nem transzplantálható más körülmények közé. Azt ugyanis, hogy az agytrösztök jelentős politikaformáló tényezővé váltak, az amerikai politikai fejlődés és politikai rendszer jellege határozta meg.

Az első ilyen determináns a *bürokrácia gyengesége*. Az Egyesült Államok történetében a mindenkori kormányok tevékenységükben nem az erős bürokráciára építettek, hanem általában külső, nem bürokratikus támaszt kerestek. A legkülönfélébb agytrösztök itt azért tehettek szert nagy befolyásra, mert a bürokratikus elit pozíciói hagyományosan gyengék voltak (Goodwin 1996: 25). Angliában más volt a helyzet, a közszolgálati szféra méreteit és döntésbefolyásoló képességét tekintve is jelentékeny volt, nem igényelt elkülönült és „burjánzó” agytröszt-szervezeti hálót. Az angol döntéshozatali rendszer nagymértékben zárt, és ha van is erre befolyása külső szakértőknek, ezek kifejezetten *privilegizált* szakértők. Maga az angol szisztéma – legalábbis a hetvenes évekig – feleslegessé tette a think-tank szerveződéseket (James 1993: 492).³

A think-tank szervezetek nagy befolyásának második meghatározója az amerikai politikai rendszer korlátozott pártpolitikai jellege. Szemben az európai modellel, ahol a pártok versenye lényegében magában foglalja az ideológiai alternatívák megfogalmazását, az Egyesült Államokban az elkülönült agytrösztök feladata a politikai eszmék kiérlelése, felszínre hozatala és bevezetése a politikai vitákba.

Végül harmadikként megemlítjük azt a tényezőt, amit Gaffney (1991: 1) *konszenzuselvű policy-értelmiség* kialakulásának nevez.⁴ Az agytrösztök kifejlődésének első nagy hullámát az a konszenzuális szemlélet uralta, hogy a megalakuló és működő agytrösztöknek a kormányoktól és a *pártoktól függetlenül* kell tevékenykedniük. Ebben a tekintetben a szakirodalom általam ismert része nem tesz különbséget az amerikai és az angol példa között; mindkettőről úgy véli, hogy a think-tank szervezetek működése, orientációja, célrendszere a második világháború utáni politikai konszenzushoz köthető. E konszenzus lényege az ideológiamentes (ha tetszik: pragmatikus) politika, a think-tank szervezetek akadémikusabb jellege, mintegy az agytrösztök integrálódása az establishmentbe (James 1993: 495). Az amerikai struktúrakutatók egy része úgy fogal-

maz, hogy a think-tank szervezetek szerepe a „korporatív liberalizmus” struktúráján belüli elit-konszenzus fenntartása (Useem 1984; Alpert–Markusen 1980).⁵

Gaffney kimutatja továbbá, hogy Nagy-Britanniában az 1945 utáni évtizedekben a think-tank szervezetek „sokkal inkább voltak befolyásos információs hálózatok, semmint szervezett, a közpolitikai tervezést tudatosan ösztönző csoportok” (Gaffney 1991: 2). A változás – amelynek okaira még visszatérünk – a hetvenes évek közepétől következik be.

Az agytrösztök első nagy hulláma tehát szorosan összefüggött az Egyesült Államok speciális történelmi fejlődésével egyfelől; illetve a második világháború utáni státus quo fenntartásának igényével másfelől. Ilyen körülmények között a think-tank szervezetek *pragmatikus* funkciókat tölthettek be. Stone az 1970 előtti think-tank szervezeteket *régi vágásúaknak* minősíti (megkülönböztetve ezektől az *új pártos* agytrösztöket), amelyeknek fontos feladata volt „a politikai értékek területén mutatkozó különbségek minimalizálása” (Stone 1991: 204). Ez a pragmatikus tradíció – a szakirodalom egybehangzó véleménye szerint – alapvetően más, mint az, amely a hetvenes évek közepétől jellemzi az agytrösztök tevékenységét.

Ennek a második agytrösztösödési hullámnak a középpontjában azok a tényezők állnak, amelyeket az ún. *jóléti konszenzus végeként* szokás leírni. A kialakult helyzetet Stone így jellemzi: „A Nagy Társadalom programjának kudarcával, a keynesiánus közgazdaságtan kimúlásával és az új baloldal diszkreditálódásával a szellemi klíma megváltozott” (Stone 1991: 205). A megváltozott klímában módosult az agytrösztök pozíciója is. Korábban – mint láttuk – a think-tank szervezetek maguk is részesei voltak a konszenzus fenntartásának, és a pártok versenyében nem játszottak szerepet. A hetvenes évek közepén azonban fordulat kezdődött: egyre inkább előtérbe kerültek az egyes *pártokhoz jobban kötődő* vagy – James kifejezésével – *antiestablishment* agytrösztök. A folyamat során egyfelől a hagyományos, „elsőgenerációs” think-tank szervezetek módosították és a hetvenes évek neokonzervatív ideológiájához igazították profiljukat;⁶ másrészt ugyancsak „elsőgenerációs” agytröszt-szervezeteknek „jött el az ideje”, és anélkül, hogy megváltoztatták volna a nézeteiket, népszerűek lettek.⁷ Harmadrészt teljesen új agytrösztök jöttek létre, amelyeknek már semmi közük nem volt „konszenzuális” elődeikhez, és az volt a funkciójuk, hogy támogatást nyújtsanak a szabad piacot, monetarizmust hirdető és a jóléti állam leépítésével próbálkozó neokonzervatív pártoknak.

A szakirodalom behatóan foglalkozott már ezzel a váltással, így nem szükséges e folyamat részletezése (Grant 1995; Denham–Garnett 1996; Desai 1994; Cockett 1994; Felföldi 1998), néhány elemet azonban indokolt kiemelni. Az első az, hogy miért következett be a think-tank szervezetek „átideologizálódása”, átpolitizálódása.

Vissza kell térnünk ahhoz a problémához, hogy az establishment agytrösztöknek nem volt elsődleges feladatuk a pártverseny, illetve a politikai közvélemény direkt befolyásolása. A neokonzervatív gondolatot azonban nem lehetett volna népszerűvé tenni sem az amerikai, és külö-

nösen nem az angol közvéleményben, ha nem jöttek volna létre olyan intézményes keretek, amelyek éppen a népszerűsítést, illetve a közvélemény *átformálását* tűzik célul. Azét a közvéleményét, amely a hetvenes évekig döntően baloldali–baloldali liberális befolyás alatt állt. A „második generációs” agytrösztök erősebb pártpolitikai kötődésére tehát az lehet a magyarázat, hogy a konzervatív pártok (ezúttal csak az USA-ra és Nagy-Britanniára utalunk) *versenyképes* helyzetbe akarták magukat hozni a politikai piacon.

Az angol tory pártból ebben az időszakban kellett megkísérelni olyan pártot formálni, amely föladjá addigi *értékmentességét, pragmatizmusát* és világos értékek mentén igyekszik meghatározni önmagát. A neokonzervatív ideológia mint az újonnan szerveződő think-tank szervezeteket „konstituáló” eszmekör egyszerre *három* kérdésre adott választ. Először, a konzervatívoknak bizonyítaniuk kellett, hogy a konzervativizmusnak is lehet saját dogmatikája, még ha történetének nagy része épp az ellenkezőjéről tanúskodik is. Másodsor, tanúságot kellett tenniük arról, hogy képesek másoktól tanulni. A *jobboldalon* létrejött think-tank szervezetek modelljét ugyanis a *baloldali* agytrösztök, mindenekelőtt az évszázados múltra visszatekintő *Fábiánus Társaság* jelentette. A Fabian Society szellemisége az 1945 utáni évtizedekben abszolút domináns volt az angol politikai közéletben.

Végül, harmadszor, a neokonzervatív think-tank szervezeteknek szembe kellett fordulniuk *magával a konzervatív párttal*, illetve a hagyományos angol pragmatikus konzervatív tradícióval is.

A neokonzervatív ideológia tehát azért vált meghatározóvá a hetvenes évek agytrösztjei körében, mert a) kétségbe kellett vonni a konzervatív párt addigi ideológiai averzióit; b) kétségbe kellett vonni a baloldal közvéleményformáló monopóliumát; és c) kétségbe kellett vonni a konzervatív párton belüli konszenzuális mentalitást. Ahhoz, hogy a konzervatívok a hetvenes évek közepén versenyképesé váljanak, csak az *ideológiai önújrdefiniáláson* keresztül vezetett az út, még akkor is, ha az ún. paternalista konzervatívok táborában határozott fenntartások éltek a konzervativizmus *ideológiai* értelmezésével szemben (Cockett 1994: 249).

A think-tank szervezetek kialakulásának második nagy hulláma tehát voltaképpen párhuzamos a neokonzervativizmus előretörésével. Margaret Thatcher első, 1979-es választási győzelme elképzelhetetlen lett volna neokonzervatív agytrösztök évtizedes munkája nélkül. A folyamat alapján volt más, mint a hetvenes évek előtt, amikor a baloldali holdudvar-szervezeteknek nem volt érdemi riválisuk a politikai arénában.

Ahhoz persze, hogy a konzervatív tábor reorganizációja lehetővé váljék, szükség volt a baloldal látványos népszerűségvesztésére is. A magyar olvasó számára talán meglepő, hogy a neokonzervatív think-tank szervezetek vezetői, munkatársai között több olyan személy található, akik korábban a baloldálhoz kötődtek. Az angol Konzervatív Párt megújulása valószínűleg nem következett volna be a korábban a Labour holdudvarába tartozó értelmiségiek beáramlása nélkül. Sőt előfordult olyan eset is (ez Angliában meglehetősen szokatlan), hogy volt munkáspárti miniszter ült át a toryk közé (Felföldi 1998: 76; Cockett 1994: 258).

Egyfelől tehát maga a *politikai klíma* változott meg, és ez tette lehetővé, hogy az új politikai agytrösztök sikeresek legyenek a szabadpiaci ideológia elterjesztésében; másfelől azonban maguk a think-tank szervezetek *teremtették is a klímát*, és talán ebben a funkciójukban ragadhatjuk meg hetvenes-nyolcvanas évekbeli jelentőségüket. Egyetérttek Gaffneyvel, aki szerint a think-tank szervezetek működési hatékonyságának fokmérője nem az, hogy *hány javaslatukat* fogadják el a politikai döntéshozók, hanem az, hogy *képesek a politikai klíma meghatározására* (Gaffney 1991: 11). Természetesen egy agytrösztnek nagyon is ügyelnie kell arra, hogy javaslatai használhatók legyenek, de hosszú távon a lehető legprecízebben kidolgozott javaslatok sem használhatók. Ennek oka az, hogy a politika gyakran abban az *adminisztratív* dimenzióban formálódik, ahová az agytrösztök nem érnek el (James 1993: 498). A klíma befolyásolása vagy másképpen a politikai *napirend formálása* (agenda setting) azonban nagyon is testhezálló feladat az agytrösztök számára.

A POLITIKAI PÁRTOK KÖRÜLI AGYTRÖSZTÖK FUNKCIÓI

A szakirodalomban megoszlanak a vélemények arról, hogy a think-tank szervezetek szerepe vajon leszűkül-e egy meghatározott kör (párt, kormány, megbízó szerv stb.) igényeinek kiszolgálására vagy ennél jóval többről, magának a *politikai közvéleménynek*, sőt talán ennél is szélesebb körnek a neveléséről, formálásáról van szó. A magam részéről amellett érvelnék, hogy az *agytrösztök szerepe csakis szélesebb társadalmi dimenzióban értelmezhető*, még abban az esetben is, ha a társadalomra tett hatások sporadikusak és áttételesek. A következő funkciókat látszik célszerű megkülönböztetni:

1. *A hagyományos (pragmatikus) think-tank funkcióval való drasztikus szakítás.* Nagy-Britanniában a hetvenes évek közepéig a Konzervatív Párt mögött a Conservative Research Department töltötte be az agytröszt funkcióját. A Centre for Policy Studies (CPS) 1975-ös létrejöttével a helyzet megváltozott: olyan intézmény lépett porondra, amely kis létszámú volt ugyan, de hatékonyan tudta képviselni a neokonzervatív alternatívát (James 1993: 495). Ennek a szakításnak szimbolikus volt a jelentősége: a párton belüli alternatív elit (Margaret Thatcher és köre) a CPS-t tekintette háttérintézetének.

2. *A közérdek újrafogalmazása.* Az angol konzervatív agytrösztök abból indultak ki, hogy a hetvenes éveket megelőzően a baloldal részéről megfogalmazott közérdek alapvető korrekcióra szorul, és publikációikban és egyéb megnyilatkozásaikban a régi kollektivista-paternalista társadalomkép helyett a szabadpiaci kapitalizmus értékeinek elterjesztését, illetve erősítését helyezték a középpontba.

3. *Tagtoborzás és hálózatépítés.* A think-tank szervezetek funkciója általában – és az angol példában különösen –, hogy bővítsék a konzervatívok tábort. Erre – mint fentebb már utaltam rá – azért volt szükség, mert a Konzervatív Párton belüli fordulatot tulajdonképpen *mesterségesen*, azaz nem „szervesen” (nem kizárólag a konzervatívok belső igényei nyomán)

kellett véghez vinni. A hetvenes évek új agytrösztjei gyülekezési terepet jelentettek a korábban nem konzervatív meggyőződésű és/vagy nem is politikai pályán mozgó személyeknek, valamint a kiábrándult baloldaliaknak. Ezáltal a neokonzervatív eszmerendszer olyan hálózatát építették ki, amely 1979 után (tehát már kormányon) is hasznosítható volt. Sőt, a Thatcher-kormányok példája azt bizonyítja, hogy a pártot kívülről erősen támogató agytrösztök képesek voltak *pezsgő szellemet* vinni a kormány működésébe, azaz a Konzervatív Pártot és kormányokat egészen a nyolcvanas évek végéig a *folyamatos reform* állapotában tartották.

4. *Klímatereemtés és napirendformálás.* Az angol think-tank szervezetek talán legfontosabb – és sikerrel ellátott – feladata volt, hogy saját témáiknak és prioritásaiknak érvényt szerezzenek. Két értelemben is beszélhetünk a politikai napirend formálásáról. Először a szűkebb párt- és/vagy kormánypolitikai szférában: itt a napirend formálása a párt- vagy kormányzati politika *folyamatos* megújulásához való hozzájárulást jelenti. Konkrétabban: a think-tank szervezetek nem csupán a neokonzervatív eszmét vitték be a köztudatba, hanem *politikai menetrendet* is kidolgoztak (Cockett, 1994).⁸ Másodszer a klímateremtés az egész politikai közéletet uraló témák meghatározását is jelentette. Angliában lényegében a think-tank szervezetek képviselői formálták a nyilvános vitákat. Nagyon fontosnak tartották jelenlétüket a médiában. A média számára szintén fontos volt a kapcsolatfelvétel az agytrösztök képviselőivel, hiszen a kormányzati és a pártpolitikáról megszürt, érdemi információkhoz juthattak (Gaffney 1991: 11; Goodwin 1996: 32.)

Az, hogy a napirend formálásában a neokonzervatív think-tank szervezetek lényegében versenytárs nélkül maradtak, abból is adódott, hogy a baloldal a hetvenes években még nem kezdte meg szellemi és ideológiai újraorientálódását. Amikor viszont a nyolcvanas évek végétől ez a folyamat megindult, nyomban meg is ingatta a neokonzervatív agytrösztök tizenöt éves (1975–1990) hegemoniáját.⁹

5. *Rövid és középtávú projektek készítése.* Az agytrösztök feladata az is, hogy rendszeresen készítsenek olyan elemzéseket, amelyeket a politikusok fel tudnak használni mindennapi munkájukban. A hetvenes évek angol think-tank szervezetei azért is válhattak meghatározókká, mert termékeik közvetlenül és praktikusan felhasználhatók voltak. Érdekes, hogy a Labourhoz közeli Institute for Public Policy Research (IPPR) a nyolcvanas évek végén még *hosszú távú* trendekben gondolkodott, és csak a '92-es választási vereség döbbsentette rá a *középtávú* perspektívák fontosságára (James 1993: 498). A konzervatív IEA 1957-es alapításától a hetvenes évek közepéig marginális pozícióban volt, mert bár végig ugyanazokat a szabadpiaci eszméket hirdette, nem törődött azzal, hogy ideológiáját *ötvözze* a politikai elit igényével.

Azt mondhatjuk tehát, hogy az agytrösztök olyan speciális szerveződések, amelyek a tudományos elemzéseket a politikai vezető réteg igényeinek szolgálatába állítják, azaz lemondanak az akadémiai kutatásra jellemző politikai érdekmentességről, illetve munkájuk hosszú távú „megtérüléséről”. A think-tank szervezetek szellemi produktumainak közép- és rövid távon kell megtérülniük. Az 1975–1979 közötti időszakban a

Konzervatív Párt holdudvarába tartozó agytrösztök ennek a funkciónak tökéletesen megfeleltek, elemzéseikkel új kormányzati filozófiát alapoztak meg.¹⁰

6. *Alternatív elitrekrutáció és innováció.* Ugyancsak lényeges megemlíteni, hogy a think-tank szervezetek szerepnövekedése párhuzamos a kormányzaton kívüli innováció előtérbe kerülésével. A kutatások nagyjából a hetvenes évektől jelezték, hogy a politikai napirend formálásában fokozatos eltolódás megy végbe a kormányon kívüli informális csoportok felé (Stone 1991: 689). Természetesen vita folyik arról, hogy mennyire átmeneti, avagy strukturális, netán stílusbeli jelenségről van szó. A kutatók egy része úgy látja, hogy az agytrösztök szerepének, innovativitásának növekedése inkább meghatározott politikai szituációhoz köthető stíluselem, nem pedig a politikai verseny strukturális eleme (James 1993: 504). Azaz akármennyire is megnövekedett az agytrösztök szerepe például a hetvenes évek végén Nagy-Britanniában, hatásuk marginális maradt, alapvetően nem módosította a politikai döntéshozatal kialakult (a think-tank szervezetek működésétől független) rendjét. Ha túlzásnak tűnik is Jamesnek az a megállapítása, hogy „a néhány szabadpiaci csoport befolyása tünékeny mellékterméke volt a Thatcher-féle kormányzati stílusnak” (James 1993: 504), azt megállapíthatjuk, hogy „határhelyzetekben” a hagyományos politikai döntéshozatali szféra „lezárul” a külső befolyásolók előtt. Ez voltaképpen azzal a körülménnyel függ össze, hogy a politikaformálás privilégiumát a politikai elitnek végső soron nem adják ki a kezükből. Márpedig az agytrösztök olyan szerveződések, amelyek egy bizonyos határt átlépve *potenciális veszélyt* jelenthetnek a kormányzati döntéshozatali intézményekre is.

Mіндеzen „strukturális korlátok” ellenére az agytrösztök innovációs potenciája megkérdőjelezhetetlen. Egyrészt állandó szellemi-ideológiai támogatást nyújtanak a kormányra került pártoknak és a kormánynak; másrészt – a politikai patronázs intézménye révén (Körösi 1996) – az agytrösztök vezető képviselői maguk is magas kormányzati és/vagy bizalmi állásokba emelkednek.¹¹ Az elitrekrutációnak ez a think-tank szervezetek működése nyomán megnyíló csatornája azonban nem pusztán a politikában mindig is jelen lévő patronázs érvényesülését jelzi, hanem azt is, hogy előállhatnak olyan helyzetek, amikor az elitkiválasztás hagyományos módszereivel *nem lehet* vagy *nem célszerű* élni. Láttuk korábban, hogy a hetvenes évek második fele ilyen periódus volt; amennyiben a neokonzervatív think-tank szervezetek nem jelennek meg a maguk új nézeteivel és e nézeteket hordozó személyi garnitúrával, a konzervatív pártoknak nem marad más esélye, mint a jól bevált „paternalista és pragmatikus” stílusú kormányzati tisztviselők helyzetbe hozása. A párt reformszárnya azonban éppen ez utóbbit akarta elkerülni, ezért is értékelődtek fel az agytrösztök, jelentőségüket a reformkonzervativizmus szellemisége mellett a leendő kormányfő, Thatcher iránti feltétlen *lojalitás* is növelte.

7. *Egyensúlyozás a politikai elit és a közvélemény között.* Az agytrösztök számára az egyik legkényesebb kérdés, hogy voltaképpen kiknek is dolgoznak. Az Egyesült Államokban általános az a nézet, hogy szerepük el-

sősorban a közvélemény formálása (Mac Laury 1996: 38), az állammal szembeni állampolgári kötelességek hangsúlyozása (Quigley 1996: 84), vitás kérdésekben társadalmi és politikai konszenzus teremtése (Goodwin 1996: 30). Nyugat-Európában némileg más a helyzet, már csak azért is, mert itt a pártok versenye erőteljesebben közelíti az agytrösztöket a politikai- és párteliteltekhez.

Mindazonáltal a dilemma – a kormányt vagy a közvéleményt kell-e meggyőzni – nagyon is létezik. A probléma akkor válik igazán élővé, amikor a think-tank szervezetek átlépik azt a határt, amely a *külső* tanácsadói és a *belső* résztvevői szerep között húzódik. Ezzel a váltással kellett szembenéznie az angol konzervatívoknak is a nyolcvanas években. Az 1979-es kormányra kerülés előtt ugyanis a szabapiaci agytrösztök elsődleges szerepe a *társadalmi közhangulat átforgalmazása* volt. Ez sikerült is, de a nyolcvanas években a kormánytagok mindennapos munkájának segítése került előtérbe.¹²

Az a tény, hogy ez az inkább *belső* szerep kevésbé volt sikeres (bár egyáltalán nem mellékes, hogy a konzervatívok 19 évig voltak kormányon), jelzi, hogy alapvető különbség van a think-tank szervezetek *kormányzati* és *ellenzéki* periódusa között. Ellenzékben az agytrösztök mozgástere nagyobb, és informális befolyásukra szüksége van a pártnak; kormányon könnyen kerülnek előtérbe a formális döntéshozatalra támaszkodó, az informális, ellenőrizhetetlen agytrösztök befolyását opponáló vélemények. Nem véletlen, hogy Margaret Thatcher bukásával és John Major megjelenésével a think-tank szervezetek szerepe módosult; Major sokkal kevésbé támaszkodott rájuk, mint elődje. Az ok a Konzervatív Párton belüli erőátrendeződés, a reformkonzervatívokkal szemben a hagyományos irányzat ismételt előtérbe kerülése.

Ugyanakkor észre kell vennünk azt is, hogy ami az egyik oldal agytrösztjeinek visszaszorulása, funkcióinak redukálódása, az a másik oldalon a versenyképesség potenciális javulása. Miközben a nyolcvanas évek *konzervatív* agytrösztjei lassú befolyáscsökkenést voltak kénytelenek elkönyvelni, megjelent a munkáspárti agytrösztök „új családja”. Ahhoz ugyanis, hogy a Labour kilábaljon mély válságából, ezúttal neki volt szüksége arra, hogy tanuljon a konzervatívoktól. Ahhoz, hogy Tony Blair jóval az 1997-es választási győzelem előtt új perspektívát rajzolhatott fel az angol közvélemény számára (Blair 1996), elengedhetetlen volt az agytrösztök terepén megmutatkozó *kiegyenlítődés*, a konzervatív túlsúly ledolgozása.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy az agytrösztöknek a *szélesebb* kommunikációs tér konstituálása (a közéleti viták napirendjének formálása, a demokratikus közgondolkodás kereteinek kijelölése stb.) és a *szűkebb* kormány- és pártpolitikai dimenzióban való eszmei és gyakorlati szerepvállalása mellett van egy – mondhatni – „rejtett” funkciójuk is: *magának a politikai versenynek* a formálása. Az angol példa azt mutatja, hogy a neokonzervatív agytrösztök prosperálásához – sok más tényező mellett – szükség volt a baloldal tartós válságára, és fordítva: a baloldal magára találása nem maradt hatás nélkül a Thatcher-korszak domináns agytrösztjeire.

AZ 1998-AS MAGYAR VÁLASZTÁSOK ÉS AZ AGYTRÖSZTÖK SZEREPE

A fentiekben talán sikerült néhány szempontot találnunk annak bizonyítására, hogy a bevezetőben idézett magyarázatok – fontos részgazságok ellenére – nem adnak kimerítő választ a választások kimenetelére. Most azonban tovább kell lépnünk, és meg kell próbálnunk feltérképezni a hazai think-tank palettát, különös tekintettel a választásokon győztes Fideszre.

Már jeleztem, hogy jelen pillanatban nem állnak rendelkezésemre az egyes pártok hoidudvarához tartozó személyekkel készített mélyinterjúk.¹³ Ennek ellenére úgy gondolom, szükséges kijelölni a probléma értelmezésének kereteit.

Előre kell bocsátanom, hogy a pártok háttérszervezeteivel foglalkozó szakirodalomban (Juhász 1996) a háttérszervezetek fogalma egyrészt definiálatlan marad, másrészt az alapítványi szférával azonosítódik. Ezt a megközelítést nem tudom osztani; bármennyire fontosak is az egyes alapítványok a pártok pénzügyi, szakmai támogatásában, ez mégsem tekinthető klasszikus agytrösztszerepnek. Először tehát magát a fogalmat, illetve annak magyar változatát szeretném definiálni.

A magyar helyzet sajátosságaiból következően *think-tank szervezeteknek azokat minősíthetjük, amelyek vállalják, elfogadják ezt a szerepet*. Ez a fentebb vizsgált országokban nem lenne kérdés, hiszen mind az Egyesült Államokban, mind Nagy-Britanniában viszonylag hosszú múltra visszatekintő, autonóm szféráról van szó. Magyarországon nem alakultak ki a think-tank szervezetek finanszírozásának, működtetésének, megrendelő és megrendelések előállítóinak viselkedési szabályai. Bizonytalan pénzügyi, szakmai és politikai feltételek között, alig-alig találunk olyan intézményt, amely nyugati értelemben think-tank-nek volna tekinthető.¹⁴ Sokkal inkább mondhatjuk azt, hogy számos intézmény játszik kvázi-think-tank szerepet, de ezt nem vállalja, a politikai közéletben nem lép fel ilyen igényel.

Az agytrösztkénti identifikálás elutasítása (vagy szégyenlős vállalása) a rendszerváltás természetével magyarázható. Az átmenet Magyarországon a *formalizált politikai szféra* dominanciájával zajlott le. A nyugat-európai variánsokban az agytröszttök azért lehetnek a politikai közélet elismert szereplői, mert a demokratikus intézmények régóta működnek. Ugyanakkor a közvélemény az intézmények mellett elismeri a közpolitika formálásának nem kormányzati és nem párt szereplőit is.

Magyarországon a rendszerváltás lényegében a jogállamiság kiépülési folyamatként rögzült a köztudatban. Megfogalmazódtak ugyan kritikák, hogy a formális intézményi szféra egyes szereplői „felértékelik” önmagukat más szereplők rovására (Fricz 1994; 1996), de ezek a vélemények nem változtatnak azon a tényen, hogy az átalakulás preferált momentumuma az intézmények kiépülése. A stabil, működőképes alapintézményekkel (pártok, Parlament, Alkotmánybíróság, önkormányzatok stb.) szemben az agytröszttök a *nem formalizált* szférába kerültek, és működésük kezdettől fogva annak a szemléletnek az áldozata, amely szerint

a politika az alapintézményekben formálódik s minden informális alakulat káros a politikára, sőt: a demokráciára nézve.¹⁵

Az agytrösztök – mint a nyugati példák mutatják – akkor képesek teljes értékű tevékenységre, ha az adott országban uralkodó közfelfogás nem tesz különbséget a politikacsinálás *formális és informális* dimenziója között. Magyarországon egyelőre azért nincs gazdagon burjánzó think-tank szféra, mert a közpolitika alakításában szerepet játszó nem formális szerveződések tevékenysége alulpreferált, társadalmilag alacsony presztízzsel bír.

Nehezíti a think-tank szervezetek elterjedését az a közmegejtélés is, hogy *a tudomány képviselőinek politikailag semlegeseknek kell lenniük*. Láttuk ugyanakkor, hogy mind az agytrösztök első, mind pedig második generációjában az ún. *közpolitikai értelmiség* játszott – bár nem egyforma módon – a főszerepet: *a hetvenes évek think-tank szervezetei Nyugaton elmozdulást jelentettek a pártosság irányában*.

Magyarországon ellenben a pártosság *stigmát* jelent, és ez rendkívül bonyolulttá teszi pártcentrikus agytrösztök kialakulását és versenyét. A kérdés persze az, hogy egyáltalán van-e szükség pártokhoz közeli agytrösztökre (azaz adaptálható-e például az angol modell), avagy a magyarországi politikai hagyományoknak jobban megfelelnek azok az intézmények, amelyek nem vállalnak politikai kötődéseket.

A *nyílt* politikai agytrösztökenti közszereplés elmaradása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy Magyarországon ne működne egy nagyon is *erős, de rejtett* politikatámogató hálózat. Természetesen nem minden párt részeseedik egyforma mértékben e „rejtett” agytrösztök támogatásából. Vannak pártok, amelyeket a közvélemény úgy azonosít, mint olyanokat, amelyek nagymértékű szellemi, pénzügyi és egyébfajta támogatásokat élveznek; és vannak, amelyekről azt vélelmezik, hogy alig-alig részesülnek ilyen javakban.

Összefoglalóan azt állapíthatjuk meg, hogy a magyar „agytröszt-szféra” több tekintetben is más képet mutat, mint a fenti példákban elemzettek. A magyar think-tank szervezetek nem vállalják politikaformáló szerepüket; a közvélemény maga is úgy látja, hogy a politika a pártok és a kormány, valamint a Parlament háromszögében zajlik; továbbá erősek a szemléleti kötődések a politikai rokonszenveket nyíltan nem vállaló hagyományhoz.

Paradox módon mégis azt mondhatjuk, hogy ha nem is egy nyílt és elfogadott szabályok, viselkedési normák alapján működő, de egy „rejtett” agytröszt-szféra komoly befolyással bír a pártverseny alakulására. Olyannyira, hogy – fő hipotézisemet felhözva – az 1998-as parlamenti választások kimenetelében ennek a „rejtett szférának” az eddig elemzetténél komolyabb szerep jutott (Fricz 1998).¹⁶

Ez a „rejtett szféra” folyamatosan jelen van a hazai politikai közéletben. A fent említett okokból Magyarországon nem jött létre a rendszerváltás után sem a think-tank szervezetek azonosítható hálózata, ugyanakkor valamiféle sajátos magyar „adaptációként” – a Fidesz győzelméig – *a politikai mozgalmi szféra* töltött be az egyes pártok, illetve politikai elitcsoportok mögött amolyan kvázi-agytröszt szerepet.

Ezt az állítást két példával támaszthatjuk alá. Az első (igaz még a rendszerváltást megelőző) példa a *demokratikus ellenzék*, amely laza értelmiségi csoport volt ugyan, de a sűrű kapcsolati háló, a politikai napi-rend alakulására gyakorolt befolyása, a szimbolikus akciók szervezésére való képessége számarányánál lényegesen nagyobb befolyást biztosított számára (Csizmadia 1995a). A másik példa az 1991-ben létesült *Demokratikus Charta*, amely szintén nem klasszikus-intézményesedett agytröszt volt, de a politikai közélet alakulásának egyik kulcsszereplőjeként 1991 és 1994 között képes volt olyan politikai alternatíva kikovácsolására, amely az 1994-es választások nyomán testet is öltött a szocialista-liberális koalíció formájában (Bozóki 1997).

Természetesen a „hivatalos” intézményi elit az intézményi keretek támogatásának, a sajtó és a mozgalmi szféra összefonódásának kísérletét erőteljesen opponálta. Gondoljunk arra, hogy a Kádár-korszak pártvezetése szinte a nyolcvanas évek legvégéig „ellenségének” tekintette a demokratikus ellenzéket, és az Antall-kormány időszakában a Demokratikus Chartáról is az volt az elterjedt kormányzati (és kormányközeli) vélemény, hogy működésével *alá kívánja aknázni az első szabadon választott kormány legitimitását*. A fejezet elején kifejtettek értelmében itt azonban arról van szó, hogy nem csupán a potenciális agytrösztök „nem vállalják” nyíltan a szerepüket, hanem az elmúlt évek példája azt mutatja: az „intézményes rend” képviselői is veszélyesnek tartják egy tőlük függetlenül működő és végső soron az ő tevékenységüket kritikával illető szféra kialakulását.

Ha azonban eltekintünk a politikai-intézményi szereplők említett „önfelértékelési” hajlamaitól, azt állapíthatjuk meg, hogy a fenti két példa a *politikai innováció* két lehetséges variánsa, hiszen – stabil támogató agytrösztök híján – a kisebbségben lévő pártoknak más esélyük nemigen volt, mint a mozgalmi politizálás technikáinak alkalmazása. A Demokratikus Charta megalakulása előtti hónapokban Kis János, az SZDSZ akkori elnöke világosan meg is fogalmazta: az SZDSZ-nek mint parlamenti pártnak nincs alkotmányos lehetősége, hogy megbuktassa az akkori kormánytöbbséget, de *törekedhet* olyan társadalmi közhangulat kialakítására, amelynek nyomására *felmorzsolódhat* az MDF-kormány parlamenti majoritása (Kis 1991). Lényegében pontosan ilyen szerepet játszott azután a Demokratikus Charta.

Mindezeket figyelembe véve lehet értékelnünk az 1998-as választásokat, illetve a választásokhoz vezető utat. Először azt a kérdést kell megvizsgálnunk, hogy a demokratikus ellenzék és a Demokratikus Charta példája megismétlődött-e a Fidesz esetében, azaz a Fidesz győzelmét is az alternatív mozgalmi szférában elért sikerek alapozták-e meg. Másodszor azt nézzük meg, hogy mennyiben volt törvényszerű, hogy a Fidesz (és nem más párt) emelkedett ki a jobbközép oldalán. Harmadszor megpróbáljuk tartalmilag számba venni azokat a lépéseket, amelyek a Fidesz domináns pozícióba való emelkedését eredményezték. Végül röviden értékeljük a választások nyomán előállított helyzetet.

INTÉZMÉNYÉPÍTÉS

Az 1994. évi választásokat követően a Fidesz minden szempontból kudarcot vallott. A Parlament legkisebb pártja lett, nem került be a kormányba (igaz, nem is akart), és a közéleti súlya is a számarányának megfelelő volt. Nem álltak mögötte befolyásos értelmiségi és gazdasági csoportok, nem volt tudományos intézményi háttere és sajtótámogatása is gyenge volt.

Ez volt a kiinduló helyzet, amellyel a párt vezetőinek számot kellett vetniük. Bár a Fidesz vezetői már az előző ciklusban is gyakran bírálták a szocialista-liberális együttműködést megalapozó Demokratikus Chartát¹⁷, mégis levonták belőle azt a következtetést, hogy hatékony politikai működéshez *hatékony* háttérintézmények kellenek. A Fidesz korábban ezen a téren volt talán a leggyengébb.

Az 1994–1998-as ciklusban a Fidesz az intézményépítést tudatosan több irányban indította el. Az *egyik* irány a klasszikus értelemben vett agytrösztök felépítése és a párthoz való közelítése; a *másik* újfajta pártközi mozgalmi szerveződések ösztönzése; a *harmadik* a sajtókapcsolatok újrendezése.

Ami az *első* területet illeti, a Fidesz elérte azt, hogy megtörte azt a fentebb bemutatott trendet, amelynek az a jellemzője, hogy egyes intézeteknek vannak ugyan szimpátiáik, de nem teszik nyíltá azokat. A *Századvég Politikai Iskola* – bár számos párt és egyéb megrendelő számára készít elemzéseket – elsősorban a Fidesz gondolkodásmódjához, világképéhez áll közel, és ezt az 1994–1998-as ciklus második felétől meglehetősen *nyíltan* elismerte. A Fidesz ellenfelei és a tudományos közélet szószólóinak egy része kritizálta ezért, de a kritika ebben a vonatkozásban – véleményem szerint – jogosulatlan volt. A Századvég ugyanis nem tett mást, csak azt, hogy *tudatosan agytrösztté* akart válni, nagyon hasonlóan a fentebb bemutatott angol think-tank szervezetekhez. Ahogyan Margaret Thatcher számára is a neokonzervatív agytrösztök dolgozták ki a későbbi kormányzati filozófia alapjait, a Századvég és a Fidesz közötti együttműködés szintén feljogosította a Századvéget, hogy lefedtesse egy majdani kormányzati struktúra és filozófia alapvonásait.¹⁸

A Századvég tehát nem hagyományos akadémiai kutatóintézet (bár kutatói az akadémiai szférából jöttek), hanem a tudományok eredményeit felhasználó, közvetítő, elsősorban *alkalmazott* vagy *stratégiai* kutatásokat folytató cég. Ahogyan a világon mindenütt vannak ilyen intézmények, Magyarországon is esélyt nyújtanak egy-egy párt szakmai-politikai megerősítésére, illetve a közéleti témák új szempontú megkomponálására.¹⁹ Az agytröszt-szerep vállalásán és az alkalmazott-stratégiai kutatáson túlmenően a Századvég *politikusképző* intézmény is. Az 1998-as választások után az iskola volt hallgatóiból többen karrierpolitikus pályára léptek az új koalíció alkalmazásában. Ezt a mobilizációs, innovációs csatornát azért is érdemes megemlíteni, mert más pártok esetében – ismereteim szerint – kevésbé működik a fiatal politikusok karrierpályára állításának mechanizmusa.

A másik lényegi változás az értelmiség-mozgalmi szférában következett be. Ezt a szférát 1992–1994 között a Demokratikus Charta uralta, 1994-től jobbközép pártok tervezett összefogásával párhuzamosan új, pártközi szerveződések jöttek létre.

Ilyenek voltak a Polgári Demokraták Társasága, a Professzorok Bathyány Köre, vagy a Magyar Polgári Együttműködés nevű szerveződés. Ezek a körök és mozgalmak a jobbközép pártok együttműködését népszerűsítették, rendezvényeket szerveztek, illetve kiadványokat jelentettek meg. Ebben a mozgalmi dimenzióban dőlt el, hogy a Fidesz lesz a jobbközép vezető ereje. Ez nyilvánvalóan nem lehetett könnyű döntés azoknak az MDF-es vagy KDNP-s politikusoknak a számára, akik 1994 előtt riválisai voltak a Fidesznek.

Mindenesetre a Fidesz meghatározó szerepét fémjelző körök és társaságok az 1994–1998-as ciklus állandó szereplői maradtak. Amellett, hogy a jobbközép egységét és a modern (liberális) konzervatív elveket népszerűsítették, állandó bírálatban részesítették a balközép kormányt. Funkciójuk voltaképpen az volt, hogy propagálják a közvéleményben a *jobbközép alternatíva* életképességét.²⁰

Az intézményépítés *harmadik* elemeként a sajtó- és médiakapcsolatok újrendezését említhetjük. Szemben az előző parlamenti ciklussal (amikor a Fidesz igen gyenge médiapozíciókkal rendelkezett) 1994 után ebben a tekintetben is változás történt. Az 1990–1994-es időszak kormánypártjai az SZDSZ médiabefolyásolásáról beszéltek, az 1994-es választások után (különösen 1996 második felétől) a Fidesz média-megjelenése alapvetően átalakult. Ehhez hozzájárult az is, hogy számos (korábban SZDSZ-szimpatizánsnak kikiáltott) műsor szűnt meg vagy módosított a profilján. Határozottabb támogatásban részesült a Fidesz az írott sajtó bizonyos szegmensei részéről is. Az elektronikus és az írott sajtó nagyobb nyitottsága a Fidesz iránt szorosan összefüggött azzal (mint később kitérek rá), hogy a párt és a mögötte álló befolyásos csoportok formálni tudták a közéleti témák napirendjét és a vitákat.

A FIDESZ JOBBKÖZÉP ORIENTÁCIÓJA

Mielőtt azonban arról esne szó, hogy a Fidesz körüli agytrösztök *hogyan* módosították a közhangulatot, röviden ki kell térni arra a kérdésre, hogy egyáltalán *miért* a Fidesz lett az a párt, amelynek holdudvarában a think-tank szervezetek, támogató mozgalmak, írott és elektronikus támogatók megjelentek.

Kiindulásképpen leszögezhetjük, hogy a Fidesz *eredendően* másként volt liberális párt, mint az SZDSZ (Csizmadia 1995b; 1997). Az úgynevezett jobboldali fordulat csak az SZDSZ által vallott *baloldali* liberális elvektől való eltávolodásként határozható meg. A Fidesz az 1988-tól vallott *jobboldali* liberális alapelvektől a párt újraorientálódása során sem távolodott el.

A jobboldali liberális elvek kezdetől érintkezést mutattak a konzervatív értékekkel (nemzet, egyház, család), és talán a Fideszt az *ideológiai*

eszméi értékek iránti affinitása tette alkalmassá a jobbközép oldal integrálására.

Nem érték egyet azzal az elterjedt vélekedéssel, hogy a Fidesz *pragmatikus* párt. Ez a tétel talán az első parlamenti ciklus első szakaszában megállta a helyét, de 1998-ban nem. Hipotézisem szerint a jobbközép pártok közötti hierarchia újrendeződésének hátterében az áll, hogy egyedül a Fidesz rendelkezett-rendelkezik az ideológiai kérdések argumentálásához szükséges szellemi felkészültséggel. Álláspontomat a következő érvekkel szeretném alátámasztani.

A jobbközép oldalon történő átrendeződés 1994 után felfogható reakcióként is a pragmatikus-paternalista konzervativizmus 1994 előtti kudarcára. Az Antall-, majd a Boross-kormány nem azzal követett el hibát, hogy túlságosan erőltette az ideológiai kérdéseket, hanem azzal, hogy voltaképpen nem tisztázta a konzervatív ideológia mibenlétét. Az a kvázi-ideológia, amelynek nevében cselekedett, inkább volt paternalista, mint piacelvű. 1994 után a jobbközép oldalon hasonló volt a helyzet, mint Angliában a hetvenes években a konzervatív párton belül: paternalista és új reformer konzervatívok álltak egymással szemben.

Ebben a helyzetben a modern liberális konzervativizmus értékeinek politikai rangra emelése nem volt várható a hagyományos (MDF-es) politikai elitől. A Fidesz elitje viszont éppen azt a dinamikát, tudatosságot és értéktisztázó attitűdöt képviselte, amely a hagyományos konzervatív elitből hiányzott. Méltó a figyelmünkre az a tény, hogy Magyarországon megismétlődött az „angol modell”: *a konzervatív ideológiát nem egy eredményesen konzervatív elit rehabilitálta*. Ennek strukturális oka az, hogy a (jobboldali) liberalizmus felől érkező elit habitusa, szemlélete, politikai felfogása és a (baloldali) liberalizmussal közös tanulóképessége volt az, ami predestinálta erre a feladatra. Ahogyan Angliában részben a volt baloldaliak, illetve a politikához korábban szoroson nem kapcsolódó személyek lettek a konzervatív ideológia élharcosai, Magyarországon a Fidesz lett a kristályosodási pontja a konzervatív újraorientálódásnak.

Az, hogy a Fidesz körül jelentek meg a think-tank szervezetek, a feladat nagyságrendjéből következik. A feladat ugyanis olyan horderejű volt, amelyet hagyományos eszközökkel, a létező pártkeretek felhasználásával nem lehetett volna megoldani. Először is, meg kellett határozni a szocialista-liberális ideológiával szemben álló *konzervatív* ideológia sárokpontjait. Másodsor, el kellett fogadtatni, hogy a konzervativizmusnak is *van* kifejtett dogmatikája. Harmadsor, határozott hierarchiát kellett teremteni a jobbközép pártjai között. Negyedszer, kommunikálni kellett a közvélemény és a média irányában a jobbközép térfelén történeteket. Végül módszeresen ki kellett dolgozni az alternatívát: Mindezeket a feladatokat a tradicionális pártappafátusok és hagyományos, sporadikusan összehívott laza tanácsadói testületek nem végezheték volna el. Olyan agytrösztök és pártközi mozgalmak kellett erre a feladatra, amelyek *állandóan működnek*, és feladatuk a párt politikai álláspontjának folyamatos karbantartása.

Végül a think-tank szervezetek által megerősített konzervatív újraorientálódás az *egész magyar pártrendszer* újrakonstituálódásának része. A

magyar pártrendszer – megítélésem szerint – a Fidesz körüli think-tank szervezetek munkája nyomán mozdult el a *sokpártrendszer* felől a *kétpártrendszer* irányába. Mint ahogyan a Demokratikus Charta is képes volt arra, hogy a közvélemény hangulatát átrendezze, a Fidesz háttérszervezetei az 1998-as választásokra el tudták érni, hogy a választás voltaképpen *két nagy párról* (az MSZP-ről és a Fideszről) szólt. Egyelőre azonban még nem tudható, hogy a „látens kétpártrendszer” hosszabb távon *valódi* kétpártrendszerre válik-e, az a megállapítás viszont megkockáztatható, hogy korábban dominánsnak tűnő pártok (SZDSZ, MDF) eljelentéktelenedése összefüggésben állhat a Fidesz-agytrösztök politikai napirendformáló tevékenységével és ennek társadalmi percepciójával.

A FIDESZ THINK-TANK SZERVEZETEK FUNKCIÓJA

A Fidesz választási győzelme nem azért következett be, mert a párt minden vetélytársánál „jobb” programot írt. A jó, koherens program önmagában egyáltalán nem garancia a sikeres szereplésre. A párt négyéves építkező munkával képes volt maga mellé állítani a közhangulatot. Ez különösen akkor nagy fegyvertény, ha figyelembe vesszük, hogy az 1990–1994 közötti kormánynak lényegében nem volt esélye a közhangulat formálására; hiába rendelkezett parlamenti többséggel, a közéleti témákra és vitákra nem volt döntő befolyása. Másrésztől azt is figyelembe kell vennünk, hogy a szocialista–liberális kormány 1994 után (folytatván az 1994 előtti tradíciót) nagy gondot fordított a kormányzati témák közéleti tálalására. A makrogazdasági egyensúly helyreállítása (Csigó 1997) és az EU-hoz csatlakozás, valamint a NATO-ba való belépés olyan témák voltak, amelyeken keresztül a kormánykoalíció biztosította tartós közéleti jelenlétét, meghatározta a közgondolkodást. A magyar lakosság jelentős része például támogatta az EU-tematikát (Csepeli–Závecz 1997), és ezt a koalíció egyértelmű sikerének könyvelte el.

A Fidesz azért kerülhetett mégis versenyhelyzetbe a gazdasági stabilizálódást megvalósító és Magyarországot a Nyugathoz közelítő koalícióval, mert nézeteinek bemutatására *offenzív stratégiát* választott, és e stratégia kapcsán nem vélt vagy valós sérelmeit tárta a nyilvánosság elé, hanem arra törekedett, hogy megkeresse a koalíció gyenge pontjait.

A szélesebb értelemben vett Fidesz think-tank szervezetek (háttérintézetek, értelmiségi körök, sajtó, média stb.) a következő fontos funkciókat teljesítették:

1. *A politikai napirend formálása.* Erre az első nyilvánvaló kísérlet 1996 őszén történt, amikor a Fidesz politikusai a nyilvánosság elé vitték a Tocsik-ügyet. A döntő ebben nem az volt, hogy korrupcióval vádolták a koalíció pártjait, hanem az, hogy olyan ügyet találtak, amely *alternatív napirend lehetett* a kormánypártok által kínált két említett témához képest. 1996 őszére ugyanis a Bokros-csomaggal kapcsolatban ellenzéki érvek kifogytak; a kormány lassan és óvatosan a Bokros-csomag pozitív hatásairól kezdett beszélni. Azzal, hogy az ellenzéki agytrösztök megtörték

a kormány napirendformálási monopóliumát, voltaképpen megteremtették versenyképességük feltételeit.²¹

2. *A versenytársak differenciált kezelése.* A Fidesz-stratégia ugyanakkor különbséget tett a koalíciós pártok között. A Tocsik-ügy nem egyformán ártott az SZDSZ-nek és az MSZP-nek, de nem is az volt a Fidesz célja, hogy a „korrupciós tematika” vitatémává emelése mind a két pártot egyformán sújtsa. A választási kampányban követett Fidesz-stratégiából úgy tűnik, 1996 végétől kezdődően első fázisban az SZDSZ meggyengítése volt a fő cél, az MSZP-vel szembeni Fidesz-alternatíva felmutatása viszont a második fázisra, a választási időszakra maradt.

3. *A napirendformálás folyamatossága.* A Fidesz agytrösztjei nyilvánvalóan arra ösztönözték a pártot, hogy a Tocsik-ügy után újabb napirendformálási sikereket érjen el. 1997 eleje és 1998 tavasza között a Fidesz (és az ellenzék) számos alkalommal tett kísérletet, hogy meghatározza a közélet számára fontos témák körét. Ennek oka abban keresendő, hogy a szocialista-liberális koalíció (bár súlyos belső konfliktusok terhelték) érzékeltte az ellenzék szándékait és a legkevésbé sem óhajtotta, hogy a politikai vitatémák kicsúszzanak az ellenőrzése alól. Klasszikus és tanulságos példája volt a napirend-meghatározásért folytatott versenynek a földtörvény parlamenti vitája, amelynek tárgyalásakor mind a két tábor látnivalóan a közvélemény megnyerésére összpontosított. A Fidesz az 1998-as kampányban is komoly vitakérdéseket fogalmazott meg (például erőteljesen exponálta, hogy „van alternatíva”).

4. *Programok és projektek készítése.* A Fidesz a korábbiaknál jóval szélesebb szakértői kört foglalkoztatott pártprogramjának elkészítésében. Az igazi áttörést azonban az jelentette, hogy megrendelést adott a párt-hoz közel álló Századvégnek a kormányzás alapelveinek kidolgozásra. Ez a kutatás körülbelül másfél évig tartott és egy terjedelmes zárótanulmány elkészítésével fejeződött be. A párt ezt az anyagot tekintette az államigazgatás átalakítása alapidokumentumának. A projekt elkészítése nyilvánvalóan kettős célt szolgált. Egyfelől bizonyította, hogy a párt tanult elődei hibájából, és – kormányra kerülése esetén – nem rögtönözve, hanem kiérlelt koncepció alapján fog a kormányzáshoz; másfelől azt is mutatta, hogy a párt körül széles szellemi-kutatói kapacitás áll, azaz a szakértelem fogalma nem kapcsolható kizárólag – mint azt maguk hirdetik magukról – a kormánypártokhoz.

5. *Politikai nyelvezet és prioritások.* A Fidesz agytrösztjei mondandójukat új politikai nyelven, mindenekelőtt érthetően próbálták előadni. Három elemet emelnék ki a párt kampányából: a polgár fogalmának definiálását, a politikai alternatíva kérdését és a társadalommal való szorosabb együttműködés szükségességének hangsúlyozását. A think-tank szervezetek olyan stratégiát dolgoztak ki a párt vezetői számára, amely arra helyezte a hangsúlyt, hogy a kormánykoalíció nem akarja a polgárosodást; tagadja azt, hogy létezne politikai alternatíva; és a társadalom szűk köreivel van csak kapcsolatban.

6. *Koalícióképzés.* A háttérszervezetek olyan informális találkozóhelyként és vitafórumként is működtek, ahol az egyes ellenzéki pártok vezető személyiségei, szakértői találkozhattak. Amellett ugyanis, hogy a Fi-

desz folyamatosan kritizálta a kormánykoalíciót, biztosítania kellett a korábbi ellenfelekkel szembeni görcsök oldódását. Az 1994–1998 közötti periódusban a mérsékelt polgári pártok együttműködése alapot teremtett arra, hogy a közös kormányzás is új, szolidaritási alapon kezdődhesen meg.

Összegezve: a Fidesz körüli agytrösztök alkalmassá tették a „jobbközép oldalt” a váltópártkénti megjelenésre, sőt képesek voltak elmozdítani a magyar politikai közgondolkodást a *kétpártrendszer* elfogadása felé.

A párt meghatározó pozícióba emelkedéséhez persze a saját think-tank szervezeteinek munkája nem lett volna elég. Szükséges volt a kormányzati blokk háttérszervezeteinek kiüresedése, erodálódása.²² Igazolódott az a tétel – korábban a brit példánál láttuk –, hogy más dolog ellenzékben és más kormányon háttérszervezeteket működtetni.

THINK-TANK SZERVEZETEK A KORMÁNYZÁSBAN

Az újonnan létrejött, Fidesz-vezette koalíció számára alapkérdés lesz: hogyan kezeli majd a választások megnyeréséért sokat tett agytrösztjeit. Először is természetesnek tekinthető azoknak a személyeknek a „megjutalmazása”, akik a think-tank szervezetekben vezető szerepet játszottak. Ugyanakkor rögvest felmerül a kérdés: ha a think-tank szervezetek egyik legfontosabb vonása például egy párt *arculatváltásának* támogatása vagy az ideológiai-értékbeli tisztázás, hogyan tudja ezt a szerepet gyakorolni olyan körülmények között, amikor nem ellenzék-specifikus feladatokat kell megoldania. A másik kérdés: ha természetesnek tekintjük is, hogy a győztes párt továbbra sem akar lemondani az agytrösztök által nyújtott innovációról, milyen lesz az agytrösztök viszonya a miniszterekhez, államtitkárokhoz, magához a parlamenti párthoz. Az angol példában láttuk, hogy a kormányzati pozíció *strukturálisan marginalizálja* az agytrösztöket, és bár továbbra is szolgálnak tanácsaikkal, ezek jelentős része elvesz a politikacsinalás mindennapi útvesztőiben.

Az elmúlt hónapok tapasztalata az, hogy a Fidesz-vezette új kormány az erős Miniszterelnöki Hivatallal (azon belül tekintélyes létszámú stratégiai elemző osztállyal) azt szeretné elérni, hogy az agytrösztök szellemi kapacitása a kormányzás időszakában is rendelkezésre álljon, sőt még jobban hasznosuljon. A kérdés az, hogy egy Miniszterelnöki Hivatalon *belüli* think-tank (a stratégiai elemző osztály, amelynek feladata, Bogár László vezetésével a *kormány* „karbantartása”) mennyiben tudja teljesíteni a think-tank szervezetek másik klasszikus feladatát, a külső klíma formálását. Azaz mennyire lesz képes megfelelni annak a feladatnak, amelyre elsősorban szánják, hogy ti. segítse a kormányprogram megvalósulását; és ezzel párhuzamosan mennyiben tud a közvélemény számára is érdeklődést kelteni. Az új magyar kormány is szembekerül tehát a kérdéssel, amellyel az angol konzervatívok 1979 után: más ellenzékben és más kormányon lenni. Ha az agytrösztök hatékonyan végzik el a közvélemény „megdolgozását” (ellenzéki periódus), nem biztos, hogy tevékenységük hatásos lesz potenciális megrendelőik, a kormány vagy a párt vezetői szá-

mára (kormányzati periódus). S ha jól szolgálják kormányukat (például egy jól megkomponált Miniszterelnöki Hivatal keretében), korántsem biztos, hogy a közvélemény visszaigazolja erőfeszítéseiket.

A POLITIKAI GYENGE KÖTÉSEK TÉZISE

Dolgozatom végén röviden kitérek az ún. *gyenge kötések erejének* (Granovetter 1973) tézisére. Úgy vélem, érdemes a figyelmünkre, hogy a szociológia a hetvenes évek elején kezdte el kidolgozni a *társadalmi kapcsolati hálózatok* elméletét, arra a kérdésre keresvén – többek között – a választ, hogy bizonyos cselekvéstípusok *miért sikeresebbek*, mint mások (Lin 1988). A politikatudománynak lenne mit hasznosítania a mára könyvtárnyi irodalomból, hiszen nem állíthatjuk, hogy egy párt választási eredményeiben csupán azok a tényezők játszanának közre, amelyeket a bevezetőben említettem.

Bár – mint többször jeleztem – egyelőre inkább csak hipotéziseket, semmint empirikusan verifikált állításokat tudok megfogalmazni, mégis úgy vélem, a *politikai hálózatok* létezésének és hatásának vizsgálata termékeny lehet a későbbi párt- és agytrösztkutatások számára is.

A Fidesz választási győzelmére azonban nem elégséges magyarázat az, hogy egy *körvonalazatlan kapcsolati háló* jött létre körülötte. Ennél tovább kell jutnunk, és ennek a hálónak a természetéről kell mondanunk valamit. A kutatások mai állása ugyan nem tesz lehetővé részletesebb leírást és bizonyítást, annyit azonban elmondhatunk, hogy a politikai befolyás megnövekedése mögött – talán első olvasásra furcsa – a *gyenge kötések* számának szaporodása áll. Hipotézisem az, hogy a Fidesz nem pusztán azért ért el győzelmet, mert *erős* baráti hálók jöttek létre körülötte. Sőt, éppen azt mondhatjuk, amíg *csak ezek az erős* (a közös szocializációs múltból stb. fakadó) kötések léteztek, a Fidesz gyenge közéleti hatóképességű párt volt.

A politikai életben – úgy hiszem – kiválóan alkalmazható Granovetter tétele a *gyenge kötések erejéről*. Témánk szempontjából ez azt jelenti, hogy egy párt pozícióját erőteljesen befolyásolja, hogy milyen erősségű és kiterjedtségű hálót tud szőni maga köré. Ha ebben a hálóban túlságosan sok helyet kapnak a barátok és a közeli ismerősök, elvész az az innovatív kapacitás, amely az agytröszttök lényegi sajátossága. Tételem az, hogy a Fidesz a magyar pártrendszernek az a pártja, amely valamennyi ellenfelénél több ilyen – nem baráti – hálót tudott kiépíteni más csoportok irányába. Granovetter fogalmával: kapcsolatokat, amelyek egyben hidak is más csoportokhoz.

A Fidesz think-tank szervezetei voltaképpen ilyen *hidak*. Az agytröszttök funkciója tehát nem merül ki abban, hogy tanácsokkal szolgálnak, formálják a közéleti vitákat és értékeket kínálnak a közvélemény számára, további szerepük az is, hogy *riválisaiknál több* és hatékonyabb gyenge kötéssel lássák el a pártot. Mit jelent ez valójában? Azt, hogy egy párt akkor válik versenyképesé, ha el tud érni olyan csoportokat, amelyek eredendően nem az ő támogatói voltak, esetleg éppen legfőbb riválisai-

hoz kötődtek. Az olyan párt, amely csak saját szimpatizánsához tud szólni, joggal nevezhető rétegpártnak.

A Fidesz kilépett az ifjúsági szubkulturális párt kalodájából és számos *hídszerű gyenge kötést* hozott létre olyan csoportok irányába, amelyekhez korábban nem volt köze. Az egyik ilyen csoport egykori ellenfeleit és főként az MDF-et foglalja magában. A másik a sajtót és a médiát. A harmadik az értelmiség szélesebb és befolyásos rétegeit. A negyedik a gazdasági és üzleti életet.²³ Nem arról van szó, hogy valamennyi kötés teljes körű szimpátián nyugodna (erre valók az erős kötések), hanem arról, hogy a Fidesz ezeket a hálókat mint *professzionalista* párt és nem mint baráti társaság kívánja működtetni.

Ezzel szemben áll az SZDSZ példája, amelyről sokáig azt hitte a közvélemény, hogy a média elsősorú meghatározója. Megkockáztatnám azt a feltevést, hogy az SZDSZ mélyrepülése mögött az *erős kötések túlzottan nagy száma és a gyenge kötések viszonylagos hiánya áll*, például bizonyos érdekcsoportokkal való kapcsolatfelvétel elmulasztása. Az SZDSZ üzenetei többnyire csak meghatározott célcsoportokra méretezettek, olyanokra, amelyek egyébként is erősen kötődnek a párthoz (Csizmadia 1998).

A Fidesz ezzel ellentétben az elmúlt évben gyenge kötések sokaságát hozta létre. Ellenfelei ezt korábbi elveitől való *teljes eltávolodásként* írták le, valójában azonban ez a folyamat nem érintette a párt *belső* identitását.

Talán a politikai versenyben előnyhöz juthatnak a sok gyenge kötéssel rendelkező pártok, a csak erős kötésű pártok pedig lemaradnak? Jövőbeni kutatásoknak kell eldönteniük, hogy hipotézisem igazolható-e.

ÖSSZEGZÉS

A fenti dolgozat abból a megfontolásból indult ki, hogy a politikai versenyben igen komoly súllyal vesznek részt informális hatalommal, befolyásoló képességgel rendelkező agytröszt-szervezetek. A következő főbb megállapításokat tartom szükségesnek kiemelni:

A think-tank szervezetek funkciói történelmileg változóak. A konszenzusos politika korában (1945–1970) szerepük kevésbé látványos, kevésbé ideologikus és pártszerű.

A hetvenes évektől a think-tank szervezetek fejlődésének újabb szakasza kezdődik, amelyben előtérbe kerül a szorosabb pártkötődés és az ideológiai kérdések tisztázása. Az agytrösztök fokozottabb szerepvállalásának oka az is, hogy – például Angliában – a pártok *nem tudják lefolytatni* az ideológiai vitákat (a konszenzus évtizedeiben erősen pragmatizálódtak), ezért *külső segítségre* van szükségük.

Átfogóbban tekintve, a think-tank szervezetek arra az új helyzetre adott válaszként jöttek létre, hogy a politika csak az ideológiai alapelvek tisztázásán alapulhat. A nyolcvanas évek neokonzervatív hulláma az USA-ban és Angliában arra törekedett, hogy – baloldali minták alapján – valamiféle konzervatív dogmarendszert alkosson meg.

Az agytrösztök nem pusztán a pártrendszer átalakulásának kísérőjelenségei, hanem a közvéleményformálás ágensei is. Ugyanakkor szerepük feszültségét is ez adja: egyfelől a politikai elit, másfelől a társadalom számára kínálják fel eszméiket, és ez a kettő gyakran nem egyeztethető össze. Mint ahogy nehéz összeegyeztetni az ellenzéki think-tank dinamikát a kormányzati időszak másfajta követelményeivel is.

A magyar think-tank szféra egyelőre igen csökevényes. Ennek oka a pénzügyi-finanszírozási nehézségeken túl az ún. függetlenség tisztelete a hazai közéletben, valamint a „rejtett hálózatok” jelenléte. Kevés a tudatos agytröszt szerepét vállaló szervezet.

A hazai agytrösztök sajátos mozgalmi képződményekként komolyan befolyásolták magát a rendszerváltást és az azóta eltelt időszakot is. A Fidesz körüli think-tank szervezetek maguk is építenek a mozgalmi „tradíciókra”, de törekszenek a nyugati szervezeti minta hazai meghonosítására is.

A Fidesz választási győzelmének fontos tényezője, hogy átfogó stratégiája volt a jobbközép oldal megújítására, a váltógazdaság feltételeinek helyreállítására. Az agytrösztök segítségével a párt új elemekkel töltötte fel a konzervativizmus ideológiáját. Hálózatait az erős kötések felől a gyenge kötések irányába mozdította el.

JEGYZETEK

- ¹ A dolgozat illetően felépítése két tényezővel magyarázható. Egyrészt azzal, hogy jöllehet a think-tank szervezetek szerepéről bőséges nemzetközi irodalom áll rendelkezésre, a hazai agytrösztökről – ismereteim szerint – eddig nem készült feldolgozás. Az egyetlen magyar nyelvű tanulmány (Felföldi 1997; 1998) is az angliai think-tank szervezetekről szól. Másrészt azért sem vállalkozhattam arra, hogy a magyar pártok és az agytrösztök kapcsolatát behatóbban vizsgáljam, mert nem állnak rendelkezésemre saját empirikus adatok (mélyinterjúk, kérdőívek).
- ² A vezető amerikai agytrösztök közül az American Enterprise Institute 60 kutatót, a Brookings 200-at, az Urban Institute 100-at, a RAND Corporation 1000-et (!) foglalkoztat. (Stone 1991: 207).
- ³ Angliában 1945 előtt mindössze öt agytrösztnek nevezhető szervezet létezett. Számuk a hatvanas-hetvenes években ugrásszerűen megnőtt: 1970-ig 15 jött létre, 1975 óta több mint 30-at tartanak számon (Stone 1996: 678–680). Washingtonban körülbelül száz agytröszt működik (James 1993: 492).
- ⁴ A policy-elit felemelkedéséről kiváló monográfia még James Smith-é (1991).
- ⁵ Diane Stone ugyanakkor hatásosan cáfolja, hogy a think-tank szervezetek a „tőzsde ügynökei” lennének (Stone 1991: 198).
- ⁶ Az Egyesült Államokban például a hagyományosan baloldali Brookings Institute lényegében az új jobboldal szócsövénév vált.
- ⁷ Példa erre az angol Institute of Economic Affairs (IEA), amely az ötvenes évek második felében alakult, de a hetvenes évekig csekély közfigyelemnek örvendett. A hetvenes évek közepétől viszont a neokonzervatív közgazdaságtan legsikeresebb teoretikus népszerűsítője lett (lásd Felföldi 1998; Cockett 1994; Desai 1994).
- ⁸ A szakszervezetekkel való kemény bánásmód szükségességéről éppúgy, mint a közszolgálati szféra leépítésének – utóbb meghiúsult – tervéről konkrét lépéseket terveztek.
- ⁹ Tony Blair 1977-es választási sikerében – hasonlóan Thatcher korábbi sikereihez – komoly szerepet játszott, hogy a nyolcvanas évek végén – a kilencvenes évek elején maga

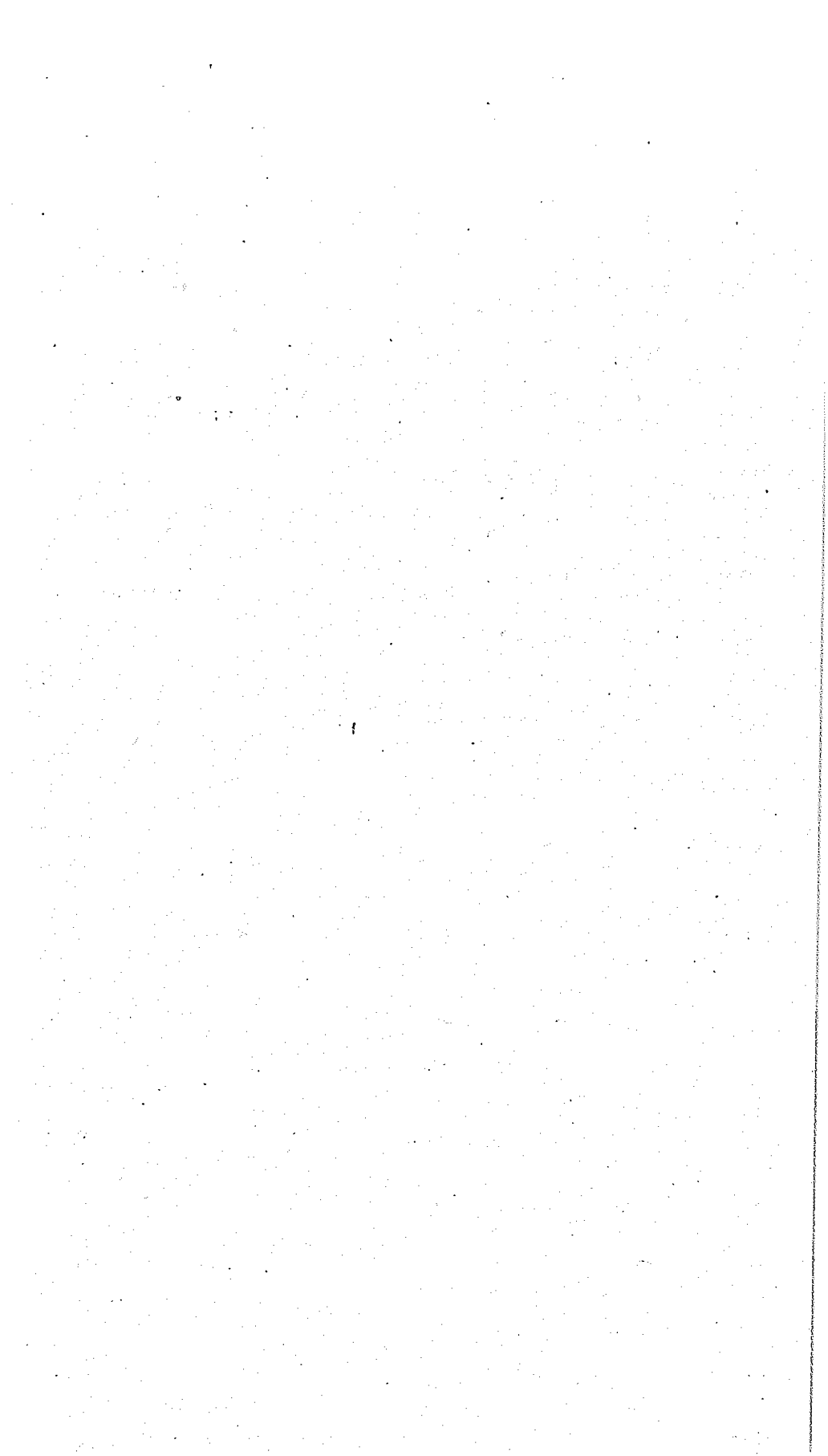
- is létrehozta támogató agytrösztjét. A két legismertebb talán az Employment Institute és a Public Policy Research (lásd Stone 1996; James 1993; Blair 1996).
- ¹⁰ E kormányzati filozófia mindenekelőtt három alapelvre támaszkodott: a szakszervezetek hatalmának megtörésére, nagyarányú privatizációra, illetve a közszolgálati szféra átalakítására. Az elsöben nagyjából egyetértés volt, a másodikban és a harmadikban viszont súlyos ellentétek maradtak a párton belül a kormányra kerülés után is.
- ¹¹ Margaret Thatcher 1979 utáni első kabinetjének öt megbízható tanácsadója közül négy (Ralph Harris, Alfred Sherman, Hugh Thomas és Alan Walters) a baloldaltól, illetve a hetvenes években létrejött konzervatív agytrösztökből érkezett (lásd Felföldi 1998: 76; Thatcher 1995).
- ¹² James részletesen ír erről a változsról. Szerinte az IEA és a CPS (a két legfontosabb neokonzervatív agytröszt) „elmulasztotta az új feltételekhez igazítani taktikáját, és inkább a közmeggyőzésre koncentrált, ahelyett, hogy az újonnan kiválasztott minisztereknek testre szabott tanácsokat adott volna” (James 1993: 501).
- ¹³ A mélyinterjúk a téma nemzetközi irodalmában talán a legfontosabb források (lásd Cockett 1994).
- ¹⁴ Kevin Quigley némileg tágra vonja a magyar think-tank szervezetek határát, ide sorolja a Világgazdasági Kutatóintézetet és a Gazdaságkutató Intézetet is (Quigley 1998). Más kiadványok még tágabban adják meg a kelet-közép-európai agytrösztök ismérveit (Kimball: 1997).
- ¹⁵ Gondoljunk csak arra a szemléletre, amely például a médiahatalomról pejoratív értelemben beszél.
- ¹⁶ Ismereteim szerint Fricz Tamás tanulmánya volt az első, amely a Fidesz gyözelemében számba vette a közvélemény hangulata átforgálásában meghatározó Fidesz-agytrösztök szerepét.
- ¹⁷ Lásd például Orbán Viktor beszédét (Kéri 1994), de általánosan elterjedt vélemény volt a Fidesz berkeiben, hogy a Charta volt a későbbi koalíció trójai falova.
- ¹⁸ A Századvég Iskola működésének részletesebb bemutatása meghaladná e dolgozat kereteit. Annyit jegyzek csak meg, hogy felépítésében, kis létszámú személyzetében, oktatási és kutatási projektjeiben nagyban hasonlít a hetvenes évek angol mintáihoz. Ugyancsak nem vizsgálom itt Stumpf Istvánnak, a Századvég volt alapító igazgatójának, a mai kormány miniszterének személyes szerepét. Saját pozícióimról pedig annyit jegyzek meg, hogy évek óta tanára vagyok a Századvég Politikai Iskolának.
- ¹⁹ Nem elemzem külön a TÁRKI szerepét, amely szintén közel áll a Fideszhez, amolyan gazdasági think-tanknek tekinthető.
- ²⁰ A „nincs alternatíva” szlogenje különösen az 1998-as választási kampányban kapott nagy teret az MSZP retorikájában. A Fidesz kampánya – többek között – ennek cáfolatára épült.
- ²¹ A közvéleménykutatások nagyjából ekkortól kezdtek jelezni a Fidesz-népszerűség növekedését, más oldalról az SZDSZ zuhanását (lásd például Marián 1997).
- ²² A Demokratikus Charta lényegében nem működött 1994–1998 között, aminthogy nagymértékben megcsappant az SZDSZ körüli holdudvar létszáma is. Az MSZP szintén kénytelen volt elviselni népszerűségének csökkenését a befolyásos értelmiség körében.
- ²³ Külön elemzés tárgya lehetne a Fidesz gazdasági „gyenge kötéseinek” bemutatása. Itt csak jelezhetem, számos vizsgálat kimutatta például, hogy miként változott meg a menedzserelit viszonya a Fideszhez az elmúlt években (lásd például Kovács Imre és Csöte András munkáit 1997; 1998).

HIVATKOZÁSOK ÉS IRODALOM

- Alpert, I.–A. Markusen 1980. *The Professional Production of Policy. Ideology and Plans. Brookings and Resources for the Future. The Insurgent Sociologist*, 9, 94–106.
- Bayard, O. Thomas 1996. *The Institute for International Economics*. In: Telgarsky–Ueno (eds.) 1996, 45–58.

- Blackstone, T.-W. Plowden 1988. *Inside the Think Tank: Advising the Cabinet 1971-1983*. London: Heinemann
- Blair, Tony 1996. *New Britain. My Vision of a Young Country*. London: Fourth Estate
- Bozóki András 1997. Mozgalmi-értelmiségi politika a rendszerváltás után: a Demokratikus Charta. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- Cockett, R. 1994. *Thinking the Unthinkable: Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*. London: Harper Collins
- Csepeli György-Závecz Tibor 1997. Várakozások, vereségek, félelmek: az Európai Unió képe a magyar közvéleményben. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 650-668.
- Csigó Péter 1997. A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Csité András-Kovács Imre 1997. Piaccgazdaság és gazdasági elit 1993-1997. *Magyar Tudományos Akadémia Stratégiai Kutatási Programok*. Politikatudományi Füzetek III. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- 1998. Gazdasági elit: útban az osztályhatalomhoz. *Társadalmi Szemle*, (53) 4, 16-33.
- Csizmadia Ervin 1995a *A magyar demokratikus ellenzék. I-II-III*. T-Twins Kiadó
- 1995b *A nyolcvanas évek politikai bölcselete. Kritika*, május.
- 1997a *A Think-tank-szervezetek kutatásának módszertana*. Kézirat.
- 1997b *Az egyetlen meg a másik. Népszabadság*, december 15.
- 1998. *Az SZDSZ és a választások*. Kézirat. (Megjelenés előtt)
- Denhan, Andrew-Mark Garnett 1995. Rethinking „Think Tanks”: A British Perspective. In: J. Lovenduski-J. Stanyer (eds.) *Contemporary Political Studies 1995*. Belfast: Political Studies Assoc., vol. 1.
- 1996. The Nature and Impact of „think-tanks” in Contemporary Britain. *Contemporary British History*, (10) 1, (Spring)
- Desai, Radhika 1994. Second-Hand Dealers in Ideas: Think-Tanks and Thatcherite Hegemony. *New Left Review*, February, 27-64.
- Dickson, Paul 1971. *Think Tanks*. New York: Atheneum
- Dror, Jehezkel 1984. Required Breakthrough in Think-tanks. *Policy Sciences*, 16, 199-225.
- Felföldi Zoltán 1997. Ellenzékben avagy konzervatív feltámadás Nagy-Britanniában az 1970-es évek második felében. *Valóság*, 9.
- 1998. Hittérítők és neofiták. Régi és új konzervatív apostolok a hetvenes évekbéli Nagy-Britanniában. *Valóság*, 3, 56-81.
- Fricz Tamás 1994. A magyar parlamenti pártrendszer jellemzése és tipizálása. In: *Törésvonalak és értékváltszások*. MTA Politikai Tudományok Intézete, 77-92.
- 1996. *A magyar parlamenti pártrendszer 1987-1995*. Cserépfalvi Kiadó
- 1998. *A Fidesz és a választások*. Kézirat. Megjelenés előtt.
- Gaffney, John 1991. The Political Think-tanks in the UK and the Ministerial Cabinets in France. *West European Politics*, január, 1-17.
- Gellner, Winand 1995. *Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit: Think tanks in den USA und in Deutschland*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Goodwin, D. Craufurd 1996. *The Fifth Estate: Research for Informed Debate in Democratic Society*. In: Telgarsky-Ueno (eds.) 1996. 23-34.
- Granovetter, Mark 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78, 1360-1380.
- 1988. A gyenge kötések ereje. A hálózatelmélet felülvizsgálata. *Szociológiai Figyelő*, 3.
- Grant, Wyn 1995. *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Hemel Hempstead: Harvester Verlag
- Higott, F.-D. Stone 1994. The Limits of Influence: Foreign Policy Think-tanks in Great Britain and the USA. *Review of International Studies*, (20) 1, 15-34.
- James, Simon 1993. The Idea Brokers: The Impact of Think-tanks on British Government. *Public Administration*, 71 (Winter), 491-506.
- Juhász Gábor 1996. *Pénzképviselő*. HVG Részvénytársaság
- Kéri László 1994. *Orbán Viktor: Századvég Könyvek*
- Kimball, Jonathan (ed.) 1997. *Think Tanks in Central and Eastern Europe*. Freedom House

- Kis János 1991. *Beszéd az SZDSZ február 17-i küldöttgyűlésén*. Gépírat.
- Körösnéyi András 1996. Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Layton, Henry (ed.) 1980. *Conservative Party Politics*. London and Basingtoke: The Macmillan Press Ltd.
- Lin, Nan 1988. Társadalmi erőforrások és instrumentális cselekvés. *Szociológiai Figyelő*, 79–92.
- MacLaury, K. Bruce 1996. *Think Tanks and the Policymaking Process in the United States. A View from the Brookings Institute*. In: Telgarsky–Ueno (eds.) 1996. 37–43.
- Marián Béla 1997. A politikai közvélemény a Szokai–Tocsik-ügy évében. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*. Szerkesztette: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László. 532–567.
- Quigley, Kevin F. 1996. *Think-Tanks in Newly Democratic Eastern Europe*. In Telgarsky–Ueno (eds.) 1996.
- Smith, James 1991. *Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press
- Smith, Martin 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Stone, Diana 1991. Old Guard versus New Partisans: Think-Thinks in Transition. *Australian Journal of Political Science*, (26) 2, 197–215.
- 1996. From the Margins of Politics. The Influence of Think-Tanks in Britain. *West European Politics*, (19) 4 (October) 675–692.
- Tardos Róbert 1995. Kapcsolathálózati megközelítés: új paradigma? *Szociológiai Szemle*, 4. 73–80.
- Telgarsky, Jeffrey–Makiko Ueno (eds.) 1996. *Think Tanks in a Democratic Society. An Alternative Voice*. Washington: The Urban Institute
- Thatcher, Margaret 1996. *The Path to Power*. Harper Collins Publishers
- Useem, M. 1984: *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and UK*. New York: Oxford University Press



LAKNER ZOLTÁN

Az MSZP arculata és helye a magyar politikai tagoltságban

Írásom tárgya egy olyan párt, amely – hasonlóan a magyar politikai élet többi szereplőjéhez – igen fordulatos történetet mondhat magáénak, és ez esetében sajátos történelmi vonatkozással is kiegészül. Az egykori állampárt utódjáról van szó, amely az 1990-es vereségét követően 1994-ben abszolút többséget szerezve jutott kormányra, majd 1998-ban a biztos győztes pozíciójából startolva maradt alul.

Dolgozatom első részében arra teszek kísérletet, hogy meghatározam az MSZP helyét a magyar politikai tagoltságban. Ehhez szükségesnek látszott a legelterjedtebb tagoltságelméletek kritikáját is megfogalmazni. Ezt követően az MSZP szavazótáborának változásait követem nyomon 1990–1998 között, végül a szocialisták változó politikai arculatának néhány fontos elemét mutatom be.

I. A politikai tagoltság Magyarországon

Először arra teszek kísérletet, hogy meghatározzam a magyarországi politikai tagoltság jellegét és a tagoltságrendszerben elhelyezzem a Magyar Szocialista Pártot. A feladat nem könnyű, mert nézetem szerint a leggyakrabban használt kategorizálások – a bal-jobb skála és a törésvonal-elmélet – nem tekinthetők a magyarországi politikai preferenciák kizárólagos meghatározóinak. Ezen állításom bizonyításával foglalkozik az 1. és a 2. fejezet, majd a 3. fejezetben megkísérlek néhány olyan kategorizálási elvet bemutatni, melyek valóban jellemzik a meglehetősen képlékeny hazai politikai tagoltságot.

1. A BAL-JOBB SKÁLA

A bal-jobb skála alkalmazása valószínűleg a legerterjedtebb módja annak, hogy az adott pártrendszerben működő pártok helyét és egymáshoz való viszonyát meghatározzák. Amolyan közmegegyezés él arról, hogy a „baloldal” a haladást, az egyenlőséget, a jóléti politikát stb. helyezi előtérbe, ezzel szemben a „jobboldal” konzervatív módon viszonyul a társadalom állapotához, visszafogja az államot mind a beavatkozástól, mind az adóztatástól, és inkább preferálja azt, hogy a polgárok maguk alakítsák életüket, ebben nem korlátozza, de nem is segíti őket.

A magyar politikatudományi irodalomban a bal-jobb típusú megosztottságot Körösenyi András fejtette ki a legnagyobb ambícióval (Körösenyi 1993a: 52–74). Elmélete szerint a baloldaliság a francia felvilágosodásnak a racionális és a társadalom szervezése szempontjából konstruktivista, tudatosan tervező és formáló jellegét viszi tovább, és ebben a tekintetben radikalizmus is jellemezheti. A baloldaliak a társadalmi demokrácia, az emberi jogok és az egyenlőség hívei, és úgy hiszik, e pozitívumokat ki kell és ki is lehet terjeszteni az egész társadalomra. Mindebből következően a társadalmi konfliktusokban mindig az alacsonyabb státusúakat támogatják, továbbá a szabadságjogok kiterjesztését újabb és újabb területekre, emellett alapvetően világi, internacionalista és városias jellegű ez az irányzat. Ezzel szemben a jobboldaliság a felvilágosodásra adott konzervatív válasz nyomán (Edmund Burke) jött létre, a tradíciók, a szokások védelmére és a pesszimista antropológiára, tehát az emberi képességek korlátozottságának tudatára épül. Hívei nem vetik el a társadalmi változások szükségességét, de a tradíciók megőrzése miatt az evolucionista, a lassú, organikus fejlődést tartják helyesnek, és nincs szemük előtt végcélként egy „ideális” társadalom képe. Elfogadják a társadalmi egyenlőtlenségeket, sőt az emberi képességek különbözőségéből kiindulva ezt természetesnek tekintik. Mindezeknek megfelelően a jobboldali politikusok a tradíciókat inkább hordozó vidék támogatói, kevésbé nyitottak a kívülről jövő értékek és emberek irányában, és az egyenlőtlenségeken változtatni nem akarván, a felsőbb társadalmi osztályok mellett állnak, vallásos és nemzeti elkötelezettség jellemzi őket.

E helyt nem kívánok az ímént vázolt elmélet általános értékelésével foglalkozni – céloom az, hogy a bal-jobb dimenzió magyarországi megjelenését vizsgáljam. Körösenyi (1993b) e tekintetben is összefoglalásra törekedett, és arra a következtetésre jutott, hogy a magyar parlamenti pártok arculata ebben a vonatkozásban letisztult. Az 1990–1994 közötti jobboldali, MDF–KDPN–FKGP kormánnyal egy döntően baloldali ellenzék állt szemben, melynek tagjai az SZDSZ, a Fidesz és az MSZP voltak. Erre a következtetésre Körösenyi a pártprogramok, illetve a választói pártbesorolások elemzése alapján jutott, és ezt a jobboldali kormány által meghatározott, nemzeti és tradicionális kérdéseket előtérbe állító politikai tematikával támasztja alá (kárpótlás, nemzeti jelképek és ünnepek, igazságtétel stb.) Az 1990-es pártprogramokat ugyanakkor igen hasonlóként jellemzi a gazdasággal kapcsolatos terveket illetően. Ehhez képest azonban a kormány 1990–1992 közötti gazdaságpolitikájában és

az erre történő ellenzéki reagálásokban már ezen a téren is a letisztulást, a konzisztens álláspontok kialakulását látja. A kormány ugyanis inflációellenes politikát folytatott, privatizált, elutasította a szakszervezetekkel való együttműködést, az „osztogatást”, miközben az ellenzék balról támadta. Komolyabb inkonzisztencia Körösenyi szerint csak abban mutatkozott, hogy az SZDSZ és a Fidesz „jobboldalibb” álláspontra helyezkedett a kormánynál két fontos kérdésben: gyorsítani akarták az átalakulás tempóját és határozottabban támogatták a decentralizációt.

Mindezzel kapcsolatban két dologra kell felhívni a figyelmet. Elsőként arra, hogy a kormány gazdasági kényszerhelyzetben működött az említett időszakban, és később is megmaradt a kényszerűség a gazdaságpolitikában. Példának okáért az ún. Bokros-csomagot a Körösenyi-féle értékelés alapján egyértelműen „baloldalinak” számító MSZP által vezetett kormány alkotta meg. Kényszerhelyzetben való politizálásból tehát nem vezethető le ideológiai elhelyezkedés. Másodsor arról kell említést tenni, hogy Körösenyi előbb azt állítja, hogy minden párt szinte azonos kiutat látott a gazdasági válságból, majd azt, hogy az e kiutat – szerinte – követő kormányt bíráló ellenzéki pártok „baloldaliak”, holott a két konkrétan megnevezett eltérés a kormány álláspontjától (addig csak programhiányról volt szó, ami aligha tekinthető baloldali jellegzetességnek) éppen a kormánypolitika következetlenségére vonatkozik. Szó sincs tehát semmiféle letisztulásról, és ez a megállapítás kérdésessé teszi a Körösenyi által egyértelműnek tartott ideológiai bal-jobb dichotómia helyességét is, amelynek alapjaként a vallás dimenzióját jelölte meg: a vallásos önbesorolás egyenes következményének tartja a választók részéről a jobboldali pártok preferálását, mert szerinte mind a pártok, mind a választók tudatosan használják a bal-jobb kategorizálást. (A vallás problémájával a törésvonal-elmélettel kapcsolatos pontban kívánok foglalkozni.)

E helyütt egy másik kérdést kíván felvetni, a „centrum” kérdését. A „centrumpárt”, a „centrumhelyzet” az 1990–1994 közötti politikai élet divatos kifejezései voltak. A választók legnagyobb csoportja, mintegy 40 százaléka a centrumban jelölte meg saját helyét a politikai térben (Gazsó–Stumpf 1995a: 571), márpedig ez olyan tömeg, amely alapvetően megkérdőjelezi a bal-jobb skála kizárólagos használatának lehetőségét. Az első ciklust illetően ez könnyen magyarázható volna a pártrendszer kialakulatlanságára, a szavazói preferenciák határozatlanságára utaló szokásos érvekkel, ám a Körösenyi-féle érvelés szerint 1990-ben a választók és a pártok is biztosak voltak magukban e kérdést illetően. Ehhez képest az egész ciklust végigkíséri nem csupán a választók említett arányának centrumpárti önbesorolása, hanem – nyilván a választói igényekre is reagálva – a pártoknak az önmagukat centrumba helyező öndefiníciója is.

Arról van tehát szó, hogy eléggé valószínűtlennek tűnik a bal-jobb skála 1990-es határozott használata után az az elbizonytalanodás, amely odáig ment, hogy 1994-ben – amikor már egy kormányzati ciklus tapasztalatai után még inkább érvényesülnie kellett volna a bal-jobb dimenzióknak – a 40 százaléknyi, magát a bal-jobb besorolás alapján elhelyező vá-

lasztói csoport számára sem volt kizárólagos érvényű ez a kategorizálás a pártválasztásban (Gaszó–Stumpf 1995b: 15). Mindebből következően azt állíthatjuk, hogy a választók ilyen tömegének centrumpárti önbesorolása valójában az állásfoglalás hiányát jelzi, azt, hogy a polgárok, bár többnyire ismerik és használni képesek a bal-jobb skálát, nem tartják kizárólagosnak, és döntéseikre nézve kötelezőnek az ideológiai „helyzetmeghatározást”. A választók jelentős részének „centrumpártisága” ideológiai közömbösséget jelez, az önmagukat balra vagy jobbra helyezők következtetlenségével kiegészített kép pedig azt mutatja, hogy a polgárok többsége pragmatikus, amennyiben ez ideológiamertességet, a mindennapok szintjén való gondolkodást, a hétköznapi élet konzolidációjának igényét jelenti; a legtöbb ember nem akar semmilyen ideológiai vonulat mellett nyíltan hitet tenni, és a legkevésbé sem vágyik arra, hogy ez ügyben mobilizálják.

A Körösényi-féle bal- és jobboldali jellemzőket a pártok ideológiai „tevékenysége” sem igazolja. Legyen elég ezzel kapcsolatban az MDF erőteljes historizálásra alapozott társadalomátalakító elképzeléseire utalni (pl. „nemzeti középosztály” létrehozása), amelyek még akkor is társadalmi konstruktivizmusnak tekinthetők, ha a történeti kontinuitást hangsúlyozták ezekkel kapcsolatban. S mivel az MDF más eredményei rovására is ezen elképzeléseit állította kommunikációja középpontjába (Körösényi 1994: 43), valamint a gazdaság helyzetén sem tudott javítani, megbukott, és a választók többsége 1994-ben a maga pragmatikus igényeinek megfelelő, kormányképes, illetve az ideológiai küzdelmekről távolmaradó pártként választotta az MSZP-t. Az pedig mellékes ebből a szempontból, hogy az ideológiai harcba az MSZP leginkább saját érdekében nem mehetett bele, hiszen éppen az eközben ráragasztott utódpárt-bélyegtől igyekezett szabadulni. Ha úgy tetszik, az MSZP amolyan „kényszerpragmatizmust” folytatott, és ez hozott számára sikert.

Összességében az mondható el, hogy a bal-jobb skála besorolási segédeszközként, vagy a választóknak címzett vezényszóként alkalmazható ugyan, de túl sok az ellentmondás és túl kevés a következetesség – pártok és választók részéről egyaránt – ebben a vonatkozásban ahhoz, hogy a magyar politikai élet tagoltságának fő magyarázataként elfogadjuk.

2. A TÖRÉSVONAL-ELMÉLET

A Lipset–Rokkan-féle strukturalista-makroszociológiai cleavage-elmélet szerint a nyugat-európai politikai rendszereket négy, történelmileg kialakult törésvonal jellemzi: a vallási, a nemzeti-etnikai, a vidék-város és a munka-tőke dichotómiák (Körösényi 1993a: 35–48). Ahhoz, hogy törésvonalról beszélhessünk, a politikai tagoltság három elemének kell egyszerre jelen lennie: az empirikus elem arra utal, hogy a tagoltság szociológiai terminusokkal leírható; a normatív elem a tagoltság értékek és attitűdök formájában való megjelenésére utal; a szervezeti

elem pedig a fenti különbségek intézményesülését jelenti (Körösi 1993a: 35). A törésvonal-elmélet – ismét csak Körösi szerint – Magyarország rendszerváltás utáni politikai életére is alkalmazható, több okból: (1) a törésvonalak évszázados konfliktusok eredményeként alakultak ki, így még 40 éves elfedtségük sem szüntette meg őket; (2) a tradicionális törésvonalakat megszüntetni akaró kommunista rendszer maga is törésvonal-termelőnek bizonyult; (3) a pártok karakteres törzsszavazói bázissal rendelkeznek; (4) a társadalom tagoltságának kialakításában a politikai aktorok konstruálóként vesznek részt, tehát az elmosódott törésvonalakat a politikai elit maga is relevánssá teheti. Mindezek alapján Körösi három törésvonal köré csoportosítja a jelenlegi magyar politikai tagoltságot: vallás, lakóhely, nómenklatúra. A vallás megjelenítői a politikai elitben és társadalmi-szociológiai szinten is az MDF, a KDNP és az FKGP. A lakóhelyi törésvonal a vidék-város, az agrárius-ipari ellentét megjelenítője, bár hatása nem olyan erős, mint a vallási törésvonalé, sőt épp ennek alárendeltje. Konkrétan arról van szó, hogy Körösi szerint a falusi, vallásos gazdálkodók döntően az FKGP szavazói. A nómenklatúra-törésvonal pedig a társadalomnak azt a részét, körülbelül ötödét-hatodát jelenti, amely párttagként vagy az MSZMP szatelitszervezeteinek tagjaként haszonélvezője volt a pártállami rendszernek, ennek köszönhetően magas vagy emelkedő társadalmi státusát (Körösi 1996: 70).

Ezzel az elméleti megközelítéssel kapcsolatban azonban egy alapvető probléma mindenképpen felmerül, annál is inkább, mert Körösi maga is megemlíti ezt. A karakteres törzsszavazói csoport csak akkor jelenik meg előttünk, ha leszámítjuk egyrészt a legalább 30 százaléknyi nem szavazót (lásd a választások részvételi arányait 1990 óta) és az ingadozókat, akik a választópolgárok 50–55 százalékát teszik ki (Gazsó–Stumpf 1995a: 571). Ilyen módon a szavazásra jogosultak legfeljebb negyede ez a törzsszavazói bázis, és ennek hozzávetőleg a fele kötődik az MSZP-hez, az összes többi párt a biztos szavazók szűk 10 százalékán osztozik. Mindez alapvetően megkérdőjelezi a törésvonalakon alapuló tagoltság-elmélet alkalmazhatóságát a magyar politikai életre, különösen akkor, ha a magyar választópolgárok nem lojálisak egyszer választott pártjukhoz (Tóka 1994: 467). Véleményem szerint, ha a szavazóknak csak 20 százalékáról mondható el a stabil kötődés egy adott párthoz, akkor nincs értelme a társadalmat mélyen megosztó, empirikusan, normatívan és intézményesen megragadható törésvonalakról beszélni, hiszen az ingadozó szavazók 1990 óta több nagy vándorlási hullámot is produkáltak, és az ilyen tömeges szavazói mozgás már önmagában ellentmond bármilyen törésvonal feltételezésének.

A problémák csak sokasodnak, ha a feltételezett törésvonalakat egyenként vizsgáljuk. A vallási törésvonal az 1990-es választási eredmények fényében igazolható volna, sőt még néhány évvel később is, hiszen Körösi így is 1992-es adatokra hivatkozik, amikor azt jelzi, hogy a tempolomba járás gyakoriságának csökkenésével növekszik a liberális pártok és csökken az MSZP támogatottsága az egyes társadalmi csoportokon belül. Ám ez a tényező 1994-re az MSZP előretörésével megszűnik, és

1997-ben is az MSZP volt a legnépszerűbb párt a valamilyen felekezethez tartozó vallásos népesség körében (Stumpf 1997). A Gázsó–Stumpf-féle preferenciaelemzések jelzik, hogy 1990-ben a vallásos identitású társadalmi csoport (a választók 16 %-a) 75 százaléka adta voksát az MDF-re, az FKGP-re vagy a KDNP-re, 1994-ben viszont már csak 56 százaléka. A 16 százaléknyi csoportnak alig több mint feléről lévén szó, nem lehet azt állítani, hogy ez a tényező döntő szerepet játszott volna a választások kimenetelében. Annál is kevésbé lehet ez így, mert a magukat felekezethez tartozónak vagy a maguk módján vallásosnak tartók minden párt szavazótáborában többségben vannak (a legkisebb ez a többség az MSZP-nél: 52,5%), így a vallásosság eltérései nem lehetnek olyan különbségek okozói, amelyek törésvonal kialakulásához vezetnének. A vallás politikai relevanciájának hivatkozott mértékű csökkenése megkérdőjelezi az 1990-es vallásos szavazatok „valódiságát” is. Hajlok arra, hogy ezt az 1990-ben meghatározó jelentőségű antikommunista hangulattal magyarázzam, amely – figyelembe véve, hogy a kommunista rendszer legalábbis nem támogatta az egyházakat – természetsszerűleg vezetett a vallásosság felértékelődéséhez, és ebben a hangulatban sokan „fedezték fel” magukban addig rejtett vallásos elkötelezettségüket, úgy is, mint politikai szimpátiát meghatározó tényezőt. Ez a hangulati hatás folyamatosan elenyészett, többek között azért is, mert a vallásosságra hivatkozó kormány nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A vallásos-ateista, klerikális-antiklerikális ellentét jelenlétét egyébként Schlett István már 1990-re vonatkozóan cáfolja, arra hivatkozva, hogy egyik jelentős párt sem lépett fel vallásellenes programmal, legfeljebb más módon kezelte a vallás és a különböző felekezetek társadalmi szerepét, és például a sokak által ateistának nevezett SZDSZ indította a legtöbb lelkész képviselőjeként (Schlett 1990: 404).

A vallásos mellé rendelt lakóhelyi törésvonal meghatározó szerepével kapcsolatban is komoly ellenérvek merülnek fel. Körösényi állítása szerint a vallásos falusi gazdálkodók többségükben a kiscgazdapárt szavazóbázisához tartoznak. Ezt az állítását azzal indokolja, hogy az FKGP szavazótáborának több mint fele falusi lakos. Ez igaz, ám nem jelenti azt, hogy az összefüggés fordítva is igaz, vagyis, hogy a falusi lakosok többsége kiscgazda-szavazó, mint ahogyan ez nincs is így. 1994-ben például az MSZP szerezte a legtöbb szavazatot a falusi lakosság körében (32%), utána az SZDSZ következett (16%), és csak utánuk az FKGP (15%). Ez a tagoltsági tényező így nemhogy gyengébb, mint Nyugat-Európában, ahogyan azt Körösényi állítja, hanem nem is létezik, igazolhatatlan, és meglehetősen sztereotipnek tűnik.

Leginkább a nőmenklatúra-törésvonal működik a gyakorlatban, abból a szempontból, hogy a volt MSZMP-tagoknak 1990-ben a 60 százaléka szavazott az MSZP-re, 1993-ban már sokszínűbb a megoszlásuk, de relatív többségük (48%) még mindig az MSZP-t támogatta (Bruszt–Simon 1994: 796–797). Emellett minél erősebb a családi kötődés a volt állampárthoz, annál valószínűbb az MSZP-re szavazás.

1. táblázat

Az MSZP-re szavazás aránya
a házastársak MSZMP-tagságának függvényében

<i>Az MSZMP-hez való viszony</i>	<i>Az MSZP-re szavazás aránya (%)</i>
A házaspár mindkét tagja párttag volt	73
Saját maga volt párttag	54
Csak a házastárs volt párttag	48
Egyik fél sem volt párttag	28

(Forrás: Angelusz–Tardos 1995: 14)

A volt párttagok *aránya* is az MSZP táborában a legnagyobb, 1994-ben 25 százalék, míg az öt követő SZDSZ-nél 9 százalék (Bokor 1995: 532). Az a feltételezés többé-kevésbé helytálló, hogy a volt párttagok alkotják az MSZP bázisának jelentős részét. Azért csak többé-kevésbé, mert a legelkötelezettebb MSZP-szavazók, az ún. szavazói mag körében is csak 40 százalék a volt párttagok aránya, de még ez is a legmagasabb a többi párthoz képest (Bokor 1995: 536). Az MSZP 1994-es és 1997–98 fordulóján tapasztalt kiemelkedő támogatottsága azonban ellentmond e törésvonal létének. Ha ugyanis a Körösiényi által feltételezett módon a társadalom *ötödét-hatodát* kell az előző rendszer kedvezményezettjének, nómenklatúrájának tartanunk, és ezeket a polgárokat törésvonal választja el a többiektől, akkor hogyan lehet az, hogy 1994-ben és 1998-ban a szavazáson részt vevők *harmada* voksolt az MSZP-re, miközben a volt párttagoknak csak a fele? Más adatokkal: a volt állampárt vonzáskörébe körülbelül 1,2 millió ember tartozott (Angelusz–Tardos 1995: 14), az MSZP viszont 1,8 millió szavazatot kapott 1994-ben, továbbra is szem előtt tartva azt, hogy a volt állampárt tagjainak csak a fele szavazott az MSZP-re. Ráadásul a győzelemben döntő szerepe volt azoknak az ingadozó szavazóknak, akik – a kutatások által jelzett módon – többnyire az MDF-től indultak, és a Fideszt megjárva érkeztek az MSZP-hez (pl. Bokor 1995: 534). Ez igen nagy szavazói tömeget jelent, márpedig a törésvonalak létének feltételezése azt jelentené, hogy e szavazóknak előbb a vallási törésvonalat „átugorva” kellett eljutniuk az MDF-től a Fideszhez, majd 1993-tól tömegesen „ugrottak” egy újabbat a nómenklatúra-törésvonal felett az MSZP-hez, majd egy részük a vallásos térfélre visszatérve a szintén cleavage-ugró Fidesz támogatója lett 1998-ban. Véleményem szerint a szavazók ilyen tömeges áramlása eleve arra utal, hogy a törésvonalaknak a Körösiényi által feltételezett döntő jelentőségéről a politikai tagozódásban nem lehet szó, hiszen túl sokan, túl könnyen vándorolnak a pártok között a ’90-es évek Magyarországon. Voltaképpen arról van szó, hogy Körösiényi épp a saját maga által megfogalmazott szigorú cleavage-fogalomnak nem tudja megfeleltetni elméletét.

3. MAGYARORSZÁGI POLITIKAI TAGOLTSÁG EGY LEHETSÉGES ELMÉLETE

3.1. A „mindennapi társadalom”

A magyar politikai rendszer tagoltságának vizsgálatakor a kiindulópont a magyar társadalom politikai aktivitásának felmérése lehet. Alaptézisem az, hogy a magyar társadalom döntő többsége nem rendelkezik racionálisan vagy a politikai szocializáció által kialakított politikai identitással, és ennek révén párthoz kötődő politikai preferenciával. Már korábban utaltam arra, hogy a választópolgároknak csak mintegy 20 százaléka rendelkezik biztos pártkötődéssel, a többiek vagy egyáltalán nem érdeklődnek a politika iránt, vagy elzárkóznak a véleménynyilvánítástól, és a szavazásra jogosultak mintegy fele pedig ingadozó, nem lojális. Ez utóbbi szavazói csoport tagjai a választások után nagy tömegben fordulnak el pártjuktól, és többnyire csak a következő választás közeledtével, az utolsó hónapokban-hetekben döntenek ismét. Ennek az állapotnak két fontos oka van. Az egyik a kommunista rendszer, amely évtizedeken át lefojtotta, sőt büntette a politikai különbözőséget, és nemcsak lehetetlenné tette az eltérő politikai vélemények képviseletét, hanem egzisztenciálisan is ellenérdekelte a állampolgárokat a politikai aktivitásban.

Ilyen depolitizált társadalmat ért a rendszerváltás követelménye és lehetősége az 1980-as évek végén. A rendszerváltás maga pedig egyrészt külső tényezőre, a Szovjetunió reformjainak és bomlásának hatására, másrészt a magyarországi állampárt előrehaladott eróziós folyamatára vezethető vissza. Ebből következik az 1990 utáni magyar politikai élet jellegének másik fontos oka: a tömegpolitika hiánya. Az államszocialista rendszer csekély számú és politikailag önmagában nem túl jelentős ellenzéke egy bizonytalan külső támogatottságú és amúgy is halódó uralgó párttal szemben léphetett fel, ráadásul nyugati politikai nyomással megtámogatva, így nem is volt szüksége tömegtámogatásra. Az MSZMP vezetői tárgyalóasztalhoz ültek az ellenzékkel, és így születtek meg az új köztársaság sarkalatos törvényei, és maga a pártosodás is alkotmányos és törvényes keretek között zajlott le, jelentősebb állampolgári részvétel nélkül. Tehát az átmenet a '80-as évekre az átalakult és legyengült MSZMP-nómenklatúra elitje és egy meglehetősen szűk politizáló értelmiségi elit tárgyalásaként folyt le. Nem volt szükség a politikailag passzív, legfeljebb figyelő pozíciójú társadalom támogatására, a mozgósításra valójában nem is voltak meg a módszerek, feltételek. Mindezek hiányában válhattak „fontos tagoltságformáló tényezőkké a taktikai ellentétek, a szűk értelmiségi csoportok által hordozott tradíciók, előítéletek és gyanakvások, személyek közötti ellentétek és sértettségek, mentalitásbeli különbségek, a személyes ambíciók és képességek” (Schlett 1990: 408).

Ennek következtében alakult ki az a helyzet, amelyet Csizmadia Ervin (1990) a „politikai civil”, a „gazdasági-korporatív” és a „mindennapi” társadalom hármasságával fejez ki. A bennünket ebben a dolgotban érdeklő politikai és mindennapi társadalom döntő része nem talál hangot egymással, alapvetően más problémák foglalkoztatják, a problémák

között más sorrendet állít fel, és másképpen vélekedik ezekről. A mindennapi társadalom magatartása nem fordul át tömeges politikai aktivitássá, mert a politizálás megítélése meglehetősen negatív, a politika aktorainak, a pártoknak és a politikusoknak nagyon alacsony a társadalmi presztízsük, éppen azért, mert az állampolgárok úgy vélik, nem az őket foglalkoztató kérdések a politikusok fő témái. Emellett a pártoknak – a jelek szerint – nincs sem anyagi, sem szellemi kapacitásuk, sem szándékuk a társadalom állapotának alaposabb, akár tudományos igényű megismerésére, és arra, hogy ilyen bázison hozzanak az egész társadalmat érintő döntéseket. Mindent egybevetve: ha a magyarországi politikai tagoltságot kívánjuk vizsgálni, abból kell kiindulni, hogy a társadalom jelentős része nem rendelkezik tartós politikai preferenciákkal, sem ideológiai, sem gadaságelméleti, sem más téren. Ezt a tömeget a már említett konszolidációs igény vezérli döntéseiben. Természetesen nem állíthatjuk, hogy a társadalom nagy része teljesen homogén, ám a régi, a XIX. és a XX. században kialakult politikai törésvonalak vagy más ideológiai determinánsok hatásai már olyan hálványok, hogy ezeket nehéz volna a politikai cselekvés fő irányítóiként elfogadni. A választóknak mindössze az ötöde stabilan elkötelezett, és amikor a következőkben politikai tagoltságról lesz szó, kizárólag erre a társadalmi csoportra vonatkozó megállapításokat teszük.

3.2. *A három tábor és a negyedik*

A társadalom politizáló része a politikai elit megosztottságát követi, e megosztottság alapján helyezi el önmagát a politikai térben, illetve a politikai elit szóhasználatát alapján nevezi magát „baloldalinak”, „jobboldalinak”, „polgárinak” vagy akármi másnak. Az ideológiai kötődésű választók körében a társadalmi átlaghoz képest jelentősen felülprezentáltak a diplomások és a magukat a munkásosztályba sorolók. Ebben a szavazói körben továbbá felülprezentáltak a bal- és jobboldaliak, a vallásosak és a nem vallásosak is (Gazsó–Stumpf 1995a: 570), vagyis a „politikai civil” társadalomban a politikai nézeteket meghatározó eszmei irányultságok mind jelen vannak, és jól körülírható társadalmi karakterrel párosulnak.

A politikai elit már sokat emlegetett megosztottsága három részre osztja a politikai színteret. A magát „nemzeti-konzervatív” vagy „polgárinak” valló táborra; a liberális táborra; és az 1989-ig uralkodó állampárt utódjára, az önmagát „baloldaliként” meghatározó Magyar Szocialista Pártra. Negyedik csoportként lehetne figyelembe venni a „populista” oldalt, amelynek képviselője a Független Kisgazdapárt, ám nézetem szerint ez csak részben tematizálható külön kategóriaként.

A nemzeti és liberális tábor ellentéte leírható a két világháború között kialakult népi-urbánus szembenállás XX. század legvégi állapotaként. A Fricz Tamás (1977) által összefoglalt pozíció kiindulópontja Magyarország helyzete a világtörténelemben, vagyis a periféria szerepköre, a normakövetés kényszere a nyugat-európai centrum vonzásának hatására, a

felzárkózás igénye és követelménye. Mindkét nézetrendszer elfogadja, sőt, előmozdítani kívánja az ország modernizációját, de az urbánusok a nyugati modellek sikerére hivatkozva ezek maradéktalan átvételét tartják szükségesnek, a népiek pedig a nyugati modelleket az élet bármely területén csakis a nemzeti sajátosságokhoz adaptálva tartják alkalmazhatónak. Ilyen módon a népiek számára az elsődleges érték önmagában a nemzeti kollektívum, amelynek fennmaradásáért mindenáron kell küzdeni, a tradíciók kivétel nélkül értékesek, ha a nemzet fennmaradásához segítenek hozzá, és a nyugati minták átvétele is ebből a célból szükséges. Mindebben egy nemzeti szellemű és etnikumú polgárságnak kell vezetnie az országot. Az urbánus felfogás szerint a nemzetnek a modernizáció terepeként van szerepe abban, hogy ezen keresztül juthatnak el a centrumot sikerre vivő univerzális értékek – az emberi, a politikai és szociális jogok – az egyénhez, és ebből következően a nemzetnek nincs önértéke. Ez a két modernizációs stratégia tovább élt a kommunista időszakban is az ellenzék csoportjaiban (népi írók versus demokratikus ellenzék). A nagypolitikába 1988–89-től bekapcsolódó, majd vezető szerepet szerző értelmiségi irányzatok ezeket az ellentéteket magukkal vitték az ország irányításának területére is, és szembenállásuk a kormány-ellenzék pozíció miatt tovább élesedett: az MDF vezette népi oldal kormányra került, az urbánus SZDSZ ellenzékbe. Az 1998-as választás után kialakult helyzetben a releváns párttá vált MIÉP a népi oldalra sorolható, egykori „kibocsátó” pártjával, az MDF-fel és a Csurka-párttól távoli, hosszabb távon pedig esetleg más irányba is nyitott, de 1994 után egyértelműen erre az oldalra húzódó Fidesz-MPP-vel együtt. Ugyanakkor a liberális oldal bizonytalannak és gyengének tűnik a Fidesz profilváltása és az SZDSZ koalíciós, majd választási teljesítménye nyomán. Bár e sorok írója korainak tartja messzemenő következtetések levonását a legutóbbi választások eredményeiből, de annak elvi lehetősége nem zárható ki, hogy a korábbi SZDSZ-szavazók tartósan a Fidesz bázisát fogják növelni, megkérdőjelezve ezzel az önálló liberális pólus létét, mint ahogyan természetesen az SZDSZ újbóli – bár nem a korábbihoz hasonló mértékű – megerősödése sem kizárható.

Mindazonáltal Fricz két megjegyzést tesz amiatt, hogy 1990 után ennek az ellentétnek már nincs lakóhelyi vagy társadalmi rétegekhez kötődő dimenziója: (1) célszerűbb „nemzetinek” nevezni a népi oldal mai utódját, utalva arra, hogy társadalmi bázisa alapján ez már távolról sem tekinthető parasztmozgalomnak, és hogy modernizációs és társadalomformáló stratégiája nemzeti jellegű; az urbánusok módosított elnevezése pedig „polgári liberális és européer”, illetve „univerzalista” (Kende Péter kifejezése), az előbbi megfontolásokhoz hasonlóan; (2) ez a vita a liberális és nemzeti oldal között a magyar politikai élet már fejtegetett elitista jellege miatt belterjes értelmiségi vitának tekintendő, amelynek ugyan nincsenek mélyebb társadalmi gyökerei, mégis, a magyar politika sajátosságai miatt, meghatározzák a politika és a tágabb közélet tematikáját.

A társadalomintegrációs modellek szintjén a harmadik pólust az MSZP képviseli, amely a két előző felfogáshoz képest alapvetően külön-

bözik egy kérdésben: nem törekszik kizárólagosságra, hanem mindkét tábor nézetrendszeréből magáénak vall bizonyos elemeket. Szemléletmódjában ez az oldal alapvetően racionális, és híve a liberálisok univerzális elveinek, de emellett a kollektívizmus híve, amennyiben ez társadalmi szolidaritásként jelenik meg, márpedig ebben a nemzeti oldalhoz áll közelebb. E társadalomintegrációs modell kialakulása és elkötelezett támogatói rétege alapvető módon kapcsolódik az MSZP utódpárti jellegéhez, ami a történelmi közelmúlthoz (Kádár-rendszer) való viszonyában megkülönbözteti az előző két tábortól. Vezetői olyan politikusok, akik a '80-as évek végén az állampárt országos vagy fővárosi/megyei szintű vezetői voltak, vagy a párt szatelitszervezeteiben (SZOT, KISZ) rendelkeztek pozícióval. Identitás-alapon kötődő támogatói olyan vezető beosztásúak, értelmiségiek, akik magas társadalmi státusukat a pártállamhoz kötődésüknek köszönhették, illetve olyan alacsony státusú polgárok (magukat a munkásosztály tagjaiként meghatározók), akik a létbiztonságot és a viszonylagos jólét lehetőségét a Kádár-rendszerrel és az azt összességében soha meg nem tagadó Magyar Szocialista Párttal kapcsolták össze. Ebből a szempontból helytálló Körösiényi „nómenklátúra-párt” fogalma, vagyis, hogy az MSZP támogatói azok közül kerülnek ki, akik az előző rendszernek valamilyen formában kedvezményezettjei voltak. Azonban hangsúlyozni kell: e helyütt a „politikai civil” társadalomról van szó, és a nómenklátúra-törésvonal ösztársadalmi igénnyel leírt elméletével továbbra sem értek egyet.

Mint azt már fentebb jeleztem, a kisgazdák által megjelenített „populistaként” jelölhető irányzat negyedik oldalként való figyelembevétele is elképzelhető. Ennek a megkülönböztetésnek alapjául szolgálhat az FKGP minden más pártétól eltérő politizálási és szavazatszerzési stratégiája, amelynek révén karakteres és erősen kötődő szavazótáborral rendelkezik. Másfelől viszont azt kell tekintetbe venni, hogy a kisgazdák kizárólag a nemzeti oldal pártjaival hajlandóak együttműködni – önerőből nem képesek jelentős pozíciókat szerezni –; a másik két oldal pártjával kölcsönös az elzárkózás. E dolgot keretei között pedig azért sem vállalkozhatom részletesebb elemzésre, mert a populista jellegből következően a kisgazdák esetében nem beszélhetünk többé vagy kevésbé konzisztens társadalomintegrációs modellről, csak nacionalista és szociális jellegű ígéreték és szílamok – egyébként gyorsan és következtelenül változó – halmazáról.

Összefoglalva tehát a magyarországi politikai tagoltságról leírtakat: mivel a szavazóknak csak körülbelül 20 százaléka tekinthető stabil pártpreferenciával rendelkezőnek, így csak e csoportnál állapítható meg a politikai tagolódásnak viszonylag stabil rendszere. Ilyen módon az egész társadalom kategorizálására vállalkozó elméletek nem állhatják meg a helyüket, hiszen szituatív választói kötődéseket ábrázolnak stabil kötődésekként. A biztos szavazók szűk – bár lassan növekvő – csoportjának elkötelezettségét a politikai elit ellentétei határozzák meg. Ezek a nemzeti, az univerzalista és a nómenklátúra-szocialista társadalomintegrációs stratégiák, illetve az FKGP képviselte populizmus alapján írhatók le, amelyek meghatározzák az egyes pártok ideológiai karakterét. Az ideo-

lógiai karakter a legfontosabb faktora a pártok különbözőségének, és a pártok maguk is hangsúlyozzák e különbségeket, olyan konfliktusokat állítva a politikai viták középpontjába, amelyek mentén jól demonstrálható az elkülönülés. Emellett azonban a táborok közti együttműködés is lehetséges, ahogyan a táboron belüli harcra is láthattunk már sok példát.

II. Az MSZP választói bázisa

Miután, szándékaim szerint, bebizonyítottam, hogy a magyar választópolgárok döntő többsége vándorló, ingadozó szavazó, az MSZP szavazóbázisának vizsgálatakor leginkább e vándorlással kívánok foglalkozni: mikor jutottak el e szavazói tömegek, és milyen okokból az MSZP-hez, és mikor, miért veszített szavazókat ez a párt? Emellett a stabil szavazóbázis összetételét és domináns csoportjait is megkísérlem bemutatni. Ezzel kapcsolatban már most jelzem, hogy a hagyományos szociológiai kategóriákon túl az egykori MSZMP-tagság dimenziójának is igen fontos szerepe van az MSZP-orientáltságban, ezért kiemelten kell majd ezzel foglalkozni.

SZOCIALISTA SZAVAZÓK 1990-TŐL 1993 KÖZEPÉIG

Az addig kormányzó Magyar Szocialista Párt az 1990-es választásokon csak a negyedik legerősebb párt lehetett, a szavazatok 10,89 százalékával, ami körülbelül 600 000 szavazó támogatását jelentette, és 33 képviselői hely megszerzésére volt elegendő. Ez a nem túl nagy szavazótábor karakteres jegyeket viselt magán. A szociológiai jellemzőket illetően elmondható, hogy az MSZP szavazótáborára iskolai végzettség tekintetében leginkább a felsőfokú és a legalacsonyabb végzettségűekre épült. Az életkori kategóriáknál kitűnik a 34–49 évesek nagy aránya, és az is, hogy az e korosztálynál fiatalabbak köréből nagyon kevés szavazatot szerzett a párt. A lakóhely típusa szerinti megoszlás a városok és Budapest lakóinak túlsúlyát jelzi.

2. táblázat

Az MSZP szavazótáborának összetétele 1990-ben

<i>Iskolai végzettség szerint</i>	(%)
Legfeljebb alapfokú	43
Szakmunkás	15
Középfokú	20
Felsőfokú	22

Életkor szerint

18–33 évesek	10
34–49 évesek	37
50–65 évesek	30
65 év felettiek	23

Lakóhely szerint

Községek	29
Városok	40
Budapest	31

(Forrás: Závecz 1994a: 452–453.)

Tekintve a szocialistákra leadott szavazatok abszolút számát, ezek az arányszámok arra voltak elegendőek, hogy a különböző társadalmi csoportokban átlagosan a negyedik legnagyobb támogatottságú párt legyen az MSZP. A volt MSZMP-tagok körében azonban teljes fölényben volt: az 1990-ben szavazó egykori párttagok 60 százaléka az MSZP-t választotta (Bruszt–Simon 1994: 796). Ha az Angelusz és Tardos tanulmányában leírtak alapján számoljuk az MSZMP taglétszámát, és nem az 1989-es 800 ezer főből, hanem 1,2 millióból indulunk ki, akkor – figyelembe véve, hogy nem minden volt párttag ment el szavazni – kijelenthetjük: az MSZP 1990-es bázisát döntően a volt párttagság jelentette, és emellett azok a társadalmi rétegek, amelyek státusa emelkedett a kommunista időszakban, de legalábbis biztonságban érezték magukat a változások kezdetéig, és mindezeket az előnyöket a párttagsággal és az előző rendszerrel kapcsolták össze. Angelusz és Tardos 1990-es felmérése szerint a kommunista időszak pozitív megítélése alapvetően megkülönbözteti az 1990-es MSZP-szavazót az összes többi párt szavazójától. Voltaképp ez a választóvonal az MSZP és a többi párt szavazói között, mert más vizsgált területeken (pl. a piacgazdasághoz és a polgárosodáshoz való viszony, a szociális kérdések fontossága, a nemzeti szempontok) vagy minimálisak az eltérések a pártok szimpatizánsai között, vagy nem igazodnak a pártok politikai szintű ellentéteihez – például az MSZP-szavazókat csak az SZDSZ-hívek előzték meg a laissez faire típusú gazdaságfelfogás támogatása terén (Angelusz–Tardos 1990).

Összességében az állapítható meg a Magyar Szocialista Párt 1990-es szavazói bázisáról, hogy nagy többségében elfogadta a piacgazdaság bevezetésének szükségességét, Tóka Gábor (1994) adatai szerint legalábbis nem volt ellensége a privatizációnak, a külföldi tőkének vagy az infláció-ellenes politikának. Nem emiatt szenvedett tehát látványos vereséget a párt, hanem azért, mert csak az előző rendszert pozitívan megítélőkre számíthatott, márpedig a rendszerváltó társadalomra, természetesen éppen az előző rendszer elutasítása volt jellemző. Ezt támasztja alá Gázsó és Stumpf is, mondván, hogy 1990-ben a magukat baloldalinak vallók harmada szavazott csupán a magát a baloldalon elhelyező pártra (Gázsó–Stumpf 1995b: 15) – ez is mutatja a bal-jobb skála használatának

problémáját abban a tekintetben, hogy az ennek alapján történő besorolásnak milyen politikai relevanciája van. Schlett is megállapítja, hogy még a tradicionális szociáldemokrata szavazótábor (munkások, alacsony státusúak) sem ebben az irányban keresett magának pártot, és hogy az antikommunista hangulat minden, magát szocialistának vagy szociáldemokratának nevező pártot elsöpört (Schlett 1990): egyedül az MSZP került be az Országgyűlésbe e pártok közül.

Az MSZP helyzete az 1990-es választásokat követő két évben nem változott: 1992 márciusáig az összes választókorú állampolgár körében 4–10 százalék közötti volt a támogatottságuk (Závecz 1994a: 448–449). A szavazótábor összetétele sem változott, sőt talán még zártabb lett: lakóhely szerint a főváros felé történt elmozdulás; a generációk körében továbbra is a középkorúak és a még idősebbek aránya kiemelkedő, és a 65 év felettiek száma megnőtt a szavazótáborban; az iskolai végzettséget tekintve pedig továbbra is a diplomások, illetve a 8 osztálynál kevesebbet végzettek aránya szembetűnő (Závecz 1994a: 452).

Körükben a legerősebb a választásokon való részvétel szándéka, bár minden párt bázisán ez a jellemző hozzáállás. A volt MSZMP-tagok részvételi szándéka egyébként jóval felette van az össznépszerűség átlagának: míg az összes állampolgár 53 százaléka jelezte csak 1992 végén szavazási szándékát, addig a volt párttagok körében ez az arány 71 százalék. Ez fontos adat, mivel az MSZP-támogatók jelentős része a volt párttagok közül került ki 1992-ben is, és amiatt is, mert a szavazni szándékozó volt MSZMP-tagok legtöbbje az MSZP-vel szimpatizált. Azt is meg kell említeni, hogy ekkor már az MSZP-nél népszerűtlenebbek a kormánypártok, amiből az antikommunista szavazói motivációk hatásának csökkenésére következtethetünk, és arra, hogy az MDF-kormánnyal szembeni ellenszenv már meghatározóbb a pártválasztásban. Ezt igazolja az is, hogy éppen a szocialistákat preferálók voltak a legbizalmatlannabbak az akkori kormánnyal szemben. Emellett, amint az várható volt, e szavazótábor megkülönböztető jegye az előző rendszer pozitív megítélése, más tekintetben (pl. a demokráciához vagy a társadalmi értékekhez való viszony) ugyanis az átlaggal megegyező az MSZP-szavazók véleménye. Az MSZP elutasítottága ekkor a felekezethez tartozó vallásosak körében volt a legerősebb. Általánosan az volt jellemző, hogy az ellenzéki pártok a nem vallásosak vagy az egyházhoz nem kötődőek körében voltak népszerűek, a vallásos szavazók többségükben a kormánypártokat preferálták (Gazsó–Gazsó 1993).

Stump 1993 márciusi adatai szintén a fentieket támasztják alá. Ezek szerint az MSZP-szavazók átlagéletkora 51,5 év, a választópolgároké 46,3 év, tehát igazolódik az az állítás, hogy az MSZP főként a középgenerációk és a még idősebbek köréből szerzi támogatóit. Így is meghökkenítő azonban, hogy a legfiatalabb 1994-es szavazók, tehát a vizsgálat időpontjában 17–18 évesek körében az MSZP támogatottsága 0,2 százalék volt. A szerző azt is megerősíti, hogy az egyházi tanítást követők körében az MSZP erősen elutasított párt, ezzel szemben a maguk módján vallásosak között ekkor a Fidesz mögött a második legnépszerűbb. Egyébként az MSZP-szavazók 52,5 százaléka vallásos – bár ezeknek csak

minimális hányada egyházkövető –, így az MSZP semmiképpen sem „ateista” párt (Stumpf 1994a).

Mindent egybevetve: a két választás közötti félidő idején az MSZP szavazótáborának mérete és összetétele szinte semmiben sem különbözött az 1990-estől. Azonban ekkor a szocialisták támogatói már egyértelműen az SZDSZ-szel vagy a Fideszszel, tehát az 1990-ben igen erőteljes antikommunista kampányt folytató pártokkal szimpatizáltak, szemben az időközben kommunistázóvá vált és az ország gazdasági helyzetén javítani nem tudó kormánypártokkal. Bár ez a rokonszenv nem kölcsönös a liberális pártokkal, az elmondható, hogy ekkor már nem az alutasítás volt az MSZP-hez való viszonyulás legelterjedtebb módja.

1993 ÉS 1994 FORDULÓJA

1993 decemberében már az MSZP-nek volt a legnagyobb tábora a biztos szavazók körében (21,6 százalék). A szocialisták felfutásának folyamata időben párhuzamos a Fidesz visszaesésével, és nyilvánvaló, hogy a Fideszhez nem stabilan, nem identitás-alapon, hanem szituatív módon kötődő szavazók áramlottak át egyre nagyobb számban az MSZP-hez. Az erős szavazatszerző képesség az 1990-es szavazók 1993 végi szimpátiáiból is kiderül, és ez egyben utal a szavazatmegtartó képesség erejére is.

3. táblázat

Az adott pártra 1994-ben szavazni szándékozók megoszlása százalékban az 1990-es pártpreferenciák alapján, 1993. december

1990-BEN RÁ SZAVAZOTT

1994-ben mely pártra szavazna	MSZP	Fidesz	MDF	SZDSZ	FKGP	KDNP
MSZP	75	11	14	12	11	5
Fidesz	5	52	10	15	6	5
MDF	11	7	37	4	2	3
SZDSZ	3	4	5	37	7	5
FKGP	1	2	5	4	33	3
KDNP	-	2	9	7	18	76
Agrárszöv.	2	1	3	-	2	2
Munkásp.	4	-	-	1	2	-
MSZDP	-	1	1	1	-	-
Vállalk. P.	-	1	2	2	1	-
Egyéb	-	19	14	17	18	1
Összesen	100	100	100	100	100	100

(Forrás: Bruszt-Simon 1994: 795)

A pártoktól elvett szavazatoknál is fontosabb talán, hogy az MSZP az 1990-ben nem szavazók 37 százalékát tudta a maga oldalán bevinni a politikába. Ekkor a párt bázisának már csak 35 százaléka törzsszavazó, az erős szavazatmegtartó képesség ellenére. Lényeges a volt párttagok szimpátiája: 1990-ben a korábbi MSZMP-tagok 60 százaléka szavazott az MSZP-re, 1993 decemberében csak 48 százalékuk nyilvánított ilyen szándékot. Azonban még így is az MSZP támogatói voltak többségben ebben a szavazói körben, mivel az MSZP-t e rangsorban követő Fidesz is csak 11 százaléknyi volt párttagra számíthatott. Az MSZP szavazótáborán belül 34 százalék volt az egykori párttagok aránya ekkor, és ez – bár nyilván nem teljesen ugyanaz – feltűnően hasonló szám a törzsszavazók (tehát az 1990 óta az MSZP-t preferálók) 35 százalékos arányához. A hagyományos szociológiai kategóriák vizsgálatánál a nemek alapján kiegyensúlyozottságról beszélhetünk. Az életkori dimenzióban az MSZP továbbra is a középgenerációk körében a legerősebb, de most már nemcsak a szavazóbázis belső arányai jelzik ezt, hanem az is, hogy a 40–60 évesek körében a szocialisták a legnépszerűbbek. A 60 év feletiek körében csak harmadikok (18 százalék) a KDNP és az MDF mögött, a 40 évnél fiatalabbaknál pedig az SZDSZ és különösen a Fidesz jár még előttük. Azonban a 20 év alattiak körében is megfigyelhető az előretörés: támogatottságuk 8,7 százalék, szemben a 17–18 évesek (nem pontosan azonos, de közeli és részben érintett korosztály) körében kilenc hónappal korábban mért 0,2 százalékkal. Az iskolai végzettség tekintetében az MSZP-szavazók valamelyest az átlag felett voltak, a foglalkozási kategóriákat illetően pedig vezetnek a szakmunkások és a középvezetők körében. Szavazótáboruknak már csak 25 százaléka volt budapesti, 41 százalékuk városi és 36 százalék falusi az adatok szerint (bár ez összesen 102 százalék), ami nem mutat kiugró eltérést a lakosság átlagától.

Összességében: 1993 decemberében az MSZP már győzelemre esélyes párt volt, éppen azért, mert az átlaghoz közeledett, vagyis megtudta nyerni a fiatalok, a falusiak, a középstátusúak jelentős részét. Ezzel lényegesen heterogénebb lett a szavazótábora, és ez az expanzió eléggé látványos volt ahhoz, hogy a biztos szavazók relatív többsége már ekkor szocialista győzelmet várjon 1994-ben, és minden párt támogatói közül az MSZP-sek bízzanak leginkább saját pártjuk győzelmében – 74 százalék vélekedett így (1993 végi adatok: Bruszt–Simon 1994). Mindehhez az is kellett, hogy más pártok, kiváltképp az SZDSZ és a Fidesz szavazói körében egyre kisebb volt az MSZP elutasíthatósága, sőt ekkorra már nem az MSZP-szavazók jelentették e pártok háttérját, hanem éppen fordítva (Závecz 1994a: 454–455).

Gazsó Ferenc 1994 januári felméréséből az MSZP számára kedvező változások okai is kiolvashatók. A különböző pártok szimpatizánsai körében nincsenek meghatározó különbségek a társadalmi-politikai értékek rangsorolásában: általános az anyagi, egzisztenciális igények és a demokratikus szabadságjogok előtérbe állítása. Meghatározóbbak az ún. közvetlen állampolgári motívumok. A leggyakrabban említett pártválasztási indokok a következők: megbízhatóság és bizalom, program és

célok, generációs azonosság, érdekek képviselése, szimpátia. Az MSZP-t választók körében pedig éppen ezek a motívumok a leggyakoribbak: 24,7 százalékuk az érdekképviselést jelölte meg preferenciája fő okaként, 24,2 százalékuk az MSZP programját és céljait, 14,6 százalékuk a párt megbízhatóságát, 11,1 százalékuk a szimpátiát. Úgy tűnik tehát, hogy az ingadozó szavazók körére jellemző – már korábban említett – konzolidációs igénynek a választásokhoz közeledve egyre inkább meg tudott felelni a Magyar Szocialista Párt. Az ideológia és a vallás az összes választópolgár körében csak közepes gyakoriságú, illetve ritka választói motíváció volt (1994 februári adatok: Gázsó 1994), amiből az 1990-es anti-kommunista kampány megismételhetetlenségére lehetett (volna) következtetni.

A GYŐZTES PÁRT TÁBORA

Az 1994. májusi választásokon listán elért 33 százalékos MSZP-győzelem, és az 54 százalékos mandátumarány az előzőekben vázolt, 1993 közepe óta tartó folyamatos felívelés után már nem volt meglepetés. A szavazatok szociológiai kategóriák szerinti eloszlása elsősorban MSZP-fölényről ad képet. Férfiak és nők körében, illetve mindegyik településtípusban egyértelmű az MSZP elsősége. Az életkori kategóriáknál csak a 18–33 évesek körében szorul a második helyre, de itt is a szavazók negyede voksolt rájuk. Az átlagot jóval meghaladó arányban szavaztak az 50–65 évesek az MSZP-re, és így továbbra is a középgenerációk alkották a szavazóbázis derékhadát: a 34–65 évesek a párt szavazóinak 65 százalékát tették ki. Az MSZP átlag alatti eredményt ért el a 65 év feletti körében, de ezzel is jócskán megelőzte az itt második helyezett KDNP-t. Az iskolai végzettség tekintetében a szavazatmegoszlás átlagos az MSZP szempontjából, kivéve a szakmunkások átlag feletti (+4 százalék), és a diplomások átlag alatti (–6 százalék) szavazatarányát.

A 4. táblázat szerint lényegében a társadalom egészének megoszlását tükrözi a '94-es MSZP-szavazótábor, az átlaghoz képest nagyon enyhe férfítöbbséggel, valamint a volt párttagok erőteljes felülprezentáltságával, akik a párt szavazóinak 25 százalékát teszik ki (Bokor 1995: 532), szemben az össztársadalmi 15 százalékkal, az 1994-ben legalább egyszer szavazók körében mért 19 százalékkal és a mindkétszer szavazók 21 százalékával (Angelusz–Tardos 1995: 11). A magyar családoknak mintegy fele kötődött valamilyen formában az egykori állampárthoz; ez fontos befolyásoló tényezője volt a szavazásnak, ami Angelusz és Tardos már idézett tanulmányából is kiolvasható: a családi pártkötődés erősödésével növekszik az MSZP-re szavazás gyakorisága (1. táblázat). A két szerző ezt a kötődést a régi kapcsolati háló útján történő mobilizálásnak, a szélsőjobbtól való félelmeknek, az MDF-kormány idején romló egzisztencia javításával kapcsolatos reményeknek tulajdonítja (Angelusz–Tardos 1995: 15).

A szavazatok regionális eloszlásából is látható a fölényes MSZP-győzelem: a leggyengébben Vasban, Zalában, Győr-Moson-Sopronban és

4. táblázat

Az 1994-es választás eredményei a különböző szociológiai kategóriák százalékos arányában

Kategóriák	MSZP	SZDSZ	MDF	FKGP	KDNP	Fidesz
Nemek						
Nők	31	19	11	7	8	9
Férfiak	36	21	12	9	7	7
Települések						
Budapest	35	21	15	5	6	6
Városok	34	22	10	6	7	8
Községek	32	16	12	15	7	7
Életkor						
18–33 év	25	28	8	3	3	19
34–49 év	33	25	10	8	3	6
50–65 év	43	12	13	11	8	2
65 év felett	27	10	19	16	21	1
Isk. végzettség						
Legf. alapfokú	34	12	16	13	10	6
Szaktmunkás	37	21	5	11	5	7
Középfokú	33	24	10	4	5	8
Felsőfokú	26	27	17	5	7	5

(Forrás: Závecz 1994b)

Veszprémben szerepeltek, de ezekben a megyékben is győztek, igaz, jóval átlag alatti eredménnyel (25,8–29,4%). A legerősebbek Somogyban (40,6%) és Borsod-Abáuj-Zemplénben (40,1%) voltak (Bíró 1994). Stumpf arra is felhívja a figyelmet, hogy a volt „szocialista iparvárosokban” mindenütt a megyei és az országos átlag felett szerepelt a párt (Stumpf 1994b: 577).

Az eddigiekből már következtethetünk az MSZP expanziójának területeire, de Bokor Ágnes ezeket részletesen össze is foglalja. Az 1990 óta csatlakozott szavazók 33 százaléka az előző választásokon győztes koalíció pártjaira szavazott, 22 százaléka az MSZP melletti másik két parlamenti ellenzéki pártra, és a szavazótábor 15 százaléka nem voksolt négy évvel korábban. A társadalmi csoportok körében is látványos az előretérés: 1992-höz képes (az MSZP akkori állapota alig különbözött a két évvel korábitól) 5-ször több nő, tízszer több fiatal, 5,5-szer több általános iskolát végzett, 7-szer több szaktmunkás végzettségű, 5-ször több szaktmunkás beosztású és 7-szer több közepesnél rosszabb anyagi helyzetű polgár támogatta az MSZP-t. Milyen motivációk vezették az MSZP-t választókat? A hivatkozott tanulmány szerint a megkérdezett szocialista

szavazók 73 százaléka említette ezzel kapcsolatban a párt várható teljesítményét, 72 százalékuk az előző rendszer szociális biztonságát, 63 százalékuk a pártvezetők iránti szimpátiát, és 60 százalékuk az eszméket (Bokor 1995: 543). Utóbbit leszámítva ez egybevág a Gázsó által leírt motívumokkal, és igazolja Körösiényi és mások azon feltételezését, hogy a szocialistákat támogatókat leginkább az előző rendszer iránti nosztalgia vezette (Körösiényi 1994: 38), hiszen a leggyakrabban említett indokok mind politikai emlékekre és ezekre alapozott reményekre utalnak.

E motivációk közrejátszottak abban, hogy az MSZP szavazatmegtartó, identitásgeneráló és szavazatszerző képessége egyaránt kiemelkedő volt: A szavazatmegtartó képességet jellemzi, hogy a négy évvel korábbi szavazók 87 százaléka ismét rájuk szavazott, illetve, hogy az MSZP-re szavazók az első fordulóban 95 százalékban voksoltak a párt listájára és helyi képviselőjelöltjére is, és azoknak, akik a második fordulóban is elmentek szavazni, 98 százaléka szavazott teljes következetességgel az MSZP mellett. Az identitásgeneráló képesség erősségét az mutatja, hogy az identitás-alapú pártkötődéssel jellemezhető 20 százalékos táborának több mint fele az MSZP-hez kapcsolódott ekkor: az 1990 után létrejött új identitások 61 százaléka kapcsolódik az MSZP-hez. A szavazatszerző képesség jellemzője a korábbiakban leírt expanzió: a labilis szavazók 44 százaléka szavazott végül az MSZP-re, így ez a szavazócsoporthoz tartozók a többséget (58 százalék) a választói táborban (Gázsó–Stumpf 1995a: 572).

Ekkora szavazói bázis esetén érdemes a kötődés erőssége alapján vizsgálni és jellemezni a választókat. Bokor Ágnes már többször hivatkozott tanulmányában a szavazói magba sorolja azokat, akik már 1990-ben is az MSZP-re szavaztak, a gyűrűbe azokat, akik 1990-ben még nem, de 1994-ben mindhárom szavazatukkal őket támogatták, és a perifériába a '94-es egyszeri vagy kétszeri támogatókat. A magnak, amely a szavazótábor 19 százalékát jelentette, legsajátosabb tulajdonsága, hogy az ide tartozó szavazók 40 százaléka volt MSZMP-tag, és ez mind a társadalmi, mind az MSZP-s átlagot meghaladó szám. Ez nagyban hozzájárul a magra jellemző ideológiai és érzelmi azonosulás, valamint igen fegyelmettségű választói magatartás kialakulásához. Itt a legmagasabb egyébként az átlagéletkor: 53 év. A gyűrűbe soroltak esetében ez 49 év, itt a racionális és szituatív kötődés az általánosan jellemző, és felülprezentáltak az értelmiségiek és a vezető beosztásúak. Ez a politikailag legtájékozottabb réteg az MSZP-táborban, pedig e párt szavazóit eleve a társadalmi átlagnál magasabb politikai ismeretszint jellemzi. Ebben a körben az átlagosnál több a budapesti is, a volt párttagok aránya 26 százalék. A periférián a legalacsonyabb az átlagéletkor (42 év), felülprezentáltak a fizikai dolgozók, és alacsonyabb az iskolai végzettség, mint a belső körökben, a volt párttagok aránya pedig csak 13 százalék. Gyenge kötődésüket hangulati elemek, illetve többes pártpreferencia is befolyásolhatta: a második fordulóban nyilván sokan azért szavaztak az MSZP-re, mert kedvenc pártjuk addigra kiesett. A már korábban felsorolt motívumokkal kapcsolatban kiegészítésként meg kell jegyezni, hogy az előző rendszerrel kapcsolatos szimpátia, illetve az eszmei elkötelezettség a magban a legerősebb,

a perifériát leginkább a változás és az életszínvonal emelkedése iránti vágy vezette az MSZP-hez, de az egész szavazótábor többségére jellemző az előző rendszer előnyeinek visszatérésével kapcsolatos várakozás: 71 százalékuk nyilatkozott így, és ez az arány még a periférián is 61 százalék (Bokor 1995: 536–549). Emellett nem hanyagolható el az új kormány szakértelmével és demokratikus stílusával, valamint a tisztességes, „igazmondó” kormánnyal kapcsolatos várakozás sem. Mindezek alapján tehát a szocialisták minden társadalmi kategóriának – ideértve a volt párttagokat is – *legalább a negyedét* maguk mögött tudhatták, messze megelőzve ezzel a vetélytársakat. Biztos szavazóbázisuk köré jelentős tömeg érkezett a bizonytalanok közül, a motivációk között a leggyakoribbak az előző rendszer iránti nosztalgia, az MDF-től való szabadulás vágya és a „szakértői kormány” ígéretének komolyan vétele voltak.

AZ MSZP-BÁZIS 1994–1998 KÖZÖTT

A sokféle elvárás szinte természetesen vezetett ahhoz, hogy az MSZP vezette kormány számos ígéretét nem tudta betartani, ami hatott az MSZP támogatottságára is. A labilis szavazók hamar parkolópályára álltak, vagy az első években az FKGP-t kezdték erősíteni. A Bokros-csomag és a hozzá kapcsolódó thatcherista indíttatású gazdaságpolitika még a választói mag hűségét is kikezdte bizonyos mértékig, hiszen a maghoz tartozók politikai önbesorolásában mindig is a „baloldaliság” volt az egyik döntő vonás. Az 1996 végén kirobbant „Tocsik-botrány” következtében az MSZP 1997 elejére a leginkább diszpreferált párttá vált (így már nem az MDF birtokolta ezt a pozíciót), igaz, ellenszenv-mutatójuk sosem volt túl jó. Összességében szavazói kétharmadát veszítette el a párt – ez a szám igen nagy, ám azt is tudni kell, hogy a '94-es szavazóknak csak a 29 százaléka „volt meg” a ciklus közepén: a maradék 71 százalék nem nyilvánította ki pártszimpátiáját. Szavazatmegtartó képességük azonban még ennek figyelembevételével is alig működik, szavazatszerzésről pedig szó sincs. Ebben az időszakban sem volt azonban vereségre ítélt párt az MSZP. Egyrészt identitás-alapon kötődő szavazói – az elbizonytalanodás ellenére is – biztos hátteret jelentettek számára, másrészt pedig a távozó szavazók nagy része nem ment át más párthoz, hanem többnyire minden párttól elfordultak, és e passzivitásba vonult csoport tagjainak politikai önmeghatározásában a leggyakoribb jelző a „baloldaliság” volt, így az MSZP joggal számíthatott visszatérésükre (1996-os adatok: Gázsó–Stumpf 1997).

Az MSZP támogatottsága az 1997 eleji mélyponthoz képest '97 tavaszától újra felívelt (5. táblázat). Októberre már 1994-es szavazóinak fele ismét ezt a pártot támogatta. Reaktiválódott a szocialisták szavazatszerző képessége: szavazókat csábítottak át az ellenzéki pártoktól, az SZDSZ-től, növelték befolyásukat szinte minden generációban, különösen a 26–50 évesek körében, vagyis ismét a középgenerációkban, de a fiatalok körében is erősítettek, identitásgeneráló képességük pedig tovább javult. 1997 folyamán az MSZP volt a legnépszerűbb párt a

felekezethűen vallásosak között is. A szavazói motiváció fő eleme a szocialistákat preferálók körében a „kormányzásra való alkalmasság”, illetve „az ország dolgainak rendbetételére” (Horn miniszterelnök kedvenc szóhasználata) való képesség voltak. Mindez összefüggött a kormányzati munka megítélésének jelentős mértékű javulásával: 1997 januárjában a választók 77 százaléka negatívan értékelte a Horn-kormány tevékenységét, ez az arány a választások előtti őszön már csak 52 százalék volt. Egyedül a diszpreferencia-mutató lehetett aggasztó az MSZP számára: a pártot választók 30 százaléka semmiképpen sem szavazott volna rájuk az 1997 októberi adatok szerint – ez óriási szám. Mindenesetre az MSZP-tábor 75 százaléka saját pártja győelmét várta (ahogyan 1993 végén is ez volt a győzelmi várakozás aránya), és az összes pártpreferenciával rendelkező állampolgár több mint fele is így vélekedett (1997. októberi adatok: Stumpf 1997).

Az MSZP 1998 elején 39 százalékon állt, 12 százalékkal megelőzve a Fidesz-MPP-t. A szocialisták visszaesése ezután kezdődött meg, és a tavasz folyamán jelentőssé vált – olyannyira, hogy a választás elvesztését eredményezte.

5. táblázat

Az MSZP támogatottsága a választásra jogosultak és a pártpreferenciát nyilvánítók körében – százalékos arányok

	Az MSZP támogatottsága a választókorú népesség körében	Az MSZP támogatottsága a pártot választók körében
1994. évi választások	23	33
1996. október	11	26
1997. január	10	24
1997. április	11	26
1997. június	15	32
1997. október	18	39
1997. december	20	34
1998. február	25	39
1998. március	20	34
1998. évi választások	18	33

(Forrás: Közvélemény-kutatási adatok: A Századvég Politikai Elemzések Központjának felmérései. *Magyar Hírlap*, 1998. január 17., 1998. február 21., 1998. március 21.)

1998 márciusában már olyan strukturális változások mutatkoztak az MSZP-szavazótábor összetételében, amelyek egyértelműen a lassú, de tartós visszaesésre utaltak. A szociológiai kategóriákban az MSZP a vezető helyet csak az 50 év felettiéknél tartotta meg, de itt is pozíciót veszített a kiscsoportokkal szemben, a fiatalok és a középgenerációk körében pedig a Fidesz-MPP meg is előzte. Az MSZP támogatottsága nőtt a főiskolát végzettek, a nyugdíjasok, a hivatalnokok körében, de visszaszo-

rultak az érettségizettek, illetve a szakmunkások között (Század-
vég-TÁRKI-elemzés, 1998. március). Összességében tehát az MSZP azt
az „átlagosságot” veszítette el, amivel egy gyűjtőpárt sikeres lehet: a sza-
vazótábor összetételének változása a párt 1990–1992 közötti időszakára
érvényes jellemzők irányába való elmozdulást jelentett, és ez az MSZP
mérsékelt, de tartós defenzívájának jele. Voltaképpen az 1997 során visz-
zatért labilis szavazókat nem sikerült az MSZP-táboron belül stabilizál-
ni, és az 1998 eleji szocialista politika a visszaszerzett szavazók egy részét
ismét eltávolított. Ráadásul ezek a szavazók – a korábbiaktól eltérően
– nem parkolópályára helyezkedtek, hanem másik pártot választottak –
hiszen már kampányidőszak volt –, az egyetlen értékelhető kampányte-
vékenységet folytató és karakteres politikai profilt felmutató
Fidesz-MPP-hez álltak. Márpedig, mint arra korábban utaltam, a szava-
zók legtöbbje az utolsó hónapokban-hetekben dönt, és a tapasztalatok
szerint szeret a győzteshez állni (vonatszerelvény-effektus). Emellett az
MSZP négyévi kormányzása, úgy tűnik, nem volt olyan meggyőző, hogy
a választók ne zavartassák magukat a kampányhatásoktól. A választáso-
kat a szavazók labilis tömege dönti el, és sokuk éppen távolodóban volt
az MSZP-től 1998 tavaszán. A Fidesz szavazatrablásának jelentőségét
mutatja a szavazatok területi megoszlása is. Az MSZP nyolc megyében
maradt komolyabban 33 százalékos átlaga alatt (27,27–30,87%), köztük
a hagyományosan gyenge pontnak számító Vasban, Zalában, Győr-
Moson-Sopronban és Veszprémben, de 1994-ben e megyékben is győz-
tek. 1998-ban a döntő változás az volt, hogy volt ellenfél, így az átlag alati
eredmény többnyire alulmaradást jelentett, és hagyományosan erős ré-
giókban (Borsod, Somogy) sem tudtak négy évvel korábbi 40 százalékos
eredményük közelébe kerülni (Borsod: 35,88%, Somogy: 35,41%), mert
a Fidesz által integrált szavazói blokk e területeken is konkurenciaként
jelent meg. Az MSZP nem tudta megállítani a szavazók elszívargásának
folyamatát, könnyen elképzelhető, hogy a párt vezetői nem is érzékelték
ezt a számukra kedvezőtlen változást. Mindenesetre az MSZP csupán
négy százalékos első fordulás előnye egyértelművé tette, hogy a válas-
tások kimenetelét a második fordulás visszalépések döntenek el. Ekkor pe-
dig – a strukturális átrendeződés és a Fidesz szavazatrablása után – a
harmadik, és 1994 óta tartósan jelenlévő, MSZP-probléma is aktivizáló-
dott: a párt 30 százalékos feletti elutasítotttsága és az, hogy az SZDSZ-sza-
vazók jócskán megcsappant táborában a Fidesz az MSZP-nél népszer-
űbb második preferencia (ráadásul a '94-es SZDSZ-szavazók közül a
pártot elhagyók többsége már korábban a Fidesz támogatója lett). Ezt a
három alapproblémát az MSZP nem volt képes semmilyen módon ellen-
súlyozni, és kampánytechnikája is messze a Fidesz-é mögött kullogott.
Az Orbán-Torgyán-koalícióval való „riogatás” sem hozta meg a szocia-
listák számára kívánatos eredményt. Sok szocialista szavazót felébresz-
tett ugyan, de a jobboldal megosztottságán kesergők számára mintegy
„ihletést” is adhatott arra, mit kell tenniük. Végeredményben az MSZP
1998 tavaszán a jégkorongos „hirtelen halállal” ellentétben „lassú ha-
lált” halt, ami egyértelműen a választási évben követett hibás politikai
taktikának tudható be.

III. Az MSZP politikai arculatának változásai

A szavazótábor előbbieken vázolt változásait nagymértékben meghatározta az MSZP politikája; előbb az állampárt frissen átváltozott utódjának működése, majd az ellenzéki, 1994–1998 között pedig a kormányzati pozícióban nyújtott teljesítmény és az eközben felmutatott politikai identitás.

E keretek között nem áll módomban részletesen elemezni az MSZP 1989–1998 közötti időszakának arculatváltozásait, így az alábbiakban csak a legfontosabb csomópontok, illetve trendek felvázolására teszek kísérletet.

1. IDENTITÁSKERESÉS – SZOCIÁLDEMOKRÁCIA ÉS PRAGMATIZMUS (1989–1992)

Sajátos történelmi helyzetéből adódóan (ti. a politikai versengést tiltó állampárt utódja, mely a kompetitív politikai rendszer része kíván lenni) az MSZP-nek alapvető önmeghatározási problémái voltak megalakulásakor, és ezek, valamint a leküzdésükre tett kísérletek 1992-ig döntő jelentőségűek a párt nyilvánosság előtti szerepléseiben. Ezek közül a három legnagyobb belpolitikai jelentőségű problémát emelem ki.

Az új párt programnyilatkozata (Magyarország politikai évkönyve [MPÉ] 1990: 576–584) a múlttal való „kíméletlen” szembenézést hirdette, ám ehelyett csak praktikus okokkal magyarázta a pártállami rendszer bukását – dinamikátlannak, megújulásra képtelennek nevezte –, nem ejtett szót annak bűneiről. Az 1990 előtti rendszerhez való viszonyukat jól jellemzi a *Még nem késő!* című pártdokumentum (MPÉ 1991: 765–768). Ebben azt rögzítik, hogy nem utódai, nem is örökösei az előző rendszernek, de az államszocializmus pozitívumaira továbbra is igényt tartanak, ahogyan a rendszerváltás érdemeiből rájuk eső részre is – ez utóbbiról politikai ellenfeleik „feledkeztek meg”. A kérdés ellentmondásosságának fő oka az volt, hogy az MSZP negatív megítélése utódpártiságából fakadt, de saját szavazói éppen emiatt kötődtek a párt-hoz. Az utódpártiság ténszerűségének és tagadásának ellentmondása máig sem megoldott kérdés az MSZP-nél, de 1992 óta ez már nem meghatározó téma a magyar politikai életben, így megoldatlanul is feledésbe merülhetett.

Az újonnan létrejött párt koncepciójának másik fontos eleme a „demokratikus szocializmus” volt, mely eszmeként és elérendő végcélként egyaránt értelmezhető módon jelent meg az új párt programnyilatkozatában. Ennek 1989-es meghatározása a következőképp foglalható össze: szocialista célokat követő, de versengő politikai rendszer, amelyben a hatalom ellenőrizhető és érvényesülnek a szabadságjogok. Az azonban nem derül ki, milyen jellegű lesz ez a hatalom, mert a közvetlen és a képviseleti demokrácia azonos súllyal szerepel az elképzelésekben, ami valószínűleg a köztársasági elnök alkotmányos státusa körül ekkor még javában folyó csatározásokkal magyarázható. Mindez a párton belüli erő-

viszonyokra is visszavezethető. Egyrészt arról van szó, hogy az átalakulási kongresszuson meghatározó erővel bíró Reformszövetség a nyugati típusú szociáldemokráciát tartotta követendőnek, míg a másik erős csoport, a Népi Demokratikus Platform ódzkodott mind a „múlt értékeinek” elvetésétől, mind a magántulajdon visszaállításától. Másrészt a pártban ekkor még jelentős befolyása volt Pozsgay Imrének és Szűrös Mátyásnak, akiknek „harmadikutas” elképzelései a versengő demokrácia közjogi követelményeivel voltak összeegyeztethetetlenek. Az MSZP-t a kezdetekkor jellemző ellentmondások a múlthoz való viszonyon túl jórészt ebből is fakadhattak: az irányzatok közötti ellentétek mennyiségileg egyensúlyba hozhatók voltak ugyan, de konzisztens választási program így semmiképpen sem születhetett.

Az 1990-ben megválasztott pártelnök pragmatizmust és a nyugati szociáldemokrata értékek átvételét hirdette meg (Horn 1990). A párton belül a Népi Demokratikus Platform visszaszorult, ez történt Szűrössel is, Pozsgay pedig kilépett. A *Még nem késő!* már a Szocialista Internacionálé stockholmi kongresszusának állásfoglalását idézi a demokratikus szocializmussal kapcsolatban – szabadság, társadalmi igazságosság és szolidaritás, a piacgazdaság szociális korrekciója –, és ez elfogadható volt a párton belül létező platformok sokasága számára. Az ideológiai harcok – nem önérdék nélküli – tudatos kerülése az 1990-es évek eleji ideologizált politikai küzdelmek közepette számottevő politikai tőkét is eredményezett az MSZP számára, amit 1993-tól tudott hasznosítani.

A pragmatizmus előtérbe állítása az MSZP gazdasági programjának alakulásán is látható. Az 1989-es programnyilatkozatban ebben a témában is inkonzisztencia mutatkozott: az MSZP piacgazdaságot hirdetett, ám ezzel egyidejűleg a kapitalizmushoz való vissza *nem* térést is. Vegyes tulajdonról szólt a nyilatkozat – állami, magán-, szövetkezeti, önkormányzati és egyéb közösségi tulajdonlással –, ami megfelelt volna a nyugati szociáldemokrata eszményeknek, de a dokumentum a „közösség boldogulásához” való hozzájárulás mércéjét állította fel a tulajdonformák hasznosságának rangsorolására. Emellett az EGK-hoz való csatlakozást nevezi meg távlati célként, de ezt a KGST megreformálásával véli elérhetőnek. Az 1991-es *Van jobb út!* című dokumentum (MPÉ 1992: 770–775) már a vegyes tulajdonnak a piacgazdaságtól való félelmek nélküli kifejtését tartalmazza, továbbá az aktív állami foglalkoztatás-, inflációs és szociálpolitikára vonatkozó programpontokat. Emellett az MSZP kinyilvánítja, hogy a külföldi tőkét a privatizáció fontos szereplőjének tekinti, illetve a szakszervezeteket is támogatásáról biztosítja.

Összességében az MSZP 1992-re lényegesen átalakította politikai arculatát, meghatározóvá tette a pragmatizmust, átvette a szociáldemokrácia nyugat-európai formuláit, határozottan baloldali karakterű programot hirdetett, és „kibekkelte” a karantént, azt az időszakot, amikor az antikommunizmus volt a magyar politikai élet fő meghatározója.

2. CHARTA, VÁLASZTÁSI PROGRAM ÉS KOALÍCIÓ (1992–1994)

A „Kónya-dolgozatra” adott válaszként létrejövő Demokratikus Chartáról részletesen ír Bozóki András (1997), ezért ezzel nem kívánok külön foglalkozni. Témánk szempontjából döntő jelentőségű, hogy az MSZP még 1991-ben, az elsők között csatlakozott a Chartához, és közeledését elfogadták a kezdeményezők. Az 1992-től mozgalommá szerveződő Charta mögül a Fidesz kihátrált, az MSZP viszont tevékeny részese maradt, két okból: (1) az MSZP és a vele együttműködő MSZOSZ szervezeti támogatása jó szolgálatot tett a Charta akcióinál; (2) a demokráciát veszélyeztető erőt ekkor már nem a kommunista visszarendeződésben, hanem a legnagyobb kormánypárton belüli folyamatokban látták a Charta kezdeményezői. Ez volt az az időszak, amikor a politikai élet antikommunista meghatározottsága végképp elenyészett, és amikor az MSZP-nél ellenszenvesebb párttá vált az MDF. Ekkortól datálható az MSZP kilépése a politikai karanténból.

Gyakori vélemény, hogy az 1994-es MSZP–SZDSZ koalíciókötés a Chartában való együttműködés egyenes következménye volt. E sorok írója egyetért azzal, hogy a Charta szükséges előfeltétele volt az 1994–98-as koalíciónak, de nem osztja az ennek determináltságával kapcsolatos véleményeket (pl. Tökéczi 1997). Álláspontom alátámasztásaként három tényezőt ajánlok az olvasó figyelemébe. Elsőként azt, hogy 1993 februárjában az SZDSZ és a Fidesz együttműködési megállapodást kötött, ez egy évvel később Liberális Szövetséggé egészült ki, akkor már egyértelműen az MSZP kormányra kerülését megakadályozandó. Ez még akkor is így van, ha az SZDSZ számára fontosabb cél volt a az MDF-kormány leváltása, mint a Fidesznek, és ebből a célból hajlandó volt együttműködni az MSZP-vel is – de semmiképpen nem ez volt a szabaddemokraták fő ambíciója. Másrészt az MSZP-n belül sem volt egyértelmű az SZDSZ melletti elköteleződés. Vitányi Iván OV-elnök ugyan 1990-től kezdve a szerinte rendies és autoriter kormány elleni összefogást akart létrehozni az SZDSZ-szel (Vitányi 1995: XX–XXI), de a pártelnök az MSZP önállóságát hangsúlyozta, arra alapozva érvelését, hogy az MSZP a hárompólusú (konzervatív, liberális, szociáldemokrata) magyar politikai életnek a többi résztvevővel egyenrangú szereplője, nem szorul mások támogatására. Érvelését az SZDSZ elutasító magatartásával is alátámasztotta (Horn 1992). Harmadrészt maga Vitányi fogalmazta meg már a koalíciókötés után, hogy nem folyt elemző munka a szocialista-liberális koalíció lehetőségével kapcsolatban egyik oldalon sem, és nem indult párbeszéd sem e témában. Ennek tudja be a végül létrejött koalíció problémáit is, hiszen szerinte „hiányzott az alapozás, mely az ilyen megegyezéseket tartóssá és teherbíróvá teszi” (Vitányi 1995: XXX).

Mielőtt a koalíciókötésre térnék, szót kell ejteni az MSZP választási programjáról, amely nélkül szintén nem lett volna megalakítható a koalíció az SZDSZ-szel. Az MSZP a nevezetes (még az 1998-as Horn–Orbán vitában is felhozott) „Horn-hirdetéssel” lépett ki a választási prog-

ram piacára 1993 augusztusában. Ez komoly politikai vitát váltott ki az MSZP-n belül, a személyi rivalizáláson túl azért is, mert teljesen ellentétes volt a korábban kialakított „szakértői” imázssal, amelynek hozadéka a hirdetés kiadásakor már látható volt a szocialisták népszerűségi indexén. A hirdetés egyszámjegyű munkanélküliségi-rátát, ingyenes tanácskönyvellátást, évi 30 ezer lakás felépítését stb. ígérte, és mindezen ígéretek, illetve maga a tény, hogy szakmailag nem körülbástyázott elemek jelentek meg, szemben álltak a Békesi László által ekkor készített hivatalos gazdasági program elveivel. Békesi ugyanis restriktiót, ennek következtében 1995-re visszaesést, 1996-ra stagnálást ígért, majd 1997–98-ra szerény növekedést, 15–20 százalékos inflációt, 10 százalékos munkanélküliséget. Mindez kiegészült volna a szociális partnerekkel kötendő ún. társadalmi-gazdasági megállapodással (tgm), amely a szakszervezetek önkorlátozását és a legszegényebb rétegek kompenzálását tartalmazta volna. Ebben az összefüggésben nyer döntő jelentőséget az MSZP választási együttműködése az MSZOSZ szocialista-szociáldemokrata platformjával.

Mindezek után érdemes ismételtelen utalni a Gázsótól és Bokortól már idézett motivációs vizsgálatokra, amelyek jelzik ugyan az MSZP-programmal kapcsolatos várakozásokat, de az MSZP-re szavazás legfontosabb mozzanataként az előző rendszer pozitívumainak visszatéréséhez fűződő várakozások nevezhetők meg, és ezeket a „Horn-hirdetés” sokkal inkább hordozta, mint a Békesi-féle program. Ehhez társult még a Németh-kormány iránti nosztalgia – ez 1990-ben egyáltalán nem segített az MSZP-n, de 1994-ben a választók egyértelműen azonosították az MSZP-t a visszakívánt kormánnyal. Ha úgy tetszik, az MSZP-nek 1994-ben volt egy nem sok jóval kecsgetető hivatalos programja és egy „mögöttes” programja, amely a „Horn-hirdetés” elveit vitte tovább a választói behallások, sokszor pedig a kormánypártok kampánya révén, és az MSZP-kampányban soha meg nem cáfolt módon. A „mögöttes” programmal győzni lehetett, a hivatallal pedig koalíciót alakítani.

De miért is volt szükség abszolút többségben koalícióra? Erre a szokásos válasz az, hogy az MSZP-n belül komolyan vették Békesi diagnózisát, és a nehéz gazdasági helyzetben szövetségest kerestek. Ezt az érvet azonban szembeötlően gyengíti a kormány első nyolc hónapjának tétlensége a gazdaság terén, amiben a Békesivel szembenálló MSZP-s csoportok aktivitásának volt döntő szerepe. Egy másik gyakran említett érv, amely arra utal, hogy az MSZP az utódpártisága miatt nem vállalta az egyedüli kormányzást, már inkább megállja a helyét. Újabb karanténtól tarthattak, amely bizonyos tekintetben nehezebb helyzet lett volna az 1990–92 közöttinél, hiszen tetéződött volna a kormányzati felelősséggel és az ellenzéki támadásokkal. Mindemellett pedig a hazai és a külföldi sajtó, illetve tőke is a koalíció irányába gyakorolt nyomást a szocialistákra (Körösenyi 1995: 276–278), valamint a Charta-értelmiség is. A Charta-nyomás és a chartás múlt pedig egyértelműen az SZDSZ-szel kötött koalíciót jelentette.

Korábban azt állítottam, hogy a Charta nem determinálta az MSZP–SZDSZ koalíció létrejöttét, és ezt továbbra is fenntartom. Az a

helyzet ugyanis, amelyben a fentieket figyelembe véve ez volt a legésszerűbbnek tűnő lépés az MSZP számára – az MDF-fel, a KDNP-vel és az FKGP-vel kölcsönösen kizárt volt a koalíciós megállapodás –, annak nyomán jött létre, hogy a Liberális Szövetség és azon belül a Fidesz megbukott az 1994-es választáson. A Liberális Szövetség nem volt képes kormánytöbbséget produkálni, alapvetően amiatt, hogy a korábban a Fidesz-t támogató labilis szavazók az MSZP-hez álltak 1993 derekától. Liberális kormány így nem alakulhatott, a Fidesz részéről pedig teljesen irracionális lett volna harmadikként belépni a kormányba az 5 százalékos mandátumaránnyal rendelkező frakcióval az 54 százalékos MSZP és a 18 százalékos SZDSZ mellé.

A koalícióalakításhoz ugyanakkor ideológiai közelség is kellett: már szó esett a két párt által képviselt irányzat hasonlóságáról a racionalizmus és az univerzális jogok terén. Emellett pedig egyezett a két párt véleménye a modernizáció és a szakértelem fontosságát illetően, és ez, valamint az MDF-kormány politikájának elutasítása állította a két párt mögé az előző rendszer politikai osztályát, a baloldali és liberális értelmiséget és a pénzügyi-technokratá elitet (Bozóki 1997: 125; Körösi 1995: 279).

3. A KORMÁNYZÓ MSZP (1994–1998)

Az MSZP–SZDSZ koalíció legfontosabb, az egész kormányzati ciklust meghatározó döntése az ún. Bokros-csomag 1995. márciusi elfogadása volt. A stabilizációs intézkedésekhez tartozó gazdasági megszorítások óriási társadalmi ellenállást és ellenszenvet váltottak ki, nem csupán a pénzügyminiszter „rossz modora”, hanem a bevezetés előkészítetlensége miatt is. A stabilizációs csomagot ugyanis az MSZP programja szerint meg kellett volna előznie a tgm megkötésének – ez volt hivatva felkészíteni a szociális partnereket és rajtuk keresztül a társadalmat, illetve megakadályozni a legrosszabb helyzetűek további elszegényedését. A tgm azonban nem jött létre, mert a tárgyaló feleknek alapvetően különbözött az adott gazdasági és szociálpolitikai helyzetről alkotott véleményük, így a tennivalók prioritásait illetően sem tudtak megegyezni, sem az adó-, sem a jövedelem-, sem a foglalkoztatáspolitikai stb. terén, és csak rész-megállapodások születtek. Végül a kormány 1995 februárjában, a további tárgyalásokat értelmetlennek minősítve befejezte a tárgyalásokat a tgm-ről, de fenntartotta az érdekegyeztetési mechanizmust (Ladó-Tóth 1996: 295). Ám a gazdasági és a nemzetközi nyomás 1995 márciusában már megkövetelte a stabilizációs intézkedések bevezetését, de a kormány ezeket már nem vitte az ÉT elé, tartva az elhúzódó tárgyalásoktól és a csomag felpuhításától. Ilyen módon éppen az ellenkezőjét tette annak, ami ez ügyben eredetileg szándékában állt: a tervezettnél is *drasztikusabb* intézkedéseket a szociális partnerekkel való *egyeztetés nélkül* vezetett be, az intézkedések meghozatalának késlekedése pedig idővesztésnek minősült, mert a társadalom felkészítése sem történt meg ezalatt. Olyan volt a Bokros pénzügyminiszter nevéhez fűződő intézkedések be-

vezetése a kormány számára, mint egy védőháló nélküli halálugrás, amennyiben a tgm lett volna a védőháló.

Mindez nyilvánvalóan hatott az MSZP megítélésére is: a Bokros-csoomag és a nyomában folytatott szigorú és mindenre kiterjedő megszorítási politika tökéletesen ellentmondott a szocialistákkal kapcsolatos szavazói várakozásoknak. Az MSZP, népszerűségének csökkenésén és az ellenzék támadásain kívül, amiatt is zavart volt, mert nem volt felkészülve erre a szituációra egyetlen vezetője sem – ami ismételten kétségessé teszi a Békesi-program elfogadottságát. A kényszerintézkedések mellett ki is akartak bújni e kényszer alól. Politikai stílusán kívül erre vezettem vissza például Horn miniszterelnök ellentmondásos személyi politikáját. Eközben „a pártban maradtak”, akik nem vettek részt a kormányzati munkában, alulinformáltak érezték magukat – teljes joggal, hiszen a kormány valóban nem a pártvezetés véleményezése nyomán döntött, ennek azonban elsősorban a kormányzati munka jellegével összefüggő strukturális, nem pedig politikai okai voltak –, és nem tartották képviselhetőnek az olyan döntéseket, amelyeknek indokait nem ismerik (Jánosi 1995). Emellett pedig az MSZP platformjai soha nem látott mértékben aktivizálódtak, amihez hozzájárult az is, hogy a vezető kormánypárt csoportjaiként óriási nyilvánossághoz jutottak.

A pánikhangulathoz közeli állapot 1996 elejére oldódott az MSZP-ben. A kormány megkötötte az IMF-megállapodást, és Magyarország az OECD tagja lett. Ezzel legalább külföldön elismerték a kormány politikáját. Az MSZP, elnökével együtt, az 1995-ös és 1996-os pártkongresszuson kiállt a Bokros-politika mellett. Az elköteleződést, paradox módon, éppen Bokros távozása jelezte igen erőteljesen: Horn miniszterelnök 1996 elején már megtehetette, hogy elfogadja a pénzügyminiszter sokadik lemondását, akinek politikája nélküle is folytatódott, de népszerűtlensége nem terhelte tovább a kormányt.

Az MSZP a Tocsik-ügyet követően került népszerűségének mélypontjára. 1997 tavaszától azonban látványosan javítani kezdte népszerűségi mutatóit, amelyek az 1998 februárjáig terjedő időszakban olykor az 1994-esnél is jobbakként voltak a biztos szavazók körében. Ez az emelkedés párhuzamos volt a kormányzati munka megítélésének jelentős javulásával, amelyből csak az MSZP profitált a koalíció két pártja közül. Ebben szerepet játszott a némileg érzékelhető gazdasági javulás, az ekkor kívánóan működő kormány- és MSZP-propaganda, amely a javulást kommunikálta, és az is, hogy az ellenzék továbbra is széttagolt maradt, valamint az is, hogy az SZDSZ is tartósan 10 százalék alá került. A gazdasági elmozdulást kihasználva az MSZP reaktiválni kívánta szociális elkötelezettségét, és választási programjában ismét helyet kapott a szakszervezetekkel való együttműködés, a munkavállalói és szociális érdekek fokozottabb figyelembevételére a további reformok során, valamint a munkahelyteremtés, a regionális egyenlőtlenségek csökkentése, az EU-csatlakozás követelményeinek való megfelelés. Emellett a Vatikánnal kötött szerződés is éreztette pozitív hatásait – 1997 folyamán az MSZP volt a legnépszerűbb párt a felekezethez tartozó vallásos szavazók körében –, és jelezte, hogy az MSZP valódi gyűjtőpártként funkcionál.

Az 1998-as kampánynak az MSZP óriási előnnyel, biztos győzelmi várakozásokkal indult neki, és a választások végkimenetele, nézetem szerint, sokkal inkább az MSZP vereségéeként, mint a Fidesz-MPP győzelmeként értékelhető. Úgy vélem, az MSZP, és személyesen a miniszterelnök, hibás következtetést vont le a nagy előny meglétéből. Az MSZP legnagyobb kormánypártként nagymértékben meghatározhatta volna a kampány tematikáját. Ehelyett ellentmondásos témákba vágott bele, és a kampány előrehaladtával elveszítette kezdeményező-készségét. Azok a labilis szavazók, akik eldöntik a választások kimenetelét, döntésüket fontolgatva már egy defenzívába került MSZP-vel találkoztak. Mindez együtt vezetett az MSZP szavazatszerzéssel kapcsolatos – már taglalt – problémáinak realizálódásához.

Összességében az MSZP 1989–1998 között a széteső állampártból egy elfogadható szociáldemokrata alternatívát kínáló párttá vált, amely azonban vezetésének személyi összetétele, legalábbis vitatott ügyekben érdekelt klientúrája, és a „félműlthoz” való viszonya miatt mégiscsak sajátos posztkommunista képződménynek tekinthető. Mindazonáltal az MSZP tartósan és nem sikertelenül folytatja gyűjtőpárti stratégiáját, és mivel a legtöbb identitás-alapon kötődő szavazóval rendelkezik, társadalmi beágyazottsága erős, minden bizonnyal tartósan meghatározó szereplője marad a magyar politikai életnek.

FORRÁSMUNKÁK

- Angelusz Róbert–Tardos Róbert 1990. A politikai és kulturális választóvonalak a parlamenti pártok választótáborában. *Társadalomtudományi Közlemények*, 3–4.
- 1995. A választói magatartás egy mögöttes pillére. Az MSZMP-tagság szerepe. *Politikatudományi Szemle*, 3.
- Biró Lajos 1994. A választási eredmények regionalitása. In: Gábor–Levendel–Stumpf (szerk.) *Parlamenti választások 1994*. Budapest: Osiris–Századvég, 564–571.
- Bokor Ágnes 1995. Az MSZP-szavazótábor három rétege. In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 532–550.
- Bozóki András 1997. Mozgalmi-értelmiségi politizálás a rendszerváltás után: a Demokratikus Charta. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- Bruszt László–Simon János 1994. Az Antall-korszak után, a választások előtt. In: *Magyarország politikai évkönyve 1994*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 774–802.
- Csizmadia Ervin 1991. A társadalom és az új rendszer. *Válóság*, 4.
- Fricz Tamás 1997. *A népi-urbánus vita tegnap és ma*. Budapest: Napvilág
- Gaszó Ferenc 1994. Pártok és választók két választás között. In: Gábor–Levendel–Stumpf (szerk.) *Parlamenti választások 1994*. Budapest: Osiris–Századvég, 545–556.
- Gaszó Ferenc–Gaszó Tibor 1993. Választói magatartás és pártpreferenciák Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Gaszó Ferenc–Stumpf István 1995a. Pártbázisok és választói magatartástípusok. In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 567–580.
- Gaszó Ferenc–Stumpf István 1995b. Pártok és szavazóbázisok két választás után. *Társadalmi Szemle*, 6.

- Horn Gyula 1990. Újra átfestik a cégtáblát? Interjú. *168 Óra*, május 29.
 – 1992. Éljen a kormány! (a következő). Interjú. *168 Óra*, május 19.
 Jánosi György 1995. Alulinformált kormánypárt. Interjú. *168 Óra*, július 4.
 Körösekényi András 1993a *Pártok és pártrendszerek*. Budapest: Századvég
 – 1993b Bal és jobb. Az európai és a magyar politikai paletta. *Politikatudományi Szemle*, 3.
 – 1994. A jobboldal vereségének okai. *Valóság*, 10.
 – 1995. Kényszerkoalíció vagy természetes szövetség? Szocialista–szabaddemokrata koalíciókötés, 1994. In: Gombár–Hankiss–Lengyel–Várnai (szerk.) *Kérdőjelek: a magyar kormány 1994–1995*. Budapest: Korridor, 260–280.
 – 1996. Nomenklatúra és vallás. Törésvonalak és pártrendszer Magyarországon. *Századvég – Új foyam*, 1.
 Ladó Mária–Tóth Ferenc 1996. Az Érdekegyeztető Tanács 1995-ben: a hadviselés éve. In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 293–302.
 Schlett István 1990. Tradíciók, modellek és körülmények. A politikai tagoltság determinánsai Magyarországon. *Világosság*, 6.
 Stumpf István 1994a Választói magatartás a generációs és vallási törésvonalak mentén. In: Balogh István (szerk.) *Törésvonalak és értékválasztások*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 147–169.
 – 1994b A politikai erőter átrendeződése a választások után. In: Gábor–Levendel–Stumpf (szerk.) *Parlamentari választások 1994*. Budapest: Századvég–Osiris, 572–585.
 – 1997. Az ellenzék léphátrányban, vezetnek a szocialisták. *Magyar Hírlap*, október 27.
 Századvég Politikai Elemzések Központja elemzése: A szocialisták esélyelőnyöket halmoznak. *Magyar Hírlap*, 1998. január 17.
 Századvég Politikai Elemzések Központja elemzése: Elöl az MSZP, nyomában csak a Fidesz. *Magyar Hírlap*, 1998. február 21.
 Századvég Politikai Elemzések Központja elemzése: A Fidesz lett az elmúlt időszak befutója. *Magyar Hírlap*, 1998. március 21.
 Tóka Gábor 1994. Pártok és választók 1990-ben és 1994-ben. In: Andorka–Kolosí–Vukovich (szerk.) *Társadalmi Riport 1994*. Budapest: TÁRKI, 460–489.
 Tökéczki László 1997. A szociálliberális koalíció. In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1997*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 62–79.
 Vitányi Iván 1995. Ars politica. In: *Rendszerváltástól kormányváltásig*. Szombathely: Savaria University Press, VII–XXXII.
 Závecz Tibor 1994a A pártok megítélése két választás között. In: Andorka–Kolosí–Vukovich (szerk.) *Társadalmi Riport 1994*. Budapest: TÁRKI, 447–459.
 – 1994b Kik szavaztak, hogyan szavaztak? In: Gábor–Levendel–Stumpf (szerk.) *Parlamentari választások 1994*. Budapest: Századvég–Osiris, 557–563.

DOKUMENTUMOK

- A Magyar Szocialista Párt programnyilatkozata. In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1990*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 576–584.
 A Magyar Szocialista Párt kongresszusának állásfoglalása az ország helyzetéről (részlet). In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 765–768.
 Van jobb út! In: Kurtán–Sándor–Vass (szerk.) *Magyarország politikai évkönyve 1992*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 770–775.
Kihívások és válaszok 1994–1998. választási program – szakmai fejezetek. Budapest: 1994. Az MSZP kiadása
A Magyar Szocialista Párt választási programja (1998–2002)

TORDAI CSABA

A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig

Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására

BEVEZETÉS

Tanulmányomban arra teszek kísérletet, hogy bemutassam a magyar alkotmány megalkotásának egyik fontos aspektusát, az államfői tisztség létrehozását. Ennek során megvizsgálom, hogy az egyes elképzelések milyen hatásköröket kívántak adni az államfőnek a külpolitika, a honvédelem és a belpolitika területén. Ez utóbbit elemezve a köztársasági elnöknek a parlamenthez és főleg a kormányhoz való viszonyát elemzem.

Az államfővel – és általában a politikai átmenettel – kapcsolatos 1989 előtt született elképzeléseket illetően fontos emlékeznünk arra, hogy ugyan 1985-től, Gorbacsov hatalomra kerülésétől a glasznoszty és a peresztrojka jegyében a szovjet blokk országaiban megindult egyfajta enyhülés, azonban lényegében 1989-ig a rendszerrel szemben álló demokratikus ellenzék is a *rendszeren belüli* változásokban gondolkodott, és még középtávon is mindenképpen számolt a szovjet hatalmi befolyással Közép-Európában. A magyar politikai élet szereplői közül – 1989 tavaszán – először számukra vált világossá, hogy elérhető közelségben van e befolyás teljes megszűnése, a Társadalmi Szerződés¹ és a Kék könyv² közötti különbség ennek tudható be, és már a szocialista rendszeren túllépve teljes polgári átalakulásban gondolkodhattak. A szovjet hatalmi befolyás visszaszorulása az állampárt magatartásában is érezhető volt, hiszen egészen 1989 augusztusáig korlátozott és politikai hatalomátmentést is lehetővé tevő rendszerváltással számolt az MSZMP, és csak a szovjet passzivitás, valamint a gödöllői időközi választás eredménye³ tették egyértelművé, hogy valódi, ha úgy tetszik, „radikális” rendszerváltás következik.

Már a bevezetőben szeretném tisztázni az általam később használt terminológiát. Ellenzéki Kerekasztalon az MSZMP-vel szemben álló pártok és pártkezdemények⁴ által 1989 márciusában létrehozott egyeztető fórumot értem. Nemzeti Kerekasztalként hivatkozom a hivatalosan Háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásoknak nevezett, a parlamentben az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik oldal⁵ képviselői között 1989. június 13-tól szeptember 18-ig folyt tárgyalássorozatra. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai három szinten folytak. Plenáris ülésen lényegében csak a tárgyalások megnyitása és a megállapodás aláírása történt. Külön középszintű, politikai egyeztetést végző bizottság működött a politikai átmenet kérdéseiről és a gazdasági kérdésekről;⁶ mindkét bizottság szakmai albizottságokra⁷ oszlott. Ezek az albizottságok az álláspontok szakmai egyeztetése után olyan formában terjesztették a felmerült kérdéseket a középszint elé, hogy ott már kodifikációs, szövegezési problémák nem merüljenek fel; hanem a már létrejött kompromisszum megerősítésével vagy a vitás kérdések feloldásával politikai döntés születhessen. A középszintű tárgyalásokról szó szerinti, bár többször felismerhetően lekerekített jegyzőkönyvek készültek, míg az albizottsági munka folyamatát pedig emlékeztetők rögzítik csupán. Mivel jelenleg – véleményem szerint törvénysértő módon – egyik forrás sem áll a nyilvánosság rendelkezésére, az alkotmányozás menetét a munka közben készült szövegvariánsok elemzéséből próbálom rekonstruálni. Mivel azonban az albizottsági és a középszintű tárgyalások párhuzamosan folytak, egyelőre nem választható szét egyértelműen, mely kérdésekben született már albizottsági szinten konszenzus, és mely kérdésekben döntött csak a középszintű tárgyalás. Ugyancsak nem világos, hogy az alkotmányba bekerült, a fegyveres erővel foglalkozó szakaszok az I/1-es vagy az I/6-os albizottságban születtek-e meg.

A továbbiakban vizsgálódásaim szempontja elsősorban alkotmányjogi lesz, mivel a felmerülő kérdések politológiai elemzése külön tanulmányt kívánna, ezért meg sem kísérelem szétválasztani az elvi és a reálpolitikai elemeket az egyes alkotmányos intézmények létrehozását illetően. Ez úton is szeretném megköszönni Bozóki András, Halmai Gábor, Pető Iván és Somogyvári István munkámhoz nyújtott segítségét. Továbbá köszönetet mondok a Láthatatlan Kollégiumnak kutatómunkám támogatásáért.

ELLENZÉKI ELKÉPZELÉSEK

A demokratikus ellenzék szamizdat-kiadványában, a *Beszélőben* jelentette meg 1987 júniusában a Társadalmi Szerződést, amelyet hosszú reformfolyamat első lépéseként képzelt el. Az alábbiakban az írás alkotmányjogi vetületével foglalkozom, egyéb aspektusokból a szöveget nem vizsgálom. Arra fontos emlékeznünk, hogy a Társadalmi Szerződés korántsem nevezhető a polgári demokrácia olyan átfogó programjának, mint amelyet a Kék könyv később felvázolt. Sokkal inkább Bibó *Az európai társadalomfejlődés értelme*⁸ és a *Hogyan lehetséges kritikai gazdaságtan*⁹ elképzelései köszönnek vissza a termelői öngazgatás fontosságá-

gát hirdető és éppen a túl radikálisan bevezetett piaci reformoktól óvó mondatokban.

A Társadalmi Szerződés 1956 követeléseit, azaz a nemzeti függetlenséget és a politikai többpártrendszert elvi álláspontként fel nem adva ajánlott az állampárt képviselőinek kompromisszumot, amelynek lényege az emberi jogok teljes körű biztosításában és az állampárti hegemonia részleges felszámolásában foglalható össze. A politikai pluralizmus megvalósítását a bár nem szabadon választott, mégis független képviselők által alkotott országgyűlésnek felelős, független kormány lététől és belpolitikailag teljesen szuverén hatalmától várták a szerzők. Ezzel egyértelműen kifejezik az igényt az állampárt és a kormányzati hatalom elkülönítésére. Az orosz geopolitikai érdekek sérthetlenségét az állampárt vezető szerepének – elviekben követelt megszüntetése helyett – törvényi keretek közé szorításával próbálták biztosítani. Egyik megoldásként a Központi Bizottság kül- és biztonságpolitikai ügyekben illetékes második kamarává fejlesztése merült fel, ami egyfajta garanciát jelenthetett volna az MSZMP részére, hiszen ezekbe a tárgykörökbe a független országgyűlésnek nem lett volna érdemi beleszólása. Ugyanakkor a belpolitikai hatalom feladása az állampárt részéről még utólag is enyhén illuzórikus feltevésnek látszik, bár kétségtelen, hogy a Társadalmi Szerződés íróit elsősorban nem az MSZMP, hanem a Szovjetunió megnyugtatása vezérelte. Alkotmányjogilag ezzel – a szerzők által is elismerten nehézkés – megoldással kapcsolatban a legfontosabb kérdés az, hogy a Központi Bizottság megválasztása miként illeszthető az alkotmányba, hiszen a KB közjogiasításával deklaráltan feladjuk az állampolgári jogegyenlőség elvét, amikor az állampárt tagjai számára legalábbis beleszólást biztosítunk a második kamara megválasztásába, a többi állampolgárt pedig kizárjuk abból a lehetőségből, hogy az ország kül- és biztonságpolitikájára legalább közvetett úton befolyással legyen.

Másik megoldásként – és számunkra igazából ez érdekes – az állampárt által jelölt erős köztársasági elnök megválasztása adódott a Társadalmi Szerződés készítői számára; ezt a változatot azonban nem dolgozták ki részletesen, bár kikövetkeztethető, hogy ebben az esetben a köztársasági elnök parlament előtti felelősség nélkül, szuverén módon intézte volna a kül- és hadügyeket, hasonlóan talán az 1992-es lengyel kisalkotmány¹⁰ megoldásához. Nem világos azonban, hogy egy ilyen elképzelés szerint milyen funkciója lenne az államfőnek a belpolitikában, hiszen az elnök lényegében a Szovjetunió helytartója szerepét töltené be a közjogi rendszerben.

Lényegében ez az elképzelés köszönt vissza – ezt a konfliktust fel nem oldva – 1989 tavaszán az állampárt hatalomátmentési célzatú alkotmánymódosítási terveiben; azonban a Társadalmi Szerződés írói érzékelték az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásai során, hogy az erre a kompromisszumra eredetileg kényszerítő geopolitikai körülmények olyannyira megváltoztak,¹¹ hogy már lehetőség van 1956 követeléseinek maradéktalan megvalósítására. Álláspontjukat megváltoztatva már a polgári demokráciára való békés átmenet programjaként adták ki a nevezetes Kék könyvet.

A rendszerváltás programja címmel 1989 áprilisában adta ki programját a Szabad Demokraták Szövetsége. Közjogi fejezetét¹² Tölgyessy Péter írta, aki elképzeléseit már márciusban, az *Országgyűlési Napló*¹³ című lapban is kifejtette. Bár nem kizárólag a szerző eredeti gondolataira épül a szöveg, elemzése hasznos lehet, mivel Tölgyessy Péter ebben a polgári demokrácia alkotmányos elveinek olyan összefoglalását adja, amelynek megvalósulásában maga is aktívan közreműködött.

Az alkotmány alapelveinek meghatározását illetően részletes elemzést a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai keretében igyekszem adni, mivel az Ellenzéki Kerekasztal javaslata – amelyet a Függelékben közlök – lényegében megegyezik a Tölgyessy Péter által itt kifejtettekkel. A kormányzati rendszerről szólva folyamatosan ülésöző, erős országgyűlést vázol fel a program, ennek felelős a közjogilag szintén erős kormány. Az államfő ezzel szemben reprezentatív, csupán protokolláris feladatokat lát el; a törvényhozással szemben egyetlen jogosítványa van, nevezetesen: ha a parlament megvonja a kormánytól a bizalmat és harminc napon belül nem választ új kormányt, az elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszlatja az országgyűlést. A rendkívüli állapotok szabályozását három szinten képzei el a program. Külső hatalom fegyveres támadása vagy ennek veszélye esetén a parlament kétharmados többséggel rendelheti el a védelmi helyzetet; ha a támadás bekövetkezett, a védelmi helyzet beálltát az elnök is megállapíthatja. Védelmi helyzetben az ország irányítását a Honvédelmi Tanács veszi át, amelynek elnöke a miniszterelnök. Súlyos zavargások vagy elemi csapás esetén szintén minősített többséggel állapítja meg a parlament a feszült helyzetet, ekkor a kormány kap különleges jogokat. Pontosabban meg nem határozott – valószínűleg főként gazdasági – szükséghelyzetben a kormány programja végrehajtása érdekében hat hónapra kétharmados parlamenti többség alapján felhatalmazást kaphat a rendeleti kormányzásra; ám az így hozott rendeletek hatályukat veszítik, ha a parlament hatvan napon belül nem erősíti meg őket.¹⁴

AZ ÁLLAMPÁRT KÍSÉRLETEI

Az 1988-as pártértekezletet követően felgyorsult az új alkotmány kidolgozása, 1988 őszén és 1989 elején nyilvánosságra is került az új alaptörvény szabályozási elveinek tervezete; ez utóbbit a kormány a parlament elé terjesztette. Ezek elemzésére nem térek ki, hiszen már az ellenzékkel való tárgyalás kezdetekor feladta az állampárt azt az elképzelését, hogy az új alkotmányt még az akkori országgyűléssel fogadtassa el. Az MSZMP elképzeléseit csupán abból a szempontból vizsgálom, hogy hogyan képzelte el a politikai átmenetet.

Az új alkotmány szabályozási elveinek betérjesztése után néhány héttel az alkotmány nagyobb terjedelmű módosításának kidolgozására kapott utasítást az Igazságügyi Minisztérium, miután az MSZMP a politikai bizottsága 1989. április 19-i ülésén¹⁵ komolyan fontolóra vette a novemberre előrehozott választás lehetőségét. A május 8-i központi bizott-

sági ülésre pedig – ahol Grósz Károlytól szintén elhangzott a forгатókönyv¹⁶ arról, hogy a parlament fogadja el júniusban ezeket a törvényeket, szeptember közepén tartsanak országos munkaértekezletet az MSZMP-ben, és novemberben tartsák meg a választást – készen állt az alkotmánymódosítás tervezete, amelyet kisebb módosításokkal a parlament elé is terjesztett a kormány, valamint az MSZMP kiinduló javaslatként került a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai elé.

Több más elem mellett – amilyen például az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának megszüntetése a többpártrendszerre való utalással, az országgyűlés hatáskörének módosítása, amely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot – egyértelműen hatalomátmentési célzatú rendelkezések kerültek a tervezetbe. A képviselők visszahívhatóságának megszüntetése mellett az erős köztársasági elnöki intézmény bevezetése jelentett volna garanciát az MSZMP-nek, hogy nem történik földcsuszamlásszerű rendszerváltás. Az Ellenzéki Kerekasztal persze ellenezte mindezeket a lépéseket, a tárgyalások megkezdéséhez feltételül szabta, hogy a parlament ne tárgyalja az alkotmánymódosításról szóló kormány-előterjesztést.

A köztársasági elnöki intézmény bevezetésével kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy a sajtóban¹⁷ eredetileg megjelentetett tervezethez képest már a kormány által jóváhagyott változat¹⁸ is számos helyen gyengítette az elnök jogait. A nemzetközi kapcsolatok terén eredetileg a külpolitika irányítása teljes egészében elnöki hatáskör lett volna, amelynek keretében az elnök szerződéseket köthet és erősíthet meg, a parlament elé került változat viszont az államfő nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos szerepét külön törvény hatálya alá utalta. Ezenkívül a tervezet a tradicionális államfői jogokat kívánta megadni, így tehát az állam képviselőjét, a diplomáciai testületek tagjainak küldését és fogadását.

Az országgyűléssel szemben nem tekinthetjük erősnek az elnöki jogkört, hiszen a választások kiírása, a parlament alakuló ülésének összehívása, a plenáris és bizottsági üléseken való részvétel joga, a törvénykezdeményezési jog, a javaslat a népszavazás kiírására protokolláris elnöki modellel is összefér. Az országgyűlés üléseinek elnapolása úgy jelenik meg – mint a „közepesen erős” elnöki hatáskör része –, hogy az elnök legfeljebb harminc napra rekesztheti be a parlamenti ülést. Ellenzéki követelésre – elsősorban azért, hogy ne tudjon az elnök olyan helyzetet teremteni, amelyben az országgyűlés összehívása lehetetlenné válik, így ne válhasson elnöki joggá a rendkívüli állapot bevezetése – került be a tervezetbe, hogy a képviselők egyharmadának, majd egyötödének kérésére a házelnök nyolc napon belül köteles összehívni az országgyűlést; ez egyébként megfelel a magyar közjogi tradícióknak is. Ugyanígy megfelel az 1946:I. törvénynek, hogy az elnök egy ízben megfontolásra visszaküldheti a parlamentnek a már elfogadott törvényt, azonban a tervezet – eltérően az alkotmánykonceptióktól – nem írt elő minősített többséget az újbóli elfogadáshoz. A kihirdetésre megszabott tizenöt napos határidő is megfelel a gyengébb államfők hatáskörét illető magyar hagyománynak. A parlament feloszlásával kapcsolatban a protokolláris, csupán politikai válsághelyzetben aktívvá váló államfők is több joggal rendelkeznek,

mint amennyit a tervezet szánt az elnöknek. Csupán javaslatot tehetett volna az országgyűlés feloszlásának kimondására, ám a döntés minden esetben parlamenti hatáskör maradt volna.

A hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetése talán a legneuralgikusabb pontja az előterjesztésnek. Bár látszólag széles körű garanciák biztosítják az elnök hatalmának korlátok között tartását, valójában ezek az adott politikai és közjogi helyzetben édeskeveset értek. Mivel az Alkotmánybíróság elnöki tisztét senki nem töltötte be, illetve az intézmény akkori felállítása esetén elnöke – hasonlóan a házelnököz és a kormányfőhöz – feltehetően kommunista lett volna, nem jelentett igazi garanciát az, hogy hármuknak együttesen kellett az akkor még nem rendszeresen üléselő parlamenti akadályoztatását megállapítani. Ha pedig éppen üléselőt a parlament, az elnök elnapolási jogával élve, nyolc napra mindenképpen akadályoztatottá tehetné volna a parlamentet, így teljesen alkotmányos úton lett volna mód a diktatúra bevezetésére.

Az igazi elnöki hatalmat lényegében a végrehajtó hatalomban való részesedés jelenti. Azzal, hogy – szemben az 1946: I. törvénnyel – az elnököt illeti meg minden megkötés és előzetes konzultációs kötelezettség nélkül a miniszterelnök jelölésének joga, eleve jelentős hatáskört biztosít a tervezet a végrehajtó hatalmat illetően a köztársasági elnöknek, egy esetleges Alkotmánybírósági értelmezés könnyen hierarchikus viszonyt minősíthetné ezt a passzust. A minisztertanácsban való részvétel és felszólalás joga is egyértelműen a végrehajtó hatalom részesévé teszi az államfőt. A kormány és az államfő közötti információáramlással kapcsolatban is erősen alárendelt szerepről tanúskodik a *Magyar Nemzetben* megjelent tervezetben szereplő „jelentést kérhet” fordulat – ehhez képest enyhébb jogkörre utal a „tájékoztatót kérhet” szószekeret a végső tervezetben. A köztársasági kisalkotmány ezekkel szemben a kormányt illetően csak a miniszterelnök – hagyományos államfői jogot megtestesítő – kinevezését utalja a köztársasági elnök hatáskörébe, ennek gyakorlása során is a parlamenti többséget figyelembe véve és a Nemzetgyűlés Politikai Bizottságát meghallgatva kellett döntenie¹⁹ (1946: I. törvény 13§ (2) bek.). Egyáltalán azzal, hogy az elnöki intézkedésekhez a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzését megkövetelte, az 1946: I. törvény a köztársasági elnököt csupán protokollárisan tette a végrehajtó hatalom részesévé. A beterjesztett javaslat viszont nagy végrehajtó hatalommal – formálisan és informálisan egyaránt – rendelkező államfő képét rajzolja meg, akit a nép választ és a parlamentnek szinte semmilyen felelőséggel nem tartozik. Azzal pedig, hogy intézkedéseire nem kell a parlamentnek felelős politikusok ellenjegyzése, a parlamenti szuverenitást korlátozó hatalmi ágá teszi a javaslat az államfőt, hiszen a végrehajtó hatalmat részben olyan személy kezébe adja, akinek csak újráválasztási szándéka esetén és csak a választók előtt, késleltetve van politikai felelősége. Nem látható világosan az előterjesztésből, milyen szerepet szánt az állampárt az államfő segítségére és helyettesítésére létrehozott alelnöknek. A nyilvánvalóan amerikai mintára elképzelt tisztséggel kapcsolatban a legképtelenebb ötletek is fölmerültek, például az, hogy ezt az elnökválasztáson második legtöbb szavazatot kapott jelölt tölthesse be.

NEMZETI KEREKASZTAL

A Nemzeti Kerekasztal I/1-es albizottsága foglalkozott az alkotmány módosításával. A tárgyalásokra az MSZMP delegációja a parlament elé terjesztett kormányjavaslattal érkezett, az Ellenzéki Kerekasztal javaslata Tölgyessy Péternek a Kék könyvben megfogalmazott programján alapult; a Harmadik oldalnak azonban²⁰ nem volt igazi elképzelése az alkotmánymódosításról, képviselői az alapjogi szabályozás újrafogalmazásában találták meg az őket leginkább érdeklő kérdést, ezt a munkát jó részt ők végezték el.

A tárgyalások augusztus közepéig nem mozdultak ki a holtpontról, az állampárt nem akart olyan terjedelmű módosítást elfogadni, amelyben a diktatúrára utaló minden passzus kimaradt volna. Az ellenzék viszont határozottan ellenezte az Alkotmánybíróság létrehozását és a köztársasági elnöki tisztség betöltését. Talán a nyár politikai eseményeinek, mindenekelőtt az időközi választáson elért ellenzéki sikernek tudható be, hogy az MSZMP részéről belátták, a tárgyalások elhúzódásával csak veszhetnek. Az alábbiakban a kompromisszum létrejöttét az albizottsági tárgyalások közben keletkezett szövegvariánsok elemzésével próbálom bemutatni.²¹ Az MSZMP részéről betervezett első, kompromisszumokat tartalmazó javaslat augusztus 21-én került az albizottság elé; ezt követően hetente készültek újabb munkaanyagok, az augusztus 28-i,²² szeptember 4-i, szeptember 12-i és szeptember 18-i tervezetek után szeptember 22-én terjesztette a kormány a parlament elé a törvénytervezetet.

AZ ALKOTMÁNY ALAPELVEI

Az ideologikus tartalmú elemek döntően az alkotmány első fejezetében kaptak helyet, ennek újrakodifikálását az Ellenzéki Kerekasztal a tárgyalásokon elérhető minimumnak tekintette. Az MSZMP javaslata pusztán az állampárt monopóliumára utaló rendelkezéseket akarta az akkori alkotmánymódosítás keretében kiiktatni, az Ellenzéki Kerekasztal javaslata a polgári demokrácia alapértékeit kívánta az alkotmányba iktatni. Az MSZMP küldöttsége felismerte, hogy amennyiben az államszervezeti kérdéseket illetően – lényegében hatalomátmentésként – biztosítani akarja elképzeléseinek megvalósulását, ebben a kérdésben engednie kell. A hosszú patthelyzet feloldására először kísérletet tevő, augusztus 21-i kompromisszumos, de az MSZMP küldöttsége – azaz Somogyvári István – által készített tervezet az első fejezetet illetően néhány módosítással, illetve nyelvi pontosítással elfogadta az Ellenzéki Kerekasztal javaslatát. Szerepelt viszont a tervezetben az állam szocialista jellegére utalás, a piacgazdaság „tervezés általi befolyásolása” és a társadalmi értékek munkaalapúsága, amiket az EKA egyáltalán nem fogadott el. Az első kérdésben, az állam szocialista jellegét illetően többfajta kompromisszum körvonalazódott; lényegük a szocializmus és a polgári demokrácia egymás melletti, mellérendelő szerkezetben szerepeltetése

volt. Ezt a szeptember 4-i tervezet a preambulumban, a szeptember 12-i javaslat pedig a rendelkező rész elején kívánta elhelyezni. Pozsgay Imrénének a középszintű tárgyalásokon tett kijelentése nyomán, miszerint csak a szocializmus szó szerepelése esetén tudja a megállapodást elfogadtatni a Központi Bizottsággal, megkötöttett a kompromisszum az ellenzékkel, a rendelkező rész említi a demokratikus szocializmus és a polgári demokrácia együttes érvényesülését. Az Alkotmánybíróság későbbi, népszavazással kapcsolatos döntésére²³ gondolva figyelemre méltó, hogy a mellérendelő szerkezet megjelenésekor, szeptember 4-én még a „haladó szocializmus” kifejezés állt elől, szeptember 12-ére azonban a „polgári demokrácia” került az élre. A „tervezés által befolyásolt” kifejezés enyhített, a „tervezés előnyeit is felhasználó” szerkezetként először az augusztus 28-i szövegvariánsban került a piacgazdaság korlátozottságára való utalásként az alkotmányba, itt már tehát nem mellérendelő a piac és a terv viszonya, hanem egyértelműen a gazdaság piaci jellege dominál. A munkára mint a társadalmi értékek alapjára való, egyébként az addig hatályos alkotmányszövegből átfogalmazva továbbörökített utalás, az Ellenzéki Kerekasztal álláspontjának engedve, a szeptember 4-i tervezetben már nem szerepelt.

A korábbi alkotmányszöveget átvéve javasolta az első tervezet azt a szövegvariáns, amely szerint a béke és a haladás érdekében törekszik együttműködésre a Magyar Köztársaság a világ valamennyi országával és népével, a béke és a haladás érdekében való utalást kifogásolta az Ellenzéki Kerekasztal, a következő változatból ez már ki is maradt, és a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának követelménye került a helyére. Ezt a parlamenti vita nyomán kiiktatta az országgyűlés, mondván, a békére való törekvést korlátozó nemzetközi szerződésai nem lehetnek a Magyar Köztársaságnak. A jogalkotás rendjének törvény általi szabályozása ellen természetesen nem volt az ellenzéknek kifogása, az – bár az Ellenzéki Kerekasztal eredeti javaslatában nem szerepelt – belekerült a végső, parlamentnek benyújtott tervezetbe. Az alapjogokra vonatkozó szabályozást az első tervezet, amely még nem ismerte az alkotmányerejű törvény fogalmát, egyszerű törvényekre bízta; az alkotmányerejű törvény bevezetésekor azonban az alapjogok szabályozása is ezen jogszabályfajta hatálya alá került. Az alapjogok lényegének korlátozhatatlansága csak a tárgyalások utolsó szakaszában került be a tervezetbe.

AZ ÁLLAMFŐ HATÁSKÖRE ÉS VISZONYA MÁS HATALMI ALRENDSZEREKHEZ

Az első, kompromisszumosnak szánt tervezet köztársasági elnökkel kapcsolatos része az MSZMP eredeti javaslatán alapult. Ahhoz képest az elnöki hatáskör egyértelműen gyengített, nem szerepel az államfő jogosítványai között a parlamenti ülés elnapolásának joga. Valószínűleg amiatt, mert az ellenzék egyik fő aggodalma volt az Igazságügyi Minisztérium korábbi tervezeteivel kapcsolatban, hogy bár az elnök csak akkor hirdethet rendkívüli állapotot, ha a parlament összehívására nincs már lehető-

ség, a törvényhozás ülésének elnapolásával könnyen teremthet olyan helyzetet, amikor mégiscsak az országgyűlés kontrollja nélkül vezetheti be a rendkívüli állapotot. A másik lényeges eltérés a parlamentnek beterjesztett kormányjavaslathoz képest az volt, hogy radikálisan csökkent az elnök kormánnyal kapcsolatos jogköre. Ez a tervezet már nem tette lehetővé az elnök számára, hogy részt vegyen a kormányülésen, illetve azt sem, hogy tájékoztatást kérjen adott ügyben a Minisztertanácstól. A kormány hatásköri listáját újraszabályozva a tervezet a Minisztertanács hatáskörébe javasolta utalni a fegyveres erők irányítását, ezzel összefüggésben a közrend védelme érdekében szükséges intézkedések megtételét; illetve megállapította, hogy a kormány „közreműködik a külpolitika meghatározásában”. Ezekkel a javaslatokkal az MSZMP az ellenzéknek a köztársasági elnökkel kapcsolatos legfontosabb aggályait próbálta tompítani, amikor az elnök kül- és biztonságpolitikai mozgásterét szűkítette. Eddigre nyilván az állampárt is belátta, hogy kezdeti javaslatai, amelyek szerint az elnök – a Társadalmi Szerződés két évvel korábbi javaslatához hasonlóan – szinte teljesen szuverén módon alakíthatja a külpolitikát, és a fentebb bemutatott alkotmányjogi kiskapukat kihasználva rendelkezhet a hadsereggel, idejétműlttá váltak. Meg kell továbbá jegyeznünk, hogy éppen e módosításra alapozta később az Alkotmánybíróság azt a határozatát, amely a köztársasági elnök hadsereggel kapcsolatos jogait a minimumra szorította vissza.

Megállapíthatjuk ezek után, hogy már az érdemi tárgyalások megkezdése előtt történtek olyan változtatások a tervezet szövegén, amelyek nyomán nem egyértelműen a végrehajtó hatalom részeseként helyezkedik el az államfő az alkotmányos rendszerben, bár jogköre a parlamentáris demokráciákban megszokotthoz képest még mindig igen széles maradt. Az Ellenzéki Kerekasztal számára is világossá vált ugyanakkor, hogy az önkényuralomra utaló alkotmánybeli passzusok kiiktatására – ezzel a rendszerváltás békés menetének garantálására – az állampárt csak akkor hajlandó, ha az államfői tisztséget megkapja cserébe. Ezért az ellenzék taktikája az volt, hogy minél inkább gyengítse az elnöki hatáskört, illetve, hogy olyan intézményeket hozzon létre vagy olyan jogintézményeket kodifikáljon már ezen ideiglenesnek szánt alkotmánymódosítás által, amelyek alkotmányos védelmet adhatnak az elnöki túlhatalommal szemben. A továbbiakban a tárgyalások menetét szövegtervezetek elemzésén keresztül mutatom be.

Az 1989. augusztus 28-i tervezet a rendkívüli állapot kihirdetését szabályozta részletesen, erre a későbbiekben térek ki. Emellett ebben a tervezetben szerepelt először az Állami Számvevőszék felállítása, bár hatásköre itt még szűkebbre szabott a később becikkelyezettnél.

Az államfői intézmény alkotmányos szabályozását illetően az első és talán leglényegesebb változások a szeptember 4-i tervezetben figyelhetőek meg. Az 1946:1. törvényhez való visszatérés jegyében ez a tervezet már az elnök – későbbi Alkotmánybírósági határozat szerint szinte teljes – politikai felelősség-nélküliségével számol, amikor az elnök legtöbb intézkedését miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzéshez köti. E kérdésben azonban az alkotmány nem fogalmaz egyértelműen, pusztán a parlamen-

ti demokráciák általános logikájából vezethető le a felelősségnek ez a nagy hiány, amely lényegében csak alkotmányos válság esetén ad politikai mozgásteret az elnöknek – a problémára az Alkotmánybírósági határozatokkal kapcsolatban még visszatérek. Szintén a köztársasági kisalkotmányra hivatkozva lett újra elnöki jog a parlament ülésének a már említett korlátok között való elnapolása, illetve az elnök az Ellenzéki Kerekasztal javaslatában szereplő, a közjogi hagyományainknak megfelelő parlament-felosztási jogot is megkapta. A lemondására vonatkozó szabály, tehát az országgyűlési hozzájárulás megkövetelése, illetve az al-elnöki tisztség megszüntetése és a megüresedett államfői poszt ideiglenesen a törvényhozás elnöke általi betöltése is mind-mind az 1946:1. törvényhez való visszatérést jelentették. A szeptember 4-i tervezet utolsó paragrafusa az elnökválasztást 1989. december 3-ára írta ki.

Az elnökválasztás időpontját illetően a szeptember 12-i szövegterv már november 26-i választással számolt; az időpont meghatározását a parlament elé terjesztett változat külön törvényre bízta. Meg kell emlékeznünk róla, hogy a népszavazási kezdeményezés tudatában az állampárt részéről felmerült az az alkotmányjogilag erősen vitatható megoldás²⁴, hogy a népszavazással egy időben tartsák meg az elnökválasztást is, és amennyiben a népszavazáson az országgyűlési választások utáni elnökválasztás kapna többséget, érvénytelenítsék a nép általi választást. A szeptember 12-i tervezetben szerepel először az elnök funkciójával kapcsolatban, hogy az államfő – az államszervezet demokratikus működése mellett – a nemzet egysége felett is örökdik. Ez újabb lépést jelentett a „közepesen erős” államfő reprezentatívvá válásához, még akkor is, ha ezt az utat a hatásköri lista – mint láthattuk – nem mindenben követte. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos elnöki jogkör pontosítását az addigi tervezetek külön törvényre bízták, a legfontosabb szabályok azonban a szeptember 12-i tervezet nyomán bekerültek az alkotmányba, eszerint az elnök csak a kormány által előkészített vagy a parlament által előzetesen jóváhagyott nemzetközi szerződést kötheti meg, illetve hagyhatja jóvá. Ezzel a javaslat a külpolitika terén az elnöki feladatkört lényegében a reprezentáció területére szorította vissza – eleget téve ezzel az ellenzék követelésének.

A parlament általi elnökválasztást az állampárt csak a tárgyalások utolsó hetében fogadta el, azonban csak azzal a kikötéssel, hogy mivel az akkori országgyűlés legitimitása kétségbe vonható, amennyiben az elnökválasztásra a parlamenti választások előtt sor kerül, az népszavazással fog történni. Mivel az Ellenzéki Kerekasztal mérsékelt szárnya²⁵ – az elnöki jogkör sikeres legyengítése után – elfogadta az elnöki intézménynek az MSZMP által követelt minél előbbi bevezetését, egyértelműnek látszott, hogy a harmadik Köztársaság első elnökét a nép fogja megválasztani. A megállapodást végül alá nem író pártok²⁶ viszont éppen attól tartottak, hogy bár az alkotmány garanciák sorával próbálja biztosítani, hogy a köztársasági elnök ne rendelkezhesen közvetlenül a hadsereggel, informálisan ezt mégis megteheti majd, és a később már szabadon megválasztott parlament szuverenitása ezzel jelentősen csökkenni fog. A november 26-i népszavazás sikere²⁷ azonban ezeket az aggodalmakat eloszlatta.

AZ ERŐSZAKMENTESSÉG GARANCIÁI

A politikai átmenet kapcsán az ellenzék leginkább a fegyveres erők segítségével végrehajtott visszarendeződéstől, illetve diktatúrától tartott; ezért meghatározó törekvése volt, hogy ebben a tárgykörben a lehető legrészletesebb és a legtöbb garanciát tartalmazó alkotmányszöveg készüljön, éppen ezért a korabeli publicisztika „rendkívüliállapot-alkotmánynak” nevezte a Nemzeti Kerekasztal nyomán létrejött alaptörvényt.

Már az első kompromisszumosnak szánt javaslat is jóval részletesebben szabályozza a rendkívüli állapot bevezetését, és különösen a köztársasági elnöknek abban betöltött szerepét, mint az MSZMP kezdőmandátuma, jóllehet még így is igen szűkszavú ebben a kérdésben a tervezet, hiszen mindössze öt bekezdést szentel neki, a részletes szabályozást külön törvényre bizza. Bár csak abban az esetben lett volna jogosult a köztársasági elnök a rendkívüli állapot – amelynek meghatározása itt hadiállapot, háborús veszély, vagy az ország alkotmányos rendjét súlyosan veszélyeztető helyzet – kihirdetésére, ha a parlament e döntés meghozatalában akadályoztatva van; amennyiben az akadályoztatás ténye fennáll, a köztársasági elnök szuverén módon dönt a rendkívüli állapot bevezetéséről, annak indokoltságát rajta kívül más nem vizsgálhatja. Szintén az augusztus 21-i tervezet az, amely már önálló fejezetet szentelt a fegyveres erőknek, ennek megfogalmazásakor az Ellenzéki Kerekasztal javaslatát vette alapul Somogyvári István. Azonban a munkásörség betiltásáról rendelkező paragrafust csak finomítva volt hajlandó elfogadni az MSZMP; maga a megszüntetés, illetve az akár közvetetten politikai célt szolgáló fegyveres erők alkotmányellenessége nem került be a konszenzusos tervezetbe. Abban csupán az szerepel, hogy nem hozható létre politikai célt szolgáló fegyveres testület – tehát az addig meglevő ilyen szervezeteket az egyesülési jog illetően korlátozása nem érintette. A fegyveres testületek irányítására a tervezet szerint csak az alkotmány keretei között és csak az országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Bizottság, a kormány és az illetékes miniszter jogosult, tehát az MSZMP egyik testülete sem. Mivel azonban az informális befolyásolást a Munkásörsséggel kapcsolatban nem lehetett kizárni, érthető, hogy a radikális ellenzék a Munkásörség megszüntetéséről népszavazást kezdeményezett.

A Honvédelmi Tanács részletesebb szabályozására az augusztus 28-i tervezetben került sor, meghatározva hogy az a köztársasági elnök mellett az országgyűlés és az Alkotmánybíróság elnökeiből, a kormány tagjaiból, illetve a Néphadsereg vezérkari főnökéből áll; illetve hogy a Honvédelmi Tanács a kormány és az államfő jogai mellett az országgyűlés által ráruházott jogokat gyakorolja; ennek keretében alkotmányos szabályként rögzítették, hogy az alkotmányt nem változtathatja meg e testület.

A szeptember 4-i tervezet már megkülönbözteti a rendkívüli állapotot a vészhelyzettől, amely lényegében az Ellenzéki Kerekasztal javaslatában szereplő „feszült helyzet” fogalomnak az elemi csapásokra vonatkozó része. Ilyenkor a kormány jogosult az országgyűlés felhatalmazása

alapján egyes törvényekkel ellentétes rendeleteket és intézkedéseket hozni. A rendkívüli állapot definícióját meg nem változtatva a tervezet a Honvédelmi Tanács tagjai közül kihagyja az Alkotmánybíróság elnökét, és kimondja, hogy rendkívüli állapot esetén sem korlátozható az Alkotmánybíróság működése. A tervezet szerint a Honvédelmi Tanács rendeletei csak akkor maradnak hatályban a rendkívüli állapot után, ha azokat a parlament hatályban tartja.

A szeptember 12-i javaslatban igen lényeges változás, hogy a rendkívüli állapotot – „hadiállapot vagy idegen hatalom támadásának közvetlen veszélye” – megkülönbözteti a szükségállapottól – „az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség”. A szükséghelyzetnek a veszélyhelyzettel való átfedését az elemi csapást illetően még mai alkotmányunk is tartalmazza. Valójában ez, azaz a szükséghelyzet felel meg az Ellenzéki Kerekasztal „feszült helyzetének”, ezért nem világos, hogy miért szükséges a veszélyhelyzet külön alkotmányos intézménnyé tétele. A szükségállapot parlament nélküli kihirdetéséhez ugyanolyan folyamat vezet, mint a rendkívüli állapotéhoz, ám ilyenkor a szükséges intézkedéseket a köztársasági elnök vezeti be rendeleti úton, honvédelmi tanácsot nem hoznak létre, és az országgyűlés honvédelmi bizottsága csak utólag ellenőrzi és bírálhatja felül az államfő működését. A tervezet szerint – és ez az Ellenzéki Kerekasztal számára fontos garanciát jelentett – az országgyűlés elnöke, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke már nem pusztán a parlament akadályoztatásának tényét állapítják meg, hanem a rendkívüli vagy szükségállapot bevezetésének szükségességét is, bár nem világos, hogy döntésüket konszenzussal vagy szótöbbséggel kell meghozniuk. Ugyanez a tervezet vonja be a Honvédelmi Tanács tagjai közé a képviselőcsoportok vezetőit. A javaslat továbbá pontosítja a fegyveres erők szabályozását, amikor a szükségállapot definícióját átemelve határozza meg – a szükségállapot alkotmányos kihirdetését megkövetelve –, hogy mikor vethető be az ország területén a Néphadsereg és a Határőrség, míg az addigi rendelkezés az alkotmányos rend veszélyeztetettsége esetén minden további garancia nélkül megengedte ezt. A későbbi tervezetekben e tárgy körben mindössze annyi módosítás található, hogy az állambiztonság fenntartása – az Ellenzéki Kerekasztal eredeti javaslatának megfelelően – kikerült a rendőrség feladatai közül.

A PARLAMENTI BECIKKELYEZÉS

A parlamenti vitában az első fejezetet illetően kevés módosító javaslat²⁸ hangzott el, azok is általában pontosító jellegűek voltak, mindössze annak demonstrálásaként, hogy a parlament beleszól az alkotmányozásba. A preambulum beiktatása annyiban lényegi módosításnak tekinthető, hogy az alkotmányba került az új alkotmány elfogadásának szükségességé-

ge, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak az új alkotmány elfogadását sürgetők. Lényegi módosításnak kell tekintenünk emellett az alapjogok korlátozhatatlanságáról szóló paragrafus módosítását, hiszen éppen a hatékonyabb védelem jelszava alatt iktatta ki a parlament a valódi védelmet jelentő rendelkezést; ugyanakkor bekerült az alkotmányba a négy klasszikus korlátozási lehetőség: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölc; illetve az „egyén szabadsága ott végződik, ahol a másik egyén szabadsága kezdődik” elve. A lényegi korlátozhatatlanságot csak az Antall–Tölgyessy-paktumot követően, hosszú vita után iktatta újra alkotmányba az országgyűlés.

A törvényjavaslat parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója, Tallóssy Frigyes képviselő javasolta, hogy az alkotmány mégis közvetlenül és hat évre rendelje választani a Köztársaság elnökét, ennek megfelelően szabályozta volna az alaptörvény az államfő felelősségre vonását is. A bizottság csupán Antall József ama kijelentésének²⁹ engedett, amely szerint ha ezt a módosító javaslatot elfogadja a parlament, az ellenzék felmondottnak tekinti a Kerekasztal megállapodását. Ennek nyomán a képviselők lelkiismeretére bízta a bizottság a döntést, ekkor százötven képviselő szavazott mellette; a javaslat azonban később visszaköszönt a Lex Király részeként, amikor már megkapta a kétharmados többséget.

Az erőszakmentesség garanciáival kapcsolatban a parlamenti vita során a képviselők az alkotmányba iktatták, pontosan mikor tekinthető akadályoztatottnak a parlament, illetve hogy amint lehetőség nyílik a törvényhozás összehívására, azt meg kell tenni; és az országgyűlés maga határoz az addig megtett intézkedésekről. A Kerekasztalon e téren megalkotott szabályok ma is hatályban vannak – csupán váratlan légitámadás esetére kapott további felhatalmazást a kormány³⁰ –, ám a részletes szabályokról rendelkező, az alkotmány által előírt törvények azóta sem születtek meg.

LEX KIRÁLY

Mint azt már az alkotmánymódosítás 1989. októberi vitájában láthattuk, az akkori országgyűlés nagy többsége a közvetlen elnökválasztás híve volt. A négyigenes népszavazás sikere utáni helyzetben Király Zoltán (független képviselő) és az utóbb visszalépett Raffay Ernő (MDF) javaslatára – miután az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése³¹ erre lehetőséget adott – a parlament, mintegy a Kerekasztal „korrekciójaként”, *regula generalisként* alkotmányba iktatta³² a közvetlen elnökválasztást. Lényegében a még októberben előterjesztett Tallóssy-féle módosító indítványt nyújtották be újra a képviselők, azzal a különbséggel, hogy csak négy, nem pedig hat évre választotta volna a nép a Köztársaság elnökét, illetve a választás részleteiről csupán „külön”, nem pedig „alkotmányerejű” törvény rendelkezett volna.

Ehhez a „Lex Királyhoz” fűződik még a korábban már említett Alkotmánybírósági határozat parlament általi – illetve alkotmányozó hatalom

általi, ami esetünkben csupán szavazati aránybeli eltérést jelent – felülvizsgálatának gyakorlati lehetőségét bemutató eset, amely a választás napján külföldön tartózkodókat passzív választójoguk meghagyása mellett aktív választójoguktól megfosztotta, illetve azt továbbra sem adta meg. Ez az alkotmánymódosítás, bár a Honvédség elnevezésére, valamint a külföldön tartózkodók választójogával kapcsolatban még hatályos, a többé-kevésbé szerves, bár gyors alkotmányos fejlődés – szerencsére rövid – szakutcaját jelenti, hiszen éppen a parlamentáris kormányformától távolította volna a magyar alkotmányosságot. Nem véletlen, hogy a választásokon győztes polgári pártok egyik első intézkedése a szerves fejlődéshez való visszakanyarodás politikai előkészítése, az Antall–Tölgyessy-paktum megkötése volt.

PAKTUM

A választások után Antall József a jobbközép erők kiskoalíciója mellett döntött, elutasítva a polgári pártok sokak által javasolt nagykoalícióját. A két nagy párt, az MDF és az SZDSZ színfalak mögötti megállapodása alapvetően három okból vált szükségessé. Az elvek szintjén a paktum és becikkelyezése több olyan ponton visszatért a Nemzeti Kerekasztalon kidolgozott alkotmányszöveghez, amelyek becikkelyezése során az akkori országgyűlés eltért a megállapodástól – az időbeli késés ellenére ebbe a csoportba sorolhatjuk a Lex Királyt is. A módosítást emellett gyakorlati megfontolások és reálpolitikai számítások is indokolták. Egyrészt az Alkotmánybíróság ítélete³³ világossá tette, hogy a legtöbb törvény elfogadásához kétharmados többség – azaz nagykoalíció – szükségeltetett, másrészt a centrum politikusai pártállástól függetlenül érdekeltnek voltak a kormánytöbbségen belül bizonytalanságot okozó jobboldali radikálisok visszaszorításában, ezért állapodtak meg a kancellárdemokrácia és a konstruktív bizalmatlanság bevezetéséről. Előbbit a parlament a Paktum többi eleménél előbb, már első törvényei között³⁴ alkotmányba iktatta, hogy az új kormány már az új alkotmányos szabályozás alapján állhasson föl.

Az államfő megválasztását illetően a Paktum a Nemzeti Kerekasztal megállapodásának megfelelően – ekkor már a szabad választások után vagyunk – a parlament általi választást javasolta alkotmányba iktatni; a becikkelyezni javasolt szöveg szó szerint megegyezik a Kerekasztalon elfogadottal, azzal a különbséggel, hogy, az akkori országgyűlés módosító indítványát megőrizve, a közfelkiáltással történő elnökválasztás nem került be az alkotmányba. Ezzel együtt – szintén visszatérve a Kerekasztal megállapodásához, amelytől az akkori parlament Tallósy Frigyes módosító javaslatának elfogadásával eltért – megkönnyítették a parlament köztársasági elnök általi feloszlatását, amikor nem kívánták meg, hogy négyszer utasítsa el a parlament a köztársasági elnök miniszterelnök-jelöltjét; az új szabályozás szerint már akkor is feloszthatja a törvényhozást az államfő, ha az az első jelölt megnevezésétől számított negyven napon belül nem választ miniszterelnököt.

A kétharmados törvények számának radikális csökkentése, tehát a Köztársaság egyik fontos konszenzuális elemének csökkentése fejében lett Göncz Árpád a két nagy párt konszenzusos jelöltje a köztársasági elnöki tisztre, ellensúlyozva ezzel a demokrácia többségi elemének – az ország kormányozhatósága érdekében feltétlenül szükséges – hangsúlyosabbá válását.

Különösen a későbbi Alkotmánybírósági döntések szempontjából tartom fontosnak az alapjogok korlátozhatóságának kérdését. Az első beterjesztett javaslat³⁵ az alkotmány 8. §-ának szövegét a Nemzeti Kerekasztal megállapodásának megfelelően kívánta módosítani, ám a második tervezet³⁶ visszatért az alkotmánymódosítás '89. októberi parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság által javasolt, és végül a parlament által nagy többséggel elfogadott változathoz; azzal a különbséggel, hogy az alapjogok korlátozásának „egy demokratikus államban ... szükséges” mértékét tartja csupán elfogadhatónak, míg az addig hatályos alkotmány nem tartalmazta a „demokratikus” jelzőt. Az alapjogok lényeges tartalmának korlátozási tilalmát azonban – hasonlóan tehát az addigi szabályozáshoz – ez a változat sem tartalmazta. Szájer József tette a parlamenti vitában azt a módosító javaslatot, hogy a Kerekasztal által elfogadott 8. § (2) kerüljön be az alkotmányba, ezt a javaslatát szinte egyhangúan támogatta az országgyűlés. Kósáné Kovács Magda azt javasolta, hogy kétharmados többséggel az alapjogok korlátozhatók legyenek; javaslatát a szocialista frakció támogatta, bár a számarányok szerint ugyanez a frakció – egy szavazással előbb – szinte egyhangúan támogatta az ezzel élesen ellentétes javaslatot. Kósáné javaslatát tartozhatna a módosító indítványoknak a '89-es kompromisszumot fenntartani kívánó csoportjába is, hiszen – az alkotmányerejű törvény intézményének eltörlése után – az addig hatályos kétharmados szavazataránnyal lehetséges korlátozást kívánta továbbra is lehetőségként fenntartani.

A módosító indítványok előbb említett csoportját főként az MSZP országgyűlési képviselői, illetve Király Zoltán terjesztették elő. Az állam jellegének meghatározásakor Király Zoltán a „demokratikus, szociális jogállam”, Katona Béla a „független, demokratikus és szociális jogállam” kifejezést javasolta; mindkét indítványt nagy többséggel vetette el a parlament. Megjegyzendő, hogy az új alkotmány első koncepciójának 1996-os leszavazásakor többek között éppen arra hivatkoztak az ezeket a javaslatokat is beterjesztő szocialista politikusok, hogy az állam szociális jellegét³⁷ nem domborítja eléggé ki a koncepció. Ugyancsak Katona Béla javasolta megtartani a „tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság” tételt, ezt a javaslatát is hasonlóan elsöprő többséggel vetette el a Ház.

A köztársasági elnök ügyében Gál Zoltán terjesztett elő módosító javaslatot, amely a megválasztást ki kívánta venni a parlament hatásköréből, azonban nem javasolta a köztársasági elnök népszavazással történő választásának hatályban tartását sem; azaz az akkor hatályos alkotmányt módosítani készülő módosító indítványban elhagyni javasolta az országgyűlés által megválasztandó tisztségek felsorolásából a köztársasági elnököt, azonban nem javasolta megváltoztatni a köztársasági elnök jogál-

lásánál szabályozott, parlamenti megválasztási módot. Király Zoltán és Németh Miklós a bizottsági jelentés elkészülte után benyújtott indítványukban javasolták – talán a Nemzeti Kerekasztal kompromisszumának „gyengített” változataként –, hogy először, kivételesen és csak két évre, de a nép válasszon köztársasági elnököt. A szavazási arányok szerint a javaslatot – a többi, korábbi, kompromisszumokat megőrző javaslatok körülbelül harminc voksával szemben csak tizenkét képviselő támogatta – még a közvetlen elnökválasztást pártoló szocialisták sem támogatták, nyilvánvalóan a már folyó aláírásgyűjtés előtt nem kívántak kompromisszumot kötni a köztársasági elnök megválasztásáról. Támogatta viszont a parlament Király Zoltánnak azt a javaslatát, hogy a képviselők ne intézhessenek kérdést a köztársasági elnökhöz. Ezzel a képviselő nyilvánvalóan az elnök pozícióját kívánta erősíteni, ám a „rendszerváltó” alkotmányjogászok pártjai is támogatták az indítványt, hiszen ezzel az elnök politikai felelősségét, tehát alkotmányos mozgásterét még jobban szűkítették.

A módosító indítványok másik jellemző csoportját a Fidesz képviselői nyújtották be. A Paktum két elemét kívánták módosítani, egyrészt a parlamentarisztikus jelleget erősítendő, a konstruktív bizalmatlanság elvetésével, másrészt ugyanezen jelleget gyengítendő, a kétharmados döntések kiterjesztésével. Szájer József a földtörvény, Ader János a képviselői fizetés megállapításáról rendelkező törvény, az Állami Számvevőszékről szóló törvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény és az ügyészégi törvény elfogadását kötötte volna a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához; a képviselői fizetés és az Állami Számvevőszék esetében támogatta az országgyűlés a javaslatokat. Ugyancsak Ader János javaslatát fogadta el a parlament, amikor az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásához az összes képviselő kétharmadának szavazatát írta elő. Szintén Ader János volt az, aki – Németh Miklós és Király Zoltán hasonló javaslatával párhuzamosan – a Magyar Nemzeti Bank elnökének kinevezését az országgyűlés (tehát annak egyszerű többsége) hatáskörébe kívánta utalni, a Paktumot megkötő egyik párt sem támogatta ezt az indítványt. Elfogadta viszont a parlament Ader Jánosnak azokat a javaslatait, amelyek a köztársasági elnök mandátumának öt évré való felemelésére, az ellene esetlegesen lefolytatandó büntetőjogi eljárásnak az Alkotmánybíróság hatáskörébe való utalására, illetve az alkotmánybírói jelölés szabályainak pontosítására vonatkoztak. Orbán Viktor elhagyni kívánta a módosításból a konstruktív bizalmatlanság bevezetését a kormány politikai felelősségének gyakorlati érvényesíthetősége érdekében; meg kell azonban jegyeznünk, hogy a kancellárdemokráciát bevezető alkotmánymódosítás esetében a Fidesz sem a javaslat parlamenti vitájában, sem későbbi nyilatkozataiban nem nyilvánított egyértelmű véleményt.

A végszavazásakor kettőszáznyolcvan igen, harmincnégy nem ellenében, huszonnégy tartózkodás mellett a parlament elfogadta a részleges alkotmányrevízióval felérő, a Nemzeti Kerekasztal jogállami forradalmába – az idejétmúlt kompromisszumok hatályon kívül helyezésével –

szervesen illeszkedő 1990:XL. törvényt. A szocialista frakció – valószínűsíthető – ellenszavazata éppen ezen kompromisszumok feladása ellen adatott le, a tartózkodó Fidesz részben természetes ellenzéki magatartásból – hiszen a javaslat kidolgozásában az SZDSZ-től eltérően nem vettek részt –, részben elvi okból, nevezetesen a parlamentarizmus visszaszorulásának elutasítása miatt adta le így a szavazatát.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

A bevezetőben elmondottak – a külpolitikában betöltött szerep, a hadsereghez való viszony, illetve a Kormánnyal szembeni hatáskör – szerint a továbbiakban az államfő 1990 utáni működését illetően vizsgálom a magyar alkotmányos rendszer létrejöttét.

A nemzetközi kapcsolatokban betöltött államfői szerep okozott ugyan némi sűrűlődést 1990 után az elnök és a kormányfő között³⁸ – gondoljuk például a visegrádi találkozó körüli vitákra –, ám egyrészt a Nemzeti Kerekasztalon létrejött egyértelmű megállapodás, mely szerint a külpolitikában az államfőnek csak reprezentatív szerepe van, másrészt a Köztársaság első elnökének visszahúzódása az érdemi külpolitikától jórészt konfliktusmentessé tette azt a területét. A hadsereg feletti rendelkezést illetően a taxisblokádnak adott gyakorlati alkalmat a hatásköri összeütközésre, amikor Göncz Árpád főparancsnoki jogára hivatkozva tiltotta meg, hogy erőszakkal lépjen fel a hadsereg a taxisokkal szemben. Ennek is köszönhető talán, hogy az országgyűlés Honvédelmi Bizottsága absztrakt alkotmányértelmezést kért az Alkotmánybíróságtól az államfő főparancsnoki státuszát illetően. A Kormánnyal való összeütközésre a közszolgálati média vezetőinek kinevezése adott okot, ezért a miniszterelnök fordult az Alkotmánybírósághoz.

A testület több határozatban is foglalkozott a köztársasági elnök alkotmányos jogállásának értelmezésével. E határozatok sorát a 48/1991. AB határozat nyitotta meg, amelynek további kibontását jelentette csupán a másik két határozat (8/1992. és 36/1992.). A hadsereg irányításában betöltött államfői szerep és az elnök kinevezési jogosítványa mellett büntetőjogi sérthetetlenségét értelmezte ez az első határozat. A határozatok részletes elemzése külön tanulmányt kívánna, ezért vizsgálatukat arra a kérdésre szűkíttem le, hogy miként értelmezik a köztársasági elnök viszonyát a Kormánnyal szemben. E kérdésre pedig legkönnyebben úgy adhatunk választ, ha az államfő politikai felelősségének mértékét elemezzük. Úgy véljük, főként a rendszertani és a történeti értelmezés vihet közelebb a kérdés megválaszolásához.

Kézenfekvőnek látszik, hogy az *interpretatio historica* eszközeit alkalmazzuk; az eddigiekben elmondottak során éppen arra tettem kísérletet, hogy az államfői tisztség alkotmányjogi szabályozását a létrehozatal kísérő viták és vélemények felől mutassam be. A történeti elemzés során pedig emlékeznünk kell arra, hogy az MSZMP eredeti javaslata erős legitimitációjú, a nép által választott, de bizonyos mértékig a parlamentnek is felelős köztársasági elnököt képzelt el, hiszen a képviselők kérdést in-

tezhettek volna az államfőhöz. Az elnök ebben az esetben politikai felelősséget elsősorban választói előtt, késleltetve visel, hiszen politikai cselekedeteivel kockáztatja, hogy nem választják újra. Amint azt a Nemzeti Kerekasztal munkájának elemzése során bemutattam, az ellenzék különböző fékeket ugyan beépített a köztársasági elnök hatalma köré, magát a hatásköri listát azonban – az ismertetett változásokon túl – nagyjából az MSZMP eredeti, valódi kormányzati hatalommal rendelkező elnökre vonatkozó javaslata szerint cikkelyezte be a parlament.

Mínt hogy azonban az államfőnek legtöbb intézkedéséhez szüksége van a kormány illetékes tagjának ellenjegyzéseire, mindenképpen erősen leszűkül az elnök politikai felelőssége, kérdés azonban, hogy olyannyira-e, mint azt az Alkotmánybíróság határozataiban megállapította. Hiszen két módon az államfő mégis visel politikai felelősséget is a parlament előtt. Először, a már említett kérdezhetőségével, igaz, ezt a Paktumot követően a parlament kiiktatta az alkotmányból. Fontosabb az a szempont – és ebben Kilényi Géza különvéleményével³⁹ egyet kell értenem –, hogy újraválaszthatósága által elhúzódó, megválasztóival szemben érvényesülő politikai felelőssége van a köztársasági elnöknek – akkor is, ha eltérően a nép általi választástól, az államfőt újrjelölése esetén később „megítélő” képviselők nem azonosak az őt korábban megválasztókkal.

Mivel tehát nem pusztán jogi, hanem bizonyos mértékű politikai felelőssége is van az államfőnek, hatáskörét – absztrakt alkotmányértelmezés, azaz az alkotmányos hézagok kitöltése során – ha nem is lényegesen, mégis szélesebben kellene meghatározni a jelenleg hatályos alkotmány szerint, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság tette. E tekintetben védhetőnek tartom az elnöknek azt az írásban kifejtett véleményét, amelyet az AB határozata is idéz, és amely szerint a miniszterelnök irányítása alá tartozó szervek vezetőinek kinevezésekor az államfő érdemi hatáskörrel nem rendelkezik, azonban a nem közigazgatási jellegű intézményeknél – itt vélhetően például a jegybankra vagy az akkor még az elektronikus sajtóban tájékoztatási monopóliumot birtokló közszolgálati médiára gondolt az államfő – érdemben kívánja kinevezési jogkörét gyakorolni, azaz ebben az esetben szerinte konszenzusra van szükség a miniszterelnök és az köztársasági elnök között. A magyar politikai rendszer jellegét⁴⁰ tekintve megjegyezhetjük, hogy mivel a kormány közjogi pozíciója a Paktum nyomán a igencsak megerősödött a kétharmados törvények számának csökkentésével, illetve a kancellárdemokrácia bevezetésével, az ellenzék éppen a demokrácia konszenzusos jellegének fenntartása érdekében kapta meg a köztársasági elnök jelölésének jogát. A politikai alku szerint tehát az államfő az alkotmányos rendszeren belül az igen erős kormány hatalmának ellensúlyaként jelenik meg, amire az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos hézag kitöltésekor akkor is tekintettel kellett volna lennie, ha közvetlenül az alkotmány szintjén ez nem fogalmazódik meg. Ahhoz pedig, hogy ellensúlyként jelenhessen meg az államfő, az szükséges, hogy ne pusztán a Köztársaság alapjait fenyegető válság idején kapjon érdemi hatáskört.

Függelék

AZ ELLENZÉKI KEREKASZTAL JAVASLATA AZ ALKOTMÁNY MÓDOSÍTÁSÁRA

Javasoljuk a preambulum hatályon kívül helyezését.

I. fejezet Alapelvek (esetleg Alapvetés vagy Általános rendelkezések)

1. § Magyarország: Köztársaság

2. § (1) A Magyar Köztársaság demokratikus jogállam, amely a népfelség elvén alapul.

(2) A Magyar Köztársaságban a népszuverenitást az országlakosok választott képviselőik útján, valamint közvetlenül gyakorolják.

(3) A Magyar Köztársaságban a közhatalmat egyetlen társadalmi csoport, egyetlen politikai párt, egyetlen személy sem sajátíthatja ki.

3. § (1) A Magyar Köztársaságban a politikai pártok alapítása szabad. A politikai pártok közreműködnek a nemzet politikai akaratának kialakításában.

(2) A Magyar Köztársaságban a politikai pártokat elválasztják az államtól. A politikai pártok a közhatalom szerveire befolyást kizárólag alkotmányos úton, mindenekelőtt a demokratikusan megválasztott országgyűlésen át gyakorolhatnak. A politikai pártok és a közhatalom szétválasztását összeférhetlenségi szabályok intézményesítik.

(3) A politikai pártok tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos úton történő megszerzésére és gyakorlására, vagy olyan kizárólagos birtoklására, amely a többi párt megszűnését eredményezné, illetőleg működésük szabadságát csorbítaná.

4. § (1) A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét.

(2) A magyar jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz.

(3) A magyar állam együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, előmozdítja a határain kívül élő magyarsággal való kapcsolatok ápolását.

5. § A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása az állam elsőrendű kötelessége.

6. § A Magyar Köztársaság védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét. A Magyar Köztársaság területe sérthetetlen.

7. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, ahol az állam nem tesz különbséget köz- és magántulajdon között.

(2) A Magyar Köztársaság szavatolja és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny semlegességét.

Az Ellenzéki Kerekasztal a fentieknek megfelelően javasolja a 2–8. § közötti alkotmány szövegmódosítását, illetőleg hatályon kívül helyezését. A hatályos további szakaszok módosítására a következőket javasoljuk:

9. § Az állami vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel, önállóan gazdálkodnak.

10. § Az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeti mozgalmat, elismeri a szövetkezetek önállóságát.

11. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a magántulajdont.

(2) A tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

12. § *Hatályon kívül helyezését javasoljuk.*

14. § *Hatályon kívül helyezését javasoljuk.*

16. § A Magyar Köztársaság védelmezi az ifjúság érdekeit.

17. § A Magyar Köztársaság a rászorulóknak megsegítésére kiterjedt szociális intézkedéseket hoz. Elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

18. § A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja a tudomány, a művészet és az oktatás szabadságát, támogatja a tudományos, művészeti, valamint oktatási tevékenységet.

Budapest, 1989. július 6.

AZ ELLENZÉKI KERESZTAL JAVASLATA AZ ALKOTMÁNY II-X. FEJEZETÉNEK MÓDOSÍTÁSÁHOZ

19. § (2) Az országgyűlés meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) *c) Esetleg hatályon kívül helyezendő.*

h) Elrendeli a védelmi helyzetet és a feszült helyzetet.

i) Dönt a honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról.

k) Megválasztja a Minisztertanácsot, a Legfelsőbb Bíróság Elnökét és a Legfőbb Ügyészt.

l) Megsemmisíti az állami szervek alkotmányba ütköző rendelkezéseit. A Minisztertanács javaslatára feloszlátja azt a tanácsot, amelynek működése alkotmányellenes.

20. § (1) Az országgyűlést 4 év időtartamra választják.

(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(5) Az országgyűlési képviselőt függetlenségét biztosító tiszteletdíj illeti meg.

(6) Az országgyűlési képviselő nem lehet államigazgatási szerv dolgozója, bíró, ügyész. A honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjai *[sic!]* képviselői mandátumuk idejére szolgálaton kívüli állományba kell helyezni.

20/A. § (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

a) az országgyűlés megbízatásának lejártával,

b) a képviselő halálával,

c) az összeférhetlenség kimondásával,

d) lemondással,

e) a választójog elvesztésével.

22. § (1) *Az MSZMP javaslatával egyetértünk.*

(2) Az országgyűlés alakuló ülését a választást követő egy hónapon belüli időpontra az államfő hívja össze. ... *Egyébként egyetértünk az MSZMP javaslatával.*

(3) Az államfő, a Minisztertanács ... *Egyébként egyetértünk az MSZMP javaslatával.*

(4)–(5) *Az MSZMP javaslatát nem fogadjuk el.*

23. § Az országgyűlés ülései nyilvánosak. Kétharmados többséggel az országgyűlés zárt ülés tartását is elhatározhatja.

24. § (2) Határozatait az országgyűlés általában szótöbbséggel hozza.

25. § (1) Törvényt a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely képviselő kezdeményezhet.

(3) Az országgyűlés által elfogadott törvényt az országgyűlés elnöke aláírja és gondoskodik annak kihirdetéséről.

26. § *Nem értünk egyet az MSZMP javaslatával.*

27. § Az országgyűlés tagjai az államfőhöz továbbá ... *a hatályos szöveg fenntartását javasoljuk* ... interpellációt és kérdést intézhetnek a feladatuk körükbe tartozó minden ügyben. Akihez az interpellációt vagy kérdést intézték, köteles az országgyűlés előtt legkésőbb 30 napig választ adni.

28. § (1) Az országgyűlés új választást írhat ki megbízatásának lejártá előtt is.

(2) Védelmi helyzetben az országgyűlés kimondhatja a képviselők felének jelenlétében kétharmados többséggel megbízatásának meghatározott időre való meghosszabbítását is.

(3) Az országgyűlés megbízatása az új országgyűlés összehívásáig tart.

(4) Az országgyűlés megbízatásának lejártától számított 3 hónapon belül új országgyűlést kell választani.

(5) A megválasztott országgyűlést az államfő a választást követő egy hónapon belül hívja egybe.

Az államfő

29. § *Hatályon kívül helyezendő.*

30. § (1) a) A Magyar Köztársaság államfője, amennyiben a kormány elvesztette az országgyűlés bizalmát és 30 napon belül nem választanak új kormányt, jogosult az országgyűlési [sic!] választások időpontját kitűzni.

b) A Magyar Köztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt és erősít meg.

c) Megbízta és fogadja a nagyköveteket és követeket.

d) Kinevezi a hivatásos bírákat.

e) Kinevezi az államtitkárokat és a törvény által meghatározott fontosabb megbízatású állami alkalmazottakat, valamint a honvédség és a rendőrség tábormokait.

f) Alakítja és adományozza a Magyar Köztársaság rendjeleit és címeit, hozzájárul külföldi rendjelek és címek viseléséhez.

g) Gyakorolaj [*sic!*] a kegyelmezési jogot.

(2) Az államfő dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal.

31. § Az államfő az országgyűlésnek felelős és köteles működéséről az országgyűlésnek beszámolni.

32. § Az államfői hivatalt az új országgyűlés döntéséig ideiglenesen az országgyűlés elnöke tölti be. Az országgyűlés elnökének megválasztásáig az államfői feladatokat a korábbi országgyűlés elnöke látja el.

32/A. § *Hatályon kívül helyezendő.*

33. § (1) b. *Hatályon kívül helyezendő.*

(2) A Minisztertanács elnökének kormányalakításra az államfő ad megbízást. A Minisztertanács megválasztásáról, továbbá programjának elfogadásáról az országgyűlés egyszerre határoz. *Egyébként elfogadjuk az MSZMP javaslatát.*

35. § (1) A Minisztertanács

a) Védi az alkotmányt, védi és biztosítja az állampolgárok jogait.

b) Biztosítja a törvények végrehajtását.

d) Ellátja a tanácsok törvényességi felügyeletét.

f-g) *Hatályon kívül helyezendő.*

h) Irányítja a honvédség és a rendőrség működését.

i) *Egyetértünk az MSZMP javaslatával.*

(2)-(3) *Hatályon kívül helyezendő.*

39/B. § (2) *Hatályon kívül helyezendő.*

40/A. § (1) A Magyar Honvédség kötelessége a haza katonai védelme.

(2) A rendőrség feladata a belső rend és a közbiztonság fenntartása.

(3) A Magyar Köztársaságban a honvédségen és a rendőrségen kívül más fegyveres testület nem működhet. Alkotmányellenes az akárcsak közvetetten is politikai célt szolgáló fegyveres testületek létrehozatala és működtetése.

40/B. § (1) A honvédség főparancsnoka a miniszterelnök.

(2) A honvédség és a rendőrség felett egyetlen politikai párt, egyetlen állampolgári csoportosulás sem rendelkezhet közvetlenül.

(3) Aktív szolgálatban levő hivatásos katona, rendőr politikai pártokba való belépésére a törvény korlátokat állapíthat meg.

40/C. § (1) A honvédség és a rendőrség létszámának és szervezési alapvonásainak az állami költségvetésben szerepelniük kell. A honvédség és a rendőrség működését az országgyűlés illetékes bizottsága folyamatosan ellenőrzi.

(2) Az alkotmányos állami szervek az alkotmányos intézmények, illetve az állampolgárok demokratikus szabadságának védelmére védelmi vagy feszült helyzetben igénybe vehetik a honvédséget. Az alkotmányos állami szervek elemi csapás vagy szerencsétlenség esetén törvényben szabályzott módon kérhetik a honvédség segítségnyújtását.

(3) Az ország területén idegen fegyveres erők kizárólag az országgyűlés előzetes hozzájárulásával tartózkodhatnak.

40/D. § (1) Ha az országot külső fegyveres hatalom támadja meg, vagy ilyen támadás közvetlenül fenyeget, az országgyűlés a képviselők többségének jelenlétében kétharmados többséggel védelmi helyzetet rendelhet

el. Ha a támadás bekövetkezett, a védelmi helyzet tényét az államfő is kihirdetheti.

(2) Védelmi helyzetben a Köztársaság irányítását honvédelmi tanács végzi. A tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a minisztertanács tagjai, valamint az országgyűlés által megválasztott személyek.

(3) Erőszakos cselekményekkel járó súlyos zavargások, elemi csapás esetén az országgyűlés a képviselők többségének jelenlétében kétharmados többséggel megállapíthatja a feszült helyzetet. A feszült helyzet tényét elemi csapás esetén az államfő is kihirdetheti. Feszült helyzetben a kormány kap az országgyűléstől különleges felhatalmazást.

42. § (2) A tanácsok tagjait négy évi időtartamra választják.

43. § (1) a) A tanács képviseli a lakosság érdekeit, működési területén a lakossági önkormányzati szerve.

c) Meghatározza terveit és költségvetését, irányítja és ellenőrzi a tervek végrehajtását és a költségvetés felhasználását, anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik.

e) Közreműködik az alkotmányos intézmények védelmében.

(2) Saját hatáskörében tanácsrendeletet vagy határozatot hozhat. A tanácsrendeletet a helyben szokásos módon ki kell hirdetni.

45. § (2) A törvény az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti. Katonai bíróságok csak védelmi helyzetben működhetnek.

48. § (1) A Legfelső *[sic!]* Bíróság Elnökét az államfő javaslatára az országgyűlés első ülésén a következő országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja.

(2) A hivatásos bírókat a törvényben meghatározott módon az államfő nevezi ki.

50. § A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos intézményüket az állampolgárok jogait ... *[sic!]*

51. § A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az egységes ügyészi szervezet gondoskodik az alkotmányos intézmények, valamint az állampolgárok jogainak védelméről.

54–70. § *Az Ellenzéki Kerekasztal javaslatait már korábban megtette.*

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket *[sic!]*, valamint a községi, városi és a fővárosi kerületek tanácsait (a helyi tanácstagokat) a választópolgárok általános egyenlő és közvetlen választójog alapján titkos szavazással választják.

(3) Az országgyűlési választások után az országgyűlési képviselők viszhívásának jogát hatályon kívül kell helyezni.

72. § (1) A választójog a Magyar Köztársaság minden nagykorú magyar állampolgárát megilleti. A helyi tanácstagi választásokon a letelepedési engedéllyel rendelkező és három éve Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok is választójoggal rendelkeznek.

74. § *A címer kérdése külön vita tárgya legyen.*

JEGYZETEK

- ¹ Társadalmi Szerződés – a politikai kibontakozás feltételei. Beszélő különszám, [1987]. In: Beszélő Összkiadás, II. kötet. AB–Beszélő Kiadó, Budapest, 1992. 749–791.
- ² A rendszerváltás programja. Szabad Demokraták Szövetsége, Budapest, 1989. A továbbiakban a könyvre Kék könyvként hivatkozom.
- ³ 1989. július 22-én Roszik Gábort MDF–Fidesz–SZDSZ közös jelöltként időközi választáson juttatják el a parlamentbe Gödöllő polgárai.
- ⁴ 1989. március 22-én, az ELTE jogi karán ült össze első ízben az Ellenzéki Kerekasztal, mely tanácskozáson részt vett a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság, a Fiala Demokraták Szövetsége, a Független Kisgazdapárt, a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Néppárt, a Szabad Demokraták Szövetsége, a Szociáldemokrata Párt, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája és a Független Jogász Fórum. A későbbiekben a Kereszténydemokrata Néppártot is felvette tagjai közé az EKA.
- ⁵ Harmadik oldalként – az MSZMP követelésére – a civil szervezeteknek mondott, valójában csak az állampárthoz kötődő szervezetek, így a Hazafias Népfront, a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a Nőszövetség, a Magyarországi Demokratikus Ifjúsági Szövetség vagy a Baloldali Alternatíva vettek részt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain.
- ⁶ A gazdasági kérdésekről tárgyaló bizottság az MSZMP követelésére került a tárgyalási struktúrába. Mivel egyrészt lényegében semmi eredményt nem ért el, másrészt pedig nem a politikai átmenet kérdéseivel foglalkozott, a továbbiakban munkájára nem térek ki.
- ⁷ A politikai átmenet kérdéseivel foglalkozó I. bizottság 1. albizottsága az alkotmánymódosítással, a 2. a pártok szabályozásával, a 3. a választójogi törvény megalkotásával, a 4. a büntetőjog reformjával, az 5. a nyilvánosság kérdéseivel, a 6. pedig az átmenet erőszakmentességének biztosításával foglalkozott.
- ⁸ Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. In: Bibó István összegyűjtött munkái, 2. Kötet. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1982. 560–636.
- ⁹ Benze György–Kis János–Márkus György: Hogyan lehetséges kritikai gazdaságtan? T-Twins Kiadó, Budapest, 1992. [1970–72.]
- ¹⁰ A Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó hatalma közötti kölcsönös viszonyról, valamint a területi önkormányzatokról. In: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE ÁJK Alkotmányjogi tanszék, Szeged, 1997. 186–197.
- ¹¹ Kis János velem készített beszélgetésem során mondta el, hogy „tulajdonképpen – paradox módon – a legyel kerekasztal megállapodásának az eredménye emelte meg drámai módon az alsó küszöböt. Akkortól, azaz áprilistól kezdve ez számított már az elérhető minimumnak. Nem volt világos ezek után, hogy ha ez a minimum, akkor mi lehetséges még egyáltalán”.
- ¹² Milyen alkotmány akarunk? In: A rendszerváltás programja. Szabad Demokraták Szövetsége, Budapest, 1989. 22–39.
- ¹³ Tölgyessy Péter: Van közünk a közjogunkhoz? In: Országgyűlési Tudósítások, 1989. március 8. 12–16.
- ¹⁴ Az államszervezetet érintő ellenzéki elképzeléseket, melyek e program alapján születtek, szintén közlöm a függelékben.
- ¹⁵ A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993. 775. p. 5.
- ¹⁶ *Opus citatum* 789. p.
- ¹⁷ Az alkotmánymódosításról szóló törvény tervezete. Magyar Nemzet, 1989. május 10. 8. p.
- ¹⁸ Törvényjavaslat az alkotmány módosításáról. 1989. május 29. parlament elé terjesztett változat.
- ¹⁹ 1946: I. törvény 13.§ (2) bekezdés
- ²⁰ Somogyvári István szemináriuma alapján.
- ²¹ Ismét köszönetet mondok Somogyvári Istvánnak, aki e dokumentumokat rendelkezésemre bocsátotta.
- ²² A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993. 1545–1559.

- ²³ 2/1993. AB határozat
- ²⁴ Somogyvári István szemináriuma alapján.
- ²⁵ Mérsékelt szárnynak nevezhetjük a megállapodást aláírókat, így a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaságot, a Független Kisgazdapártot – bár ők később csatlakoztak a népszavazási kezdeményezéshez –, a Kereszténydemokrata Néppártot, a Magyar Demokrata Fórumot, a Magyar Néppártot.
- ²⁶ A Fiatal Demokraták Szövetsége és a Szabad Demokraták Szövetsége egyáltalán nem írta alá a megállapodást, a Szociáldemokrata Párt pedig csak azzal a kikötéssel, hogy nem fogadja el a közvetlen elnökválasztást.
- ²⁷ Ugyancsak párezres többségnek köszönhetően, de a népszavazás eredményeként csak a parlamenti választások után került sor a köztársasági elnök megválasztására.
- ²⁸ Ezeket az 1985–1990. ciklus 282. és 293. számú iratai tartalmazzák.
- ²⁹ Tallóssy Frigyes 1989. október 17-én elmondott parlamenti felszólalása szerint a plenáris ülés előtti jogi bizottsági ülésen – a bizottság a jegyzőkönyvből kikövetkeztethetően 1989. október 12-én, 13-án, 16-án és 17-én ülésezett – Antall József kijelentette, hogy amennyiben a parlament az államfő megválasztását illetően nem a megállapodást cikkelyezi be, felmondottnak tekintti a megállapodást. A bizottsági ülésen gyorsírással jegyzőkönyv készült, ám minden igyekezetem ellenére sem tudtam hozzáférni.
- ³⁰ 1993:CVII. törvény
- ³¹ 1/1990. AB határozat
- ³² 1990:XVI. törvény
- ³³ 4/1990. AB határozat
- ³⁴ 1990:XXIX. törvény 1§.
- ³⁵ Az 1990–1994-es ciklus 34. számú irata.
- ³⁶ Az 1990–1994-es ciklus 69. számú irata.
- ³⁷ Az új kelet-európai alkotmányokat áttekintve megállapíthatjuk, hogy hozzávetőlegesen fele-fele arányban tartalmazzák – a három balti állam és a csehszlovák utódállamok esetében nem, míg Bulgária, Románia, Horvátország, Szlovénia esetében igen – a szociális jogállam kifejezést. Lengyelországban a „társadalmi igazságosság elveit megvalósító jogállamról” szól az alaptörvény. In: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997.
- ³⁸ Például az 1991-es visegrádi találkozón Csehszlovákiát és Lengyelországot államfő, Magyarországot a miniszterelnök képviselte, noha például a csehszlovák állam berendezése is alapvetően parlamentáris volt.
- ³⁹ Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye a 36/1992. AB határozathoz.
- ⁴⁰ Körösi András A magyar politikai rendszer (Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 371.) című munkájának végkövetkeztése az, hogy a magyar politikai rendszer közelebb áll a demokrácia konszenzusos felfogásához.



Az Európai Unió és Magyarország

ÁGH ATTILA

Az EU közpolitikája és a magyar csatlakozás

Az európai integrációról szóló szakirodalom konvencionális bölcsessége szerint az EU-nak meg van a maga jól működő politikai és közpolitikai rendszere (politics and policy), de mivel még a legfejlettebb „Kelet” – azaz Kelet-Közép-Európa (KKE) – is igencsak alatta maradt az EU színvonalának, evidens, hogy a hosszúra nyúlt csatlakozás elhúzódásának oka az EU-kapacitás vagy EU-érettség hiánya. Nem amolyan „advocatus diaboli” típusú érvelés logikája mondatja velünk, hogy az ellenkezőjét is érdemes lenne megvizsgálni – hátha akkor közelebb jutunk a folyamat megértéséhez.

Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai című tanulmányomban (Ágh 1998c) bemutattam, hogy az Európai Közpolitikai Rendszer (EKR) igencsak ellentmondásosan és alacsony hatékonysággal működik, és fokozódó bonyolultságú versengő intézményei miatt önlefekező jellege van, ezért a zsákutcás helyzetekből a fontosabb kérdésekben is csak egy-egy nagyobb horderejű politikai döntés révén tud kitörni. Éppen ezt a zsákutcás jelleget mutatja a „keleti” kibővítés folyamata. Feltételezésünk szerint a KKE-országok csatlakozásának legfőbb akadálya nem annyira az elégtelen EU-kapacitásuk, hanem sokkal inkább az EU hiányzó „bővítési kapacitása”, vagyis az önkomplikációs komplexusa és a zsákutcaból való teljes kitöréshez szükséges, végleges és érdemi politikai döntés hiánya. A döntés a KKE-kibővítésről tényleg alapvetően politikai jellegű, már csak az érintett országok kis mérete és az EU-hoz viszonyított csekély gazdasági kapacitása miatt is, hiszen az EU éves költségvetésének egy százalékánál kisebb nagyságrendekről kellene dönteni. Az EU kettős – funkcionális-hatékonysági és „demokrácia-deficités” – válsága azonban egymás negatívumait felerősítve a kilencvenes évek elején kulminált, éppen akkor, amikor az új KKE-demokráciák felvételének kérdése először érdemben felvetődött.¹

I. A „KELETI” BŐVÍTÉS FOLYAMATA

A bővítés újabb menete – és egyáltalában véve az államszocializmus mint külső ellenfél összeomlása – a legrosszabb történelmi pillanatban érte az EU-t. Hosszú intézményi pangás után a nyolcvanas évek végén megkezdődött az integráció magasabb fokának kialakítása, ami a TEU-val (Treaty on European Union, az Európai Unió Okmánya) érte el vég-ső formáját. Ez rengeteg belső vitát és nagy politikai feszültséget indukált, amelyeket jóval könnyebb lett volna kezelni egy bipoláris Európában, ahol az EU számára a külső fenyegetettség mindig is a belső integráció egyik legfontosabb hajtóerejének számított. Amúgy is egyre élesebben vetődött fel a demokratikus deficit kérdése, és a népszavazások eredményei is azt mutatták, hogy az integráció elmélyítésének komoly „populáris” korlátai vannak. Ráadásul ezzel párhuzamosan folytak a tárgyalások az öt fejlett EFTA-országgal is, amelyek végül is Ausztria, Finnország és Svédország felvételére vezettek. Annak reális megítéléséhez, hogy mennyire alacsony hatékonysággal működött az EKR a „keleti” kiterjesztés kezelésében, elsősorban a fenti sajátos körülményeket kell figyelembe kell venni, túl a kiterjesztés és elmélyítés közhelyszerűen sokat emlegetett konfliktusán.

A volt államszocialista országok kezelése az EU számára természetesen két síkon vetődött fel. Az egyik az általános konfliktuskezelés kérdése, amely új Európai Intézményi Rend kialakítását követelte meg, a másik pedig az EU kibővítésének kérdése, ami igen sajátos, közvetlenül jóval kevesebb országot érintő probléma. Könnyű kimutatni persze, hogy ez a két sík nem választható szét teljesen egymástól. Először is, az EU-tagságra pályázó országoknak is be kellett épülniük az új Európai Intézményi Rendbe, amely a Párizsi Chartával nyert szilárd formát, illetve végig kellett menniük más előkészítő fokozatokon is, mint az Európa Tanács, valamint a NATO-val való kapcsolat előzetes formái (NACC, PFP). Másodsorban, az EU-nak nem volt – bizonyos mértékig mindmáig nincs – világos választása a jelöltek között, tehát kellően differenciált képe az egész posztoszocialista térségről, ide értve a bővítés első szűk körének végleges kiválasztását. Sőt, az egyes EU-tagországok álláspontja a kérdést illetően radikálisan eltér egymástól a különböző nemzeti érdekeik és külpolitikai tradícióik szerint. Ez élesen megmutatkozott az 1997 júniusában Amszterdamban tartott EU-csúcsertekezlet után is, amikor már sürgetőleg vetődött fel az a kérdés, hogy valamennyi társult országgal egyszerre kezdődjenek-e meg a tárgyalások, vagy csak a közülük legfejlettebbekkel. Attól sem lehet eltekinteni, hogy a differenciálatlan kép oka nemcsak a differenciálás kétségtelen nehézsége. Az összes „kelet-európai” posztoszocialista ország egyetlen térségként, egységként kezelése egyben tudatos ürügy is számos nyugati politikus és EU-tagország számára a további kiterjesztés elhalasztására. Hiszen így, a differenciálás hiányában, könnyen el lehet túlozni a kiterjesztés nehézségeit, és érvelni ellene pusztán azzal, hogy valamennyi „keleti” ország – vagy legalábbis a tíz társult ország – integrációja csillagászati összegeket igényel.²

Kétségtelen tény azonban, hogy a „keleti” bővítés – amit csak a KKE-országok és főleg Magyarország vonatkozásában vizsgálunk – fordulópont az EU kiterjeszkedésének történelmi folyamatában. Nyugat-Európa egyesítése gyakorlatilag már lezárult, hiszen az elemzések kimutatják, hogy még Norvégia és Svájc részéről is – formális tagság nélkül is – erőteljes EU-alkalmazkodás történt (Hanf-Soetendorp 1998). A szegényebb és autoriter múlttal rendelkező dél-európai országok integrálása és felzárkóztatása már fokozott nehézséget jelentett ugyan – sőt a görög eset a maga számos kudarcával a további balkáni integráció várhatóan igen súlyos problémáit is érzékeltette –, de a „keleti” kiterjesztés mégis csak minőségi változás, még ezekhez a szegényebb nyugatiakhoz képest is. Végül ne feledjük, hogy a bővítés legutóbbi körének három országa Európa gazdagabb országai és konszolidált demokráciái közül került ki, és ennek ellenére komoly komplikációkkal és hosszan elhúzódó tárgyalásokkal járt.

A bipoláris világ összeomlása az EU-t is váratlanul érte, és évekbe tellett, míg érdemben reagálni tudott rá. A keleti kibővítés kérdése kezelésének három főszereplője, az Európai Tanács, a miniszteri Tanácsok és az Európai Bizottság a kilencvenes évek elején komoly tanulási folyamaton ment át, és – az Európai Unió Szerződésének, a TEU-nak megfelelően – az Európa Parlament (EP) is mindinkább részt vett a bővítési folyamatban; ezeknek az alapintézményeknek a szerepe többé-kevésbé jellegzetes és tartós. Az Európai Tanács, annak mindenkori politikai fontossága szerint, ezért váltólázszerűen foglalkozik a bővítéssel, és állásfoglalásai a folyamat előrehaladásának valódi mérföldkövei. A különféle miniszteri Tanácsok jobbra a rövid távú szektorális érdekeket és a tagországokon belüli érdekellentéteket jelenítik meg és ezért többnyire fékező erőként hatnak. Az Európai Bizottság elvileg a hosszú távú politikai perspektíva megtestesítőjeként vesz részt a tárgyalásokon, és egyúttal gyakorlatiasan az integrált szakmai és közpolitikai tanácsadói hátteret is alkotja. Ebből a kettősségből az adódik, hogy a Bizottság egyrészt gyakorlatiasan elősegíti a bővítési folyamatot, másrészt azonban azzal, hogy köz- és szakpolitikailag évekig képtelen volt megbirkózni a feladattal, éppenséggel inkább hátráltatta.

A keleti bővítés elemzésekor mindenekelőtt azt kell leszögezni, hogy az EU belső intézményi átalakításának, az elmélyítésnek a problémája a legviharosabb globális és regionális változások időszakában is megőrizte elsőbbségét a bővítéssel szemben, tehát a bővítés az erről szóló legintenzívebb viták időszakában is legfeljebb másodlagos jelentőségű maradt az EU számára. A volt szocialista országokhoz fűződő új viszony kérdése az EKR pragmatikus nézőpontjából először 1989 decemberében, az Európai Tanács strasbourgji ülésén került napirendre. Az erre felkért Bizottság 1990 februárjára a szakvéleményt elkészítette és ezt az Európai Tanács – más okból összehívott – 1990. áprilisi rendkívüli ülése megvitatta. A Bizottság előterjesztése alapján megegyezés született arról, hogy új típusú társulási szerződést kell létrehozni a volt szocialista országok számára, amelyet Európai Megállapodásnak (Europe Agreement) neveztek el. Az 1991-ben folyó Kormányközi Konferencia (Intergovernmental

Conference, IGC) foglalkozott ugyan azzal, hogy Európa keleti felét illetően új és hatékony politikát kell kidolgozni, de ez jórészt megmaradt a retorika szintjén. Az EU ekkor a legkényesebb időszakban volt a TEU előkészítésében, és ez lekötötte minden figyelmét. A TEU-val kapcsolatos tárgyalások az Európai Közpolitikai Rendszert, az EKR-t teljesen leterhelték, különösen az Európai Politikai Együttműködésről (EPC) folyó viták, hiszen az EPC rendezése az akkor párhuzamosan ülésező két IGC egyikének a tárgya volt (Sedelmeier–Wallace 1996:367).

A bővítési tárgyalások Magyarországgal, Lengyelországgal és Cseh-szlovákiával 1990 decemberében kezdődtek. Ekkor vált nyilvánvalóvá az EU felkészületlensége a tárgyalásokra, két alapvető vonatkozásban is. Egyrészt az EU-nak nem volt hosszú távú stratégiai terve Európa keleti felének rendezésére és fokozatos integrálására, másrészt nem tudta összeegyeztetni ezt a politikailag motivált folyamatot a konkrét gazdasági érdekekkel. A hosszú távú politikai és a rövid távú gazdasági érdekek állandó ütközése tulajdonképpen az EU alapproblémája, ami végigvonul egész történetén, de ez a kérdés a keleti kibővítés kapcsán felfokozott és egyben sajátos formát ölt. Nevezetesen, az EKR-t mindvégig az integráció – vagy legalábbis a szorosabb együttműködés irányába mutató, nagy politikai, stratégiai célok – és a nemzetek, vagy az egyes nemzeti gazdasági aktorok konkrét törekvései közötti ellentmondások jellemezték. Ez az ellentmondás sokszor vezetett pangáshoz és bénultsághoz, de mindig megtörtént az áttörés, mert nemcsak az erőteljes politikai célok, hanem idővel maguk a közvetlen gazdasági érdekek is megoldást követeltek. A kialakított kompromisszumokhoz nagyban hozzájárultak a szakértői közösségek (epistemic community) is, amelyek a szakértelem és innovatív ismeret akkumulációjának intézményesült formái az európai integráció minden szintjén.

A keleti bővítés kérdésében azonban – még a legfejlettebb közép-európai országokat illetően is – mindhárom fenti hajtóerő vagy integrációs kapacitás hiányzott. Először is a politikai cél nem volt világos és határozott. Inkább arra a jámbor szándékra redukálható, hogy Európa keleti felét stabilizálni kell, avagy Európa megosztottságát fel kell számolni, de ennek kapcsán nem született sem határozott politikai döntés, sem egyértelmű stratégiai elképzelés. Másodsor, a gazdasági érdekeknek megfelelt ugyan az Európa keleti felével való intenzívebb kereskedelmi kapcsolatok kiépítése, de alulról, a gazdaságból nem ért integrációs nyomás a politikai szférát. Harmadszor, nem álltak rendelkezésre szakértői közösségek az „ideák” különböző szintjein. Európa keleti feléről nem halmozódott fel konkrét tudás és tapasztalat – amit egyébként az EU részéről a jugoszláv válságkezelés kudarca is bizonyított –, ezért a Bizottság rendre képtelennek bizonyult kellő szakértelemmel kidolgozott javaslatokat a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács elé vitára bocsátani.

A fenti körülmények következtében 1990 telét követően kétszer is megtorpantak a társulással kapcsolatos tárgyalások. Mindkét alkalommal csak úgy volt lehetséges a továbblépés, hogy az Európai Tanács által felismert politikai szükségszerűség alapján a Miniszterek Tanácsa kibő-

vítette a Bizottság mandátumát a felvételt kérő országok gazdasági követeléseinek nyitottabb kezelésére. De megtorpanás volt politikai síkon is, mivel az említett országok a társulás (association) és a belépés (accession) közötti kapcsolat világos kinyilvánítását kérték, azaz az EU elkötelezettségének kimondását arról, hogy a folyamat végcélja a teljes integráció. A Bizottság első anyagai, éppen ellenkezőleg, a kettő teljes szétválasztását tartalmazták, vagyis elhárítottak minden további elkötelezettséget. Ez a politikai akadály a brit és a német kormány sürgetésére szűnt meg azzal az – igen gyenge – kompromisszumos formulával, amely szerint az EU tudomásul veszi a fenti társult országok teljes tagságra irányuló szándékát. Ezt a megoldást akkor az európai közvélemény a bővítéstől való elzárkózásnak értelmezte, és jogosan, hiszen az EU a bővítés melletti elkötelezettségét egyértelműen csak a maastrichti folyamat lezárulása után mondta ki.

A realista nyugati elemzések is a kibővítési kapacitás hiányát mutatják az EU-ban a kilencvenes évek elején: „1990 elején a Bizottság világosan megfogalmazta, hogy a Közép-Európával való társulási szerződések nem jelentenek automatikusan belépőjegyet magába a Közösségbe. Az Európai Tanács dublini csúcsertekezletén, 1990 áprilisában szóba sem került ezeknek az országoknak a teljes tagsága. Varsó, Budapest és Prága azonban olyan társulási szerződést követeltek, amelyben világosan meg van fogalmazva, hogy a társulás csak az első lépés a teljes tagsághoz vezető úton. (...) 1991. április 15-én az EU külügyminiszterei úgy döntöttek, hogy az EU tagság megemlíthető a társulási szerződés preambulumában, mint »végső, de nem automatikus« cél. (...) Csak egy hónapos töprengés után nyújtott be a Bizottság egy olyan kompromisszumot, amely az összes érintett számára elfogadható volt. A közép-európaiak azonban ezt csak nagyon vonakodva fogadták el, jól tudva, hogy ez a leginkább »nagyilekű« ajánlat, amire egyáltalán számíthatnak” (Van Ham 1995: 198–199).

Gazdaságilag a kompromisszum a társulási szerződésekben még ennél is „nyomorúságosabb” volt (Sedelmeier–Wallace, 1996: 371). A nyugati piacok megnyitása a „keleti” országok előtt nemcsak általában az elvártnál és a konszolidációhoz szükségesnél volt csekélyebb mértékű, hanem egyes területeken konkrétan is nagyon erőteljes korlátozások érvényesültek. Éppenséggel azokon az „érzékeny” területeken, ahol a KKE vállalatok versenyképesek lehettek volna, vezette be az EU a legerősebb korlátozásokat. Merkel így írja le ezt a „nyomorúságos” helyzetet: „(1) Az európai piac aszimmetrikus megnyitása nem foglalta magába az EU úgynevezett érzékeny szektorait, a szén-, acél-, textil- és agrárszektor. Márpedig kizárólag ezek azok a gazdasági szektorok, amelyekben a kelet-közép-európai gazdaságok hatékonyan tudnak versenyezni a nyugat-európai termékekkel. (2) Az EU elutasított minden pénzügyi kötelezettséget a társulási szerződésben. Pénzügyi megállapodást, olyat, mint például Törökország esetében, nem csatoltak a szerződéshez. A PHARE-támogatást a társult országok okkal tekintették teljesen elégtelennek. (3) A munkaerő szabad mozgását illetően az EU csak minimális engedményeket tett a visegrádi országoknak” (Merkel 1996: 45–46).

Ezzel paradox szituáció jött létre, a társulási szerződések végül is közvetlenül nem a gazdasági felzárkózást segítették elő, hanem számottevő nyugati kereskedelmi többletet biztosítottak, vagyis éppenséggel hátráltatták a felzárkózást, amelyet csak részben kompenzáltak a segélyprogramok. Egyfelől tehát „politikailag”, azaz a tanulási és alkalmazkodási szinteken megkezdődött nyugati támogatással a KKE-felzárkózás, amellyel másfelől számos vonatkozásban ütköztek a valóságos gazdasági folyamatok. Robert Bideleux szerint „Az EU-importkorlátozások a Nyugat-Európába irányuló kelet-európai exporttal kapcsolatban nemcsak lefékeztek a kelet-európai gazdasági fellendülést és hosszú távú növekedést, hanem egyúttal lényegesen késleltették a későbbi EU-csatlakozásokat is azon az alapon, hogy a gazdaságuk gyenge ahhoz, hogy megfeleljen az EU-tagságnak” (Bideleux 1996: 234). Joggal teszi fel a kérdést Hyde-Price a fenti paradoxon alapján, hogy a Nyugatnak végre el kell döntenie, túlmegy-e a retorikán Közép-Európa (és Kelet-Európa) támogatásában vagy megmarad a hipokrizis szintjén, tehát inkább elvesz, mint ad (Hyde-Price 1996: 201–202).

Az EU megkésett reagálása és paradox döntése, és egyáltalában a szűk gazdasági érdekek dominanciája a KKE-re vonatkozó kérdésekben kiváltotta a szélesebb „akadémiai” szakirodalom (Enders 1996), sőt, a közvetlenül a Bizottságnak dolgozó szakértők éles kritikáját is, de „nem jött létre olyan szakértői közösség, amely ebben a fázisban elég erős lett volna ahhoz, hogy ettől eltérő közpolitikai formulát fogadtasson el” (Sedelmeier-Wallace 1996: 371). Az új megközelítések és hosszabb távú megfontolások rendre vereséget szenvedtek az EU-n belüli tárgyalásokon. A fragmentált, versengő intézmények csatája állandósult a kibővítés kérdésében is. Nevezetesen, az Európai Bizottságon belül a külkapcsolatokért felelős DG I és az ipart avagy a mezőgazdaságot felügyelő DG III és DG VI „minisztériumok” csaptak össze, a nemzeti kormányokban pedig a külügyminisztérium és a szakminisztériumok között folyt az intézményesült összeütközés. A Bizottság ebben a helyzetben végül is nem tudta eljátszani sem a szakértői vélemény kialakításával, sem a hosszú távú európai érdekek képviseletével kapcsolatos szerepét. Az eredmény pedig kiábrándító volt nemcsak a kibővítést határozottan támogató németek, hanem a többi, kevésbé érdekelt nemzeti kormány számára is. Egészében véve az 1990–1993-as időszak a „jóindulatú elhanyagolás” időszaka volt, amikor főleg jogi és politikai feltételeket erőltettek rá a „vesztes” országokra.³

A szakértők véleménye az EU szűk látókörű gazdasági nézőpontját vette elsősorban kritikai pergőtűz alá, elismerve az EU komoly gazdasági problémáit abban az időszakban, de végül is a perspektívákat hiányolta a leginkább az EU álláspontjában: „Rendkívül sajnálatos volt, hogy a liberális, pluralista parlamenti demokrácia és a piacgazdaság kiépítésének óriási feladatai Kelet-Európában egybeestek a Nyugaton kezdődő komoly és elhúzódó recesszióval, valamint az EU-integráció elmélyülésének politikailag problematikus és megosztó jellegű folyamatával. (...) Egyidejűleg a politikai vezetés súlyos kudarcáról is szót kell ejteni.” (Bideleux 1996: 235). Hyde-Price ugyanilyen csalódással jegyzi meg,

hogy „Szomorúan kell kijelenteni, hogy a visegrádi országok lelkesedése és elkötelezettsége viszonzás nélkül maradt Nyugaton. Éppen ellenkezőleg, az EU-tagországok az Európa újraegyesítésével kapcsolatos történelmi kihívásra fantáziátlanul és rendkívül kicsinyes önzéssel reagáltak” (Hyde-Price 1996: 201).

Az EU számára a „keleti” rendszerváltás a kilencvenes évek elején a legrosszabb időpontban történt, hiszen az egész korábbi fejlődését elősegítette a külső nyomás: „A kommunizmus összeomlása Kelet-Európában 1989-ben nagyon kellemetlen fordulat volt az EU számára, mivel kohézióját, célrendszerét és stabilitását részben Európa hidegháborús megosztottsága biztosította. Az új Európa sokkal kevésbé stabil és összetartó lesz, és hosszú időt vesz majd igénybe, míg megtalálja az új irányvonalát” (Bideleux 1996: 248). Frances Millard hasonló szellemben fogalmaz: „A közös ellenségnek – amely oly sokat tett Nyugat-Európa egyesítéséért – a gyors és drámai összeomlása a tagállamok divergenciájának és különbözőképpen felfogott nemzeti érdekeinek új hullámát indította el” (Millard 1996: 221). Nyugat-Európában tehát a keleti összeomlás kettős hatást váltott ki. Egyrészt elvont, ideológiai szinten lelkesedést szült, másrészt konkrét, gyakorlatias szinten az amúgy is számos nehézséggel küszködő európai integrációnak okozott súlyos problémákat, amelyek – miután már a társulási szerződések megtárgyalásakor felszínre kerültek –, az egész folyamatot átmenetileg zsákutcába juttatták.

A zsákutcából való kitörés feladata az Európai Tanácsra várt. A KKE kibővítés kérdésében az 1993. júniusi koppenhágai EU-csúcs hozta meg az alapvető fordulatot, és lényegében ekkor kezdtek a bővítéssel komolyan foglalkozni. Előzőleg az 1992. júniusi lisszaboni EU-csúcs már világos különbséget tett az éppen folyamatban levő „északi” és az esetleges későbbi „keleti” kiterjesztés között. De radikális fordulatra csak Koppenhágában került sor, részben a politikai nyomás, részben a tanulási folyamat eredményeként. 1993-ban már a TEU is érvényben volt, ami lehetővé tette a korábbi erőteljes befelé fordulás helyett a politikai vezetők és az egész EKR számára a viszonylagos kifelé fordulást.

A fordulat okai között elsőnek említhető a jugoszláv válságkezelésben az EU kudarca, ami felhívta a figyelmet a térség elhanyagolásának veszélyeire, a sajátosan differenciált megközelítés szükségességére és a hosszú távú politikai stratégia hiányára. Másodikként meg kell jegyezni, hogy – minden probléma ellenére – igen meggyőző volt a KKE-országok gyors demokratizálódása és piacosítása, azaz gazdasági és politikai stabilizációja, éles kontrasztban a Balkánnal és Kelet-Európával. Harmadrészt, megint csak fontos szerepet játszottak a szakértői vélemények, illetve a tanulási folyamat is. „Bár a szakértők csapatát heterogenitásuk miatt túlzás volna szakértői közösségnek (expert community) nevezni, mégis egységesek voltak abban, hogy bírálták az EU irányvonalának defenzív jellegét és ellentmondásos természetét, mégpedig a hosszú távú politikai perspektíva hiányát és a kereskedelmi intézkedések elégtelenségét. Ez a tudományos kritika fontos szerepet játszott az általános vita újrakezdésében és érvekkel inspirált a sokkal nyitottabb megközelítésre” (Sedelmeier–Wallace 1996: 373–374).

A zsákutcából való kitörés összekapcsolódott a DG I szétválasztásával is külpolitikai és külgazdasági részlegre (DG I és DG IA), két külön befolyásos „miniszter” vagy EU-biztos vezetése alatt. A Bizottság kapott megbízást új előterjesztés kidolgozására, s az EU politikai nagyágyúinak már a szokottnál sokkal nagyobb figyelmet fordítottak a bővítés kérdésére. A KKE-kibővítés vonatkozásában az „alacsony politika” (low politics) hajtóerői nem bizonyultak elégségesnek, sőt inkább fékeztek a folyamatot. Valójában a „magas politika” (high politics) erőteljes beavatkozására volt szükség ahhoz, hogy az EKR versengő és egymást részben átfedő intézményeinek önlefékező hatását ki lehessen iktatni. Jellegzetes azonban, hogy előrehaladást csak az Európai Tanács szintjén lehetett elérni, hiszen például a Külügyminiszterek Tanácsa (GAC) is többször sikertelenül foglalkozott ezzel a kérdéssel. Koppenhágában végül is kiérlelődött az elkötelezettség és az elképzelés az alkalmas „keleti” országok felvételére, és a felvételi kritériumok kidolgozására is sor került.

Mindent összevetve hiba lenne az EU szerepét a KKE-térség gazdasági és politikai stabilizációjában túlértékelnünk, hiszen ez a folyamat sokkal inkább a belső hajtóerőktől és a külső spontán kapcsolatoktól kapott impulzusokat, kevésbé az EU komoly és tudatos támogatásától. A fő probléma az volt mindvégig – tulajdonképpen mostanáig –, hogy az EU-nak nem volt világos hosszú távú stratégiai elképzelése, amely testet öltethetett volna gyakorlatias lépésekben: „Nagyon nehéz lenne koherens EU-stratégiát felfedezni Kelet-Európával kapcsolatban az első öt poszt-kommunista esztendőben, már csak azért is, mert a tagállamoknak eltérő nézeteik és prioritásaik voltak Kelet-Európával kapcsolatban, és főleg a maastrichti folyamat belső problémáival voltak elfoglalva. (...) 1994 végén az új EU még nagyon messze volt attól, hogy eldöntse, hol végződik Európa, ennek a kérdésnek minden, az EU méreteire és belső működésére vonatkozó konzekvenciájával együtt. (...) A belső politikai ügyekre és az európai recesszióra koncentrálna, a Maastrichti Egyezmény ratifikációját követő közpolitikai következményektől sokkolva, a szélsőjobb-oldali radikalizmus újjászületésének nyilvánvaló jeleitől megrettenve és a tagsággal járó követelmények széles skáláján polemizálva, az EU-tagországok – a szélesebb Atlanti Szövetséggel együtt – képtelennek bizonyultak arra, hogy megegyezzenek a korábbi szovjet blokkal és a poszt-szovjet államokkal kapcsolatos koherens stratégiában. A kelet-európaiak pozícióját, beleértve a lengyeleket is, viszont a pusztán reagáló jelleg és a külső függés jellemezte” (Millard 1996: 217, 211–212). Ezért teljesen megalapozott Robert Bidelioux zárókövetkeztetése: „Végül is, minden ellenkező látszat dacára, az EU nagyon keveset tett azért, hogy integrálja Kelet-Európát az európai fejlődés fő vonalába. (...) Az EU fő törekvése inkább az volt, hogy a kelet-európai államokat tisztes távolságra tartsa magától (...) ezért a kelet-európai kormányok egyre inkább sértve érezték magukat az EU defenzív és paternalista hangneme és viselkedése miatt” (Bideleux 1996: 233).

A kilencvenes évek közepére azonban valamelyes előrehaladás mégiscsak érzékelhető volt a KKE-kibővítéssel kapcsolatban, és ezzel párhuz-

zamosan, a három pillér elválasztottságának megfelelően folytatódott a törekvés Európa keleti felének általános rendezésére is. A bipoláris világ és a megosztott Európa összeomlása kezdettől fogva a többsebességű Európa felé tartó törekvéseket erősítette meg az EU-ban, ide tartozott az EU kemény magja körül az országok koncentrikus köreiből álló Európai Konfederáció víziója is. Ezt a vonalat folytatta a Balladur-terv is az Európai Stabilitási Paktumról, amelyet ugyan mérsékelt lelkesedéssel fogadtak a koppenhágai EU-csúcsertekezleten, de 1995 márciusában egy Párizsban tartott konferencián mégiscsak jóváhagyták, mert megerősítette a második pillér konszolidációjára irányuló törekvéseket. 1994 folyamán a Bizottság részletesen áttekintette az Európa keleti felével kapcsolatban addig folytatott politikát. A DG I és a DG IA, az új minisztériumok új vezetői – Leon Brittan és Hans van den Broek – egyetértettek a hosszú távú stratégia kidolgozásának szükségességében, beleértve a csatlakozás (accession) perspektíváját is. Megkezdték annak részletes kidolgozását, hogy a KKE-kibővítéshez milyen konkrét közpolitikai alkalmazkodásra van szükség az EU egyes területein, mint például az agrártámogatás vagy regionális fejlesztési ügyek. Brit és olasz közös kezdeményezésként készült el a Hurd–Andreatta-terv az érintett országoknak a második és harmadik pillérrel kapcsolatos tevékenységekbe való bevonására is. Egészében véve, az 1994. júniusi Korfuban tartott EU-csúcsertekezleten a KKE-kibővítés ügyében még nem történt újabb érdemi előrelépés. De ezt követően a német Elnökség idején már folyamatosan kidolgozták a csatlakozáshoz vezető út vagy az előcsatlakozás (pre-accession) stratégiáját, amelyet az 1994. decemberi csúcsertekezlet fogadott el Essenben.

Az EU-nak a bővítés kérdésében önmagával folytatott küzdelme jól mutatja a döntéshozatal nehézkességét és megosztottságát, az EKR konzervatizmusát (policy conservatism) a megújítással (policy innovation) szemben – ezek mögött kitapinthatóak azok a konkrét érdekek is, amelyek leblokkolják a változásokat. Az Európai Tanácsnak kellett újra meg újra közvetlenül beavatkoznia, hogy továbblendítse az ügyet, illetve bátorítania a Bizottságban és a holdudvarában lévő innovatív „közpolitikai vállalkozókat” (policy entrepreneur) arra, hogy új ideákkal segítsenek továbbvinni a bővítés ügyét. Ez a mozgás azonban korántsem vált még önfenntartó folyamattá, bár az 1997. júniusi amszterdami csúcsertekezlettel elérkezett Koppenhága után a második történelmi fordulóponthoz. Az 1996-ban összehívott Kormányközi Konferenciának (IGC) éppenséggel az EU további intézményi reformja volt a feladata, többek között azért is, hogy a bővítés további feltételeit megteremtse. Amint ismeretes, nagyon kevés előrelépés történt ezen a területen, de az amszterdami csúcsertekezlet kimondta, hogy húsz tagállammal – azaz öt új taggal – még működőképes lehet az intézményrendszer. Ezzel az Európai Tanács megnyitotta a csatlakozás lehetőségét a három KKE-ország, valamint Észtország és Ciprus előtt, vagyis előkészítette a terpet az 1998 tavaszán esedékes tárgyalások megkezdéséhez.⁴

II. A KIBŐVÍTÉS FELTÉTELRENDSZERE

A kilencvenes évek első törekvései után (Keatinge 1991: 166–167) a keleti bővítés feltételeit átfogóan először az úgynevezett koppenhágai kritériumok fogalmazták meg. Ezek az alábbiak:

1. Stabil demokratikus intézményrendszer – jogállamiság, emberi jogok és kisebbségi jogok.
2. Jól működő piacgazdaság.
3. Az EU-n belüli versenyképesség.
4. Az *acquis communautaire* és a politikai, gazdasági és a monetáris unió céljainak elfogadása.

A fenti kritériumokat kiegészíti egy újabb is, amely voltaképp az EU oldaláról el is bizonytalanítja az előbbieket:

5. Az EU képessége az új tagok befogadására anélkül, hogy veszélyeztetné az európai integráció dinamikáját.⁵

Ezek a koppenhágai kritériumok lényegében minden területet lefednek, vagyis a továbbiakban nem kiszélesítésükre, hanem elmélyítésükre, konkrétabb meghatározásukra került sor, éppenséggel a közpolitika vonalán, azaz azt hangsúlyozva, hogy az EU-hoz való strukturális alkalmazkodásban nem az előírások formális átvétele, hanem megfelelő alkalmazásuk mértéke az alapvető kérdés. A demokrácia és a piacgazdaság megléte helyett a hangsúly mindinkább átkerült a *működőképes* és *hatékony* demokráciára és piacgazdaságra, avagy az EU-val *együttműködésre* képes adminisztráció és közpolitikai rendszer kialakítására. Ez már az esseni csúcsertekezleten megtörtént a konkrét előcsatlakozási (pre-accession) stratégia előtérbe állításával. A Bizottság egymást követő szakanyagai 1994 nyarán kiemelték, hogy az EU és a társult országok kapcsolatait át kell vizsgálni a csatlakozásra való felkészülés szempontjából, illetve meg kell kezdeni a társult országok intézményei fokozatos integrációját mint „strukturális viszonyrendszert”, azaz többszólamú dialógusra kell törekedni, az adott közpolitikai terület sajátos természete szerint.

A koppenhágai kritériumok kidolgozását követően az esseni EU csúcshatározatai a csatlakozási stratégiáról az alábbiakban foglalhatók össze:

1. Az *acquis communautaire* lényeges részeit ki kell emelni átvételük felgyorsítása érdekében, a szociális és környezetvédelmi ügyekben „kiemelt figyelmet kell fordítani a megközelítésre” kell törekedni.

2. A jogharmonizációban menetrendet kell kijelölni megfelelő prioritásokkal az egyes területeken belül, de nem az egyes területek között.

3. Sajátos adminisztratív és szervezeti struktúrákat kell kialakítani a hatékony alkalmazás érdekében, mert az EU-szabályozás pusztán formális átvétele elégtelen.

4. A PHARE segélyprogramot hozzá kell alakítani a csatlakozási stratégiához.

5. A technikai felzárkózásra megfelelő apparátust és adatházist kell létrehozni.

6. Az ajánlások végrehajtásának ellenőrzésére megfelelő szervezeti kereteket kell teremteni.

7. A társult országoknak megfelelő menetrendet kell kidolgozni az EU-szabályozás átvételére és az egész alkalmazkodási folyamatra.

8. A társult országoknak olyan nemzeti programot kell megfogalmazniuk, amelyben kiemelik a sajátos szektorális prioritásokat és problémákat, valamint megoldásuk határidejét.

Az essenai határozatok egyrészt nyíltan kimondják, hogy az *acquis communautaire* egyes részei sokkal fontosabbak, mint a többiek, ezért a jogharmonizáció konkrét végrehajtásában prioritásokat és határidőket állapítanak meg. Másrészt világossá teszik, hogy az előcsatlakozási időszakban a sikeres országoknak is csak az alkalmazkodás egy részét kell megoldaniuk, nagyobb része a csatlakozás utáni időszakra marad. Az alkalmazkodás tehát ütemesen folytatódik magán az EU-n belül, ami felveti a kivételek, a derogációk kérdését. A rugalmasság (flexibility) kérdésköre azonban csak az amszterdami csúcson került napirendre, és ott is inkább a tagországok egymás közötti viszonyában, ami persze megnyitja a nagyobb mozgásteret az újonnan belépők előtt is. Az 1995 májusában publikált *Fehér könyv*, amelyet az 1995. júniusi cannes-i csúcstalálkózón vitattak meg, tovább konkretizálta a strukturális viszony kérdéskörét és megpróbálta azonosítani a társult országok számára a megadott határidőn belül elérhető célokat. A *Fehér könyv* különösen kiemeli a modern, EU-kompatibilis közpolitikai rendszer, azaz a hatékony és működőképes adminisztratív infrastruktúra jelentőségét.

A bővítés feltételeinek kidolgozásával párhuzamosan a csatlakozással kapcsolatos eljárások is tovább konkretizálódtak, illetve jelentős részben megváltoztak az EU-ban. A TEU hetedik fejezetének O cikke (paragrafusa) foglalkozik a felvétel menetével, az alábbiakban:

„Bármely európai állam jelentkezhet felvételi kérelemmel az Unióba. A kérelmet a Tanácshoz kell eljuttatnia, amelynek – a Bizottsággal való konzultálás és az Európa Parlament abszolút többségen alapuló egyetértése után – egyhangúlag kell döntenie. A felvétel feltételeit és az Unió alapját képező szerződésekhez való alkalmazkodást, amelyet a csatlakozás magában foglal, a tagállamok és a felvételt kérő állam közötti szerződésnek kell szabályoznia. Ezt a szerződést az összes részt vevő államnak ratifikálnia kell a saját alkotmányos követelményei szerint.”

Ez a procedúra azt jelenti, hogy a felvételi kérelmet a Tanács megbízása alapján a Bizottság vizsgálja és országvéleményt (avis vagy opinion) készít, amint ez meg is történt az 1997 júliusában a tíz társult országról megjelentetett *Agenda 2000* formájában. A Tanács egyhangú pozitív döntése után a Bizottság bonyolítja le a csatlakozási tárgyalásokat is a Tanácstól kapott mandátum alapján. Ezek a tárgyalások akár öt-hat évet is igénybe vehetnek, ahogy a déli kibővítés esete mutatja. Az egész folyamatban mégis a Tanács tölti be a domináns szerepet, hiszen döntésére a tárgyalások akár a Bizottság negatív véleménye után is megkezdődhetnek. Továbbá a Tanács a tárgyalás közben is megváltoztathatja a Bizottság mandátumát, illetve a Tanács hozza meg a végső döntést is, sőt bármely tagállam megvétőzhatja – akár menet közben is – az egész folyamatot. Ebből kitűnik, hogy nem a Bizottságnak a koppenhágai kritériumokra épülő szakvéleménye a döntő kérdés, hiszen a felvétel folyamata alap-

vetően, végső soron politikai döntésen és nem annyira az érintett ország felkészültségén alapul.

A TEU újabban kiterjesztett jogköröket adott az EP-nek, amely kidolgozta a saját eljárását a tagfelvételekkel kapcsolatban (Tatham 1996). Az EP kétszeres szerepet játszik, vagyis belép a döntéshozatali folyamatba az elején és a végén is. A felvételtől a tárgyalások megkezdése előtt a parlament vitát nyit egy bizottság – 26 képviselőből álló csoport – javaslata alapján, amelyre a Tanács és a Bizottság tisztségviselőit is meghívják. Ennek a vitának az alapján határoz az EP és véleményét megküldi a Tanácsnak. Még fontosabb az EP szerepe a tárgyalások befejezése és a megállapodás kialakítása után, mivel egyetértési (assent) joga van, amely nélkül az egyezmény nem köthető meg. Az EP tehát egy újabb vitát rendez és megint ennek alapján határoz, de igen fontos, hogy a TEU semmiféle határidőt nem jelöl ki ennek a határozatnak a meghozatalára, az EP tehát elvileg és gyakorlatilag hosszasan elhalaszthatja a felvételi megállapodást, amelyet egyébként a tagországok parlamentjeinek külön-külön ratifikálniuk is kell.

III. KIS ORSZÁGOK KÖZPOLITIKAI ALKALMAZKODÁSA

A kilencvenes években széles körű kutatás folyt az EU kisebb tagállamaiban, hogyan tudnak alkalmazkodni a kis országok az EU-hoz egyebek mellett közpolitikailag is. A kutatások összegezése nemcsak tudományos érdekesség számunkra, hanem konkrét tanulságokat is levonhatunk belőle a magyar, avagy szélesebb értelemben a KKE-csatlakozás szempontjából.

Valamennyi EU-tagország nemzeti politikai rendszere és azon belül közpolitikai rendszere – tehát a politikai rendszer avagy politika-csinálás (policy-making) egész működési módja – radikális átalakuláson megy át az EU-n belül, a nagy országoké is (Németország, Franciaország, Anglia és Olaszország). A tagországokban már maga a nemzeti érdek sem önmagában véve, hanem eleve az EU-ra vonatkoztatva, éppenséggel az EU-val való kölcsönhatásban fogalmazódik meg. Lényegében nincs már semmiféle pusztán „belső” közpolitikai folyamat, olyan, amelyiknek ne lenne szoros EU-összefüggése, avagy ne lenne része az adott ország és az EU egésze „külső” kapcsolatrendszerének. A politikai és közpolitikai rendszer szempontjából tehát a belső és külső folyamatok éles szembeállítására elvesztette az értelmét.

A kis országok nemcsak gazdaságilag és a politikai rendszer egészét illetően kényszerülnek nagyobb alkalmazkodásra, hanem leginkább a közpolitikai rendszerüket illetően, mert az EU-ba való beágyazottságuk mennyiségi tekintetben is olyan mértékű, hogy viszonylag kis létszámú apparátusuk állandóan „EU-külföldön” érzi magát. Különösen szembeötlő ez akkor, amikor egy kis országra kerül a sor az Elnökségben, s az ország egész adminisztratív rendszerét egy fél évre az EU koordinálása foglalkoztatja (például az írek) esetében. A kis tagországok alkalmazkodása tehát mélyrehatóbb, de ez korántsem mechanikus, külső determi-

náltság és korántsem vezet egyformaságra a kis országok közpolitikai struktúráiban.

A kis országok között élesen elkülönülnek a generációk aszerint, hogy az adott ország mikor lépett be. A legkorábban belépő Benelux országoknak nemcsak több idejük volt az alkalmazkodásra a TEU érvénybe lépéséig, hanem az is óriási előny, hogy minden szakaszban aktívan részt vehettek maguknak az intézményi kereteknek kialakításában. Az „északi” kibővítésnél viszont az igen fejlett országok (például a svédek) is azt tapasztalták, hogy kész keretek közé lépnek be, és legfeljebb az alkalmazkodás feltételeiről és menetrendjéről tárgyalhatnak. Minél későbbi belépő az adott ország, annál nagyobb mértékű és nehezebb az alkalmazkodás. A közpolitikai rendszer átalakítása szempontjából tehát nem a fejlettség mértéke számít, mint a gazdaságban, hanem a belépés időpontja az alapvető kérdés.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy valamennyi kis ország radikális átalakulásra kényszerült, vagyis az egész közpolitikai rendszert fokozatosan át kellett szerveznie a központi kormányzati rendszerétől az egyes önkormányzatokig (Pelinka–Schaller–Luif 1994). Egészen a legutóbbi időkig azonban a kormányok nem gondoltak ennek megtervezésére, azaz nem tudatosan és centralizáltan hajtották végre az átalakítást, hanem az csak fokozatosan megtörtént velük. A legutóbbi kibővítésnél fordult elő először, hogy előre megtervezték a gazdasági és a szűkebb értelemben vett politikai, mellett a közpolitikai alkalmazkodást is, és ezért ennek tanulságait célszerű közvetlenül felhasználnunk.

A fentiek alapján a szakértők megkülönböztetnek rövid távú *politikai* alkalmazkodást mint az EU intézményrendszerébe való konkrét beágyazódást, és *stratégiai* alkalmazkodást mint hosszú távú elképzelést és tervet az EU-hoz való viszonyról. A stratégiai tervezés és a hosszú távú alkalmazkodás igénye is az északi országoknál jelent meg, mégpedig összekapcsolva a regionális együttműködéssel. A gazdasági és jogi harmonizáció kérdésénél jóval tágabban vizsgálják és tudatosan alakítják az EU-val való *politikai harmonizálást*, egyebek között mint a nemzeti érdekek képviselője és érvényesítése optimalizálásának kérdését. Egészében véve az tapasztalható, hogy az EU döntéshozatalában a kis országok kettős taktikát folytatnak, egyfelől együttesen nyomásgyakorló csoportot alkotnak, másfelől egyes kérdésekben külön-külön a nagy országokhoz csatlakoznak. Mivel az előbbi taktika gyakori és stratégiává szerveződhet, növekszik a nagy országokban az aggodalom, hogy a többségi szavazás előtérbe kerülésével a kis országok leszavazhatják őket. Márpedig a svédek vezetésével az északi országok egyfelől és a spanyolok vezetésével a déliek másfelől igen aktívan szervezik a kis országok koalícióját. Ez az éles konfliktus magyarázza a fokozódó vitákat a szavazati arányok tagországok közötti elosztása és a blokkoló kisebbség mértékének meghatározása körül. Mindenesetre, a kis országok már többségben vannak a tagországok között, és a KKE-csatlakozás kapcsán az egyik nagy gond az, hogy három-öt ország felvétele újabb kiterjesztést jelenthet a döntéshozatalban a kis országok javára, és ezért a nagy országok újra meg kívánják vizsgálni a blokkoló kisebbség arányát.

A szakértői elemzések összegezése szerint a kis országok mérlege pozitív a csatlakozás után, vagyis feltételezhetően még többet profitálnak az EU-tagságból, mint a nagyok: „Számos szakértő úgy véli, hogy a kis országoknak különösen előnyös az EU-tagság. Megnövekszik a befolyásuk és sokkal többet elérhetnek a céljaikból, mint ha egyedül versengénének a nagy országokkal a »nemzetközi politikai piacon«. Az EU formális intézményei és procedúrái lehetőséget adnak a véleményük kinyilvánítására és ugyanakkor védelmet is nyújtanak nekik a nagy országokkal szemben. Az EU-n belül a kis országokat nagyon komolyan kell venni, sokkal komolyabban, mint ha kívül lennének. Ha pedig így van, akkor ezeknek a kis országoknak nagy szükségük van a tudatos alkalmazkodásra azokhoz az intézményi keretekhez, amelyeken belül az EU szinten tevékenykednek” (Soetendorp–Hanf 1998: 193–194).

A kis tagországok tehát tudják, hogy a közpolitikai alkalmazkodásnak az egész politikai rendszerben, teljes keresztmetszetében, azaz alul és fölül egyaránt meg kell történnie. Ezért nem pusztán közgazdász és jogász EU-szakértőket küldenek Brüsszelbe, mint valamiféle „élcsoportot”, hiszen tudják, hogy mindenekelőtt a közpolitikában járatos szakértőket kell tömegesen kiképezniük és „bevetniük” az EU-ban folyó „dzsungelharcra”. A versengő intézmények egymást átfedő rendszerei, liánszerűen behálózó kapcsolataik brüsszeli dzsungelében a nemzeti képviselők sokaságának és a delegált Euro-bürokratáknak elsősorban olyan „túlélési stratégiákra” van szükségük, amelyeket csak az EKR beható ismerete nyújthat. Nem véletlen, hogy egyes új és régebbi kis tagországok, mint például a finnek és az írek, a belépés előkészületeként százsámra küldtek közpolitikai szakértőket képzés címén hosszabb időre Brüsszelbe csak azért, hogy szokják a terepet. Igaz, hogy az EU-ban végső soron az Európai Tanács szintjén dőlnek el a dolgok, a legfontosabb ügyek, de a nemzeti érdekek képviselete az EKR egészében való szakértői részvételt kíván, ezért egy – csak jogász és közgazdász szakértőkkel megtámogatott – politikai elit az Európai Tanács szintjén is szükségképpen kudarcot vall.

A legutóbbi belépések azt mutatják, hogy a csatlakozásnak az országokon belül az EU-szintű elit-demokrácia elmúltával három fázisa van (Luif 1995; Fitzmaurice 1996; Wiberg 1996; Hegeland–Mattson 1996; Raunio–Wiberg 1997). Az első a kormányzati fázis, amelyben viszonylag szűk politikai elit tárgyal, de már ez a fázis is feltételezi, hogy a csatlakozásról viszonylagos nemzeti konszenzus alakult ki, amelyet akár a kormányzati elit és a lakosság közötti „európai társadalmi szerződésnek” is nevezhetünk. A második a parlamenti fázis, amelyben a részt vevő politikai elit kibővül, és amelyben a pártok ugyan a főszereplők, de a parlamenti viták nyilvánosságán keresztül megkezdődik a lakosság szervezett bekapcsolódása az integrációs folyamatba. A harmadik fázis már a szervezett társadalom részvétele – a maga artikulált módján, azaz a nagy érdekképviseleti szervezetek és a civil társadalom szereplői révén –, amelynek látványos formája az EU-népszavazás (Modus 1997). Ez a három fázis szorosan összekapcsolódik és többszörösen átfedi egymást, de a főszereplők és a folyamat lényege az egyes fázisokban világosan elkülönülnek egymástól. A legutóbbi kibővítésnél ez a menetrend egyértelműen

megfigyelhető, a KKE-országokra az jellemző, hogy az előkészületek megrekednek a kormányzati fázisban, valamiféle elit-demokrácia vagy delegált demokrácia formájában. A kormányzatban igen erős az az illúzió, hogy az EU-csatlakozás sikere attól függ, hogy egy szűk politikai elit jól tárgyalásokkal vezeti-e be országát az EU-ba.⁶

Itt kell visszatérnünk a korábbi tanulmányban bővebben kifejtett Európaizációs Paradoxonra. Arról van szó, hogy az európai integráció egész történetében az integrációt mindig sokkal jobban támogatták az elitek, mint a lakosság tömegei, és ez már önmagában véve is demokratikus deficitet teremtett. Ez a paradoxon természetesen még élesebben és veszélyesebben jelentkezik a KKE esetében, mivel a nemzeti politikai elitek tömegtámogatása és legitimitása jóval csekélyebb és törekenyebb egyfelől, a lakosság nagy tömegeinek EU-ismeretei, a csatlakozással kapcsolatos érdektudata és megszervezettsége viszont jóval alacsonyabb szintű másfelől, mint Nyugat-Európában. A pusztán szűk elit által – bármilyen ügyesen – levezényelt EU-csatlakozás tehát könnyen provokálhat ki elutasítást egy népszavazáson a mellőzöttségből adódó frusztráltság révén. Eltérően az átlagos választástól, az EU-csatlakozás ügyében tartandó népszavazás esetében nem elégséges egy rövid előzetes kampányidőszak, ugyanis itt taktikusan összeállított, versenyfüggő információcsomagok „kiosztása” helyett az emberek tényleges és tartós bevonására van szükség az integrációs folyamatba a maguk konkrét életfolyamatain és érdekszervezetein keresztül.

A magyar – és általában a közép-kelet-európai – csatlakozási folyamatot tehát az elit-demokrácia csapdahelyzete fenyegeti, ami a kormányzati rendszerek logikájából is adódik. Némileg leegyszerűsítve, magán az EU-n belül is a tagországok kétféle kormányzati struktúrát alakítottak ki az EU-kapcsolatokra. Az egyik a centralizált modell, amelyben a Miniszterelnöki Hivatal koordinál és ellenőriz minden integrációs tevékenységet, ilyen az adminisztratív felépítés például Angliában és Franciaországban. A másik a dekoncentrált kormányzati struktúra, amelyben számos minisztérium és főhatóság, valamint az érdekszervezetek sokasága viszonylag önállóan foglalkozik az integrációs ügyekkel a maga területén, és egy kiemelt minisztérium – általában a Külügyminisztérium – kap laza koordinációs szerepet, többnyire együttműködve a Gazdasági Minisztériummal. Mindkét struktúrának megvannak a maga előnyei és hátrányai. A centralizált modell jobb kapcsolatot biztosít Brüsszellel és az EU főbb döntéshozatali centrumaival, de az adott országon belül akadozik a vélemények és az érdekek koordinálása és aggregálása, vagyis az EU ügyei meglehetősen elszakadnak a társadalom egészétől. A decentralizált modell nehézségeket támaszt az EU főbb hatalmi centrumaival való kapcsolatban, de jó társadalmi háttérrel biztosít otthon, mert sokkal hatékonyabban látja el az érdekek aggregálásának és a nemzeti álláspontba való becsatornázásának szerepét.

A KKE-országok hajlamosak – többek között a csekély szakértői bázis miatt – a centralizált adminisztratív struktúra irányában elmozdulni, mert az átmenetileg hatékonyabbnak tűnik az EU-val való tárgyalásokon (Belka et al. 1997). Ez azonban a negatívumokat felerősítő stratégia,

hiszen növekvő mértékben újratermeli mind a lakosság elszakadását az európai integráció fejleményeitől, mind pedig a szakértői „élcsapat” monopóliumát, hiszen a társadalom egyéb szereplői nem kerülnek be a tanulási folyamatba, márpedig csak az érdekszervezetek közvetítésével, azok „fordításában” képesek az emberek a saját érintettségüket megérteni és megélni. Ebben a szélesebb társadalmi értelemben, közel egy évtized után is, a magyar felkészülés az európai integrációra a közpolitikai rendszerhez való alkalmazkodásban a kezdet kezdetén tart. Nincs még világos csatlakozási stratégia, ahogy az északi országokban volt, intézményekre is lebontva, s nincs meg még a szakértői felkészülés sem a kellő mértékben. Igaz, mindmáig az a döntő kérdés, hogy az EU kibővítési kapacitása nem elegendő a KKE-országok befogadására, de nekünk idehaza mégiscsak főleg azzal kell foglalkoznunk, hogy megfelelő-e az országunk EU-kapacitása.⁷

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány *Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai* című írásom folytatása, ezért az ott tárgyaltakra nem térek ki újra, de a bevezetett rövidítések jelentését ismét megadom. A magyar politikai rendszer belső átalakításával, a politikai harmonizálással kapcsolatos feladatokat korábbi írásaiban részletesen kifejtettem (Ágh 1994; 1996; Ágh–Szarvas–Vass 1995), ezért most csak a közpolitikai folyamat külső-belső elemzésére térek ki. Vö. még Inotai 1997 és Somogyi 1997.
- ² A kibővítés történetét illetően Seidemeier és Wallace (1996) tanulmányát követem, amely erőteljes kritikával kezeli az EU ez irányú tevékenységét. Ezt azért fontos bemutatni, mert ez a kritikai vonal jórészt hiányzik a hazai, illetve más közép-európai értékelésekből, vagy abba a közhelybe fullad, hogy a közép-európaiak mennyire felkészületlenek a csatlakozásra, avagy magára a tárgyalásra, és így a nyugati oldal gyengeségeiről nem történik említés. A téma bővebb irodalmát illetően lásd még Rollo 1990; Pinder, 1991; Wessel 1991; Blackman 1995.
- ³ A jóindulatú elhanyagolás korszakát és a hat-hat KKE- és balkáni ország európaizációját részletesen elemeztem két könyvemben (Ágh 1998a és 1998b).
- ⁴ Az amszterdami csúcsertekezleten a rugalmasság (flexibility) fogalma került előtérbe, ami voltaképpen a többsebességű EU elfogadását és gyakorlatias előkészítését is jelenti. Ez abba az irányba mutat az új belépők esetében is, hogy az alkalmazkodás hosszabb szakasza már nem a tagság előtt (pre-accession), hanem utána következik be.
- ⁵ Az EU közpolitikai intézményeit és folyamatait elemző tanulmányom konklúziója éppen az volt, hogy a további bővítés legfőbb akadálya nem az új belépők EU-kapacitása, hanem az EU bővítési vagy abszorpciós kapacitása, ezért az ötödik kritérium megfogalmazása szigorúan véve akár fel is függesztheti az első négy érvényét.
- ⁶ Ezeknek a fázisoknak a tartalmát más tanulmányaimban részletesen kifejtettem, különösen a parlamenti fázist illetően (Ágh, 1997a; 1997b). A KKE-parlamentek európaizációs szerepéről több tanulmány is készült (Győri 1996; Jackiewicz–Surdej 1996; Mansfeldová 1996; Siváková 1996). Ennek a tanulmánynak a keretei között, lezárásként, csak a felmerülő problémák kontúrjait tudom felvázolni, alaposabb kifejtésük újabb tanulmányok sorára vár, például a szükséges kormányzati struktúra, a pártok Európa-konceptiója, avagy az érdekszervezetek európaizációja kapcsán.
- ⁷ Az EU döntésképtelensége a „keleti” kiterjesztést illetően 1997 végén abban mutatkozik meg, hogy az EU-tagállamok és a társult tagok számára 1998 elején Európai Konferenciát hívnak össze, mivel nem képesek eldönteni, hogy kivel és mikor kezdjék meg a

csatlakozási tárgyalásokat. Csatlakozási Partnerséget (Association Partnership) akarnak létesíteni az összes jelentkezővel, és ezek a lépések újból olyan procedurális akadályokat jelentenek, amelyek a legfejlettebb KKE-országok esetében tovább halasztják a csatlakozási folyamatot.

IRODALOMJEGYZÉK:

- Ágh Attila 1994. The Europeanization of ECE Polities and Emergence of the New Democratic Parliaments. In: Attila Ágh (ed.) *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- 1996. „Politikai harmonizálás”, avagy a magyar politikai rendszer európaizálása. In: Inotai András–Tamás Pál (szerk.), *Európai Politikai Évkönyv, 1995-1996*. Budapest: MTA.
- 1997a *Political Harmonization in the East Central European Parliaments: Parliamentary Committees as Central Sites of Policy-Making*. In: Longley–Ágh (eds.) 1997.
- 1997b *The Role of the ECE Parliaments in the Pre-Accession Strategy*. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 221. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- 1998a *Politics of Central Europe*. London: Sage.
- 1998b *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Cheltenham: Edward Elgar.
- 1998c Az Európai Unió közpolitikai intézményei és folyamatai I-II. *Politikatudományi Szemle*, 1; 2, 149–166: 93–104.
- Attila Ágh–László Szarvas–László Vass 1995. The Europeanization of Hungarian Polity. In: Attila Ágh–Sándor Kurtán (eds.) *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament, 1990-1994*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Belka, M.– J. Hausner, L. J. Jasinski–M. Marody–M. Zirk-Sadowski 1997. *The Polish Transformation from the Perspective of European Integration*. Warsaw: EU-monitoring.
- Bideleux, Robert 1996a *Bringing the East back in*. In: Bideleux–Taylor (eds.) 1996.
- 1996b *In lieu of a Conclusion: East Meets West?* In: Bideleux and Taylor (eds.) 1996.
- Bideleux, Robert–Richard Taylor (eds.) 1996. *European Integration and Disintegration: East and West*. London and New York: Routledge.
- Blackman, David 1995. The European Parliament's Aid Initiative in Support of Democratic Development in Central and Eastern Europe. *The Journal of Legislative Studies*, (1), 2 (Summer)
- Brittan, Leon 1995. Making Law in the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, (1), 1 (Spring)
- Enders, Alice 1996. The Europe Agreements and NAFTA: A Comparison of their Ends and Means. *International Politics and Society*, 3.
- European Parliament 1994. *The European Parliament and the Parliaments of the Member States*. Directorate-General for Committees and Delegations, July.
- Fitzmaurice, John 1996. National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States. *West European Politics*, (19), 1 (January)
- Győri Enikő 1996. Parliamentary Committee in the First Two Freely Elected Hungarian Parliament Dealing with EU Matters. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 187.
- Hanf, Kenneth–Ben Soetendorp 1998. *Small States and the Europeanization of Public Policy*. In: Hanf and Soetendorp (eds.) 1998.
- (eds.) 1998. *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London and New York: Longman.
- Hayward, Jack–Edward Page (eds.) 1995. *Governing the New Europe*. Durham: Duke U. P.
- Hegelund, Hans–Ingvar Mattson 1996. To Have a Voice in the Matter: A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees. *The Journal of Legislative Studies*, (2) 3 (Autumn)
- Hyde-Price, Adrian 1996. *The International Politics of East Central Europe*. Manchester and New York: Manchester U. P.

- Inotai András 1997. Prospects for Joining the European Union. *Foreign Policy* (Budapest), Special Issue on Hungary Towards the European Integration.
- Interparliamentary Conference: *The New Role of National Parliaments in Pan-European Construction*, Paris: National Assembly, 28–29. March 1996.
- Jackiewicz, Irena–Aleksander Surdej 1997. Preparing for accession negotiations: the Polish Government and the Parliament in the Process of European Integration. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 214.
- Keatinge, Patrick (ed.) (1991) *Political Union*, Dublin: Institute of European Affairs
- Longley, Lawrence–Attila Ágh (eds.) 1997. *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Working Papers on Comparative Legislative Studies vol. 2. Appleton, WI: The IPSA Research Committee of Legislative Specialists
- Luif, Paul 1995. *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Laxenburg: Austrian Institute for International Affairs.
- Mansfeldová, Zdenka 1997. Public Opinion to EU Membership in the Czech Republic and the Role of Political Elites. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 216.
- Merkel, Wolfgang 1996. *Deepening or Widening? The Limits of European Integration*. In: Szabó (ed.) 1996.
- Modus 1997. CEEB7 Results from the Five ECE Countries. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 211.
- Pelinka, Anton–Christian Schaller–Paul Luif 1994. *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer ausserpolitischen Umorientierung*. Wien: Böhlau.
- Pinder, John 1991. *The European Community and Eastern Europe*, London: Pinter Publishers.
- Raunio, Tapio–Matti Wiberg 1997. Different Solutions to the Same Challenge: Nordic Legislatures and the European Union. Paper prepared for the Budapest conference in April 1997.
- Rollo, J. M. C. 1990. *The New Eastern Europe: Western Responses*. London: Pinter Publishers.
- Schmitter, Philippe–José Torreblanca 1997. *Old „Foundations” and New „Rules” for an Enlarged European Union*. Policy Paper 1. Florence: European University Institute.
- Sedelmeier, Ulrich–Helen Wallace 1996. Policies Towards Central and Eastern Europe. In: Wallace–Wallace (eds.) 1996.
- Siváková, Danica 1997. The Role of ECE Parliaments in the European Integration: The Slovak Parliament and the European Integration. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 207.
- Soetendorp, Ben–Kenneth Hanf 1998. The Nature of National Adaptation to European Integration. In: Hanf and Soetendorp (eds.) 1998.
- Sömogyi, Ferenc 1997. „Euro-Atlantic Integration: Continuity and Consensus in the Hungarian Foreign Policy”. *Foreign Policy* (Budapest), special issue on Hungary Towards the European Integration.
- Szabó, Máté (ed.) 1996. *The Challenge of Europeanization in the Region: East Central Europe*. Budapest: Hungarian Political Science Association.
- Tatham, Allen 1996. The Relationship between the European Parliament and National Parliaments. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 181.
- Van Ham, Peter 1995. *The EC, Eastern Europe and European Unity: Discord, Collaboration and Integration since 1947*. London and New York: Pinter.
- Wallace, Helen–William Wallace (eds.) 1996. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wessel, Nils (ed.) 1991. *The New Europe: Revolution in East-West Relations*. New York: The Academy of Political Science.
- Wiberg, Matti 1996. The Role of Parliament in a New EU Member State: The Finnish Experience. Paper presented at the conference „The role of parliament in the European integration and enlargement processes” in Vienna, 15-17 March 1996.

THOMAS KÖNIG–THOMAS BRÄUNINGER*

Az Európai Unió átalakítása a bővítés jegyében

I. AZ UNIÓS KLUBBA VALÓ BELÉPÉS KÜLÖNBÖZŐ KRITÉRIUMAI

Az európai integráció két szemszögből is vizsgálható, a jogalkotási kompetenciák kibővülése szempontjából, illetve az újabb és újabb tagállamok belépése révén végbemenő terjeszkedés felől. Az elmúlt negyven év folyamán az európai jogalkotás kompetenciái folyamatosan bővültek, különösen az 1987-es Egységes Európa Okmány és az Európai Unióról szóló 1993-as Maastrichti Szerződés nyomán (általános áttekintést ad róluk König 1996:556). Látványos a terjeszkedés az 1958-as Európai Gazdasági Közösséghez képest: a valaha hat tagú Közös Piacról eljutott a tizenöt tagú Európai Unióig, amelyhez immár 372 milliós lakosság tartozik. Az integrációs folyamat előrehaladásával a tagok száma a következő évtizedben meghaladhatja a húszat. Ugyanakkor a bővítésnek eltérőek a következményei a jelenlegi tagállamokra, illetve a pályázó országokra nézve. A tagságra pályázók gazdasági és politikai előnyöket vár-

* THOMAS KÖNIG docens, politológus, a Deutsche Forschungsgemeinschaft Heisenberg-Fellow-ja és a berlini Társadalomtudományi Kutatások Központjának 1998-as Karl-W.-Deutsch professzora. Kutatási témái: összehasonlító politológia, különösképpen a jogalkotási döntéshozatal komparatív vizsgálata és a nemzetközi kapcsolatok intézményi elemzése. Postacím: Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, L7,1, D-68131 Mannheim, Germany [email: Thomas.Koenig@mzes.uni-mannheim.de].

THOMAS BRÄUNINGER a Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg tudományos munkatársa. Ez idő szerint a nemzetközi tárgyalási rendszerek szabályai konstitucionális kiválasztásának kérdésével foglalkozik. Postacíme megegyezik a fentivel [email: Thomas.Braeuninger@mzes.uni-mannheim.de].

nak az EU-belépéstől, a jelenlegi tagállamok viszont attól tartanak, hogy a széles körű bővítés megakasztja az EU jogalkotási integrálódását. Tanulmányunkban figyelmünket az EU-bővítésre fordítjuk és felmérjük a különböző belépési forgatókönyveknek a jogalkotási döntéshozatalra gyakorolt hatását.

A belépési forgatókönyvek jórészt a jelölt országok gazdasági teljesítményére összpontosítanak (Baldwin 1994; von Hagen 1997). Jóllehet mind a tizenegy formálisan pályázó állam rendelkezik a társult ország státusával, egymagában a Bizottság „Agenda 2000” elnevezésű javaslata nem elégséges ahhoz, hogy pontosan ki lehessen jelölni az új tagok körét. A legígéretesebb kelet-európai és dél-európai jelöltek (Magyarország, Lengyelország, a Cseh Köztársaság, Észtország, illetve Szlovénia és Ciprus) belépése attól függ majd, hogy mennyiben felelnek meg bizonyos külső és belső követelményeknek: nemcsak arról van szó, hogy a tagságra pályázóknak vállalniuk kell a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljait, hanem arról is, hogy az 1997-es Amszterdami Kormányközi Konferenciának és az azt követő konferenciáknak meg kell teremteniük az intézményes feltételeket egy majdani megnövekedett Unió megfelelő működéséhez.

A funkcionális integrációt illetően még a brit konzervatívok is elfogadták azt a célt, hogy az EU-jogalkotásban növekedjék a tagállamok többségi szavazásának a szerepe, ám arról vita folyik, vajon milyen esetekben is beszélhetnénk jogalkotási többségről. A funkcionális integráció mellett az intézményes reform célja az EU-jogalkotás legitimitásának növelése parlamentáris integráció révén. A parlamentáris integráció fő mozgatórugója az általában „demokratikus deficit”-nek nevezett jelenség, az, hogy csökken a polgárok bizalma az EU-döntéshozatalban (Ludlow 1991). Az alább következő elemzés szemügyre veszi mind a funkcionális, mind pedig a parlamentáris integráció kérdését, tehát az intézményi reform mindkét aspektusát. Előfeltételezzük a továbbiakban, hogy bármilyen eltérést a Szerződés által kijelölt status quo-tól az összes jelenlegi tagállamnak kell elfogadnia. Az EU intézményes állapotról készült korábbi elemzésektől eltérően e helyütt nemcsak a tagállamok elkülönült szempontjából közelítjük meg a funkcionális és parlamenti reformot, hanem felmérjük az EU intézményi reformjának a jogalkotói döntéshozatalra gyakorolt rendszerszintű hatásait is. Ennél fogva döntésvalószínűsége annak a valószínűségét értjük, hogy egy EU-jogszabályt megváltoztató döntés születik, és ezt az összes lehetséges győztes koalíció száma alapján határozzuk meg.

Összetett jellegéből eredően az EU-jogalkotás felépítése gyakorta válik formális döntéshozatal-analízis tárgyává. A szavazóképesség-vizsgálatok a tagállamok egymáshoz viszonyított döntéserejére összpontosítanak, a térelemzések a Bizottság, a Miniszterek Tanácsa és – esetenként – az Európai Parlament között a jogalkotási folyamatban érvényesülő interakciót mutatják be (Tsebelis–Garrett 1996). Mindkét megközelítés a szabályok adta keretek közötti választási lehetőségekkel számol, holott az intézményi reform a szabályok közötti konstitucionális választás kérdése. Ez azzal jár, hogy a tagállamok anélkül döntenek az EU-jogalko-

tásra vonatkozó szabályok alkalmazásáról, hogy pontosan ismernék a jövőbeli jogalkotási előterjesztésekkel kapcsolatos preferenciáikat (Buchanan-Tullock 1962: 78). Minthogy azonban az intézmények várható élettartama sokkal nagyobb, mint az eljárásoké, ezért „az eljárásokkal kapcsolatos preferenciáktól az intézményekkel kapcsolatos preferenciákhoz való átmenet nem automatikus és nem is egyenes vonalú” (Tsebelis 1990: 98). Ennek megfelelően a tagállamok kalkulációs nehézségei érintik azt a fontos kérdést, hogy miképpen lehet felmérni egy intézményi alternatíva következményeit anélkül, hogy pontos információk állnának rendelkezésre a jövőbeli preferencia-konfigurációkról.

Amellett fogunk érvelni, hogy a tagállamok részvétel-mutatójának kiszámítása különösen fontos a szabályok konstitucionális választásának megmagyarázásához, minthogy azok abszolút aspektusának méréséhez nem feltételezi a szereplők pontos ismeretét jövőbeli preferenciáikról. A részvétel-mutató kifejezi a rendszerszinten vett döntésvalószínűséget és a döntésekből való kizáródás egyéni szintű kockázatát. Ebből adódóan az EU intézményi reformját illetően két lényeges kérdésre is választ ad: a jelenlegi tagállamoknak a jogalkotás leblokkolódásával kapcsolatos aggodalmára, és arra a másik félelmükre, hogy a kibővített Unióban esetleg alulmaradnak a szavazások alkalmával. Az utóbbi időben végbement funkcionális integrációval kapcsolatos vizsgálati eredményeink szerint a tagállamok eltérő módon járultak hozzá ahhoz, hogy az egyhangú szavazástól a súlyozott minősített többségi szavazásra a nyolcvanas évek közepén történt áttérés révén csökkenjen az EU-jogalkotás elakadásának veszélye. A tagállamok rendszerszinten körülbelül a négyszázszorosára növelték a döntések megszületésének valószínűségét akkor, amikor a belső piac megteremtése érdekében elkezdték alkalmazni a minősített többségi szavazást. A jogszabály-változtatás képességének ez a magas szintje azonban folyamatosan csökken a bővítések és a parlamenti bevonások következtében.

A minősített többségi szavazás megléte ellenére az új tagállamok belépése és az Európai Parlament folytatódó döntéshozatali integrálódása tovább csökkentheti a döntések megszületésének valószínűségét és újra felidézheti a leblokkolódás veszélyét. Minthogy számtalan nemzeti kormányzati kompetencia került már át EU-szintre, ezért az EU-jog alkalmazása a mostaninál is nehezebbé válik és veszélyezteti a belső piac további működését. Ennélfogva az európai intézményi politika szétartó céljait illetően kell döntést hozni, a funkcionális és parlamentáris integrációról éppúgy, mint a további bővítések által fenyegetett tagállamok közötti egyenlőség megőrzéséről. A korábbi bővítésekkel és a jelenlegi reformváltozatokkal kapcsolatos kutatási eredményeink tükrében fogjuk bemutatni azokat az intézménypolitikai módozatokat, amelyeket az amszterdami kormányközi konferencia elutasított. Ezeknek a javaslatoknak a vizsgálata mellett olyan forgatókönyvet is előterjesztünk, amelynek révén csökkenthető a majdani kibővített Uniót fenyegető leblokkolódási veszély.

A tanulmány a továbbiakban négy részre tagolódik. Az első részben felvázoljuk az Európai Parlament integrálódását alátámasztó okokat, va-

lamint az egyenlő egyhangú szavazási módról az egyenlőtlen minősített szavazásra való átállás folyamatát. Részletesen tárgyaljuk azt a két megközelítést, mellyel ezt a nyolcvanas évek közepén végbement átállást magyarázni szokás. Ezután a tagállamok szabályválasztásának megközelítése végett előterjesztjük koncepciónkat a jogalkotási aktorokról és az intézményközi győztes koalíciókról. A jövőndő Unió vonatkozásában amellettt érvelünk, hogy a belépések valószínűleg két hullámban történnek majd. Ezt követően kerül sor részvételmutatónk bevezetésére, mégpedig a döntésvalószínűség rendszerszintű változásait és a kizáródás tagállamok szintjén felmerülő kockázatát illetően. Végül mutatónkat alkalmazni fogjuk a jelenlegi és a jövőbeli döntéshozatalra, mind a standard, mind pedig az együttes döntési eljárások tekintetében.

II. AZ EGYHANGÚSÁG ELVÉTŐL A MINŐSÍTETT TÖBBSÉG ELVÉIG AZ INTÉZMÉNYKÖZI KAPCSOLATRENDSZERBEN

A többségi szavazást ritkán alkalmazzák szuverén államok közötti döntéshozatal esetén. Az 1958-as Római Szerződés funkcionális többségi integrációval kapcsolatos formális előírásaival szemben az 1966-os Luxemburgi Kompromisszum – melyet gyakorta neveznek a többségi szavazással kapcsolatos egyetnemértés fölötti kormányközi egyetértésnek – minden tagállam számára vétőjogot biztosított egészen a nyolcvanas évek közepéig (Kapteyn–Verloren van Themaat 1990: 249). 1986-ban a Miniszterek Tanácsa az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közölte, hogy negyven törvényhozási javaslatot fogadtak el minősített többségi szavazással, ami 1985-höz képest megháromszorozódást jelent (WQ 1121/86, C306/42). 1986 végére a Miniszterek Tanácsában már több mint száz minősített többségi döntés született főképpen az egységes piaccal kapcsolatos kérdésekben (Nugent 1994: 147). A minősített többségi döntéshozatal könnyebbé teszi az EU-jogalkotást, ám ez a jelentős változás felveti a kérdést, vajon miért voltak a tagállamok tekintettel a funkcionális többségi integrációra.

Két különleges fontosságú körülmény segítette elő a Miniszterek Tanácsában az áttérést a többségi minősített szavazásra: az első, hogy a tagállamok elszánták magukat 282 olyan intézkedés meghozatalára, amely a belső piac ügyének rendezését volt hivatva szolgálni, ezeket az 1985-ös Fehér Könyv dokumentálta; a második, hogy az úgynevezett „déli kibővítés”, tehát Görögország 1981-es, valamint Spanyolország és Portugália 1986-os belépése megnövelte a tagállamok közötti szociális és gazdasági eltéréseket. Hasonlóan ahhoz a vitához, amely most folyik a kelet- és dél-európai országok belépéséről, a tagállamok többsége akkor is meg volt győződve arról, hogy a döntések egyhangúságára vonatkozó szigorú elv enyhítésével növelni kell a szakpolitikai változások lehetőségét. A Miniszterek Tanácsában a minősített többségi kritériumot alkalmazták a funkcionális integrációhoz, ugyanakkor megszüntették a 71,2 százalékos szavazati küszöböt, amely további bővítések esetén alacsonyabbra csökkenthető.

nyabbra is állítható. Másfelől a minősített többségi szavazással kapcsolatos előírás a tagállamoknak biztosított szavazati súlyok tekintetében is eltérést mutat: szemben az „egy ember – egy szavazat” elrendezésre épülő egyhangúsági és egyszerű többségi elvvel, a Miniszterek Tanácsában működő minősített többségi szabály különbséget tesz kisebb és nagyobb tagállamok között. A szavazati súlyok hozzávetőlegesen arányosak az egyes tagállamok lakosságával, jóllehet Franciaország és Németország eredetileg az egyes országok gazdasági erejével szeretne volna megfeleltetni őket (Garrett 1992: 546; a szavazati súlyok elosztását illetően lásd Lane–Mæland–Berg 1995: 395; Widgrén 1995: 78). Amikor tehát a tagállamok szabályválasztását vizsgáljuk, figyelembe kell vennünk mind az egyenlő(tlen)ségi elvet, mind pedig a Miniszterek Tanácsa döntési szabályainak enyhülését.

Ugyanakkor a funkcionális többségi integráció előtérbe állítása alkalmat adott az EU-jogalkotás széles körű bírálatára. A Miniszterek Tanácsában folyó tárgyalások titkossága következtében a tagállamok csökkenteni tudják az EU-jogalkotással kapcsolatos felelősségüket arra a tényre (vagy annak veszélyére) hivatkozva, hogy leszavazzák őket. Így azután egyfelől Nagy-Britanniában az EU-jogalkotást túlszabályozással, mániákus harmonizációs törekvással és állami szubvencionálással vádolják, másfelől a franciák a liberalizmusát, valamint privatizációs és laissez faire doktrínereit kritizálják. A polgároknak egyre kevésbé tetszik, hogy az európai és a nemzeti bürokraták anélkül koordinálják a belső piaccal, a mezőgazdasággal és a kereskedelemmel kapcsolatos ügyekben a kormányok közötti együttműködést, hogy eközben bármiféle EU-jogalkotásból eredő parlamentáris ellenőrzés érvényesülne. Ezeknek a bírálatoknak a kivédése érdekében a nyolcvanas évek közepén, vagyis akkor, amikor a Miniszterek Tanácsa áttért a minősített többségi szavazásra, megnövelték az Európai Parlament szerepét. A kooperációs és jóváhagyási eljárást 1987-ben vezették be, az együttes döntési eljárást pedig 1993-ban, s ezek az elnevezések az európai jogalkotásban kivétel nélkül a parlamenti jogokra utalnak. Mindezek az eljárások összetett többkamarás rendszert működtetnek az EU döntéshozatalában, és hatással vannak mind az egyes államok szintjén érvényesülő preferencia-realizációkra, mind pedig a rendszerszinten értelmezhető mozgástérre.

Az Unió intézményes kereteivel kapcsolatban többféle megközelítés létezik, ám ezek rendszerint a szabályok adta keretek közötti választási lehetőségekkel foglalkoznak és nem maguknak a szabályoknak a választékoságával. Ennélfogva jobbra arra a hatásra összpontosítanak, amelyet a tagállamok közötti különbségek vagy az intézményközi interakciók gyakorolnak az EU-jogalkotásra. A relatív szavazati erő-analízisek akkor, amikor a tagállamok eltérő szavazati súlyát veszik számba, csupán annak felmérésére koncentrálnak, hogy az egyes aktorok egymáshoz viszonyítva mennyiben képesek meghatározó szerepet betölteni a Miniszterek Tanácsán belüli győztes koalíciók kialakításában. Fő kutatási eredményeik szerint a súlyozott minősített többségi szavazás meglepte ellenére a bővítések következtében csökken a nagyobb tagállamok ereje (Brams–Affuso 1985, Johnston 1995, Lane–Mæland 1995, Hosli 1996).

Ezzel analóg módon az ilyen elemzések nagy hangsúlyt helyeznek arra, hogy az egyes parlamenti csoportok egymáshoz mérten milyen képességgel rendelkeznek arra, hogy a preferenciáikat az európai parlamenti döntéshozatalban érvényesítsék (Lane–Mæland–Berg 1995).

A térelemzések a szabályok adta kereteken belüli választási lehetőségeket vizsgálva felvázolják a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság és az Európai Parlament közötti intézményközi interakció rendszerszintű procedurális következményeit, különös tekintettel az együttműködési és az együttes döntéshozatali eljárásokra (Garrett–Tsebelis 1996: 270). Ami az intézményközi interakciót illeti, minden jogalkotói eljárásban a Bizottság kezdeményezi a törvényeket, és a Miniszterek Tanácsának kell elfogadnia a bizottsági javaslatokat, az Európai Parlament pedig az együttműködési eljárásban csak feltételes napirendmeghatározó hatalommal van felruházva (Steunenbergh 1994; Tsebelis 1994, 1996), ám az együttes döntéshozatali és az egyetértési eljárásban megakasztó erővel is rendelkezik (Schneider 1995; illetve Tsebelis–Garrett 1996). Az egyhangúság elvétől eltérően az enyhébb többségi szabályok veszélyeztetik a tagállamok szakpolitikai álláspontjának bevonódását a potenciális EU-jogalkotásba, ami oda vezet, hogy a Miniszterek Tanácsán belül többségi szavazással zajló eljárásokat számba véve az európai integráció erősödni fog (Tsebelis–Garrett 1996: 14).

Az EU-döntéshozatalra vonatkozó mindkét megközelítés elégtelennek mutatkozik, amennyiben az EU-jogalkotás szabályaival kapcsolatos választási lehetőségeket vizsgáljuk. Figyelmen kívül hagyják az EU-integráció eltérő elemzési szintjeit, illetve eltérő céljait. Az 1. ábra jelzi mindkét prominens megközelítés fő vizsgálódási célpontjait: mind a rendszer- illetve tagállami elemzési szintet, mind pedig a funkcionalitást és a legitimitációt illetően.

1. ábra

Az EU döntéshozatal megközelítései

		Elemzési szint	
		Rendszer	Egyén
Az elemzés tárgya	Funkcionalitás	Miniszterek Tanácsa	Tagállamok
	Legitimitáció	Európai Parlament	Pártcsoportok

A szavazati erő-elemzések rendszerint azt vizsgálják, mekkora a tagállamok vagy a parlamenti csoportok egymáshoz viszonyított ereje ahhoz, hogy győztes koalíciókat alakítsanak ki. Az EU-döntéshozatal funkcionalitásának és legitimitációjának a vizsgálatában az egyéni szinten tekintett egyenlőtlenségekre összpontosítanak. Minthogy azonban az egyhan-

gúság elvének és a súlyozatlan szavazásnak a körülményei közepette az aktoroknak egyenlő a relatív képességük a meghatározóvá válásra, ezért az ilyen megközelítések nem veszik figyelembe az erős és gyenge döntési szabályok közötti ama fontos megkülönböztetést, mely meghatározza, mekkora az egyes tagállamok ereje ahhoz, hogy procedurális változásokat idézzenek elő rendszerszinten. Ráadásul csak kevés ilyen elemzés veszi alapul az intézményközi interakciót akkor, amikor az EU-integráció eltérő céljait szándékozik feltárni (König–Bräuninger 1997b). A relatív erő-elemzésektől eltérően, a téranalízis modelljei felvázolják mind az EU jogalkotó aktorai közötti intézményközi interakció rendszerszintű következményeit, mind pedig az egyes tagállamok korlátozott képességét procedurális preferenciáik előterjesztésére (Tsebelis–Garrett 1997: 21). A (nemzetek feletti) Bizottság és az Európai Parlament procedurális pozícióival kapcsolatos korlátozó feltevéseik ellenére a téranalízisek nem tudnak kielégítően számot adni a tagországoknak a különböző eljárási módok közötti választásáról. Ellenkezőleg, minthogy vizsgálati eredményeik inkább a nemzetek feletti aktorok procedurális pozícióival kapcsolatos előfeltevéseikből erednek, ezért a téranalízisek megközelítésmódja alig-alig alkalmazható a tagállamok szabályválasztásának mikéntjét illetően. A szabályválasztás mikéntje szempontjából a tagállamok kalkulációs gondja éppen az, hogy hogyan mérjék fel egy intézményi választás következményeit pontos információk hiányában.

Mi az elemzésünket a tagállamok szabályválasztásának a problémájára alapozzuk, mivel ők és nem mások az EU Alapszerződés bármilyen reformjának az aláírói. Hogy bemutathassuk az Unió intézményi reformjának mindkét oldalát – tehát mind a tagországok közötti egyenlőtlenségek problémáját, mind pedig a döntéshozatali szabályok erejének kérdését – vizsgálatunkat a különböző intézményes eljárások jövődó jogalkotást érintő egyéni és rendszerszintű következményeire irányítjuk, ezen a módon vesszük tekintetbe az EU-ban lezajló intézményközi interakciókat. Célunk összevetni az egyéni és a rendszerszinten érvényesülő részvétel mértékét, és pedig avégett, hogy felfedjük azoknak az eljárásbeli módosulásoknak a következményeit, melyek megváltoztathatják akár a parlament részvételét, akár az EU-jogalkotás funkcionális hatékonyságát. A különböző módoszatok következményeinek vizsgálatához először is azonosítanunk kell az eljárásmodozatokat, majd az EU-jogalkotás döntéshozatalában jelenleg és a jövődó Unióban részt vevő aktorokat.

III. A JELENLEGI ÉS A JÖVENDŐ UNIÓ AKTORAINAK ÉS GYŐZTES KOALÍCIÓINAK AZONOSÍTÁSA

Az Európai Tanács 1996-os torinói végzése szerint a folyamatban levő intézményi reform célja az EU-jogalkotás funkcionális hatékonyságának és átláthatóságának növelése, különös tekintettel az erőteljesebb parlamentáris legitimitációra (Steunenbergh 1997: 2). A tagállamok elviekben megegyeztek abban, hogy csökkentik az EU jogalkotási eljárásainak szá-

mát és összetettségét, ami élesen fölveti azt a kérdést, vajon mely elrendezéseket fogják valószínűleg kiválasztani. A parlament részvételének növeléséhez a módosított együttes döntési eljárás (CONF/4001/97: 122–4) látszik a legígéretesebb szavazási eljárásnak, minthogy nem csak hogy megköveteli az Európai Parlament egyetértését, hanem napirendalkotó funkcióval is felruházta a parlament egyeztető bizottságbeli képviselőit. A bővítést illetően az intézménypolitika célja a tagállamok funkcionális integrálódása. A funkcionális integrálódást megkönnyítené, ha a Miniszterek Tanácsában a szavazási küszöböt alacsonyabbra tennék a standard eljárásokat illetően, ez lehetővé tenné az Európai Parlament és némely tagállam álláspontjának a kizárását. Az Amszterdami Alapszerződéstervezet a standard és az együttes döntési eljárások kiterjedtebb alkalmazását ösztönzi, miközben a jóváhagyási eljárást a kapcsolatokkal összefüggő jogalkotásban alkalmazná (CONF/4001/97: 119). Ráadásul az Európai Parlamentnek a jóváhagyási eljárás esetén nincs napirendi javaslattevő funkciója, csupán elfogadhat vagy elutasíthat egy-egy tervezetet. Ezért az intézménypolitika egyéni és rendszerszinten érvényesülő hatásának vizsgálatához a standard és együttes döntési eljárást tekintjük ideáltípusnak.

Az eljárásmódozatok célja a győzelemmel és alulmaradással kapcsolatos formális szavazási szabályok felállítása, ami a politikában igen fontos, ám a standard és együttes döntési eljárás két- és háromkamarás elrendezése bonyolulttá teszi a győztesek és vesztesek azonosítását, hiszen ezek az eljárások megkövetelik a különböző szavazó testületek egyetértését, előfeltételként a Bizottságban, a Miniszteri Tanácsban és az Európai Parlamentben a belső koalíciós problémák megoldását. A belső koalíciós problémákat olyan részjátékokként fogjuk fel, amelyek a jogalkotási játék összetett szintjén összegeződnek. A standard eljárás a bizottsági és a miniszteri tanácsi részjátékból áll, az együttes döntési eljárás pedig ehhez az európai parlamenti részjátékot teszi hozzá. Ezek a részjátékok mások és mások a saját koalíciós problémáik tekintetében, melyek pedig a részjátékok aktorainak számától és a megfelelő küszöbmagasságtól függenek.¹ Minthogy a tagállamok szabályválasztásának a kérdésére összpontosítunk, ezért az Európai Parlamentet mint olyan szavazó testületet fogjuk fel, amely két nagyobb és két kisebb parlamenti csoportból tevődik össze. A nagyobb csoportok két-két szavazattal rendelkeznek, a kisebbeknek egy-egy van, így elégíthető ki az abszolút többségi kritérium (a parlamenti csoportok értékének általános áttekintését lásd König 1997: 40f.). Az Európai Parlament ilyesfajta leegyszerűsítő számbavétel nélkül, hogy rontaná az egyéni és rendszerszintre vonatkozó vizsgálati eredményeinket, összehasonlíthatóvá teszi a különböző kibővítéseknek a mindenkori tagokra gyakorolt hatását.

Az EU-jogalkotás eljárási módozatai meghatározzák az egy adott előterjesztés elfogadásához szükséges összes aktorból álló győztes koalíció intézményközi összetételét. Mégis meglehetősen bonyolult azonosítani a győztes koalíciók összetételét, mégpedig két okból: egyrészt, mert a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament döntési szabályai nagymértékben különböznek egymástól, másrészt, mert a Bizottság szerepe elég-

gé spekulatív. Az Európai Unióról szóló szerződés 155. cikkelye szerint a Bizottságnak kizárólagos joga jogalkotást kezdeményezni és jogosult az eljárás bármely pontján módosítani az előterjesztést (Article 189a,2 TEU), ekképpen a szerződés a Bizottságot teszi meg javaslattevőnek. Ráadásul a Bizottságnak jogában áll visszavonni az előterjesztést, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a módosítások túlságosan elvették az élet (Usher 1994: 148). Ennélfogva azt állítjuk, hogy a Bizottság nem zárható ki a releváns jogalkotók köréből (ettől eltérő felfogást fejt ki Tsebelis-Garrett 1996: 13).

A Miniszterek Tanácsában és az Európai Parlamentben érvényesülő döntési szabályok különbözősége az EU-jogalkotás különböző szintjeire hívja fel a figyelmet, és ezeket együttesen mint két vagy három részjátékból összeálló jogalkotási játékot foghatjuk fel. A részjátékok szintjén kell megoldódniuk a tagállamok között a Miniszterek Tanácsában, illetve a parlamenti csoportok között az Európai Parlamentben kialakuló koalíciós problémáknak. A Miniszterek Tanácsa részjáték két többségi kritériumot kínál a standard és az együttes döntési eljárásban, mivel a módosítások mindig a tagállamok egyhangú állásfoglalását igénylik. Együttes döntési eljárás esetén az Európai Parlament vagy cselekszik, vagy nem. A jóváhagyás nemcselekvés révén történő megakadályozása némileg csökkenti a többségi kritériumot, mivel az Európai Parlament mindig egyenlő számú képviselőkből álló szavazó testület volt. Végül az össze-tett jogalkotási játék intézményközi egyetértést igényel a Bizottság és a Miniszterek Tanácsa között a standard eljárásban, illetve a Miniszterek Tanácsa, az Európai Parlament és részben a Bizottság között az együttes döntési eljárásban. Mivelhogy az együttes döntési eljárás magába foglalja az Európai Parlamentet, a győztes koalíciók egy további jogalkotási körét kell bevonni a vizsgálatba: ez idő szerint az első kör a Bizottságot, a Miniszterek Tanácsából több mint 62 szavazatot és a parlamenti szavazatoknak legalább a felét öleli fel, a második kör pedig az egyformán szavazó tagállamokat, valamint a parlamenti szavazatok legalábbis abszolút többségét. Ebből adódik azután, hogy a győztes koalíciók két köre egy hozzávetőleges háromkamarás rendszerre vezet, minthogy a Bizottság az együttes döntési eljárás esetén kizárható a második körből.

A győztes koalíciók körei jelentik az EU eljárási módozataival kapcsolatos analízisünk sarokkövét, de a továbbiakban még azonosítanunk kell a majdani kibővített Unióban tagállamként számbajöhető országok csoportját vagy csoportjait. Az Európai Tanács 1993-as koppenhágai ülésén egy francia előterjesztés specifikálta a taggá válás formális követelményeit, ezt megismételte a Bizottság „Agenda 2000” című kiadványa, valamint az Európai Unióról szóló szerződés O cikkelye is. Ez a belépési katalógus nemcsak gazdasági fejlettségi mutatókat tartalmaz és a működő piacgazdaság követelményét, hanem előírja a szociális gondoskodás mérhető szintjét, az államadósság és az infláció feletti megfelelő ellenőrzést, nyitott gazdaságot, modern pénzügyi rendszert és az EU-jogalkotás alkalmazására való képességet (Baldwin 1994: 155). Mindennek a hátterét pedig az a tény adja, hogy az összes jelentkező belépésével az Unió lakossága körülbelül 40 százalékkal nőne, ám GDP-je csak 4 százalékkal.

Ami az Unió költségvetésének finanszírozását, a strukturális alapokat és a Közös Mezőgazdasági Politikát illeti, a további bővítés kockázatai és költségei problémát jelentenek nemcsak a lehetséges, hanem a jelenlegi tagok számára is, mely utóbbiak GDP-jük 1,27 százalékaival járulnak hozzá az EU költségvetéséhez (Streit-Voigt 1996). Az EU mezőgazdasági szektora és szegényebb régiói részesülnek az összes EU-kiadás 80 százalékában, és mivel a keleti jelentkezők népes, szegény és mezőgazdasági országok, a Közös Mezőgazdasági Politika változatlanul hagyása az EU költségvetésének mintegy 40 milliárd ECU-s emelését vonná maga után. Ráadásul a strukturális alapok kiterjesztése az évi költségeket 26 milliárd ECU-vel növelné (Baldwin 1995: 477). Az adóemelés a fenti deficitekkel való megbirkózásnak nemigen járható útja, bár a kibővítések alighanem a kiadások csökkentésével járnának együtt. A keleti irányú bővítés ezért aztán kevésbé vonzó a déli, szegény és mezőgazdasági tagállamok szemében, miközben az északi tagok előnyökre számíthatnak a kereskedelmi kapcsolatok elmélyüléséből (Michalski-Wallace 1992: 54).

Ilyen körülmények között két aspektust indokolt számba venni akkor, amikor meg kívánjuk vonni az esélyes tagállamok körét. Először is a Szerződéstervezet intézményekkel foglalkozó protokolljának második cikkelyét (CONF/4001/97: 118), amely az intézményi reform elmaradása esetére húszban maximálja az EU tagjainak számát. Ami a további bővítést illeti, féltő, hogy egy széles körű terjeszkedés meggyengíti az Unió jogalkotói tevékenységét (Pederson 1994: 165). Másodszor, figyelembe kell venni a lehetséges tagállamok gazdasági és geopolitikai helyzetét, ami nemcsak az orosz hegemoniától való megszabadulás számbavételét jelenti, hanem a déli féltekét sújtó válságét is. Ennélfogva a bővítés valószínűleg két hullámban történik, az első hullámban öt új tag kerülhet be, a további hat jelölt csak a másodikban. Ami az első hullámot illeti, Szlovénia teljesíti a gazdasági feltételeket, de valószínűsíthető, hogy Magyarország, Lengyelország és a Cseh Köztársaság is benne lesz az elsőként belépők csoportjában, mégpedig geopolitikai közelségük és a Visegrádi Négyek csoportjába való intézményes beágyazottságuk miatt (von Hagen 1997: 375). Észtország, szemben a jelentős orosz kisebbséggel rendelkező Lettországgal és Litvániával, nem annyira balti, mint inkább skandináv országgént kezdte magát beállítani, és számíthatunk arra, hogy Svédország és Finnország erőteljesen fogja szorgalmazni Észtország első hullámban történő ötödikkénti bekerülését.

A Bizottság „Agenda 2000” kiadványa ellenére valószínűtlennek tekinthetjük Ciprus első hullámban történő belépését, és nemcsak azért, mert ezzel a jelenlegi Unió taglétszáma meghaladná a megállapított maximumot, hanem mert EU-taggá válása előfeltételezi Görögország és Törökország egységes támogatását. Lettország, Litvánia és Ciprus mellett Szlovákia sem jöhet még számításba, mert nem hajlandó garantálni a kisebbségi jogokat a területén élő magyar és cseh népesség számára. Bulgáriának és Romániának is meg kell várnia a második hullámot, jóllehet Franciaország támogatja Románia tagságát. Mindkét hullámnak meglesznek a következményei az Unió szakpolitikai változásokkal kap-

csolatos potenciáljára nézve, amint hogy a tagállamok EU-jogalkotásbeli egyéni pozícióit illetően is, annak ellenére, hogy a jelenlegi tagok ezeket a jövőbeli kibővítéseket függővé tették az Unió intézményi reformokra való képességétől.

IV. A LEHETSÉGES BŐVÍTÉSEK KÖVETKEZMÉNYEINEK MÉRÉSE

Az Unió intézménypolitikájának elemzésekor a fő probléma az, hogyan is kellene mérni a különböző eljárás módokat rendszerszintű és egyéni következményeit. Az EU jogszabályváltoztatási potenciáljának a meghatározásához az abszolút részvétel [*absolute inclusiveness*] fogalmát használjuk, amely fogalom nemcsak a döntések megszületésének rendszerszinten értelmezhető valószínűségét mutatja meg, hanem egy-egy aktor esélyét is arra, hogy részese legyen valamely jogalkotási folyamatnak (König–Bräuninger 1997a, 1997b).

Rendszerszinten az egyhangúság erős kritériuma a jogszabályváltoztatás esélyét n -aktoros bizottság esetén az összesen 2^n számú lehetséges koalíció közös koalíciójára korlátozza. Az EU-jogalkotási eljárások döntésvalószínűségének meghatározásához számításba kell vennünk a győztes koalíciók intézményközi körét is, vagyis az olyan koalíciókat, amelyek különböző szavazó testületek, tehát a Bizottság, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament aktorait foglalják magukban. Minthogy ezeknek a szavazó testületeknek az aktorai különböznek a taglétszám és a szavazási küszöb tekintetében, ezért a döntésvalószínűség méréséhez mutatókat fogjuk alkalmazni. Rendszerszinten a részvétel-mutató azt fejezi ki, hány győztes koalíció van az összes számbajöhető koalícióhoz viszonyítva. Anélkül, hogy ismernénk az N aktorcsoport minden aktorának preferenciáit, szemügyre vesszük az Igen- és Nem-szavazatokból álló v játékot, amelyben $v(S)=1$, ha az S koalíció győz és $v(S)=0$, ha nem. Coleman (1971:278) szerint ekkor egy döntés megszületésének valószínűsége:

$$P_{(v)} = \frac{\sum_{S \in N} v(S)}{2^n}$$

“Ez a képlet a győzelemmel, illetve a vereséggel kapcsolatos várakozásokat méri, különös tekintettel arra a módra, ahogyan a szabályok befolyásolják a lehetséges kimeneteket². Shepsle-t (1986: 74) parafrázálva azt mondhatjuk, hogy a szabályok „ex ante megállapodások a (lehetséges) együttműködés szerkezetéről”. Amennyiben képletünket az Unió jogalkotási rendszerére alkalmazzuk, azt kapjuk, hogy a Bizottság és az egyhangúan szavazó Miniszterek Tanácsa részvételével zajló standard eljárásban a döntéshozatal valószínűsége a hat eredeti tag idején 0.0078 volt, a tizenkét tagállam esetében viszont majdnem 0.0001-re csökkent.

Ebből a figyelemreméltó változásból az következik, hogy a tagállamoknak le kellett szállítaniuk a küszöböt, hogy a végére járassak a belső piaccal kapcsolatos teendőiknek 1992 végéig. Az 1980-as évek közepén, amikor a tizenkét tagállam a funkcionális integrálódás érdekében alkalmazni kezdte a minősített többségi szavazás eljárását, jogszabály-változtatási potenciáljuk magasabb volt, mint bármikor korábban. Az 1. táblázat az 1986-os, egyhangú szavazással működő Miniszterek Tanácsa esetében kimutatható döntéshozatali valószínűséghez viszonyítva mutatja be a mértékek változását. Az oszlopok mutatják az egyhangú szavazás és a minősített többségi szavazás esetén előálló különbségeket, míg a sorok a múltbeli és a jövőendő kibővítések nyomán várható változásokat.

1. táblázat

Az eljárások döntésvalószínűsége az 1986-os egyhangúsági helyzethez viszonyítva

$P^1(v)$	1986–1995 (12 tagállam)	1995– (15 tagállam)	első kibővítés (20 tagállam)	második kibővítés (26 tagállam)
P^{1986} (Standard/Unanimity)				
Standard/egyhangúság	1	0.12	0.004	0.00006
Standard/min. többség	402.0	318.6	190.2	116.0
Együttes döntés	251.6	199.2	118.9	72.5

A tizenkét tagállam 1986-os helyzetéhez képest az új tagok belépése folyamatosan csökkentette a döntések megszületésének valószínűségét egészen az 1995-ös 3/25-ig, a húsz tagra bővülés pedig 1/250-es, és a második hullám 6/100000-es mutatót ígér. A minősített többségi szavazás bevezetésével a tizenkettek döntéseik megszületésének valószínűségét a 402-szeresére emelték. Már Ausztria, Finnország és Svédország 1995-ös csatlakozása is korlátozta a többségi szavazásnak a funkcionális integrációra gyakorolt eme pozitív hatását, mégpedig oly módon, hogy a standard eljárásban a döntéshozatal valószínűsége az említett 402-es szorzóról körülbelül a 319-es szorzóra esett vissza. Amennyiben a jelenlegi eljárási módokat változatlanok maradnak, a további bővítések végző soron visszafordítják a minősített többségi szavazás funkcionális integrációra gyakorolt korábbi pozitív hatását. A nyolc szavazattal rendelkező Lengyelország, az öt-öt szavazattal bíró Magyarország és Cseh Köztársaság, valamint a két-két szavazatos Észtország és Szlovénia belépése a hatást 190-szeresre csökkenti, s a hétszavazatos Románia, a négyvel rendelkező Bulgária, a három-hárommal bíró Litvánia és Szlovákia, valamint a két-két szavazattal felruházott Ciprus és Lettország belépése nyomán a döntések megszületésének valószínűsége mindössze 116-szor lesz magasabb, mint az egyhangú döntéseket hozó 1986-os Miniszterek Tanácsa.

csában. A parlament részvétele következtében az együttes döntési eljárásban a döntésvalószínűség mindig is alacsonyabb, mint a standard eljárásban, és különösen alacsony lesz a második bővítés nyomán. 72-es szorzója, összevetve az egyhangú döntéseket hozó 1986-os tizenkettek adatával, hasonló a Dánia, Írország és az Egyesült Királyság EGK-csatlakozása előtti, hetvenes évekbeli, egyhangúsági elven nyugvó standard eljárásokra érvényes adathoz.

Ezek mellett a rendszerszintű hatások mellett figyelembe veendő az is, hogy bármiféle intézményi reform megköveteli az összes tagország konszenzusát, és mindegyiküket másképp érintik a további bővítések. Értelemszerűen a tagországokat nemcsak az Unió működése és legitimitása érdekli, hanem saját egyéni preferenciáértévesítő képességük alakulása is. Ezért számításokat végeztünk az egyéni részvételműtatókat illetően is. Ez a mértékszám nem viszonylagos, hanem abszolút, és elhelyezi az egyes aktorokat a lehetséges győztes koalíciókban való szükséges részvétel, illetve az azokból való egyértelmű kimaradás rangsorában. Az egyértelmű kimaradás esetében az adott aktornak statisztika szerep jut, ám az aktor vétójátékos akkor, ha nem lehet kizárni egyetlen számbajöhető győztes koalícióból sem. A v játékban i aktor w részvételi indexét a következőképpen határozzuk meg:

$$\omega_i(v) = \frac{\sum_{S \in N, i \in S} v(S)}{\sum_{S \in N} v(S)}$$

Ez a mutató összeveti az összes lehetséges győztes koalíció számával azon esetek számát, amikor az adott entitás győztes koalícióban vesz részt (Bräuninger 1996: 42).³

Hogy láthatók legyenek az egyéni különbségek, a 2. táblázatban felsoroltuk a standard és együttes döntési eljárásban részt vevő minden egyes aktor részvétel-mutatójának értékeit. A tagállamok koalícióalkotási lehetőségeit a minősített többségi szavazásra érvényes 71,2 százalékos alsó küszöb határozza meg, jóllehet a nagyobb tagállamok nagyobb szavazati súllyal rendelkeznek, mint a kisebbek. Ennek megfelelően a nagy tagállamok részvételműtatója 0.86 körül mozog, a kis tagállamoké a statisztika helyéhez tartozó érték felé közelít.

2. táblázat

A jogalkotási aktorok részvételmutatója kibővítésenként

	1986-1995 (12 tagállam)		1995- (15 tagállam)		első kibővítés (20 tagállam)		második kibővítés (26 tagállam)	
	Stand.	Együtt	Stand.	Együtt	Stand.	Együtt	Stand.	Együtt
A Bizottság	1.0000	0.9985	1.0000	0.9998	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
MT Franciaország (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Németország (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Olaszország (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Egyesült Kir. (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Lengyelország (8)	-	-	-	-	0.8036	0.8036	0.8116	0.8116
Spanyolország (8)	0.8010	0.8013	0.8003	0.8004	0.8036	0.8036	0.8116	0.8116
Románia (7)	-	-	-	-	-	-	0.7778	0.7778
Belgium (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Cseh Köztársaság (5)	-	-	-	-	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Görögország (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Magyarország (5)	-	-	-	-	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Hollandia (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Portugália (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Ausztria (4)	-	-	0.6556	0.6556	0.6564	0.6564	0.6652	0.6652
Bulgária (4)	-	-	-	-	-	-	0.6652	0.6652
Svédország (4)	-	-	0.6556	0.6556	0.6564	0.6564	0.6652	0.6652
Dánia (3)	0.6269	0.6274	0.6167	0.6168	0.6192	0.6193	0.6242	0.6242
Finnország (3)	-	-	0.6167	0.6168	0.6192	0.6193	0.6242	0.6242
Írország (3)	0.6269	0.6274	0.6167	0.6168	0.6192	0.6193	0.6242	0.6242
Litvánia (3)	-	-	-	-	-	-	0.6242	0.6242
Szlovákia (3)	-	-	-	-	-	-	0.6242	0.6242
Ciprus (2)	-	-	-	-	0.5800	0.5800	0.5834	0.5834
Észtország (2)	-	-	-	-	-	-	0.5834	0.5834
Lettország (2)	-	-	-	-	-	-	0.5834	0.5834
Luxemburg (2)	0.5498	0.5504	0.5736	0.5737	0.5800	0.5800	0.5834	0.5834
Szlovénia (2)	-	-	-	-	0.5800	0.5800	0.5834	0.5834
EP 2 szavazat	0.5000	0.7002	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000
2 szavazat	0.5000	0.7002	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000
1 szavazat	0.5000	0.6001	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000
1 szavazat	0.5000	0.6001	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000

Az együttes döntési eljárásban, szemben a standard eljárással, a parlamenti aktorok nem kényszerülnek statisztika szerepre. A két kétszavazatos és a két egyszavazatos parlamenti aktornak negatív többséget kell kialakítania három szavazattal a hatból, és ez eltérő részvételi értékekkel ruházza fel őket. Értékük 0.6 és 0.7 között mozog. A Bizottságnak ezzel szemben mindig vétójátékos pozíciója van standard eljárás esetén, ám az együttes döntési eljárásnál meghatározó szerepe kiküszöbölhető, amennyiben a tagállamok 4 szavazatos abszolút parlamenti többség által megításmogatott egyhangú döntést hoznak. A félig-meddig háromkamarás együttes döntési eljárásnak ez a különös vonása előnyösebb a tagállamok, mint a parlamenti csoportok részvétele szempontjából, mint-hogy a tagállamoknak egyhangú konszenzusra kell jutniuk egy előterjesztést illetően, viszont a parlamenti küszöböt alig emeli az abszolút parlamenti többség alkotására ösztönző követelmény. Ily módon a tagállamoknak a parlamenti aktorokénál több hasznuk származik abból, hogy az együttes döntési eljárás esetében a Bizottságot ki lehet zárni (König 1997: 45). Mindazonáltal az együttes döntési eljárás javítja a parlamenti részvételmutatóját, az együttműködési eljárás félig-meddig háromkamarás jellege pedig továbbra is lehetővé teszi az Európai Parlament kívül rekedését (König-Bräuninger 1997a). Az Európai Parlament számbavétele nincs számottevő hatással a többi jogalkotó aktor részvételmutatójára, mert a további szavazó testület csupán hozzáadódik a tagállamok egyhangú győztes koalíciójához.

Ugyanebben az értelemben csak a tagállamokat érintik közvetlenül a belépések. A tizenöt tagra történt legutóbbi kibővítés növelte a nagy tagállamok részvételmutatóját, miközben a három szavazattal rendelkező tagállamoké csökkent. Ezzel szemben a kelet- és dél-európai országok belépése minden tagállam számára előnyös lesz. Ez ennélfogva teljesíti az alapszerződés reformjának előfeltételét, már amennyiben feltételezzük, hogy a tagállamok nem fogadnák el részvételüknek a kibővítés nyomán bekövetkező csökkenését. A kibővítés ugyanakkor jelentősen csökkentené a döntések megszületésének uniós rendszerszinten vett valószínűségét. Az Unió jogalkotó tevékenységének biztosításához az eljárási rend reformjának egyetlen útja kínálkozik: a döntések meghozatalának valószínűsége csak a Miniszterek Tanácsában érvényben levő szavazási küszöb leszállításával növelhető. A kérdés inkább az, mi jelenti majd a többséget, illetve az, vajon alkalmazhatók-e a szavazási súlyok a tagországok közötti aszimmetria kiegyensúlyozására.

IV. A SZAVAZÁSI KÜSZÖB LESZÁLLÍTÁSA, AVAGY A SZAVAZATOK ÚJRASÚLYOZÁSA

A kibővítés történelmi lehetőség Európa mesterséges megosztottságának felszámolására, ezért érdekesebb olyan stratégiák után kutatni, amelyek minél megfelelőbben szolgálhatják a jövő EU-jogalkotáshoz szükséges intézményi reform ügyét. E tekintetben a hogyan szavazzunk kérdése már eddig is meglehetősen sűrűlódásokra adott al-

kalmat. Még a brit konzervatívok is hajlandónak mutatkoztak az amszterdami kormányközi konferencia korai szakaszában arra, hogy elfogadják a többségi szavazás bizonyos mérvű kiterjesztését az EU-jogalkotás döntésvalószínűségének növelése végett. Ha arra van szükség, hogy az Unió jogalkotása hatékonyabban működjék, akkor egy dolgot nem lehet elfelejteni: szélesíteni kell a többségi szavazás alkalmazásának körét. A vita inkább arról fog folyni, vajon közelebről mi is hoz létre jogalkotási többséget. Néhány tagállam valószínűleg inkább csak akkor kerül többségi pozícióba, ha a szavazati súlyok különbségeket állítanak fel. Az egyhangú szavazás körülményei között minden tag egyenlő, míg a súlyozott szavazás a nagyobb tagállamokat hozza előnyösebb helyzetbe. A belépések és az új eljárások módosíthatják ezeket a kiváltságokat, s ez felveti a kérdést: hogyan változtatják meg a kibővítések az egyensúlyt a nagy és kis méretű tagországok között.

3. táblázat

Az egyéni részvételműtatók változása együttes döntéshozatali eljárásnál, az egyhangú döntésnél érvényesülő helyzethez viszonyítva, százalékban

$\frac{\omega(\text{Cod.}) - \omega(\text{Una.})}{\omega(\text{Una.})}$	1986–1995 (12 tagállam)	1995– (15 tagállam)	első kibővítés (20 tagállam)	második kibővítés (26 tagállam)
A Bizottság	-0,2	0	0	0
államok 10 szavazattal	-14,4	-13,7	-13,4	-12,8
államok 8 szavazattal	-19,9	-20,0	-19,6	-18,8
államok 7 szavazattal	-	-	-	-22,2
államok 5 szavazattal	-31,6	-30,9	-30,3	-29,6
államok 4 szavazattal	-	-34,4	-34,4	-33,5
államok 3 szavazattal	-37,3	-38,3	-38,1	-37,6
államok 2 szavazattal	-45,0	-42,6	-42,0	-41,7
EP csop. 2 szavazattal	66,7	66,7	66,7	66,7
EP csop. 1 szavazattal	33,3	33,3	33,3	33,3

A 3. táblázat feltünteti azokat a változásokat, amelyek az egyhangúság körülményei közötti maximális részvétellel összehasonlítva a minősített többségi szavazásnak az együttes döntési eljárásba való bevezetése következtében adódnak, és jelzi a bővítések okozta módosulásokat is. Ahogyan az már a 2. táblázatból is kitént, az alkalmazott eljárás nemigen módosít a tagállamok egyéni részvételműtatójának értékein. A kibővítés bármelyik szakaszát vizsgáljuk is, a standard és az együttes döntési eljárás

rásokra vonatkozó adatok megegyeznek. Csupán a Bizottság és a parlamenti aktorok vonatkozásában figyelhetünk meg értékváltozást, az utóbbiak helyzete a statiszta szerephez közelít standard eljárás esetén, míg aktív részvétel felé az együttes döntéseknél. A Bizottság szerepe mindkét eljárás esetében változik, miközben a parlamenti aktorok nyilvánvalóan nyerne az együttes döntési eljárás irányába való elmozdulásból, hiszen ez azzal jár, hogy aktívan vesznek részt az EU-jogalkotásban.

A 3. táblázat oszlopai azt mutatják, hogy a jogalkotási aktorokat eltérően érinti az átmenet az egyhangú szavazási módról a minősített többségi szavazási módra, mivelhogy a szavazatok súlyozása különbségeket hoz létre a tagállamok között. Az egyhangú szavazáshoz képest, amely minden tagállamot 1.0-es részvételemutatóval ruház föl, a minősített többség a 10 szavazattal rendelkező nagyméretű államok részvételemutatóját mindössze 10 százalékkal csökkenti. A két szavazattal rendelkező kis államokat ezzel szemben ez a lépés részvételi értékük mintegy felétől fosztja meg. A 3. táblázat sorai azt mutatják, hogy a további bővítések csupán minimális mértékben módosítják a tagállamok közötti arányokat. A nyolc szavazattal rendelkező, közepesnél valamivel nagyobb méretű államok részvételemutatója körülbelül 20 százalékkal csökken, az öt szavazatos közepes méretűeké mintegy 30 százalékkal, a négy szavazattal bíró, közepesnél valamivel kisebb államoké körülbelül 34 százalékkal, végül a háromszavazatos kisméretűeké mintegy 38 százalékkal csökken. Úgy gondoljuk tehát, hogy a tagállamok között a bővítések során viszonylag stabilan fennmarad az aszimmetria.

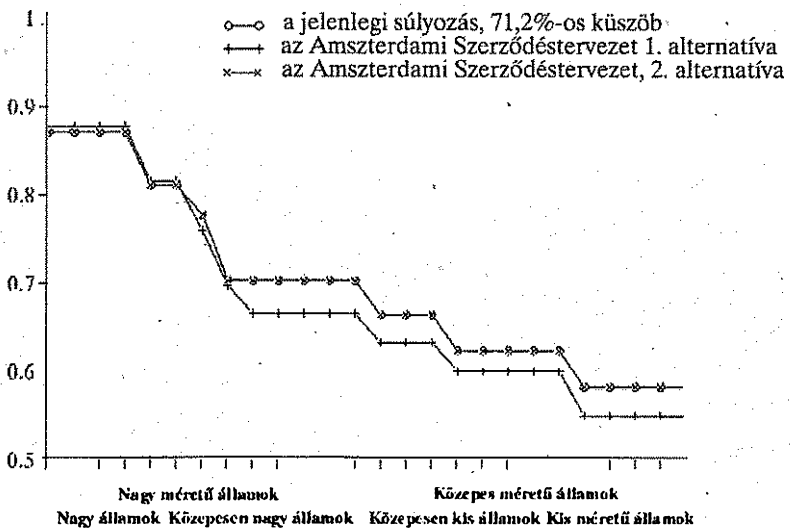
Az egyéni részvételemutató viszonylagos stabilitása ellenére a döntések megszületésének alacsonyabb valószínűsége meg fogja bénítani az Unió jogalkotó tevékenységét, amennyiben az eljárások változatlanok maradnak. Ezzel kapcsolatban az Amszterdami Szerződéstervezet (SN/600/97 1997: 113) két utat kínál a tagállamok részvételének újraszúlyozását illetően: az első szerint a nagyméretű tagállamok 25 szavazattal rendelkeznének, a legkisebbek pedig 3-mal; a második szerint a jelenlegi súlyozás megtartása mellett egy másik szavazási kör, quorum gondoskodnék az Unió összlakosságának legalább 60 százalékos képviselétéről. Ez idő szerint a kis országok lakosságnagyságukhoz mérve jelentősen túlreprezentáltak az Unió szavazótestületeiben. Ennek ellenére még a nagy országok sem képesek a szavazási súlyok átrendezésével kapcsolatban közös álláspontra jutni. Franciaország és Spanyolország szeretné növelni a nagyméretű országok szavazatainak súlyát, ezzel szemben Németország inkább a quorum-megoldás alkalmazását javasolja, amelynek népszerűsúlyozású szavazat volna a hozadéka. Franciaország ellenzi a német javaslatot, mert általában az róla a feltételezés, hogy Németországnak nagyobb súlyt ad, mint Franciaországnak.

Ha ezeket a javaslatokat a huszonhat tagúra kibővített Unió esetére alkalmazzuk, akkor a kiegészítő quorum alternatívája ugyanolyan hatással jár a döntések megszületésének valószínűségét illetően, mint a jelen javaslat: minősített többségi szavazásnál standard eljárásban a döntéshozatal valószínűsége a 116-szorosára nő, az együttes döntési eljárásban 72,5-szeresére, ha viszonyítási alapul az eddigiekhez hasonlóan az 1986-

os, egyhangúsági elvű Miniszterek Tanácsa helyzetét vesszük. Az előbbi alternatíva gyakoribb jogszabály-változtatást tenne lehetővé, a döntések megszületésének valószínűsége a standard eljárásnál a 157,9-szeresére nőne, együttes döntési eljárásban pedig körülbelül a 99-szeresére. Habár az első alternatíva némileg csökkenti a rendszerszinten mért leblokkolódási veszélyt, amíg a 71,2százalékos küszöb fennmarad, az EU működésének a biztonságosabbá tétele felé nem lehetséges jelentősebben előrelépni. Ráadásul a jelenlegi vita az egyéni szintre összpontosít. Ennélfogva az alapszerződés reformjának a döntő kérdése az, hogy a leblokkolódás veszélyét csökkentő szavazat-újrászűrés hogyan érintené a tagállamokat. A 2. ábra a szavazatok változatlan eloszlása esetén fennálló helyzethez viszonyítva mutatja be a tagállamok részvételi szintjére gyakorolt hatást.

2. ábra

Az Amszterdami Szerződéstervezet reformalternatívái

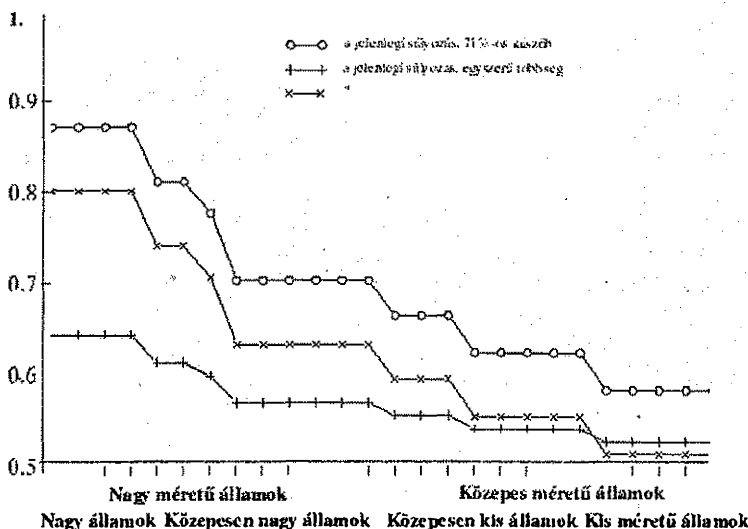


A 2. ábrán látható a tagállamok részvételi értékeinek az alakulása a jelenlegi súlyozás, illetve az Amszterdami Szerződéstervezetben vázolt két reformalternatíva esetén. A kiegészítő 60 százalékos quorum bevezetése nem okoz többlet nehézséget a jelenlegi súlyozású szavazatok 71,2 százalékanak az elérésében. Ezért egyéni szinten számítva nincs különbség a második alternatíva és a jelenlegi eloszlás között. Ugyanakkor az első alternatíva azzal, hogy előnyben részesítené a nagyobb tagállamokat, növelné a nagy és kis országok közötti aszimmetriát. Az intézményi reformnak erről az alternatívájáról azt tartják, hogy lehetséges trade-offot jelentene a kis (északi) tagok korai keleti bővítési céljaival szemben (Baldwin 1995: 478), holott a második alternatívának nincsenek újrael-

osztási következményei. A kiegészítő quorumot támogató Németország nagyobb előnyre tenne szert az egyszerű újrásúlyozás következtében.

Mindazonáltal az amszterdami alternatívák nem tudják garantálni az Unió működését. Az egyéni szint vizsgálata nagyon fontos, hiszen az intézményi reformot konszenzussal kell elfogadni, ám sem a jelenlegi elrendezés, sem a két amszterdami újrásúlyozási alternatíva nem tudja jelentősen csökkenteni az elakadás veszélyét. A 3. ábrán az uniós eljárási módok átalakításának olyan útját mutatjuk be, amely találkozhatna a tagállamok egyetértésével. A 3. ábra görbéi a változatlan helyzetet és az eljárási rend átalakításának két további alternatíváját mutatják be az egyéni részvétel szempontjából.

3. ábra



Az elakadási veszély csökkentése érdekében a szavazási küszöböt a jelenlegi súlyok megváltoztatása nélkül le lehetne szállítani az egyszerű többségre, ezt az alsó görbe mutatja. A nagy méretű tagállamok körülbelül 65 százalékos részvételművel rendelkeznek, és a kicsik sem kényszerülnének statisztika szerepre. Ugyanakkor nőne a tagállamok egyenlősége, amennyiben a Miniszterek Tanácsa-beli küszöböt az egyszerű többség szintjére szállítanák le. Ennél fogva a nagy országok elfogadják utasítani az egyszerű többségi szavazás alternatíváját, ám a 3. ábra középső görbéje olyan stratégiát rajzol föl, amely a részvételi görbe leszállítása révén megőrizné mind a tagállamok közötti különbségeket, mind pedig a működési hatékonyságot. A tagállamok közötti egyensúly elkerülése végett a nagyméretű tagállamoknak 80 százalékos körüli részvételművel volna, a közepesnél valamivel nagyobbaknak 60 százalékos körüli

rüli és így tovább. Értelemszerűen minden nagy ország kedvezően ítélné meg ezt a második alternatívát, amely csökkenti a leblokkolódásnak a további bővítés által megnövelt veszélyét.

V. ÖSSZEFOGLALÁS

Az 1997-es amszterdami kormányközi konferencia egyik fő témája az Unió intézményeinek a további bővítésre való felkészítése volt. Az illetékesek majdhogynem pozitív visszajelzései ellenére az Amszterdami Szerződéstervezet a tizenötök jelenlegi foglalkoztatási és stabilitási problémáira összpontosít, a további bővítésekhez szükséges intézményi reformot tovább halogatja. Az EU reformjának egy másik alternatívája a flexibilitás, ez az 1973-as első kibővítés óta divatos jelszó. Az olyan kifejezések, mint a flexibilitás, a változó geometria, a koncentrikus körök, a kemény mag és a több sebesség azt a gondolatot fejezik ki, amely szerint lehetővé kell tenni, hogy bizonyos tagállamok a többiek bevárása nélkül haladhassanak előre az európai integrálódás útján. Az olyan precedensek ellenére, mint például a Dánia és Nagy-Britannia érdekében elfogadott kivülmaradási klauzula vagy a monetáris uniós tagság kritériumai, a flexibilitás valójában ellentétes az *acquis communautaire*-rel, amely az EU törvények elfogadását minden tagállamtól megköveteli. Ennél fogva a flexibilitás elve az előterjesztések közötti szabad válogatást segítené elő és ezzel aláásná az Unió egységes piacát. Ennek megfelelően az Amszterdami Szerződéstervezet a flexibilitást az összes tagállam egyetértésétől, többségük részvételétől és az *acquis communautaire* fenntartásától teszi függővé (SN/600/97: 133).

A flexibilitás elvének másik veszélye, hogy másodrendű tagságot hozhat létre az Unión belül, amit egyébként némely tagok akár örömmel fogadnának, különös tekintettel a jövőendő bővítésre. Következésképpen a pályázó országokat csalódás tölti el az amszterdami eredmények láttán, hiszen nagyon számítottak arra, hogy végre pontos információhoz jutnak az uniós klubba való belépés feltételeit illetően. Ezért fordítottuk ehelyütt figyelmünket az intézményi reformra és dolgoztunk ki olyan megoldást a jövőendő bővítéssel kapcsolatban, amely az intézményi reform mindkét célját, tehát a funkcionális és a parlamenti integrációt is számításba veszi. Okfejtésünk a részvétel fogalmára épül, arra a fogalomra, amelyet sokszor hallunk emlegetni, de csak ritkán látunk alkalmazni az Unió intézményi reformjának vizsgálatában.

Részvétel-fogalmunk új módszerre utal, amely az eljárásmodozatok abszolút aspektusára vonatkozik. A relatív szavazóképeség fogalmától eltérően a részvétel nagy hangsúlyt helyez az erős és gyenge szabályok közötti eltérésre, amely különösen fontos a szabályok közötti konstitucionális választáskor. A részvétel két jelentése tárul fel a fogalom alkalmazásakor: az egyéni szinten vett abszolút részvétel és a rendszerszinten vett döntésvalószínűség. Egyéni szinten a részvétel annak a kockázata, hogy egy tagállam kizáródik a jogalkotási folyamatból. Vizsgálati eredményeink szerint, amennyiben az eljárási módok változatlanok ma-

radnak, a bővítés következtében minden tagállam részvételmutatoja emelkedni fog. Miközben a részvétel emelkedése csökkenti a kizáródás kockázatát, az új tagok belépése a rendszer szintjén csökkenti a döntések megszületésének a valószínűségét. Az intézményi reform elmaradása esetén fel kell készülnünk arra, hogy megnő a jogalkotási folyamat elakadásának veszélye.

Az eljárásmodozatok egyéni és rendszerszintű következményeinek meghatározásakor analízisünket a Bizottság, a tagállamok és az Európai Parlament között érvényesülő, a kormányközi elemzések által gyakran figyelmen kívül hagyott intézményközi interakcióra alapoztuk. A küszöb lejjebb szállítása növeli a jogszabály-változtatásra való képességet, amelyet az új tagok belépése és a parlamenti aktorok részvétele egyaránt fenyeget, hiszen mindkettő csökkenti a győztes koalíciók viszonylagos számát. Az abszolút részvételmutato a rendszerszintű következményen túl utal arra is, hogy az egyes mostani tagoknak mit kell tenniük a funkcionális integrációért. A részvételmutatok változásai jelzik a majdani kibővített Unió működési és parlamentáris gondjait. Az amszterdami alternatívák valójában a jogalkotási folyamatok leblokkolódásához vezetnek, amennyiben a nagyobb országok nem fogadják el a szavazási küszöbök leszállítását. Ennélfogva a súlyok új rendszerének nemcsak a tagországok közötti jelenlegi aszimmetriákat kell tiszteletben tartania, hanem csökkentenie kell, mégpedig a győztes koalíciók körének szélesítésével, a jogalkotás elakadásának a veszélyét is.

Fordította: Kiss Balázs

JEGYZETEK

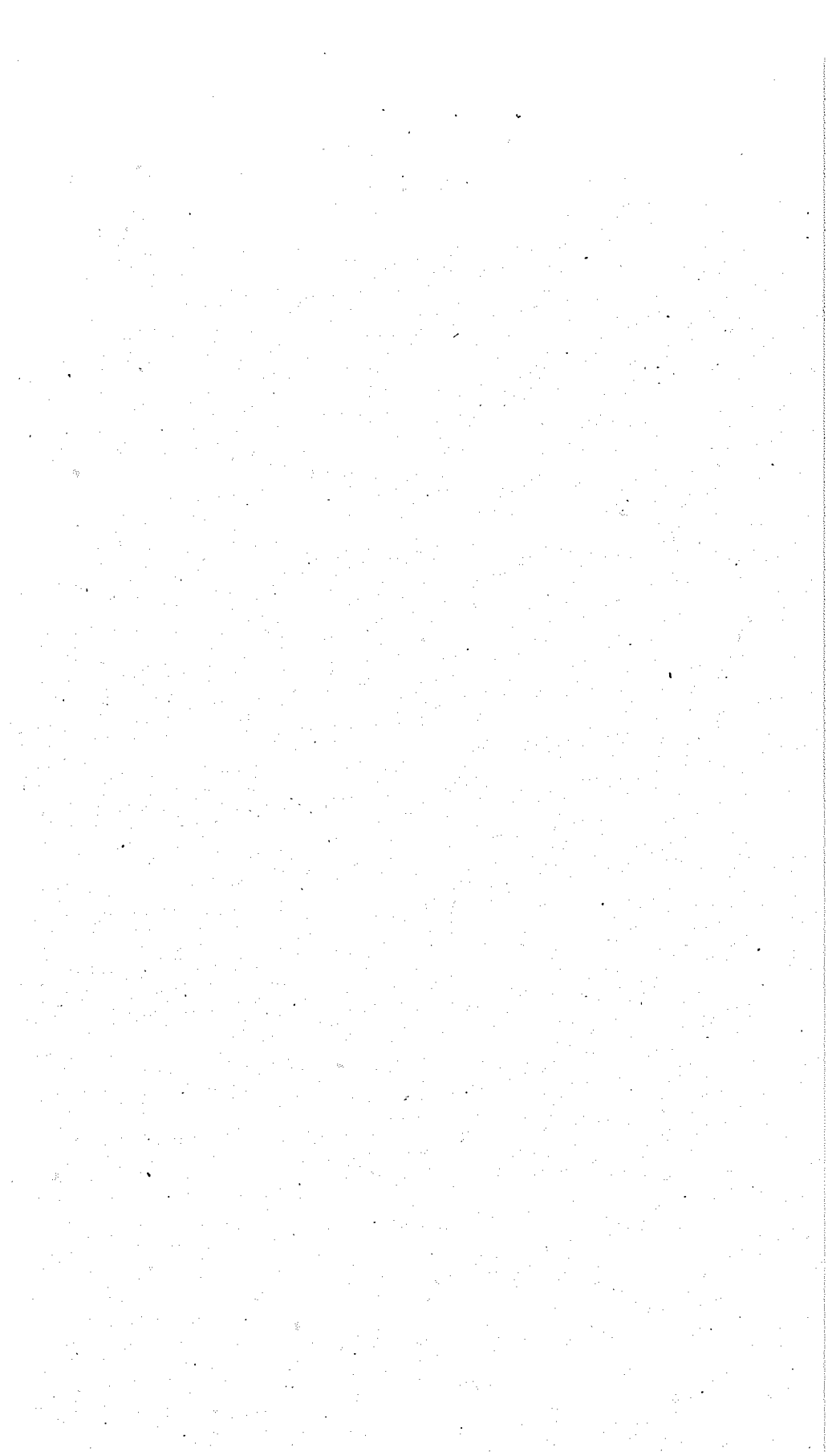
¹ Ami a bizottsági részjátékon belüli koalíciós problémát illeti, amellet érvelünk, hogy minden egyes bizottsági tagnak megvan a maga portfóliója, mindegyik fő hordozója a vezetői felelősségnek és független a Bizottság Elnökétől az EU jogalkotási döntéseivel kapcsolatos teendők meghatározása tekintetében. Ezért a Bizottságot mint az EU-jogalkotás egységes aktorát fogjuk fel, az illetékes bizottsági tagot pedig mint ennek ágensét (lásd ehhez Spence 1994: 92; Westlake 1994: 9). A Miniszterek Tanácsában az egyes kormányokat küldöttek képviselik, akik a saját kormányuk és a többi delegátus között közvetítenek (Johnston 1994: 27). A nemzeti kormányok instrukciókkal látják el a küldötteiket, akik azután egységesen szavaznak a Miniszterek Tanácsában (Sabsoub 1991: 40). Az Európai Parlamentben a parlamenti képviselők politikai csoport-elkötelezettségre bizonyult dominánsnak a koalícióalakításban, ezért a politikai csoportokat tekinthetjük az Európai Parlament súlyozott szavazatokkal rendelkező entitásainak. Hogy összehasonlíthatóvá tehesük a különböző bővítéseknek a tagok részvételmutatojára gyakorolt hatását, az Európai Parlamentet mint két nagyobb és két kisebb parlamenti csoportból összetevődő szavazó testületet fogjuk fel. A nagyobb csoportok két-két, a kisebbek egy-egy szavazattal rendelkeznek az abszolút többségi kritérium kielégítéséhez. Az Európai Parlament ilyesfajta leegyszerűsítő megközelítése nem rontja le vizsgálati eredményeinket. Először is azért nem, mert az abszolút többségi szabály alkalmazása esetén a döntések megszületésének valószínűségét nemigen befolyásolja az aktorok száma, másodsor pedig azért nem, mert a tagállamok egyéni részvételmutatoját nem módosítja az Európai Parlamenttel mint két- vagy háromkamarás játékkal való kiegészítés.

- ² Például egy négytagú bizottságban a támogató aktoroknak 16 koalíciója létezik. Az egyhangúság elvének érvényesülése esetén a döntések megszületésének valószínűsége $1/16$, mert kizárólag az összes aktort magába foglaló nagykoalíció képes a státus quo megváltoztatására. Egyszerű többségi szavazás esetén a döntéshozatal valószínűsége $5/16$ -ra emelkedik, mert a magányos aktorok kizárásának lehetősége ötre növeli a győztes koalíciók számát.
- ³ Egy négytagú bizottságban minden egyes aktor részvételmutatója az egyhangúság elvének érvényesülése esetén 1.0. Egyszerű többségi szavazásnál az egyéni részvételmutató $4/5$ -re csökken, mivel az öt győztes koalíció egyikéből mindig kimaradhat egy-egy aktor.

HIVATKOZÁSOK

- Baldwin, Richard E. 1994. *Towards an Integrated Europe*. London: Centre for Economic Policy Research
- 1995. The Eastern Enlargement of the European Union. *European Economic Review*, 39, 474–481.
- Brams, Steven J.–Paul Affuso (1985): New Paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers. *Electoral Studies*, 4, 135–139.
- Bräuninger, Thomas 1996. *Die Modellierung von Entscheidungsverfahren internationaler Organisationen am Beispiel der Meeresbodenbehörde. Teilnahme-, Mitwirkungs- und Durchsetzungschancen in einem institutionalisierten Regime*. Mannheim: Zulassungsarbeit
- Buchanan, James M.–Gordon Tullock 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Coleman, James S. 1971. Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to Act. In: Bernhardt Lieberman (ed.) *Social Choice*. New York: Gordon and Breach, 269–299.
- CONF/4001/97 1997. *Draft Treaty of Amsterdam. 19 June 1997*. Brussels
- Garrett, Geoffrey 1992. International Cooperation and Institutional Choice. *International Organization* 46: 533–60.
- Garrett, Geoffrey–George Tsebelis 1996. An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization*, 50: 269–299.
- Hagen, Jürgen v. 1997. Wirtschaftspolitische Aspekte der Osterweiterung der EU. In: Thomas König–Elmar Rieger–Hermann Schmitt (eds.) *Europäische Institutionenpolitik* (Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung, Vol. II.) Frankfurt a.M.: Campus: 380–396.
- Hosli, Madelaine O. 1996. Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 34: 255–273.
- Johnston, Mary 1994. *The European Council*. Oxford: Westview
- Johnston, Ronald J. 1995. The Conflict over Qualified Majority Voting in the European Union Council of Ministers: An Analysis of the UK Negotiating Stance Using Power Indices. *British Journal of Political Science*, 25: 245–288.
- Kapteyn, Paul–Pieter Verloren van Themaat 1990. *Introduction to the Law of the European Communities*. 2. ed. Deventer: Kluwer
- König, Thomas 1996. The Constitutional Development of European Integration. *Journal of Theoretical Politics*, 8: 553–559.
- 1997. *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- König, Thomas–Thomas Bräuninger 1997a. Europäische Integration: Institutionenpolitik zwischen Parlamentarismus und Intergouvernementalismus. In: Thomas König–Elmar Rieger–Hermann Schmitt (Hrsg.) *Europäische Institutionenpolitik*. (Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung, Vol. II.) Frankfurt a.M.: Campus, 267–288.
- 1997b. *The Constitutional Choice of Rules. An Application of the Absolute and Relative*

- Power Concepts to European Legislation. MZES Working Paper/ABII No. 17. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research
- Lane, Jan-Erik-Reinert Mæland 1995. Voting Power under the EU Constitution. *Journal of Theoretical Politics*, 7, 223-230.
- Lane, Jan-Erik-Reinert Mæland-Sven Berg 1995. The EU Parliament: Seats, States and Political Parties. *Journal of Theoretical Politics*, 7, 395-400.
- Ludlow, Peter 1991. The European Commission. In: Robert O. Keohane-Stanley Hoffman (eds.) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Col.: Westview: 85-132.
- Michalski, Anna-Helen Wallace 1992. *The European Challenge of Enlargement*. London: Royal Institute of International Affairs
- Nugent, Neill 1994. *The Government and Politics of the European Union*. 3. Aufl. Houndmills: Macmillan
- Pederson, Thomas 1994. *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*. London: Pinter
- Sabsoub, Jean-Pierre 1991. *The Council of the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Schneider, Gerald 1995. The Limits of Self-Reform: Institution-Building in the European Union. *European Journal of International Relations*, 1, 59-86.
- Shepsle, Kenneth A. 1986. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: Herbert F. Weisberg (ed.) *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon, 51-82.
- SN/600/97 1997. *Consolidated Draft Treaty Texts. 30 May 1997*. Brussels.
- Spence, David 1994. Structure, Functions and Procedures in the Commission. In: Geoffrey Edwards-David Spence (eds.) *The European Commission*. Essex: Longman: 92-116.
- Steunenberg, Bernard 1994. Decision Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150, 642-669.
- 1997. *Reforming Legislative Decision Making in the European Union: An Analysis of the Codecision Procedure and its Alternatives*. Twente: University of Twente (unpublished manuscript).
- Streit, Manfred E.-Stefan Voigt 1996. Toward Ever Closer Union - Or Ever Larger? Or Both? In: Dieter Schmidtchen-Robert Cooter (eds.) *Constitutional Law and Economics of the European Union*. Cheltenham, Elgar, 223-247.
- Tsebelis, George 1990. *Nested Games*. Berkeley: University of California Press
- 1994. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 88, 128-142.
- 1996. More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to Moser. *American Political Science Review*, 90, 839-844.
- Tsebelis, George-Geoffrey Garrett 1996. Agenda Setting Power. Power Indices and Decision Making in the European Union. *International Review of Law and Economics* (forthcoming).
- 1997. Why Power Indices Cannot Explain Decisionmaking in the European Union. In: Dieter Schmidtchen-Robert Cooter (eds.) *Constitutional Law and Economics of the European Union*. Cheltenham, Elgar, 11-31.
- Usher, John 1994. The Commission and the Law. In: Geoffrey Edwards-David Spence (eds.) *The European Commission*. Essex, Longman, 146-168.
- Westlake, Martin 1994. *The Commission and the Parliament*. London: Butterworths
- Widgrén, Mika 1995. *National Interest, EU Enlargement and Coalition Formation*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy



TÁJÉKOZÓDÁS

WOLF LINDER

A svájci politikatudomány fejlődése*

1. A TUDOMÁNSZAK INTÉZMÉNYESEDÉSE

Svájcban a politikatudomány kis tudományszaknak számít, a svájci egyetemeken művelt más társadalomtudományokhoz képest is, és még inkább nemzetközi összehasonlításban. A körülbelül harminc egyetemi tanári állás egyharmadát a Genfi Egyetem Nemzetközi Politika Tanszéke tartja fenn. Az összes egyetemi foglalkoztatott vonatkozásában is hasonló a helyzet, a 120 főállás hatvan százaléka jut Svájc nyugati részére (Rüegg 1992). Genf mindeddig az egyetlen központ, amely nagysága és ellátottsága tekintetében összehasonlítható egy európai egyetem politológiai tanszékével. Genf, Lausanne és Neuchâtel tanszékein régebben már kölcsönösen egyeztetett, ekvivalencia alapú képzés folyik, amely körülbelül kétezer hallgatóra terjed ki. A német nyelvű kantonokban főszaks politikológus-képzés csak Zürichben és Bernben folyik, és ott sem régóta. St. Gallenban csupán államtudományi képzés van. A német kantonokban tanuló mintegy ezer diák többsége csak mellékszakos. A tudományszaknak ebben az egyenlőtlen fejlődésében különböző helyi sajátosságok, illetve véletlen körülmények játszottak közre.

Svájcban a politológia fejlődése Nyugaton kezdődött. A Lausanne-i Egyetemen 1902-ben alakult meg az „École des sciences sociales et politiques”, Genfben a „Faculté des sciences économiques et sociales”, ugyanott 1927-ben pedig az „Institut universitaire de hautes études internationales” nyitotta meg kapuit. Politikai tudományoknak számítanak ekkor mindazok a tudományok, amelyek az állammal és a politikával foglalkoznak (Allan 1985). Lausanne és Genf ezzel kedvező előfelté-

* Eredeti közlés in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Vol. 2. No. 4. 1996. 71–91. old. Rövidített és szerkesztett fordítás: Szabó Máté

teleket teremtettek a politikatudomány második világháború utáni fejlődésének, amelyhez a nyugati kantonok kutatói még az „Association internationale de science politique, AISP” jó nemzetközi kapcsolatait is felhasználhatták. Így külföldi professzorokkal indulhattak az első svájci politológia tanszékek, John Goormaghtigh Genfben és az ismert kanadai Jean Meynaudot Lausanne-ban 1959-ben nevezték ki. Különösen az innovatív légkörű genfi egyetemen lendületes az oktatás és a kutatás kiépülése (Wemegah 1980). A fejlődés nemzetközileg orientált és tudományos szempontú. További tanszékek alapítása más francia kantonok egyetemein – így Fribourgban (Roland Ruffieux) és Neuchâtelban (Ernest Weibel) – erősíti a francia területeken a politológia korai fejlődését.

Nehezebben fejlődik a tudományszak a német területeken. Bern és Zürich „államtudományi” fakultásain a jogászok és a közgazdászok dominálnak. Svájci államjogászok egy része foglalkozik politológiai kérdésekkel is (Aubert 1974; 1983; Bäumlín 1978; Saladin 1984). Az államjogászok körében egy kisebbség próbálja előkészíteni a politológia kialakulását, például Marcel Bridel vagy Jacques Freymond a francia területeken. A jogászok nagy többsége a politológiát feleslegesnek tekinti, vagy a történészekhez hasonlóan a „segédtudományok” egyikének tartja. Erich Gruner történész és politológus, aki 1960-ban kapott kutatói professzúrát a Berni Egyetemen, jobbnak látja ha széles körű politológiai kutatásait „A svájci politika története és szociológiája” címen folytatja. Gruner nemzetközi hírneve, az éves *Chronik schweizerischer Politik* (1965-től) kiadása, valamint a svájci választásokkal kapcsolatos vizsgálatainak ellenére (VOX elemzések 1977 óta) intézetének folyamatos külső politikai támogatásra van szüksége a fennmaradáshoz. Így a politikatudományt egészen a hetvenes évekig mint a régóta folyó gazdasági, jogi és történeti képzés kiegészítőjeként fogják fel. Ebben az időszakban a politológia és a szociológia konkurálnak egymással kevésbé definiált kutatási területeik körülhatárolásában. St. Gallenben, Zürichben és Bernben a nyolcvanas években alakulnak ki a külpolitika, a belpolitika, az európai politika és az összehasonlító politika munkaterületei önálló professzori állások alapításával, illetve gyakorló politikusok felkérésével docensi feladatok ellátására félállásban. Basel azonban már a hetvenes években lemondott az önálló politikatudomány kialakításáról.

A német kantonokban a politikatudomány kiépülése hosszú ideig kétkedéssel és elutasítással találkozik a meggyökeresedett szakok részéről, azonban más oldalról a fejlődést elősegítő impulzusokat kap. A hetvenes években igény van a politológiai tervezéskutatásra, a kilencvenes években pedig biztonságpolitikai kutatásokra, mindkettő a zürichi „Eidgenössische Technische Hochschule” keretében szerveződik meg. A Lausanne-ban 1982-ben újjáalakult „Institut de hautes études en administration publique” egyszeriben három igazgatáspolitikai tanári állást kínál, és a kilencvenes években az Európa Intézet létrehozásával Basel is megnyitja kapuit a politológia előtt. A Svájci Nemzeti Kutatási Alap 1978-ban indítja el a „Döntéshozatali folyamatok a svájci demokráciában”, 1989-ben az „Állami intézkedések hatékonysága” és 1995-ben

a „Külpolitika” programokat, amelyek elősegítik a politológiai kutatás intézményesítését a svájci egyetemeken.

Az aktuális szempontú politológiai kutatás iránt szélesebb közvélemény is érdeklődik, azonban a negatív visszhangok nem maradnak el. Például a „VOX-elemzéseket” (1977 ff), amelyek áttekinthetővé tették a választópolgárok szavazói magatartásának összetevőit, mint a választás titkosságának megsértését kritizálták, vagy a sajtó bizonyos része az új társadalmi mozgalmak feltérképezését célzó vizsgálatokat (Kriesi–Levy 1981; Gruner–Hertig 1983) „ellenzékinek” minősítette. De ezek az idők elmúltak. A politológusok rendszeres szakértői a szövetség és a kantonok bizottságainak. Véleményükre kíváncsi a sajtó és a nyilvánosság, és kritikájukat elfogadják. Ezek a folyamatok kétségtelenül pozitív hatással voltak a tudományszak fejlődésére, lényegesen javult a pozíciója mind a tudomány és az egyetemek rendszerén belüli, mind a közérdeklődés tekintetében. Külföldi szakértők bevonásával 1993-ban felmérés készült a svájci társadalomtudományok helyzetéről, aminek eredményeképpen a tudománypolitikai szervek a politológiát a különösképpen támogatásra érdemes szakok közé sorolták.

A tudományszak svájci fejlődése szempontjából az 1959-ben alakult Svájci Politikatudományi Társaság kezdetben kiemelkedően fontos szerepet töltött be a nemzetközi kapcsolatok ápolása, az éves kongresszusok és munkacsoportjainak működése révén. 1960-tól évkönyveket ad ki, a nyolcvanas években négy kézikönyvet, és 1995 óta negyedévi folyóiratot jelentet meg az évkönyvek helyett.

A politikatudomány helyzete Svájcban stabilizálódott. A kutatás szakirányúvá válik, hazai és külföldi elfogadottsága növekszik. Az akadémiai-egyetemi kutatás mellett helyet kap a tudomány művelésében a gyakorlati orientációjú kutatás és a tanácsadás is. A nyolcvanas években megduplázódik mind a fő-, mind a mellékszakos képzést igénylő diákok száma, és a tudományos továbbképzésben is egyre többen vesznek részt.

A francia nyelvű politikatudomány korábbi túlsúlyával szemben megerősödött a német nyelvű tudomány Svájcban. Bernben a belpolitika túlsúlya a jellemző, és az összehasonlító európai profilt kell megerősíteni. Zürichben az egyetem és a Technische Hochschule politológusai közösen a biztonságpolitikára koncentrálnak. Mindkét tematikus iránytól azt várják, hogy emelje a politológia rangját a német Svájcban, különösen azért, hogy az elméleti képzés mellett empirikus orientációt is nyújtanak. A tudományszak a jogi, közgazdasági és történeti képzés mellett is polgárjogot nyer. A nyolcvanas években bővültek a nyugati, a francia egyetemeken végzettek pályaválasztási lehetőségei: egyre többen kerülnek nagy ipari és szolgáltató vállalatokhoz tanácsadóként, vagy a médiumokhoz, és már nem csupán a hagyományos közigazgatási, politikai szervezeti és egyetemi karriert választják.

A német nyelvű Svájc politikatudományában az egyetemen belüli elismerés helyett, illetve annak kompenzálására az egyetemen kívüli szférából jön az elismerés, amely a későbbiekben a kutatás támogatásának megnövekedéséhez vezet. Szemben a nyugati Svájc politológiájának „exogén” fejlődésével, amely más országok mintáinak követésén alapul,

a német Svájcban inkább „endogén” folyamatról beszélhetünk, a politológia itt az egyetemek fakultási szituációinak megfelelően fejlődik, sajátos mellék- és kiegészítő szakok létesítése révén. A svájci politikatudományt összességében pragmatikus orientáció jellemzi, amelyet nem annyira a nemzetközi eleméleti viták, mint inkább a svájci politikai rendszer gyakorlati igényeinek a követése jellemez. A francia nyelvű diszciplína túlsúlya – a politológus állásoknak körülbelül a fele még ma is a nyugati területeken található – a kapcsolatok, a kölcsönös recepció és a személyi csere révén ösztönzően hatott a különféle tudományos kultúrákra. Ehhez járul még a külföldi professzorok hatása a svájciakra, akiknek sokat köszönhet a szak felívelése. A nemzeti tudomány- és kutatópolitikai intézmények támogatása és a politológia szolgáltatásai iránt megnövekedett igények döntően hozzájárultak ahhoz, hogy megszűnjék a hátrány más szakokkal szemben. A diákok számának folytonos növekedése jó érveket szolgáltatott az egyetemen belüli helyzet megerősítéséhez. Ma a politológiát aktív és innovatív szaknak ismerik el a társadalomtudományokon belül.

Melyek a jövő perspektívái? Új országos program segíti elő a svájci társadalomtudományok professzionalizálódását és nemzetközivé válását. Azonban a kis társadalmak korlátai itt is megmutatkoznak: Svájcban az egyes tudományzakoknak csak néhány területen van módjuk a specializációra. Ez alól nem kivétel a politológia sem, amelynek négy vagy öt súlyponti témaköre alakulhat ki. Azonban a relatíve kis méret nem csupán korlát, hanem esély is, a viszonylag kisszámú intézményt kooperációra készíti egy-egy téma kutatásában. Ugyancsak svájci sajátosság a viszonylag közvetlen kapcsolat a gyakorlati politikával, amelyet a tudományszak publikációkkal, a kutatási és a tanácsadási feladatok ellátása és a médiában való jelenlét révén befolyásolhat.

A svájci politológiai kutatások eredményeit négy területen tekintem át:

- a svájci „konszenzusos demokrácia” (Konkordanzsystem) és intézményei,
- politikai magatartás és közvetlen demokrácia,
- külpolitika és nemzetközi viszonyok,
- policy-kutatás és értékelés.

2. A SVÁJCI „KONSZENZUSOS DEMOKRÁCIA” ÉS INTÉZMÉNYEI

2.1. A „konszenzusos demokrácia” nemzetközi összehasonlításban

A belpolitika-kutatás a svájci politológia súlypontját képezte az utóbbi húsz évben. A svájci kormányzati rendszer strukturáit és funkcionális összefüggéseit, politikacsinalási és végrehajtási folyamatait eléggé alaposan feltérképezték a kutatások (Urio 1985; Kriesi 1995; Linder 1987; 1994; 1996; Gabriel 1990; Rey, J. N. 1990; a történeti fejlődésről Gruner

1964; Linder 1983). A svájci politikai rendszert hosszú ideig nem csupán a „politikai integráció paradigmatis példájaként” tartották számon (Deutsch 1976; McRae 1983), hanem egyszersmind a multikulturális együttműködés eredményének (Montville 1990) és „különleges esetnek” tekintették. A svájci kormányzati rendszert azelőtt, egyrészt közvetlen demokratikus jellege, másrészt a kantonok és népcsoportok „konszenzusos demokráciájára” épülő kormányzata miatt nem lehetett – sem intézményes felépítése, sem pedig hatalom- és konszenzus-kialakulási folyamatai alapján – egy kategóriába sorolni más politikai rendszerekkel. Ez a felfogás, a történeti-összehasonlító politológiai kutatások eredményeinek köszönhetően, mára megváltozott. Az olyan „konszenzusos demokráciák”, mint a svájci, Arend Lijphart (1984) szerint a demokrácia sajátos típusába tartoznak, amely ellenmodellje a parlamenti típusú többségi demokráciáknak, a „westminsteri modellnek”. A „konzociális demokrácia”, „konszenzusos demokrácia”, avagy a német „Konkordanzsystem” kifejezések írják le azt a kormányzati rendszert, amelyet ideáltípusosan a következő ismérvek jellemeznek:

- a kormányzati hatalom pártkoalíciók belüli nagyon éles megosztása,
- a hatalmi ágak formális és informális elválasztása,
- valódi kétkamarás rendszer,
- többdimenziós többpártrendszer,
- arányos választójog,
- föderalizmus és decentralizáció,
- írott alkotmány, a kisebbségek jogainak garantálásával.

Csak nemrégiben vált világossá Lijphart összehasonlító munkái alapján, hogy a svájci rendszer nemzetközi összehasonlításban nem érthetően, különleges eset, hanem a „konszenzusos demokráciából” a többségi demokráciába való átmenet ideáltípusos esete. Gerhard Lehmann (1967) az „arányos demokráciáról” (Proporzdemokratie) készített elemzéseiből kitűnik, hogy a „power sharing” eme rendszerében a strukturális kisebbségeknek kedvezőbbek a beleszólási lehetőségeik, mint a többségi demokráciákban. A svájci politológusok a hetvenes évektől elemezték az arányos rendszernek a multikulturális társadalom nyújtotta előnyeit: a soknyelvű, vallásilag megosztott, közös kulturális tradíciókat nélkülöző svájci társadalom nagyrészt éppen intézményeinek, föderális autonómiájának és arányos hatalommegosztásának köszönheti integrációját és identitását. Hogy ebben a folyamatban a történeti és társadalmi adottságok voltak e az irányadók, mint azt Jürg Steiner (1974) klasszikus tanulmánya mellett külföldi szerzők is állítják (Barber 1974), vagy maguknak az intézményeknek volt-e konstitutív hatása (Linder 1994; Kriesi 1995), azt nem kívánjuk itt eldönteni. Azonban semmiképpen sem feledkezhetünk meg Neidhardt (1970) felismeréséről, aki alapozó jellegű tanulmányában a svájci politikai rendszert elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a népszavazás közvetlen demokratikus intézményéből nem csupán a konszenzusteremtés igénye következik, hanem struktúraalakító kényszerek is szükségessé teszik az arányos rendszer kiépítését – ennek köszönhető a svájci esetben a kormányzati rendszer huszadik századi átalakulása, áttérése a többségiről az arányos demokráciára.

Az elméletek a „konszenzusos demokráciáknak” nagyobb integrációs, de csekélyebb innovációs képességeket tulajdonítanak (Michalsky 1991). Ebből a perspektívából értelmezhető a svájci rendszer politológiai kritikája is. A legrégebb kritikai megítélés szerint (Gruner 1956) a korporatív politikacsínálás fölöttébb egyenlőtlen mechanizmusokat teremt a formális politikai intézmények arányos hatalommegosztásához képest. A pluralizmus problémáit emelte ki Kriesi (1980) is, aki elit- és döntéshozatali struktúrák elemzésével két dolgot állított előtérbe: az erőteljes pluralista értékelkötelezettség és a közvetlen demokrácia intézményei ellenére is vannak a politikai döntéshozatalnak olyan szakaszai, amikor viszonylag kevés szereplő nagyfokú hatalomkoncentrációja következik be, és a konszenzusos rendszerek sem biztosítják az igazán arányos hatalmi megoszlást, ha a politikai baloldal csak „formálisan kooptált” (Rey, J.-N. 1990). Még tovább megy Masnata (1991), aki elitelméleti vizsgálatában kimutatja az integráció kulisszái mögött a gazdasági és politikai elitek töretlen hatalmát.

Ezek és más munkák a pluralizmuskritika szemléletével közelítik meg a svájci rendszert. Fritz Scharpf (1970) szerint a politikai pluralizmus, éppen amikor intenzív és decentralizált politikai részvételi lehetőségeket kínál, mint a svájci konszenzusos demokráciában, egyszersmind a „kialakult érdekek békés elfogadtatásához” vezethet, amelyben hiányzanak a megfelelő fórumok a strukturálisan hátrányos helyzetben lévők érdekeinek kihordására. Germann (1975) mutatta ki nagyhatású habilitációs disszertációjában, hogy miként alakul át a svájci konszenzusos demokrácia a bipoláris konkurencia rendszerévé. Ennek a rendszernek a nagyobb reform- és innovációs képessége azonban a közvetlen demokrácia, a föderalizmus és a kétkamarás jelleg visszaszorulásával jár (Linder 1991). Mindez nem zavarta a svájci közgazdászokat (Borner–Brunetti–Straubhaar 1990) abban, hogy a kilencvenes években éppen a nagyobb versenyképesség érdekében szorgalmazzanak ilyen irányú reformokat. Azt a kérdését egyébként, hogy az arányos rendszerek kisebb innovációs képességével kapcsolatos feltételezés helytálló-e Svájc esetében, ma még nem is tudjuk empirikus megalapozottsággal megválaszolni. Keman (1996) azt mutatta ki, hogy Svájc gazdaság- és szociálpolitikája európai összehasonlításban az élvonalba tartozik, éppen a relatív problémamentes konfliktusmegoldási képesség miatt, amely a szociális partnerségen és a politikai megegyezések intézményes rendszerén alapul. A svájci rendszer reformja még napirenden van, hiszen harminc éve nem történt semmi az alkotmány átfogó revíziójának érdekében, amelynek intézményes alternatívái állandóan foglalkoztatják a svájci politológiát (SVPW-Jahrbuch 1990, Zukunft des Staates).

2.2. Kormány és parlament

Relative keveset foglalkozott a politikatudomány a parlament és a kormány viszonyával. Ez a viszonyrendszer a bizalmatlansági indítvány intézményének hiányában a kölcsönös függetlenséggel jellemezhető,

ugyanakkor megvannak az amerikai „checks and balances” rendszeréhez hasonló kölcsönös biztosítékok. Annál többen elemezték a svájci ún. kollegiális rendszert, amelynek lényege az, hogy a kormányzat hét azonos jogokkal rendelkező szövetségi tanácsból és egy pusztán formális hatáskörű, évente változó szövetségi elnökből áll (Klöti 1990b). Ugyancsak felkeltették a politológia figyelmét az olyan kérdések, mint

- az összpárti kormányzás,
- a kormány 35 éve változatlan négypárti jellege (Altermatt 1991),
- a koncepcionális politika (Linder et al. 1991.; Klöti 1985),
- a lehetséges kormányzati reform (Germann 1994).

A parlamentarizmus kutatás a korai kezdemények (Gruner et al. 1966; 1970; Kerr 1981) ellenére sem folyamatos Svájcban. A nyolcvanas években a bizottsági rendszer működése és a parlamentnek a döntéshoztali folyamatban betöltött szerepe álltak az érdeklődés középpontjában. Ochsner (1987) szerint a svájci parlament inkább dolgozó, mintsem fecsegő parlamentnek tekinthető, dacára annak, hogy csekélyek a forrásai és a professzionalizációja, hiszen félállású grémium (Riklin–Ochsner 1984).

2.3. Pártok és új társadalmi mozgalmak

A svájci többpártrendszer történeti fejlődése jól dokumentált (Gruner 1977), ezzel szemben hiányzik az újabb fejlődés feldolgozása (SVPW Jahrbuch 1986, Politische Parteien und neue Bewegungen). Újabb alapvető tézisek, mint a clevage-ok „dealingment” vagy „realigning” folyamatai, helyet kaptak ugyan a pártrendszer vizsgálatában, de eddig, a pártokhoz kötődések meglazulása témakörétől eltekintve, nem kaptak alátámasztást az empirikus társadalomkutatástól. Rendelkezésre állnak azonban empirikus és elméletileg egyaránt megalapozott kutatások a kommunális pártokról (Ladner 1991; Geser et al. 1994) és a politikai elittről (Ayberk et al. 1991).

A viszonylag kevésbé profilírozott pártkutatással szembeállítható a fejlett mozgalomkutatás, különösen az új társadalmi mozgalmak kutatása, amely a hetvenes évek óta folyik Svájcban. Kriesi és Levy tanulmányai a békemozgalmakról, az atomellenes, a diák-, a parasztmozgalmakról, a jurai szecessziós mozgalomról bemutatják kialakulásuk mozgatórugóit, elemzik akcióik formáit és társadalmi-gazdasági összetételüket. A baloldali, az alternatív és a konzervatív tiltakozó potenciálokat különböztetik meg és elemzik ezekben a kutatásokban. Hogy a tiltakozásra nézve nem csupán a politikai kultúra tradíciói, hanem az intézmények sajátosságai is meghatározóak, azt Kriesi (1995 a) újabb, a jobboldali extrémizmusról készült tanulmányában mutatta meg.

Svájc határain kívül is érdekes lehet annak bemutatása, hogyan kezeli a „konszenzusos demokrácia” a tiltakozó mozgalmakat. Epple-Glass (1991) tézise szerint a népszavazás és a népi kezdeményezés közvetlen demokratikus intézményei kedvező lehetőségeket biztosítanak az új társadalmi mozgalmaknak megnyilvánulásaihoz, és arra is, hogy a helyi

szintről átlépjenek az országos politizálás arénájába. Ugyanakkor ebben a modellben a hatóságoknak módjuk van arra, hogy a kompromisszumos javaslatokkal megszelidítsék a tiltakozási igényeket: a mozgalmaknak a politikai rendszer minden szintjén nyílt, a polgári részvételt lehetővé tevő tervezés rendszerében kell megnyilvánulniuk (Bassand 1986; Linder et al. 1992). Mindkét csatorna az alternatív politika intézményesedéséhez vezet, a programok tekintetében csakúgy, mint a mozgalmak szerveződésében, amit a zöld párt fejlődése is mutat. Ez persze nem jelenti az alternatív mozgalmak végét, hanem a politikailag aktív polgári kultúra kiterjedését olyan polgárookra, akik nem csupán egy politikai párthoz kötődnek, hanem szűkebb politikai közösségüket a béke-, a környezet-, avagy a nőmozgalmakban találták meg, és a politikai nyomásgyakorlás több formáját is alkalmazzák.

2.4. *Föderalizmus*

A svájci föderalizmus intézményes hasonlóságokat mutat a némettel, avagy az amerikaival, de más a történeti háttere és mások a funkciói. A politológiai irodalom nagy része röviddel ezelőttig még a 26 kanton intézményes sajátosságainak leírásával foglalkozott (Weibel 1990; Stadlin 1990), a 3000 község politikájának problémáival (Linder 1991), valamint a horizontális és a vertikális politikaformálás viszonyának kérdéseivel (Handbuch Politisches System Vol. 3. 1984; Nüssli 1985). A kantonok intézményes, kulturális és vallási sokfélesége az összehasonlító tanulmányok sokaságának lehetőségét kínálja (Moser 1987), amelyet azonban eddig nem aknáztak ki eléggé. A centralizációs tendenciák kudarcát a svájciak számára elégségesen magyarázzák az államiság kialakulásának történeti körülményei és a közvetlen demokratikus intézmények hatásai, azonban nemzetközi összehasonlító kutatás eddig még nem volt erről (Linder 1996). A világ új demokráciái számára vonzóaknak tűnnek a svájci intézmények a multikulturális problémák feloldására. A svájci jogászok és politológusok azon munkálkodnak, hogy kimutassák e hatás érvényesülésének feltételeit: egyrészt a föderalizmus a strukturális kisebbségek autonómiáját csak a társadalom térbeli szegmentálódásának esetében biztosítja, másrészt az össztársadalmi konszenzus csak úgy jöhet létre, ha nem esik egybe túl sok konfliktusvonal a tagállamok avagy régiók határaival (Samardžić–Fleiner 1995; Linder 1994).

2.5. *Az érdekszervezetek és a korporatizmus*

Azt a jelenségkomplexumot, amelyet a nemzetközi politikatudomány a nyolcvanas évek egyik konjunktúra-irányzataként a „korporatizmus” címszó alatt tárgyal, a svájci kutatók az „érdekszervezetek államának” (Verbandsstaat) nevezik. A gazdasági szervezetek erős pozíciói a svájci politikában egészen a 19. század végéig nyúlnak vissza, és a második világháborút megelőzően, illetve azt követően válnak a rendszer struktu-

rális elemeivé (Gruner 1956). A politológiai érdeklődés újabban olyan témákra irányul, mint az érdekszervezetek funkciója a parlamentet megelőző kompromisszumkeresés folyamatában, és a „referendumhatalom” (Neidhardt 1970; Lehner 1987) felhasználása, pozíciójuk a közpolitikák kialakulásában (Höpflinger 1984; Farago 1987), avagy, mint a „parállami” szervezetek szerepe a politikai feladatok végrehajtásában (Ackermann–Steinmann 1982; Jörin–Rieder 1985). A svájci rendszer az alábbi sajátosságokat mutatja a nemzetközileg ismert korporatizmus-modellhez képest (Armingeon 1996):

- nincs „egyensúly” a munkaadói és a munkavállalói érdekszervezetek között;
- a szakszervezetek relatíve súlytalanok;
- a korporatizmus nem csupán tőke és munka konfliktusainak megoldására koncentrál, hanem jelen van a politika valamennyi területén;
- a korporatista struktúrák fragmentáltak és decentralizáltak;
- mindez fragmentált eredményekhez és a gazdaságpolitikában kifejezett ágazati protekcionizmushoz vezet.

2.6. Kommunális politika

A helyi társadalmak és a közvetlen demokrácia viszonya külföldi kutatók érdeklődését is felkeltette (Barber 1974). A svájci kutatók eredményei határozottan az ellen szólnak, hogy létezik harmonikus kisközösség, amelyben eltűnik a hatóság és a nép ellentéte. A kis hegyi közösségek konfliktusait elemzi Windisch (1976) érdekes tanulmánya, amely az azóta letűnt családi klánok vetélkedését mutatja be a helyi politikában. Az amerikai „community power” tanulmányok által inspirált svájci kutatók szerint (Bassand 1974; Basand–Fragnière 1976) a közvetlen demokrácia intézményeinek befolyása a svájci városokban ambivalens, felismerhető ugyan legitimációs és integrációs hatásuk, azonban a helyi elittek értik a módját annak, hogyan zárják ki bizonyos alapvető döntések közvetlen demokratikus eszközökkel történő utólagos ellenőrzését.

A korábbi tanulmányok alapul szolgálhattak volna a helyi politika szélesebb körű kutatásához (Linder 1980), mégis inkább a szociológusok olyan kérdésekkel foglalkoztak, mint a milícia-rendszer és a közigazgatás viszonya (Geser et al. 1987), vagy újabban a lokális pártok kérdésköre (Ladner 1991).

3. POLITIKAI MAGATARTÁS ÉS KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

3.1. Választás- és szavazáskutatás

Svájc a választáskutatás számára különösen érdekes ország, hiszen a referendum (Neidhardt 1970; Delley 1978) és a népi kezdeményezés (Sigg 1978; Werder 1978) intézményei hatására gyakoriak a föderális rendszer mindhárom szintjén a szavazások. Szövetségi szinten évente legalább

10–15 alkalommal szólítják a polgárokat az urnákhoz. A svájci kantonok sokfélesége kiválóan alkalmas arra, hogy a politikai magatartás kialakulásának kontextusát vizsgáljuk. Ezek az előnyök azonban ugyanakkor hátrányt is jelentenek a kutatás számára. A kantonális és a kommunális választások vizsgálatához többnyire nincsenek megfelelő pénzeszközök, és ezek a korlátok az országos szavazások eredményeinek vizsgálati lehetőségeit is behatárolják. Először 1995-ben jött létre a berni, genfi és zürichi egyetemei közötti együttműködés eredményeként olyan, a nemzeti kutatási alap finanszírozta projekt, amely 7000 interjúval országos szinten és 10 kantonban tanulmányozza a választói magatartást, különös tekintettel a regionális politikai kultúrák szerepére (Farago 1995).

1977 óta a legnagyobb szabású választáskutatások a VOX-elemzések, amelyek Bern, Genf és Zürich intézményeinek együttműködésére épülve a szövetségi választásokat követő lekérdézésen alapultak, és fő hozadéku a polgárság részvételének, értékorientációinak és attitűdjeinek, véleményképzési folyamatainak jobb megismerése volt. Az újabb vizsgálatok a VOX- és más felmérések alapján igyekeznek intézményes és más kontextuális adatokat is felhasználni (Nef 1980; Gruner–Hertig 1983; Joye 1984; Gilg 1987; Linder et al. 1991; Papadopulos 1994; Kriesi 1993).

A svájci szavazás- és választáskutatás eredményei megerősítik a politikai részvételre irányuló nemzetközi kutatások által feltárt trendek érvényességét, amilyen a választási részvétel fokozatos csökkenése a második világháború után, az alacsonyabb társadalmi státusú rétegek távolmaradása, a csökkenő kötődés a politikai pártokhoz. A közvéleményt sokkolja a politikától való növekvő távolmaradás, a kutatás azonban differenciáltabb eredményeket könyvelhet el: ha nem tekintik a választási részvételt a politizálás kizárólagos formájának, hanem figyelembe veszik az érdekcsoportokban és más politikai csoportosulásokban kifejtett tevékenységet is, akkor a politikai részvétel egyik formája visszaszorul, más formák lépnek a helyébe.

3.2. A közvetlen demokrácia hatásai a döntéshozatalra

Az amerikai és a svájci demokrácia 19–20. századi fejlődése megcáfolja azt a gyakran hangoztatott kifogást, mely szerint a közvetlen demokrácia intézményei összeegyeztethetetlenek a modern ipari társadalmak komplexitásával. Azt persze meg kell jegyeznünk, hogy a polgárság ellenőrizheti ugyan a politikai döntéseket népszavazás kezdeményezésével, és a népi kezdeményezés útján új politikai témákra irányíthatja a döntéshozók figyelmét, a döntéshozatal súlypontja mégiscsak a parlament. A képviseleti és a közvetlen demokrácia elemeinek összekapcsolását ezért „félközvetlen demokráciának” nevezhetjük (Möckli 1994; Rhinow 1984).

A képviseleti, avagy a „félközvetlen” demokrácia előnyeiről és hátrányairól folytatott vita ma nem kevésbé polarizált, mint Jefferson és Madison, az amerikai alkotmány „Alapító Atyái” idejében. Egyetérthetünk Cronin (1989) véleményével, amely szerint mindkét demokrácia-

modell támogatói túlértékelik az általuk preferált megoldást. Szerinte a közvetlen demokrácia:

- növelheti a hatóságok felelősségét és rezponzivitásukat a polgárok irányában,

- elérhetőbbé teszi a politikai arénát a nehezebben megszervezhető érdekek számára,

- előnyös a „single-issue” csoportoknak az átfogó és hosszabb távra szóló programokat kialakító politikai pártokkal szemben.

Cronin ugyanakkor úgy véli, hogy a közvetlen demokrácia:

- nem idézi elő szükségképpen a törvényhozás avagy a politikai programok minőségének rosszabbodását,

- nem helyezi át a törvényhozás centrumát a parlamentről a népre.

A népszavazások és a népi kezdeményezések kimenetelét illetően Cronin megállapítja, hogy ebben szerepe van a kampányok finanszírozásához szükséges pénzeszközöknek.

3.3. A közvetlen demokrácia hatásai a politikai rendszerre

A közvetlen döntésbefolyásolástól célszerű megkülönböztetni a politikai rendszer fejlődésében észlelhető indirekt hatásokat, amelyek közül a svájci politológia négy tendenciát emelt ki.

Az egyik első és alapvető jelentőségű megfigyelés Neidhardté (1970) a népszavazásnak a rendszert formáló hatásairól. Mint említettük, ez nem más, mint intézményes kényszer a kormányzat megegyezésre való készségét elősegítő döntéshozatali struktúrák kialakítására, arra, hogy az összes nagyobb politikai pártot és az érdekszervezeteket bevonják a törvényhozásba (e tézis kritikáját lásd Auer–Delley 1978).

Másodikként a régebbi munkák főként a közvetlen demokratikus jogosítványok integrációs hatásait hangsúlyozták (Sigg 1978; Werder 1978). Ez egyaránt érvényes a vallási felekezetek, a nyelvi csoportok és a munka és a tőke közötti konfliktusok áthidalására.

Harmadsorban az elemzések abból indulnak ki, hogy a népszavazási jogosítványok következtében a szövetségi szint későn és csak csekély mértékben vállalja a feladatok ellátását és a hatásköröket.

Végül, de nem utolsósorban arra a kérdésre keresnek választ, hogy vajon a félközvetlen demokrácia nagyobb befolyást kínál-e polgárainak a politikára, mint a képviseleti rendszerek. Ennek vizsgálatára Linder (1994) olyan elméleti modellt javasolt, amely trade-off összefüggést állapít meg a választások és a népszavazások révén elérhető befolyásolás között. Eszerint a képviseleti többségi rendszerek maximalizálják a választások útján történő befolyásolást, mivel a kormányváltás itt arra szolgál, hogy lényeges változásokat hozzon a kormányzati politikában. Fordítva van ez a közvetlen demokratikus modellben, az ideális esetben megvan a közvetlen demokratikus modell utólagos kontrolljának összes előnye és a befolyás a népszavazás útján érvényesül. A trade-off abban áll, hogy a parlamentáris rendszerek nem bírják el a közvetlen demokratikus nyitást, mivel ez veszélyeztetné a kormányzó többség politikai megbízatá-

sát, míg fordítva, a közvetlen demokratikus rendszereknek széles politikai koalíciókra kell bízniuk a kormányzást, ami csorbítja a kormányváltás lehetőségét a választások alkalmával. E tézis szerint az életképes demokratikus rendszereknek vagy a választások, vagy pedig a népszavazások befolyását kell maximalizálniuk, de a kettő együtt és egyszerre nem megy. Ennek a modellnek a svájci kantonok közötti összehasonlító vizsgálata rendelkezésre áll (Linder–Delgrande 1995), de nemzetközi összehasonlító vizsgálatokra volna szükség továbbfejlesztéséhez.

4. KÜLPOLITIKA ÉS NEMZETKÖZI VISZONYOK

A politológiai munkák főárama régóta Svájc mint semleges kisállam különleges státusára irányul, amely ugyan gazdaságilag integrálódott a nemzetközi kereskedelembe és szervezeteibe, azonban a második világháború óta nem tagja az ENSZ-nek, a NATO-nak vagy az Európai Uniónak, és a határozott külpolitikai el nem kötelezettség politikáját folytatja (Frei 1983; Kreis 1992; Gabriel 1994).

Több munka elemzi a svájci semlegesség politikáját, illetve biztonság- és kereskedelempolitikai hatásait. Az 1989-ben bekövetkezett európai változások hatására egyre erőteljesebb a semlegességi politika bírálata (Riklin 1991; Gabriel 1992; Kux 1994). Elsősorban arról a központi kérdésről van szó, hogy a Kelet–Nyugat konfliktusban a semlegesek nyújtotta előnyök elvesztése, illetve a kollektív biztonsági rendszerek megnövekedett jelentősége miatt nem vezet-e a semlegesség elszigeteléshez, avagy ahhoz, hogy külső szemlélők a „potyautas” szerepét tulajdonítsák Svájcnak (Bächler 1994; Riklin 1995).

Természetesen különös figyelmet fordítanak a politológusok az európai integráció kérdésére. Politológusok is részt vettek abban a vitában, amely Svájcnak az Európai Gazdasági Térséghez való csatlakozása előnyeiről és hátrányairól folyt az 1992-es népszavazást megelőzően (Schwok 1989). Germann (1991) már a népszavazás kudarcát megelőzően utalt arra az intézményes akadályra, amelyet a népi és a kantonális többség együttes meglétének követelménye támaszt. A külpolitikai szerződések közvetlen demokratikus jóváhagyása magas konszenzusküszöbhez kötődik, mivel a kis kantonok szkeptikusak a külpolitikai nyitást illetően. Egyebek között attól tartanak, hogy a nagyobb gazdasági és politikai egységen belül elvesztik gazdasági és politikai jelentőségüket. Ezáltal a külpolitikai nyitás egyaránt igényli a népi és a kantonális többséget, hiszen a kis kantonok vétőjét föderális szinten csak nagyon nagy, 55–60 százalékos népszavazási többséggel lehetne ellensúlyozni. A parlament és a kormány 1992-es csatlakozási kísérletének kudarcát nemcsak gazdasági érdekek okozták, hanem a politikai identitáshoz való kötődés is (Kriesi 1993). Tartós problémát okoz majd – a jelenlegi, a bilaterális tárgyalásokra korlátozódó integrációs politika (Germann 1995) fennmaradása mellett is – a külpolitika közvetítése a közvetlen demokratikus akaratképzés révén (Goetschel 1994; Schneider–Hess 1995). A plebiszitárius külpolitika problémáit nemzetközi összehasonlításban elemzi Schneider és Weitsman (1996).

Tematikusan hosszabb ideig a biztonságpolitikai kutatások álltak a svájci érdeklődés homlokterében (Gabriel 1992). A nemzetközi politikai gazdaságtan inkább az újabb munkákban jelenik meg, a játékelmélet újrafelfedezésével együtt (Intriligator–Luterbacher 1994; Dupont–Sciarini 1995; Schneider et al. 1995).

Az újabb svájci elemzések a nemzetközi viszonyokról többirányúak:

- elméleti jellegű összehasonlítások a hidegháború utáni helyzetről (Allan–Schmidt 1994; Allan–Goldmann 1992; Schneider et al. 1993),
- a környezetvédelmi szervezetek szerepe a nemzetközi politikában (Finger–Princen 1994),
- békekutatás (Bächler 1992; Bächler–Hug 1989),
- a svájci külpolitika elemzését külön kutatási program segíti (Sciarni 1994).

5. POLICY-ELEMZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A svájci ágazati politikakutatás három irányból kapott impulzusokat. A korábbi tervezés- és igazgatáskutatástól, amely Svájcban az állami szervezetek belső struktúráinak optimalizálásával foglalkozott (Linder et al. 1979; Klöti 1985; Germann 1994). Másodsorban az ágazati politikák értékesítésével és értékelésével foglalkozó nemzetközi-összehasonlító szakirodalomtól. Harmadsorban a témakutatáshoz támogatást nyújtott a Nemzeti Kutatási Alap. A „Döntéshozatali eljárások a svájci demokráciában” című kutatás keretében elemezték a jog-, a társadalom-, az agrár- és egyéb kiválasztott politikaterületeken a közvetlen demokráciából, a föderalizmusból adódó végrehajtási feltételeket, a nem-állami szervezetek és az önkormányzatok szerepét (Delley et al. 1982; Schwartz–Graf 1986; Bassand et al. 1984; Hauser 1983; Jörin–Rieder 1985). A másik program, az „Állami tevékenység hatékonysága” inkább gyakorlatorientált és interdiszciplináris jellege miatt kevésbé volt politológiai jellegű, mégis voltak ilyen hozadécai (Felder–Rieder 1994; Rey et al. 1993; Balthasar–Knoepfel 1994).

E programok mellett is egy sor más kutatást is végeztek ezeken a területeken. Mindenekelőtt említést érdemelnek a nők helyzetének egyenlítésére irányuló politikai törekvések hatékonyságával kapcsolatos vizsgálatok, amelyek bemutatják ennek az új, sokat vitatott és nagy elvárásoktól terhelt politikaterületnek a reális lehetőségeit és korlátait (Senti 1995; Ballmer–Cao 1988; Linder 1988).

6. A POLITIKATUDOMÁNY A SVÁJCI TÁRSADALOMBAN

1951-ben amikor Zürichben nem sikerült az első kísérlet a politikatudományi társaság megalakítására, a szkeptikusok feltették a kérdést, minek egyáltalán politikatudomány az olyan mintaállamban, mint Svájc, ahol minden a lehető legjobban megy (Wemegah 1980: 23; Klöti 1990a: 104). 45 évvel ezután ennek ellenére konszolidálódott a svájci politológia hely-

zete, a korábban a demokráciák mintaállamának tekintett Svájc önbizalma viszont csökkent. Az európai integráción való kívülmaradás, avagy a belépés dilemmái miatt a svájci társadalom önmagával és Európán belüli szerepével foglalkozik. A közvetlen demokrácia identitásjegyei, a föderalizmus, a konszenzusos jelleg és a semleges kisállamiság mára megkérdőjeleződtek. A globalizációval és a gazdasági nyitással összefüggésben a versenyképesség, a politikai nyitással a társadalom- és gazdaságpolitika megoldatlan problémái háttérbe szorítják az egykor oly fontosnak tartott mintaállami és különleges helyzetet.

A politikatudomány kutatási eredményei az akadémiai területen túlmutató jelentőségre tesznek szert. A svájci intézményekre összpontosító intenzív kutatás a reális és funkcionális összefüggéseket közvetíti a svájci politika számára, hozzájárul a közvélemény formálásához és az intézményes reformokhoz. Nem kevésbé fontos ebben a tekintetben a külpolitika és az összehasonlító politika kutatása. A politikatudomány professzionalizációja és nemzetközivé válása, az alap- és az alkalmazott kutatások egyensúlyának biztosítása révén a politológiának ma jóval nagyobb befolyása lehet, mint bármikor korábban. Ezt az esélyt két irányban kellene felhasználni, egyrészt kialakítani az ifjú politológusok foglalkozási orientációit, másrészt tágítani a politológia mint demokráciatudomány horizontját a társadalmi problémák iránti érzékenység révén.

SZAKKIRODALMI BIBLIOGRÁFIA

- Abromeit, Heidrun–Walter Pommerehne (Hrsg.) 1992. *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern: Huet
- Ackermann, Charbel–Walter Steinmann 1982. Privatized Policy-Making. Administrative and Consolignational Types of Implementation. *European Journal of Political Research* (10) 2, 173–185.
- Allan, Pierre 1985. *La science politique dans les universités européennes: quelques éléments D'appréciation*. Les cahiers de l'ACFAS, 32, 34–42.
- Allan, Pierre–Kjell Goldmann (eds.) 1992. *The End of the Cold War: Evaluating Theories of International Relations*. Dordrecht: Nijhoff
- Allan, Pierre–Christian Schmidt (eds.) 1994. *Game Theory and International Relations*. Aldershot: Edward Elgar
- Altermatt, Urs 1991. *Die schweizerischen Bundesräte*. Zürich: Artemis–Winkler
- Armingeon, Klaus 1996. Der Ausgleich im Vergleich: Konkordanz, Sozialpartnerschaft und wohlfahrtstaatliche Politik in der Schwiz im internationalen Vergleich. In: Wolf Linder–Pisa Lanfranchi–Ewald Weibel (Hrsg.) *Schweizer: Eigenart–eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern: Haupt, 69–84.
- Aubert, Jean–Francois 1974. *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*. Lausanne: Payot
- Auer, Andreas–Jean–Daniel Delley 1978. Le référendum facultatif. La théorie à l'épreuve de la réalité. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 98: 118–138.
- Ayberk, Ural et al. 1991. *Les partis politiques à coeur ouvert*. Lausanne: LEP
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen 1988. *Le conservatisme politique féminin en Suisse: mythe ou réalité?* Genève: Georg-Libraire de l'Université
- Balthasar, Andreas–Carlo Knöpfel 1994. *Umweltschutz und technische Entwicklung*. Basel: Helbling und Lichtenhain

- Barber, Benjamin R. 1974. *The Death of Communal Liberty: a History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*. Princeton: PUP.
- 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkley–Los Angeles: University of California Press
- Bassand, Michel 1974. *Urbanisation et pouvoir politique*. Genève: Georg
- 1986. *Politique des routes nationales*. Lausanne: PPR
- Bassand, Michel et al. 1984. *Politique et logement*. Lausanne: PPR
- Bäumlin, Richard 1978. *Lebendige oder gebändigte Demokratie*. Basel: Z–Verlag
- Baur, Priska et al. 1994. *Politökonomische Analyse der Getreidepolitik*. Bern: Pub. NFP 27, SchN.
- Bächler, Günther (Hrsg.) 1992. *Perspektiven: Friedens- und Konfliktforschung In: Zeiten des Umbruchs*. Chur: Rügger
- (Hrsg.) 1994. *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*. Chur: Rügger
- Bächler, Günther–Peter Hug 1989. Frieden–mehr als eine verführerische Leerformel. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*. 29: 181–201.
- Borner, Silvio et al. 1990. *Schweiz AG: vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* Zürich: Verlag NZZ
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge–London: HUP
- Delley, Jean-Daniel 1978. *L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*. Lausanne: L'Age d'Homme
- Delley, Jean-Daniel et al. 1982. *Le droit en action: Étude de mise en oeuvre de la loi Furgler*. St. Saphorin: Editions Georg
- Deutsch, Karl 1976. *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*. Bern: Haupt
- Duchacek, Ivo 1985. Consociational Cradle of Federalism. *Publius, The Journal of Federalism* (15) 2, 35–48.
- Dupont, Cédric–Pascal Sciarni 1995. La négociation agricole États–Unis–Communauté Européenne dans l' Uruguay Round: une difficile convergence. *Revue suisse de science politique* 2–3; 305–352.
- Elazar, Daniel J. 1985. Federalism and Consociational Regimes. *Publius, The Journal of Federalism* (15) 2. 17–35.
- Epple–Glass, Ruedi 1991. Neue Formen politischer Mobilisierung: (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie? In: *SVPW–Jahrbuch*, 151–171.
- Farago, Peter 1987. *Verbände als Träger öffentlicher Politik*. Grösch: Rügger
- 1995. Wahlforschung in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* (1) 4, 121–130.
- Finger, Mathias–Thomas Princen 1994. *Environmental NGOs in World Politics*. New York: Routledge
- Finger, Mathias–Pascal Sciarni 1990. *L' homo politicus à la dérive?* Lausanne: LEP
- Frei, Daniel 1983. Die internationale Umwelt als Rahmbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: *Handbuch Politisches System der Schweiz* (1) 465–537.
- Gabriel, Jürg Martin 1990. *Das politische System der Schweiz*. Bern: Haupt
- 1992. Europa und die schweizerische Sicherheitspolitik. In: *SVPW Jahrbuch* (32) 25–38.
- 1994. *Worldviews and Theories of International Relations*. New York: St. Martin's Press
- Germann, Raimund E. 1975. *Politische Innovation und Verfassungsreform*. Bern: Haupt
- 1981. *Ausserparlamentarische Kommissionen–Die Milizverwaltung des Bundes*. Bern: Haupt
- 1994. *Staatsreform: der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern: Haupt
- 1995. *Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Schweiz der direkten Demokratie*. Bern: Haupt
- Geser, Hans 1987. *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung*. Bern: Haupt

- Geser, Hans et al. 1994. *Die schweizer Lokalparteien*. Zürich: Seismo
- Gilg, Peter 1987. Stabilität und Wandel im Spiegel des regionalen Abstimmungsverhaltens. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (27) 121–158.
- Gilliand, Pierre 1988. *Politique sociale en Suisse*. Lausanne: Éditions réalités sociales
- Goetschel, Laurent 1994. *Zwischen Effizienz und Akzeptanz*. Bern: Haupt
- Gruner, Erich 1956. *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*. Erlenbach–Zürich: Rentsch
- 1964. 100 Jahre Wirtschaftspolitik. *Schweizerisches Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*. 34–70.
- 1977. *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke
- Gruner, Erich–Hanspeter Hertig 1983. *Der Stimmbürger und die neue Politik*. Bern: Haupt
- Gruner et al. 1966/70. *Die Schweizerische Bundesversammlung*. Bern: Francke
- Hablützel, Peter et al 1995. *Umbruch in Politik und Verwaltung*. Bern: Haupt
- Handbuch Politisches System der Schweiz 1983–1993*. Volumes 1–4. Bern: Haupt
- Horber-Papazian, Katja (éd.) 1990. *Evaluation des politiques publiques en Suisse*. Lausanne: PPR
- Hug, Simon–Pascal Sciarni 1995. Switzerland Still a Paradigmatic Case? In: Gerald Schneider et al. (eds.) *Towards a New Europe*. Westport CT: Praeger, 55–79.
- Intriligator, Michael–Urs Luterbacher (eds.) 1994. *Cooperative Models in International Relations*. Boston: Kluwer
- Jörin, Robert–Peter Rieder 1985. *Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor*. Bern: Haupt
- Joye, Dominique 1984. *Structure politique et structures sociales. Analyses des dimensions sociologiques des votations en Suisse 1920–1980*. Genève: UG
- Keman, Hans 1996. *Politischer Konsens und Konzentrierung*. Bern: Haupt
- Kerr, Henry 1981. *Parlament et société en Suisse*. St. Saphorin: Georg
- Klöti, Ulrich 1985. *Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess*. Bern: Haupt
- 1989. *Die Informationsbeschaffung der Gesetzgebers*. Grösch: Rügger
- 1990a. Politische Wissenschaft in der Schweiz. In: Jürgen Bellers (Hrsg.) *Politikwissenschaft in Europa*. Münster. 101–105.
- 1990b. Political Executives. *Government* (II) 3, 279–298.
- Knoepfel, Peter–Helmut Weidner 1985. *Luftreinhaltepolitik im internationalen Vergleich*. Berlin: Edition. Sigma
- Kreis, Georg 1992. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991. In: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Haupt, 27–40.
- Kriesi, Hanspeter 1980. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der schweizer Politik*. Frankfurt–New York: Campus
- (éd.) 1993. *Citoyenneté et démocratie directe*. Zürich: Seismo
- 1995. *Le système politique suisse*. Paris: Economica
- 1995a. Bewegungen auf den Linken. Bewegungen auf den Rechten. *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*. (1) 1, 9–52.
- Kriesi, Hanspeter et al. 1981. *Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–78*. Grösch: Rügger
- Kux, Stephan 1994. *Zukunft Neutralität?* Bern: Haupt
- Ladner, Andreas 1991. *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*. Zürich: Seismo
- Lehmbruch, Gerhard 1967. Proporzdemokratie. *Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: J. C. Mohr
- Lehner, Franz 1987. Consociational Decision Making in Switzerland. In: Richard S. Katz (ed.) *Party Governments*. Berlin–New York: Walter de Gruyter
- Lijphart, Arend 1984. *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven–London: Yale University Press
- Linder, Wolf 1980. Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*. 20: 9–37.
- 1983. Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts und Sozialstaates in der Schweiz. In: Alois Riklin (Hrsg.) *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Band I. Bern: Haupt, 255–382.

- 1987. *Politische Entscheidung und Gesetzvollzug in der Schweiz*. Bern: Haupt
- 1988. *Untersuchungen zum Lohngleichheitsgrundsatz*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment
- 1991. Local Government in Switzerland. In: Joachim Jens Hesse (ed.) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, 409-428.
- 1994. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martin's Press
- 1996. Das politische System der Schweiz. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.) *Die politischen Systeme Westeuropas*. Leske-Budrich
- Linder, Wolf-Thanh-Huyen Ballmer-Cao 1991. Das politische System der Schweiz von morgen. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31: 337-361.
- Linder, Wolf-Hotz et al. 1979. *Planung in der schweizerischen Demokratie*. Bern: Haupt
- Linder, Wolf et. al. 1991. Politische Kultur der Schweiz im Wandel. Basel: Nationales Forschungsprogramm 21.
- Linder, Wolf et.al. 1992. Mitwirkungsverfahren und -modelle. *IPW-Studien* 9. Bern
- Linder, Wolf-Marina Delgrande 1995. *Les institutions de la démocratie directe*. UNIVOX II B. Zürich: Gfs-Forschungsinstitut, Universität Bern
- Linder, Wolf et. al. 1996. *Schweizer Eigenart-Eigenart der Schweiz*. Bern: Haupt
- Longchamp, Claude 1991. *Politische Kultur der Schweiz im Wandel. Schlussbericht*. Quantitativ-Studie. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Masnata, Francois (éd.) 1991. *Le pouvoir Suisse 1291-1991*. Lausanne: Editions de l'aire
- McRae, Kenneth D. 1983. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*. Vol.1. Switzerland. Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier U.P.
- Michalsky, Helga (Hrsg.) 1991. *Politischer Wandel in konkorzdemokratischen Systemen*. Ljechenstein Politische Schriften, 15. Vaduz (Ljechenstein)
- Möckli, Silvano 1994. *Direkte Demokratie*. Bern: Haupt
- Montville, Joseph V. (ed.) 1990. *Conflict and Peucemaking in Multiethnic Societies*. Lexington, Mass: Lexington Books
- Moser, Christian 1987. Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten. *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 27, 159-188.
- Nef, Rolf 1980. Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 6, 155-190.
- Neidhardt, Leonhard 1970. *Plebiszit and pluralitäre Demokratie*. Bern: Francke
- Nüssli, Kurt 1985. *Föderalismus in der Schweiz*. Grösch: Rjegger
- Ochsner, Alois 1987. *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament*. Entlebuch: Huber
- Papadopoulos, Yannis (éd.) 1994. *Élites politiques et peuple en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales
- Parlamentsdienste (Hrsg.) 1991. *Das Parlament-„Oberste Gewalt des Bundes?“* Bern: Haupt
- Revitalizing Swiss Social Science* 1993. Evaluation to the Swiss Social Science Council. Research Policy FOP 13. Bern: Schweizerische Wissenschaftsrat
- Rey, Jean-Noel 1990. *La Suisse au pluriel*. Lausanne: LEP
- Rey, Michel et al. 1993. *La politique valaisanne de promotion économique*. Bern: Publ. du PNR 27, Fonds national suisse pour la recherche scientifique
- Rhinow, René A. 1984. Grundprobleme des schweizerischen Demokratie. *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, 2, 113-273.
- Riklin, Alois 1991. *Funktionen der schweizerischen Neutralität*. St. Gallen: Institut für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen
- 1995. Isolierte Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, (1) 2-3, 11-34.
- Riklin, Alois-Alois Ochsner: 1984. Parlament. Handbuch Politisches System der Schweiz, 2, 77-115.
- Riklin, Alois et al. (Hrsg.): 1992. *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Haupt
- Rjegg, Erwin 1992. *Untersuchung zur Situation der sozialwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz*. FOP 2. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat

- Saladin, Peter 1984. *Verantwortung als Staatsprinzip*. Bern: Haupt
- Samardzic, Slobodan–Thomas Fleiner 1995. *Föderalismus und Minderheitenproblem im multiethnischen Gemeinschaften*. Freiburg: Institut de Fédéralisme Fribourg Suisse
- Scharpf, Fritz 1970. *Demokratietheorien zwischen Anpassung und Utopie*. Konstanz: Universitätsverlag
- Schneider, Friedrich 1985. *Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik*. Bern: Haupt
- Schneider, Gerald–Cyrill Hess 1995. Die innenpolitische Manipulation der Aussenpolitik: Die Logik von Ratifikationsdebatten in der direkten Demokratie. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, (1) 2–3, 93–111.
- Schneider, Gerald–Patricia Weitsman 1996. The Punishment. Trap, Integration Referendums as Popularity Test. *Comparative Political Studies*, (28) (4), 582–607.
- Schneider, Gerald et al. 1993. Personality. Unilateralism or Bullying. *International Interactions*, 18, 323–342.
- Schneider, Gerald et al. 1995. *Towards a New Europe*. Westport–London: Praeger
- Schwartz, Jean-Jacques–Hans Peter Graf 1986. *L'administration face au défi de la politique conjoncturelle*. Bern: Haupt
- Schweizerische Politik im Jahre ...* Jährliche Chronik zur schweizerischen Politik. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: Bern. (1965 ff)
- Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*. Revue de science politique, Swiss Political Science Review. Zürich: Seismo (1995ff)
- Schwok, René 1989. HORIZON 1992: La Suisse et le grand marché européen. Genève: Journal de Genève, Georg Editeur et Institut universitaire d'études européennes.
- Sciarni, Pascal 1994. *La Suisse face à la communauté européenne et au GATT*. Genève: Editions Georg
- Senti, Martin 1995. *Geschlecht als politischer Konflikt*. Bern: Haupt
- Sigg, Oswald 1978. *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*. Bern: Francke
- Stadlin, Paul 1990. *Kantonsparlamente*. Zug: Kalt-Zehnder
- Steiner, Jürg 1974. *Amicable Agreement Versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill: UNC Press
- SVPW-Jahrbuch. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*. Bern: Haupt (1961 ff)
- Urio, Paolo 1985. *Le système politique Suisse*. *Il Politico*, 4, 589–630.
- Vatter, Adrian 1994. *Eigennutz als Grundmaxime der Politik?* Bern: Haupt
- VOX, 1977. (ff) VOX Analysen der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen. Zürich–Bern–Genève
- Weibel, Ernest 1990. *Institutions politiques romandes*. Fiburg: Editions Universitaires.
- Wemegah, Monica 1980. La science politique; un discipline jeune. In Ernst Bollinger (Hrsg.) *Politische Wissenschaft, Studium und Beruf*. Bern: Haupt, 20–33.
- Werder, Hans 1978. *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*. Bern: Francke
- Widmer, Thomas–Christof Buri 1992. Brüssel oder Bern: schlägt das Herz des Romands für Europa? In: *Schweizerische Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, (32) 363–387.
- Windisch, Uli 1976 (1986). *Lutte de clans, lutte de classe*. Lausanne: L'Age d'homme

KÖNYVEKRŐL

ENYEDI ZSOLT

A magyar politikai rendszer – közelről

Körösényi András: A magyar politikai rendszer tankönyve
(Osiris tankönyvek, 1998)

Hozzászólásomban* néhány számomra különösen izgalmas részletben szeretnék elmerülni, egyben olyan pontokat emelve ki Körösényi András munkájából, amelyek vitára adhatnak alkalmat. Előtte azonban néhány mondat a mű egészéről:

Körösényi munkáját nagyszabású, magas színvonalon véghezvitt vállalkozásnak tartom. Ha a magyar politika iránt érdeklődők számára egyetlen könyvet kellene ajánlanom, akkor ez lenne az. A mű legnagyobb érdeme az analitikus kategóriák sikeres párosítása az empiriával, a lenyűgöző információgazdagság, és az intézmények komplex vizsgálata az alkotmányos szabályok, a politikai gyakorlat, a pártrendszer, a politikai kultúra és a személyiségek szerepének kombinációjában. A kötet lefedi a magyar politikai rendszer számos olyan különböző aspektusát, amelyeket többnyire egymástól elkülönült szaktudományok tanulmányoznak. Persze így is kimarad vagy csak említés szintjén kap helyet jó néhány, politikailag releváns terület. A szerző által elismerteken túl, hasonló nyugati művekkel egybevetve, a könyvbe kíváncsoztak volna információk a nemek szerepéről és arányáról a döntéshozó testületekben, vagy a magyar politikai rendszert az európai és nemzetközi rendszerekhez kapcsoló intézményekről, illetve, a magyar viszonyok sajátosságaiból kiindulva, az etnikai önkormányzatok hálózatáról. Az idegen nyelvű kiadásban pedig szerencsés lenne rövid ismertetőt adni a magyar külpolitika, gazdaságpolitika és társadalompolitika tipikus dilemmáiról is. Összességében azonban elmondható, hogy a könyv nemcsak pontossága, vi-

* Elhangzott a Magyar Politikatudományi Társaságban a kötetről 1998. április 30-án rendezett vitán.

lágos megfogalmazásai, komparatív szemlélete és a politikatudomány fogalmi rendszerének invenciózus használata, hanem enciklopédikus jellege révén is alapvető hivatkozási ponttá válhat a magyar politikatudományban.

A továbbiakban néhány megkérdőjelezhető, illetve továbbgondolásra érdemes megállapításra szeretném felhívni a figyelmet.

Örökség. A könyv nagy lendülettel indul, a szerző néhány sorban összefoglalja az elmúlt ezer év örökségét. Véleményem szerint ez jól sikerült, bár bizonyára lesznek a kákán is csomót kereső történészek, akik belekötnek a kurucok és labancok, az 1848 utáni függetlenségek és aulikusok, illetve a haza és haladás mai hívei között kialakult konfliktusok azonosításába (13. old.). A magam részéről azt tartanám szerencsésnek, ha ebben a részben arról is szó esne, hogy egy időben a konzervativizmus a kozmopolita szemlélettel, a nacionalizmus pedig a radikális demokratikus reformok követelésével fonódott össze. Ezáltal is távolabbra kerülhetnénk ugyanis a magyar politikatörténetet uraló sztereotipikus és determinisztikus felfogástól.

Nemzetkarakterológia. Körösényi történeti és irodalmi távlatot akar adni elemzésének és ezért beemeli a politikai kultúrával foglalkozó fejezetbe a múlt századi és a század eleji nemzetkarakterológusokat is. Jó lett volna, ha itt explicitté teszi, hogy a fenti urakra alapvetően két, különböző módon hivatkozik: egyrészt mint a politikai kultúrát vizsgáló amatőr társadalomkutatókra, másrészt pedig mint a magyar közgondolkodás, vagyis a politikai kultúra, tipikus reprezentánsaira. Társadalomtudósokként kezeli őket a 26. oldalon, ahol azt idézi tőlük, hogy a magyar visszahúzódó, passzív, cinikus, a politikától elforduló alkat. A következő oldalán szereplő idézetben viszont, amely idézet szerint a magyarok folytonosan és feleslegesen pártoskodnak, e nemzetkarakterológusok már átlényegülnek a politikai kultúra megfigyelőiből hordozóivá. Egyébként a két állítás között – tudniillik, hogy apolitikusak és hogy folyamatosan pártoskodók volnánk – némi feszültséget, hogy azt ne mondjam, ellentmondást érzek. Erre az ellentmondásra Körösényi nem reflektál, amit bölcsen tesz, hiszen ha kimondaná, hogy a nemzetkarakterológusok empirikus bizonyítékokkal alá nem támasztott kijelentéseket tettek, ráadásul mindannak, amit megfigyelésük tárgyáról állítottak, az ellenkezőjét is elmondták, akkor ezzel megkérdőjeleznék az őket tárgyaló, egyébként nagyon érdekes néhány oldalnak a jogosultságát.

A politikai kultúra kutathatósága. A szerző nagyon jó összefoglalót ad a magyar politikai kultúráról (elsősorban a Simon–Bruszt szerzőpáros munkáikra támaszkodva), ami különösen elismerésre méltó teljesítmény olyasvalaki tollából, aki elsősorban az intézmények magyarázó erejében hisz. Kissé elhamarkodottnak tűnik viszont az a megállapítása, hogy a véleményeket tudakoló kérdőíves kutatás kevéssé visz előre a politikai kultúra megértésében (29. old.). Ha egy konkrét véleményből (pl. hogy helyesli-e valaki a demokráciát) nem lehet pontosan megjósolni a politikai rendszer jövőjét (pl. stabilitását), abból még egyáltalán nem következik, hogy az attitűd-kérdések kombinációjának intelligens interpretálása ne tükrözhetné az adott politikai kultúra főbb vonásait.

Nacionalizmus. Körösiényi a magyar nemzettudat jellemzése kapcsán annak gyengüléséről ad hírt (31. old.). Ennek a megállapításnak bizonyára van alapja, de a kérdéskörhöz az is hozzátartozik, hogy etnocentrikus attitűdök is kimutathatóan jelen vannak Magyarországon. Ebből a szempontból a szerző figyelmébe ajánlom a Magyar Katolikus Püspöki Kar körlevelének (*Igazságosabb és testvériesebb világot! 61 old.*) a politikai kultúra ezen eleméről adott árnyalt leírását: „A nemzet múltja, öntudata, önbecsülése egyensúlytalanná lett, s ezért ingadozik a szélsőséges, gyakran pártpolitikai érdekekre felhasznált sovíniszta, rasszista túlzások és a sajátos nemzeti értékeket alábecsülő, a gazdasági-gyakorlati hasznot előtérbe állító felfogás között.”

Civil kultúra és társadalom. Sokan a participatív politikai kultúra gyengesége miatt törekenynek látják a kelet-európai demokráciákat. Körösiényi, a politikai kultúra klasszikusait idézve, mintegy a saját fegyverüket fordítja e politológusok ellen, és cáfolja, hogy a konszolidált demokráciák folyamatos állampolgári aktivitást igényelnének. Ugyanakkor azonban érdemes lett volna felvetni a kérdést, hogy ha a rendszerstabilitást nem, akkor valami mást fenyegetnek-e a politikai kultúra hiányosságai. A könyv olvasójának az lehet az érzése, hogy semmi lényeges negatív hatásuk nincs, és így a „civil társadalom gyengeségéről lamentálók”-nak (ahogyan a könyv egy másik részében, a 163. oldalon a szerző nevezi őket) nincs okuk és joguk az aggodalomra. Azonban ezek a „lamentálók” számos olyan függő változóra hivatkoznak, mint például a demokrácia minősége, a társadalom problémamegoldó képessége, rugalmassága, integráltsága, a közterhek viselésére való hajlandóság stb., amely változók talán mégis megsínylik azt a nehezen tagadható, bár Körösiényi által kevésbé hangsúlyozott tényt, hogy Magyarországon mind a politikába, mind a polgártársakba vetett bizalom, mind pedig az egy főre jutó társadalmi szervezetek száma mélyen az nyugat-európai átlag alatt van. Ezek a tényezők egyelőre nem fenyegetik a rendszer stabilitását, de abban nem lehetünk biztosak, hogy megváltozott külpolitikai és gazdasági körülmények között nem válhatnak ilyen szempontból is veszélyforrássá.

A könyv nyelvezete. Körösiényi láthatólag nagyon komolyan veszi a politikai és a politológiai nyelv közötti különbségeket, és folyamatos küzdelmet folytat az értéktelített kifejezésekkel. Ez a küzdelem különösen az egyes irányzatok megnevezésére használt címkéknél figyelhető meg, amelyek esetében az idézőjelek gyakori használatával utal az esetleges konnotációkra. Ugyanakkor mintha a könyv során is változna az egyes kategóriák megítélése. Csurkákat például néhol nemzeti radikálisoknak, máshol „nemzeti radikálisoknak”, időnként pedig szélsőjobbboldalíaknak nevezi, majd azt is állítja róluk, hogy rendszerellenesek, de nem szélsőségesek (111 old.). Ezek a szóhasználati váltások – de mindenképp előtt a tömértelen idézőjel – véleményem szerint egyszerre jelzik a szerző gondosságát, bizonytalanságát és a politológiai alapfogalmakkal kapcsolatos konszenzus hiányát. A nyelvezet másik jellemzője, az absztrakt fogalmak sokasága pedig segíti ugyan a magyar eset beillesztését a nemzetközi politológiai irodalomba, de a konkrét viszonyok pontos megértését már kevésbé. Például abból, hogy a világháború előtti politikai rend-

szert az integráció és a mobilizáció alacsony foka, a verseny korlátozott-sága és az erős adminisztratív kontroll jellemezte, nem feltétlenül jön rá az olvasó, hogy itt erőszakkal, cenzúrával, az állampolgári jogok korlátozásával eltorzított demokráciáról volt szó.

Bal és jobb. Körösiényi hangsúlyozza, hogy a magyar politika jól leírható a bal–jobb kategóriáival, különösen a kulturális bal–jobbal, ugyanakkor elismeri, hogy a pártok gazdasági profilja nem simul bele a kulturális dimenzióba. Nem hangsúlyozza azonban eléggé a magyar helyzet specialitását, vagyis azt, hogy a jobboldalnak inkább baloldali, a baloldalnak inkább jobboldali gazdasági profilja van. A Fideszt és az MDF-et a gazdasági dimenzióban a jobboldalra helyezi, az MSZP-t a baloldalra. A társadalmi különbségek csökkentését, a privatizáció leállítását, a szociális kiadások növelését kampányuk középpontjába helyező ellenzéki pártokat azonban, legalábbis 1998-ban, valószínűleg nem szerencsés gazdaságilag jobboldalinak minősíteni. A gazdasági és kulturális dimenzióknak – a Nyugathoz képest fennálló – diszkrpanciája magyarázatot igényel, és felveti annak kérdését is, hogy milyen hosszú távon várható ennek a képletnek a fennmaradása. Ha valaki, akkor Körösiényi lenne alkalmas ennek a kérdésnek a megválaszolására, de ehhez persze az kell, hogy magának a kérdésnek a jogosságát elismerje.

Polarizált pártrendszer. A 111. oldalon Körösiényi azt állítja, hogy a magyar pártrendszer a polarizált sokpártrendszer típusához áll közel, illetve, hogy a centrifugális polarizáció tendenciájával és a centrum létével jellemezhető. A magam részéről egyik állítással sem tudok egyetérteni. Centrifugálisnak akkor lehet nevezni egy pártrendszert, ha a jobb–közép pártok a szélsőjobboldali pólus, a balközép pártok pedig a szélsőbaloldali pólus felé mozognak, illetve, ha a szélsőbaloldali és szélsőjobboldali pártok ereje nő. Magyarországon viszont a szélsőséges pártok nem erősödtek meg számottevően, a többiek pedig, talán az egy KDNP kivételével, nem közeledtek a szélsőséges pártokhoz. Sőt, az MSZP baloldali szárnya és a kisgazdapárt is a közép felé mozdult el, illetve, vesztek jelentőségükből. Ennek magyarázata pedig éppen az, hogy Magyarországon nincs centrum. A Körösiényi által a centrumba sorolt pártok: az SZDSZ, az MSZP egy része, az MDNP, az MDF egy része és a Fidesz talán osztoznak bizonyos célokban, de politikailag ennek nincs különösebb jelentősége, hiszen az említett pártok a cselekvések síkjában semmiféle egységet nem alkotnak. Érdekes, hogy míg a bal–jobb relevanciájának indoklásában Körösiényi központi jelentőséget tulajdonít a koalíciókötési szokásoknak, a centrum létezése kapcsán mellőzi a pártkapcsolatokat és a koalíciókötési szokásokat. Ez különösen azért problematikus, mert a centrum éppen a kormányzati pozíciót szilárdan kézben tartva idegeníthetné el a centrumon kívüli pártokat a politikai rendszertől, és ezáltal indukálhatná a centrifugális versenyt. Magyarországon viszont a Körösiényi által felrajzolt (egyébként meglehetősen tág) centrumon kívüli erők is komolyan reménykedhetnek abban, hogy egyes „centrum” pártokkal szövetségben kormányra kerülhetnek. Ennyiben is érthető az, hogy, mint később maga Körösiényi említi, 1994 után az ideológiai távolságok csökkentek. Az utóbbi adat

egyébként megint csak ellentmond annak, hogy polarizált pluralizmus lenne Magyarországon.

Törésvonalak. Az elegancia a politikatudományi munkák elbírálásánál is elsőrendű szempont, Körösényi törésvonal-elemzése pedig kifejezetten esztétikusnak mondható. Bár a gondolatmenet kereksege valamelyest sérült volna, de talán mégis jobban kellett volna hangsúlyozni a szövegben, hogy a magyarok politikai cselekvését meghatározó szempontok jelentős része, így például a szerző által is említett életkor vagy az iskolázottság, nem jelölnek ki olyan, egymástól elkülönülő, stabil, társadalmi-demográfiai csoportokat, amelyekre konfliktus-intézmények sora épülhetne fel. Ezzel a résszel kapcsolatban az is felmerülhet kérdésként, hogy a Körösényi által a hármas törésvonalrendszerbe beemelt változók közül a nómenklátúra-eredet képes lehet-e hosszabb távon, generációkon keresztül fennmaradni és a politikai cselekvést meghatározni, ezáltal eleget téve a törésvonal-fogalom által megkívánt stabilitásnak. További gondot jelez az, hogy a Körösényi által kialakított hármas (liberális, szocialista, konzervatív) társadalmi, szervezeti és ideológiai tagolódás annak a pártstruktúrának felelt meg, amely a modell megszületésének időszakában, 1990–1994 között jellemezte a magyar pártrendszert. Az azóta lezajlott változások felvetik a kérdést, hogy miért van manapság a törésvonal-tagolódásnak ilyen csekély befolyása a koalíciókötési stratégiákra. Erre a kérdésre Körösényinek már csak azért is választ kellene találnia, mert egyébként, a meggyőző érvek ellenére, az olvasónak az az érzése támadhat, hogy a kilencvenes évek elején a szerző a gombhoz varrta a kabátot, vagyis hogy a létező szocio-kulturális, intézményi és ideológiai változók közül azokra figyelt elsősorban, amelyek az éppen akkor fennálló pártszövetségeket jól magyarázták.

Táblázatok és kitékintés. Különösen hasznosak és informatívak a könyv táblázatai, bár időnként tartalmazznak olyan kisebb hibákat, amilyen például a 136. oldal 3. táblázatában az 1993-as Fidesz-szavazók 120 százalékos aránya. A következő kiadásokba talán még több olyan táblázatot is be lehetne illeszteni, amely a magyar és nemzetközi adatokat együtt tartalmazza. Addigra már talán a kelet-európai adatok is inkább elérhetőek lesznek, és ezáltal a tranzitológiai perspektívát is, amely most mintha hiányozna a könyvből, erősíteni lehetne. Továbbá egyenletesebbé lehetne tenni a külföldi példák szerepeltetését is, ugyanis most egyes fejezetekben (pl. a választási rendszereknél) a külföld egyáltalán nem bukkan fel, máshol viszont (pl. a kormányoknál) az olasz esetet oldalon keresztül tárgyalja a könyv.

Stratégiák. A törésvonal téma feszes logikai vázra épül fel, ezzel szemben a pártok szavazatszerzési stratégiáit elemző részről – bár rendkívül gazdag érdekes és releváns megfigyelésekben – ez kevésbé mondható el. A Körösényi által megnevezett hat dimenzió a következő: a politikai napirend meghatározása, a pártok pozitív arculatának kialakítása, a kompetencia, a populizmus és a bal–jobb dimenzióiban elfoglalt jó pozíció és végül a társadalmi csoportok megnyerésének dimenziója. Már az elnevezések is mutatják, hogy itt meglehetősen különböző természetű, ugyanakkor egymást időnként átfedő kérdéskörökről van szó. Javaslatom nem

feltétlenül a dimenziók átnevezése vagy átcsoportosítása lenne, hanem – legalább vázlatos – deduktív megindokolása annak, hogy miért éppen ez a hat dimenzió fontos.

Szellemi irányzatok. Ugyanez vonatkozik a kormányzásról való gondolkodásmódok katalógusára. Körösényi itt egyrészt felállítja a guvernamentális és emancipatorikus felfogások ideáltípusát (kétszer is megismételve ezek jellemzőit, először a 197. oldal lábjegyzetében, majd a 198. oldalon), másrészt megkülönböztet hét irányzatot: a guvernamentálisnak mondott parlamentáris felfogást, a liberalizmust, amely szintén a guvernamentális kategóriába látszik tartozni, a nacionalizmust, ami inkább emancipatorikus, az emancipatorikus felfogást, amelynek hovatarozását a neve is mutatja, valamint a depolitizáló, antipolitikai és konszenzusorientált szemléleteket, amelyek kívül állnának a két fő ideáltípuson. Ahogy a fentebbi versenydimenziókat, így ezeket az irányzatokat is jó lenne táblázatba foglalni, akkor ugyanis kiderülnének az átfedések, illetve hogy ontológiai státusuk különböző: empirikusan is elkülönülő irányzatok és absztrakt, analitikus modellek is vannak köztük.

Plurális kultúra. Körösényi (az elitstratégiáktól eltekintve) a konszenzusos modellhez sorolja Magyarországot. Értékelése számomra alapvetően meggyőző, kivéve a politikai kultúra többdimenzióssá minősítését (370. old.). (Egyébként a lijpharti modellre hivatkozása annyiban nem pontos, hogy Lijphart nem a politikai kultúrát, hanem a pártrendszert osztályozza egy- vagy többdimenziósként a *Democracies*-ban. A bizonytalansáért azonban elsősorban Lijphart a felelős.) Valójában a magyar társadalom széles rétegei nem rendelkeznek különálló erős csoportidentitásokkal, vagyis a magyar társadalom és kultúra, bár magában foglal szubkultúrákat, összességében inkább homogénnek, mint heterogénnek tekinthető. E tény felismerése alapot jelenthetne a konszenzusos intézményi modell bírálatához, hiszen a konszenzusos modell mindenekelőtt az egymásnak feszülő szociális-kulturális tömbök esetében indokolt. Mivel Körösényi, ahogy egyéb írásaiból kiderül, nem rajong kifejezetten a konszenzusos technikákért, itt, véleményem szerint, jó lehetőséget hagyott ki bírálatának felmutatására.

Végül befejezésképpen, a részletektől elszakadva, újra csak azt kell hangsúlyoznom, hogy Körösényi András könyve a fiatal magyar politikatudomány talán legfontosabb, a továbbiakban megkerülhetetlen alkotása.

ABSTRACTS

ERVIN CSIZMADIA

PARTIES, BRAIN TRUSTS, THINK-TANK ORGANIZATIONS IN WESTERN EUROPE AND HUNGARY

The author deals with the think-tank organizations in Western-Europe and in Hungary. At first, he tries to clear the notion and the definition of think-tanks. For example the author emphasizes that think-tanks are groups that can substantially influence the parties and policy-makers in informal ways and methods. On the other hand, they are basically different from other organizations with informal means for example from trade unions.

In the second part there are two phases of development of the think-tank organizations in Western-Europe introduced. The first of them took place from 1945 to 1975. This period can be characterized as the pragmatic tradition of think-tanks. From the late 70ies there has been a new period with ideological orientation. This latter is demonstrated by the example of the British Conservative Party: that redefined the doctrine of conservatism and Margaret Thatcher became an ideologically positioned party leader. These statements are proved by detailed analysis.

In the third part the author introduces the Hungarian case. In Hungary the think-tanks are an unknown sphere. The main thesis is that from 1996 to 1998 many new think-tanks has been created on the side of the conservative-liberal parties, mainly on that of Fidesz. The author sketches up a provocative thesis concerning the relationship between the success of Fidesz during the elections and the think-tanks. The author's hypothesis is that Fidesz have exploited the advantage of think tanks. The other parties have fallen behind in this respect.

ZOLTÁN LAKNER

IMAGE OF HUNGARIAN SOCIALIST PARTY (HSP) AND ITS POSITION IN HUNGARIAN POLITICAL SYSTEM

The objects of this study the former state-party, which changed its name and image in 1989, and became a participant of competitive political

system. HSP was a relatively small opposite party between 1990-1994 and won the election in 1994. In 1998 although HSP was able to stabilise its circle of voters the party went into opposition again.

The first part of this article focuses on the position of HSP in Hungarian political structure and the political structure itself. According to the article the usually used theories about political structure – right-left position, cleavage theory – inapplicable in Hungary, considering political passivity and abstain from ideological opinions of Hungarian voters. Half of the voters are unstable, 30 % completely passive and just 20 % of the voters have lasting political alignment to a party, which based on identity. The latter gather round 3, possibly 4 society integration model represented by different parties. Among national and liberal the third important block is the socialist and its party is HSP. Regular voters of HSP are high-position citizens or those who have stable life-conditions before 1990 and since that they went down. These voters connect their present or past positive status with the former regime.

This group was the main supporter of HSP from 1990 to the middle of 1993, when HSP's supporters was only who judge positively the state-party system. Typical voter this time of HSP was a middle-aged who lived in Budapest had a diploma and was a member of the former state-party. HSP practise successful catch-all-party strategy from the middle of 1993, which results in majority with the third part of votes in 1994. Features of HSP voters' group were similar to the average of Hungarian society in almost every respect. Expectations of returning the former political system's positive characteristic were an important factor of HSP victory in 1994. After the election most of the HSP voters left the party, but it stems from Hungarian voter's generally passive behaviour. A large amount of voters returned from May of 1997, and socialists had a great advantage over rivals before the campaign. From March of 1998 unstable voters slowly but continuously left HSP, and it caused that HSP couldn't longer represent the average of Hungarian society. Further cause of defeat was the serious antipathy toward HSP, and that almost every leaver chose the same rival party.

Finally the study provides a brief survey of HSP's image. In 1990 HSP's was an ideologically confused party. Instead of solving out ideological contradictions HSP tried to become a pragmatic party, which could avoid ideological struggles. It was a successful change: pragmatism was an important component of 1994 victory as well as nostalgia. HSP made effort to maintain its successful image as a governor party despite impact of Bokros package, and corruption scandals. In February of 1998 HSP was the favourite of the election; cause of defeat was the poor campaign, and the wrong political tactics in spring of 1998.

CSABA TORDAI

FROM THE SOCIAL AGREEMENT TO THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT

In his article the author examines the place and role of the President of the Third Hungarian Republic in the state administration. He presents the opposition ideas about the presidency before the change of regime and after that - first time in the national technical literature - he tries to reconstruct the process concerning this topic on the hearings of the National Roundtable subcommittee. He sets forth the compromises of the modifications of October 1989 in the constitution. Later, he analyzes the Antall-Tölgyessy Pact and examines the related decisions of the Constitutional Court and the political liability of the President. Finally, in the appendix he informs us of the suggestions given by the Opposition Roundtable to the National Roundtable on the modification of the constitution.

ATTILA ÁGH

THE PUBLIC POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND THE HUNGARIAN ACCESSION

The Eastern enlargement – currently embracing Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovenia and Estonia – fits well into the series of the former enlargements as a geographic extension of the EU but it has some new features, too. It concerns former state socialist countries which are much less developed economically than EU average. Hence, the EU needed some years to develop a coherent policy towards the new entrants. It began in Copenhagen in 1993 and finally the Luxemburg EU summit gave a green light to start the accession negotiations with the above mentioned five countries.

The paper discusses the contradictions and difficulties on both sides from the period of association to the period of accession. It has not been an easy process on the side of the EU either, since parallel with the enlargement the EU has needed a series of structural institutional reforms, designed at consecutive Intergovernmental Conferences. The Central European countries concerned have had to cope not only with the problems of economic adaptation and legal harmonization, but also with the fact that they are small states and they are not prepared enough to represent their national interests properly in the accession negotiations.

THOMAS KÖNIG – THOMAS BRÄUNIGER

THE TRANSFORMATION OF EU IN VIEW OF EXPANSION

The reform of the Union's institutional framework is especially important with regard to parliamentary integration and further

enlargement. It is feared that a wide enlargement will dilute the Union's legislative activity, though present members have in fact made further enlargements dependent on the Union's ability to reform the institutional framework in order to maintain efficiency. Today's member states are looking for procedural settings to increase decision probability for European legislation but with (slight) parliamentary integration and without raising the risk of their exclusion by weighting their involvement in decision making. The 1997 Amsterdam Draft Treaty offers two options on how to redistribute the inclusiveness of member states: first, a re-weighting of Council of Ministers votes with the prevailing 71,2% threshold; second unchanged Council of Ministers votes and 71,2% threshold with the additional provision that at least 60% of the Union's total population be represented. Both options have been rejected, and we show the reasons for their failure.

In this paper, we apply our concept of inclusiveness which is particularly relevant to the topics of enlargement and parliamentary integration, to analyze the options for reforming the Union. Inclusiveness expresses the decision probability on the system level and the risk of being excluded on the individual level. However, diverging goals of European institutional politics have to be decided: functional and parliamentary integration as well as the preservation of (in) equality between member states, threatened by further enlargements. Applying our concept to the inter-institutional interaction of the Commission, the Council of Ministers and the European Parliament in the standard and the codecision procedure, our findings on former enlargements and both Amsterdam options show the continuous decrease of legislative decision probability since the mid-80s. Moreover, we also outline that member states have been and will be affected differently by former and potential enlargements. In response, we present an efficient way of conducting institutional politics on which all member states can agree consensually. In addition to the Amsterdam proposals we show a scenario of how to reduce the gridlock danger in a further enlarged Union.

CONTENTS

STUDIES

<i>Ervin Csizmadia</i> : Parties, brain trusts, think-tank organizations in Western Europe and Hungary	5
<i>Zoltan Lakner</i> : Image Hungarian Socialist Party (HSP) and its position in the Hungarian political society	31
<i>Csaba Tordai</i> : From the Social Agreement to the decision of the Constitutional Court	61

THE EUROPEAN UNION AND HUNGARY

<i>Attila Ágh</i> : The public policy of the European Union and the Hungarian accession	89
<i>Thomas König-Thomas Bräuninger</i> : The transformation of EU in view of expansion	107

ORIENTATION

<i>Wolf Linder</i> : The development of Swiss political science	131
---	-----

BOOKS

<i>Zsolt Enyedi</i> : Hungarian political system – from near	149
Selected bibliography of Hungarian political science	155

NEWS	159
------------	-----

PUBLICATIONS

From the issues of Political Science Magazine	197
---	-----

ABSTRACTS	215
-----------------	-----

