
TANULMÁNYOK

PACZOLAY PÉTER

Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimitációja

I. A BÍRÓSÁGOK ÉS A POLITIKAI LEGITIMÁCIÓ

A tanulmány a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság, hivatalos nevén az Európai Közösségek Bírósága (*Court of Justice of the European Communities*) politikai legitimitációjának kérdését vizsgálja.

Az utóbbi évtized jól kitapintható világjelensége, hogy megnőtt a politikatudósok, mégpedig a nem közjogi háttérrel-múlttal rendelkező politikatudósok érdeklődése a *judicial politics*, a bíróságok politikaformáló szerepe iránt (Shapiro–Stone, 1994: 398.). Ma már mind többen elismerik, hogy a politikatudósok nem képesek az európai integráció dinamikáját a jogi integráció értelmezése nélkül megmagyarázni (Weiler, 1997: 103–105; Stone Sweet–Brunell, 1998: 77.), és erőteljesen hangsúlyozzák a két terület együttműködésének – tehát nem csupán egymás mellett élésének – szükségességét, mert a jogtudomány nem állhat meg saját területének határainál, és a politikatudósoknak sem kell kritikátlanul átvenniük a jogtudomány vonatkozó tételeit (Joerges, 1996: 106–108.). A most tárgyalt kérdés megközelítésekor a legegyszerűsebbnek a politika-elméleti és jogelméleti nézőpont egységes alkalmazása tűnik.

A bíróságok legitimitációja

Valamely politikai intézmény legitimitációja az intézmény legitimitásának, vagyis elfogadottságának és érvényességének az igazolását jelenti, melynek során különböző eljárásokkal és érvekkel igazolják az adott intézmény által gyakorolt uralmat. Az intézménynek meg kell alapoznia a

hatalom gyakorlásához való jogát. Shapiro a bíróságok összehasonlító politikai elemzését nyújtó klasszikus munkájában (Shapiro, 1981: I. fejezet) kimutatja, hogy a bíróságok társadalmi legitimitációja többféle alapon nyugszik: valamilyen keveréket képezi a kompromisszum elősegítésén munkálkodó közvetítés (*mediation*), a vitában a felek által kötelezőnek elismert döntést hozó döntőbíráskodás (*arbitration*) és az állam kényszerítő hatalmával támogatott ítélkezés (*adjudication*) elemeinek. Mindez „bizonytalan” legitimitációt eredményez, a bíróságok mégis rendkívül fontos elemei a jogrendeknek.

Valamely intézmény politikai legitimitációjának lényeges eleme a támogatottság. Egyes – főleg politológus – szerzők lényegében azonosítják a kettőt (Caldeira–Gibson, 1995: 357.). A támogatottságnál megkülönböztethető az intézmény valamely döntésére vonatkozó konkrét támogatás és az intézmény egészét értéklő általános támogatottság. Magam részéről nem tudom a legitimitációt a támogatottságra egyszerűsíteni, az igazoló eljárást ugyanolyan fontos elemnek tartom.

Az Európai Bíróság kétségtelenül hatalommal bír a közösségi intézményekkel és a tagállamokkal szemben is. E körben gyakorolt hatalmát a Bíróságnak igazolnia kell. Valamely bíróság politikai legitimitációjának kérdése persze csak ott merül fel, ahol a bíróság a törvényekben tételelesen és egyértelműen lefektetett hatáskörén túllép, vagy e túllépés gyanúját ébresztő döntéseket hoz. Ez a valamennyi bírói felülvizsgálatot jellemző hatáskör-kiépités, mikor az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó bírói szerv saját hatásköre határait definiálja. Ilyen értelemben vitatott az 1803. évi *Marbury v. Madison* döntés óta az amerikai Legfelsőbb Bíróságnak eleve az a hatásköre, hogy törvényeket alkotmányellenesnek minősítsen, és ennek következtében alkalmazásukat – vagyis a nép által választott képviselők akarátát – mellőzze. Az amerikai alkotmány szövege ilyen tételen felhatalmazást ugyanis nem ad.

Ha elfogadjuk is ezt az alkotmányértelmező hatáskört – a külön erre a célra létrehozott európai alkotmánybíróságok esetében ez nem is lehet kérdés –, beleütközünk a következő problémába: az alkotmányt értelmező bírának mennyire szigorúan kell kötődniük az alkotmányszöveghez. A szövegtől elrugaszzkodó aktivizmusnak nincs politikai igazoltsága – hangzik a vád. Az Európai Bíróság esetében is logikusan ott merül fel a politikai legitimitáció kérdése, ahol a bíróság a tételen szabályokon túlmenő aktivitásba kezd.

A bíróságok legitimáló funkciója

A legitimitációnak létezik egy másik oldala is, nevezetesen az, hogy a bíróságok működése mennyire támogathatja, erősítheti a rendszer legitimitációját, vagyis miként működhet legitimáló erővel. A szorosan vett jogi szemléleten túllépő politikatudományi elemzés rámutat arra, hogy a bírói jogalkotás bizonyos helyzetekben szükségszerű a politikai rendszer működéséhez. Shapiro hivatkozott elemzése bizonyította, hogy a bíróságok vitákat eldöntő eljárásuk révén alapvetően befolyásolhatják a politi-

kai rendszerek alakulását, ezek politikai legitimációját és az államfejlődést. Stone Sweet szerint ez alapvetően abból ered, hogy a jogvita eldöntésével a bíró az egyedi döntéssel nemcsak lezárja a múltban keletkezett konfliktust, hanem jelzi, hogy hasonló ügyeket hasonlóképpen dönt el a jövőben, és ezzel általános és a jövőre is vonatkozó jogi aktust hoz, amely potenciálisan sokak döntését befolyásolhatja. Természetesen a törvényhozás sokkal hatékonyabb formája a jogalkotásnak, azonban éppen ebből fakadhatnak a nehézségei is: tudniillik a törvény-jog közvetlenül és mindenkire kötelezően jelenik meg, és éppen ez a súly nehezítheti meg a különböző érdekek eredőjeként megjelenő döntéshozatali folyamatot, míg a bírói döntéshozatalban ez a kollektív cselekvés szabály szerint nem érvényesül. Ennek folytán a bírói normaalkotás sok területen és sok nehéz kérdésben megelőzi a törvényhozást. Tegyük hozzá: a törvényhozók nemegyszer, meglehetősen képmutató módon, bírálják a bíróságokat illegitim aktivizmusuk miatt, ám ezzel egyidejűleg tudatosan igyekeznek a politikai döntéshozatalban elakadt ügyeket jogvitaként prezentálni és a döntést a bírósághoz tolni.

Összefoglalóan beszélhetünk a „bírói közpolitika-formálásról” (judicial public policy making), mikor a bíróságok hozzájárulnak a közpolitikák kialakításához, megőrzéséhez vagy megváltoztatásához. Ezt a bíróságok jogalkalmazó funkciójuknál fogva nyilván olyan területen tehetik meg, ahol a közpolitikák valamilyen közjogi – kötelező kormányzati – szabályozás alatt állnak (Rasmussen, 1986: 4.).

II. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA ÉS A LEGITIMÁCIÓ

Az Európai Bíróság legitimációjának vizsgálata nem közelíthető meg átfogó, differenciálatlan módon. A fenti meghatározásoknak megfelelően az Európai Bíróság legitimációjának következő szintjeit vizsgálom:

I. A bíróság szerződéseken alapuló hatáskörei – ezek nemzetközi közjogi alapon is igazolhatók.

II. A Bíróság aktivizmusának legitimációja. Ennek fő területei:

1. a közösségi jogrendszer alkotmányosítása és a közösségi jog elveinek kimunkálása,

2. a beavatkozás a tagállami jogrendszerbe.

3. a Közösség demokratizálása.

4. az emberi alapjogok érvényesítése.

E csoportban, mint látni fogjuk, a Bíróság olyan politikaformáló szerepet vállalt, amelynek legitimációja különösen megkérdőjelezhető.

1. A közösségi jog „örzöje” – nemzetközi közjogi legitimáció

Az Európai Bíróság legitimációja vitatott, működésének legitimáló ereje viszont jogi, szociológiai és politológiai szempontból egyaránt jelentős. A hetvenes évek óta közkeletű nézet, hogy az Európai Közösség el-

ső számú legitimáló ereje a jog uralma. E nézet terjesztői szerint a Közösségre érvényes Max Weber tézise, hogy a modern társadalmakban a legitimáció legáltalánosabb alapja a hit a legalitásban, a formálisan helyes és a megfelelő eljárással elfogadott szabályoknak való engedelmesség iránti készség. Az európai integráció vezérelve a jog uralma, az, hogy a tagállamok és a közösségi intézmények egyaránt meghatározott szabályok és elvek alapján járnak el, és ezek érvényesülését független bíróság garantálja. Az Európai Közösség nem állam, hanem jogközösség. A közösségi jog és az Európai Bíróság hozzájárulása rendkívül jelentős volt ehhez, mégpedig nem egyes közösségi szakpolitikák igazolásával, hanem a jogrendszeren keresztül az egész közösségi intézményrendszer legitimálásával (Obradovic, 1996: 196–198.).

Elfogadjuk azt a közkeletű megközelítést, amely szerint a Bíróság egyik fő feladata az, hogy a szerződések rendelkezéseinek betartására felügyeljen (Navracsics, 1998: 133.). Az ezzel kapcsolatos hatásköröket a szerződések pontosan körülhatárolják, és a Bíróság eljárása e keretek között zajlik, így politikai legitimációja – a szerződések egyértelmű tételes rendelkezései alapján – nem vitatható. A legitimáció egyszerűen levezethető a hagyományos nemzetközi közjogi érveléssel (*pacta sunt servanda*).

A Bíróság az Európai Szén- és Acélközösséget megeremtő szerződés keretében jött létre, de hatáskörét bővítette és pontosította 1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés és az Euratom-szerződés. A mindhárom szerződésben nagyjából azonosan megfogalmazott feladatát a következő eljárásokban látja el:

– Római Szerződés 164. (az Amszterdami Szerződés szerinti újraszámolás szerint 220.) cikkely: a bíróság biztosítja a jog betartását a szerződés értelmezése és alkalmazása során;

– 169. és 170. (226–227.) cikkely alapján megítéli, hogy valamely tagállam megszegte-e a szerződésből származó valamely kötelezettségét;

– 173. (230.) cikkely: a bíróság felügyeli a közösségi intézmények (Európai Parlament, Tanács, Bizottság, Központi Bank) aktusainak jogszerűségét;

– 177. (234.) cikkely: a bíróság előzetes ítélettel dönt a szerződés értelmezéséről, a közösségi szervek és az EKB aktusainak érvényességéről és értelmezéséről.

A bíróság így hol a nemzetközi bíróság, hol a fellebbviteli fórum, hol a bírói felülvizsgálatot végző, ha úgy tetszik, alkotmánybíróság képét mutatja, akár egyazon eljárás során.

Az ügyek egyrészt közvetlenül kerülnek a bíróság elé, tagállamok közötti viták, közösségi intézmények valamely aktusának megtámadása vagy közösségi intézménynek tagállam ellen indított keresete esetében. Az ügyek Bíróság elé kerülésének másik módja az úgynevezett előzetes eljárás, mellyel a tagállami bíróságok kérhetik az előttük folyó ügy eldöntéséhez a közösségi jog értelmezését. (Ne feledjük, hogy a közösségi jog alkalmazásának elsődleges fórumai a nemzeti bíróságok!)

Az Európai Bíróság közjogi funkciói közül mindenekelőtt azt kell kiemelni, hogy a Bíróság megerősítette a közösségi jog szerepét és legitimáló erejét.

Nem kevésbé jelentős, hogy a közösségi szakpolitikákat megerősítette, azok hatáskörét kiterjesztette. Így a bíróság a társadalombiztosítási jogosultságok harmonizációjára szorította a tagállamokat például a bevándorló munkások esetében. A szakpolitikai hatáskörök kiterjesztésében is élen járt a Bíróság az egységes európai piac megteremtésében. Végül jelentős a Bíróság szerepe a közösségi intézmények hatásköri egyensúlyának megteremtésében (Nugent, 1995: 220–222.).

2. Az aktivizmus legitimitációjának problémái – és a válaszok

A másik hatásköri csoport, a szerződések értelmezése viszont messzire vezet a kérdéseket vet föl. A szinte közhelyszerű megállapítások, melyek a bíróságról mint az „integráció motorjáról” szólnak, illetve amelyek a pusztán jogértelmezés helyett „kreatív jogalkotásról” „szólnak”, egyaránt felfoghatók elismerő dicséretnek és az aktivizmus politikai legitimitációját is megkérdőjelező bírálatnak.

Mi váltotta ki az alkotmánybíróságokra oly gyakran rásütött aktivizmus vádját?

A kérdés az egész integrációs folyamat alkotmányos-politológiai alapproblémája – az európai alkotmány léte vagy nem léte körül forog. Ez összefügg az unió természetével és az arra vonatkozó intergovernmentális és szupranacionalista elméletekkel, továbbá a szuverenitás átalakulásának teóriáival.

A SZERZŐDÉSES RENDSZER ALKOTMÁNYOSÍTÁSA

Először tekintsük át azokat a történelmi szempontokat, amelyek az „alkotmányosodás” folyamatát igazolják! Az Európai Közösségek eredetileg kisszámú, szuverén állam közötti, csak meghatározott részterületeket szabályozó szerződésekben jött létre. Ez még vitathatatlanul kormányközi szervezet volt, melyet nemzetközi jogi szerződések szabályoztak. A rendszer „alkotmányosítását” a Bíróság a szerződések felhatalmazása nélkül, és a tagállamok ellenzése ellenére kezdte meg. Ennek fő eszköze a Római Szerződés 177. cikke szerinti előzetes eljárás volt, melynek révén eredetileg a közösségi jog következetes alkalmazását kívánták biztosítani. A szerződésben részes államok eredeti szándékát messze túllépve a Bíróság olyan mechanizmust épített ki, amely révén magán személyek saját kormányukat perelhetik, és a tagállamok bírái saját hazai törvényhozásukat felülvizsgálhatják. E folyamat első, a szakirodalom szerint 1962–1979 közötti szakaszában a Bíróság kidolgozta és érvényesítette a közösségi jog szupremáciájának (Costa, 1964; Simmenthal, 1978), illetve közvetlen hatályának (Van Gend en Loos, 1963; Van Duyn, 1974) „alkotmányos” elvét.

A tagállamok kifejezetten nem járultak hozzá az európai jogrendszer ilyen továbbfejlesztéséhez. A szerződéselméletek 17. században kidolgo-

zott érvelése idézhető itt, mely a hallgatólagos beleegyezéssel érvel. Nem feledhetjük azonban, hogy a tagállamok hallgatólagos beleegyezését nagymértékben előmozdította a szerződések megváltoztatásának nehézsége (tagállamok egyhangú egyetértése, tagállami ratifikációk, adott esetben népszavazás). Hangzatosabb az az érv, hogy a csatlakozó államok tisztában voltak a Bíróság doktrínáival, mégsem kifogásolták azokat. A Bíróság valóban már 1964-ben kimondta (Costa), hogy „a nemzetközi szerződésekkel ellentétben az EGK-szerződés saját jogrendszerrel alkotott... a tagállamok korlátozták szuverén jogaikat”!

Egy politológiai tanulmányban a transznacionális bírósági irányultságot a szerzők a szabadkereskedelmi és a szociális biztonsággal kapcsolatos ügyekben mutatják ki. Egy másik vizsgálat szerint a szabadkereskedelmi (169. cikk szerinti) ügyek kétharmadában a tagállami szabályokat a Bíróság a szerződést megsértőnek ítélte, míg egyharmadában fenntartotta azokat. Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a vizsgált esetek 86%-ában a Bíróság a bizottság álláspontját fogadta el. Mindez akkor történt, amikor a többi európai intézményben a tárgyalások hultpontra jutottak (Stone Sweet–Burnell, 1998: 76.).

Nagyon tanulságos e legitimálási folyamatban a Maastrichti, illetve az Amszterdami Szerződésekben a Bíróságra vonatkozó szabályok változására, illetve az ezeket megelőző tárgyalási-alkudozási folyamatokra felhívni a figyelmet (Albors-Llorens, 1998). Itt ugyanis nem hallgatólagos elfogadásról, hanem tudatos tárgyalások eredményeként született szabályokról van szó. A Maastrichti Szerződés egyfelől nem korlátozta a Bíróság által aktivista módon az Európai Közösségekre (ekkorról Európai Közösségre) nézve kidolgozott hatásköröket ugyanis, noha lett volna erre gyakorlati lehetőség is. Ugyanakkor nem adott a Bíróságnak hatáskört a második (kül- és biztonságpolitikai együttműködés) és a harmadik pillér (igazság- és belügyi együttműködés) alá tartozó kérdésekben.

A Bíróság az 1996. évi kormányközi konferenciához intézett jelentésében különösen ez utóbbit kifogásolta súlyosan. Az Amszterdami Szerződés módosított 46. (volt L.) cikkelye ezek után kiterjesztette a Bíróság hatáskörét egyes, a harmadik pillér alá tartozó ügyekre, és más kérdésekre is (*flexibility clauses*), módosította hatáskörét a vízum-, a menedék- és a bevándorlási ügyekben. A harmadik pillérre történő kiterjesztés azonban nagyon határozott megszorításokat tartalmaz tartalmi és eljárási szempontból egyaránt:

– A Bíróság nem vizsgálhatja felül a tagállamok rendőrségei műveleteinek arányosságát és érvényességét, a belbiztonság, a jog és a rend érdekében hozott döntéseket (tartalmi kérdés);

– a tárgyan hozandó előzetes ítéletekhez a tagállamok kifejezett beleegyező nyilatkozata szükséges, amelyben arról is rendelkeznek, hogy bármely nemzeti bíróság vagy csak a végső fokon eljáró bíróságok fordulhatnak saját diszkrecionális döntésük alapján az EK Bíróságához (eljárási kérdés).

A TAGÁLLAMI BÍRÓSÁGOK FELHATALMAZÁSA

Az alkotmányosodás második szakaszában a Bíróság saját hatalmának megalapozása után a nemzeti bíróságokat is felruházta korábban nem gyakorolt hatalommal. A közvetett hatály doktrínája alapján a nemzeti bírónak a közösségi joggal összhangban kell értelmeznie a hazai jogot, még akkor is, ha a hazai jogszabály a direktíva előtt született (Von Colson, 1984; Marleasing, 1990). Végül a Francovich-döntéssel (1991) a Bíróság felállította a kormányzati felelősség tételét. Ennek értelmében a hazai bíró kártérítésre kötelezheti az államot olyan kárért, melyet valamely közösségi direktíva megfelelő alkalmazásának elmulasztása okozott.

E hatásköröket a szerződések szabályai természetesen nem tartalmazzák. Ezen komplex jogkör kialakításához netán a tagállamoktól kapott a Bíróság explicit felhatalmazást? Nem. Akkor honnan nyerte el ehhez a Bíróság legitimitációját? Abból, hogy a tagállamok nem léptek fel – szerződések szintjén – e folyamat megakadályozása érdekében. A nemzeti bíróságok pedig – ha nem is egyforma lelkesedéssel – de partnerül szegődtek a közösségi jog felsőbbtségét hirdető doktrína érvényesítéséhez (Slaughter–Stone Sweet–Weiler, 1997). A Bíróság felhatalmazása alapján közösségi bírók lettek, még ha a jogvitákat a közösségi jog alapján kell eldönteniük is. A Bíróság szerint a nemzeti bíróságoknak a közösségi jog szupremációját kell érvényesíteniük. A kialakult helyzet legitimitációja tehát kifejezetten pragmatikus realizmuson, az „így történt” gyakorlatán nyugszik. A szociális ellátások terén a Bíróság 1990–1991-ben három elakadt tanácsi jogalkotási kezdeményezést is bírói döntésként juttatott érvényre (Stone Sweet–Brunell, 1998: 77.).

AZ EK DEMOKRATIZÁLÁSA?

Az Európai Közösség demokratikus deficitjének közhelyszerű felelgetése során hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy a Római Szerződés céljai között a demokrácia eleve nem is szerepelt: a közösség megteremtésének a preambulumban megjelölt céljai között nem a demokrácia, hanem a szabadság és a béke fordult elő. A közösségi intézményi struktúrát nem demokratikus intézményrendszerként kívánták létrehozni, amit tükrözött a – hagyományos kategóriák szerinti – végrehajtó hatalom központi szerepe a rendszer működtetésében, a közösségi és a tagállami szinten egyaránt. (A későbbiekben ez a cél tételen is megjelent az uniós szerződésben.) Továbbá a Római Szerződés azt a követelményt se fogalmazta meg, hogy csak demokratikus államok csatlakozhatnak a közösséghez (Mancini–Keeling, 1994: 175.), ez a követelmény csak később került a Közösség céljai közé.

A közösség demokratizálódásának egyik mérföldköve lett a Bíróság 1980-ban hozott döntése a *Roquette Freres v Council* ügyben. A Tanács egy agrárügyben az Európai Parlament véleményének késlekedése miatt egyedül döntött, és ezt a szabályozást a Bíróság megsemmisítette, mert a Parlamenttel folytatott konzultáció a Közösség törvényhozási folyama-

tának lényeges tényezője, „és ha korlátozottan is, de azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi közösségi szinten, hogy a népnek a képviselőtestületen keresztül részt kell vennie a hatalomgyakorlásban” (138/79. [1980] ECR 3333., para 33.). Honnan kerül az indokolásba az alapvető demokratikus elv? A szerződések szövegében nem szerepel. A Bíróság egyik bírója, Mancini szerint a tagállamok alkotmányos hagyományából. Ez alapján a Bíróság mintegy felruházhathat egy, a szerződésben nevesített intézményt – az Európai Parlamentet – olyan funkcióval, amely a tagállamok belső politikai berendezkedésében adott (Uo. 179.). A bíróság döntése utólagos legitimitációt nyert az Egységes Európai Akta (*Single European Act*) elfogadásával, mellyel az Európai Parlament a korábbinál szélesebb hatáskört kapott a jogalkotásban.

Hasonló folyamat játszódott le a parlament bíróság előtti keresetindítási jogával kapcsolatban. A keresetindítási jogot szabályozó 173. cikk úgymond „teremtő újraértelmezése” (*creatively reinterpret*) 1986-ban a *Les Verts v Parliament* ügygel indult, melyben a Bíróság megengedte, hogy a francia zöldök pártja keresetet indítson a Parlament ellen: vagyis a Parlament által alkotott normák bírói felülvizsgálat tárgyai lehetnek, ha mások jogait érintik (294/83. [1986] ECR 1339.). Ezt a Bíróság azzal indokolta, hogy a szerződés 1957. évi szövege alapján a Parlament nem hozhatott kötelező erejű jogi rendelkezéseket, ezért értelmetlen lett volna a nem kötelező normák kontrolljáról rendelkezni. A Parlament hatáskörének kibővítése után viszont rendelkezni kellett volna erről.

A Parlament által alkotott normák Bíróság előtti megtámadhatóságától teljesen eltérő kérdés viszont az, hogy a Parlamentre magára kiterjed-e a *locus standi*. Ezért nem meglepő, hogy 1988-ban, az úgynevezett „Komitológia”-ügyben, a Bíróság nem ismerte el a Parlament perindítási jogát (302/87. [1988] ECR 5615.). Húsz hónappal ezután, a Bíróság egyik legnagyobb vihart kiváltott döntésével, ugyanakkor figyelemreméltó módon a *stare decisis* elvének logikáját követve, korábbi döntésétől való eltérést nyilvánvalóvá téve, ellentétes tartalmú döntést hozott. A Bíróság azt nem mondhatta, hogy a Parlament a 173. cikk alapján perindítási képességgel rendelkezik, mert ez a cikk taxatíve csak a Bizottságnak és a Tanácsnak adott ilyen jogot. Ehelyett úgy indokolt, hogy a Parlament időközben megnövekedett hatáskörét a többi intézménynek a jogalkotás során tiszteletben kell tartania, ezért ha azt a Parlament igényli, a Bíróság megvédi a Parlament előjogait azzal, hogy a 173. cikkben foglaltakkal azonos eljárás szabályok alapján megsemmisítés iránti keresetet nyújthat be (*C-70/88. Parliament v Council* [1990] ECR I-2041.. úgynevezett Csernobil-ügy). Az ominózus rendelkezés egyértelmű szövegének ilyen kiegészítését a Bíróság a közösségi intézmények közötti egyensúlyhoz, és azon keresztül a demokratikus legitimitációhoz fűződő érdekekkel indokolta. A szerződések továbbfejlesztése utólagosan igazolta a Bíróság döntését, amikor a Maastrichti Szerződés a 173. és 175. cikkek új szövegét lényegében a Bíróság felfogása szerint alkotta meg.

A bírói jogalkotás megelőzi a törvényhozást nemcsak a kontinentális jogrendszerekben is; közösségi szinten is úttörő szerepet játszik a Bíróság, amit szerződési szinten később követnek. Ez a többször előfordult

eset, hogy a Bíróság által megalkotott tétel utóbb bekerül a szerződésbe is, nagy legitimáló erőt ad a bírói testületnek.

A Bíróság legitimációjának problémája a most tárgyalt kérdés szempontjából a következő: a Bíróság jogalkotó döntésével módosította, átalakította a Közösség intézményrendszerét, e változás pedig a rendszer demokratizálását jelentette. Igazolható-e az aktivizmus, ha az a demokratizálását szolgálja? Megítélésem szerinti általános érvennyel ez azért sem mondható ki, mert nem ad választ arra, hogy mi a garancia az ellenkező irányú, a demokratizálódással ellentétes döntések elkerülésére. Részlegesen azért jelenthet ez legitimációs elvet, mert a közösségi szerződések módosítása során és egyéb közösségi döntésekben expliciten megjelent a demokratizálódás igénye (ami a Római Szerződésnek eredetileg nem volt célja).

Demokratizálódáson az Európai Közösséggel kapcsolatban – a szó etimológiájának megfelelően – a hatalomnak és a döntéshozatalnak a néphez való szorosabb kötését értik. A Bíróság szerepe e demokratizálódási folyamatban kétféle: egyfelől az Európai Parlament szerepének növelésével és az egyének és az egyéni jogok erőteljesebb bekapcsolásával a bürokratikus-adminisztratív döntéshozatali folyamatot a nép általi legitimáció felé tolta el. Ugyanakkor e demokratizálódási folyamat nem demokratikus módon, hanem egy bírói testület aktivizmusa révén zajlott-zajlik.

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS AZ ALAPJOGI BÍRÁSKODÁS

Az EK Bírósága 1969-ben új útra lépett a korábbi, főleg kereskedelmi jogi jellegű bíráskodásban, mikor az alapjogi bíráskodás irányába nyitott (*Stauder v. City of Ulm*). Paradox módon erre az kényszerítette, hogy a közösségi szerződésekből hiányzik az alapjogi katalógus. A közösségi jog szupremáciájának és az Európai Bíróság aktivizmusának ellenállni kívánó nemzeti törekvések fő ütőkártyája az alapjogok uniós védelmének hiánya. Különösen a német és az olasz alkotmánybíróság kérdőjelezte meg a közösségi jog elsődlegességét, amely kizárta volna, hogy a közösségi jogot a nemzeti alkotmány alapjogi rendelkezéseinek fényében ítélik meg. Ezért a Bíróságnak a Közösséget demokratizáló törekvéséhez szorososan hozzátartozik az egyének jogainak védelme. A német alkotmánybíróság szerint, amíg az európai jog nem kínál megfelelő alapjogi garanciákat, az alkotmánybíróság nem mondhat le arról, hogy elbírálja a közösségi rendelkezéseknek a német alkotmányos alapjogokkal való összhangját. A Bíróság a szerződés 164. (most 220.) cikkét használva az alapvető emberi jogokat a közösségi jog általános elveinek szintjére emelte, és felülvizsgálja, hogy a közösségi intézmények normái nem sértik-e az alapvető emberi jogokat.

Az Amszterdami Szerződés a Bíróság hatáskörének emberi jogokra történő kiterjesztésével lényegében megerősítette a Bíróság következetes esetjogát. Ugyanakkor emlékeztetek arra, hogy a második pillérre nem terjesztette ki a felülvizsgálat lehetőségét.

III. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG LEGITIMÁCIÓJA AZ EMPIRIKUS ADATOK TÜKRÉBEN

A Bíróság aktivizmusa elleni támadások nem mindig ugyanabból a tőből fakadnak, mint a nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok aktivizmusa elleni kritikák, vagyis nemcsak az „alkotmányos” szövegek laza kezelése a probléma. A Bíróság aktivizmusát sokan egy olyan ok miatt bírálják, amely sajátos helyzetével függ össze, azzal, hogy közösségi jogintézmény. A Bíróságnak többrendbeli legitimációs hiánnyal kell szembeesülnie. Nem támaszkodhat a nemzeti alkotmánybíróságok esetében többnyire meglévő „legitimációs vélelemre”. Nem támaszkodhat a nemzeti alkotmánybíróságok belső legitimációjára sem: nem egy azok fölött álló, és azokból elismertséget merítő szuper-alkotmánybíróság. Osztózik viszont a közösségi intézmények legitimációjának megítélésében, főleg a támogatottság területén. Caldeira és Gibson amerikai kutatók empirikus vizsgálattal mutatták ki, hogy az intézményre vonatkozó megfelelő információ hiányában az átlagpolgár a Bíróságot az Európai Unióval – annak politikai és jogi értékeivel – összefüggésben ítéli meg. A negatív megítélést az váltja ki, hogy a Bíróság döntései a közösség erősítése és az integráció irányába hatnak; hogy a Bíróság kétségtelenül Európa-párti.

Caldeira és Gibson 1992-ben végzett empirikus vizsgálata (Caldeira–Gibson, 1995), illetve az Eurobarométer általuk feldolgozott adatai szerint a közvélemény szerény ismeretekkel rendelkezik ugyan az EK Bíróságáról, de az nem láthatatlan intézmény. Az 1992-ben végzett felmérés szerint az európai intézmények közül a legkevésbé szembetűnő a Bíróság tevékenysége. A Maastrichti Szerződésről a megkérdezettek 84,9%-a, az EK-ről 81,6%-a, a hazai bíróságokról 59%-a, az Európai Parlentről 55,3%-a, a Bíróságról 34,4%-a hallott. A minta 34,8%-a semmit nem tudott, nem hallott a Bíróságról (uo. 362.).

Az intézmény szerkezetét és funkcióját alapvetően megváltoztató, a bírói függetlenséget sértő intézkedésekkel szemben 45% semmilyen támogatást nem nyújtana a Bíróságnak. A Bíróságnak hiányzik a kellő társadalmi támogatottsága, és azok körében sem magas a legitimációja, akik elégedettek a működésével (uo. 363.).

A tagállamok többségében a Bíróság megítélése erősen kötődik az Európai Unióról alkotott véleményhez. Akik általában támogatják az EU-t, azok erősebben támogatják a Bíróságot is. Némileg meglepő ezek után, hogy sok megkérdezett számára a Bíróság támogatása nem egyszerűen az Európai Unió támogatásának extrapolációja, és akik az Uniót a demokratikus deficit miatt bírálják, ezt nem vetítik ki a Bíróságra (ahol egyébként joggal lehetne számon kérni a demokratikus kapcsolatok hiányát) – ez az adat számomra azért is meglepő, mert az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bírósággal szembeni kritikák alapja az, hogy nem demokratikus intézmény, mert nem a többség akaratát követi. A szerzők e jelenséget azzal magyarázzák, hogy a Bíróság megítélése erősen kötődik olyan általánosabb politikai és jogi értékekhez, mint a szabadság és a joguralom (uo. 367.).

IV. POLITIKAELEMÉLETI ÉS JOGELMÉLETI ALAPKÉRDÉSEK

Az Unió alkotmánya

A következő tisztázandó kérdés, amely állandóan napirenden van az európai intézmények gyakorlatában és a tudományos elméletekben is, az, hogy a pragmatikus legitimációjú alkotmányosodás valamilyen uniós alkotmány létrejöttét credményezte-e.

A gyakorlatban kétféle választ találhatunk: az Európai Bíróság szerint az Európai Uniónak van alkotmánya, és ez a Római Szerződés. Ezt a Bíróság döntésében is kimondta: „az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló Közösség, olyannyira, hogy sem tagállamai, sem intézményei nem kerülhetik el annak vizsgálatát, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az alapvető alkotmányos kartával, a Szerződéssel...” (294/83. [1986] ECR 1339.). 1991-ben a Bíróság megerősítette ezt az álláspontját: „Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló Közösség alkotmányos kartája...” (Opinion 1/91. [1991] ECR 6097.).

Az Európai Parlament álláspontja szerint (1984, 1993) viszont az Uniónak nincs alkotmánya, pedig szüksége lenne rá. Ezt az álláspontot osztotta az 1993. évi európai alkotmánytervezetet készítő szakértői csoport, a European Constitutional Group is.

Az úgynevezett európai alkotmányra vonatkozó számtalan elmélet közül a legjelentősebbnek Dieter Grimm német alkotmánybíró több tanulmányban és előadásban kifejtett elméletét tartom. A német és az amerikai jogi kultúrában egyaránt otthonos Grimm kiindulópontja, amit magam részéről egészeben osztok, hogy az alkotmányosság kialakulásának két legjelentősebb vonása a következő: egyrészt a kormányzat legitimációja a kormányzottak, vagyis a nép egyetértésén nyugszik. Másrészt a politikai hatalom legalizált, vagyis nem létezhet olyan közhatalom, mely nem az alkotmányon alapul. Ez a fajta legitimáció és legalizáció csak úgy lehetséges, hogy az alkotmány a többi törvény fölött álló magasabb rendű jog. Grimm professzor, aki az alkotmány fogalmának egyik legkomolyabb szaktekintélye, összeveti a közösségi szerződések és a nemzeti alkotmányok jellegzetességeit (Grimm, 1995; Grimm, 1997). Arra a következtetésre jut, hogy csak egyetlen alapvető eltérés fedezhető fel a kettő között, nevezetesen, hogy a Közösség alaprendjének forrása nem a nép, a *demos*. Ez az alaprend nem az Unió népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása nem a nép, hanem a tagállami kormányzatok, és ez legitimációs hiányt jelent.

De helytálló-e ez az érvelés? Miféle, közvetlenül a nép általi legitimációra lenne szükség? Először is: az Európai Közösség, illetve az Európai Unió végső soron nem a tagállamok kormányzatainak vagy az eurobürokratáknak az érdekeit szolgálja (ez utóbbiak legfeljebb átlagon felül profitálnak belőle), hanem a tagállamok polgárait. Nyilvánvaló ez

a személyek szabad mozgása esetén, de az áruk, a szolgáltatások, sőt a tőke szabad mozgása is a természetes személyek és az általuk létrehozott jogi személyek hasznát szolgálja. Létezik immár európai állampolgárság, számtalan gyakorlati következményével együtt.

Legitimációs szakadékról azért beszélhetünk, mert az Európai Parlament ugyan az európai „nép” közvetlenül választja, azonban Grimm szerint az csak egy korlátozott hatáskörű törvényhozó szerv, de semmi esetre sem alkotmányozó. Az alkotmányozás a tagállamokat illeti, és nem a polgárok megegyezésén alapul. A tagállamok pedig demokratikus, azaz népképviselőten alapuló államok. A szerződéseket ratifikálják, sőt népszavazásra bocsátják. A közösségi alkotmány és jog nem ütközhet a tagállam alkotmányába (még ha ez a harmónia a tagállam alkotmánymódosítása révén jön is létre). Az európai nép közvetlen választásán nyugvó európai állam óhatatlanul a tagállamok legyűrését jelentené, míg jelen formájában a tagállamok kontrollálják az Uniót és az átadott szuverenitás mértékét; a kormányok közvetítő szerepe ebben kiemelkedő. Az egyetlen különbség tehát az alkotmányozó szervek között lenne.

Roland Vaubel mannheimi professzor, az 1993. évi európai alkotmánytervezetet készítő szakértői csoport egyik tagja, Grimmet bírálva rámutat arra, hogy a jelenlegi szerződés és a valódi alkotmány alternatíváját kell szembeállítani: a jelenlegi szerződést olyan új szerződéssel kell felváltani, amely az európai intézmények hatalmát hatékony és demokratikus módon korlátozza, vagyis megszünteti a jelenlegi helyzetet, mely egyaránt sérti a hatalommegosztás elvét, a demokratikus elvet és a szubszidiaritás elvét (Vaubel, 1997: 10–14.).

Joseph Weiler „neokonstitucionalizmusának” talaján az uniós *demos* hiányának betöltésére a többes politikai *demos* (*multiple political demoi*) megoldását kínálja (Weiler, 1996: 114.). Eszerint mindenki legalább két *demos* tagja, két néphez tartozik, például német és európai, de lehet skóti és brit és európai. A két közösséggel való azonosulás intenzitása és alapja természetesen eltérő. A nemzeti közösséggel történő azonosulás az érzelmileg is felerősített szerves, kulturális azonoságtudaton nyugszik. Az európai azonoságtudat a nemzeti különbségek elfogadására és tudatos, racionális döntésre épül.

A szuverenitáson túl

Az Európai Unió államfejlődésre gyakorolt hatása kettős. Egyfelől megváltozik miatta a tagállamok államszerkezete, és többé nem lehet a hagyományos értelemben vett szuverenitásról beszélni. Másfelől eddig nem ismert, újfajta kormányzati struktúrát épít ki, mely elméleti magyarázatra vár. Komoly, teoretikus erőfeszítések sorozatát látjuk, melyek megpróbálják nemcsak a reálisán várható, hanem az ideálisan kívánatos fejlődési tendenciákat is leírni, megfogalmazni.

Neil MacCormick 1993-ban *Beyond the Sovereign State* címmel (és utána számos tanulmányban) fejtette ki ezen új államfejlődési tendenciákat leírni próbáló, pluralista vagy policentrikus politikai és jogelméletét

(MacCormick, 1993). Előrebocsátom, hogy MacCormick alapállása szerint jó, hogy túllépünk a szuverén államon. Az egysíkú, államközpontú vagy Európa-központú megközelítésekkel szemben újfajta szemléletet javasol, mely egyrészt a politikát és a jogot elválaszthatatlan összefonódásban látja, másrészt a jogrendszer fogalmát nem szűkíti le a szuverén állam által alkotott és kikényszerített jogra. A közösségi jogrendszer megfelel a Luhmann és Teubner meghatározása értelmében vett önreferenciálisan zárt jogrendszer kritériumainak. A jelenlegi helyzet az Európai Unión belül egymást részben fedő jogrendszerek komplex interakciójaként írható le. A közösségi jog és a belső jog párhuzamosan, de egymásra tekintettel fejlődő érvényes jogrendszerek (uő. 1996: 149.). Ezen felfogás szerint a tagállamok már nem a hagyományos értelemben vett szuverének, melyben minden, az államon belül gyakorolt hatalom kizárólag belső forrásokból ered.

1998-ban MacCormick arra a belátásra jutott, hogy a normatív rendszer ilyen megkettőzése ütközésekhez vezet, és túl nagy hatalmat ad a nemzeti bíróságoknak a közösségi jog szétválasztására, lerontására. Ezért visszalépett a most már radikálisnak minősített pluralizmusától „a nemzetközi jog alatti pluralizmushoz”, melyben a nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok, illetve az Európai Bíróság közötti kielezett konfliktusokat végső esetben a nemzetközi közjog alapján lehetne megoldani (1998: 530–532.).

A magam részéről nem tudom követni MacCormickot ebben a visszalépésben. Szerintem ugyanis a pluralizmus tézise nem radikális. Nem kell a jog fogalmát parttalanná tenni, kiterjeszteni bármilyen civil vagy akár bűnöző szervezetre normarendszerére. Esetünkben három jól körülhatárolható normarendszer fedí át egymást: a tagállami jog, a közösségi jog és az emberi jogok európai egyezményének joga. Ez utóbbi kettő esetében nem egyszerűen a belső jogba transzformált nemzetközi normákról van szó, hanem az utóbbi két jogrendszer bíró alkotta jogáról is. E jogrendszerek nem szűkíthetők a szerződések és egyezmények normaszövegére. A közösségi jog tételes szabályaiban sehol sem találjuk a közösségi jog elsődlegességének és közvetlen hatályának szabályát, a Közösséghez csatlakozó országok ezt mégis – és nem mondhatni, hogy tudattalanul – elfogadják. Vagyis a tételes jognál messze szélesebb jogrendszerekhez csatlakoznak.

Jogelméletileg pedig azért problematikus a visszalépés, mert ezzel MacCormick visszakozik Kelsen monizmusa irányába, noha ahhoz nem lehet részlegesen visszatérni. Kelsen elmélete kategorikus, számára a pluralista állásponrt megengedhetetlen: ugyanazon a területen egymással konfliktusban álló két jogrend nem lehet egyszerre érvényes.

A belső jogrendszer és a közösségi jog, illetve az ezeket alkalmazó bíróságok között eddig még komoly kollízióra nem került sor, és én nem is tartok ettől. Itt mindkét fél – részben sikeresen – megpróbált nyomást gyakorolni a másikra. Az Európai Bíróság elfogadtatta az általa felállított jogelveket. Ugyanakkor a nemzeti alkotmánybíróságok nyomására elismerte az alapjogok fontosságát. Végül jelentős gesztust tett a tagállami bíróságok irányában, mikor lényegében közösségi bíróságokká

emelte őket. Tehát, ahogy ezt a német alkotmánybíróság Európai Bírósággal való szembeszölgülésének eddigi legradikálisabb példájaként emlegetett Brunner-döntése is elismeri, a két testület együttműködik. De ne legyünk ennyire diplomatikusak, és engedjük meg, hogy a két testület egymásnak feszül. Döntsék el ezekben a küzdelmekben öök, hogy melyiküknek meddig terjed a hatásköre! Nem látom okát, hogy ezen vitákban nemzetközi jogi döntőbíráskodásra lenne szükség.

A posztmodern, egymáson keresztülfekvő jogrendszernek sajátossága a fragmentáltság, a töredezettség, a különféséség. A német és olasz alkotmánybíróság – főleg az alkotmányos alapjogokra hivatkozva – viszonylag makacsul ellenállt az Európai Bíróság bizonyos törekvéseinek. Sok uniós országban azonban ez föl sem merült. Nagy várakozás előzte meg a dán Legfelsőbb Bíróság azon eljárását, amely Dánia uniós csatlakozásának alkotmányosságát bírálta el. A három fent említett jogrendszer egymással való összefonódását, keresztülfekvését jól mutatja, hogy a dán legfőbb bírói testület az ügyet azért tárgyalta, mert ennek elutasítása sértette volna az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6.1. cikkét. Az 1998. áprilisi döntés viszont a kereseteket érdemben elutasította, és az átruházott hatáskörök mellett még az EK Bíróságának jogalkotó hatáskörét (*law-making activities*) is elismerte (I 361/1997.; *Ugeskrift for Retsvaesen* 1998, 800.).

Ugyanakkor a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés egyik sajátos fejleménye a közösségi jogrendszer széttöredezettségének, a Bíróság törekvésétől eltérően – az egységesen érvényesülő jog helyett – a földrajzilag eltérő mélységben érvényesülő diffúz jogrendszer irányába mutat. Ennek az opt-out, a bizonyos rendelkezések alóli kimaradás lehetsége az oka. Az Amszterdami Szerződés után ezek száma és az érintett területek tovább bővültek. Ennek következménye, hogy a Bíróság opt-outtal érintett rendelkezést értelmező döntései egyes tagországokra kötelezőek lesznek, másokra nem.

„A jövő Európája”?

Rendkívül messze vezető, és itt nem kidolgozható kérdés az integráció jövőjének a nemzetállami szuverenitás és az akármilyen jellegű birodalom víziója közötti ütköztetése. Szkeptikus vagyok: nem hiszem, hogy az Európai Unió abszolút Jó vagy abszolút Rossz lenne. Mivel időm nagy részét az államok és az államra vonatkozó elméletek történetének kutatására fordítottam, tudom, hogy a hosszú távú államfejlődési tendenciák nem kizárólag az eszmék és értékek melletti döntések hatására alakulnak, bár nem függetlenek azoktól.

Az európai kultúrkör államfejlődésének sajátossága – a keleti magas-kultúrákkal szemben – éppen az volt, hogy a birodalomtól eltérő politikai közösséget alakított ki, a poliszt, vagyis a szabad és egyenjogú emberek önkormányzó közösségét, ahol a polgárok szabadon, a maguk által alkotott törvények uralma alatt éltek. Ezen politikai közösségszerveződés azonban az európai történelemben csak rövid időre jelenik meg, és a birodalom mindig maga alá gyűri. Ami meghaladja ezt az alternatívát,

az a nemzetállam, amely nem polisz és nem is birodalom. Az Európai Unió nagy valószínűséggel, az államelmélet eddigi tapasztalatai alapján, megint csak egy, az eddigi kategóriákkal nem leírható, új minőség lesz. Alapállásom e vonatkozásban szkeptikus. „Hogy még arról a *tanításról* mondjak egy szót, hogy milyen legyen a világ, ahhoz a filozófia amúgy is mindig későn érkezik. Mint a világ *gondolata* csak abban az időben jelenik meg, miután a valóság befejezte alakulásának folyamatát és elkészült... Minerva baglya csak a beálló alkonnyal kezdi meg röptét.” (Hegel, 1983: 23.). Most még csak hajnal van.

A szakirodalomban is elterjedt nézet, hogy az Európai Közösség olyan politikai egység, mely nem illeszkedik egyetlen eddig ismert kormányzati kategóriába sem (Sbragia, 1993). A nemzetállam világos kategóriákban definiálható: meghatározott területen élő polgárok feletti kizárólagos legitim uralom. A Közösség kapcsán némelyek a posztmodern állam fogalmát emlegetik. Az EU poliform struktúra, fragmentált, decentralizált politikai hatalommal, a koherencia hiányával jellemezhető posztmodern képződmény. Központi politikai intézményei, a tagállamokéval összevetve, gyengék, korlátozottak. Területileg és döntéshozatali szinten is sajátos, változó az elhelyezkedése. A döntéshozatali eljárásokban két logika él egymás mellett: az államközi alkudozás a Tanácsban, és a többszintű kormányzat (*multilevel government*) a Bíróságon, a Parlamenten és a Bizottságon keresztül (Caporaso, 1996).

Ez ellen a tendencia ellen lehet küzdeni, mint a feudális rendek küzdtek a központosított nemzeti monarchia ellen. Ez a küzdelem igen magasztos is lehet, azonban nem feltétlenül lesz sikeres. Amiben biztos vagyok, hogy ezt nem lehet felfogni – egyik oldalon sem – egy abszolútum nevében folytatott küzdelemnek. Ha születik valami új, akkor ez a különböző politikai törekvések, jogi eljárások és bírósági döntések eredménye lesz.

V. ÖSSZEGZÉS

1. Kiindulópontom, hogy az Európai Közösségek Bírósága legitimációjának, igazoltságának és támogatottságának a kérdését differenciáltan lehet és kell megítélni.

2. A szerződésekben pontosan meghatározott hatáskörök gyakorlása esetén hagyományos közjogi alapon igazolható a Bíróság döntései.

3. Jóval több problémát vet fel a Bíróság fenti alapvető jogalkalmazó funkcióján túllépő alkotmányozó, integráló, jogvédő szerepvállalása.

4. A közösségi jog mint sajátos jogrendszer kifejlesztése és erősítése, az általános jogelvek megalkotása igazolható a tagállamok hallgatólagos beleegyezésével, azzal, hogy a csatlakozó államok ezek ellen nem tiltakoztak, nem hoztak ellentétes tartalmú tételes normákat, amikor a szerződéseket módosították.

5. A tagállami jogrendszerekbe a Bíróság úgy nyúlt bele, hogy közben közösségi bíróságokká emelte a nemzeti bíróságokat, akik ehhez partnerek szegődtek, ha nem is egyforma lelkesedéssel.

6. A Bíróság a Közösséget demokratizáló, vagyis a Parlament szerepét növelő, így a döntéshozatali folyamatot közvetve a nép felé eltoló törekvéseit az elfogadás mellett az Egységes Európai Akta és a Maastrichti Szerződés utólag kodifikálta.

7. Hasonlóképp rögzítette az Amszterdami Szerződés a Bíróság alapjogokkal kapcsolatos esetjogát.

8. A Bíróságnak a Közösség politikai és jogrendszerét legitimáló szerepéből kiemelhető, hogy megerősítette a közösségi jog szerepét, hogy a közösségi szakpolitikákat megerősítette és kiterjesztette, és hogy jelentős szerepet játszott a közösségi intézmények hatásköri egyensúlyának megteremtésében.

9. Ugyanakkor látni kell, hogy a szerződésmódosítások a Bíróság némi hatáskörével kapcsolatos fenntartásokat is tükröznek, így például a Bíróság óhajával szemben csak nagyon szűk hatáskört engedtek a harmadik pillérrel kapcsolatban, és ott is a tagállamok kifejezett akaratától függően.

10. Az empirikus felmérések a Bíróság alacsony ismertségéről és támogatottságáról tanúskodnak.

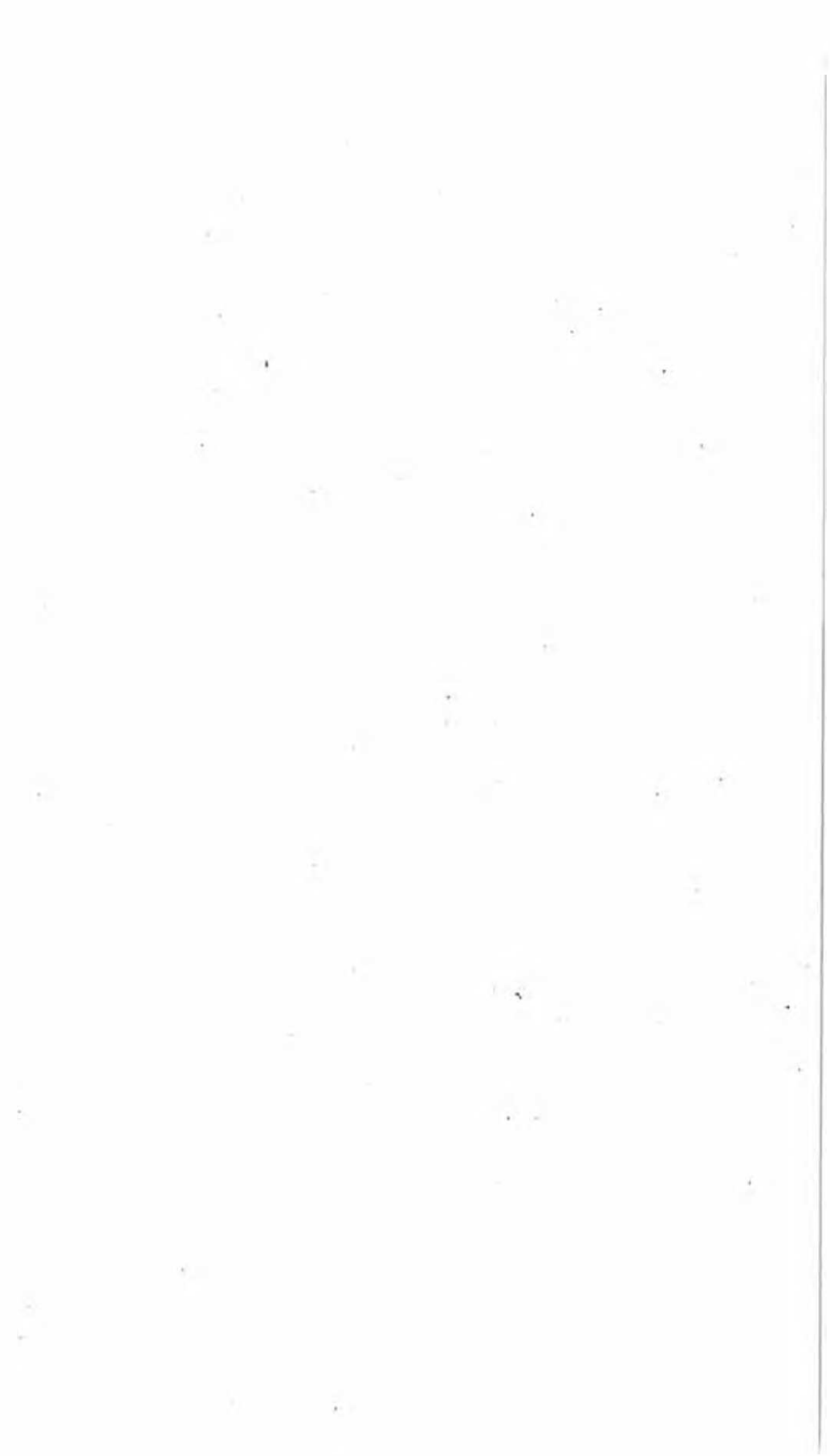
11. A Bíróság legitimációs deficitje mögött megoldatlan politika- és jogelméleti kérdések húzódnak meg, mint például az uniós alkotmány léte. Én az Európai Unió kapcsán a hagyományos államelméleti keretek felbomlását és – tagállami szinten is – az állam új minőségének megjelenését látom. Az uniós politikai és jogrendszer mibenlétét mai fogalmakkal még nem tudjuk leírni, így legfeljebb a posztmodern állam kifejezést alkalmazhatjuk rá. A jogrendszer kérdése kapcsán helyesnek vélem a pluralista koncepciót, amely elfogadja az egy államban párhuzamosan érvényesülő jogrendszerek létét.

A politika- és jogelméleti kérdésekre csak a jövő fog választ adni, de ez nem akadályozza a reálfolyamatok alakulását.

HIVATKOZÁSOK

- Albors-Llorens, Albertina. 1998. Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice Under the Treaty of Amsterdam. *Common Market Law Review*, 1273–1294.
- Caldeira, Gregory A.–Gibson, James L.. 1995. The Legitimacy of the Court of Justice of the European Union: Models of Institutional Support. *American Political Science Review*, 356–376.
- Caporaso, James A. 1996. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, 29–52.
- Grimm, Dieter. 1995. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, 282–302.
- 1997. Which Constitution for Europe? In: Horst Siebert (ed.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 3–9.
- Hegel, G. W. F., 1983. *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Juerges, Christian. 1996. Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration. *European Law Journal*, 105–135.
- MacCormick, Neil, 1993. Beyond the Sovereign State. *Modern Law Review*, 1–18.
- 1995. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, 259–266.
- 1996. Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State. In: Bellamy, Richard–Castiglione, Dario: *Constitutionalism in Transformation: European and*

- Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell Publishers, 141–156.
- 1998 Risking Constitutional Collision in Europe? *Oxford Journal of Legal Studies*, 517–532.
- Mancini, Federico G.–Keeling David T. 1994 Democracy and the European Court of Justice. *Modern Law Review*, 175–190.
- Navracsics Tibor. 1998. *Európai helpolitika*. Budapest: Korona Kiadó
- Nugent, Neill, 1995 *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillan Press
- Obradovic, Daniela. 1996. Policy Legitimacy and the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 191–221.
- Shragia, Alberta M., 1993. The European Community: A Balancing Act. *Publius*, 23–38.
- Shapiro, Martin, 1980. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: Chicago University Press
- Shapiro, Martin–Stone, Alec. 1994. The New Constitutional Politics of Europe. *Comparative Political Studies*, 397–420.
- Slaughter, Anne-Marie–Stone Sweet, Alec–Weiler, Joseph, 1997. *The European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford UK: Hart Evanston, IL: Northwestern University Press
- Stone Sweet, Alec–Brunell, Thomas L., 1998. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *American Political Science Review*, 63–81.
- Vaubel, Roland. 1997. Comment on Dieter Grimm, „Which Constitution for Europe?“ In: Horst Siebert (ed.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 10–14
- Weiler, J. H. H., 1996. European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order. In: Bellamy Richard–Castiglione, Dario: *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell Publishers, 105–121.
- 1997. The Reformation of European Constitutionalism. *Journal of Common Market Studies*, 97–131.



PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Az etnicitás mint a politikai képviselet alapja

Megjegyzések a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletének kérdéséhez

1. BEVEZETŐ

A kisebbségi képviselet közjogi rendezése régóta élő alkotmányjogi és törvényhozási probléma. Carlos Flores Juberías a *Politikatudományi Szemle* 1998. évi 2. számában Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában címmel megjelent írása¹ a hatályos választójogi megoldásokat az alábbi szempontok alapján csoportosítja: az etnikai kisebbségek képviseletének ellenzése, az etnikai szempont mellőzése, az etnikai kisebbségek képviseletének támogatása, a kisebbségi képviselet biztosítása,² illetőleg az etnicitást a politikai képviselet alapját jelentő tényezővé emelő alkotmányos berendezkedések.

Írásom témája az etnikumok parlamenti képviseletének néhány elméleti kérdése, illetve az etnicitásnak a képviselet jogelméleti tartalmán túlmutató elismerése, amely az aktuális, a daytoni és rambouilleti konferenciák és megegyzések fényében különös fontosságú nyer.

„A kérdés az, hogy választás, delegálás vagy kooptálás³ útján és az etnopolitikai igazság⁴ jegyében bekerüljenek-e a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői a (nemzeti, valamint népszuverenitást kifejező és megtestesítő) legfőbb jogalkotó testületbe; másként fogalmazva: az cfajta – a tradicionális pártpolitika és választójog követelményeitől eltávolodott megoldások összeegyeztethetetlenek-e az alkotmányosság elméleti, valamint a közjogi koherencia gyakorlati követelményeivel.

A *sui generis* képviseletet támogató és elutasító szakmai álláspontok bővebb elemzése előtt szükséges megjegyezni, hogy az egyéni és kollektív kisebbségi jogok elismerésének, valamint a megfelelő érdekképvise-

let biztosításának fontosságát⁴ általában a parlamenti kisebbségi képviselő ellenzői sem tagadják, ugyanakkor – az alkotmányos rend stabilitását, biztonságát és koherenciáját biztosítandó – a jogalkotási technikákról és eszközökről szólván más megoldások alkalmazását javasolják.

Álláspontom szerint az államalkotó kisebbségek *képviselése* egyéb közjogi intézmények és technikák (például kisebbségi ombudsman, helyi és országos kisebbségi önkormányzatok, vagy az általános választási eljárás során mandátumhoz jutott kisebbségi képviselők útján, illetve hatékony törvényhozási lobbitevékenység, törvénykezdeményezési jog) alkalmazásával is biztosítható lehet; az államhatalmi szervekben megvalósítandó *etnikai egyensúly* kérdése pedig a fentitől elkülönítve, és avval semmiképpen sem azonosítva kezelendő.

Egyes társadalmi és jogrendszerekben, így a föderatív vagy korporatív rendszert preferáló államok esetében (l. például Jugoszlávia, különösen a közjogi szörnyszülöttként emlegetett, a daytoni békeszerződés mellékleteként kiporciózott bosznia-hercegovinai alkotmány) az *etnikai egyensúly* biztosítása legitim, sőt szükséges lehet, ezt azonban a törvényhozási képviselettel gyökeresen eltérő alkotmányos és politikai érvek indokolják. Ezért a kettőt azonosítani, összemosni, felcserélni vagy akár normatív összehasonlítás alapjává tenni, alkotmányelméleti (és politikai) hiba lenne.

A dolgozat célja a kisebbségi érdekképviselő fent említett két típusának összehasonlítása, hangsúlyozva, hogy egy kvázi-föderatív, etnikai egyensúlyon alapuló alkotmányos és politikai rendszer, valamint az annak megfelelő államszervezeti struktúra mellett felhozott érvrendszer elfogadhatatlanná válik egy, a hagyományos alkotmányosság alapjaira helyezett „geopolitikailag egységes” rendszerben.

Nem kerülhető meg tehát a nemzeti és etnikai *kisebbség* alkotmányelméleti (és nem politikai) definiálása, annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a közjog államalkotó tényezőként vagy választójogi kisebbségként kezelje-e őket. Mit jelentsen az etnicitás alkotmányos szempontból: a föderatív államszervezet alapját jelentő, és a politikai identifikációt elsődlegesen meghatározó erőt, amely önmagában behatárolja a politikai törésvonalakat vagy olyan társadalmi tényeket, amely alapja lehet néhány, az alkotmányos rendszerbe illesztendő és méltánylandó politikai-jogi igénynek?

Az alábbiakban, a törvényhozó testületekben alkalmazott kisebbségi képviselői technikák bemutatását követően ismertetem a liberális alkotmányosság jegyében a közvetlen parlamenti képviselő ellen felhozott fontosabb érvek rendszerét. Ezt követően az egyenlőség formális deklarációja helyett a *de facto* képviseletet biztosító „*etnikai egyensúly*” elméletének legfontosabb elemeit vizsgálom. Végezetül, a kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének bemutatását és gyakorlati összevetését követően, kísérletet teszek a kisebbségi képviselő kérdésének normatív értékelésére.

A kisebbségi érdekképviselő és képviselő lehetőségeit vizsgálva kizárólag a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint az egykamarás parlamenten belüli képviselőtüknek kérdését fogom elemezni. Regionaliz-

mussal, területi autonómiákkal, illetve a föderális államok választási rendszereinek problémáival nem kívánok foglalkozni, továbbá a nem etnikai kisebbségek, valamint a parlamenten kívüli, illetőleg a kétkamarás megoldások kérdésköre szintén kívül esik a vizsgálaton.

2. KISEBBSÉGI KÉPVISELET A TÖRVÉNYHOZÁSBAN

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselket három alapvető módon lehetséges:

a) második kamarákon, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetein keresztül;⁵

b) az egykamarás rendszeren belül képviselői megjelenítés útján; valamint

c) a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai révén.

Dolgozatom témája a „b” típusú, képviselői kisebbségi vizsgálata. Ezt, a politikai és jogrendszernek változásának függvényében, három módon lehet megvalósítani:

ba) a választójogi törvény általános (proporcionális, vegyes vagy többségi) szabályai alapján kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjeinek megválasztásával;

bb) „egyéb”, kompetitív/többségi pártok szinciben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan kapcsolatban álló jelöltek mandátumhoz juttatásával;

bc) „virtuális második kamara” útján, azaz preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve delegáció vagy kooptáció formájában biztosított mandátumok útján.

Alkotmányossági és jogpolitikai nézőpontból csak az utóbbi, a „virtuális második kamara”-változat jelent problémát, és bár Romániától Zimbabwéig⁶ többtucatnyi országban alkalmaznak hasonló megoldást, ezt mind politikai, mind alkotmányelméleti szempontból számos kritika érte.

A „c” megoldástípus elemei éppen a mandátumok (és tartalmuk) egyenlőségének doktrínája, a „bc” típusú a mandátumok hatása és jellege közötti ellentmondás feloldását igyekeznek megvalósítani, a szigorúan vett parlamenti jog és működés keretein kívülre szorítva, de azonos hatékonysággal biztosítva kisebbségi befolyást és érdekképviseletet. Ilyen megoldás lehet például a (házánkban jelenleg kísérleti stádiumban lévő) országos kisebbségi önkormányzat, a számára, illetve egyéb kisebbségi szervezetek számára biztosított törvénykezdeményezési jog (amely adott esetben egyéb, például országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszthető lehet), illetve a specializált országgyűlési biztos intézménye, vagy akár a pártok egymás közötti politikai megállapodása, amely formálisan rögzíti a képviselőjelöltek között biztosítandó etnikai/nemzetiségi kvóták mértékét.⁷

3. A „KÉPVISELETI” MODELI.

Az alábbiakban bemutatok hat, a választójog általános rendszerén és a bevett kampányszisztémán kívül biztosított parlamenti képviselői mandátum ellen felhozott érvet. Legitimitásuk azon az elméleti alapvetésen nyugszik, hogy a klasszikus, demokratikus (tehát többségi) választási és döntéshozatali szerkezet, a modern alkotmányosság garancia és hatalmi ellensúlyrendszerével megerősítve, valamennyi etno- és geopolitikai rendszerben megfelelő jog- és érdekvédelmet biztosít.

Ebben a gondolati rendszerben tehát az „egy ember – egy szavazat” elve alapján biztosított a *képviselő az etnikai egyensúly* teoretikus ellentételezése. Az „egységes politikai nemzet” fogalmából kiindulva a képviselő csakis az egész, a szuverenitás alanyaként megjelenő nemzet képviselője lesz, ahol a nemzeti és etnikai kisebbségek tagja számos többletjog és preferenciális eljárás alanya lehet, de alkotmányelméleti szempontból nem tekinthető államalkotó tényezőnek. Az egységes politikai nemzetfogalmon belül (amely nem zárja ki, illetve nem áll szemben a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmával) ebben az értelemben nem értelmezhető a nemzeten belüli nemzeti önrendelkezés. Alkotmányjogi szempontból tehát a nemzeti és etnikai kisebbségnek nincs *differentia specificája*, így a nemzeti önrendelkezés kizárólag a politikai nemzet fogalmán belül értelmezhető, amelynek alkotmányjogilag egyetlen alternatívája a valamilyen formában föderatív állam lehet.

A fentiek fényében lássunk néhány gyakran felhozott érvet az etnikai kisebbségi mandátumok ellen!

3.1. A kompetitív pártrendszer és az etnikai pártlegitimáció

Egy kizárólag etnikai alapon szerveződött politikai párt,⁸ illetve egy kizárólag a kisebbség képviselőit ellátó képviselőnek az egykamrás parlamentben nehezen található meg a „helye” a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen a (parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) „kisebbségsemleges” kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét.

Az etnikai pártok tehát főszerephez jutott karakterszínészek egy bonyolult és képzett színészi játékot igénylő „darabban”, ahol a „kisebbségsemleges” kérdésekben leadott szavazataik a valódi képviselői legitimáció hiányát mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny és kampány területén kívül álló eljárás alapján szerezték.

3.2. Konfíz választási magatartás

Az elsődlegesen és kizárólagosan kisebbségi pártformáció jelentékeny zavart okoz a választási magatartásban, hiszen az adott kisebbséghez tartozó választópolgár attól függetlenül valószínűleg az őt „képviseelő” párt-

ra fog szavazni, hogy annak adott esetben nincs is (a választói magatartásra „amúgy” meghatározó befolyást jelentő legfontosabb kérdésekben kialakult) politikai álláspontja vagy programja.

3.3. Vétőerő vagy szimbolikus gesztus

Valószínűsíthető, hogy egyetlen etnikai kisebbségi párt sem rendelkezhet meghatározó vagy akár vétőszereppel még a kisebbségi léteet veszélyeztető vagy érintő kérdésekben sem, így parlamenti jelenléte csak egy újabb médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Jól rávilágít erre a hazai választójog 1999. tavaszi újrakodifikációs erőfeszítései során felmerült (az első körben a nemzetiségek támogatását is elnyert) ötlet, amely szavazati jog nélküli (tehát érdekérvényesítés helyett tulajdonképpen álláspont-közvetítő, médiaszereplést biztosító) jogosítványokat juttatott volna a delegált vagy választott kisebbségi képviselőknek.

Ez a szimbolikus gesztus azonban komoly alkotmányossági és képviseleti problémákat vet fel. A *képviselet és kisebbség* fogalmának alkotmányjogi tartalma ugyanis csak a társadalom és a nemzeti politikai közösség egészének viszonylatában értelmezhető; azon nem etnikai, hanem nemzetközi jogi értelemben. A népszuverenitás talaján állva ugyanis a parlamenti képviselő valamennyi választópolgár és az egész politikai nemzet képviselője, hiszen a politikai párt szó etimológiai alapját jelentő latin *pars* a politikai közvélemény és akaratképzés egyik szegmensét, nem pedig a parlamentáris képviselet alternatíváját jelentő másodlagos képviseleti megoldás legitimitációját jelenti.

Az ilyen (askriptív és elméletileg kirekesztő) talajon álló politikai szervezet nem is minősülhet pártnak, hiszen annak fogalmi feltétele a partikuláris érdekek közérdekké transzformálása. A lobbiszervek, pressure groupok és a politikai pártok közötti elméleti distinkció tisztán rávilágít az etnikai pártok labilis politikaelméleti besorolására, hiszen az etnikai párt pontosan a szűk csoportérdeket kívánja azonosítani a közérdek totalitásával.

3.4. „Képviselet” és „kisebbség” alkotmányjogi szempontból

Edmund Burke egyik megjegyzéséből Carl J. Friedrich azt a következtetést vonja le, hogy „a választott testület ugyanúgy tartalmazza majd a különböző érdekek képviselőit, mint amennyire betölti a közakarat kifejezőjének és meghatározójának szerepét ...így a parlament egyszerre lesz az egyetlen nemzet egyetlen érdekének képviselője, és a számos és egymással ellenséges érdekek képviselőinek kongresszusa.”⁹ A parlamentáris képviselet tehát a társadalom egészének képviseletét jelenti, nem az annak tagjai között fennálló különbségek és törésvonalak megjelenítését. Más szóval: a népszuverenitásnak egy kisebb, operatívabb testület által történő gyakorlása. Az arányos képviseleti elv a társadalom vala-

mennyi csoportjának azonos súlyt és adekvát képviselést biztosít, de az egyenlőség (equality) nem azonosítható az egalitarizmussal (egality), és az *affirmative action* jellegű pozitív diszkriminációnak nem lehet helye a politikai szféra egészében. Követve Bragyova András gondolatmenetét,¹⁰ amely a kisebbségi jogokban a társadalom valamennyi tagja számára nyitva álló jogérvényesítés feltételeinek követelését látja (azaz az általános jogok gyakorlását lehetővé tevő kiegészítő, szubszidiárius jogot), megállapítható, hogy a kisebbségek sui generis parlamenti képviselést nem támasztható alá alkotmányelméleti szempontból, hiszen (a *populus* részeként) már kiterjed rájuk a képviselés, sőt képviseléstelméleti szempontból kisebbségi státusuk sem értelmezhető.

3.5. Technikai problémák: regisztráció, homogenizáció, eltérő mandátumtartam

A kisebbségi képviselés megvalósításának vannak első pillantásra pusztán technikai jellegűnek tűnő problematikus pontjai.

a) A diaszpórában élő kisebbség esetében, tekintettel a nemzetiségi lakosság igen szórt elhelyezkedésére, a többségi választási formula alkalmazásának keretei között nemigen juthatnának megfelelő képviselési pozíciókhoz. Kizárólag arányos (vagy arányos elemeket is tartalmazó vegyes) választási rendszerben biztosítható tehát képviselésük, és még ez esetben is speciális formális választójogi „kedvezmények” (például választói ajánlások¹¹ vagy adminisztratív választási küszöbhatárok eltörlése) szükségesek.

b) Amennyiben nem minden állampolgár (csak az adott kisebbséghez tartozók) élhetnek „saját” képviselőjük megválasztásának pótlólagos jogával,¹² elkerülhetetlen a kisebbségek valamilyen formájú regisztrációja. Ez pedig igen súlyos alkotmányossági és alapvető emberi jogi aggályokat kelthet, hiszen a legtöbb fejlett demokráciában tiltott a kisebbségek kötelező nyilvántartásba vétele. Az országos kisebbségi önkormányzatok 1998-as hazai választásakor történtek ugyanakkor rámutattak a gyakorlati abszurditására és működésképtelenségére annak az – adatvédelmi szempontból ugyan kifogástalan – rendszernek, amelyben a többség választ(hat) a kisebbség nevében és részére.

c) A területi szórtaságból és a számbeli kisebbségből egyértelműen következik, hogy a kisebbségi képviselés nem lehet arányos (azaz abszolút számarányokat tükröző), csak reprezentatív (azaz szimbolikus), így a kisebbség csak egy képviselési szerv (de nem egy képviselő) által léphet a politika színpadára. Ez pedig a kisebbségi érdekek és közösség hátrányos hatású homogenizációját jelenti.

A sui generis kisebbségi mandátumok biztosításának ellenzői szerint a fenti kérdések korántsem lényegtelenek vagy technikaiak. Álláspontjuk szerint tehát jogosan merül fel a kérdés: érdemes-e kockára tenni az alkotmányos rendszer koherenciáját egy teljesen más tartalmú képviselés bevezetésével, amikor még annak várható előnyei is igen kérdésesek?

3.6. Kvázi-föderatív paradoxon

A fenti, teljesen új tartalmat hordozó képviseleti forma az etnikai egyensúly ötletét sugallja, ami pedig egy unitárius egykamarás parlamenti szuverenitásrendszerben megvalósított szemi-föderatív struktúra alkotmányjogi lehetetlenségét jelentené, hiszen a föderatív rendszerhez hasonló hatalomgyakorlási korlátozást hordozna. Az ilyen módon megvalósított kvázi-föderatív rendszer az integrációra vagy egyesülésre törekvő államok hiányában is a föderális állam valamennyi gyengeségét hordozó¹³ államszerkezetet hozna. Unitárius egykamarás rendszerben ugyanis a választójogi versenyhelyzeten kívüli szabályok alapján etnikai alapon mandátumot biztosítani ugyanolyan abszurd, mint kögens szabályok alkalmazásával etnikai kvóták alapján tölteni be állami pozíciókat.

4. AZ „ETNIKAI EGYENSÚLY” MODELLE

A következőkben egy teljesen eltérő nézőpontból kialakított érvrendszer egyes darabjait ismertetem. A kollektív jogok elismerése jogelméleti szempontból önmagában is képviseleti igényt hordoz, és ennek következetes képviselése kögens természetű csoporttudatos (és csoportegyenlő) alkotmányos védelem igényét jelenti. Megítélesem szerint alkotmányelméleti szempontból a preferenciális választójogi intézmények kizárólag az „etnikai egyensúly”-elméletek doktrinális rendszerén belül tekinthetők elfogadhatónak.

Az „etnikai egyensúly” elméletének lényege, hogy bizonyos etnopolitikai helyzetekben a klasszikus, liberális, többségi alapú demokratikus érv- és alkotmányos ellensúlyrendszer inadekvái és tökéletlen; hatékonyabb és robusztusabb intézmények szükségesek, hogy a kisebbségeket bevonják a döntéshozatali és politikai érdekkülcsölációs rendszerbe. Egyes (például a volt Jugoszláviához hasonló) multi-etnikus társadalmakban valamilyen ok miatt a politikai és igazgatási döntések egy része nem utalható a többségi társadalom hatáskörébe. Ebben a helyzetben a kisebbségek parlamenti jelenléte nem az érdekkifejezésnek „lényege” és a médianyilvánosság, hanem az államszervezet békés működésének kulcsa és léteteményese. A klasszikus demokratikus érvrendszer helyébe tehát egy közjogilag biztosított „paternalisztikusan multi-etnikus” társadalomszervezési rendszernek kell lépnie.

A kisebbségeknek ez esetben alkotmányelméleti szempontból is államalkotó tényezőkké kell válniuk, lévén a politikai *corpus* alapvető és formálisan meghatározó elemei. Ebben az esetben a képviseleti (és mandátum-) igény tárgya nem a nézőpontok képviselése, hanem az alkotmányjog eszközeivel biztosított érdekképviselet (azaz döntéshozatali autoritás) lesz.

Amennyiben adottnak vesszük vagy elfogadjuk a politika etnicizálódását és az etnikai hovatartozást mint a politikai identifikáció elsődleges formáját, akkor a kisebbségek számára fenntartott parlamenti helyek választójogi felfogását ki kell terjeszteni. A mandátumokat nemcsak

etnikai alapon kell kiosztani, de a parlamenti képviseleti rendszer egészennek kommunális és etnoaritmikái alapokon kell nyugodnia. A Daytoni Megállapodás IV. számú mellékleteként (sic! – P.A.L.) megalkotott bosznia-hercegovinai alkotmány, amely etnikai alapon határozza meg a szenátorok és képviselők egyharmad-egyharmadnyi (szerb, bosnyák, horvát) arányát, például vegytiszta iskolapéldája a „több kamara egy házon belül”-modellnek, ahol a kommunális képviseleti modellnek megfelelően valamennyi előzetesen meghatározott etnikai csoport saját listájáról választ és csak „saját”¹⁴ tagjai közül.

4.1. A daytoni úthenger

Az „etnikai egyensúly” elméletének alaposabb megértéséhez szükséges a fenti filozófia alapján megalkotott választójogi (és tágabb értelemben vett közjogi) rendszerek alaposabb vizsgálata.

4.1.1. DAYTON

Az ex-jugoszláviai rendezési folyamat jogalkotási termékeit elemezve, az „etnikai egyensúly” és az (etnikus) személyi autonómiát alapul vevő közjogi koncepciók teljes győzelmet láthatjuk. A már említett bosznia-hercegovinai alkotmány esetében az etnicitás nemcsak a választójog, de a végrehajtó hatalmi, a kollektív államfői és jegybank tanácsi szervezet elsődleges és meghatározó elemévé vált. Az alkotmány korábban már említett IV. 1. pontja alapján a felsőház 15 tagjából 10-et (öt horvát és öt bosnyák személyében) a föderáció területéről választanak, öt szerb nemzetiségű (!) szenátort pedig a Republika Srpska területéről. A képviselőház 42 képviselőjének megválasztások ugyancsak a 2/3-1/3 rendezőelv érvényesül.

Az alkotmány V. pontja rendelkezik a háromtagú államelnökség összetételéről: egy-egy bosnyák és horvát (nemzetiségű) tagját a föderáció területéről, szerb (nemzetiségű) tagját pedig a Republika Srpska területéről választják közvetlenül. Valamivel alább az Alkotmány V. 4. (b) pontja úgy szabályozza a minisztertanács összetételét, hogy a föderáció területéről legfeljebb a miniszterek 2/3-át lehet kinevezni, és a minisztertanács elnöke által kinevezett miniszterhelyetteseknek szükségképpen a minisztertől különböző nemzetiségűeknek kell lenniük. Az alkotmány VI. 1. pontja alapján az alkotmánybíróság négy tagját a föderáció, kettőt pedig a Republika Srpska parlamentje delegálja, a fennmaradó három bírót pedig (az államelnöki tanáccsal történő konzultációt követve) a strassbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke választja ki. A VII. 2. pont értelmében pedig a Központi Bank első vezetője (Governing Board) az államelnökség által választott három (két föderációbeli és egy szerb), valamint az IMF által delegált további tagokból áll, avval a kikötéssel, hogy (a szintén a Valutaalap által választott) elnöke nem lehet Bosznia-Hercegovina vagy a környező országok állampolgára.

Amint láthattuk, a közjogi rendszer nemcsak kimondottan etnikai alapokra épül, de annak alapvető intézményi működése egy merev, ám maximumisan etno-tudatos, illetve „etno-igazságos” eljárásrendszer függvénye, ahol a valóban államalkotó nemzeti és etnikai csoportok feltétel nélküli és mindennapos együttműködése a cél és egyben az egyetlen alkotmányos lehetőség.

A fenti struktúra igen merev és kazuisztikus eljárásjogot igényel. A felsőház 9 tagja szükséges például a határozatképességhez, feltéve, hogy legalább 3-3 bosnyák, szerb, illetve horvát van köztük.¹⁵ Egyébként a többségi döntés mindkét házban legalább 1/3-os nemzetiségenkénti többségi döntést kell, hogy jelentsen, és amennyiben ez nem így alakul, a házelnök és két helyettese (valamennyien eltérő nemzetiségűek természetesen, és tisztségüket rotációs alapon töltik be) a szavazást követő három napon megkísérli az érintett nemzetiségi képviselőcsoport támogatását megszerezni. Amennyiben a fenti egyeztetések sikertelennek bizonyulnak, úgy a jelen lévő képviselők többségi szavazata elégséges a döntés meghozatalához, kivéve, ha az azt ellenző nemzetiségi képviselők több mint 2/3-a ellenzi.¹⁶

Ha bármelyik nemzetiségi képviselőcsoport, saját többségi szavazatával, népcsoportja alapvető érdekeit sértőnek minősít¹⁷ egy törvény- vagy határozati javaslatot, akkor levéteheti a napirendről annak tárgyalását.¹⁸

4.1.2. KÖZÉP-BOSZNIA

A „daytoni dallamokkal” fülcikben, a bosznia-hercegovinai képviselők 1996. március 28-án hasonló filozófiától vezérelve fogadták el a Közép-Boszniai Kanton Alkotmányát, amelynek 26. paragrafusa kimondja, hogy a Kantonális Gyűlés szerkezete tükrözi a kanton nemzeti összetételét. Az 55 tagú törvényhozás a fent már megismert eljárási rendben működik, hiszen a kantonális alaptörvény 38. paragrafusa alapján az államalkotó nemzetiségek alapvető érdekeit érintő kérdésekben a többségi döntéshozatalhoz mind a bosnyák, mind pedig a horvát képviselők támogatása szükséges. A személyi döntések esetén hasonló, az etnikai törésvonalak mentén megalkotott közjogi fék- és ellensúlyrendszer működik?¹⁹ a bosnyák, illetve a horvát képviselőcsoport által állított jelölt egy évig a kanton elnöke, majd két éven át alelnöke – a kanton elnöke és alelnöke „természetesen” nem tarthat ugyanahhoz a nációhoz, és hasonlóan, a miniszterelnöknek és helyettesének is különböző nemzetiségűnek kell lennie.²⁰

4.1.3. RAMBOUILLET

Ezek után talán már nem meglepő, hogy az 1999. február 23-án kelt, Rambouilleti Egyezmény néven ismertté vált Koszovói Béke és Önkormányzati Ideiglenes Megállapodás²¹ szövegezői is hasonló elveket követtek. Jóllehet az egyezményt nem írták alá és az érvényes nemzetközi

szerződésekhöz szükséges politikai és jogi követelményeknek sem felelt meg, de mindinkább a jellemzővé váló jogalkotási trend és az etnikai konfliktusmegoldás tipikusnak nevezhető újabb dokumentumaként érdemes a vizsgálatra.

Az egyezmény II. 1. pontja²² például úgy rendelkezik a 120 fős törvényhozó testület szerkezetéről, hogy 80 tagját közvetlenül, 40-et pedig a nemzeti közösségeknek számító csoportok tagjai választják. A lakosság 5%-át elérő nemzetiségek, az összlakossághoz vett arányuknak megfelelő elosztásban, 10 mandátumra jogosultak, míg az 5%-ot meghaladó csoportok egyenlően oszthatják el a fennmaradó 30 képviselői helyet.

A parlamenti eljárási jog számol a boszniaihoz hasonló, a nemzeti közösség számára alapvető fontosságú kérdésekkel: az érintett közösség felfüggesztheti az inkriminált javaslat vitáját, majd hét nap áll rendelkezésre a politikai kompromisszum elérésére. Megegyezés hiányában egy háromtagú (szerb, albán, és egy harmadik – a parlamenti elnökség által konszenzusosan kiválasztott – nemzetiségű tagból álló) bizottság kötelező crövel dönt a kérdésben.²³

Az egyezménybe számos etnikai alapú kontrollmechanizmust építettek be, így a házelnök nem lehet ugyanolyan nemzetiségű,²⁴ mint helyettesei, illetve az államelnök, a kormány, a kilenctagú alkotmánybíróság és a szintén kilencfős Legfelsőbb Bíróság tagjai közt pedig valamennyi nemzetiség képviselteti magát.²⁵

Az etnikailag semleges, illetve az etnikai igazságosság szempontjait messzemenően figyelembe vevő alkotmányos tételk bizarr, és gyakran a hagyományos szuverenitásfelfogással össze nem egyeztethető megoldásokhoz vezetnek, amikor fontos politikai és igazgatási pozíciók betöltéséhez meghatározott nemzeti-etnikai hovatartozást, s nemegyszer külföldi állampolgárságot kívánnak meg.

Az említett bosznia-hercegovinai példákon kívül ilyen megoldás az, hogy Koszovóban az ombudsmanjelöltek listáját az Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke állítja össze.²⁶

A fenti megoldások, bár magukban hordozzák a parlamenti és kormányzati obstrukció veszélyét, tulajdonképpen az interetnikus együttműködés egyfajta formalizált és kötelezően igazságos formáját kívánják biztosítani.

4.1.4. A RAMBOUILLET-I SZERB VÁLASZ

A fentieket figyelembe véve érdekes a Rambouillet-i Egyezményre 1999. március 15-én adott szerb válasz²⁷ vizsgálata. Ebben a szerb fél elutasította minden olyan szimbolikus vagy működő közjogi intézmény (például önálló alkotmánybíróság) létrehozását, amely az állami szuverenitás „mellékzöngéjét hordozta volna”. A koszovói törvényhozásra vonatkozó szerb álláspont ugyanakkor, bár nem vegytiszta „etnikai egyensúlyalapú”, de materiális értelemben kimondottan az etnicitás alkotmányos elismerésére épül.²⁸

A szerb rendezési javaslat II. 1. pontja alapján Kosmet²⁹ lakosai 130 fős parlamentet választanak, amelynek 95 tagja arányos rendszerben közvetlen választással nyeri el mandátumát, a maradék 35 helyre pedig az egységes kosmeti választóközrztben 5-5 tagot választ az albán, a török, a roma, az egyiptomi, a gorani, és a muzulmán nemzeti csoport.

A törvényhozó testület egyszerű többség alapján hozza döntéseit, ám alapvető nemzeti érdek veszélyeztetése esetén (vitai national interest) három, azonos nemzetiségű képviselő különleges, 30 napon belül lefolytatandó eljárást kezdeményezhet, amelynek eredménytelensége esetén a javaslat legfeljebb 6 hónap eltelte után tűzhető újra napirendre.

4.1.5. A Z-4 TERV

A „etnikai egyensúlyra” építő exjugoszláv „konfliktusoldó képlet” azonban nem Daytonnal kezdődött. A „Z-4 terv” (Z-4 Plan) néven ismertté vált 1995-ös, krajainai, szlavóniai, dél-baranyai és nyugat-szirmiumi egyezménytervezet,³⁰ amely bár a fenti terveknel nyitottabb a személyes autonómiát kiváltó területi decentralizáció irányában, ám, ha kevésbé szélsőséges formában is, de már magán viseli a nyugati hatalmak „etnikai egyensúlyalapú” jogalkotási filozófiájának három, talán legfontosabb és a szkepszisre legtöbb alapot adó intézményét: a személyes-etnikai autonómia merev figyelembevételét, az obstrukció veszélyét magában hordozó mesterséges „etno-igazságos” döntéshozatali rendet, és a szuverenitást sértő személyi politikák rendszerét.

Az egyezménytervezet VI. 1. 2. pontja alapján például a rendőrség összetétele tükrözi Krajina etnika összetételét, az egyes helyhatóságokban állomásozó rendőri erők összetételének pedig az érintett település etnikai szerkezetét kell leképeznie. Az Alkotmánybíróság három (nem horvát vagy szomszédos országbeli állampolgárságú) tagját pedig ez esetben az Európai Unió Luxemburgi Bíróságának elnöke nevezi ki.³¹

4.1.6. A VAJDASÁGI AUTONÓMIATERVEK

Kevéssé meglepő tehát, hogy a Vajdasági Magyarok Szövetsége által 1998 decemberében közzétett Vajdasági Politikai Autonómiatervezet³² is illeszkedik a fenti, politikailag korrekt jogalkotási trendbe. A 3.2. pont alapján ugyanis a kétkamarás törvényhozás „Polgárok Háza” közvetlen és többségi választás útján alakul meg, a „Nemzetiségek Házát” pedig az összvajdasági népesség 3%-át meghaladó nemzeti csoportok lakosság-arányosan delegált képviselői alkotják, a két kamarának pedig nem lehet azonos nemzetiségű elnöke.

Alig-alig változtatott formában bukkannak fel itt a korábról már jól ismert „eljárásjogi etnotudatosság” garanciái is, hiszen például – a 3.2.6. pont alapján – amennyiben az egyes nemzetiségi csoport érdekeit sérti egy parlamenti határozat, az érintett csoport hivatalos tiltakozását külön vitában köteles a Ház tárgyalni, és a javaslatot csak abban az esetben fo-

gadhajta el, ha azt az érintett nemzetiség képviselőcsoportjának többsége támogatja.

Hasonló etnotudatosságot találunk az önkormányzati és végrehajtóhatalom összetételét és működését illetően is, hiszen a 3.4. pont alapján mind a helyi, mind pedig a tartományi, illetőleg a szövetségi és köztársasági regionális szinten működő állami és közhivatalok összetételének tükröznie kell a lakosság etnikai összetételét; a rendőrség etnikai arányai a helyi önkormányzatnak kell hogy megfeleljenek.³³

Az etnikai egyensúlyalapú választójog vizsgálatakor elemezni szükséges a fenti rendezőelv alapján létrejött parlamentek (illetve nevesített etno-választóik), valamint a különböző szintű egyéb törvényhozó, bírói és adminisztrációs testületek viszonyát.

A Rambouillet-i Egyezményben felvázolt modell alapján a koszovóiak jogosultak 10 szövetségi (jugoszláv) és 20 szerb parlamenti képviselő megválasztására, amellet, hogy a koszovói parlament jelölése alapján legalább 1–1 szövetségi és szerbiai kormánytagnak, illetve a Szövetségi Alkotmánybíróság és a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság legalább 1-1, valamint a Szerb Legfelsőbb Bíróság legalább három bírójának koszovói (állam)polgárságúnak kell lennie. Az „etnikai egyensúlyelmélet” diadalának tekinthető többek között az is, hogy a szövetségi alkotmánybírósági tagság kivételével a szerb válaszgegyezmény az e tárgyú rambouillet-i feltételeket elfogadta.

A vajdasági autonómiaterv 5. pontja nem szól a szövetségi szint kérdésétől, ám a lakosságarányának megfelelő képviseletet ír elő a szerb parlamenti esetben, amellet, hogy juttat a nemzetiségek számára 15 (szerb) legfelsőbb bírósági bírói helyet is.

A Z-terv IV.1.1. és IV.2. pontja egyrészt előírja a kormányzati és igazságszolgáltatási rekrutációban követendő népszerűgarányos eljárást, másrészt a krajainai szerbek számára azonos (tehát kettős) szavazati jogot biztosít a szabor-, illetve az elnökválasztások során, azzal, hogy az új parlamenti választásokig a krajainai parlament delegál 10 képviselőt és 9 felsőházi tagot a horvát országgyűlésbe, továbbá a krajainai kormány egy tagjának központi (horvát) kormánytagságot kell kapnia.

5. A GYAKORLAT MÉRLEGE

Jóllehet álláspontom szerint az etnikai egyensúlyra alapozott választójogi rendszerek elméleti szempontból elfogadhatók, gyakorlati megvalósulásuk többnyire mégis kudarccal végződött, mert bár biztosították a csoportgyenlő képviseletet, ellehetetlenítették az egyes csoportok közötti politikai keveredést. Így a pakisztáni, a ciprusi, a zimbabwei és az indiai parlament, továbbá a hagyományosan kommunális választójogot alkalmazó Fidzsi-szigetek törvényhozása is szakított az „etnopolitikai igazságosság” ezen túlzottan merev változataival.³⁴

Az obstruált és áthághatatlan mechanizmusok (akárcsak Bosznia esetében) nem tudták megvalósítani a célul tűzött állapotokat, mert „bár a politikai realitás az esetek többségében tükrözte és tükrözni fogja a po-

litikum etnikai kompozícióját, de ennek alkotmányos normába betonozása és a mandátumalku merev szerkezete feleslegesnek és működés-képtelennek bizonyult".³⁵

A fentiek könnyen vezethetnek arra a csalóka és hibás konklúzióra, hogy az etnopolitikai igazságosság és a csoportérzékeny közjogi szabályozás eleve kudarcra van ítélve, mivel a hagyományos liberális megoldások adekvát eszközei lesznek a politikai és kulturális pluralizmus, valamint a multinacionális béketeremtésnek. A keserű etnopolitikai realitások és az államszocialista rendszerek felbomlását követő kapott történelmi lecke azonban ékes bizonyítéka annak, hogy igenis létezik olyan politikai-kulturális közeg, és olyan etnikai problémáktól terhes társadalom, ahol számos érzékeny döntés akad (pl. nyelvhasználat), amely nem hozható meg pusztán többségi alapon.

Álláspontom szerint tehát nem indokolt eleve elvetni a csoportérzékeny szabályozási technikákat és alkotmányos megoldásokat, ezeknek azonban egy bonyolult és a döntéshozatali mechanizmus egész érdemi részét érintő szabályrendszerre kell épülniük, nem célszerű pusztán megkísérelni a társadalom etnikai térképét a parlamenti aritmetika eszközeivel leképezni. Egy Boszniához vagy Koszovóhoz hasonló helyzetben feltehetőleg az autonómiák, a preferenciális eljárások, a specializált intézmények bonyolult és szövevényes rendszerére lenne szükség a politikai stabilitás biztosításához, aminek eredményeként a parlamenti helyek (és a politikai hatalom) etnikai megoszlása a demokratikusan működő politikai rendszer eredménye, nem pedig annak merev és mesterséges alapja.

Az adott jogi és szociológiai környezetben tehát nem az „etnikai egyensúly”, hanem egy ténylegesen működő, képviseleti tartalmú parlamentarizmus megvalósítása a kívánatosabb. Azaz: a nemzetiségi konfliktusok enyhítése nem patikamérlegen – (tehát rugalmatlanul³⁶ és a kontraszelektív veszélyes magjait elvetve – kiosztott államigazgatási pozíciók rögzítésével, hanem inkább a parlamentáris demokrácia kontrollmechanizmusainak erősítésével várható.

Dolgozatom nem kívánt és nem is képes igazságot tenni a fenti két modell legitimitációját vagy a kisebbségi konfliktusoldásban való hatékonyságát illetően, mindössze el kívántam különíteni a két elméleti modellt és az azokhoz tartozó érveket.

Álláspontom szerint az „etnikai balansz” elméletek nem vezettek megfelelően árnyalt és hatékony politikai intézményrendszerhez, emiatt pedig a merev mandátumalku eredményeképpen kiizzadt szerkezet nem jelentett többet a de facto egyenlőség üres kinyilatkoztatásánál. Így az „etnikai egyensúly” és az „igazságosság” nevében fenntartott kisebbségi parlamenti képviseletet csak abban az esetben tudom elfogadni, amennyiben az a fenti politikai és alkotmányos elv eredménye, és nem pusztán egyetlen eszköze lesz.

A „képviseleti” modell hívei meggyőzően utasítják el a sajátos kisebbségi parlamenti képviselet alkotmányos elismerését, ugyanakkor adósak maradnak a többségi dominanciát jelentő, formális és tartalom nélküli egyenlőség deklarálásán túlmutató kisebbségvédelmi intézményrendszer kidolgozásával.

Elméleti vagy gyakorlati indokok alapján a garantált parlamenti helyek igénye tehát nem látszik elfogadhatónak. Megfontolandó ugyanakkor néhány működőképes (gyakorlatilag hasonló hatással járó, ám rendszerkonform) technika átvétele: gondolok itt például az országos kisebbségi önkormányzatok számára biztosítható egyetértési vagy törvénykezdeményezési jogra „kisebbségérzékeny” kérdésekben, illetve – megfelelő politikai akarattal párosulva – a jogalkotási (vagy külön) törvény alapján formalizált lobbitevékenységre, vagy a politikai pártok közötti rögzített vagy informális jelöltállítási kvóta-megállapodásokra.

5.1. Magyarországi tapasztalatok

Az elmúlt néhány év jogalkotási próbálkozásai, valamint az azt övező kiterjedt jogirodalmi vita valóságos állatorvosi lóvá teszik a nemzeti és etnikai kisebbségek magyarországi képviselőinek kérdését. A különösen és elsősorban a roma népességgel szemben fennálló gyakori és helyenként igen erős mértékű diszkrimináció ellenére álláspontom szerint megállapítható, hogy közjogi és politikai értelemben nyugodt, etnikai feszültségektől kevéssé terhelt légkör, valamint a politikum etnicizáltságának alacsony foka jellemzi a rendszerváltás utáni magyar társadalmat. Az „etnikai indokok” tehát kevéssé megalapozottak. Ennek ellenére egy, a határokon túlra mutató és a hazai kisebbségi szervezetek politikai szimpátiáját megnyerni akaró, ugyanakkor a választójog meg nem változtatásának szilárd politikai realitásaira épülő, azaz „kétkulacsos” politikai koncepció csapdájában vergődve – valamint közjogi és politikai értelemben vett „kompenzációs lejtőn” haladva – a kérdés újra és újra napirendre kerül. A nemzeti és etnikai kisebbségeket *államalkotó tényezővé* tevő 1989-es alkotmánymódosítás például az Ellenzéki Kerekasztal közvetlen parlamenti kisebbségi képviselőket ellenző álláspontjának tompítását szolgálta. A specializált ombudsman intézménye pedig az alkotmány 68. § (3)-nál az *expressis verbis* kimondott parlamenti képviselőket általános tartalmú és homályos politikai képviselőkre változtató³⁷ módosítását ellensúlyozandó került kodifikálásra. A kompenzáció pedig, bár nem egy esetben – lásd például a specializált országgyűlési biztos intézményét – közjogilag időtálló és működőképes intézményeket hoz létre, de alapvetően téves útra hajtja a jogszabály-előkészítés menetét (lásd a számtalan, politikai és közjogi realitást nélkülöző tervezetet és javaslatot), és a jogszabályok devalvációja mellett (lásd például az elfogadott, de sohasem alkalmazott 1990. márciusi választójogi rendelkezéseket) az egyes intézmények morális hitelvesztéséhez is vezethet.

A közjogi koherencia szempontjából számomra a diverzió és a választáson keresztül a kooptálástól a delegációig szinte valamennyi elméleti és gyakorlati modellt felvonultató mintegy tucatnyi formálisan benyújtott tervezet és javaslat közül (legjobbnak az 1995-ös, valamint a Bauer Tamás által 1998. január 15-én benyújtott, továbbá a Várfalvi Attila³⁸ által megfogalmazott elveken nyugvó 1999-es IM-tervezetek és

álláspontok tűnnek,¹⁹ amelyeknek közös eleme, hogy a közjogi és választójogi rendszert érintetlenül hagyva egy kvázi-képviselői és kvázi-frakció-státus létrehozásával kívánnak adekvát álláspont- és érdekképviselést biztosítani az etnikai kisebbségeknek.

Az említett álláspontok lényege, hogy a kisebbségi szervezetek képviselői számára nyújtandó törvényhozási és politikai jogok nem fakadnak egy töről a parlamenti képviseletben megtestesített népszuverenitást megjelenítő hatalomgyakorlással, s így az országgyűlési képviselői jogállás és a kisebbségek parlamenti képviselete közé nem kívánnak egyenlőségjelet tenni. Közvetlen kisebbségi parlamenti képviselet helyett tehát a szavazati jog kivételével, de a legtöbb egyéb jog és kötelezettség konstituálásával⁴⁰ kvázi-képviselői státusban⁴¹ jogot és lehetőséget teremtenek a törvényhozási munkában történő részvételre.

Várfalvi⁴² felosztását követve elmondhatjuk, hogy a közvetlen kisebbségi parlamenti képviselet hívei alapvetően két érveléssel indokolják álláspontjukat: egyfelől a magyar parlamentarizmus során a Tisztelt Háznak mindvégig voltak kisebbségi szervezetekkel hivatalos kapcsolatban álló képviselői, így a „kettős kötődés” szimbolikus támogatását jelentő hagyomány formalizált továbbvitele pozitív politikai üzenetet hordozna; másrészt pedig vitathatatlan, hogy a parlament az a) álláspont- és érdekképviselést, b) a kormányzat ellenőrzésének, c) az alkotmány- és jogvédelem, d) a politikai döntéshozatal domináns intézménye.

Ezekre az érvekre válaszolva egyfelől szükséges leszögezni, hogy a magyar parlamenti jog története során mindig az általános választójogi szabályok alapján kerültek be a kisebbségi képviselők a törvényhozásba, a társadalom egyes csoportjainak a törvényhozásban történő szimbolikus megjelenítése pedig az egykamarás parlamentekben sem nem bevett, sem nem kívánatos gyakorlat. Bár a kérdésfelvetés kissé szélsőséges, elgondolkodtatók Phillips Griffiths sorai: *„Általában nem az elmehegyek által tartjuk a legjobban megjeleníthetőnek azok érdekeit; így gondolkodásra serkenthet, hogy midőn károsan alacsonynak találjuk a munkásosztály arányát a parlamenti képviselők között, olyat nemigen mondunk, hogy az ostoba vagy gonosz emberek igen népes csoportját is sajnálatosan alulreprezentálnak találánk. Sőt, ellenkezőleg.”*⁴³

A kisebbségi parlamenti képviselet materiális elemeiről szólván pedig szükséges kiemelni, hogy a kisebbségeket érintő politikai és jogi környezet számottevő változáson ment át az elmúlt tíz esztendő során, és a parlament már korántsem az egyetlen a jogvédelmet, érdekartikulációt vagy politikai mobilizációt biztosító testület. Így például megfontolandók a következő érvek:

a) Álláspont- és érdekartikulációra lehetőséget nyújt többek között az alkotmányos és tételes jogi garanciákkal egyaránt védett szólás-, sajtó-, és gyülekezési szabadság, a kereskedelmi és közszolgálati média, a kisebbségi önkormányzati rendszer, a specializált ombudsman stb.

b-c) A kisebbségspecifikus kormányzati ellenőrzés, illetve a specializált jogvédelem az erre szakosodott intézmények: az országgyűlési biztos, a hazai és strassbourgi bírósági rendszer által szintén biztosítottak mondható.

d) A helyi jogalkotásban és politikai döntéshozatalban történő részvételre mind az 1993-as kisebbségi törvény különleges, mind pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 20. §-ának általános rendelkezései lehetőséget adnak, hiszen így valamennyi, a kisebbség helyzetét, támogatási rendjét stb. érintő kérdésben előírja az érintettekkel történő előzetes véleményeztetési és egyeztetési kötelezettséget. A hatályos jog alapján ugyanakkor az országos politikai döntéshozatal során is van lehetőség a kisebbségi szervezetek formalizált bevonására, hiszen a Házsabály 1994-es módosítása óta létező lobbilista alapján, illetve a kisebbségi törvényben meghatározott esetekben⁴⁴ konzultációs jog és kötelezettség nyílik a kisebbségi szervezetek, a kormány, valamint a T. Ház és bizottságai számára.

A kvázi-képviselői státus tehát, álláspontom szerint, azért ideális, mert amellett, hogy a politikai és törvényhozási döntéshozatalban való részvétel csatornáit megnyitja (illetve a meglévőket használhatóbbá teszi), egyfelől meggátolja a Carlos Flores Juberias által veszélyesnek ítélt tendenciák⁴⁵ eszkalálódását, másfelől áthághatatlanná és merev alkotmányos korlátok hiányában lehetővé teszi a kisebbségek számára sok esetben hasznosabb, a „catch all” pártok és frakciók szinfallai mögötti lezajló informális (ezáltal rugalmasabb) alkufolyamatok (lobbizás, elektorális udvarlás stb.) bonyolítását.

6. ÖSSZEZGÉS

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy már korábban a „képviselést” az „etnikai egyensúly” alkotmányelméleti ellentételezéscént használtam, jogelméleti szempontból ezek nem tekinthetők sem kompatibilis, sem pedig felcserélhető fogalmaknak; mindössze arról van szó, hogy az etnikai kisebbség (parlamentari képviselétének) általam egyetlen elfogadhatónak tartott jogfilozófiai alapja az „*etnikai egyensúlyelmélet*”. Alkotmányelméleti szempontból ugyanakkor az *etnikai egyensúlyra* épített állam- és törvényhozás-szerkezet nem *képviselést*, hanem az etnicitás alkotmányos elismerése, és egy ebből következően kalibrált személyi alapú föderációs- és vétórendszer intézményesítése. Az önrendelkezés fogalmához hasonlóan, jogi és elméleti szempontból nézve a *képviselést* pedig a hatalom és a döntéshozatali autoritás kérdése, amely a képviselt és a képviselő „mitikus identitására” épül.

A kérdés tehát itt szerintem az, hogy minek tekintendők a nemzeti és etnikai kisebbségek a politikai nemzetfogalom viszonylatában: „nemzetiségnek” vagy „nemzeti kisebbségnek”. A szuverenitás fogalmához hasonlóan ugyanis a politikai nemzet kizárólag egységes és oszthatatlan lehet, amelybe bármely politikailag meghatározott csoport érdek- és nézetképviselése beleférhet, ám föderatív szerkezet hiányában a „nemzeti képviselést” nem. Politikaelméleti szempontból egy etnikai alapon szerveződött párt ugyanis nem tekinthető pártnak, hiszen nem a politikai közösségen belüli speciális érdekartikuláció vezérli;⁴⁶ mi több pusztán léte a közös politikai közösség tagadását jelenti.⁴⁷ Márpedig az „egy ember,

egy szavazat" elvére épülő demokrácia modellje, amely egyenlő szavazati és döntéshozatali jogosultságot biztosít a közösség valamennyi tagjának. logikailag az egyetlen fair és egyenlő döntéshozatali eljárás szintén csak az „egy osztatlan” közösség viszonylatában értelmezhető.

Szerintem tehát hogy, a) az *eticitás* nem kezelhető szinonimaként a kizárólag politikai kategóriaként értelmezhető *nemzetiséggel*, b) a politikai *nemzet* szempontjából a többségi etnikai/nemzetiségi csoport is *nemzetiségnek* minősül.

6.1. „Nemzetiség” és „eticitás” – elméleti és jogfogalmak

Amint láthattuk, a politika etnicizálódásának szintje az etnicitás alkotmányos meghatározásának függvényében alakul. A jogalkotó végső soron két irányba indulhat el: vagy formális, merev, regisztrációval egybekötött formában és módon meghatározza az etnikai affiliáció feltételeit, vagy pedig azt az egyén szabad, személyes és belső meggyőződésének függvényeként értékeli. A magyar jogalkotó ugyanakkor még az utóbbi önkéntes formát is kikerülte azzal, hogy a 13 nemzeti és etnikai kisebbség taxációján, illetve az állami elismerés feltételein (évszázados honosság, számszerű kisebbség, magyar állampolgárság, kultúra, önazonosság, 1000 fős iniciativa) meghatározásán túlmenően¹⁸ az egyéni kisebbség-affiliáció feltételcíről, illetve jogkövetkezményeiről hallgatott. E fenti megoldást három szempontból is kifogásolhatónak tartom:

1. Az intézményes garanciák és kontrollmechanizmusok nélküli kisebbségi affiliáció meglehetősen bizonytalan és sérülékeny intézményrendszer eredményez, amelynek az ellenőrizetlen önkéntességre, azaz végső soron a politikai kultúrára és „lelkiismeretre” épülő választójogi megoldásai például számos esetben visszaélésekre adtak módot. Itt ugyanúgy említhetjük – a gyermekciket jobb nyelvtanulási lehetőséghez juttatni kívánván – magukat (megjegyzem, teljesen jogszerűen, azaz a jog által megengedetten) nemzeti kisebbségként meghatározó szülőket, vagy a „közjogi hiszékenység vámszedőiként” a legcsekélyebb kötődés vagy affiliáció nélkül kisebbségi önkormányzatot (sikeresen) alakító többségi „ügyeskedők” példáját. Világosan látszik az is, hogy hasonló megoldást alkalmazása esetén Koszovóban vagy akár a Vajdaságban, a többség gondolkodás nélkül visszaélné helyzetével, visszajára fordítván a jogalkotói szándékot.

2. Az etnicitás, illetve az etnikai hovatartozás szabatos alkotmányjogi meghatározásának hiánya mind a többségi, mind pedig a kisebbségi követelések és politikák nem kívánatos zavarát okozza (lásd a legalább annyira konfúz, mint amennyire félrevezető „államalkotó tényező” alkotmányos passzusát), hiszen mindegyik (jog)intézmény és (állami) politika kitermeli a maga önjáró establishment-jét.

3. Álláspontom szerint igen fontos különbséget tenni az egyén nemzeti és etnikai kötődésének szabadsága és önkéntessége között a tekintetben, hogy az személyes vagy közjogi irányultságú; azaz alkotmányos szempontból igenis szükséges egy kögens és határozott jogi keretrend-

szer kialakítása. Az etnikai alapú preferenciális politika rendszerének bővülésével indokolt és szükséges politikai, valamint jogi határokat szabni az egyén etnikai affiliációjához kötődő – és az államra nézve jogi és politikai kötőerővel bíró – állami elismerésnek.

Meggyőződésem tehát, hogy meg kell határozni a politika etnicizálódásának, illetve az etnicitás etatizációjának nyílt és szabatos mértékét, amely pedig összefügg a nemzeti és etnikai kisebbség fogalom definíciójának igényével.

Álláspontom szerint a nemzeti és etnikai kisebbség fogalma két részből tevődik össze. Egyfelől olyan numerikus vagy a többséghez képest egyébként alárendelt pozícióból fakadó csoportot⁴⁹ tekinthetünk csak kisebbségnek, amelynek *alárendeltsége* politikai relevanciával bír.⁵⁰ Másfelől *nemzeti* kisebbségről csak a politikai közösség megléte esetén beszélhetünk, így közjogilag egy mégoly kirekesztő és etnikai nacionalizmuson alapuló államfilozófia esetében sem válik az etnicitás (vagy az egyéni identitásrétegek más elemének) kérdésévé a politikai közösséghez tartozás, hiszen az etnicitás eo ipso politikailag semleges kategória. Az állam pedig a politikai nemzet intézményszerű formája, amelyben a többségi *nemzetiség* csupán egy (*primus inter pares*) a politikai nemzetet konstituáló nemzetiségek között. Az államot a politikai nemzettel azonosítva nem meglepő, ha a „Magyar Köztársaság állami jelképei” helyett a Büntető Törvénykönyv a „nemzeti jelkép megsértéséről”⁵¹ az alkotmány XIV. fejezete pedig a „Magyar Köztársaság fővárosáról és nemzeti jelképeiről” szól, továbbá létezik olyan hivatalos elnevezés, mint a „Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma” is.

Az *eticitás* tehát politikailag semleges fogalom, és *nemzetiségről* akkor beszélhetünk, ha valamely politikai mozgalom magát etnikai alapokra helyezi, illetve ha az állam „eljegyzí” magát valamely etnikai (azaz nemzetiségi) csoporttal. Az etnicitás és a politika interaktív viszonya több elméleti és politikai kérdést is felvet. Kis János⁵² beszél az állam etnikai semlegességének igényéről, ami azonban éppen hogy preferenciális politikák alapjává lehet, hiszen a helyzet annyiban paradox, hogy amíg az egyén joggal követeli az „államtalanított és etnikailag éjjeliőr” civilszféra szabadságát, addig az etnikai kisebbséghez tartozó egyén egy másfajta, aktív, „etikailag igazságos” államot kíván. A kérdés már csak az, hogy milyen minőségében vesz részt a kisebbséghez tartozó egyén a nemzeti politika alakításában: *állampolgárként* vagy a *kisebbségi csoport tagjaként*. A válasz pedig a fent már bővebben kifejtett egységes és oszthatatlan politikai nemzet fogalmában kereshető.

Morális és politikai hasznossága ellenére alkotmányjogi és nemzetközi jogi szempontból egyaránt igen kérdéses egy olyan Rambouillet jellegű egyezmény, amelyben félként egyik oldalon az állam, a másikon pedig egy nemzeti/etnikai csoport képviselői állnak, jogi szempontból ugyanis csak unilaterális (állami) aktusként értékelhetik az effajta dokumentumok.

6.2. Képviselés és jogvédelem – fogalmi zűrzavar

A fentiekhez hasonlóan fontos fogalmi elhatárolást szükséges tenni a *képviselés* és a *jogvédelem* között is, hiszen az etnicitás (még az „etnikai egyensúlymodell” keretei közötti) választójogi elismerésénél is fontos érvként szokták felhozni az általa megvalósított hatékonyabb jogvédelmet. Ám ugyanakkor az elmélet szintjén a kettő nemigen vehető- vagy mosható egybe, a jogvédelem ugyanis az alkotmányos és törvényi rend, valamint annak intézményeinek feladata, teljességgel függetlenül a politikai képviselés feladatától. Ugyanakkor, megítélésem szerint, a kettő közötti választás szükségességeinek esetén egyértelműen a formális és materiális jogelismerés és jogvédelem élvez előnyt. Ez magyarázza talán azt, hogy kisebbségek formai jogvédelmét eredményesen biztosító hazai jogrendszerben miért rezeg „hólpontba fagyaszta” a parlamenti képviselés ügye lassan már egy évtizede.

Érvelésünk példájául a (történelmi vagy „modern”) vallási kisebbségek szolgálhatnak, amelyek, ha liberalizált működésük biztosított, nemigen élnek a politikai képviselésre vonatkozó lehetőségekkel.⁵³ A rendszerváltást követően a magyarországi egyházak az egykamarás rendszert elfogadták és egyetlen esetben sem fogalmaztak meg komolyabb igényt egy preferenciális választójogi politikával kapcsolatban.

A „képviselés vs. jogvédelem érme” másik oldala az *ombudsman* intézménye, amely a jogvédelem materiális oldalához kapcsolható tevékenységet végez – képviselési funkciója figyelmen kívül hagyható.

7. ZÁRÓ GONDOLATOK

A „képviselés kontra etnikai egyensúly” dilemma eldöntése túlmutat ezen tanulmány keretein, már csak azért is, mert a sem nem fekete, sem nem fehér gyakorlatban szinte lehetetlen dönteni a követendő „elektorális filozófiák” között. A Magyarország esetében fennálló sajátos körülmények a következők: diaszpórában élő, igen különböző természetű kisebbségi csoportok, kielégítő jogvédelmi alkotmányos alapok, és (legalábbis az erőszakot nélkülöző) többé-kevésbé csillapult etnikai viszonyok között, ahol az etnikai kérdés a politikai színpad marginális eleme – a klasszikus demokratikus modellek lecserélése kevésbé indokolt. Ugyanakkor Jugoszlávia esetében az etnikai vérontás permanens veszélye és realitása mellett, a toleráns politikai kultúra vagy egy joga kívüli fegyelmző autoritást közvetítő antidemokratikus és egyeduralgó (kommunista) párt hiányában a kazuisztikusan túlszabályozott „paternalisztikusan multietnikus” társadalmat megteremtő etnikai egyensúly-modellnek nemigen van alternatívája.

Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy amíg a nyelvhasználat, az utcanekvek és a kulturális autonómia körébe tartozó egyéb kérdések vonatkozásában (az egyetlen, talán legkevésbé rossz) megoldásként csak a fenti elv felhasználása javasolható az új intézmények számára a nyugati békétetőhatalmak részéről, addig az alkotmányos és politikai rendszert

érintő meghatározó kérdésekben számolni kell a rendszer alábbi fogya-
tékosságának megjelenésével.

a) Elméleti és politikai szinten egyaránt nehézségekbe ütközik az „*et-
nikai egyensúly*”, illetve a „*képviselők*” igénylő helyzetek megkülönböz-
tetése.

b) A lépéskényszerzől vezérelt békéltetőhatalmak gyakran olyan poli-
tikai, szociális, kulturális és alkotmányos rendszerek intézményesítésén
fáradoznak, amelyekre az érintett társadalmak sem éretnek, sem pedig
befogadónak nem mondhatók, sőt azok sikerét kétségessé téve irányuk-
ban nemegyszer kimondottan ellenségesek.

c) A működőképesnek hitt egyezményekben és megoldástervezetek-
kel kapcsolatban pedig óhatatlanul felmerülnek bizonyos aggályok, mi-
szerint azok

ca) kimondottan az etnikailag definiált felek (hangsúlyozottan
paternalisztikus) permanens együttműködésére épülnek, így azok rossz-
hiszemű eljárása könnyen obstrukcióba torkollhat, ami azt jelenti, hogy
a törvényhozási, igazgatási stb. döntéseket egyéb fórumokon hozzák
meg, illetve

cb) nemegyszer az anyajog- és társadalmi rendszere számára is elfo-
gadhatatlan elemeket tartalmaznak, amikor például alkotmányokat
nemzetközi szerződések mellékleteként fogalmaznak abban nem részes
felek, vagy amikor nyugati demokráciamodellek számára még a jogelmé-
let szintjén sem felemlíthető, a szuverenitást sértő személyi politikákat
fogalmaznak meg, illetve teszik az állampolgárságot összeférhetetlenné
befolyásos közéleti és kormányzati pozíciók vonatkozásában.

Mindezek tűnhetnek a helyzet normalizálódásával felszívódó,
„autoregeneratív” technikai problémáknak, ám álláspontom szerint a
szilárd politikai, közjogi és filozófiai alapokat nélkülözve meghozott ál-
lamszervezeti döntések kérdésessé tehetik magát a „normalizálódást”.

JEGYZETEK

¹ Az írás angol változata később megjelent Robert W. Mickey–Jonathan Stein (szerk.): *Ethnicity Unbound: The Politics of Minority Participation in Postcommunist Europe*. New York: IEWS

² Az előző csoportba az albán, bolgár és orosz választójogot, a másodikba a cseh, szlovák és moldvai gyakorlatot, a harmadikba Lengyelország, Litvánia és a magyar önkormányzati-rendszer példáját, a negyedikbe Romániát, Szlovéniát és Horvátországot sorolta.

³ Mindegyik választójogi technika eltérő képviselők formát és tartalmot hordoz, egyes jogirodalmi álláspontok a kooptáció képviselők jellegét vitatják is.

⁴ Mind a választók, mind pedig a megválasztottak szintjén szükséges az *állandó és időle-
ges* kisebbség elméleti megkülönböztetése. A parlamentáris demokrácia gyakorlatát ele-
mezve elkülöníthető egy retrográd és veszélyes parlamenti kisebbség elméleti modellje,
valamint a teoretikus leképzése annak a parlamentáris axiómának, hogy egy képviselő
ugyanis a többség részévé válhat, illetve kerülhet kisebbségbe.

⁵ Bár vizsgálataim körén kívül esik a föderális és korporatív jellegű második kamarák
elemzése, meg kell jegyznem, hogy ezek a formák alkalmasak a specializált kisebbségi
képviseleti igény hacsatornázására; szemben az (egykamarás rendszerben felvetendő di-
lemmákhoz hasonlók előtt álló) olyan *választott* felsőházakkal (így Szlovénia kivételével

- a legelőbb poszt-szocialista kétkamari parlamenttel, amelyek esetében lényegében csupán a képviselőház megkettőződését látjuk. (I. Dezső Márta, 1998. Új választási rendszerek Közép-Európában. In Dezső Márta (szerk.): *Választójog és választási rendszerek Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye*. Választási Stúdiók 1. Budapest)
- ⁴ Bővebben I. Mihályi Zsolt Apor, 1998. Kisebbségi érdekképviselés a világ parlamentjeiben. *Parlamentari Levelek*, 4-5, 51-57.
- ⁷ Ezen megoldás a női nem mint preferenciális elbánásra igényt tartó kisebbség esetében több évtizedes és sikeres múltat tekint vissza a legelőbb skandináv ország, Nagy-Britannia és Dél-Afrika esetében. L. Anne Phillips, 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press
- ⁸ Összehasonlító (választójogi) elemzést követően szükséges a „kisebbségi párt” megfelelő fogalmi megragadása, lehetővé téve a létező és befolyásos (RMDSZ), valamint a „potenciális”, például kisebbségi pártformációk közötti különbségtételt.
- ⁹ Carl J. Friedrich, 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Ginn and Company, 263.
- ¹⁰ „Egyenlőség” alatt tehát a generális jogok egyenlőségét, „egalitarizmus” alatt pedig a valamennyi állampolgár számára biztosított speciális jogok kívánalmát érti. Bragova András, 1994. Are There Any Minority Rights? *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 80, 494.
- ¹¹ pl. A jelölő szervek számára előírt feltételek mellőzése, a 750 ajánlószelvény, a 25%-os, illetve 7 megyére kiterjedő jelenlét stb.
- ¹² Feltételezve természetesen, hogy a választójog általános szabályai szerint is jogosultak szavazni
- ¹³ Alkotmányjogi szempontból a föderális állam gyenge államot jelent, hiszen egyrészt a tagállamok szintjén és a szövetségi szinten, másrészt a tagállamok kormányain belül is működik a hatalmi ágak elválasztása.
- ¹⁴ A boszniai alkotmány expressis verbis előírja, hogy a szenátoroknak *etnikai* szerbnek, horvátnak, bosnyáknak kell lenniük...
- ¹⁵ L. az alkotmány IV. 1. (b) pontját.
- ¹⁶ L. az alkotmány IV. 3. (d) pontját.
- ¹⁷ „Destructive of a vital national interest”
- ¹⁸ L. az alkotmány IV. 3. (e) pontját.
- ¹⁹ L. az alkotmány 43-44. paragrafusait.
- ²⁰ Az alkotmány 49. paragrafusa alapján.
- ²¹ Angolul: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo.
- ²² L. <http://www.balkanaction.org/papaer/kia299.htm>.
- ²³ L. az egyezmény II. 7. és 8. pontjait.
- ²⁴ A házelnök nem lehet ugyanolyan nemzetiségű, mint helyettesei, illetve az államelnök. A munka során ismertetett dokumentumok felváltva használják a „national community” (nemzeti közösség) és „nationality” (nemzetiség) kifejezéseket.
- ²⁵ L. az egyezmény III. 10. (b) (iii), V. 9. és IV. 1. (a) pontját.
- ²⁶ Az ombudsman nem lehet a volt Jugoszláviához tartozó vagy szomszédos országok állampolgára L. a Rambouillet-i Egyezmény 6. fejezet 1. 6. pontját.
- ²⁷ Serbian Counterproposal to the Interim Agreement for Kosovo. In: Várady Tibor: *Law and Ethnicity*. II. Budapest: Central European University, Nationalism Studies Program, 1999. tavasz
- ²⁸ A II. 2. pont például az elnök és hat alelnöke esetében előírja a nemzeti csoportok (national community) legalább egy tisztségviselő által történő megjelenítését.
- ²⁹ A szerb javaslatban a koszovói kváziállam elnevezése.
- ³⁰ Várady Tibor: i. m.
- ³¹ L. az Egyezménytervezet XIII. 2. 1. (c) pontját.
- ³² Az elmúlt néhány évben több szöveget is publikáltak. Az itt elemzett szöveg Várady Tibor: i. m. főbb pontjai tekintetében jellegzetesnek tekinthető.
- ³³ L. a 6.2 pontot.
- ³⁴ L.: Andrew Reynolds-Ben Relly és mások, 1997. The International Institute for

Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Handbook of Electoral System Design Handbook Series 99.

- ³¹ Várady Tibor, 1998. On the Chances of Ethno-cultural Justice in Central-Eastern Europe – with Comments on the Dayton Agreement – *Law and Ethnicity*; Central European University, Nationalism Studies, ősz, 157.
- ³² Egyáltalán nem biztos például az, hogy azért, mert az alkotmány Boszniában előírja, hogy mondjuk a nemzeti banktanács hány tagja legyen (kötelezően) muzulmán, enyhül az etnikai feszültség, hiszen elképzelhető, hogy egy szakmai vagy politikai alapon kiválasztott (mondjuk egy katolikus szlovén származású) államigazgatási felsővezető mellett mélyebb és átfogóbb kompromisszum valósulna meg.
- ³³ „A Magyar Koztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.”
- ³⁴ L. Várfalvi Attila, 1998. *Nemzetiségek és parlament*. (Szakdolgozat.) Budapest, Országgyűlési Könyvtár, illetve Uő. 1995. A nemzetiségek képviselete a magyar országgyűlésben. *Társadalmi Szemle*, 7.
- ³⁵ A Közigazgatási Reformbizottság informális közlése alapján.
- ³⁶ A tervezetek készítői például vagy a kormánytagok, vagy a szavazati jog kivételével – gyakorlatilag teljes mértékben a képviselők jogállását követő megoldást javasolnak.
- ³⁷ A tervezetekben a létrehozandó státus elnevezése nem az „országgyűlési képviselő”, hanem „kisebbségi országgyűlési ügyvivő” vagy „kisebbségi országgyűlési képviselő”.
- ³⁸ Várfalvi: *Nemzetiségek és parlament*, i. m. 40.
- ³⁹ Philips Griffiths, 1960. How Can One Person Represent Another? *Proceedings of the Aristotelian Society*, 34. 190.; Idézi Anne Phillips, 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press, 39.
- ⁴⁰ Csak példaként említve néhányat: 26. § (1) A kisebbségi települési önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdésben megkereséssel fordulhat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez, amelyben: a) tájékoztatást kérhet; b) javaslatot tehet; c) intézkedést kezdeményezhet; d) kifogással élhet az intézmények működésével kapcsolatban, a kisebbség jogait sértő gyakorlat, egyedi döntés ellen, kezdeményezheti a döntés megváltoztatását, visszavonását. (2) A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vezetője – az (1) bekezdésben meghatározott esetben – köteles a megkeresésre 30 napon belül érdemben válaszolni. (3) Ha a szerv vezetője a megkeresés tárgyát illetően nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, köteles a megkeresést 3 napon belül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez áttenni... 38. § (1) Az országos önkormányzat a) véleményt nyilvánít az általa képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, ideértve a megyei, fővárosi közgyűlési rendeleteket is.”
- ⁴¹ Ilyenek az etnikai konfliktus politikai aktivizmus folytán bekövetkező élesedése; az etnikus pártok elkerülhetetlen szereptévesztése, hiszen egyetlen „single issue”-képviseletre épült politikai párt sem kényszerül számolni a kormányzati felelősséggel; valamint az a tény, hogy a szegregált etnikus pártpolitika egyszerre csökkenti a kisebbségi politikusok többségi pártokon belüli arányát és karrier-lehetőségeit, illetve érdeklenné és elzárkózóvá teszi azokat a kisebbségi problémákkal kapcsolatban. C. F. Juberias, i. m. 79.
- ⁴² Belgium esetében is (politikai közösségenként) külön flamand és vallon szocialista, kereszténydemokrata stb. pártokat találunk
- ⁴³ Ezzel természetesen nem arra kívánok utalni, hogy az etnikus pártok betöltése elfogadható vagy akár érthető kívánság lenne az unitárius állam részéről, de kétségtelen tény, hogy nem tekinthetők a politikai közösség „pars”-jának, így az elméleti igényű pártfogalomnak nem felelnek meg.
- ⁴⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogáról, I. és 61. §
- ⁴⁵ Ilyen definíció mellett nem szorulnak ki a kisebbség fogalmából a számszerűen többségben lévő, ám alkotmányos, politikai stb. jogfosztottságuk miatt alárendelt helyzetű csoportok, így az apartheid-rendszer fekete lakossága vagy a nyugati társadalmakban a nők.
- ⁴⁶ Várfalvi álláspontja szerint a kisebbség fogalma szemantikailag nem csak aritmetikai, hanem politikai tartalmú is. I. m. 8.

⁴¹ 1978. évi IV. törvény 29/A §

⁴² Kis János, 1997. Az állam semlegessége. *Atlantisz*

⁴³ Más kérdés ugyanakkor az egyházak, illetve az egyházi vezetők közjogilag informális politikai, illetve kampányszereplése.

IRODALOM

- Al-Marayati, Ahid A., 1968. *Middle Eastern constitutions and electoral laws*. New York–Washington–London: Praeger
- Araló Endre, 1983. *A magyarországi nemzetiségek nemzeti ideológiája*. Akadémiai Kiadó
- Benoit-Rohmer, Florence, 1993. La représentation des minorités dans les Parlements d'Europe centrale et orientale. In: *Revue française de droit constitutionnel*, 4. 15.
- Borók György, 1998. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 4.
- Bourdieu, P., 1985. Az identitás és a reprezentáció. A régió fogalmának kritikai elemzéséhez. *Szociológiai Figyelő*, 1.
- Bragyova András, 1994. Are There Any Minority Rights? *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 80.
- 1992. Vannak-e kisebbségi jogok? *Állam- és Jogtudomány*, 1–2.
- Bragyova András–Dezső Márta, 1989. *Második kamarkák*. MTA Államtudományi Kutatók Programirodája
- Dezső Márta, 1984. A magyar választójogi rendszer 1983. évi reformja. *Jogtudományi Közlemény*, 4.
- Dezső Márta–Schmidt Péter–Tóth Zoltán, 1994. A magyar parlamenti választójog néhány vitatott problémája. *Alkotmányfejlődés és jogállam*. Budapest: Hanns Seidel Alapítvány
- Dicey, A. V., 1885. *Introduction to the study of the law of the constitution*. Macmillan and Co.
- Dimitrijevic, Vojin, 1998. The Post-communist Apotheosis of the Nation-State. In: Korhocz Tamás (szerk.): *Minorities and Majorities*. Vojvodina Case Study Workshop, Central European University, Nationalism Studies Program
- Egyed Albert, 1993. Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon. In: Magyarország Politikai Évkönyve. *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*
- Elster, Jon, 1993. Majority rule and individual rights. In: Stephen Shuterland–Susan Hurdley (szerk.): *On human rights*. New York: Basic Books
- 1992. On Majoritarianism and Rights. *East European Constitutional Review*, 3.
- Friedrich, Carl J., 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Ginn and Company
- Gleason, Philip., 1983. Identifying Identity: A Semantic History. *The Journal of American History*
- Gombár Csaba, 1994. Társadalomszemléletünk etnicizálódása. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Gudmundur, Alfredsson–Zayas, Alfred, 1993. Minority rights: Protection by the United Nations. *Human Rights Law Journal*, 1–2.
- Gutman, Amy, 1980. *Liberal equality*. Cambridge University Press
- Griffiths, A., 1960. Phillips. How Can One Person Represent Another? *Proceedings of the Aristotelian Society*: 34.
- Grofman, Bernard–Handley, Lisa–Niemi, Richard G., 1992. *Minority Representation and the Quest for Voting Equality*. Cambridge University Press
- Horowitz, Donald L., 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. London: University of California Press
- Howard, Alan–Howard, Bruce, 1983. The dilemma of Voting Rights Act. Recognizing the emerging political equality norm. *Columbia Law Review*
- Jubertus, Carlos Flores, 1998. Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle*, 2. In: Robert W. Mickey–Jonathan Stein (szerk.): *Ethnicity Unbound: The Politics of Minority Participation in Postcommunist Europe*. New York: IEWS

- Kekuti Ákos, 1998. Koncepciók a kisebbségek parlamenti képviseletéről a rendszerváltás óta. *Parlamenti Levelek* február, 4–5.
- Kilényi Géza, 1990. *Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről és a második kamaráról*, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája
- Király, Tibor, 1997. Megjegyzések a kollektív jogokról. *Magyar Tudomány*, 3.
- Kis János, 1997. Túl a nemzetállamon. In: *Az állami semlegessége*. Atlantisz
- Kolláth György, 1995. Kisebbségi képviselet: kudarcok, kritikák közlések, kiutak. *Társadalmi Szemle*, 8–9.
- Korhecz Tamás, 1996. Létezik-e szabadság kisebbségi különjogok nélkül? *Valóság*, 3.
- Kovács Péter, 1996. *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris
- Kymlicka, Will, 1993. Group Representation in Canadian Politics. F. L. Seidle (szerk.): *Equality and Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation*. Montreal
- Linz, Juan J.–Stepan, Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press
- Lijphart, Arendt–Crepaz, M. M. L., 1991. Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linages. *British Journal of Political Science*, 21.
- Lijphart, Arendt, 1994. Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering. *European Journal of Political Research*, 1.
- Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany and Zimbabwe. In: Lijphart, Arendt and Grofman, Bernard (szerk.) *Electoral Laws and Their Consequences*. New York: Agathon Press
- Mihályi Zsolt Apor, 1998. Kisebbségi érdekképviselet a világ parlamenti jéiben. *Parlamenti Levelek*, 4–5, február
- Nemes Dénes, 1993. A kisebbségi lét történelmi és társadalmi gyökerei Magyarországon. *Acta Humana*, 12–13.
- Osiatynski, W., 1994. Rights in New Constitutions of East Central Europe. *Columbia Human Rights Review*, 1.
- Phillips, Anne, 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press
- Pitkin, Hanna F., 1967. *The concept of representation*. University of California Press
- Pogge, Thomas W., 1997. Group Rights and Ethnicity. In: Ian Shapiro–Will Kymlicka (szerk.): *Ethnicity and Group Rights*. New York University Press
- Raina, Peter, 1995. (szerk.). *The Constitutions of New Democracies in Europe*. Merlin Books
- Reynolds, Andrew–Relly, Ben, 1997. (szerk.). *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Handbook of Electoral System Design*. Handbook Series 1.
- Reiterer, Albert F., 1992. Az etnicitás politikai alapjai. *Regio*, 1.
- Rosenfeld, Michel, 1991. Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry. Yale University Press
- Sajó, András, 1993. Protecting Nation States and National Minorities: A Modest Case for Nationalism in Eastern Europe. *Roundtable (Chicago)*. Special Issue
- 1995. *Az önkormányzó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet
- Sápi János, 1998. Kell-e nekünk második kamara? *Társadalmi Szemle*, 11.
- Schlett István, 1991. Nemzet és polgár. *Világosság*, 3.
- Szebeny Botond, 1998. Területi autonómiák Európában. *Parlamenti Levelek*, február
- Tóth Zoltán, 1993. Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. *Magyar Közigazgatás*, 8.
- Vánkosné Timár, Éva, 1993. A kisebbségi törvény a magyar jogrendben. *Acta Humana*, 12–13.
- Váradý Tibor, 1995. Collective Minority Rights and Problems of Legal Protection – The Yugoslav Case. *Regio*
1997. Minorities, Majorities, Law and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case. *Human Rights Quarterly*, 19.
1998. On the Chances of Ethnocultural Justice in Central-Eastern Europe—with Comments on the Dayton Agreement—, Law and Ethnicity. Central European University. *Nationalism Studies*

Várfalvi Attila, 1995. A nemzetiségek képviselete a magyar országgyűlésben. *Társadalmi Szemle*, 7.

1998. Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat). Országgyűlési Könyvtár

Wolfart János, 1993. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló új törvény. *Magyar Közigazgatás*, 10.



ILONSZKI GABRIELLA–KURTÁN SÁNDOR

A magyar parlamenti elitek: demokratizálás és elitváltás

I. BEVEZETŐ

1. Elméleti összefüggések

A mai magyarországi parlamenti eliteket a kortárs társadalomtudomány az aktualitások szempontjából elemezte, ami természetesen meghatározta a kutatások fókuszait is: a társadalmi háttér, az értékvilág, a szerepfelfogás, a parlamenti intézményrendszerben elfoglalt hely álltak a vizsgálatok centrumában.¹ Írásunkkal arra teszünk kísérletet, hogy a parlamenti elitek változását hosszabb, az egész modern magyarországi parlamentarizmust átölelő folyamatba illesszük 1848-tól napjainkig, a harmadik demokratikusan választott parlamenti elitcsoportig fűzve össze a szálakat. Ez az írás „bevezető összefoglalásnak” nevezhető: bevezető, mert egy átfogóbb kutatás elméleti megalapozásának és távlati térképének tekintjük, és összefoglalás, mert az egyes korszakok jellegzetes folyamatait korábbi kutatásokra alapozva kívánjuk felvázolni. Szeretnénk ezzel a régebbi magyarországi politikatudomány elfeledett hagyományaihoz és a nemzetközi szakirodalom aktuális elemzési irányzataihoz is csatlakozni, illetve az előbbit feleleveníteni.

A parlamenti elitek hosszú időszakokon átívelő átalakulásának értelmezésére a politikatudományban két nagyobb irányzat vállalkozik. Az egyik a *modernizálódás-demokratizálás* témakörén belül igyekszik leírni a változásokat, a másik viszont a parlamenti elit transzformációját *eliten belüli változásnak* tekinti, az „ellen-elit”, a feltörekvő új elit bekap-

csolódásának folyamatát látja benne. Bár ez utóbbi folyamat nem mond szükségképpen ellent a politikai rendszer demokratizálódásának, hiszen bizonyos helyzetekben az új és a régi elitek közötti kiegyezések egy új, kiegyensúlyozottabb politikai rendszer és a demokratizálás feltételeit teremtik meg, ennek ellenére a két megközelítés mégis más szempontot tart fontosnak.

Az első elmélet szerint a parlamenti elitek átalakulása, változása a demokratizálás egyik lehetséges metszete, jele, következménye. Rokkantól kezdődően (1970) sokan és sokféleképpen határozták meg a modern politikai rendszer irányába tett lépéseket illetve szükséges feltételeket, vagy az ő fogalmával élve, küszöböket. A választójog kiterjesztése, a politikai mobilizáció csatornáinak kiépülése, a modern pártok létrejötte, bizonyos intézményi megoldások (főleg a parlament és a kormány viszonyában, például a parlamentnek felelős kormány intézményének) kialakulása Rokkan nyomán általában minden elemzésben felbukkan a modern demokráciák kritériumaként. Ezen küszöbök átlépésével értelemszerűen szorosan összefügg a parlamenti elitek változása. Például, ha szélesebb a választójog vagy a pártokon keresztül folyik a parlamenti elitek kiválasztása, nagy valószínűséggel megváltozik a képviselői elitcsoport is, hiszen a személyi kapcsolatokra épülő kiválasztást felváltja a szélesebb társadalmi-politikai kontroll.

A valóságos folyamatok természetesen ennél bonyolultabbak. Az egyes országok politikai intézményeinek elemzése világosan mutatja, hogy azonos lépések fáziskéséssel vezetnek hasonló eredményekre, vagy esetleg nem is hoznak egyforma változásokat. A hipotézis mégis az, hogy a politikai rendszer különböző intézményi megoldásokban testet öltő modernizálódása valamilyen formában módosítja a parlamenti elitek összetételét is.

Az elitek persze nem pusztán „következményei” a demokratizálásnak, hanem aktív szereplői is. Vagyis nemcsak arról van szó, hogy a mobilizációs, kiválasztási stb. mechanizmusok befolyásolják a parlamenti elitek összetételét, hanem arról, hogy a parlamenti elitek összetétele befolyásolja a parlamenti kormányzás általános feltételeit, illetve a parlament tevékenységét és intézkedéseit is. Természetesen nem egyszerű annak bemutatása, hogy egy törvény elfogadásában mekkora szerepe van mondjuk annak, hogy a parlamentben milyen arányban vannak jelen bizonyos társadalmi csoportok képviselői. A szakirodalom egy része szkeptikusabb (Putnam, 1976), míg másik része határozottabb (Norris, 1996) a pozitív összefüggéseket illetően. Az alábbi elemzésben elsősorban a „következményként” vizsgáljuk a parlamenti eliteket, de számos ponton kiderül majd, hogy *aktív szereplőként* is fontosak. A környező társadalmi és politikai valóság determinálja a parlamenti elitet – és nem is csak olyan módon, hogy a törvényhozás összetételének valamiként tükröznie kell a társadalom összetételét, hanem inkább abban az értelemben, hogy mutatja a politikai folyamatok és intézmények változása által konstituált új helyzeteket.

Célszerű tehát meghatározni, hogy mit is tekintünk a modernitás kritériumainak a parlamenti elitek esetében.

A képviselői modernitás véleményünk szerint azt a helyzetet, illetve folyamatot írja le, amelyben a képviselői szerepkör leválik a társadalmi státushelyzetről, egyre inkább közvetítő intézmények (elsősorban pártok) veszik át a képviselők kiválasztásának feladatát; a parlamenti képviselői feladat hivatássá-szakmává válik, jól körülhatárolható csoportokban ölt testet, és bizonyos tevékenységi formákhoz kapcsolódik. Ez végző soron elvezet a *professzionizálódás* fogalmához is, amely már nem csupán a parlamenti elit egészére, hanem az egyes személyekre lebontva is értelmezhető: olyan parlamenti képviselőről beszélhetünk ez alapján, aki hivatását tartósan, erős politikai és intézményi kötöttségek alapján végzi.²

A parlamenti elitekkel foglalkozó *másik irányzat* szerint az elit változásait leginkább belső folyamatai felől lehet megérteni. A politikai rendszerek természetes igénye a *stabilitás*. A stabilitás érdekében viszont a különböző elitek között valamiféle *egyensúly* kell teremteni. Az elmélet szerint (Lowell Field és mások, 1990) a nem egységes elitek (vagy éppen az erőszakkal „egységbe kovácsolt” elitek) elit-megállapodások formájában igyekeznek az összhangot megteremteni, vagy az *elit-konvergencia* (közeledés, összenövés) hosszabb folyamatában stabilizálódni. E folyamatok során összetalálkoznak a parlamentben a több felől induló elit-csoportok.

Legújabbban az *elitváltozás* és a *rendszerváltozás* illetően kapcsolatának szempontját a közép-európai országokra is alkalmazták (Higley és mások, 1998), de természetesen csak az utóbbi időszakra értelmezve a fogalmat, figyelmen kívül hagyva a történeti összefüggéseket. A két világháború közötti Magyarország politikatörténetének elemzésére ezen szempont alkalmazásával szintén történt kísérlet (Ilonszki, 1999). Álláspontunk szerint a parlamenti elitek vizsgálata során ott van nagyobb tere az *elitkonfliktusokra* és *együtműködésre* koncentrálni megközelítésnek, ahol erősen elitközpontú a politika (például nem részvételi típusú politikai kulturális hagyományok vagy bizonyos autoriter vonások jellemzik az országot), vagy ahol még nem nyitak ki teljesen a modernizálódás útjai (például valamilyen mértékben korlátozott a választójog). Viszont a modernizálódás szempontrendszerre érvényesíthető, ha „kinyílnak” az említett csatornák, ami lehet markáns politikai reform, de akár rendszerváltozás következménye is. Ez alapján Magyarország és a magyarországi politikai elit szempontjából az utóbbi másfél száz év bizonyos időszakában a *modernizálódás*, más időszakokban pedig az *elitkapcsolatok* elmélete magyarázza inkább a politikai elitek transzformációját. Az elit-motívum meghatározó az I. világháború előtti liberális időszakban, az 1930-as évek második felében (a hagyományos konzervativizmus és a radikális szélsőjobb csatájában), az 1970-es, 1980-as évek elit-kompromisszumai idején, ellenben a modernizálódás motívuma meghatározó az első markáns változás, 1848 után, az 1920-as választás nyomán, az 1945–1947-es – bár sok tekintetben álságos – tömegpolitikai áttörés idején, és egyértelműen az 1990-es rendszerváltozás nyomán. Az egyértelműségek azonban olykor itt is belső sokféleséget takarnak. Például a 30-as években az elitharcok és -kiegyezések hátterében volt egy jobbról in-

duló modernizálási próbálkozás, míg az utóbbi tíz esztendő demokrati-
zálása elit-keretek között zajlott.

2. A hosszabb távú folyamatok jellege

Elemzésünket az alábbi korszakra osztottuk, amelyeket fontos fordula-
tok választanak el: 1848–67, 1867–1918, 1920–1944, 1945–1947,
1949–1989 és 1990–1998.¹

1945-ig a parlamenti elit meglehetősen jól tükrözi az országos elitben tapasztalható helyzetet, jellemzői a tágabb elit társadalmi, gazdasági és politikai jellegzetességeit mutatják, sőt az országos eliten belüli konfliktusok megjelennek a parlamenti elit keretei között is. Ekkor a magyar országgyűlés egyértelműen nem a társadalom, hanem az elit tükörképe volt – természetesen azzal összhangban és annak megfelelően, ahogy a demokratikus politikai-képviselési intézmények csak igen részlegesen épültek ki Magyarországon.

Ebben az első száz évben a szélesebb választójog révén két jelentős politikai irányzat igyekezett kiterjeszteni a képviselési demokrácia intézményrendszerét, így remélve új parlamenti elitcsoportok megjelenését a politikában. Az egyik a hagyományos baloldal volt, elsősorban a szociáldemokrácia és a liberális pártok, a másik pedig a radikális jobboldal bizonyos csoportjai, amelyek a nemzeti tömegmobilizáció révén akarták megkérdőjelezni a hagyományos elitek dominanciáját – természetesen nem csupán a parlamenti arénában. Végeredményben mindkét próbálkozás kudarcba fulladt, és a régi eliten kívüli társadalmi csoportok csak a parlamenti elit peremén jelentek meg. Ennek egyik nem meglepő következménye az lett, hogy a társadalomtól elszigetelődő parlamenti elit egyre nehezebben tudta meghatározni a társadalom vagy a nemzet érdekét, nem tudott ennek megfelelően politizálni, másrészt széles társadalmi csoportok kiszorultak a parlamentből.

Az említett, a parlamenti elit összetételén változtatni akaró bal-, illetve jobboldali csoportokon kívül jó néhány politikus is tisztában volt az-
zal, hogy a parlamenti képviselők háttere igenis számít a politikai döntések és az egész politikai miliő szempontjából. Miniszterelnökök, pártvezetők időről időre megkísérelték, hogy saját politikai vonaluk erősítéséhez, új elképzeléseikhez a parlamenti elit változása révén szerezenek bázist. A parlamenti elitet és így a parlamenti politika dinamikáját a pártszervezet szerepének növelésével, új jelöltállítás procedúrákkal vagy egyszerűen csak megváltozott személyi politizálással igyekeztek elérni. Például Tisza Kálmán, a liberális korszak egyik miniszterelnöke (1875–1890) az állami bürokráciának akart nagyobb súlyt adni a parlamenti képviselők körében; a két világháború közötti időszakban Bethlen István (1921–1931) a radikális jobboldallal szemben (elsősorban fiatal) arisztokratákat akart bevonni a parlamenti politizálásba, és szinte természetes ellenlépésként az 1930-as évek közepén Gömbös Gyula miniszterelnök az új középosztályt részesítette előnyben a hagyományos elitel szemben. Joggal mondhatjuk, hogy ezekben az időszakokban a

politikai gondolkodásban a politikai elit független változóként jelent meg, amennyiben eltérő politikai viselkedést feltételeztek eltérő csoportjaikról, ugyanakkor függő változót is jelentett, hiszen a parlamenti elit egyértelműen az általános országos elittől függött, illetve a legfelsőbb szintű politikai elit intézményi, szervezeti és személyi döntései, megoldásai, koncepciói konstituálták. A parlamenti politika általános elitközpontúságát mutatja és igazolja, hogy a liberális korszakban, az I. világháború előtt a népességnek csak kb. 6%-a rendelkezett választójoggal, és az arány a két világháború közötti időszakban is 30% alatt maradt, leszámítva az 1920-as választásokat (lásd *1. táblázat*).

A II. világháború egyértelműen választóvonalat jelent a parlamenti elit szempontjából. 1944 után először spontán módon, majd tudatosan kicserélődött a képviselői gárda, de a rövid demokratikus időszakban nem tudott egy modern és professzionális parlamenti elit megszilárdulni. A kommunista hatalomátvétel után a parlamentnek – a jelszavak és a képviselőlet radikális felfogása szellemében – ugyan tükröznie kellett a társadalom összetételét, de a korszakban valójában még kevésbé hasonlított a modern parlamentre, mint a korábbi időszakokban. Igazából nem is beszélhetünk parlamenti elitről ebben a szakaszban: egy állandóan változó összetételű képviselői csoport mellett az állandó kommunista pártelit kormányzott.

Az 1990-es első, de még inkább a második és a harmadik szabad választás után a parlamenti elit modernizálódott és a professzionalizálódás jegeit kezdte mutatni. Itt most nem kívánunk kitérni arra a politikatudományban, de a politika világában is folyó vitára, miszerint az elkülönülő politikai elit és ezen belül a parlamenti elit nem feltétlenül előny (Riddell, 1995), mert valószínűleg az új demokráciák esetében először a demokratizálódás fölött érzett örömet kell megélni, hogy utána hozzákezdhesünk a következmények kritikai értékeléséhez. Hiszen mindenképpen áttörésről van szó – általában a parlamentáris demokrácia és témánk szempontjából konkrétan a modern parlamenti elitek irányába. A teljesen új helyzetet remélhetőleg jól illusztrálja majd a megelőző szakaszok kritikai elemzése, de témánk szempontjából legalább akkora jelentőséget tulajdonítunk az utolsó fejezetnek, amelyben részletes elemzéssel igazoljuk a modern parlamenti elit jelenlétét és a professzionális parlamenti elit formálódását.

II. A KORSZAKOK

1. 1848–1867: előjáték és hátraurc

A liberális nemesség és a fiatal radikális értelmiség vezette 1848-as forradalom nyomán elfogadott áprilisi törvények alapozták meg a parlamenti demokráciát Magyarországon. Eszerint a rendi országgyűlést felváltotta a háromévente választandó és rendszeres üléseit Pesten tartó országgyűlés, amelynek a kormány felölőssége is tartozik.

Az első modern parlament hazánkban az 1848. júniusi választás nyomán ült össze. A körülbelül 200 ezres számú nemességen kívül bizonyos tulajdoni és műveltségi cenzus alapján további 600 ezer fő jutott szavazati joghoz, vagyis a lakosság 7,1%-a lett szavazópolgár. Az első liberális parlament érthető módon a nemesség befolyását tükrözte, amelynek persze jelentős része a liberális reformok híve volt. A főrendiházat azonban a változások érintetlenül hagyták. A forradalom leverése után, az önkényuralom idején szó sem lehetett felelős parlamenti kormányzásról. Először 1860-ban az októberi diplomában tett ígéretet az udvar arra, hogy – bár korlátozott jogokkal – visszaállítja az országgyűlést, de az összehívást feltételekhez kötötte, és egy bizottság által később meghatározandó választási rendszer alapján képzelte el. Az 1861-es februári pátens ehhez képest visszalépés volt, mert a magyar országgyűlést a birodalmi gyűlésnek rendelte volna alá. Ennek ellenére végül is az udvar arra kényszerült (és ebben a bizonytalan külső feltételeknek legalább akkora szerepük volt, mint a belső ellenállásnak), hogy 1861-ben, méghozzá az 1848-as választási törvény alapján hívja össze az országgyűlést. Az 1848-cal való politikai és személyi folytonosság feltűnő volt.⁴ Az 1861-ben megválasztott képviselők 2/5-e 1848-ban is képviselő volt, 1/7-ük börtönbüntetést szenvedett a forradalom leverése után. Nagy részük lényegében 1848 platformján állt, amit az udvar természetesen nem fogadott el, így néhány hónap elteltével a parlamentet erőszakkal feloszlatták.

Amikor a császár 1865-ben ismét összehívta a parlamentet, annak összetétele már tükrözte a megváltozott állapotokat: az 1861-es parlament tagjainak csak fele kapott helyet a széksorokban. A 48-as alapon álló radikális reformerek többsége a választások eredményeként kiszorult a törvényhozásból. A körülbelül 180 főt számláló jobbközép csoport, Deák Ferenc vezetésével, elfogadta a kiegyezést, a birodalom dualista alapon történő átszervezését. A gazdaságilag mindenképpen előnyöket hozó időszak azonban politikai szempontból végzetes hibákhoz vezetett, és a politikatudomány – erre a korszakra kevésbé alkalmazott – szempontrendszere szerint problematikus volt. Gondoljunk például arra, hogy a közjogi kérdés középpontba kerülésével (vagyis a függetlenséghez és a dualizmushoz való viszony állandó napirenden tartásával a következő 50 esztendőben) a modern politikai tagoltsági viszonyok kialakulása és a képviselői viszonyok kialakulása csorbát szenvedett. Miközben Európában éppen ekkor formálódtak ki azok a tagoltsági viszonyok, amelyek legalábbis a politikatudomány domináns felfogása szerint a mai napig meghatározzák az európai demokráciák pártpolitikai szerkezetét (Lipset–Rockan, 1967), konkrétan a centrum–periféria, állam–egyház, föld–ipar és munkás–tulajdonos megosztottságok alapján. Magyarországon az adott körülmények között ez nem, vagy csak nagyon csökevényes formában történt meg. Ehhez kapcsolódik az a súlyos probléma is, hogy a századforduló körül a népesség közel felét kitevő kisebbségek miatt a magyar uralkodó osztály többsége félt a liberális szabadságjogok kiterjesztésétől, ami tovább nehezítette a modern politikai szerkezetek kialakulását.

Az 1865-ös parlament nem egyszerűen új volt, hanem összetételében is különbözött a korábbitól. Az arisztokraták aránya 16,5%-ra emelkedett.

dett (1848-ban 6%, 1861-ben 13,3% volt), és velük a radikális nemesség-nél konzervatívabb csoport került be a parlamentbe. A földbirtokos nemesség aránya még mindig magas volt (62,4%). A honatyák körülbelül 20%-a képviselte az értelmiséget és a középosztályt, és 10% volt a nemzetiségi képviselők aránya. Jelentős csoportot alkottak a megyei bürokrácia tagjai, de ők nagyrészt a földbirtokos nemességhez kapcsolódtak, illetve maguk is annak tagjai voltak. Az 1848-ban kezdődő első parlamenti korszak tehát a parlamenti elitnek és modernizálásuk szempontjából ellentmondásosan zárult: egy átmeneti időszak után, amelyben a választójog kiterjesztése és egy radikálisabb politika volt napirenden, az arisztokrácia és a mérsékeltbb nemzeti csoportok vették vissza a vezető szerepet.

2. 1868–1918: a liberális parlamentarizmus korlátai – a látszólag homogén parlamenti elit

A dualista monarchián belül Magyarország számára a liberális parlamentarizmus időszaka, ahogy már előbb jeleztük, nem volt felhőtlen. A parlamenti elitnek modernizálódása szempontjából hátrányt jelentett a korlátozott választójog, a domináns egypártrendszer³ és ebből következően (egyetlen választás kivételével) a kormányváltás teljes hiánya, ami „becementezte” pozícióikba a régi parlamenti eliteket, vagyis a parlamenti elit nagy többsége a hagyományos uralkodó osztály soraiból került ki. A parlament és a parlamenti elit hírnevét kétségkívül nem öregbíti, hogy – azzal párhuzamosan, ahogy a parlamenti politika a nyilvánosság előtt részletesen tárgyalat közügy lett – felszínre került a „mamelukok”, a „paternalizmus” és a korrupció világa is (Gerő, 1988). Megnyugtatósként hozzátehetjük, hogy ezek a jelenségek – a liberális parlamentarizmus időszakának olykor aranykorként való dicsőítése ellenére, amely feltételezésnek a háttérben az állt, hogy akkor még nem uralták el a parlamentet a pártok és a kormányzati túlhatalom – tartozékai voltak a korszak többi parlamentjének is.

A kiegyezést támogató Szabadelvű Párt 1875-től 1905-ig folyamatosan kormányon volt, amikor 1906-ban rövid időre a Függetlenségi Párt egy koalíciós kormány élén átvette a helyét. Anélkül, hogy történeti pontosságra törekednénk, meg kell említeni, hogy a kiegyezéspárti Szabadelvű Párt (amelynek neve 1910-ben Nemzeti Munkapártra változott) és az 1848-as alapon álló Függetlenségi Párt alkotmányjogi álláspontja alapvetően nem változott az adott időszakban, de egyes vezető parlamenti személyiségek olykor elhagyták a pártokat és új párt alapításával próbálkoztak. A pártpolitika a liberális korszakban egyértelműen a pártvezetők és a befolyásos politikai személyiségek körül összpontosult. A kisebb pártokat szintén ezek a szereplők jegyezték, de ezek általában gyakran változtak. Kivételnek tekinthetjük a Néppártot, a konzervatív arisztokrácia és a katolikus klérus agrárprotekciónista pártját. A századforduló után már tartósabb pártképződmények alakultak ki: a Radikális Demokrata Párt a középosztály és városi értelmiség képviselőitében és az

Agrárpárt a tehetőz gazdák érdekeinek képviselőjében. A Szociáldemokrata Párt, aktivitása ellenére, 1920 előtt nem tudott képviselőt küldeni a parlamentbe.

A domináns egypártrendszer logikájával összhangban a nagy kormánypárt(ok) különböző elitcsoportokat fogtak egybe, és valójában elitkompromisszumok alapján védték az adott politikai rendszert a potenciális kihívókkal szemben. Ez a körülmény alapvetően befolyásolta a parlamenti elitek jellegét és állapotát. Az elitpolitizálás körülményei között mind a magyar társadalom nem tradicionális alsóbb rétegei, mind a nemzetiségek ilyen „kihívóknak” tekinthetők. Jól ismert, hogy a rendszer demokratizálódásának kiteljesedését rendszerint a nemzetiségekre való hivatkozással akadályozták meg. Például 1905 és 1912 között rendre elbuktak a választójog kiterjesztését akaró próbálkozások, pedig a birodalom nyugati felében ezeket a reformokat már bevezették. A felsorolt körülmények nem csupán az egész politikai berendezkedés, de a parlamenti elit modernizálódását is akadályozták.

Ahogy az előbbiekben láttuk, az előző időszak végére a radikális nemesség – amelynek bázisa a középbirtok és a megyei önkormányzati szervezet volt – teret vesztett az arisztokráciával szemben. 1885, a főrendiház reformja után az arisztokrácia nyomása még inkább a képviselőházra nehezedett, bár tagjai 1848 óta indulhattak természetesen alsóházi helyekért is. Míg ugyanis korábban az arisztokrácia minden férfi tagja a felsőház tagja lehetett (a katolikus és görög katolikus egyházfők, valamint a megyei vezetők mellett), ezután csak a legnagyobb adófizető arisztokraták maradtak automatikusan a felsőház tagjai.⁶ Az arisztokrácia aránya az egész korszak folyamán, a kormány, valamint ellenzéki pártokban egyaránt 10–15% között mozgott (1869-ben 10,6%, 1872-ben 8,6%, 1875-ben 10,8%, 1878-ban 11%, 1881-ben 12,4%, 1884-ben 12,8%, 1887-ben 13,3%, 1892-ben 16,4%, 1896-ban 13,4%, 1901-ben 13,6%, 1905-ben 14,4%, 1906-ban 11,1%, 1910-ben 15,7% volt. (Lakatos, 1942: 28. skk.)

Az arisztokrácia valamivel nagyobb arányban volt jelen a domináns Szabadelvű Pártban, de az 1906–1910 közötti kormányon levő Függetlenségi Pártban is jelentékeny volt a számuk (7,2% az adott időszakban). Az arisztokrata háttér – hasonlóan a kor legtöbb liberális demokráciájához – belépőjegyet jelentett a parlamenti politika világába. Az arisztokraták befolyásosak és tehetősek voltak, ami a parlamenti politizálás liberális felfogása szerint egyben azt is jelentette, hogy képesek a politikát megfelelően végezni, vagyis van saját jövedelmük, így élhetnek a politikáért, és nem szorulnak rá, hogy a politikából éljenek. Az arisztokrácia fogalma mégis sokat változott ebben az időszakban. Az öröklésre és a földtulajdonra épülő régi arisztokrácia mellett egyre nagyobb számban jelent meg az új arisztokrácia. A bárók csoportja egyre nőtt, körükben sok volt a nem magyar származású és az ipari érdekekhez kapcsolódó személy.

A 3. táblázat a képviselők gazdasági és foglalkozási helyét és nem társadalmi státusát mutatja, vagyis például az arisztokrata társadalmi státus hordozói a földbirtokosok csoportjában jelennek meg, de ebbe a csoportba kerülnek a középbirtokkal rendelkezők is. Láthatjuk, hogy a föld-

birtokosok, az ügyvédek és a bürokraták alkották a képviselők három legnagyobb csoportját és egyben a képviselők többségét is (a földbirtokosok aránya mindig 30% fölött volt; ez csak 1930 után csökkent). Az agrárérdekek megingathatatlannak tűntek (lásd 4. táblázat).

A második legnagyobb csoportot az ügyvédek jelentették 20% körüli értékkel; arányuk az ellenzékben általában magasabb volt, mint a kormánypártban, hasonlóképpen az értelmiség és az egyháziak csoportjához (lásd 3. és 4. táblázat). Ezzel szemben az iparhoz és a kereskedelemhez kapcsolódó képviselők inkább a kormánypártban voltak túlsúlyban. Úgy tűnik, hogy a gazdagok, vagy inkább az újjgazdagok jobban kedvelték a Szabadelvű Pártot, mint az ellenzéki erőket. Ez természetesen összhangban volt gazdasági érdekeikkel, a gazdasági prosperitást hozó kiegyezéssel – és asszimilációs törekvésekkel is.

A központi (miniszteriális), a regionális (megyei) és a helyi (városi) bürokrácia egyaránt az uralkodó érdekvégyesítésének csatornájaként szolgált. Számptalan parlamenti karrier kezdődött a megyei bürokráciában. A parlamenti képviselők körében a megyei bürokrácia mint háttér gyakoribb volt, mint a minisztériumi, míg a városi szint képviselése valóban minimálisnak tekinthető. A megyei bürokrácia szorosan kapcsolódott (vagy éppenséggel átfedte) a nemességet és a kormányzó Szabadelvű Pártot, amelynek soraiban a legnagyobb számban találjuk a bürokrácia képviselőit, hiszen a párt tudatosan törekedett ennek a csoportnak a megnyerésére, hiszen politikai bázisának tekintette azt. Világosan látszik, hogy miként változik meg a trend az 1906–1910 közötti koalíciós szakaszban, majd méginkább 1920 után, amikor a hagyományos megyei bürokrácia teret veszített a miniszteriális bürokráciával szemben. A miniszteriális bürokrácia növekedése a törvényhozásban az I. világháború után jelzi a hatalmi bázis megváltozását, a centralizációs erő és hatások szerepének növekedését a parlamenti politikában – és ettől elválaszthatatlanul az országos politikában.

Modern társadalmi csoportok, illetve a modern középosztály képviselői viszonylag kis számban vannak jelen a parlamentben, ők az ipari és kereskedelmi szektort képviselik, illetve a mérnöki, a tanítói-tanári, az orvosi szakmákat. Az e csoportokba tartozók vagy elszegényedő nemesi családok vagy feltörekvő és tehetősebb paraszti családok gyermekei. Az intelligencia – írók, újságírók, tanárok, művészek – jelentették a legnagyobb csoportot a középosztályon belül, a parlamenti képviselők körülbelül 10%-át, valamivel nagyobb arányban az ellenzék, mint a kormánypárt soraiban.

Elvileg az ügyvédek (a jogászok) és a bürokrácia tagjainak a jelenlétét a parlamentekben a modernitás és professzionalizálódás jeleként szokták értékelni az elcmzések – szemben a hagyományos uralkodó osztályokéval, amelyekről valamiféle politikai „amatörizmust” feltételeznek. Ezzel kapcsolatban azonban érdemes néhány paradoxonra felhívni a figyelmet a magyar esetre illetően. *Először is:* ahogy az előzőekben már említettük, a parlamentben ülő bürokrácia elsősorban a régi agrárérdekekhez kapcsolódott – személyileg is és azért is, mert a megyékre koncentrálódó érdekeltség szembeállította a városi és ipari érdekekkel. Ennek megfele-

lően tagjaitól nem várhatjuk, hogy a modernizálódás és a parlamenti professzionalizálódás élharcosai legyenek. A megyei bürokrácia és a miniszteriális bürokrácia a kormánypárt bázisa volt, és a képviselők a párttól patronázként kaptak megyei stalluinokat, illetve fordítva: a megyében tanúsított hűség alapján jutottak parlamenti mandátumhoz.

Másodszor: az ügyvédek nagy része ügynevezett „együgyű” ügyvéd volt, vagyis egyetlen nagybirtoknak, esetleg cégnek vitte az ügyeit, és így nem független, hanem egy adott körtől nagyon is függő csoportot alkotott. A látszólag modernitást képviselő csoportok hátterében a magyarországi liberalizmus legretrográdabb vonásai jelennek meg: a klientizmus, a patronázs, a korrupció.

Az ország etnikai megosztottsága csak felerősítette ezeket a vonásokat. A nemzetiségi körzetekben (tehát ahol a nem magyar lakosság volt többségben) a Szabadelvű Párt képviselői voltak többségben, a magyar körzetekben pedig a Függetlenségi Párt honatyái. Az általános magyarázat szerint ennek oka az volt, hogy a magyar etnikum függetlenségorientáltabb volt, tehát érthetően az ellenzéki függetlenségiek győztek a választásokon nagyobb számban. Viszont volt egy másik ok is: a nemzetiségi körzetekben a jelöltnek nagyobb szüksége volt a párt támogatásra, ami, mint tudjuk a választók korrumpálásában, etetésében, itatásában (esetleg velük szemben alkalmazott erőszakban) öltött testet – erre viszont több lehetőségük volt a hatalmon lévő szabadelvűeknek. A parlamenti elit szempontjából ez a helyzet azzal a következménnyel járt, hogy az ily módon mandátumhoz jutott szabadelvű képviselők alapvetően a párt támogatásától függtek. Érdekes módon még azelőtt, hogy kialakult volna a modern tömegpártok vonásának tartott, pártot képviselő parlamenti képviselő típusa, ezek a képviselők már a párhierarchiától és pártbeli patronusuktól függtek. Ez a helyzet sok tekintetben magyarázza a bizonytalan képviseleti szálat a parlamenti képviselők és a választók között, és jellemzi a parlamenti eliteket is. A parlamenti képviselők függetlensége mint a liberális korszakra utólag visszavetülő „vágykép” nagyon is kérdéses érvényű: a képviselők függtek a pártvezetőtől, és kötődtek a párthoz, amely a hatalomba „becementeződve” különféle pozíciókhoz és előnyökhöz juttathatta őket. Rávilágít erre a tényre a koalíciós intermezó: az adott időszakban a bürokraták száma a parlamenti képviselők között radikálisan csökkent – bár az ügyvédeké nem (lásd 3. táblázat).

A modernizálódás és bizonyos parlamenti elitcsoportok jelenlétének mechanikus összekapcsolása ellen szolgáló *harmadik* érv az, hogy az adatok szerint mind a megyei, mind a miniszteriális bürokrácia nagyobb arányban volt jelen a kormánypártban. Például, 1887-ben a megyei bürokraták aránya 19% volt a kormánypártban és a 15,4% az ellenzék soraiban. A különbség idővel egyre nőtt: 1892-ben 14,3%-kal szemben 5,2%, 1896-ban 22,4%-kal szemben 6,5% és 1901-ben 16,2%-kal szemben 2%. A tendencia csak a korábbi ellenzék 1906-os kormányra kerülésével fordult meg: ekkor a kormánypárti parlamenti képviselők között a megyei bürokrácia aránya nagyon alacsony, 2,3% volt (lásd 4. táblázat).

A változást a képviselők korosztályi összetételének módosulása is jelzi. 1906-ban az új kormánypárt határozottan fiatalabb képviselői cso-

porttal jelent meg. 1887 és 1905 között, a parlamenti elit első hosszú ciklusa alatt a parlamenti fluktuáció nagyon kis mértékű volt, a fiatal korosztályok aránya csökkent. Ez fordult meg az 1906–1910 közötti koalíciós szakaszban. Később, 1920 után ismét radikálisan csökkenni kezdett a fiatal képviselők aránya (lásd 2. táblázat).

A magyarországi parlamentarizmusnak erről a második korszakáról tehát azt mondhatjuk, hogy a parlament az I. világháborúig a korlátozott liberalizmus keretei között működött. Bár a parlament fontos döntéshozatali fórum volt, a választókkal való kapcsolata korlátozott maradt, és egy domináns kormánypárt, illetve a hagyományos uralkodó osztályok kezében voltak a döntések. Ráadásul ezek a csoportok érdekeiknél fogva a modernizációs folyamatot sok tekintetben blokkolták. Bár nincs teljes körű információ a parlamentek személyi folytonosságáról, úgy tűnik, egészében véve a folytonosságon van a hangsúly: nem találtunk lényeges változásokat a képviselők társadalmi hátterében, kivéve a kivételes 1906-os kormányváltás idejét. Mindkét nagy pártban a kiegyezés utáni generációk voltak dominánsak. Az új képviselők jelentősebb arányban csak a kisebb pártokban jelentek meg, de ennek nem volt érdemi hatása a parlament összetételére.

3. 1920–1944: régi és új parlamenti elitek

A monarchia széthullása és a katonai vereség körülményei között az 1918-as októberi forradalom nem tudta teljesíteni vezetőinek célját, az ország demokratizálását. A tervek szerint szabadon választandó parlament nem is tudott összeülni, helyett következett a kommunista intermezzo, amelyben természetesen a parlamenti intézményrendszernek nem volt helye. 1920 januárjában – katonai és nemzetközi nyomás alatt – választásokat tartottak a részben megszállt országban, még hozzá kiterjedt választójog alapján. A parlamenti elit jellemzéséhez elengedhetetlen, hogy legalább röviden ne tisztázzuk, milyen folytonosság, illetve milyen új jelenségek jellemezték az országot az alkotmányos berendezkedés, a pártrendszer és az általános elitkapcsolatok szempontjából, hiszen mint láttuk, a korábbi időszakban alapvetően ezek a feltételek határozták meg a parlamenti elit sajátosságait.

Az előző korszakot stabil politikai modell és az elitkapcsolódások folytonossága jellemezte – beleértve még az 1906-os váltást is. A két világháború között bonyolultabbá vált a képlet. Bár mind a regionális-etnikai dimenzió, mind az alkotmányos–közjogi kérdés kikerült a politika fókuszából, a politikai összkép mégis összetettebb lett.

Hasonlóan az 1918 előtti időszakhoz, Magyarország domináns egypártrendszer maradt. A különböző nevek alatt megjelenő nagy kormánypártnak (Keresztény Nemzeti Egység Pártja, Egységes Párt, Nemzeti Egység Pártja, Magyar Élet Pártja) nem volt érdemi ellenfele, és az egész időszakban a parlamenti helyeknek több mint 60%-ával rendelkezett. Az új domináns párt különböző csoportokat fogott össze: a tradicionális eliteket, valamint a régi és az új középosztályokat. Míg azonban az

I. világháború előtt a nagy pártok politikai ideológiája és ennek megfelelő politikái a nemzeti liberalizmuson alapultak. 1920 után a nemzeti konzervativizmus lett az uralkodó irány. A régebbi nemzeti konzervatív elitiek (nagyreszt arisztokraták és nagybirtokosok) mellett felsorakozott középosztályok egy része ténylegesen konzervativizálta, de olykor radikalizálta is ezt a politikai irányt.

A századforduló politikai homogenitásával szemben a pártképlet töredzettebb lett: a pártok száma a parlamentben olykor a tízet is meghaladta. Különböző – köztük új – politikai irányzatok jelentek meg: a szociáldemokraták a baloldalon, kisebb konzervatív-keresztény csoportok, rojalista csoportok, liberálisok, kisgazdapártok, jobboldali csoportok, beleértve a szélsőjobbot is.

Bár a választási rendszer demokratikusabb volt, mint 1918 előtt, de 1920 után ismét szűkült a választójoggal bírók köre (elsősorban a gazdasági és a műveltségi cenzus miatt). 1939-ig a mandátumok többsége nyílt körzetekből származott, tehát olyan helyekről, ahol nem volt titkos a szavazás. A nyílt körzetekben a kormánypárt volt a domináns (jelöltjei gyakran ellenjelölt nélkül indultak), a liberális és szociáldemokrata ellenzék ezzel szemben a titkos körzetekben (Budapesten és más városokban) szerzett mandátumot.

Az 1920-as választás sok tekintetben szakítást jelentett a múlttal. Az új parlament a „csizmás parlament” nevet kapta, mert soraiban sok paraszti származású képviselő ült. Nem véletlen, hogy a korábbi uralkodó osztály átmeneti összeomlása, az új választójogi törvény és a nemzetközi ellenőrzés kinyitotta a parlamentet új társadalmi csoportok előtt. A régi pártrendszer funkciótlaná vált és romokban hevert. A múlttal való szakítást jelzi az egyházi emberek és az értelmiség számának növekedése és a hagyományos megyei bürokrácia számának csökkenése a parlamenti képviselők körében (lásd 3. táblázat).

E parlament középosztályi jellege különösen szembeeső mind a korábbi, mind a későbbi parlamentiakkal összehasonlítva. Az elitpolitika kereteinek megbontása azonban átmenetinek bizonyult. Nemcsak a választójog szűkítése okán, hanem azért is, mert Bethlen Istvánnak már 1922 elején sikerült az 1920-ban győztes kisgazdapártot saját csoportjaival egyesítenie, és így létrehozni az Egységes Pártot. Így a régi elit tagjai által uralt új kormányzó pártot teremtett, és új parlamenti időszakot, egy újabb hosszú ciklus kezdődött, amely lényegében 1944-ig tartott. Ez a hosszú ciklus sokban hasonlított az 1918 előttihez, de különbözött is attól: a földbirtokosérdek képviselőinek száma csökkent a parlamenti elit körében, viszont az ipari és a kereskedelmi, az orvosi és katonai háttérű képviselők száma nőtt csakúgy, mint a független egzisztenciáké, akik a közép- és alsó középosztályokból származó különféle csoportokat egyesítettek, például a nyugdíjazottakat, a részvényecikből élőket stb. Az ügyvédek száma szintén emelkedett, megközelítve az I. világháború előtti szintet, azzal a lényeges különbséggel azonban, hogy az ellenzéki pártok körében arányuk alacsony maradt. Ez az ellenzék két korszakban tapasztalható alapvető eltéréssel magyarázható: míg az ellenzék az I. világháború előtt az uralkodó osztály része volt, azt követően

soraiba kerültek a kívülállók (mint a szociáldemokraták vagy a liberális nemzeti demokraták) vagy a régi elit „kihívói” (például a radikális fajvédők). Összességében a bürokrácia aránya, elsősorban a minisztériális bürokráciáé, elérte a múlt század végének szintjét. A központi államapparátusban elfoglalt helyük és szakértelmük alapján a parlamenti elit modernebb szegmensét alkották, mint az előző korszak bürokratái. Az értelmiség, a munkások, az önállók és az egyháziak egyértelműen nagyobb arányban voltak jelen az ellenzék soraiban.

A parlamenti arányok, vagyis a kormánypárt túlsúlya miatt természetesen a kormánypárt tagjainak jellemzői befolyásolták legmarkánsabban a parlamenti elit általános vonásait. Annál is inkább, mert ez a csoport meglepő folytonosságot mutatott. Az 1922, 1926, 1931 utáni parlamenti ciklusokban összesen 263 képviselője volt az Egységes Pártnak, és közülük a nagy többség több cikluson át szolgált: 65-en mind a három ciklusban, 100-an kettőben, 98-an egy ciklusban – e csoport felét 1931-ben választották meg, amely időpont eleve változásokat hozott a parlamenti és általában a politikai életben (Barta, 1995). Az Egységes Pártban természetesen különböző csoportok voltak: 1931-ig a legbefolyásosabb csoport Bethlen miniszterelnök köre volt, maguk is arisztokraták (27 fő) vagy a háború előtt befolyással bíró politikai családok leszármazottai (49 fő), akik sokszor jó kapcsolatban álltak az új gazdasági elittel is. Ugyanakkor az Egységes Párt több mint két tucat képviselője valóban alulról jött, elsősorban paraszti származású volt (Barta, 1995). A frakciójának összetétele tükrözte az ország vallási megosztottságát: 140 katolikus és 89 protestáns tagja volt. A képviselők többsége Budapestről vagy az elszakadt területekről származott: mint közismert maga a miniszterelnök is erdélyi származású volt. A kisgazda-paraszti csoporttól eltekintve a párt magas műveltségű parlamenti képviselőkből állt: a képviselők fele rendelkezett doktori címmel, elit gimnáziumban tanult, és külföldi iskolában végzett.

Az 1930-as évek elejétől az eliten belüli változások kezdtek megkérdőjelezni a régi elit hegemóniáját, valamint a régi és új középosztályokkal való kompromisszumát. Már az 1931-es és még inkább az 1935-ös választásokon nagy számban kerültek be a parlamentbe új és radikális felfogású tagok. Az elitek közötti kapcsolatok és az elit kerete értelmezhető a hagyományos konzervatív elit és a régi középosztályi csoportok harcaként, amelyben az ideológiailag nem egységes elit igyekszik hatalmi bázisát megteremteni (Ilonszki, 1999). A régi középosztályi csoportok háttérháza a hadsereg, a „dzsentri-világ”, a középszintű bürokrácia volt, és ezek a csoportok a régi rendszerben kétségkívül privilegizált helyzetben voltak. A monarchia szétesése, és egyáltalán az 1918 után megváltozott gazdasági és politikai feltételrendszer megfosztotta őket katonai és államapparátusi funkcióiktól, életterüktől, a változások veszteségeiként radikális irányzatokkal kezdtek szimpatizálni itthon – és a sok tekintetben hasonló feszültségeket hordozó Németországban vagy Olaszországban. Ezek a csoportok, bár szembekerültek a régi elittel, nem modernizáló erőt jelentettek. Jellemzőes és vezető alakja volt ennek a csoportnak Gömbös Gyula, a 30-as évek egyik miniszterelnöke és Bethlen ellenlába-

sa. Gömbös érdekeinek megfelelően ugyanúgy igyekezett átformálni a kormánypártot (elvábarátait jelöltként állítva), mint ahogy azt Bethlen egy évtizeddel korábban tette. Az elitpolitika tömegpolitikává való változtatásának tervét, mint a visszahúzó hagyománytól a dinamikus új korszakba való áttörés programját, széles körű választójogi reformmal akarta megvalósítani, és a kormánypártot igazi tömegpárttá akarta változtatni. Bár terveiről részben letett – illetve azokat halála miatt nem tudta megvalósítani – a sajátos koalíciós politika, vagyis az, hogy a koalíció a domináns párton belüli elitkompromisszumként konstituálódik, a II. világháború végéig folytatódott. Gömbös programjának megfelelően nagyobb szerepet kapott a kormánypártban és a parlamenti elitben a régi eliticsoportokkal szemben a középosztályi elit, beleértve a „szalon-fasiszta” csoportokat is, aminek végzetes következményei lettek Magyarország II. világháború alatti politikai vonalvezetésére, ezzel a hagyományos konzervatív politikai elit számára is feloldhatatlan konfliktusokat előidézve. Végül Bethlen és legközvetlenebb hívei kiléptek a kormánypártból, és a korábbi monolit egység soha nem állt helyre.

Levonhatjuk azt a következtetést, hogy ebben a korszakban a parlamenti elit jobban tükrözte a nagy társadalmi csoportok közti ellentétet, mint az I. világháború előtt, mert maga a parlamenti elit is szélesebb társadalmi alapokra épült. Az új csoportok elsősorban az ellenzéki pártokban ültek, de kisebb számban jelen voltak a kormánypárt soraiban is. Az ellenzéki képviselők összetétele tényleg heterogén volt: szociáldemokrata szakszervezeti vezetők – ők a munkás vagy szabadfoglalkozású csoport címszó alatt jelennek meg a táblázatban –, a Nemzeti Liberális Párt, a Nemzeti Demokrata Párt és a Radikális Párt értelmiségiei, illetve jogászcsoportjai és az önállóak mind a liberális, mind a szélsőjobb oldalon egyaránt ide tartoztak. A régi elit hatalmát viszont nem ezek az ellenzéki csoportok kérdőjelezték meg, hanem az eliten belüli régi-új csoportok. Az eliten belüli harc politikai alternatívákat és különböző politikai döntéseket jelentett, aminek azután országos következményei voltak. Itt is megmutatkozik, hogy a parlamenti elitek egyszerre tükröztek és kezdeményeztek, voltak függő és független változók a társadalmi-politikai változás folyamatában.

4. 1944–1947: demokratikus parlamentek – elitek nyomása alatt

A nyilas hatalomátvétel a korlátozott parlamentarizmus végét jelentette. A nyilas pártot elfogadó parlament Sopronba 'költözött', míg a keleti országrészben kb. 1,5 millió résztvevővel sajtóságos választásokat tartottak. Inkább delegálásnak lehetne nevezni ezt a folyamatot, ahogy az egyes települések lakói közfelkiáltással választották ki küldötteiket (Feitl, 1991). A procedúra kétségkívül valamiféle legitimitást adott az újonnan formálódó hatalomnak. Az így megalakult Ideiglenes Nemzetgyűlés természetesen alig mutatott folytonosságot az előző időkkel: csak hat képviselő volt korábban is tagja valamelyik parlamentnek (4 kisgazda, 1 szociáldemokrata és 1 pártonkívüli), és természetesen túlsúlyban voltak a bal-

oldali pártok; a kommunisták, a szociáldemokraták és a parasztpártiak a képviselői helyek 65%-át birtokolták.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés első és nagyon rövid ülését 1944 decemberében tartotta: ekkor dhány fontos alkotmányos kérdéstről (például deklarálta az ország szuverenitását), megválasztotta a kormányt (amelynek tagjait Moszkvában nevezték ki), és megválasztotta az Ideiglenes Nemzetgyűlés politikai bizottságát, amelynek feladata a végrehajtó hatalom ellenőrzése volt. Végül is sem a bal-, sem a jobboldalnak nem állt érdekében, hogy új választásokat tartsanak a front nyugatra húzódásával párhuzamosan. A konzervatív és liberális csoportok megelégedtek a végrehajtó hatalomban betöltött pozícióikkal, a baloldal egy része pedig Moszkvával a háta mögött biztonságban érezte magát. Így azután pártközi megállapodások és alkuk alapján módosult az Ideiglenes Nemzetgyűlés, lényegében új tagok kooptálásával. Először Budapestről, majd Nyugat-Magyarországról hívtak be új képviselőket, akik közül 19-en már korábban is parlamenti képviselők voltak. Az 5. táblázat mutatja az eredeti és a kibővített Ideiglenes Nemzetgyűlés társadalmi összetételének alakulását. Meg kell jegyezni, hogy a baloldal nemcsak az eredeti választásokon, hanem ebben az alkufolyamathoz is jobban szerepelt. A szociáldemokraták 18,7%-ról 25,3%-ra növelték arányukat, és a kommunisták maradtak a legnagyobb párt, bár az Ideiglenes Nemzetgyűlésben elfoglalt 40%-os arányuk a kibővített Ideiglenes Nemzetgyűlésben 33,5%-ra csökkent. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944 decembere után csak egyszer ülésezett, amikor 1945 szeptemberében a választások előtt néhány fontos törvényt hozott, így új választójogi törvényt fogadott el.

Az első demokratikus választást 1945 novemberében tartották Magyarországon, ami meglehetősen paradox – tekintve az ország nemzetközi politikai státusát és a kommunisták egyértelmű befolyását. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 498 tagja közül 216-ot újráválasztottak (89 kisközgazda, 54 kommunista, 52 szociáldemokrata, 13 parasztpárti, 1 polgári demokrata párti és 7 párton kívüli képviselőt), vagyis a 421 tagból⁷ 51% szolgált az előző ciklusban. A háború előtti parlamentekkel érthetően nagyon csekély volt a folytonosság: 27 tag volt korábban képviselő – 16 kisközgazda, 8 szociáldemokrata, 1 polgári demokrata párti, 2 párton kívüli – (Hubai, 1990).

A parlament összetételét tekintve „népi” parlament lett, vagyis megszűnt a korábbi parlamentekre jellemző elitdominancia. Az egyes pártok képviselőinek társadalmi háttere igazán jellemző: a kisközgazda képviselők között domináns számban voltak jelen a parasztok, az értelmiségiek, a gyártulajdonosok és az egyéb kategória alatt megjelenők, a kommunista képviselők körében a munkások (majdnem 50%-ban), a szociáldemokraták körében az alkalmazottak és a munkások.

A korszak nem a parlament konszolidációjának időszaka volt. A kisközgazdákat szétzilálta a rájuk nehezedő politikai nyomás, és a kommunistákkal szemben álló ellenzék 1947-ben, a már nem teljesen tiszta választásokon, 6 különböző pártban indult. A politikai folyamatoknak semmi közük sem volt a parlamenti folyamatokhoz, a folytonosság vagy a képzettség mint feltételezhetően és általában a parlamenti elitek professzio-

nalizálódásával összekapcsolt jelenségek egyáltalán nem számítottak a hatékonyság szempontjából. Például a kisgazdák soraiban volt a legnagyobb arányú a folytonosság (az 1947-es parlamenti képviselőknek 81%-a az 1945-ös nemzetgyűlésben is szolgált, szemben a kommunisták 52%-os arányával), és a kommunista képviselőcsoport volt a legkevésbé képzett (1947-ben 50%-uk csak négy elemi iskolát végzett, míg a parlamenti átlag 37% volt).

Végeredményben tehát az 1944–47 közötti évek ismét gyenge és a parlamentarizmuson kívüli hatalmi törekvéseknek kiszolgáltatott parlamenti intézményrendszert teremtettek – jelentős választói és elitcsoportok szándéka és reménye ellenére.

5. 1949–1985: kommunista parlamentek és parlamenti elitek

Lényegében fogalmi nonszensz a kommunista időszak országgyűléscivel úgy foglalkozni, mintha „igazi” parlamentek lettek volna. Maga a rendszer a parlamenti kormányzás tagadásaként született és a parlament csak „álarc” lett. Nem kellett túlságosan komolyan vennie önmagát, hiszen ott az alapkérdéseket úgysem lehetett feltenni, az volt a hivatása, hogy valamiféle „legitimációs billogot” nyomjon a rendszer homlokára. E „látszatvalóság” ellenére az az érdekes, hogy a parlamenti fejlcmények mégis tükröztek a politikai rendszerben végbemenő egyes folyamatokat, illetve azokra reagáltak. A következőkben a parlamenti és nem parlamenti politika kapcsolatrendszere vagy a rendszerváltás idején mutatkozó következmények szempontjából fontos elemeket emeljük ki.

A kommunista időszak parlamentjeivel szemben követelmény, a kommunisták vallotta radikális képviselői felfogás része volt, hogy összetételüknek tükrözniük kell a társadalom összetételét, az egyes (leegyszerűsítve felfogott) társadalmi csoportok arányát, például a munkásokét, a parasztokét, de ide tartozott a nők arányosabb képviselője is. Világos azonban, hogy – miként sok más tekintetben is – jelentős különbségek vannak a totalitárius időszak és a poszttotalitárius időszak parlamenti között, amennyiben az előbbieket sokkal direkterben érvényesítették ezt a követelményt. Majd később, különösen az 1970-es és 1980-as években csökkent a parasztok és nőtt az értelmiségiek száma a parlamenti képviselők között. A politikai vezetés tehát sokkal pragmatikusabban kezelte a képviselő kérdését, és nem tudta, nem akarta véka alá rejteni, hogy a pártapparátusból lényegében *új politikai osztály* van kialakulóban (lásd 7. táblázat).

A kommunista párttagok aránya stabil volt az egész időszakban (70% körül 1949 és 1985 között), kivéve az 1958-as évet, amikor a megugrás – 82%-ra – demonstratív volt, és talán a hatalmi elit azon szándékát is tükrözte, hogy – legalábbis átmenetileg – a legnagyobb biztonságra kell törekedni (Kukorelli, 1988). A vezető párttestületi (politikai bizottsági és központi bizottsági) és a parlamenti pozíciók összevetése jobban tükrözi a politikai változásokat (lásd 8. táblázat). 1962 után a párt hierarchiának már nem volt szüksége a parlamenti pozíció legitimáló szerepére.

úgyhogy a politikai funkcionáriusok nem voltak feltétlenül parlamenti képviselők is. 1962-ben a központi bizottsági tagok 68%-a, 1985-ben 28,6%-a volt képviselő. Valójában két másik – rejtettebb – nyomvonalon érvényesült, ha csökevényesen is, a képviselőt. Amit elvileg a parlamenti választásoknak kellett volna biztosítaniuk. Egyrészt magán a kommunista pártapparátuson belül, amelynek egy része hallgatólagosan elfogadta és abszorbeálta a társadalomban meglévő különböző érdekeket a látens pluralizmus fogalma alatt. Másrészt, különösen a választási rendszer 1967-es reformja után, amikor a listás választásról egyéni választási körzetekre álltak át, a képviselők jobban kötődtek választóközreikhez, és a pártban vagy a minisztériumokban konkrét ügyekben eljáró képviselő megpróbálta saját körzete érdekeit képviselni.

A parlamenti hellyel rendelkező miniszterek aránya ugyancsak csökkent, és 1985-ben érte el a mélypontot: 1949-ben mind a 18 miniszter, 1953-ban a 19-ből 17, 1958-ban a 23-ból 19, 1963-ban a 24-ből 17, 1967-ben a 22-ből 4, majd 1971-ben 5, 1975-ben 7, 1980-ban 4 és 1985-ben 3 volt parlamenti képviselő (Kukorelli, 1988). Látjuk, hogy 1967-ben jelentős mértékű csökkenés történt, amikor a gazdasági és részleges politikai reform várakozásteli légkörében a kormányfunkciók depolitizálása egyébként is célként fogalmazódott meg. A politikai reform kudarcra ellenére nem volt teljes a visszafordulás, és 1967 után a párt- és társadalmi szervezetekből kikerülő képviselők aránya a parlamentben határozottan csökkent (lásd 9. táblázat).

A fenti változások és a befolyásosabb parlamenti képviselők kijáró tevékenységének sikere ellenére a kommunista parlamenteknek 1985-ig semmiféle komolyabb politikai jelentősége sem volt. Eleve csak néhány napig üléseztek, és ekkor rábólintottak az eléjük tette javaslatokra. Az egy cikluson át szolgáló tagok, parasztok, nők vagy éppen bányászok, az intézmény végzetes legitimációs hiányát nem tudták leplezni. Ebben az állóvízbe dobták be az 1983-as új választási törvény kavicsát. Ezzel kötelezővé vált a választási körzetekben a többes jelölés, bár természetesen a kommunista párt irányítása és kontrollja mellett. Az úgynevezett országos listán a kulturális, a politikai és az egyházi elitek képviselői jelentek meg, akiket a kommunista párt jelölt ki. A liberalizálódó és az egyre kritikusabbá váló közhangulat eredményeként váratlan fejlemények következtek. Az új parlamenti képviselők aránya különösen magas volt – 63% – a szokásos 1/3-os fluktuációhoz képest. Ez korábban csak egyszer, 1967-ben volt magasabb, részben a választási rendszer „individualizációja”, részben az enyhe reformszellő okán (lásd 10. táblázat).

1985-ben a „névtelen” képviselők és a „régí gárdához” tartozó képviselők közül sokakat nem választottak újra, míg néhány képviselő úgynevezett „spontán” jelöltként bekerült a parlamentbe. Az intézmény a közérdeklődés középpontjába került. Először fordult elő, hogy politikai és döntési alternatívákról esett szó, ráadásul a televíziós közvetítések jóvoltából a legszélesebb nyilvánosság előtt. Az ellenzéki szerveződések nyilvános megjelenésével, és azzal, hogy sor került képviselők visszahívására, nyíltan ellenzéki platformon álló képviselők is bekerültek a T. Házbába, és 1988-ban formálisan is megalakultak és működni kezdtek a parlamen-

ti frakciók. A demokratikus átalakulást nem a parlamenti elit változása indukálta, de a parlamenti szintér az átalakulás fontos terepuma volt, és a képviselők egy része is egyetértett a változások irányával.

III. 1990–1998: A PROFESSZIONALIZÁCIÓ TRENDJEI A DEMOKRATIKUS PARLAMENTEK BEN

A demokratikus parlamentarizmus 1990-es győzelmét gyakran a modern parlamenti kormányzás 1848-as bevezetéséhez hasonlítják Magyarországon (Deák, 1983). Bár a következmények nyilvánvalóan különbözök – a parlamenti demokrácia konszolidációja szemben az abszolutizmushoz való visszatéréssel –, mégis érdemes felidézni a hasonlóságokat. Mindkét esetben belső elitkompromisszumok tették lehetővé az új alkotmányos rend megalapozását – természetesen nem függetlenül a nemzetközi feltételek kedvező alakulásától. Az alkotmányos berendezkedés mindkét esetben a állampolgárok szélesebb, illetve szűkebb csoportja által választott parlament törvényhozói hatalmára és a kormányban megtestesülő, parlamentnek felelős végrehajtó hatalomra épült. Mindkét esetben a régi intézményi szerkezet fogadta el a változást: a rendi parlament 1848-ban és a régi, kommunista parlament 1989-ben. Mindkét átalakulás után az új parlamenti elitke alapvetően különböztek a korábbitól, azzal a különbséggel, hogy 1848 után visszafordulás következett, míg napjainkban a modern parlamenti kormányzás konszolidációjának és a parlamenti elit professzionalizálódásának lehetünk tanúi.

Az utóbbi 150 évben csak a legutóbbi három parlamentről mondhatjuk, hogy lényegi és potenciálisan hosszú trendeket alapozott meg a demokratikus parlamenti kormányzás szempontjából. Annak ellenére így van ez, hogy a parlamenti elit fluktuációja ma is nagy. Az 1990-es, első parlamentben a képviselőknek csak 5%-a szolgált az előző ciklusban is; 1994-ben a választók preferenciájának megváltozása nyomán 36%-os és 1998-ban is csak 47%-os volt a folytonosság (lásd 14. táblázat). A fluktuáció, illetve a folytonosság minden demokratizálódó parlamenttel kapcsolatban fontos kérdés – nem említve most azt a tény, hogy a stabil demokráciáknál is rendszerjellemező a továbbszolgálók aránya –, mert a váltást a rendszerváltozás, a stabilizálódást pedig a konszolidáció jelének tartják. Különösen érdekes ez a fejlemény a kommunista és az ellenzéki csoportok közötti elitkompromisszum tükrében, a sima átmenet és az érett poszttotalitarizmus (Liniz és mások, 1996) általános feltételei között, ami elvileg nagyobb folytonosságot jelentett volna.

Például a magyarral rendszeresen párhuzamba állított spanyol átmenetben más logikának lehetünk tanúi. Spanyolországban az 1977-es parlament 606 tagja közül 1979-ben még 320 fő, 1982-ben már csak 144 fő maradt meg, vagyis 1982-ben történt meg a fordulat a parlamenti elit szempontjából. Ekkor volt az első kormányváltás, amikor a szocialisták kerültek hatalomra a rendszerváltozás nagy pártja, az UCD után. A korábbi erős folytonosság tehát csak ekkor tört meg, hogy új alapokra épülve más minőségű folytonosság alakuljon ki. 1982–86 között már a képví-

selők 71%-a maradt a képviselőház tagja – bár hozzá kell tenni, hogy ezt követően ismét csökkenni kezdett a folytonosság mértéke, de azzal a nem elhanyagolható eltéréssel, hogy ez már az új elit folytonossága volt (Gangas, 1997). A magyar esetben viszont – elitkompromisszum ellenére – az első választás a kommunizmus elleni protesztszavazásként azonnal megszakította a folytonosságot. Ezzel tehát – az egyébként hasonló kategóriába sorolt – két átmenet fontos különbségére hívhatjuk fel a figyelmet: a spanyol eset az igazi elitmegállapodás szcenáriója, míg a magyar esetben a halványabb elitmegállapodást az utána következő évtizedben folytonosan kiegészíti, követi az elitkonvergencia folyamata.

Témánk nyomvonalán továbbhaladva fontos, hogy mennyire modernnek és professzionálisak az új képviselői elitszoprtok. Nem lehet szintünk kétségs, hogy a modernitás kritériumai teljesülnek, hiszen a demokratikus parlamentarizmus feltételei stabilan kialakultak Magyarországon. Az 1990 utáni új parlamenti elit minden korábbi elitől különbözött: elsősorban társadalomtudományi értelmiségiek váltották fel a késő kádárizmus mezőgazdasági szövetkezeti vezetőit, a nagy cégek irányítóit, a mérnököket és agrármérnököket (lásd 12. és 13. táblázat). Az első ciklus elteltével ugyan közülük sokan ismét az értelmiségi létet választották a professzionális politikussá válás helyett, de másik csoportjuk benn maradt a politikában. Ezek a személyes döntések és a választói volatilitás egyaránt magyarázzák a második demokratikus választáson tapasztalható magyaránú képviselői fluktuációt.

Paradox módon a demokratizálás következményeként nagy társadalmi csoportok elvesztették korábban élvezett képviselői előnyüket. Például a nők aránya az 1985-ös 21%-ról 1990-ben 7,3%-ra csökkent, majd valamelyest emelkedni kezdett (10,1% és 8,5%). A képviselői tükörcént való felfogását felváltotta a demokratikus választáson és felelős kormányzáson alapuló legitimitáció.

Bizonyos jellemzők alapján felállíthatjuk a *professzionizálódás hipotézisét* a magyar parlamenti elitre vonatkozóan (lásd 14. táblázat). Az itt használt mutatók lényegében a modern mobilizációs folyamatokat öszszegzik, tehát azt az állapotot, amikor pártok és a politikai tapasztalatok jelentik a mobilizáció csatornáját. A pártok közötti eltérések roppant érdekesek. Az első szabad választásnál az új pártok képviselőinek egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozottan volt helyi politikai tapasztalata, de ugyanez érvényes volt a posztkommunistákra is, hiszen ők a pártvezetők közül állítottak jelölteket. A második választáson már összetettebb a kép: a pártok tudatosan keresték a helyi politikában jártas jelölteket. A szocialista párt különösen nagy arányban tudott meríteni ebből a körből. Talán nem túlzás egyes pártok sikerét, illetve kudarcát (ha nem is kizárólagosan) erre a motívumra visszavezetni – előbbire az MDF, utóbbira a kisgazdapárt lehet a példa. A vezető pártpozíció fogalma alatti adatsorok mutatják, hogy egyes pártoknak az első választáson szinte minden vezetőjüket a parlamenti padsorokba kellett ültetniük (ez volt a helyzet a Fideszszel és a KDNP-vel is), de a második választáson már kiegyenlített a pártfunkcionáriusok és a nem pártfunkcionáriusok aránya. A parlamenti tapasztalat lényegében a parlamenti folytonosságot jelöli.

A változók összességükben azt jelzik, hogy mindegyik pártban mára a képviselők többsége rendelkezik valamilyen politikai tapasztalattal.

A parlamenten belüli intézményesülési folyamatok és a képviselők attitűdjei és viselkedése további bizonyítékokkal szolgálnak a képviselők professzionalizálódására. Ezeket nem elemezhetjük itt részletesen (Ilonszki, 1998), de egyértelmű, hogy a képviselők alkalmazkodnak a professzionális parlamenti politizálás követelményeihez. Előzetes következtetésként levonhatjuk, hogy a parlamenti képviselőket egyértelműen a professzionalizálódás trendjei jellemzik. A magyar parlamentek mindegyike Európa legképzettebb parlamentjei közé tartozott-tartozik, ami egyre inkább kiegészül a képviselők helyi és egyéb politikai tapasztalataival. Megelőlegezhetjük a feltételezést, hogy az átmeneti elit stabil maradjon, amely benne maradt a politikában, valószínűleg az első professzionális politikai elitsoport vezető creje lesz.

JEGYZETEK

- ¹ A sokszinű irodalomból például a társadalmi háttérre vonatkozóan lásd Farkas-Vajda, 1991; Pataki, 1991; Balogh, 1992; az értékvilágról lásd Simon, 1999; a képviselőről és szerepfelfogásról Ilonszki, 1994 és 1996; a működésről Ágh és mások, 1995. és Ilonszki, 1998.
- ² Meg kell jegyezni, hogy a professzionalizálódás fogalmának is számos megközelítése létezik; kiváló kiindulópont például Sartori, 1971, de a magunk szempontjából mi a fenti fogalom meghatározást tartjuk jónak, és azt használjuk.
- ³ Forrásaink vagy másodlagosak vagy saját számításokon alapulnak. 1887 óta módszereken készültek parlamenti almanachok. A II. világháborút megelőző időszakig a magyar parlamentarizmus kutatása magas színvonalon állt. Olyan tudósok eredményeire támaszkodhatunk, akik ismerték korukban a tudomány új eredményeit, és szorgalmas alázattal közelítették választott témájukhoz. (Rudai, 1936; Lakatos, 1942). A későbbi időszakról is kiváló adatgyűjtemések és elemzések állnak rendelkezésre (Hubai, 1991; Feitl, 1991; Kukorelli, 1988). Az utóbbi négy ciklus parlamenti elijének adattárát mi magunk állítottuk össze. Ez az adatbázis 49 változóval egy nemzetközi kutatás részeként készült.
- ⁴ Ennek az eseménysorozatnak a feldolgozására és az adatokra lásd Kovács-Katus, 1979.
- ⁵ A fogalmat a Sartori (1976) által bevezetett értelemben használjuk, vagyis olyan pártrendszert jelölve, amelyben az egyetlen nagy párt mellett a kisebb pártok hosszú időn át a kormányváltás esélye nélkül indulnak harcba a szavazatokért.
- ⁶ Ekkor egészült ki a felsőház a protestáns egyházi vezetőkkel és a magas rangú bírákkal. Ezenkívül az uralkodó 50 fői saját hatáskörében kinevezhetett az udvarnak tett szolgálatok elismeréseként. Ezek a változások természetesen érdemben nem befolyásolták a felsőházi arisztokrácia többséget.
- ⁷ A választott tagok száma csak 409 volt, 12 tiszteletbeli tagot kooptáltak.

HIVATKOZÁSOK

- Ágh, Attila-Sándor Kurtán (szerk.) 1995. *The First Parliament 1990-1994* Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Balogh Sándor, 1992. Az első szabadon választott. *Múltunk*, 2
- Barta Róbert, 1995. Az Egységes Párt parlamenti képviselőinek társadalmi összetétele az 1920-as években. In: Valuch Tibor (szerk.): *Hatalom és társadalom a XX századi magyar történelemben*. Budapest, 407-418.

- Beér János, 1949. Választási rendszerek a felszabadulás előtti Magyarországon *Jogtudományi Közlemény*, 9–10.
- Cotta, Maurizio–Heinrich Best, 1997. *Elite Transformation and Models of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations* (Kézirat.)
- Czudnowski, M. Moshe (szerk.) 1982. *Does who governs matter?* DeKalb: Northern Illinois University Press
- Deák István, 1983. *Kossuth és a magyarok 1846–1849-ben*. Budapest: Gondolat
- Domány András, 1991. A szétvert parlament (1945–1947). *Mozgó Világ*, 8
- Farkas János–Vajda Ágnes, 1991. *Két választás Magyarországon*. Budapest
- Feitl István, 1991. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása. In: Hubai–Tombor (szerk.): *A magyar parlament 1944–49*. Gulliver Lap- és Könyvkiadó, 7–44.
- Földes György–Hubai László (szerk.) 1995. *Parlamentári képviselőválasztások 1920–1990*. Budapest
- Gangas, 1997. *Spanish Parliamentarians in democracy: a tale of late professionalization*. Kézirat
- Gerő András, 1988. *Az elsőprő kisebbség*. Budapest
- Higley, John–Jan Pakulski–Włodzimierz Wesolowski, 1998. Introduction: Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe. In: Üök. (szerk.) *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. 1–33.
- Horváth Zsolt (szerk.) 1992. *Az 1990-ben megválasztott Országgyűlés Almanachja*. Budapest
- Horváth Zsolt–Tam Beáta (szerk.): *Az 1994-ben megválasztott Országgyűlés Almanachja*. Budapest
- Hubai László–Tombor László (szerk.) 1991. *A magyar parlament 1944–49*. Gulliver Lap és Könyvkiadó
- Hubai László, 1991. A parlament politikai és társadalmi összetétele. In: Hubai–Tombor (szerk.): *A magyar parlament 1944–49*. Gulliver Lap- és Könyvkiadó
- Ilonszki Gabriella–David Judge, 1994. Képviselő és képviselői szerepek. Elmélet és magyarországi tapasztalatok. *Politikatudományi Szemle*, 2. 5–24.
- Ilonszki Gabriella, 1996. És újra itt van... A parlament a képviselők szemével. In: Kuttán S.–Sándor P.–Vass L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1996*. 515–528.
- Ilonszki Gabriella, 1998. A magyar parlament intézményesülésének és működésének néhány kérdése a politikatudomány nézőpontjából. *Századvég*, 9. 27–48.
- Ilonszki Gabriella, 1999. Hungary: Crisis and Pseudo-Democratic Compromise. In: Berg-Schlosser, Dirk (szerk.) *Conditions of Democracy in Europe 1919–1939*. Routledge, 242–262.
- Kovács Endre–Katus László (szerk.) 1979. *Magyarország története 1848–1890*. Budapest
- Kukorelli István, 1988. Így választottunk. *Politikatudományi Füzetek*, 9. Budapest: ELTE ÁJTK Politikatudományi Tanszékcsoport
- Lakatos Ernő, 1942. *A magyar politikai vezetőréteg 1848–1918*. Budapest
- Lipset, S. M.–Stein Rokkan, 1967. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In: Lipset–Rokkan (szerk.): *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press
- Lowell Field, G.–J. Higley–M. G. Burton, 1990. A New Elite Framework for Political Sociology. *Revue européenne des sciences sociales Tome XXVIII*. 88.
- Norris, Pippa, 1996. Legislative Recruitment (Chapter 7) In: Le Duc, L.–Richard G. Niemi–Pippa Norris (szerk.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Sage
- Pataki Ferenc, 1991. A rendszerváltás parlamentje. *Társadalmi Szemle*, 1.
- Riddell, Peter, 1995. The Impact of the Rise of the Career Politician. *The Journal of Legislative Studies*, 1(2) 186–191.
- Rokkan, Stein, 1970. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rudai Rezső, 1936. *Adalékok a magyar képviselőház szociológiájához 1861–1935*. Budapest
- Putnam, R., 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press

- Sartori, Giovanni, 1971. The Professionalization of Italian MPs. In: Mattei Dogan-Richard Rose (szerk.) *European Politics*. Boston Little Brown and Co. 408-415.
- Simon János, 1999. Parlamenti képviselők orientációi, attitűdjei és értékei 1998-ban. In: Kurtán S.-Sándor P.-Vass L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1999*. 133-147.
- Sipos Péter-Stier István-Vida István, 1967. Változások a kormánypárti parlamenti képviselők összetételében 1931-1939. *Századok*, 2-4 601-623.
- Szinai Miklós, 1994. Három korszak választásai *Világosság*, 3.
- Választás '98. Országgyűlési képviselők. *Választási Füzetek*, 55 Budapest

FÜGGELÉK

1. táblázat: *Választások Magyarországon 1848 és 1998 között*

Év	Lakosság (millió)	Választójoggal rendelkezők (millió) száma és aránya	Választási rendszer típusa	Képviselők száma	Pártok száma a törvény- hozásban
1848	11,2	0,80/7,1	többségi	411	-
1861	9,5	0,70/7,3	többségi	322	-
1865	12,5	0,85/5,8	többségi	395	-
1869	13,2	0,90/6,8	többségi	395	-
1872	13,4	0,90/6,7	többségi	413	5
1875	13,5	0,85/6,5	többségi	413	4
1878	13,7	0,82/6,0	többségi	413	4
1881	13,8	0,82/6,0	többségi	413	4
1884	14,3	0,84/5,9	többségi	413	5
1887	14,6	0,85/5,8	többségi	413	5
1892	15,3	0,87/5,7	többségi	413	5
1896	15,9	0,89/5,6	többségi	413	4
1901	16,8	1,02/6,1	többségi	413	7
1905	17,6	1,05/6,0	többségi	413	9
1906	18,0	1,08/6,2	többségi	413	7
1910	18,2	1,16/6,4	többségi	413	7
1920	8,0	3,13/39,7	többségi	208	8
1922	8,0	2,38/29,5	vegyes	245	11
1926	8,5	2,23/26,6	vegyes	245	8
1931	8,7	2,60/29,4	vegyes	245	8
1935	8,9	3,30/30,0	vegyes	245	15
1939	9,2	2,76/30,0	vegyes	260	12
1945	9,0	5,20/60,0	arányos	421	5
1947	9,1	5,40/60,0	arányos	411	10
1949	9,3	6,05/65,5	arányos	402	1
1953	9,6	6,50/68,0	arányos	298	1
1958	9,8	6,60/67,0	arányos	338	1
1963	10,1	7,10/71,0	arányos	340	1
1967	10,2	7,20/70,7	többségi	349	1
1971	10,3	7,40/71,8	többségi	352	1
1975	10,5	7,70/73,0	többségi	352	1
1980	10,7	7,80/73,0	többségi	352	1
1985	10,6	7,70/72,5	többségi	387	1
1990	10,6	7,90/73,4	vegyes	386	6
1994	10,3	7,96/74,5	vegyes	386	6
1998	10,1	8,06/80,0	vegyes	386	6

Forrás: saját számítások.

2. táblázat: A képviselők kor szerinti megoszlása 1887–1931 között (százalékban)

	1887	1892	1896	1901	1905	1906	1910	1920	1922	1926	1931
40 alatti	36,6	30,0	29,1	28,6	27,1	36,1	28,1	34,8	29,4	12,2	9,8
41–60	49,1	56,9	56,9	55,7	57,9	53,2	56,7	58,0	62,4	77,6	78,0
61 felett	14,3	13,1	14,0	15,7	15,0	10,7	15,2	7,2	8,2	10,2	12,2

Forrás: Rudai, 1936: 227.

3. táblázat: A képviselők szakmai háttere 1887–1931 között (százalékban)

Év	Földbirtokos	Ügyvéd	Megyei bürokrácia	Minisztériális bürokrácia	Városi bürokrácia	Egyháziak	Ipár és kereskedelem	Írók, újságírók, tanárok, művészek	Orvosok, katonák	Munkások, tisztviselők	Összesen
1887	31,3	18,9	17,9	7,8	0,3	3,5	5,8	12,1	2,4	0	100,0
1892	37,5	24,2	10,4	6,0	1,7	3,6	5,8	9,3	1,5	0	100,0
1896	31,7	18,4	17,9	10,2	1,2	3,6	5,8	9,7	1,5	0	100,0
1901	34,8	23,0	11,1	6,3	3,1	4,1	5,8	9,9	1,6	0,3	100,0
1905	31,7	26,8	9,7	6,3	2,2	4,9	3,9	11,1	2,2	1,2	100,0
1906	33,7	28,6	4,8	4,1	1,9	8,0	5,3	10,2	2,2	1,2	100,0
1910	36,8	21,1	8,5	8,2	1,6	3,1	6,8	10,4	2,4	1,1	100,0
1920	30,0	11,2	4,3	9,1	2,4	12,1	7,7	15,0	4,8	3,4	100,0
1922	26,9	14,3	11,0	9,4	1,6	6,1	7,8	9,0	4,1	9,8	100,0
1927	26,6	15,1	9,4	12,7	2,0	6,1	6,9	9,4	6,1	5,7	100,0
1931	22,5	17,1	11,4	13,5	1,2	3,7	8,6	9,0	6,1	6,9	100,0

Forrás: Rudai, 1936: 218.

4. táblázat: A képviselők szakmai háttere 1887–1931 közötti (százalékban)

Év	Földművelésügyi		Ügyvéd		Megyei		Minisztériumi		Városi		Egyháziak		Ipar és kereskedelem		Irodalom, művészet		Orvosok		Munkások		Összesen	
	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.	korm.	ell.
1887	31,9	30,2	16,7	22,8	19,0	15,4	11,0	14,1	10,3	3,4	2,3	5,4	0	0	6,5	4,7	2,3	3,4	0	0,6	100,0	100,0
1892	37,9	37,7	19,7	30,3	14,3	5,2	8,0	10,8	9,2	1,7	0,3	7,4	0	0	7,2	4,0	1,7	1,2	1,7	1,7	100,0	100,0
1896	28,6	39,0	17,5	21,1	22,4	6,5	9,3	13,1	13,3	3,3	0,7	10,6	0	0	6,2	4,9	1,1	2,4	1,1	1,6	100,0	100,0
1901	36,6	31,8	18,1	31,8	16,2	2,0	10,1	9,5	18,3	2,7	0,8	10,1	0	0,7	6,1	5,4	1,5	2,0	2,3	4,0	100,0	100,0
1905	30,2	32,7	20,1	31,2	20,1	3,1	9,5	12,2	11,3	3,1	0,6	7,5	1,2	1,2	3,2	4,3	0,6	3,1	3,2	1,6	100,0	100,0
1906	35,2	31,2	32,0	22,9	2,3	8,9	11,3	8,3	2,3	7,0	6,7	10,2	1,2	1,3	5,5	5,1	1,2	3,8	2,3	1,3	100,0	100,0
1910	31,3	44,9	21,1	20,9	12,5	1,9	9,8	12,1	11,8	2,5	1,5	6,3	0	2,5	8,6	3,8	1,5	3,8	1,9	1,3	100,0	100,0
1920	34,1	19,3	9,3	15,8	4,6	5,2	14,7	15,8	6,7	15,8	13,3	8,8	3,3	3,5	7,3	8,8	5,3	3,5	2,0	3,5	100,0	100,0
1922	33,3	17,3	15,0	13,3	15,6	4,1	6,1	13,3	10,9	7,1	4,1	9,2	0,7	23,4	8,8	6,1	4,8	6,1	0,7	3,1	100,0	100,0
1927	29,7	18,8	16,4	12,2	12,9	1,4	4,7	16,2	14,0	9,5	3,5	12,2	1,2	13,5	9,4	8,1	6,4	5,4	1,8	2,7	100,0	100,0
1931	23,7	20,4	19,8	12,9	15,8	4,3	7,2	11,8	15,1	10,8	1,3	7,5	0,7	17,2	9,2	7,5	5,9	6,5	1,3	1,1	100,0	100,0

Forrás: Rudai, 1936: 221.

5. táblázat: Az 1944 és 1947 közötti parlamentek képviselőinek foglalkozási háttere

Foglalkozás	INGY ¹		INGY ²		NGY (1945)		OGY (1947)	
	száma	aránya	száma	aránya	száma	aránya	száma	aránya (%)
Parasztok és birtokosok	74	32	117	23	121	29	112	27
Kisiparosok	24	10	31	6	28	7	14	3
Ipari munkások	54	23	135	27	61	15	73	18
Értelmiségiek	41	18	114	23	112	27	110	27
Alkalmazottak	20	9	65	13	57	14	83	20
Gyártulajdonosok	3	1	6	1	11	3	5	1
Egyéb (egyháziak, katonák)	14	6	30	6	31	7	13	3
Összesen	230	100	498	100	421	100	410	100

Forrás: Hubai-Tombor, 255.

¹ Az alakuló INGY (1944. december 21.)

² A teljes INGY

6. táblázat: A nemzetgyűlési (1945) és az országgyűlési (1948. június) képviselők iskolai végzettsége

Végzettség	Nemzetgyűlés		Országgyűlés	
	fő	%	fő	%
Elemi	157	37,3	136	37,9
4 középiskola	63	15,0	41	11,4
Érettségi	60	14,2	37	10,3
Tanítói oklevél	-	-	13	3,6
Egyetem, főiskola	141	33,5	117	32,6
Egyéb	-	-	15	4,2
Összesen	421	100,0	359 ³	100,0

Forrás: Hubai-Tombor, 1991: 259-260.

³ 1948 júniusában a kizárások miatt már csak 359 tagja volt a parlamentnek.

7. táblázat: A képviselők megoszlása eredeti foglalkozásuk szerint

	Munkás		Paraszti		Értelmiségi		Alkalmazott	
	száma	aránya	száma	aránya	száma	aránya	száma	aránya
1949-1953	174	43,3	114	28,4	92	22,9	22	5,5
1953-1958	129	43,3	90	30,2	79	26,5	-	-
1958-1963	169	50,0	75	22,2	78	23,1	16	4,7
1963-1967	142	41,8	64	18,8	123	36,2	11	3,2
1967-1971	136	39,0	76	21,8	129	37,0	8	2,3
1971-1975	137	38,9	60	17,0	131	37,2	24	6,8
1975-1980	157	44,6	48	13,6	146	41,5	1	0,3
1985-1985	158	44,6	46	13,1	130	36,9	18	5,1

Forrás: Az 1990-ben megválasztott Országgyűlés Almanachja. 597.

8. táblázat: A képviselők aránya az MSZMP vezető szerveiben

A párt-kongresszus éve	A KB létszáma	Ebből képviselők		A Politikai Bizottság létszáma	Ebből képviselők	
		száma	aránya		száma	aránya
1948	66	58	87,8	14	14	100
1954	70	52	74,2	9	9	100
1959	71	55	77,4	12	11	93,3
1962	81	55	67,9	13	12	92,3
1966	101	38	37,6	11	8	72,7
1970	105	35	33,3	13	9	69,2
1975	125	34	27,2	13	9	69,2
1980	127	33	25,9	13	11	84,6
1985	105	30	28,6	13	12	92,3

Forrás: Kukorelli, 1988: 87.

9. táblázat: A képviselők foglalkozás és beosztás szerinti megoszlása 1967–1985 között (százalékban)

	1967	1971	1975	1980	1985
Ipar és szolgáltatás	23,5	26,8	33,6	33,9	33,9
Mezőgazdaság	18,1	15,9	13,6	14,2	18,4
Pártapparátus	14,3	12,8	10,8	11,6	7,8
Állomapparátus	10,9	11,9	9,4	9,2	10,9
Társadalmi szervezetek alkalmazottai	10,6	8,2	7,6	6,5	6,8
Egészségügyben, oktatásban, kutatásban dolgozók	17,8	19,3	17,9	15,9	18,4
Egyházak	1,7	1,7	1,7	1,9	2,0
Egyéb	3,2	3,4	5,4	6,8	1,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Kukorelli, 1988: 85.

10. táblázat: A képviselők fluktuációja 1949–1998 között

Az alakuló ülés időpontja	A képviselők száma	Az új képviselők ¹	
		száma	aránya
1949. június 8.	402	213	53
1953. július 26.	298	166	56
1958. november 26.	338	157	46
1963. március 21.	340	116	34
1967. április 14.	349	163	47
1971. május 12.	352	118	34
1975. július 4.	352	131	37
1980. június 27.	352	124	35
1985. június 28.	386	244	63
1990. május 2.	386	361	94
1994. június 28.	386	236	61
1998. június 18.	386	185	48

Forrás: Kukorelli, 1988: 81.; saját számítások

¹ Új képviselő az, aki az előző ciklus végén nem rendelkezett mandátummal.

11. táblázat: A mandátumok megoszlása a három demokratikus parlamenten 1990–1998 között

Párt neve	1990		1994		1998	
	mandátumok száma	mandátumok aránya	mandátumok száma	mandátumok aránya	mandátumok száma	mandátumok aránya
MDF	164	42,6	38	9,8	17	4,4
SZDSZ	92	23,8	69	17,9	24	6,2
FKGP	44	11,4	26	6,7	48	12,4
MSZP	33	8,6	209	54,1	134	34,7
Fidesz-MPP	21	5,4	20	5,2	147	38,3
KDNP	21	5,4	22	5,7	–	–
MIÉP	–	–	–	–	14	3,6
egyéb	10	2,6	2	0,5	1	0,3
Összesen	386	100,0	386	100,0	1	0,2

Forrás: Kurtán Sándor–Sándor Peter–Vass László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve. Budapest, 1998, 691–702

12. táblázat: A képviselők kor és végzettség szerinti megoszlása 1990–1998 között (százalékban)

	MDF		SZDSZ		FKGP		MSZP		Fidesz-MPP		KDNP		MIÉP		Összesen													
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994												
Átlagéletkor	44,7	49,6	46,8	42,4	45,4	47,5	58,6	56,4	50,8	52,0	45,3	48,5	27,8	35,2	41,3	54,1	—	—	52,9	46,0	46,5	46,1						
Végzettség:																												
Általános iskola	0,6	0	0	0	0	0	4,9	7,7	2,1	6,1	0,5	0	0	0	0	4,8	0	—	—	—	—	—	1,6	0,8	0,3			
Középiskola	4,8	0	6,7	10,6	8,6	4,2	19,5	34,6	19,1	9,1	8,1	7,5	27,3	0	5,4	14,3	9,1	—	—	—	—	—	7,1	9,9	8,8	8,0		
Főiskola-egyetem	94,5	100	93,3	89,4	91,4	95,8	75,6	57,7	78,1	84,8	91,4	92,5	72,7	100	94,3	81,6	91,0	—	—	—	—	—	—	92,9	88,5	90,4	91,7	
Diploma típusa:																												
Jogi	14,7	28,9	21,4	26,2	28,1	39,1	25,8	46,7	36,1	7,1	10,7	15,4	37,5	35,0	26,3	58,8	40,0	—	—	—	—	—	—	0	20,9	20,4	23,8	
Bölcsész	41,9	42,1	21,4	46,4	46,9	39,1	29,0	26,7	19,4	67,9	41,4	40,7	56,3	45,0	30,5	23,5	15,0	—	—	—	—	—	—	—	61,5	43,1	40,5	34,6
Műszaki, természeti- tudományi	14,9	28,9	57,1	27,4	25,0	21,7	45,2	26,7	44,4	25,0	48,4	43,9	6,3	20,0	41,2	17,6	45,0	—	—	—	—	—	—	—	38,5	36,0	39,1	41,6

Forrás: saját számításunk. „Az 1990-ben megválasztott Országgyűlési Almanach”. „Az 1994-ben megválasztott Országgyűlési Almanach” és a „Választás 98. Országgyűlési Képviselői” című kötetekben található életrajzi adatok alapján.

13. táblázat: A képviselők jellemzőfoglalkozási csoportjai 1990–1998 között (százalékban)

	MDF		SZDSZ		FKGP		MSZP		Fidesz-MPP		KDNP		MIÉP		Összesen									
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994								
Tanárok,	21,8	18,4	0	16,0	14,3	4,2	2,0	4,0	9,3	12,1	13,5	8,5	18,2	11,2	4,8	18,2	-	-	21,4	16,1	13,8	9,4		
egyetemi oktatók	3,6	0	0	1,1	1,4	0	1	0	0	6,1	1,9	0,8	4,5	5,0	0	9,5	4,5	-	-	0	3,6	1,8	0,3	
Írók, újságírók	7,3	13,2	14,3	12,7	12,9	12,5	3,0	12,0	9,3	0	4,3	3,1	0	0	7,4	14,3	13,6	-	-	7,1	7,5	7,4	6,0	
Jogászok	10,9	10,9	0	14,9	18,6	4,2	8,0	4,0	16,3	6,1	24,0	21,7	9,0	15,0	16,9	9,5	9,1	-	-	0	11,4	18,8	16,6	
Menedzser, vállalkozó	0	5,3	42,0	0	4,3	70,8	1,0	12,0	23,3	21,2	16,3	33,7	4,5	35,0	27,9	0	9,1	-	-	21,4	2,3	13,3	33,2	
Politikus																								

Forrás: ua. mint a 12. táblázat.

14. táblázat: A képviselők professionalizációjának néhány dimenziója az 1990 és 1998 közötti parlamentekben (százalékban)

	MDF		SZDSZ		FKGP		MSZP		Fidesz-MPP		KDNP		MIÉP		Összesen											
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994										
új képviselők aránya* (%)	95,2	31,6	52,9	97,9	22,9	12,5	100	73,1	64,6	88,8	15,7	100	30	77,0	100	50,0	-	-	-	-	64,5	93,3*	61,1*	47,9*		
helyi politikai hátter	10,5	7,9	41,2	5,6	11,4	8,3	5,6	23,1	25,0	0	35,3	9,7	0	10,0	50,7	0	27,3	-	-	-	-	14,3	4,6	27,5	29,0	
vezető pártvezetés	68,4	39,5	29,4	88,9	32,9	45,8	94,4	42,3	18,8	58,6	15,3	9,7	100	35,0	18,9	100	42,5	-	-	-	-	42,9	77,5	27,5	18,7	
kormányzati pozíció	0	36,8	0	0	0	41,7	0	0	0	20,7	0	11,2	0	0	0	0	2,7	-	-	-	-	0	4,6	6,4	6,5	
parlamentari tapasztalat*	4,8	68,4	35,3	2,1	75,7	83,3	0	26,9	33,3	26,7	15,3	83,6	0	70,0	18,9	0	36,4	-	-	-	-	7,1	5,2*	36,3*	47,4*	
személyesen politikai funkcióvált	78,7	7,9	23,5	62,8	14,3	0	61,4	26,9	39,6	36,4	43,5	12,7	40,9	20,0	28,4	42,9	13,6	-	-	-	-	35,7	64,4	30,6	22,5	
nem rendelkezik																										

Forrás: ua. a mint 12. táblázat.

* A két sor százalékaiknak összege azért nem adja ki a 100 %-ot, mert létezik a képviselőknek egy harmadik csoportja, az ún. visszalérok, akik egy vagy több ciklus kihagyása után kerülnek ismét a törvényhozásba (ezek aránya 1990-ben: 1,3%, 1994-ben 2,6% és 1998-ban 4,7%.)

SZABÓ MÁRTON

Publicisztikai politológia Magyarországon a kilencvenes években*

A magyarországi politikatudomány modern társadalomtudományként az 1990-es években született meg, természetesen nem *ex nihilo* (Lánczi, 1994), de elmondhatjuk: az évtized végére kialakultak, vagy kialakulóban vannak intézményei, fórumai, iskolái, nemzetközi kapcsolatai (Balogh, 1999). A rendszerváltozás utáni magyar politológia azonban nemcsak akadémiai és egyetemi normák szerint szerveződött, hanem a publicisztika és az értelmiségi közbeszéd elvei szerint is, ami folyamatos és heves viták tárgya volt, és megítélése a politikatudomány természetéről folyó viták szerves részét alkotta (Ágh, 1993; Csizmadia, 1993; Gombár, 1994; Hüvelly, 1994; Lánczi, 1993; Pokol, 1993; Schlett, 1994; Tőkés, 1993). Sokan látták úgy, hogy a politikai publicisztika kultiválása az egyik fő akadálya az akadémiai normák terjedésének, mert elveszi a teret és az időt a tudományos munkák elől. A közönségben s a tudánypolitikai döntéshozókban táplálja azt a hitet, hogy a politológia valójában „zsurnaliszta látszattudomány”, és kifejezték azt a reményüket, hogy a rendszerváltozás néhány „lázás” éve után elmúlik majd a publicisztika kényszere és vonzása egyaránt. Ezek a várakozások azonban nem igazolódtak be, és a kilencvenes években nem csökkent a társadalomtudósok publicisztikaírási kedve. Az ezredforduló Magyarországon az izmosodó akadémiai politikatudomány mellett létezik egy jelentős, a közgondolkodásra számottevő befolyással bíró *publicisztikai politológia* is. A jelenséget azért nevezem így, mert ezzel kívánom megkülönböztetni a tudósok politikai publicisztikáját mások nyilvános politizálásától.

* Készült a T025612 számú OTKA kutatás keretében. A tanulmány első nyilvános formája egy előadás volt, amelyet 1999. október 15-én Mátraházán tartottam az MTA Politikai Tudományok Intézete által szervezett „Időközi mérleg” című konferencián. A kézirat első változatához fűzött kritikai észrevételeikért köszönetemet fejezem ki Balogh Istvánnak, Béndek Péternek, Boda Zsoltnak, Csizmadia Ervinnek és Kiss Balázsnak.

Hipotézisem és értelmezési keretem a következő: a magyar tapasztalatok egyértelművé teszik, hogy a *politika* nyelve és a *politizálás* nyelve nem azonos, az előbbit elsősorban a politikusok és az újságírók képviselik, az utóbbit a közélet más megszólalói. A politika nyelve és a politizálás nyelve együtt alkotják a *politikai* nyelvet. A *tudósok* publicisztikája a politizáláshoz tartozik, ahol azonban rajtuk kívül más szereplők is vannak. Mindenekelőtt a *közemberek*, de Magyarországon a művészek (mindenekelőtt az *írók*) politizálása is jelentős. A politizálási szerepek azonban nem intézményt vagy foglalkozást jelölnek, hanem a nyilvános megszólalás stílusát és politikai világgképét, amelyek maguk is tovább tagolódhatnak. A publicisztikai politikatudomány saját szerepét Magyarországon küldetesként, küzdelemként, elemzésként és tanításként tagolta és specifikálta, és a rendszerváltozás utáni évtized politizálásának egyik meghatározó eleme, a *politikai nyelv* egyik alakítója volt.

MÉRTÉKEK ÉS ARÁNYOK

Mindenekelőtt azt érdemes tudnunk, hogy a publicisztikai politológia jelenléte és hatása Magyarországon nem alkalmi és periferikus. Abban semmi meglepő nincs, hogy politikai publicisztikát nemcsak újságírók írnak, így van ez Nyugat-Európában is. A magyar társadalomtudósok és egyetemi oktatók azonban jelentős számban, mondhatni tömegesen vettek és vesznek részt a közéleti vitákban, közölnek politikai elemzéseket és értékeléseket.

1989 és 1999 között mintegy száznegyven politikai publicisztikai kötet jelent meg Magyarországon, éves átlagban tehát tizenhárom-tizennégy (Kusztor, 1999). A megjelent kötetetek szerzői között nagyjából egyenlő arányban vannak a politikusok, az (újság)írók és a társadalomtudósok. A tudósok publicisztikai termése azonban sokkal több évi négy-öt könyvnél. A napi- és hetilapok, a folyóiratok többnyire külön rovatokban, rendszeresen közölnek politikai publicisztikákat és esszéket akadémiai és egyetemi emberektől, akik gyakori résztvevői a rádiók és a televíziók politikai vitaműsorainak, és sokszor adnak interjúkat. A kilencvenes években az aktivitás folyamatos volt, és ami legalább ennyire szembetűnő: a publicisztikai munkásság nem akadályozta a tudományos igényű munkák létrejöttét, sőt a szerzők gyakran egyazon kötetben jelentették meg a „magvas” tanulmányokat és a „könyved” publicisztikát.

A „mértéket” saját olvasói tapasztalatokra épülő áttekintéssel érzékeltetném, méghozzá az akadémiai szférából: úgy vélem, ez az arányokat illetően – minden esetlegességével együtt – pontos képet fest a helyzetről. A Magyar Tudományos Akadémia Politikatudományi Bizottsága testületként az akadémiai tudományosság legfőbb hazai letéteményese. A bizottságnak 1999-ben 23 tagja volt, közülük 6 kivétellel az elmúlt években több-kevesebb rendszerességgel mindenki írt politikai publicisztikát. Az MTA Politikatudományi Intézetének 27 tudományos minősítéssel rendelkező munkatársa volt 1999-ben, közülük 23 fő publicisztikát is írt és ír. Az említett bizottság és intézete 1992-ben alapította meg

a *Politikatudományi Szemlét*, amely az akadémiai normák szerint művelt politikatudomány első számú magyarországi folyóirata. Az alapítás óta a folyóirat szerkesztőségében és szerkesztőbizottságában 20 tudós dolgozott, közülük 17 fő ritkábban vagy gyakrabban, de szintén írt újságcikket is. A szerkesztők munkáját a folyóiratnál az 1999. évi „stáblista” szerint 37 magyarországi konzulens segíti, elsősorban a beérkezett tanulmányok bírálatával. Közülük 29 tudós kutatónak ismert és jelentős a publicisztikai tevékenysége is.

Alkalmi áttekintésemben, az átfedéseket leszámítva, összesen 71 fő szerepel, mondhatnám a magyar politikai tudományok színe-java. Közülük 57 fő fejt ki politikai publicisztikai tevékenységet is, vagyis az érintettek nyolcvan százaléka. Az intenzitás természetesen nem egyforma. A gyakoriságot egy háromfokozatú skálán érzékeltetném. Az 57 fő közül 21 gyakran (általában havonta egy-két alkalommal), 17 ennél ritkábban, de viszonylag rendszeresen, 22 személy pedig csak alkalmilag írt publicisztikát. Az írások eszmei kötődése, színvonala és határfoka természetesen különböző, de biztos állíthatjuk, *a magyar politikatudományt művelők fele rendszeresen ír politikai publicisztikát is, ráadásul a napi- és hetilapokban, vagyis azokon a fórumokon szólal meg, amelyek az aktuális kérdések megvitatásának a színterei.* Hazánkban tehát elsősorban nem azok írnak publicisztikát, akik kiszorultak az akadémiai-egyetemi tudományos életből, esetleg ide törekszenek, hanem az „intézményes” tudósok.

A POLITIKAI NYELV ÁTALAKULÁSA

A fenti helyzet egyik fontos előzménye és feltételrendszere a politika és a nyelv összefüggéséhez kapcsolódik. Magyarországon a politikai rendszer nyelvi leváltása jóval 1989 előtt megkezdődött. A hetvenes években a társadalomtudományok, döntően a szociológia, olyan tudományos alapú, modernizációs politikai nyelvet honosítottak meg, amely felváltotta a korábbi, filozófiai-ideológiai jellegű marxista-leninista diskurzust. Ennek a „győzelemnek” azonban nagy ára volt: a társadalomtudomány nyelve és a politika nyelve összemosódott (Becskeházi, 1992). A rendszerváltozás ebben a vonatkozásban is új helyzetet teremtett: egyrészt megszűnt a tudományok kényszeres politikai szerepvállalása, másrészt a politikai nyelv most már nyíltan politikainak nevezhette magát. Ezzel megkezdődhetett az autonóm politikai nyelv kialakulása és tagolódása, aminek a következtében „a politikának immár nem szükséges valami másnak álcáznia magát, mint ami, ugyanakkor, minthogy több szinten kommunikál és többféle társadalmi csoporttal akar szót érteni, (...) szabadon merít a legkülönbözőbb *langue-okból*” (Kiss, 1997: 76.).

A rendszerváltozás első néhány éve számtalan lehetőséget nyitott a közéleti artikulációk számára, ami a politikai nyelv gazdag kínálatához, új politikai szemantikához vezetett (Szabó, 1998). A magyar társadalomban a kilencvenes években nagy viták hullámmoztak, amelyekben a társadalomtudományok művelői is számottevő szerepet játszottak. Utalnék

néhány ilyen diszkusszióra. A témák egy része közvetlenül a rendszerváltozáshoz kapcsolódott: *igazságtétel, átvilágítás, privatizáció, piacgazdaság, az egyházak helyzete, a tömegmédiák átalakulása, a politikai ünnepek*. Más része régi és új általános kérdésekről folyt: *népi-urbánus ellentét, nacionalizmus, cigánykérdés, a pártok működése, a határon túli magyarság helyzete, a választások kimenetele és eredménye*. Harmadik része aktuális kérdések (alkalmanként botrányok) körül bontakozott ki: *pártvagyonok, a köztársasági elnök tekintélye, a titkosszolgálatok működése, korrupciós botrányok, politikusok megnyilatkozásai, a koszovói háború*. A viták egy részéről tudományos elemzés készült. Például a népi-urbánus ellentétről (Fricz, 1997), a gazdasági stabilizációs intézkedésekről (Csigó, 1998), vagy az állami iskolák egyházi kézbe adásáról (Siklaci, 1997). A viták azonban nemcsak témáik értelmezését szolgálták, hanem a résztvevők ezek nyomán jelölték ki Magyarországon a nyilvánosság új *határait*, és ilyen módon alakult ki a politizálás új *fogalomkészlete is*. Az előbbiben kevesebb, az utóbbiban több szerepe volt a publicisztikai politológiának.

A politikai viták résztvevői folyamatosan „kitapogatták” a nyilvánosan megvitatható témák körét, a politikai diskurzus határait. Kiderült például, hogy a magyar társadalom döntő többsége elutasítja a *fajgyűlölet* nyelvért és az *osztályharcos* fogalomkészletet, másképpen szólva a sovinizmust és a kommunizást. De az is, hogy Magyarországon nincs fogékonyság a Nyugaton nagy divatnak örvendő „gender study” problémafelvetéseire és a nyelvi politikai korrektség kívánalmaira. Ezek a határok képlékenyek voltak, és ma is azok, de a cenzurális kötöttségek után a közéleti szereplők új határokat tapasztalhattak meg, amelyek ugyan az érintettek közös produktumai, de a közösségi identifikáció és a közéleti cselekvés „kemény” feltételeit alkotják, akár a politikai szféra egészét tekintjük, akár a cselekvő közösségek lokális identitásait.

A politikai nyelv új fogalomkészletének az a legfeltűnőbb vonása, hogy eminensen tudományos jellegű (maradt), még ha új fogalmak honosodtak is meg, vagy a régiéket új értelmet. Nem volt ez eleve elrendelve, nálunk is voltak törekvések a kirekesztő beszéd és az érzelmi politizálás elterjesztésére (Kiss, 1994). A kilencvenes években Magyarországon azonban olyan kategóriák honosodtak meg a politikai nyelvben, amelyeket a modern társadalomtudományok, mindenekelett a politológia „szállítottak” a nyilvános okoskodás számára. Először is a rendszer működésének egészére vonatkozó kategóriák, mindenekelett a *demokrácia*, amely a kulcsfogalom lett, mind a rendszerváltozás értelmezésében, mind a belső politikai küzdelmek megvívásában. Továbbá: *jogállam, parlamentarizmus, hatalommegosztás, alkotmánybíróság, képviselő, emberi jogok, sajtószabadság, pártállam*. A pártok működésére és természetére vonatkozó kategóriák: *választás, pártrendszer, konzervatív, liberális, szociáldemokráta, politikai marketing*. A gazdaságot értelmező kategóriák: *piacgazdaság, munkanélküliség, vállalkozó, tőzsde, befektetés, szponzorálás, adórendszer*. A helyi társadalom kategóriái: *önkormányzatiság, polgármester, civil társadalom, egyesületek*. A politika eszmei és morális szférájának kategóriái: *közvélemény-kutatás, populizmus, szimbolikus kommunikáció, nyelvpolitika*. Egy ilyen szótár összeállításában segít-

ségünkre lehet a parlamenti viták vizsgálata (Kiss, 1998), amely jelzi a legfeltűnőbb változást: öt-tíz év alatt radikálisan átalakult a politikai fogalomkészlet, és a kilencvenes években már szinte teljesen hiányoztak belőle a korábbi évtizedek kulcskategóriái. Az új fogalomkészlet nem különbözik lényegesen a stabil demokráciák politikai nyelvének gyakran használt fogalmaitól (Koselleck–Brunner–Conze, 1972–).

A POLITIKAI NYELV TAGOLÓDÁSA

A nyelvi demokratizálódás mellett a 90-es években Magyarországon kezdetét vette a politikai nyelv új tagolódása és új elvek szerint való szerződése, amelynek középpontjában a politika autonóm nyelvének kialakulása áll. Témánknál maradvá: bár a születő demokratikus politikai nyelv elsősorban tudományos fogalmakból építkezett, de a tudóson kívül még négy, tőle markánsan különböző politikai szereplő beszélt és vitakozott a nyilvánosság színterein: az író, a publicista, a politikus és a közember. A politikus és az újságíró beszélt a politika nyelvét, az író, a közember és a tudós pedig a politizálás nyelvét. A kialakuló politikai nyelv az általuk hordozott beszédekből építkezett.

A politikusok és a publicisták (újságírók) együtt képviselték és hordozták a politika nyelvét, amelynek legfőbb jellemzője, hogy közel van hozzá a hatalom és a politikai cselekvés lehetősége. Egy politikusból lett publicista a következőképpen látta a politikus és a publicista szerepét: „Az előbbinek a gyakorlatban kell megvalósítania a maga igazságait, aminek az ára sokszor az elhallgatás. Az utóbbi mindig köteles kimondani meggyőződését. A politikus óvatosan, körültekintően fogalmaz, a politikai közíró pontosan, keményen.” (Debreceki, 1993: 7.) Úgy vélem azonban, hogy ebben a kérdésben Max Webernek van igaza, aki már a század elején, amikor a politika a nyilvánosságban folyó nyelvi-beszédbeli küzdelemmé változott, az újságírót is politikusnak tekintette, mert írsaival hatni és változtatni akar, és képes is erre (Weber, 1989: 33–34.). Kenneth Burke alapján azt mondanám, hogy mindketten a „cselekvés nyelvét” beszélik (velük kapcsolatos adekvát kérdés: milyen ügyet szolgálnak, milyen színvonalon s eredménnyel), közöttük a különbség ezért nem stratégiai, hanem taktikai jellegű. Nyelvüket az elvek és az érdekek értelmezése vezérli, de nem képviselnek önálló politizálási nyelvet, inkább „felszívják” és átalakítják mások politizálását. Ők képviselik a politikát, és ezt a választópolgárok is így általában látják.

A rendszerváltozás még a látszatát is eltörölte a túlideologizált közéletnek, megszabadította az állampolgárt a politika nyelvével való kényszeres azonosulástól. Kiderült azonban, hogy őt is érdekli a politika, de más nyelvet beszél, mint a politikus. A közembert elsősorban praktikus ügyek foglalkoztatják, a politikáról erkölcsi kategóriákban gondolkodik, és úgy látja, hogy itt minden az embereken múlik. Politizálása ezért más, mint a publicista és a politikus „elvisége”, az író színpadiassága vagy empatikussága; de nem beszél trendekről, struktúrákról vagy rejtett tör-

vényszerűségekről sem, mint a tudósok. A konkrét, morális és perszonalifikált nyelv nem eleve kívül van a politizálás világán, hanem inkább a súlya nem nagy, bár vannak nemcsak helyi, hanem országos fórumai is: egyrészt a napi- és hetilapok rendszeresen közölnek olvasói leveleket, másrészt az állami televízióban és rádióban is születtek és működnek ilyen típusú műsorok („Nyitott száj”, „Beszéljük meg!”). Mindezek ellenére elsősorban védekező nyelvezet ez, pragmatikai eljárásai a lokális közösségek identitását szolgálják (Szabó, 1997).

A költők és regényírók, de más művészek politikizálásának Magyarországon hagyománya és jelene egyaránt van (Bayer, 1994a). Az egymás ellen vívott „kulturharcaiknál” természetesen mindig fontosabbak voltak a közügyekhez való alakalmi hozzászólásaik. Politizálásuk három vonását emelném ki. Egyrészt rendkívül hajlamosak a közéleti szerepek és feladatok dramatizálására, másrészt közéleti érzékenység jellemzi őket. Feltehetően ők azok, akik a leginkább képesek megfogalmazni az emberek érzéseit és vágyait, szorongásait és örömeit egyaránt: a félelem és a remény publicisztikáját művelik. Harmadrészt irodalmi formát adnak a különféle köznap politikai gondolkodásnak. Esterházy Péter publicisztikája például a közemberi józanságot, tájékozottságot és távolságtartást képviseli: „Délután kijövök a szobámból és körbenézek – ennyi ez a könyv.” – írja publicisztikai kötetének előszavában (Esterházy, 1994: 5.). Az írók által képviselt dramatikus látásmód és esztétikai nyelv kétségtelenül a rendszerváltás után is része lett (vagy inkább része maradt) a magyar politikizálásnak.

A tudósok politikizálása, vagyis a publicisztikai politológia egyrészt a tudomány kategóriáit és megállapításait, másrészt szemléletmódját „szállította” a politikai nyelv számára. Intézményesen nem lehet ezt sem szakértésnek, sem alkalmazott tudománynak tekinteni. Sokkal inkább a *civil társadalom* része volt és maradt, amennyiben persze ezt úgy tekintjük, mint Gerard Hauser, aki szerint a civil társadalom tagolt diszkurzív struktúra, amelyben a résztvevők maguk teremtik meg a közös tennivalók listáját és megvalósításának módját (Hauser, 2000.). A tudós, aki publicisztikát írt az elmúlt években, tudományosan képzett magánemberként ebbe a civil társadalomba lépett be, és ott az adott szféra szabályai szerint fejtette ki véleményét. Nem gondolhatta például, hogy a tudomány minden problémája érdekli a politikai közösség tagjait; hogy tudósként eleve mentes lesz az egyoldalúságtól, vagy a tudományos „absztrakciók politikájának” (Jasper, 1992) nem lesz riválisa a nyilvánosságban. Miközben jó okkal számíthatott a szakmáját övező társadalmi tekintélyre.

PUBLICISZTIKAI POLITOLÓGIA: SZEREPEK ÉS VALÓSÁGOK

Az akadémiai tudomány értelmét és célját saját gyakorlásában leli meg: művelése a világ tudományosságának recepciója, fejlesztése válasz a saját magának feltett kérdésekre, terjesztése az adott szakmára készülő egyetemi ifjúság tanítása. De mire való a publicisztikai politológia, mire való a politikizálás, ha akadémiai tudós műveli? Úgy tapasztaltam, hogy a

kilencvenes években Magyarországon az érintettek négy, egymásba is gyakran átjátszó funkcionális szerepet jelöltek ki önmaguk számára, amelyekben megszólaltak, amelyek alapján értelmezték társadalmi feladataikat. A négy szerep a következő: küldetés, küzdelem, elemzés és tanítás. A szerepek képviselői azonban nemcsak saját feladatukat fogták fel egymástól eltérő módon, hanem ennek megfelelően a politikai való-ságot is eltérően, saját szerepük függvényében konstruálták meg.

A *küldetés* a tradicionális értelmiségi szerep közvetlen folytatása. Közismert kelet-európai és magyar jelenségről van szó: a felvilágosodás és a polgárosodás kezdetei óta a szellem emberei politikai pozíció és hatalom nélkül is rendszeresen hallatták szavukat az ország sorsát érintő kérdésekben. A jelenség értelmezésére a „helyettesítési *teória*” terjedt el. Ezek szerint a kiművelt emberek azért vesznek részt a közéletben, mert az adott országban a politikai rendszer elmaradott vagy diktatórikus jellegű, ezért a hivatalos politika képviselői nem fogalmazzák meg helyesen és világosan a közakaratot és az ország tennivalóit. A feladat a hatalmi struktúrán kívül álló tájékozott emberekre hárul: a politikusok helyett nekik kell megmondaniuk, hogy milyen helyzetben van az ország és milyen társadalmi problémákat kell megoldani. Politikai szerepvállalásuk a nyomorúságos helyzet következménye, ezért egyben erkölcsi kötelességük is.

A generálkritikai tradíció elemei világosan fellelhetők az 1989 utáni politikai publicisztikában is. Egyik prominens képviselője (Szalai, 1996) úgy látja, hogy a politikai elit tagjai 1989 után sem transzkontextuális tudás birtokában cselekszenek, és képtelenek képviselni fontos értékeket, valamint a kiszolgáltatott társadalmi rétegeket. Az egzisztenciális bizonytalanságot is vállalva, ez a feladat a kritikai értelmiségre hárul a rendszerváltozás után is. Ugy vélem, a szerep funkciója a rendszerváltozás előtt egyértelmű volt; még azok is szimpatizáltak képviselőivel, akik nem tudtak vagy nem akartak végigmenni ezen az úton. 1989 után a helyzet bonyolultabbá vált. A hajdani „próféták” (ellenzékiek, másként gondolkodók, disszidensek) egy része, maga mögött hagyva tudományos ambícióit, pártot alapított és betago-lódott a politikai elitbe, más része visszatért a tudományos életbe. A küldetéses publicisztikát a kilencvenes években, a megelőző időszakhoz képest, viszonylag kevesen képviselik Magyarországon. *A kritikai feladatot őrzi a magyar tudományosság*, de ma már sem a radikális társadalomkritika, sem a teljes pártatlanságra való törekvés, sem az elnyomottak és kismimmizettek képviselője nem jár együtt egzisztenciális ellehetetlenüléssel.

Annál többen képviselték és képviselik Magyarországon a *küzdelmes* publicisztikát a tudomány eszközeivel is, hiszen ez a demokratikus közélet adekvát politizálási módja. Képviselőik tagoltnak tekintik a politikai közösséget, amelyben versengő értékek, érdekek, akaratok, eszmék, csoportok küzdelme zajlik, ezért nem általában a politikát vagy általában a hatalom képviselőit kritizálják, mint a küldetés hívei, hanem a politikai élet *másik szereplőjét*, az általuk képviselt nézetet és cselekedeteket. Jelenthet ez szervezeti betago-lódást is, de a vitákban mindig általános eszmék és ügyek nevében folyik a küzdelem.

Az 1990-es években Magyarországon minden jelentős politikai eszmearamlatnak megteremtődtek a tudományos háttérrel rendelkező prominens képviselői. Az akadémiai és az egyetemi értelmiség a rendszerváltásakor ugyanis viszonylag nagy számban csatlakozott az alakuló politikai szervezetekhez, pártokhoz. A folyamat később ellenkező irányt vett, de a tudományos értelmiség megőrizte közéleti súlyát a politikai vitákban. Ezek a viták gyakran szenvedélyesek; kemény bírálatban részesülnek a különböző ideológiák és a pártok, a mindenkori kormányzat, a fungáló politikusok, és természetesen a másik „táborhoz” tartozó tudósok. Nem véletlenül nevezi az egyik jeles tudós vitázó összegyűjtött publicisztikáját így: „Csaták könyve” (Támás, 1994b: 5.). Ezek a szembenállások azonban, legalábbis ez ideig, nem befolyásolták lényegesen a (politika)tudomány fejlődését: a különböző vonzalmak hatottak ugyan a tematikákra és a tudományos közösségek szerveződésére, de nem valószínű, hogy ezek elmaradása színvonalasabb tudományt eredményezett volna.

Az elemző publicisztika politikaképe is tagolt, akár a harcos felfogásé, művelői azonban a politikát kevésbé állásfoglalásra készítő csatározások színhelyének, mint inkább intézmények és szervezetek, cselekedetek és vélemények komplex világának látják, amelynek helyzetéről tudósítani akarnak, bemutatva, hogy mi történt velünk és miben vagyunk. Egyik jeles képviselőjük írja: „Szándékom az elemzés volt, a folyamatok, jelenségek értelmezése, az összefüggések feltárása, s esetenként annak latolgatása, milyen következményei lehetnek a politikusi cselekedeteknek. Ennek során mozgósítani igyekeztem mesterségem, a politológia szempontjait és tudásanyagát, annak reményében, hogy olvasóimnak valamiképp segíthetek megérteni, amit körülöttünk van.” (Schlett, 1995: 11.)

Az elemzés a tudományban fontos kíváncsi, ezért sokan vannak, akik saját magukat az elemző publicisták közé sorolják, sokszor azok is, akiknek elsődleges célja nem az elemzés. Az értelmezési keretek természetesen különbözőek. Van, aki a politikát végtelen színházi előadásnak látja, amelyben a politikusok a hatalom drámáját adják elő, ezért saját feladatát az előadás és a szereplők titkainak a megfejtésében látja (Lengyel, 1998). Más a közember szemével csodálkozik rá a politika kavargó világára, és arra törekszik, hogy „történelmi lenyomatot adjon egy nem mindennapi korról.” (Kéri–Petschnig, 1995: 5.) Megint más nagyító alá helyezi „a politika élő folyamatában felvetődő problémákat” (Kende, 1998: 5.), hogy a tudomány eszközeivel hatoljon a látszatok mögé. Megint más „a Köztársaság új rendjében jelentkező politikai históriák és szellemi meghasonlások társadalmi okait” keresi (Bayer, 1994b: 12.), és van, aki egy eszmei tradíció, a jelenkori magyar liberalizmus tagoltságát vizsgálja (Csizmadia, 1999), és van, aki pedig „a túltengő etnizálódó társadalomszemlélettel vitázva” (Gombár, 1996: 5.) a szabad állampolgári cselekedetek lehetőségeit kutatja. Az elemzés favorizált témáit és az elemzők nevét természetesen tovább lehetne sorolni. Az elemző publicisták azonban valamennyien úgy látják, hogy nincs küldetésük és pártelkötelezettségük; értékeket képviselnek és feladatuk van, amelyet a műfaj szabályai szerint igyekeznek szolgálni.

A *tanítás*, mint a magyar publicisztikai politológia negyedik szerepe, a tudomány kulturális funkciójához kapcsolódik. Nemcsak olyan értelemben, hogy a tudomány képviselői ismeretterjesztő munkát végeznek, és népszerűsítő munkákban teszik közzé az érdeklődő nagyközönség számára a politikatudomány alapjait (Gyurgyák, 1994; Fricz-Karsai-Pap, 1992), bár így is. Főleg olyan értelemben, hogy tájékozott és művelt személyiségként, a tudományos kultúra birtokában vesznek részt a közéleti vitákban, művelik „a közügyekhez való alkalmi hozzászólást” (Bozóki, 1996: 12.). Ez nem küldetés vagy prófétálás, nem elemzés vagy küzdelem (bár elvileg mindegyik lehet), hanem amatőr politizálás. A közügyekhez nem hivatásos politikus szól ugyan hozzá, mégis olyan valakiről van szó, aki egyrészt többnyire jól ismeri tárgyát, másrészt személyes képességei különösen alkalmassá teszik a hozzászólásra. Mondhatnám, képzett amatőrökről van szó. A tanítás magatartással történik. A választópolgárok millióihoz képest keveseknek adatik meg a lehetőség, hogy a közügyekről és a közösség állapotáról rendszeresen véleményt mondjanak. A tudósok pusztán azzal, hogy nyilvánosan írnak és beszélnek, mintát adnak és alakítják a közgondolkodást.

Egy példával világitanám meg a szerepet és nem is az írott publicisztika területéről. Hankiss Elemér egy komplett egyetemi és akadémiai karrier birtokában a rendszerváltozás után lett a Magyar Televízió elnöke. Rövid működés után azonban a kormányzat el akarta mozdítani, mégpedig sokak szerint kétséges törvényértelmezés alapján, amihez az Országgyűlés Kulturális Bizottságát kívánta fórumként használni. Hankiss azonban nem állt félre, hanem két alkalommal is többnapos politikai „performance”-t rendezett, vagy inkább erre kényszerítette ellenfeleit, méghozzá a televízió nyilvánossága előtt. Egy fél ország figyelte feszülten, ahogyan érvelt és magyarózott, ahogyan ironizált, türelmesen hallgatott, ahogyan távlatokba helyezte saját helyzetét, vagy magyarózta ellenfelei gondolkodását. *A tudomány műveléséhez nélkülözhetetlen minden tulajdonságot felvonultatott egy politikai vitában: tárgyszerűség, józanság, nyitottság, türelem, logikus gondolkodás, önkritika.* Miközben, saját szándékai szerint, csak leckét akart adni demokráciából (Hankiss, 1999: 257-279.).

A PUBLICISZTIKAI ÉS AZ AKADÉMIAI POLITIKATUDOMÁNY

A publicisztikai politológia súlya és funkcionális tagolódása világosan mutatja, hogy a politika és a tudomány Magyarországon a rendszerváltozás után sem vált radikálisan ketté, legalábbis a nyilvánosság fórumain nem. Lehet ennek motiváló oka a bő százéves magyar tradíció, amelyben a publicisztika művelője, kortársai és az utókor szemében egyaránt, mindig ismertebb és fontosabb személynek számított, mint az akadémiai társadalomtudomány művelője. Talán a „tárgyi és személyi feltételek” hiánya miatt történt ez így, mert a szakma sok képviselőjének nem volt türelme vagy objektív lehetősége a politikatudomány nemzetközi ered-

ményeinek recepciójára, adaptálására és megújítására, így azután a könnyebb ellenállás irányába ment: behódolt a tudományos gyarmatosítás előtt, esetleg publicisztikát írt. Vagy egyszerűen a pénz az oka, mivel a napilap fizet annyit egy kolumna írásért, mint az egyetem egy féléves óraadói munkáért. A személyes motivációk tekintetében mindez, és még sok más is lehetséges.

Összességében a helyzetet azonban az jellemzi, hogy egyrészt sok komoly tudós ír publicisztikát, másrészt ezek az írások jelentős hatással vannak a politikai közönség gondolkodására, harmadrészt pedig az írások hátterét képező politikatudomány hazánkban csak az első lépéseit „tette meg”. Ebben a situációban könnyen keletkezik az a látszat, hogy a politikatudomány egyenlő a publicisztikai politológiával, és az a politológus, aki magát annak nevezi. Néha egészen komikus dolgok történnek: egy kollegina például „a legnagyobb magyar társadalomtudósnak” nevezte egyszer egy tévés vitaműsorban a jeles közíró, a hetilap főszerkesztője pedig egy konferencián „a politológia első számú professzorának” titulálta a szívének kedves, jó tollú kollégánkat. Az ilyen felfogásokkal és törekvésekkel szemben természetesen védeni kell az izmosodó magyar politikatudományt a publicisztika egyoldalú és sok esetlegességet tartalmazó szemléletmódjától, a mindenhez értő, önjelölt, publicista „politológusoktól”, és világosan le kell szögezni, hogy a publicisztika, még ha „felkent” tudós műveli is, nem tudomány. Ez két különböző szerep és funkció, amelyeket nem lehet egymással felcserélni. A publicisztikai siker soha nem helyettesítheti a szisztematikus tudományos tájékozódást, a kutatói munkát, a fordítást vagy a monográfiák és tanulmányok írását. Az összefüggés fordított: csak ezek folyamatos végzése nyomán lehet színvonalas politológiai publicisztikát művelni.

A publicisztikai politológia mégsem egyszerűen a tudósok passziója, kiegészítő pénzkeresete vagy pótcselekvése: a politizálás és a politika között ennél fontosabb összefüggések vannak. Idézek erről néhány véleményt. Gombár Csaba szerint a politológia a demokrácia ügyében nyilatkozik, „tehát egy olyan tárgyban, amelyhez érteni, azzal élni minden állampolgárnak született joga”, a feladata pedig az, hogy értelmezze a politika mindig változó tartalmát, ami „jóval több mint szaktudományos feladat” (Gombár, 1994: 74.). Láncki András azt a véleményt fejtette ki a magyar politológia helyzetéről folyó vitában, hogy a politikatudomány mindig annak a közönségnek az ügye, amelyben művelik, ám itt az érintett közönség egészének az ügye, miközben a „határokon túl” pusztán érdekességi értéke van (Láncki, 1993, 1994). A vitában Hülvely István úgy érvelt, hogy „a demokratikus politizálás a *common sensre* épül”, és a politikatudományt nem módszere, hanem változó és vitatható, a közönség egészére tartozó feladatai specifikálják (Hülvely, 1994: 177.). Csizmadia Ervin a kettős kötését hangsúlyozta: a politológia egyrészt a közönség véleményéből táplálkozik, másrészt hat a közönségre, mert tudományos ismeretet közvetít (Csizmadia, 1993). Kéri László szerint elengedhetetlen, hogy a politológia a közösséget foglalkoztató problémákról közérthetően beszéljen (Kéri, 1998). Tamás Gáspár Miklós pedig azt írta, hogy a politika lényege nem „olyan dolgok tudása, amelyek valahol a politizáló-

kon kívül fekszenek, s melyekről a tudóknak kell felvilágosítani a tudatlanokat" (Tamás, 1994b: 227.).

Ezeknek az egymással is rejtett vitát folytató véleményeknek közös eleme a felismerés, hogy a *politikatudomány igen széles felületen érintkezik a politikai nyelvvel*. A fogalomtörténeti kutatások azt mutatják, és ezt a magyarországi rendszerváltozás átalakuló fogalomkészlete is demonstrálja, hogy a politikatudomány kategóriáit a közbeszédben is használják, bár többnyire leegyszerűsítve, esetleg félreértve, miközben a tudomány nem tudja magát teljesen függetleníteni sem a politika nyelvétől, sem a politizálás nyelvétől. A magyarországi rendszerváltozás politológija egyszerre táplálkozott a tudomány nemzetközi eredményeiből és saját politikai közössége artikulált tudásából. Úgy vélem, hogy ez általában is így van. A politológia nemcsak olyan értelemben van ráutalva a politikai gyakorlatra, hogy kell létezzen valóságos praxis, amelyről szól, hanem olyan értelemben is, hogy kell létezzen a politikáról való közéleti gondolkodás, amelyet a tudomány továbbgondol és átértelmez. A ráutaltság ebben az értelemben szemantikai jellegű: a közbeszéd szavait, témáit és jelentéseit gondolja tovább, illetve fordítja át a tudomány nyelvébe, és ad a dolgoknak új értelmet és tudományos összefüggést. A publicisztikai politológia ennek az érintkezésnek az egyik színtere, legalábbis Magyarországon a rendszerváltozás után ezt a szerepet töltötte be.

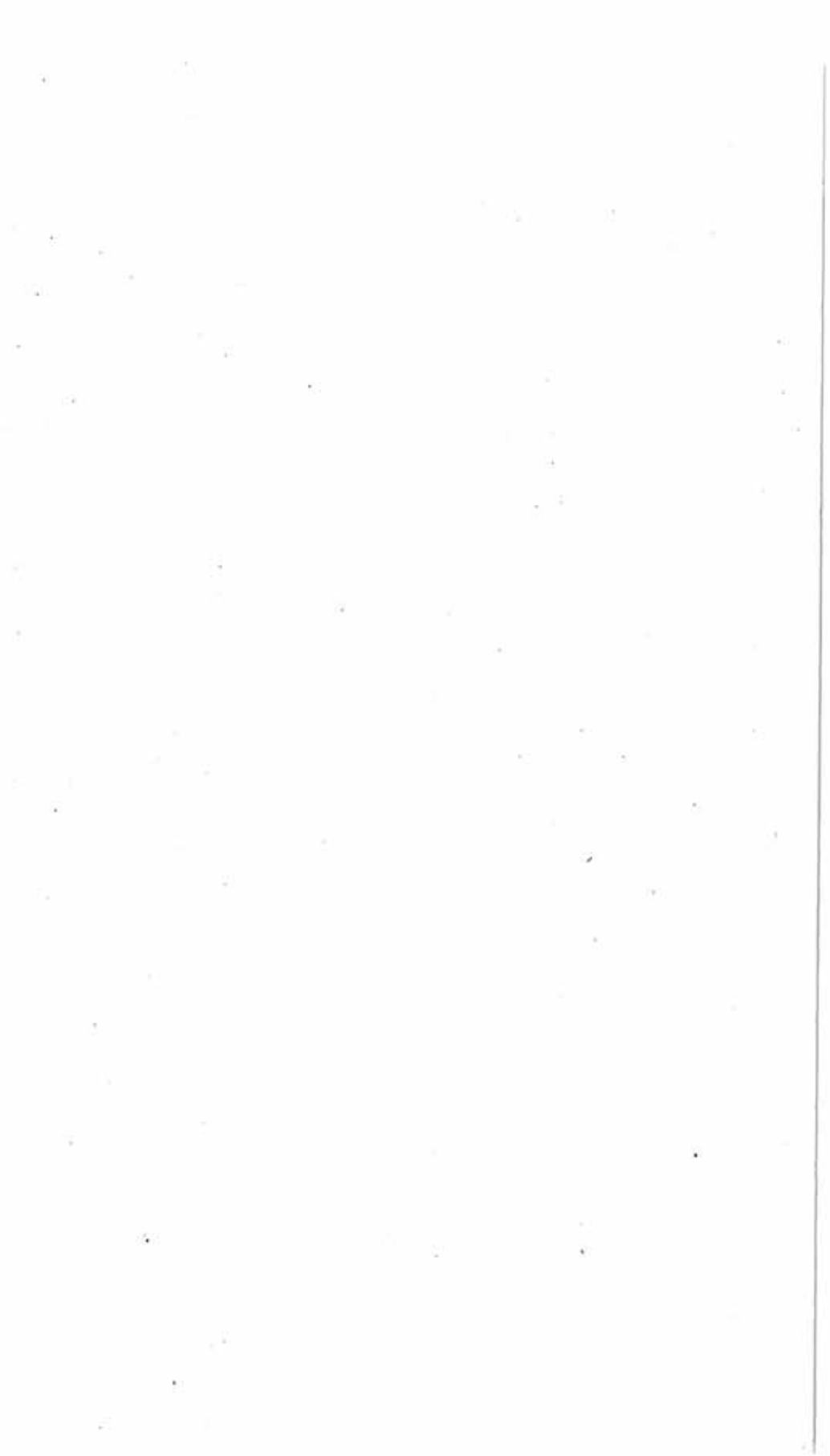
Értelemzhetjük azonban *jelzésként* is a publicisztikai politológiát. A rendszerváltozás egy új politikai valóság (intézmények, szervezetek, jogrendszer, közélet, ideológia-stb.) létrejötte, és egy ilyen intézményesedés előtti és közbeni állapot normális velejárója az közéleti beszédek burjánzása (Mánicse-Gyöngyösi, 1996). A magyar publicisztikai politológia súlya talán azt jelzi, hogy a folyamat nyelvileg még nincs lezárva. A tudósok közéleti érzékenysége arra utal, hogy érdemes beszélniük, mert kíváncsiak rájuk, és még sok minden képlékeny. De jelezheti azt is, hogy még nem egységesült a politikai nyelv, tehát úgy gondolják, beszélniük kell, hogy valóban a tudomány publicisztikai nyelve, és ne más nyelv legyen a politizálás új kötőanyaga. Ez már nem kényszeres politizálás, inkább a lehetőségek vonzása, az önálló politikai nyelv és az önálló politikatudomány kialakulásának egyik késői fázisa.

Nádas Péter író úgy véli, hogy a rendszerváltozás után négy szerző teremtetett jelentős, nyelvileg is eredeti politikai publicisztikát Magyarországon: Esterházy Péter, Csurka István, Tamás Gáspár Miklós és Lengyel László, még ha ők négyen igen különböző politikai értékrendet és magatartást képviselnek is (Nádas, 1995). Tamás és Lengyel vonatkozó munkássága, foglalkozásuk miatt is, közelebb áll a tudományhoz, mint a másik két szerzőé. Hatásuk publicisztikai politológiát azonban nemcsak ők írtak, hanem a szakma sok más képviselője. Vélhetően hajlam és képesség dolga, hogy a tudósok közül ki ír publicisztikát, de a publicisztikai politológia tömeges művelése inkább a helyzetről szól, mint sem az egyes személyről. A helyzet pedig ma is „átmeneti”, mint mindig az elmúlt száz esztendőben Magyarországon.

HIVATKOZÁSOK

- Ágh Attila, 1993. A koraérettség dilemmái: A politikatudomány egy évtizede Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1. 104–110.
- Balogh István, 1999. A politikatudomány Magyarországon az 1990-es években. *Politikatudományi Szemle*, 2. 131–142.
- Bayer József 1994a. A szó hatalma. (Politizáló irodalom.) In: Uő.: *Fordul a világ*. Budapest: T-Twins Kiadó, 215–230.
- 1994b. *Fordul a világ*. Válogatott esszék, publicisztikai írások 1989–1993. Budapest: T-Twins Kiadó
- Becskeházi Attila, 1992. Szociológia és társadalomdiskurzus. In: Becskeházi Attila–Kuczi Tibor: *Válóság '70*. Budapest: Scientia Humana, 113–199.
- Bozóki András, 1996. Értelmiségiek a politikában. In: Uő.: *Magyar panoptikum*. Budapest: Kávé Kiadó, 234–243.
- Csigó Péter, 1998. A gazdasági stabilizációs diskurzus – a konszolidáció diskurzusa. *Szociológia*, 3. 121–151.
- Csizmadia Ervin, 1993. Magyar politikatudomány – múlt nélküli jelen? *Politikatudományi Szemle*, 2. 152–157.
- 1999. *Két liberalizmus Magyarországon*. Budapest: Századvég Kiadó
- Debrecezeni József, 1993. *Melyik játékot játsszuk?* Budapest: T-Twins Kiadó
- Esterházy Péter, 1994. *Egy kékharsnya följegyzéseiből*. Budapest: Magvető Kiadó
- Fricz Tamás–Karsai Gábor–Páp Emília, 1992. *A rendszerváltás szótára*. Budapest: Móra Könyvkiadó
- Fricz Tamás, 1997. *A népi-urbánus vita tegnap és ma*. Budapest: Napvilág Kiadó
- Gombár Csaba, 1994. A zsurnalizmusról, a szaktudományról és a neveltségességről. *Politikatudományi Szemle*, 2. 71–79.
- 1996. *Magammal vitatkozom: Nemzetről, etnikumról, az egyes emberről*. Budapest: Korridor Kiadó
- Hauser, Gerard A., 2000. Civil társadalom és nyilvánosság. (Fordította: Szabó Márton) In: Szabó Márton–Kiss Balázs–Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelvi, szimbólum, retorika, diskurzus*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas (megjelenés alatt)
- Hülvely István, 1994. A magyar politikatudomány nyomában. *Politikatudományi Szemle*, 1. 174–183.
- Gyurgyák János (szerk.) 1994. *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest: Századvég Kiadó
- Hankiss Elemér, 1999. *Proletár reneszánsz. Tanulmányok az európai civilizációról és a magyar társadalomról*. Budapest: Helikon Kiadó
- Jasper, James M., 1992. The Politics of Abstractions: Instrumental and Moralistic Rhetorics in Public Debate. *Social Research*, 2. 314–344.
- Kende Péter, 1998. Előszó. In: Fricz Tamás: *Egy következmények nélküli ország*. Budapest: Századvég Kiadó
- Kéri László–Petschnig Mária Zita, 1995. *24 évszak*. Budapest: Interart Rt. Kiadó
- Kéri László, 1998. *Tíz év próbaidő. A magyar átmenet politikai szociológiája (1989–1999)*. Budapest: Helikon Kiadó
- Kiss Balázs, 1994. Tagoltság és világgép: Csurka István politikai írásai. In: Balogh István (szerk.): *Törésvonalak és értékválasztások: Politikatudományi vizsgálatok a mai Magyarországról*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 483–513.
- Kiss Balázs, 1997. Foucault, White és Bächtel-Kehasie a diskurzusokról. In: Szabó Márton (szerk.): *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest: Scientia Humana, 49–84.
- Kiss János, 1988. A magyar pártok szimbolikus arculata és érvelési sajátosságai a parlamenti vitákban. *Politikatudományi Szemle*, 2. 27–60.
- Koselleck, Reinhart–Brunner, Otto–Conze, Werner 1972–. *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. 7 Bde., Stuttgart: Klett–Cotta Verlag

- Kusztor Éva, 1999. *Politikai publicisztika Magyarországon: 1989–1999*. Bibliográfia. Budapest: MTA politikai Tudományok Intézet Könyvtára (kézirat)
- Lánczi András, 1993. A politikatudomány állapotáról. *Politikatudományi Szemle*, 2. 141–151.
- 1994. A politika mint tradíció. *Politikatudományi Szemle*, 2. 92–108.
- Lengyel László, 1998. *Kívül és belül*. Budapest: Helikon Kiadó
- Mánicke-Gyöngyösi, Krisztina, 1996. *Öffentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerechtigkeit, politische Verantwortung und nationale Identität: Institutionenbildung und symbolische Politik in Ostmitteleuropa*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang Verlag
- Nádas Péter, 1995. Egy reformer lélek. *Holmi*, 10. 1472–1482.
- Pokol Béla, 1993. Professzionizálódás, értelmiség és politika. *Politikatudományi Szemle*, 2. 135–140.
- Schlett István, 1994. Magyar politológia – tudomány és publicisztika. *Politikatudományi Szemle*, 2. 109–113.
- 1995. *Színháték vagy háború? A magyar politika négy évéről*. Budapest: Cserépfalvi Kiadó
- Síki István, 1997. A diskurzus szerepe a társadalmi befolyásolásban. In: Szabó Márton (szerk.): *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest: Scientia Humana, 99–112.
- Szabó Márton, 1997. Politikai kultúra a mindennapokban: A diszkurzív értelmezés lehetőségei. *Politikatudományi Füzetek* VI. Budapest: MTA Politikai tudományok Intézete
- 1998. A rendszerváltás szemantikája és szimbolikája. In: Uő.: *Diszkurzív térben. Tanulmányok a politika nyelvéről és a politikai tudásról*. Budapest: Scientia Humana, 127–163.
- Szalai Erzsébet, 1996. *Az elítelt átváltozása*. Budapest: Cserépfalvi Kiadó
- Tamás Gáspár Miklós, 1994a. Pártharcok és „szakszerűség”. In: Uő.: *Másvilág: Politikai esszék*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 226–231.
- 1994b. *Másvilág: Politikai esszék*. Budapest: Új Mandátum Kiadó
- Tőkés Rudolf, 1993. Magyar politológia: Vélemény Amerikából. *Politikatudományi Szemle*, 1. 118–122.
- Weber, Max, 1989. *A politika mint hivatás*. Budapest: Medvetánc Füzetek



VITA

PÁRTOK ÉS AGYTRÖSZTŐK

CSIZMADIA ERVIN

Az agytrösztök és a politikai versenyképesség

Reflexiók a hozzászólásokra

1998 végén *Pártok és agytrösztök* címmel vitaindítót írtam a *Politikatudományi Szemlébe*. Cikkem nyomán – több hozzászóló által érdekesnek, gondolatébresztőnek minősített – vita bontakozott ki a dolgozatról. Vitapartnereim (akiknek hozzászólásaira természetesen részletesebben is kitérek majd) sok hasznos és megalapozott észrevételt tettek, melyeket kiválóan tudok majd hasznosítani a későbbiekben, hiszen – mint azt írásomban is jeleztem – egy majdani, empirikus kutatásokon nyugvó tanulmány első – mondhatni előzetes – hipotéziséről volt még csak módom beszámolni. Ugyanakkor nem lenne túlságosan ízléses, ha azzal érvelnék: tanulmányom inkább csak vázlat és hipotézisek gyűjteménye volt. Ezért nem azt a stratégiát választom, hogy a felmerült ellenvetéseket az eredeti dolgozat hipotetikusságával védjem ki. Ellenkezőleg: írásomra úgy tekintek, mint amely nem szorul semmiféle mankóra. Ezért bírálóim nézeteit olyan felvetéseként kezelem, amelyek maximálisan tartalmi válaszokat igényelnek. Válaszomban először – az olvasó tájékozódásának megkönnyítése okából – röviden összefoglalom vitáimat fő mondanivalóját. Utána megkísérlem azt négy csoportba osztani. Válaszolni fogok a szemléleti kereteket, a fogalomhasználat következetességét, az agytrösztök és a választások egymásra hatását, illetve a hálózatokat és a gyenge kötésekkel érintő felvetésekre.

A GONDOLATMENET REKONSTRUÁLÁSA

A *Politikatudományi Szemle* 1998. 4. számában megjelent vitaindító célja az volt, hogy az 1998-as magyarországi parlamenti választások végkimenetelének értelmezéséhez új szempontokat adjon. Természetesnek vet-

tem és hasznosíthatóknak is gondolom azokat a magyarázatokat, amelyeket eredeti írásom bevezetőjében jeleztem, mégis úgy gondoltam: érdemes új megközelítési móddal próbálkozni. Így jutottam el ahhoz a – provokálónak tűnő – tézishhez, miszerint az 1998-as választások kimencetelésében „kulcsszerepet játszottak a politikai agytrösztök, pontosabban az agytrösztök kimutatható koncentrálódása a jobbközép pártok holdudvarában”. Nem azt állítottam tehát – mint ez egyes bírálóimnál megjelenik –, hogy kizárólag ez a fejlemény vezette volna sikerre a jobbközép pártjait, mindenekelőtt a Fideszt. Azt azonban igen, hogy az agytrösztök koncentrálódása az „ütöképes alternatívaállítás” feltétele volt.

A dolgozat – bár a hazai választásoktól „indultam” – arányaiban jelezte, hogy a magyar viszonyok alaposabb elemzéséhez egyelőre nincsenek meg a megfelelő feltételek. Nem véletlen, hogy az írásnak csak a felében írok a hazai viszonyokról, a másik felében a nemzetközi trendekről esik szó. E nemzetközi trendeken belül három dimenziót emelek ki: az agytrösztök *fogalmát*, kialakulásuk és fejlődésük *szakaszait*, valamint *funkcióikat*. Már itt szeretném leszögezni, hogy ez utóbbi dimenzió (tehát az agytrösztök funkciói) is lényegesen egész gondolatmenetem szempontjából, hiszen itt próbálok elkülöníteni a think-tank-szervezetek *tágabb* (az egész kommunikációs teret konstituáló) és *szűkebb* (a pártpolitikai életet befolyásoló) funkcióit. Ugyancsak itt utalok először bizonyos „rejtett” funkciókra, mint például a politikai verseny formálása. Mindezt azért kell külön is kiemelnem, mert legerőteljesebb kritikusom, Köröscsényi András kizárólag a fogalomhasználat következetességét kéri számon rajtam és „eltekint” attól az apróságtól, hogy az általam alkalmazott agytröszt-definíciónak nem pusztán a fogalom, hanem a funkció is szerves eleme. Ezért aztán olyan következtetésekre jut, amelyek idegenek az eredeti cikk gondolatmenetétől. De erről később.

Írásomnak a hazai folyamatokat vizsgáló részét azzal indítom, hogy a háttérszervezetekről nem áll rendelkezésünkre használható definíció. Az általam ismert egyetlen átfogóbb munka (Juhász Gábor Pénzképviselet című könyve)¹ leginkább az alapítványok szerepével, illetve a pártok és a pártok holdudvarába tartozó alapítványok viszonyával foglalkozik, de meg sem kísérl, hogy pontosabb fogalmi leírást adjon. A dolgozat azt az álláspontot képviseli, hogy Magyarországon is léteznek a nyugatiakhoz hasonló agytrösztök, de akkor járunk el helyesen, ha ezen agytrösztök vizsgálatában nem ragaszkodunk mereven a nyugat-európai elemzési standardokhoz. Míg az általam választott brit példában az agytrösztök lényegében a nyilvánosság és a formális politikai szféra részei, addig Magyarországon – a rendszerváltás természetéből következően – a politika kettévált egy formalizált intézményszerű és egy informális szférára. A hazai agytrösztök az utóbbiba kerültek – hogy miért, arra eredeti írásomban megkísérlek válaszolni.

Mindezek után kerül sor az általam „rejtettnek” nevezett agytrösztök azonosítására. A dolgozatban – bírálóiim jól látják – valóban használom a *kvázi-agytröszt* (tudományosan kétségtől nehezen értelmezhető) fogalmát, amikor az 1994 előtti helyzetről beszélek. Hozzáteszem, hogy már e vitatható fogalom mellé is kontextus kerül. A dolgozatban két

ilyen úgynevezett kvázi agytrösztőről: a demokratikus ellenzékéről és a Demokratikus Charta mozgalomáról esik szó. Mindkét esetben jelzem (visszaulva az agytrösztök nyugat-európai funkcióiról mondottakra), hogy ezek a kvázi-agytrösztök betöltenek olyan szerepet is, mint a nyugat-európai intézményesedett think-tank-szervezetek.

1994-től kezdődően válik igazán izgalmassá a kérdés, amikortól valódi agytrösztökről beszélhetünk. Sajnálom, hogy írásomban nem vált egyértelművé, hogy a kvázi-agytröszt fogalom bemutatása után kísérletet teszek egy – igaz, a nyugatival továbbra sem teljesen paralel – *háromelemes agytrösztői fogalom kidolgozására*. Tekintettel a magyar rész elcjen kifejtettkre (amelyeket itt most nem ismételnék meg), érvelésem abból indul ki, hogy Magyarországon (sok ok miatt) nincs lehetőség az agytrösztök nyugatias morfológiai tulajdonságainak kifejlődésére. Ezért az általam adott definíció három egyenrangú elemre: a klasszikus agytrösztökre (mint például a Századvég Politikai Elemzések Központja),² a pártközi mozgalmakra és végül a média- és sajtókapcsolatok kiépítésére épül. A cikkben ezek után ezt a három területet pásztázom – elismerem: madártávlatból – végig, majd utána térek át annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy mindez hogyan függ össze a Fideszszel. A Fidesz-agytrösztök létrejöttének, szerepének elemzésében két irányadó szempont jelenik meg a dolgozatban. Az egyik: a Fidesz sok tekintetben hasonló utat járt be, mint a brit Konzervatív Párt. A másik: a Fidesz környezetében megjelenő agytrösztök feladata a versenyképesség új feltételeinek megteremtése volt. Az írás viszonylag bő terjedelemben foglalkozott (visszaulva a nyugat-európai agytrösztökről írottakra) a Fidesz-agytrösztök *funkcióival*. (A hat elemből álló funkcióegyüttes ismételt bemutatásától ezúttal eltekinthetünk.) Végezetül felvettem az úgynevezett *gyenge kötések ereje* téziséét, amikor válaszolni kívántam arra a kérdésre, hogy a Fidesz szándékain kívül milyen sajátos körülmények vezettek a párt választási győzelmére vagy egyáltalán: kapcsolati hálóinak a korábbiaknál erőteljesebb kiépítésére. Arra a belátásra jutottam, hogy míg a rivális pártok (például az SZDSZ) inkább *erős kötések*et fejlesztett ki, addig a Fidesz hidakat épített olyan csoportokhoz, rétegekhez, amelyekből korábban távolabb állt.

Összegezve azt mondhatom, hogy a vitaindítóban a versenyképesség, a sikeresség és az innovativitás felől közelítettem meg a nyugat-európai és a hazai agytrösztök kérdéskomplexumát. Dolgozatomban arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az 1998-as parlamenti választások győztese, a Fidesz hogyan formálta meg a versenyképesség és sikeresség szempontjából elengedhetetlen agytrösztjeit. Most pedig lássuk a bírálatokat!

SZEMLÉLETI KERETEK

Talán az első kérdés, hogy meghatározzuk a tanulmány műfaját. A hozzászólók e vonatkozásban igen széles skálán mozognak. Kőrösiényi (1999. 1. 120.) „tisztelretreméltónak” tartja kutatási törekvéseimet, de úgy véli: „a szerző fogalmilag következetlen, semmilyen módszertani

eszközt nem próbált meg alkalmazni az írása elején megfogalmazott igen markáns tézisének alátámasztására, vagy akár csak bemutatására, hogy ez az igazolási lehetőség fennáll". Pontosan azért emel vértót írásom ellen – hogy tudniillik nem eléggé kiérlelt koncepcióról van szó –, amiért Tardos Róbert (ha jól értem) megdicsér. Tardos ugyanis (1999. 3. 128.) írásomtól nem várta el azt a fajta módszertani és fogalmi precizitást, amelyet Körösiényi. Hozzászólását olvasva jöttem rá, hogy tulajdonképpen nagyon pontosan meghatározta írásom szemléleti keretét, sőt műfaját. Tardos a megismerés „tudomány előtti” fázisáról beszél, „amikor még csak sejtjük valahol, hogy mi az, amit keresünk, de még nem igazán tudunk rámutatni, megnevezni – talán mert nincsenek megfelelő fogalmaink hozzá. A 'hangosan gondolkodás' próbaszerencsei folyamata – a kölcsönös tudás bizonyos minimumának kontextusa és megfelelő visszajelzések esetén – hozzájárulhat a megfelelő fogalmak megtalálásához, esetleg újak 'kikovácsolásához'. „Tardos még azt is hozzátézi, hogy „ahol a szellemi klíma inkább blokkolja, mint ösztönzi a tudományos (legyen akár pre-tudományos) kommunikáció ilyenfajta folyamatait, a teoretikus innováció fontos forrásai apadhatnak el”. Számomra ezek a megállapítások nem csupán dolgozatom újragondolásában hasznosíthatók, hanem rendkívül fontos szemléleti kereteket is jelentenek. Örülök és köszönöm, hogy Tardos észrevette a lényegét: valóban vannak esetek, amikor a kutató (még) nincs birtokában a legfontosabb fogalmaknak, szemléleti kereteknek és apparátusoknak, esetleg nem aggálytalan a módszertani eszköztára, de talán ezeknél a hiányosságoknál fontosabb az adott témakör bevezetése a tudományos közgondolkodásba. Egyébként Tardoséhoz közel álló véleményt fogalmaz meg Dessewffy Tibor is, amikor (1999. 2. 130.) dolgozatom hibáit azzal „mentti”, hogy olyan tipushiba található benne, amely „jellemző azokra a kutatókra, akik valóban eredeti, konceptuális találmány alkalmazására törekcsenek”.

Többször is elolvasva a hozzászólásokat, nekem úgy tetszik: két nagyon markáns álláspont képviselői vitatkoznak itt egymással (természetesen engem is beleértve). Az egyik „csoport” kevésbé megengedő a módszertani és fogalmi „renyheségeket” illetően, és alapnormának tekinti a kutatói következetességet és megalapozottságot. Az igény természetesen akceptálható. A másik megközelítésben nagyon is van funkciója a „hangos gondolkodásnak”, illetve a nem teljesen kiérlelt tudományos elközelítésekről való kommunikációnak. Vitaindító dolgozatomban inkább ez utóbbi megközelítéshez áll közelebb, ugyanakkor azt is jelezni szeretném, hogy a két vélcdekést nem állítanám szembe egymással. Visszatérek rá, hogy például a fogalomhasználatot illetően a dolgozat következetesebb, mint ahogyan azt Körösiényi gondolja.

Két konkrét felvetésre külön is ki kell térnem, mert mindkettő lényeges – mondhatni szemléleti – alapkérdéseket érint. Az első Boros László felvetéséhez kapcsolódik, aki (1999. 1. 113.) kritikusan közelíti meg a formalizált és a nem formalizált politikára vonatkozó nézeteimet. A második Mándi Tibornak az a felvetése (1999. 2. 119.), hogy a neokonzervatív ideológia 70-es évekbeli megerősödése voltaképpen

nem önmagából, hanem a baloldali ideológia válságából következik. Mindkettő lényeges – dolgozatom kiindulópontjait érintő – kérdés, ezért, ha röviden is, ki kell térnem rájuk.

Boros László hozzászólásában, személyes tapasztalatok alapján is, az enyémtől eltérő elemzési háló körvonalai bontakoznak ki. Boros rendkívül gondolatébresztő írásában új kategóriákat vezet be. Mélyen elgondolkodtatott, ahogyan árnyalni próbálja a formális és informális politika-formálásról általam írottakat. Vitatja, hogy helyes-e az az értelmezés, miszerint azért nem alakulhatott ki egy erőteljes think-tank-szféra Magyarországon, mert a rendszerváltás felértékelte a pártpolitikai és intézményes politikacsinálás folyamatait. Úgy látja: „a rendszerváltás utáni első időszak pártpolitikai mechanizmusainak végső, pártokon belüli problémái nem elsősorban a formalizált szervezetek dominanciájából, hanem a nem formalizált, politikai hívőkből létrejött kiscsoportok multifunkcionális túlhatalmából keletkeztek”. Boros tehát „hívőknek” nevezi azokat a kiscsoportokat, amelyek a pártok körül nem csupán létrejöttek, de intézményekké is szerveződtek. Merész és ösztönző következtetése szerint Magyarországon azért nincs az angolszász példához hasonló agytröszt-szféra, mert a hívő kiscsoportoknak ezek az informális körei ebben nem érdekeltek, sőt ellenérdekeltek.

A magam részéről a gondolatmenetet posszibilisnek, ugyanakkor a későbbiekben tesztelendőnek gondolom. Azt azonban már most készséggel elfogadom, hogy a formális és az informális politikai szféráról általam adott leírás nem volt eléggé differenciált, és valóban nem úgy áll a helyzet, hogy az agytrösztökkel kapcsolatos ellenérzések pusztán a „hivatalos” politikai körök jellemzői lennének.

Ami Mándi Tibor felvetését illeti, bírálóm voltaképpen gondolatmenetem alapját kérdőjelezi meg, amikor azt állítja, hogy „a nyolcvanas évek konzervatív felvirágzásának oka a megelőző korszak jóléti politikájának látványos kudarcában ... keresendő és nem a konzervatív ideológia meggyőző újrafogalmazásában”. A „konzervatív ideológia újrafogalmazása” tétel azonban rendkívül sokrétű. Tanulmányomban emellett érveltem, hogy a neokonzervatív reneszánsz a *politikai versenyképesség újrafogalmazásának* cszköze. Magyarán: ahhoz, hogy a Tory Párt verseny- és kormányképes erővé váljék, szükség volt a paternalista toryzmussal való szakításra. E talán legfontosabb célnak rendelődött alá a stratégia. Azaz lehet (ismerve a Konzervatívok eredendő elméletellenességét), hogy a neokonzervatív *elmélet* továbbra sem vált koherenssé, de a neokonzervatív, a torykat integráló *ideológia* nagyon is markánsná vált. Dolgozatom gondolatmenete szempontjából másodlagos, hogy milyen szerepet játszott ebben a folyamatban a jóléti állam kudarca, habár magam is viszonylag hosszasan elemeztem az úgynevezett jóléti konszenzus periódusát.

Ha jól értem, Mándi arra céloz fenti megjegyzésével, hogy túlértékelem az analógiát az angol és a magyar példa között, ráadásul az angol példában sem úgy történtek a dolgok, ahogyan én leírom. Bírálóm véleményét azonban nem találok meggyőzőnek. Az természetesen minden helyzetben felvethető, hogy az egyik oldal előretörése nem saját tudatos

munkájának, hanem a rivális irányzatok kifulladásának köszönhető. Mégis fenntartom állításomat: a brit példa igenis alkalmazható a magyar helyzetre, már csak azért is, mert 1994 után eléggé hasonlóak voltak a kihívások a jobbközép pártok (s mindenekelőtt a Fidesz) számára, mint 1975 és 1979 között a konzervatívoknak Nagy-Britanniában.

A FOGALOMHASZNÁLAT KÖVETKEZETESSÉGÉRŐL

A vitaindító dolgozat a legtöbb kritikát a fogalomhasználat miatt kapta. Szoboszlai György (1999. 1. 103.) egyenesen azt állítja, hogy a fogalom nem használható Magyarországon. Szoboszlai úgy érvel, hogy „a tudományos igényű politikai stratégiai elemzés mint tartós tevékenység drága vállalkozás, ma jószerevével meghaladja a nagy pártok teherbíró képességét is” (104.). A szerző nem is látja realitását az agytröszt-szféra rövid távú meghonosodásának, helyette inkább a német mintájú alapítványok elterjedését tartja realitásnak – költségvetési forrásból.

Többen kritizálnak azért, mert ahová nézek, mindenütt agytrösztöt akarok látni. Török Gábor például azt állapítja meg, hogy fogalmilag következtelen vagyok: míg az angol példa vizsgálatára kidolgozok egy „jól használható, a nemzetközi tapasztalatoknak megfelelő” definíciót, addig ezt a definíciót a magyar példa tanulmányozásakor sutba dobom, és „teljesen más módon” definiálom a hazai agytrösztöket (1999. 2. 121.). Hasonló véleményen van Mándi Tibor is, aki szerint az agytrösztökről adott fogalmi körülírásom voltaképpen *felesleges* (1999. 2. 118.), és a javasolja a *public policy institute* fogalmának bevezetését. A legátfogóbban azonban Körösenyi András bírálja fogalomhasználatomat, úgyhogy a továbbiakban az ő észrevételire koncentrálok elsősorban.

Körösenyi a „fogalomhasználat állatorvosi lovának” nevezi dolgozatomat, s bár elismeri jó szándékomat a téma feldolgozásában, álláspontomat mégsem tekinti *szakmailag* megalapozottnak. Gondolatmenetének lényege a következő. Mándival ellentétben nem vitatja (1999. 1. 117.), hogy a brit példa kapcsán felállított fogalmi definíciónak van értelme. Úgy véli azonban, hogy a magyar fejezetben cikkem „sajátos fordulatot vesz, elkanyarodik, sőt szembekerül” az előzőekben állítottakkal. (118.) További alapvető bíráló észrevétele, hogy „nem sikerült a magyarországi agytrösztöket önállóan, a politikaformálás más szereplőitől elválasztva megragadni” (120.). Körösenyi voltaképpen „önkorlátozó” módon – ami helyeselhető – nem akar önálló értelmezéssel előállni, hanem kizárólag az eredeti írás „következetlenségeire” építve fejti ki elutasító álláspontját. A kritika persze az ő nézőpontjából jogosult (s mindazokébból, akik a dolgozatot az általam felállított kategóriák alapján kívánják megítélni), csakhogy az én nézőpontomból másként áll a helyzet.

Induljunk ki abból, hogy *van-e* „*elkanyarodás*” dolgozatom első (nemzetközi) és második (hazai) része között. Körösenyi szerint van, szerintem nincs. Álláspontját az általam megadott (1998. 4. 6–7.) fogalmi definícióra alapozza, és ezt a definíciót kéri számon rajtam a hazai viszonyok elemzésében. Követelményéncik a dolgozat valóban nem tesz ele-

get. De ez nem véletlen „feledékenység”. A nemzetközi részben ugyanis *három* dimenzióban közelítem meg az agytröszt-szervezetek kérdését. Először valóban megkísérlek egy fogalmi meghatározást adni. Utána az agytrösztök fejlődéstörténetének két hullámáról beszélek. Végül az agytrösztök funkciójáról esik szó. A magyar rész alaposabb elolvasása után nyilvánvalóvá válhat, hogy az itthoni viszonyokra alkalmazott fogalmi háló *mind a három* korábban bevezetett dimenziót számításba veszi, azaz a magyar agytrösztök definiálása *nem kizárólag* a fogalmi dimenzió alapján történik meg. Ahhoz tehát, hogy a Fidesz think-tank-szervezeteinek általam adott leírása értelmezhetővé váljék, nem elég a fogalmi definícióból kiindulni. Körösi pedig ezt teszi. Mivel úgy találja, hogy a vitairat elején adott fogalom nem kvadrál a magyar részben adott fogalommal, nem foglalkozik tovább a dolgozattal. A probléma csak az, hogy a dolgozat *végig abszolúte következetes* (más kérdés, hogy tartalmilag helyes-e), hiszen a hazai think-tank-szféra értelmezésében az előző részek (belcélrtve az agytrösztök funkciójáról írottakat is) az irányadók.

Körösi kritikájának fő eleme, hogy – nem tudván fogalmilag megfogni az általam vizsgált jelenséget – bevezetem a kvázi-agytröszt fogalmát. Úgy látja, erre a mankóra azért van szükségem, mert a nyugati agytrösztökre kifejlesztett fogalmi hálóm hazai terepen nem működik. Sajnos, nem erről van szó. A magyar fejleményekről írott részben világos, hogy a „kvázi-agytröszt” fogalma arra a vákuumhelyzetre utal (amely 1994-ig tart), amikor felmerült már az igénye a pártok mögötti háttérszervezeteknek, de ilyenek még nem léteztek. A mozgalmak – továbbra is fenntartom – agytröszt jellegű tevékenységet is betöltöttek nálunk, ami egyáltalán nem mond ellent az általam adott korábbi meghatározásoknak. A változás 1994 után kezdődött, amikortól *már nem kvázi-agytrösztök, hanem valódiak* kezdtek – persze nagyon lassan és rejtőzködően – kialakulni. Kritikusom nem érzékeli, hogy dolgozatom lényege ennek a már ténylegesen agytröszt-szféraként működő területnek a bemutatása, nem pedig – fogalmi maszatolással – a kvázi-agytröszt fogalom fenntartása.

Tartalmi értelemben a tanulmányban – támaszkodva a nemzetközi részben a funkciókról mondottakra – *három rétegű* agytröszt-szféráról beszélek. A klasszikus-intézményszerű agytrösztök jelentik az első szintet, a pártközi mozgalmak és szerveződések a másodikokat és a média- és sajtókapcsolatok a harmadikat. Mindezekkel a dolgozat azt állítja, hogy Magyarországon a nyugati *intézményszerű* agytrösztök funkcióit *nem csak intézményszerű* agytrösztök hordozhatják. Ami Körösi számára a dolgozatban „meglepő fordulat” (és ami mások számára is fejlődést okoz), az viszonylag könnyen értelmezhető probléma. A vitairat azt a nézetet képviseli, hogy Magyarországon egy *tágabb* értelmű think-tank-fogalommal kell dolgoznunk, már amennyiben kíváncsiak vagyunk arra, hogy milyen ágenseknek van esélyük például a közéleti témák napirendjének formálására.

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy a *szűkebb* (nyugat-európai) definíció szerint az agytrösztök – mint Mándi is írja – közpolitikai

kutatóintézetek. De mégsem csak kutatást végző, hanem a közvéleményt befolyásoló, a közélet témáinak körét is meghatározó képződmények. A tágabb hazai értelmezést tehát nem a következtetlenség indokolja, hanem az, hogy megtaláljuk és számba vesszük azokat a tényezőket, amelyek nem csupán a *fogalmi, de a funkcionális* kritériumoknak is eleget tesznek. S pontosan ezáltal sikerül elválasztani az ilyen módon értelmezett agytrösztöket a politikaformálás más szereplőitől. Azt hiszem, a hazai szakszervezetek, kamarák vagy egyéb érdekcsoportok szerepe nem mosható össze az általam meghatározott think-tank-szervezetek funkciójával.

Végezetül megemlítem, hogy az általam alkalmazott agytröszt fogalom a többi hozzászólónak is szemtet szűrt. Talán csak Tardos Róbert fogalmaz úgy (1999. 3. 129.), hogy a tanulmány fogalmi vázának rugalmassága heurisztikus szempontból inkább előny, a többiek számára inkább zavarok félreértések forrása. Bár igyekeztem megmagyarázni, hogy a dolgozatban szemmiféle „fordulat”, „elkanyarodás” nincs a nemzetközi és a hazai fejzert között, meg kell fontolnom az elhangzott kritikákat. Hogy miként, arra a zárórészben térek majd vissza.

AZ AGYTRÖSZTÖK ÉS A VÁLASZTÁSOK

Az agytrösztök és a választási eredmények kapcsolatát tétélező kiindulópontomat talán a leginkább Szoboszlai György opponálta (1999. 1. 98.), amikor azt fogalmazta meg: „Nem hiszem, hogy a pártok szakértőinek bármi köze is lenne a választási eredményekhez”. Bár vitapartnerem nagyon határozottan elveti mind azt a tézisémet, hogy a választások kimenetelében kulcsszerepet játszottak az agytrösztök, mind pedig azt, hogy azok mindenekelőtt a jobbközép pártok holdudvarában koncentráálódtak, utána mégis arra a következtetésre jut: „a szakértők csak abban játszottak szerepet, hogy megalapozták a jobboldal számára a *célravezető politikai stratégia és viselkedés kereteit*” (uo. – kicmelés az eredetiben). A két állítás – nézetem szerint – ellenétben áll egymással, mert amennyiben a szakértőknek nincs közüük a választási eredményekhez, akkor a célravezető politikai stratégia kereteit sem ök határozzák meg. Rádadásul Szoboszlai úgy véli, hogy az 1998. évi választásokat nem a jobboldal nyerte meg, hanem a baloldal vesztette el. A három állítás azonban így már végképp nehezen egyeztethető össze. Továbbá kevés magyarázó erővel bír az a megközelítés, amely szerint egy választási eredmény kimenetele *csak az egyik oldaltól* függ. Holott Szoboszlai maga utalt rá, hogy a szakértőknek nagyon is komoly szerepük van a stratégia és a viselkedés keretfeltételeinek kidolgozásában.

De Szoboszlai többet is állít. Azt, hogy a Fidesz győzelmét – az általam írottakkal ellentétben – „nem az igen esetleges think-tankjeinek, hanem jól összekovácsolódott, a parlamenti pártharcokban megedződött szűk politikusi gárdájának, egyénileg is igen felkészült, kommunikációs és vitaképes vezető pártpolitikusaiknak köszönheti” (100.). Itt most nem foglalkoznék azzal, hogy vitapartnerem mintha magát cáfolná (hiszen

fentebb azt állította, a választásokat nem a jobboldal nyerte meg, hanem a baloldal veszítette el) – sokkal inkább érdekes, hogy a választási eredményességet a *pártpolitikusok* teljesítményéből credetzeti. Ennek a megközelítésnek van létjogosultsága, de egész vitaindító dolgozatomból a megfontolásból indult ki, hogy a versenyképességet az agytrösztök területén kell előállítani. A pártpolitikusok versenyképessége a történetnek egy másik síkja, amellyel a dolgozat lényegében nem foglalkozott. Amikor tehát Szoboszlai György – elvitaván a think-tank-szervezetek fogalmának hazai viszonyokra való alkalmazhatóságát – azt állítja, hogy a választásokat személyiségek döntötték el, valójában egész koncepciómat opponálja, igaz anélkül, hogy a versenyképesség valamifajta kritériumrendszerét felállítaná. Ugyanakkor el kell ismernem, hogy Szoboszlai nagyon is megfontolandó szempontokat vet fel a *választási eredmények magyarázatára*. Ezeket a szempontokat köszönettel veszem, és el is gondolkodom rajtuk, de elemzési logikám szempontjából kevésbé hasznosíthatók. Az én kérdésem ugyanis az volt, hogy a két választás (1994–1998) között *hogyan alapozódott meg a Fidesz jó választási eredménye*. Szoboszlai kérdése ezzel szemben az: *milyen tényezők befolyásolhatták a választásokat?* Válaszai *ebből* a szempontból relevánsak.

Másik vitapartnerem, Török Gábor is azt állítja, hogy agytrösztök nem tudnak eldönteni választásokat (1999. 2. 121.). Majd utána megjegyzi: a választások befolyásolására képes agytrösztök csak az agytröszt fogalom általam adott átértelmezéséből „állhatnak elő” (123.). Valóban: itt viszajutunk ahhoz a kérdéshez, hogy mely szervezeteket tekintem én agytrösztöknek. Nem akarom megismételni a fentebb írottakat, csak röviden utalok rá, hogy *önmagukban* a klasszikus, nyugati értelemben vett agytrösztök a közfelfogás áthangolására nem lettek volna képesek. A Fidesz sikeres választási szereplését tehát csak a tágabb értelemben vett think-tank-szervezetek tudták előkészíteni.

Ezzel kapcsolatban utalok Tardos Róbert (1999. 3. 130.) igen fontos megállapításra, miszerint az agytrösztöknek nagyon komoly szerepük volt az 1994–98 közötti ellenzéki pártok közötti erőviszonyok átrendezésében, illetve a Fidesz vezető pozícióba való emelkedésében. Ő hívja fel a figyelmet arra is, hogy 1996 és 1998 tavasza között hogyan alakultak az akkori ellenzék népszerűségi mutatói, amely folyamat lényege nem is annyira az volt, hogy növeled. hanem sokkal inkább azt, hogy stabilizálnia kellett az ellenzéknek szavazatai számát. Ha így fogjuk fel (márpedig ez nagyon érdekes perspektíva), akkor azt mondhatjuk: a Fidesz körül létrejövő agytrösztöknek – klímaformáló szerepükön túlmenően – volt egy nagyon primer *szavazat-stabilizáló* szerepük is. Kutatásom későbbi szakaszában erre a szempontra fokozottan tekintettel leszek.

A vitában talán leginkább Dessewffy Tibor kerül közel az én nézeteimhez, amikor azt írja (1999. 2. 128.), hogy a Fidesz riválisainál sikerebben szervezte meg háttérmunkáját és háttérintézeteit. Úgy értékeli, hogy az MSZP és az SZDSZ háttérintézettei „nem álltak elő a nyilvánosságot különösebben megrázó teljesítményekkel”. Dessewffy a kormánypártok részéről „téves koncepcióról” beszél. Felveti – de csak felveti – a *döntés-előkészítés* kérdéskörét, és úgy ítéli meg, hogy a kormánypártok

bíztak miniszteriális (tehát formális) apparátusaikban. Ugyanakkor ő is és mások is utalnak arra, hogy az agytrösztök fokozottabb alkalmazásának elmaradása nem azért következett be, mert jelentőségüket „a politikai szereplők még nem ismerték fel” (129.). A fő problémát a szerző a pártfinanszírozás megoldatlanságában látja.

HÁLÓZATOK, AGYTRÖSZTÖK ÉS GYENGE KÖTÉSEK

Vitaindítómban viszonylag rövid terjedelemben foglalkoztam Mark Granovetter amerikai szociológus „gyenge kötések creje” tézisével. A fogalmat Granovetter nem a politikai életre, még kevésbé a pártokra dolgozta ki, mégis úgy gondoltam: kellő megszorításokkal alkalmazható a hazai pártokra, illetve a Fidesz megerősödésének magyarázatára is. Örülök, hogy a dolgozat végén, látszólag „mellékesen” előkerülő gondolatmenetre több hozzászóló is reagált.

Boros László (nem vitatva a Fidesz-háttérszervezetek hid szerepéről általam adott értelmezést) úgy véli, hogy „a Fidesz mögött kiépült think-tank alapjaiban gyenge kötésekre épült kiindulásakor, ezért tudott kiszélesedni, és így válhatott viszonylag hatékony háttérre” (1999. 1. 115.). Dessewffy Tibor is visszaigazolja (1999. 2. 130.) a „gyenge kötések creje” tézisét, ugyanakkor megjegyzi, a dolgozatban nem látja világosan bizonyítottnak, hogy például a Századvég Politikai Elemzések Központja szaporította volna a gyenge kötésekkel. Továbbá úgy véli, hogy a granovetteri tézis maga is csak egy „kitágított agytrösztfogalom” következtében kerülhetett az írás végére. Dessewffy álláspontja ebben a vonatkozásban „kettős”: miközben elismeri, hogy igazam van, amikor a Fidesz választási győzelmében „kiemelt jelentőséget” tulajdonítok a gyenge kötéseknek, aközben vitatja is, hogy az agytrösztöknek és a gyenge kötésekre épülő intézményi hálóknak szorosabb közük lenne egymáshoz. Sőt: vitapartnerem a gyenge kötések tézisének vizsgálatát inkább egy másik kutatásba utalná.

Ezzel szemben Tardos Róbert – mint a network-tematika egyik hazai szakértője – kifejezetten jótékonynak látja (1999. 3. 131.), hogy az agytrösztök vizsgálata nyújtotta „kissé leszűkítő kereteken túl” dolgozatom „az intézmények, az egyesületek, a társaságok, a mozgalmak szélesebb tartományát vonja be elemzésébe”. Tardos tehát – mint ahogyan már korábban is utaltam rá – „megengedőbb” vitaindítóm megítélésében. „Elnézi” nekem az egyébként általa is szóvá tett fogalmi lazaságot, mert úgy ítéli meg, hogy a gyenge kötések creje tézisének alkalmazása „a társadalmi rétegződést is érintő strukturális elemzések irányába mutat”. Ugyanakkor – komolyan véve a dolgozatom végén felvetett tézist – nem fogadja el az általam adott „gyenge kötés”-interpretációt. Úgy látja, hogy a Fidesz cleve nem állt rosszul gyenge kötések „dolgában”, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy „a Fidesz egészen 1998-ig – a legkülönbözőbb oldalak felől – kitüntetett helyet foglalt el mind a második választások, mind a pártkonszenzv-hőmérők rangsorában” (132.). Tardos tehát úgy látja, hogy – a gyenge kötések kezdettől adottak lévén

– ebben a tekintetben kevés változás történt, annál több az erős és az általa középerősnek tekintett kötésekből, például a jobbközép választási blokk létrehozásában. Vitatézise elgondolkodtató, de mégsem teljesen meggyőző. Az ugyanis, hogy például a Fidesz a másodlagos pártpreferenciák terén kezdettől jó szerepelt, még nem bizonyítja az általam mondottak ellenkezőjét. A Fidesznek – továbbra is így látom – 1994 és 1998 között alakultak ki azok a gyenge kötéseik, amelyek a korábbiakban hiányoztak. A párt választási győzelmét tehát az agytrösztöknek az a munkája is segítette, hogy azt „kinyitották” a pártot korábban csak távolról figyelő csoportok (például menedzserek, multinacionális gazdasági elit stb.) irányában.

AZ ELMOZDULÁS LEHETSÉGES IRÁNYAI

Mindezek után szeretnék nagyon röviden foglalkozni azzal a kérdéssel: milyen továbblépési irányok látszanak kirajzolódni a vita tanulságait is figyelembe véve. Bár az én logikámban korántsem volt érzékelhető olyan fogalmi „törés”, mint egyik-másik vitapartnerem szerint, el kell gondolkodnom, hogy vajon miként lehet *egzaktabbá tenni a fogalomhasználatot*.

Fenntartom azt az álláspontomat, hogy az általam alkotott fogalmi háló nem volt következtelen, még akkor sem, ha túl tálan vontam meg az agytröszt-szervezetek kereteit. Igyekeztem azonban megindokolni, hogy miért nem maradtam a szűkebb fogalomhasználat mellett. A dolgozat ebben a vonatkozásban arról a helyzetről számolt be, amelyben *a klasszikus nyugat-európai kutatóintézeti agytrösztök funkcióit más szerveződési típusok is ellátják*. Azért nem csupán csak a public policy institute típusú intézményeket vizsgáltam (mint azt Mándi Tibor ajánlotta), mert ezen szerveződések vizsgálatával nem tudtam volna tetten érni azokat a komplexebb hatásokat és mechanizmusokat, amelyek a nyugati agytrösztök munkájában megjelennek. A hozzászólók nagyon sokat segítettek annak megértésében, hogy a magyar terep alapjaiban más, mint a nyugat-európai, abban azonban egyáltalán nem vagyok biztos, hogy az agytröszt fogalom itthon alkalmazhatatlan lenne.

A hozzászólások nyomán egyre inkább úgy látom, hogy az agytrösztök kutatása – bár önmagában is fontos – *része a politikai hálózatok kutatásának*. A politikai hálózatok vizsgálata Nyugat-Európában hosszú múltra tekint vissza, nálunk azonban csekélyek a hagyományai. A közeljövő kutatási feladata, hogy az eddigieknél jobban tisztázzuk: hogyan viszonyulnak egymáshoz a politikai hálózatok és az agytrösztök.

Ugyancsak vizsgálni kell majd azt a többek által felvetett kérdést, hogy a ma még csökevényesen létező agytröszt-szféra kialakulása és a politika professzionalizálódása között mennyire szorosak az összefüggések. Ha ugyanis igaza van Boros Lászlónak (hogy tudniillik az agytrösztök kialakulásának útjában legtöbbször az általa hívőknek nevezett csoportok állnak), akkor némileg szkeptikusoknak kell lennünk a jövőt illetően. Ha azonban azt nézzük, hogy egyre bonyolultabb szakpolitikai stációkon ke-

resztül történik majd a versenyképesség megalapozása, akkor mégis optimizmussal tekinthetünk előre.

Az agytrösztökre a leginkább azért lehet majd szükség, mert *viharos sebességgel módosulnak a versenyképesség kritériumai*. E vonatkozásban egyre kevésbé lesz az a helyzet, amiről Török Gábor beszél (1999. 2. 122.): „A mai politikai elit java része azért is idegenkedik a professzionális tanácsadóktól, mert értelmiségi előpályával és polihisztori attitűdökkel rendelkezvén, önmaga tölti be saját tanácsadójának szerepét”. Ma még a polihisztor típusú politikus versenyképes, de 5-10-15 év múlva valószínűleg már nem lesz az. S valószínűleg az agytrösztök is alkalmazkodni fognak ehhez a helyzethez. Török Gábor és mások hozzászólásai arról győzték meg, hogy *az agytrösztök funkcióváltásai szorosan összefüggenek a politikusi versenyképesség követelményeivel*. Ha tehát a politikai életben még dominánsan jelen van a „multifunkcionális”-profétikus politikus, az agytrösztöktől sem várható el, hogy szerepük a nyugat-európai intézményes változatra korlátozódjék.

Végezetül még egyszer köszönöm a hozzászólóknak, hogy kritikáikkal és támogató észrevételeikkel további bátorítást adtak számomra. Mint ahogy eredeti cikkemben jeleztem: az igazi munka csak most kezdődik, hiszen a hazai terepről eddig csak hipotéziseket fogalmazhattam meg. Vitapartnereim segítségével magam is látom a felvetett hipotézisek gyengeségét, de azért valamicske fény is dereng az alagút végén.

JEGYZETEK

¹ Juhász Gábor, 1996. Pénzképviselet. HVG Rt.

² Vitaindító írásomban sajnálatos módon összekevertem a Századvég Politikai Iskolát és a Századvég Politikai Elemzések Központját. Ezért az érintettektől elnézést kérek.

TÁJÉKOZÓDÁS

GULYÁS MÓNIKA

A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában

Magyarországon a népszavazás intézményének bevezetése az 1989-es rendszerváltás folyamatába illeszkedik be. Mint annyi más demokratikus intézmény, ez is az utolsó szocialista kormány, a Németh-kormány „ajándéka” volt, aminek megalkotásában nem kis szerepet játszott az a társadalmi igény, ami a bős-nagymarosi vízlépcső kapcsán jelentkezett.

E tanulmány témája, hogy ezt, a ma már egy évtizedes múltta visszatekintő intézményt mutassa be. Az 1989-es népszavazási törvény betervezői Kulcsár Kálmán exozéjában hangzott el, hogy a népszavazási törvény megalkotásakor figyelembe vették Európa fejlett demokráciáinak népszavazási gyakorlatát, szabályozását. Emiatt arra lettem kíváncsi, hogy mi is az, amire az 1989-es jogalkotók figyelemmel lehettek. Ebben nagy segítségemre volt a David Butler és Austin Ranney által szerkesztett *Referendums around the World* (Népszavazás a világon) című könyv. Európa nyugati része mindig is követendő példaként szolgált Magyarországnak számára, ezért fontos látnunk, hogy mi az, amit átvehettünk a Nyugat népszavazási szabályozásából, gyakorlatából. Európa nyugati felénk államai közül néhányat kiragadtam, s ezen országok alkotmányaiban¹ vizsgáltam meg, hogy hogyan jelenik meg a referendum, ha egyáltalán megjelenik, és a referendum mely formáit ismerik el.

De a téma szempontjából érdekes összehasonlítást lehet végezni, ha Magyarországot összehasonlítjuk a volt szocialista blokk országaival, és megvizsgáljuk, hogy ezen országokban hogyan alakult a közvetlen demokrácia és a népszavazás kiépítése,² és ezzel behatárolhatjuk, hogy mi hol tartunk hozzájuk képest.

A tanulmány végén pedig megvizsgálom a magyarországi népszavazási kezdeményezéseket, a sikereket és sikerteleneket egyaránt, valamint a népszavazás jelenlegi és korábbi szabályozását.

Mivel előjáróban megállapíthatjuk, hogy a népszavazás a közvetlen demokrácia része, a népszavazás intézményét a közvetlen demokrácia bemutatásán keresztül közelítem meg.

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

A közakarát kinyilvánítására kétféle demokratikus módszer kínálkozik. Az egyik a közvetlen demokrácia, melynek lényege, hogy az állampolgárok személyesen vesznek részt a törvényalkotásban, a közügyek vitelében; míg a másik a képviseleti demokrácia, melyben a nép választott képviselői útján gyakorolja ugyancsak a tevékenységét.

Mióta a képviseleti demokrácia a XVIII. század végén életre kelt az Egyesült Államokban, és bebizonyította, hogy életképes, a közvetlen demokrácia vegytiszta megvalósulásáról hosszú időre lemondtak.¹

A képviseleti demokrácia megszilárdulása azonban szerencsére nem jelentette azt, hogy a közvetlen demokrácia egyes elemeiről is végképp le kellett mondani, ezek ugyanis demokráciacősítő és kontroll szerepet töltenek be a modern demokratikus államokban. Az 1960-as évektől egyre több elméleti munka foglalkozott a képviseleti demokrácia válságával, s különböző megoldási javaslatokkal élve próbálták a demokrácia képviseleti modelljét más irányba fejleszteni. Az egyik ilyen koncepció a részvételi jogok kiterjesztésében, az ún. participációs (részvételi) demokrácia előtérbe kerülésében látja a demokrácia gyógymódját. Ezt képviselik az 1960-as években megjelenő új baloldali, új társadalmi mozgalmak; s az általuk ideálisnak elképzelt ún. bázisdemokratikus modellben a közvetlen demokrácia elemeinek újjáéledésére ismerhetünk.

John Naisbitt *Megatrendek* (Megatrends) című munkája a részvételi demokrácia egyik legérdekesebb, már-már utópisztikusnak tűnő leírását tartalmazza. Naisbitt szerint a részvételi demokrácia a 70-es évek Amerikájában először helyi szinten teljesedett ki, s innen hódította meg a magasabb szinteket. „A részvételi demokrácia forradalmasítja a helyi politikát Amerikában, felfelé gyűrűzik és megváltoztatja az ország kormányzási irányát is. Az 1970-es évek a politikában a részvétel korszakának kezdetét jelölték a referendumok és a törvénykezdeményezések soha nem látott megszorodása mellett. Az ilyen szellemű versengésekben néha nagy lelkesedéssel a szavazók 70, 80, sőt 90 százaléka is részt vesz, mivel a törvénykezdeményező- és referendumszavazások kielégítik a részvételi demokrácia szivelelke, a „közvetlen demokrácia” iránti igényt (Naisbitt, 1982: 155.).

Naisbitt szerint korunk jól halad a felé, hogy a képviseleti demokráciát a részvételi demokrácia váltsa föl. Naisbitt művelt politikai tömege a technika fejlődésével, a számítógépek elterjedésével teljesítheti ki aktivitását. A kommunikációs forradalom révén az átlagpolgár is gyorsan tudomást szerezhet azokról az információkról, amelyekről korábban csak a képviselője tudott (Uo. 156.).

Talán már nem is kellene sokáig várni, és megvalósulhatna Naisbitt elképzelése azzal, hogy minden háztartás rákapcsolódna egy központi szá-

mítógépes rendszerre, és akár naponta leadhatná voksát bármilyen kérdésben. Végre a „nagyléptékű”⁴ demokráciákban is megvalósulhatna az, ami eddig csak kis helyi közösségek méretein belül működött. Végre nemcsak szólam lenne a nép szuverenitása, hanem valóság, aminek Rousseau is örülne, ha részese lehetne ennek a „forradalmi változásnak”.

De térjünk vissza a valóságra! Erre figyelmeztet bennünket Giovanni Sartori is *A demokrácia önfelszámolósa?* című munkájában, aki szerint mai világunk problémái sokkal összetettebbek annál, mint amilyen kérdésekkel akár Rousseau-nak is meg kellett birkóznia. Manapság még a legjobb szakértők is egyre kevésbé képesek arra, hogy megértsék világunkat (Sartori, 1995: 151.).

Bele kell törödnünk abba, hogy a közvetlen demokráciának korlátai vannak. De a képviseleti demokráciának is! A közvetlen és a képviseleti demokrácia versengésében ugyan a képviseleti demokrácia bizonyult erősebbnek és életképesebbnek (a történelem egyértelműen bizonyította dominanciáját); azonban az is kétségtelen tény, hogy ha egy kormányzat a demokrácia szélesítését tűzi ki célul, akkor ezt főképpen úgy érheti el, ha bővíti a direkt demokrácia elemeit, vagy lehetőséget ad a közvetlen demokrácia már legitim elemeinek a megvalósulásra. A képviseleti demokrácia különböző válságait orvosolandó a közvetlen demokráciának olyan új elemei terjedtek el, melyek jól tudtak adaptálódni a képviseleti demokráciához és jelenlétükkel a képviseleti demokrácia egyes hiányosságait segítettek kiküszöbölni. Ezen új elemek pedig: a referendum és a népi iniciativa.

A NÉPSZAVAZÁS

A referendum a képviseleti demokrácia kialakulásának időszakában született meg, s ma már ez a legelterjedtebb, sőt egyes országokban az egyetlen közvetlen demokratikus forma.

A referendum eredeti formájában kontroll szerepet töltött be a képviseleti szervek által hozott döntések felett, s így a polgárok külön kezdeményezésére indult népszavazási kezdeményezést tekintették referendumnak. Később aztán szélesedett a jelentése a referendumnak, és az olyan népszavazási kezdeményezés is ide sorolható, melyet állami szervek (kormány, parlament) kezdeményeznek.

Sokan különbséget tesznek *referendum* és *plebiszcitum* között. A közöttük lévő különbség meghatározásában azonban egymásnak ellentmondó módon határolják körbe a két fogalmat.⁵ A referendum és a plebiszcitum kifejezéseket ezért sokszor egymás szinonimájaként használják, de az 1989-es törvény alapján a magyar Alkotmánybíróság is differenciál plebiszcitum és referendum között.

Referendum tehát az Országgyűlés által elfogadott törvény megerősítését jelenti. A *plebiszcitumnak* pedig a nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntése a feladata. Ez meghatározza az Országgyűlés további munkáját (1/1990. AB-határozat).

NÉPSZAVAZÁS: PRO ÉS CONTRA

Mind a képviseleti, mind a közvetlen demokráciának vannak előnyei és hátrányai. Azok, akik kizárólag a képviseleti demokráciát tartják egyedül működőképesnek és hasznosnak, a stabilitásra, a mértékletességre helyezik a hangsúlyt, míg a közvetlen demokrácia képviselőiben anarchistákat, zavarkeltőket látnak. Ezzel szemben a közvetlen demokrácia képviselői értéklik a változás, a részvétel lehetőségét, a többségi elvet. A két tábor által megfogalmazott érveket és ellenérveket próbálom vázolni a következőkben (Magleby, 1984: 21, 180–181. Butler-Ranney, 1978: 24–36.).

Érvek a népszavazás mellett

Maximalizálja a legitimitást: Hiszen mi más is legitimálhatná a hatalmat, illetve a hatalmon lévők döntéseit egy demokráciában, mint a nép akarat? Habermas, aki a 60–70-es évek legitimációs válságának problémáira kereste a választ, úgy tartja, hogy a legitimáció megteremtésében központi szerepet játszik a társadalmi nyilvánosság, a nyilvános vita. A közvetlen demokrácia elemei közül a referendum pedig országos szinten teremti meg a lehetőséget a társadalom számára, hogy nyilvánossághoz jusson.

Segít szembenézni a problémákkal: Nemezszer kerülhet a kormányzat vagy más felsőbb döntéshozó olyan helyzetbe, hogy egy adott probléma megoldása komoly nehézségeket okoz. Ez sokszor nem is a szakértelem hiányából adódik, inkább abból a helyzetből, hogy a kérdés erősen megosztja a választópolgárokat és a politikusokat is.⁶ Az éppen hatalmon lévő pártnak, ha egy kényes kérdésben megkockáztat valamilyen lépést, számolnia kell azzal, hogy korábbi szavazóbázisa nagy része elpártolhat mellőle a soron következő választáson. Ezt a patthelyzetet segít megoldani, ha a kérdést népszavazásra bocsátják, és a választópolgárok támogatását élvező megoldási variációt alkalmaznak. A hatalmon lévő párt így elkerülheti a következő parlamenti választások során a számonkérést, legalábbis ebben a kérdésben.

Kontrollszerepet tölt be: Főleg a népi iniciativa intézménye szolgál erre a célra. A népszavazás kezdeményezésének a joga lehetőséget ad az állampolgárok számára, hogy a kormányzati politika, illetve a kormánypárt(ok) által uralt parlament helytelen döntéseire úgy reagálhassanak, hogy annak súlya is legyen. Erre szolgál a kötelező referendum intézménye népi iniciativa esetén, amikor bizonyos idő alatt, bizonyos számú aláírás összegyűjtése esetén kötelező a népszavazás kiírása. A népi vétó pedig egyedülálló lehetőségük a svájci és az olasz állampolgároknak, mellyel a számukra nem tetsző törvényt hatálytalaníthatják, abban az esetben, ha az állampolgárok akaratát találkozik a népszavazási aktus során.

Mobilizálja a tömegeket: Az emberek legtöbbször csak a tömegkommunikációs csatornákon keresztül szereznek információkat arról, hogy valójában mi is folyik a hatalom berkein belül. Az emberekben a képvi-

sletti demokrácia azt a meggyőződést erősíti, hogy aktivitásuk, véleményük nem számít, elég, ha négyévente megjelennek az urnáknál és leadják voksukat. Akkor miért várják el a választópolgártól, hogy ilyenkor mint jó polgárok a legmagasabb részvételi arányt produkálják?

A népszavazás a politikai mobilizáció eszköze, lehetőség az ellenzéki pártok, a társadalmi szervezetek, mozgalmak számára, hogy a polgárok aktivitására támaszkodva hallassák hangjukat, kifejezésre juttassák véleményüket.

Gombár Csaba az 1980-as években megjeleni egyik tanulmányában a népszavazás, illetve a közvetlen demokrácia melletti érvként fogalmazta meg a tömegek mobilizálását: „a pluralizmussal és a korporatizmussal szemben sokkal élettelibb, folyamatosabb és jóval több állampolgárt mozgató aktivitást eredményez” (Gombár, 1989: 110.).

Érvek a népszavazás ellen

Nem gazdaságos: A népszavazásra fordított összegek csak milliárdokban mérhetők. Felmerül tehát a kérdés: szükség van-e több milliárd forintért megrendezett népszavazásokra, ha az emberek érdektelenséget mutatnak?

A kompetencia hiánya: Az átlagállampolgárnak hiányzik az analitikus képessége, és nincs olyan információk birtokában, hogy bölcs döntést tudjon hozni. (Sokszor előfordul azonban, hogy még a legfőbb döntéshozók is képtelennek bizonyulnak a megfelelő döntés meghozatalára. A népszavazás esetében nem is arról van szó, hogy az állampolgárokat minden apró-cseprő, vagy éppen ellenkezőleg, nagy szakmai tudást igénylő fontos kérdésben urnához kell szólítani.)

Sérti a kisebbségek jogait: Ez pedig a többségi elvvel hozható összefüggésbe. Nem minden kérdést lehet többségi döntéssel megoldani. Nem mindenki érintett azonosképpen egy ügyben. Tipikusan ilyen témakörök a nyelvi, vallási kérdések. Dönthet-e a többség egy kisebbséget érintő ügyben? Természetesen nem, válaszolnánk erre. De mi van akkor, ha a kisebbség saját alternatíváját sokkal nagyobb szenvedéllyel képviseli, mint ahogy a többség részesíti előnyben az ellentétes alternatívát? – teszi fel a kérdést Robert Dahl (Dahl, 1956: 90.). Lehetséges ugyanis – és ezzel a kérdéssel több politológus is foglalkozott –, hogy egy erős intenzitással fellépő kisebbség felülkerekedhet az apatikus többség fölött.

A kérdés megfogalmazásának csapdajellege: Egy ügyesen megfogalmazott kérdéssel lehet akár manipulálni a választópolgárokat, de akár a végeredmény is előre tudható általa. A kérdés taktikus megfogalmazásával operált III. Napóleon 1870-ben, aki, hogy meggyengült hatalmát megerősítse, egy új alkotmánytervezettel állt elő, s ezt népszavazásra bocsátotta. A kérdések természetesen úgy voltak összeállítva, hogy aki III. Napóleon ellen szavazott, az minden reform lehetőségét is elvetette (Szentpéteri, 1965: 198–199.).

Magyarországon az 1997-es népszavazás során alakult ki politikai csatározás az akkori ellenzék és a kormány között; itt is a kérdés megfogal-

mazása volt a tét. A kérdés végül is így hangzott: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?” Láthatjuk: kétszeresen is manipulatív a kérdés megfogalmazása. Egyrészt a kérdés azt sugallta, hogy Magyarország biztonságát egyedül a NATO képes szavatolni; másrészt a választási akaratot befolyásoló eszköz volt az is, hogy a kérdést pozitív módon fogalmazták meg, és ezzel abba az irányba befolyásolták a bizonytalankodó választópolgárokat, hogy ők az „igen” válasz ikszeljék be.

Negatív történelmi tapasztalatok: A negatív történelmi tapasztalatok mind arról szólnak, hogy egy autoriter személyiség, mint Bonaparte Napóleon, Charles de Gaulle vagy Adolf Hitler, saját célja elérésére, saját pozíciója erősítésére használta a népszavazást, s e cél érdekében még akár a népszavazásról befutó eredmények „kozmetikázásától” sem riadt vissza.

A népszavazással kapcsolatos negatív történelmi tapasztalatok sorát Napóleon nyitja, aki erőszakkal megszerzett hatalmát úgy tudta legitimizálni, hogy a népszavazásról befutó eredménylistákat átnézte és korigálta.

Németországban a weimari alkotmány a birodalmi elnököt egyedülállóan széles jogkörrel ruházta fel a népszavazások kezdeményezésé terén. Hitler és vele együtt a nemzetiszocialista párt profitált a legtöbbet a weimari alkotmány közvetlen demokratikus intézményei által nyújtotta lehetőségek kihasználásával. A hatalomátvételre készülve, legelőször a versailles-i szerződés alapján kiszabott haditartozás további fizetését akarták megszüntetni. Ez ügyben benyújtott népszavazási kezdeményezésüket kisebb nehézségek után sikerült a Reichstaggal is elfogadtatniuk. A népszavazás eredménye pedig az lett, hogy 14,9%-os részvétel mellett 94,5%-os abszolút többséggel a választópolgárok nemet mondtak a haditartozások további fizetésére. Az ezt követő népszavazásokat már Hitler hatalomra jutása után tartották, s így csöppet sem meglepő, hogy a részvételi arány mindegyik alkalommal 90 százalék fölött volt (Szentpéteri, 1965: 203–206.).

Abban az esetben, ha az amúgy is széles jogkörrel felruházott elnök egyedüli joga a népszavazás kiírása és nem teszik lehetővé más hatalmi ágak által kiírható vagy az alulról jövő népszavazási kezdeményezéseket, akkor a népszavazás nem a demokrácia erősítője lesz, hanem egy személy, azaz az államelnök diktatórikus hajlamainak segítője.

*

Az érvek és ellenérvek felsorolása után szeretnék Horváth Barnára utalni, aki szerint a közvetlen és a közvetett demokrácia közötti választás helytelen, hiszen „nem a vagy-vagy, hanem a többé-kevésbé kérdésével állunk szemben, amikor a demokrácia 'fajai' között válogatunk”. A „...közvetlen és a közvetett (képviselési) demokrácia egyaránt elhanyagolhatatlan elemei a demokrácia eszméjének, amelynek teljes kibontakozását csakis összes elemeinek szerencsés kombinációja adhat. Ennek a kombinációnak a megtalálása és intézményes biztosítása a jogtechnika sajátos feladata.” (Horváth, 1945: 45.)

Ugyancsak ezt a véleményt támasztja alá Ernst Fraenkel megállapítása, aki szerint „a maga tiszta formájában mind a képviseleti rendszer, mind a közvetlen népuralom lényegében önmaga felszámolódását eredményezi.”⁷

NÉPSZAVAZÁS NYUGAT-EURÓPÁBAN

Nyugat-Európát tizenhét jelentősebb demokratikus berendezkedésű ország alkotja: Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Görögország, Hollandia, Izland, Írország, Luxemburg, Olaszország, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svájc és Svédország.

Ezek közül Hollandia az egyetlen olyan nyugat-európai ország, ahol eddig még soha nem tartottak népszavazást, és a holland alkotmány sem tartalmaz rendelkezést a népszavazással kapcsolatban. Belgium és Norvégia alkotmánya szintén nem tartalmaz rendelkezést a referendummal kapcsolatban, mégis tartottak népszavazást (Butler–Ranney, 1994: 25.).

Németországban az 1949-ben elfogadott alkotmány a népszavazást csak az ország területének újrafelosztása kapcsán ismeri el (29. cikkely), s ebben az esetben is csak az érintett területek lakosságának kell urnához járulnia. Egyáltalán nincs tehát lehetőség országos szinten a népszavazás egyik típusára sem, annak ellenére, hogy az alkotmány 20. cikkely kimondja: „Minden államhatalom a néptől származik. A nép az államhatalmat választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja.” (Kovács, 1988.)

Portugália alkotmánya 1989-ben egészült ki a népszavazással kapcsolatos rendelkezésekkel, Finnország alkotmányában 1987 óta szerepel a referendum szabályozása, de előtte is rendeztek országos népszavazást (Butler–Ranney, 1994).

Nagy-Britanniában a népszavazás kérdését sokszor intézték el azzal, hogy sem jogi, sem politikai hagyományai nincsenek. Írott alkotmány híján tehát nem szabályozzák a népszavazást, mégis rendeztek regionális népszavazásokat, 1975-ben pedig az Európai Közösségben maradás ügyében országos népszavazásra is sor került.

Svájcon kívül öt ország az, ahol a referendum fontos szerepet játszik: Dánia, Franciaország, Írország, Olaszország és Svédország.

Alkotmány által előírt népszavazás található Dániában és Írországban, ahol a referendumot bármilyen alkotmánymódosítás esetén lehet alkalmazni. Spanyolországban az alkotmány teljes és részleges módosításakor is referendumot kell tartani, míg Ausztriában csupán az alkotmány teljes revíziója során kell népszavazást kiírni.

A fakultatív referendumot tizenegy ország alkotmánya ismeri: Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország alaptörvénye (Butler–Ranney, 1994).

Ebben a tanulmányban három ország népszavazási gyakorlatával kívánok foglalkozni, mert úgy gondolom, hogy mindegyik egy-egy ideáltípust képvisel.

Az egyik kiválasztott Svájc, nemcsak azért, mert ez a referendum őshazája, hanem mert olyan széles lehetőségeket biztosít a svájci jogrendszer a népszavazás különféle típusainak megvalósulásához szövetségi, kantonális és helyi szinten is, hogy okkal nevezhetjük Svájcot „félközvetlen demokráciának” (Linder, 1998).

A másik ország, amellyel részletesebben foglalkozom, Franciaország, ahol gyakorlatilag csak a köztársasági elnöknek van joga népszavazást kiírni, s ezt a lehetőséget messzemenően ki is használta Charles de Gaulle, aki személyi hatalmát erősítette a népszavazás segítségével.

Olaszország egyik különlegessége az alkotmányosan elismert népi vélt intézményében van.

Svájc

Svájcban a közvetlen demokrácia 700 éves múltra tekint vissza. 1294-ből származik az első írásban rögzített szavazási eredmény, melyet Schwyz kanton Landsgemeindjén jegyeztek fel (Butler–Ranney, 1994). Az országos szintű népszavazásra viszont egy ideig még várni kellett, ugyanis csak 1802-ben rendezték meg az első országos népszavazást és ezt sem egy svájci hazafi, hanem I. Napóleon rendelte el. Az a Napóleon, aki a népszavazást hazájában is antidemokratikus módon, manipulálva, saját céljaira használta fel.

Annak ellenére, hogy Napóleon fiatal korában lelkes híve volt a rousseau-i tanoknak és a közvetlen demokráciának, Svájc megszállása után egy kifejezetten képviseleti elven álló alkotmányt kényszerített a svájci népre. Ezt az alkotmányt 1798-ban még nem bocsátotta népszavazásra, de az alkotmány szövege szerint minden későbbi alkotmánymódosítás népszavazást von maga után. Az oktrojált alkotmányt társadalmi elégedetlenség kísérte s így egymást érték az alkotmánymódosítások. Az 1802. május 20-i alkotmányt már népszavazásra bocsátották (Szentpéteri, 1965: 138.).

Jelenleg Svájcban a népszavazásnak 4 alapvető típusa létezik szövetségi szinten (Butler–Ranney, 1994: 102. Kovács, 1988.):

1. *Közelező alkotmányi referendum*: a 121. cikk (6) bekezdés értelmében a Szövetségi Gyűlés által jóváhagyott „alkotmánytervezetet” a nép és a kantonok elé kell terjeszteni elfogadás vagy elvetés céljából.” Ez tehát 1798 óta létezik Svájcban.

2. *Népkezdményezési jog az alkotmány revíziója érdekében*: a 120. cikk (1) bekezdés alapján az alkotmány teljes módosítását kérheti 100 000 választópolgár; a 121. cikk (1)-(2) bekezdések értelmében pedig szintén 100 000 választópolgár az alkotmány részleges módosítását kezdeményezheti. Az 1848-as alkotmány vezette be ezt az intézményt, akkor azonban még elegendő volt 50 000 választópolgár kezdeményezése.

3. *Fakultatív törvényi referendum*: a 89/A. cikk (2) bekezdés értelmében 50 000 választópolgár, illetve 8 kanton kérésére „a szövetségi törvények,

valamint az általánosan kötelező szövetségi rendeletek a nép elé terjesztendőik jóváhagyás vagy elvetés céljából.”

4. *Fakultatív referendum nemzetközi jogi egyezményekkel kapcsolatban:* a 89/A. cikk (3) bekezdés szerint ugyancsak 50 000 választópolgár vagy 8 kanton követelésére népszavazásra kell bocsátani azokat a nemzetközi jogi egyezményeket, amelyek határozatlan tartalmúak és visszavonhatatlanok; biztosítják a csatlakozást valamely nemzetközi szervezethez; a jog multilaterális egységesítését jelentik. Ez 1921-ben került alkotmányos szabályozásra, de akkor még 30 000 aláírásban határozták meg a kezdeményezés feltételét.

Svájcban szövetségi szinten évente körülbelül 10-15 alkalommal szólítják a polgárokat az urnákhoz (Linder, 1998), ami az 1900–1993-ig terjedő időszakban 414 népszavazási aktust jelentett, ezzel szemben Európa többi részében összesen tartottak 149 népszavazást ugyancsak az időperiódusban (Butler–Ranney, 1994).

Franciaország

Az újkori történelem egyik legjelentősebb eseménye a francia forradalom volt, ami a kezdet kezdetén magában hordozta a közvetlen demokrácia ígéretét is. Azonban a franciáknak népszuverenitás helyett először a jakobinus, majd a napóleoni diktatúra, és egy mindkettőt végigkísérő véres háború jutott.

Legelőször 1793-ban a jakobinus alkotmányt szentesíthették a franciák népszavazással. Ez azonban nem került bevezetésre. Napoleon hatalomra kerülésével pedig az is bebizonyosodott, hogy a népszavazás nem a demokrácia bizonyítéka, hanem éppen ellenkezőleg, a diktatúra egyik legfőbb támasza. A népszavazás segítségével először első konzullá választotta magát 1800-ban, majd örökös konzuli és császári címét legitimizáltatta ezzel az eszközzel. Megmutatta, hogy a népszavazási kérdések ügyes manipulálásával, az eredmények meghamisításával hogyan lehet a népszavazást antidemokratikus célokra felhasználni, amivel követendő példává vált névrokona, Louis Bonaparte számára is. A két Napoleon népszavazási gyakorlatából kiábrándult franciák egészen 1945-ig mellőzték ezt az intézményt, de az 1945-től 1958-ig terjedő időszakban tartott mind az öt népszavazási kérdés is alkotmánnyal kapcsolatos volt.

Az 1958–69-ig terjedő időszakban aztán a népszavazás megint egy ember akaratától függött. Charles de Gaulle visszatért a napóleoni idők népszavazási gyakorlatához. Gaston Monerville, a Szenátus elnöke aztán, hogy De Gaulle az államelnöki tisztség közvetlen választása érdekében a népszavazás kiírását kezdeményezte, azt mondta: „De Gaulle nem demokráciát, hanem egyfajta felvilágosult bonapartizmust vezetett be, ami teljesen mellőzi a demokráciát” (Butler–Ranney, 1994). Vincent Auriol egykori államelnök szerint a „referendum az abszolút hatalom megnyilvánulása, amely látszólag tiszteli a népszuverenitást, de valójában megfosztja a népet szuverenitásától, egy ember javára” (Butler–Ranney, 1994).

Franciaország 1958-han elfogadott, máig érvényben lévő alkotmánya a következőképp rendelkezik a népszavazásról. Mindjárt a 3. cikk (1) bekezdésében olvasható: „A nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt képviselői révén, valamint népszavazás útján gyakorolja.” Az alkotmány következő részéből azonban kiderül, hogy az V. Köztársaság alkotmánya nem ismeri el az alulról jövő népi kezdeményezést, csak a köztársasági elnöknek, illetve a parlamentnek a joga, hogy népszavazást kezdeményezzen, de a képviselők kizárólag alkotmánymódosítás esetén élhetnek ezzel a joggal.

Fakultatív népszavazásnak tekinthetjük az alkotmány 11. cikkelyének rendelkezéseit. Ez szabályozza a köztársasági elnöknek azt a jogát, mely szerint a parlamenti ülésszak alatt, a kormány javaslatára, illetve a parlament két házának a Hivatalos Közlönyben közzétett, együttes indítványára népszavazás elé bocsáthatja mindazokat a törvénytervezeteket, amelyek a közhatalmi szervezetet érintik, valamely közösségi egyezmény jóváhagyását vonják maguk után, illetve olyan szerződés ratifikálására adnak felhatalmazást – anélkül, hogy az alkotmányba ütközne –, amely hatással van a fennálló intézmények működésére. Valamint ide sorolható a 89. cikk (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök és a képviselők alkotmánymódosítás-kezdeményezésének a joga (Kovács, 1988).

A 89. cikk (2) bekezdésben foglaltak a *kötelező alkotmányi referendum* típusába sorolhatók. E szerint az alkotmánymódosításra irányuló tervezet akkor válik véglegessé, ha azt a népszavazás is jóváhagyta. A (3) bekezdés értelmében viszont nincs szükség népszavazásra, ha a parlament 3/5-ös többséggel elfogadta a tervezetet (Kovács, 1988. Butler–Ranney, 1994).

Olaszország

Franciaországgal ellentétben Olaszországban egyedülállóan tág lehetőségek kínálkoznak népszavazás kezdeményezésére.

Olaszország különlegessége a *népi vétő* lehetőségében van. Az alkotmány 75. cikkely (1) bekezdése szerint „Népszavazást kell tartani egy törvény vagy törvényerejű jogszabály részleges vagy teljes hatályon kívül helyezéséről, ha ezt 500 000 választó vagy öt régió tanácsa kéri”. A másik újdonság pedig abban van, hogy bár Svájc és az Egyesült Államok is ismeri a népi vétő lehetőségét, ezzel csak az éppen akkor elfogadott törvények esetében lehet élni. Olaszországban nincs ilyen időkorlát, így amikor 1981-ben a választók egy bizonyos része az abortuszt legalizálni szeretne volna, egy, még Mussolini által 1930-ban elfogadott törvényt kellett volna hatályon kívül helyezni a népszavazás eredményével (Butler–Ranney, 1994: 63.).

A választópolgárok úgy élhetnek a népi vétővel (abrogatív referendum), hogy a megszüntetni kívánt törvény helyett nem kötelesek benyújtani egy másik törvénytervezetet, azaz az hatásában negatív. Természetesen ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a megszüntetni kívánt rendelkezést helyettesítő új törvényjavaslatot nyújtsanak be egyidejűleg. Ezt

tették 1993-ban, amikor a szenátorok választási törvényét akarták módosítani, s az arányos képviselet helyett a brit választási modellt, a relatív többségi választási rendszert javasolták (Butler–Ranney, 1994: 63.).

Olaszországban is létezik a tiltott tárgyak fogalma: az alkotmány 75. cikkely (2) bekezdése értelmében nem lehetnek népszavazás tárgyai az adóügyi, a költségvetési, az amnesztiáról és a büntetés elengedéséről szóló, valamint a nemzetközi szerződések ratifikálására felhatalmazó törvények (Kovács, 1988).

Az alkotmány revíziójáról a 138. cikkely rendelkezik. Eszerint, ha az alkotmányt módosító és az egyéb alkotmánytörvényeket mindkét kamara tagjainak abszolút többsége elfogadta, akkor az „ilyen törvényeket népszavazásra kell bocsátani, ha azt annak közzétételétől számított három hónapon belül valamelyik kamara tagjainak egyötöde vagy 500 000 választó vagy öt régió tanácsa kéri.

Nincs helye azonban a népszavazásnak, ha a törvényt a második szavazásnál mindkét kamarában a tagok kétharmados többségével fogadták el. A köztársasági államforma pedig nem lehet alkotmánymódosítás tárgya.” (Kovács, 1988.)

A népi vétón túl az olasz népszavazás érdekessége, hogy meglehetősen gyakorisággal és egy alkalommal akár hat-nyolc kérdésben (1995-ben tizenkét kérdésben) is tartanak népszavazást.

KÖZÉP-EURÓPA

Közép-Európán belül Csehországgal, Lengyelországgal, Romániával, Szlovákiával és Szlovéniával szeretnék részletesebben foglalkozni. Ezekkel az országokkal szinte egy időben szakítottunk a kommunista rendszerrel, és ezzel párhuzamosan építettük ki a demokratikus rendszer intézményeit. Ezek az országok a kommunizmus évtizedei során kényszerűségből mellőzték a demokráciát, annak mind a képviseleti, mind a közvetlen válfaját. Vajon ezen országok demokráciáiban kapott-e helyet a népszavazás, s ezzel együtt a közvetlen demokrácia, vagy tisztán képviseleti alapon álló demokráciát alakítottak ki?

A volt szocialista országok alkotmányát átolvasva megállapíthatjuk, hogy *Csehország* alkotmányában tisztán képviseleti demokráciára utaló jeleket lehet felfedezni. Már az alkotmány elején, a 2. cikkely kimondja: „Valamennyi államhatalom forrása a nép; azt a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi szervek közvetítésével gyakorolja.” Az alkotmány később sem említi a referendum vagy a népi iniciativa lehetőségét.

1991-ben még Csehszlovákiában felmerült egy népszavazás lehetősége: az egyre erősödő szeparatista törekvésekkel szemben a lakosság dönthetett volna a két országrész szétválasztásáról vagy együtt maradásáról. A népszavazásról szóló, akkor hatályos törvény még elő is írta a népszavazás kiírását a szövetségi államforma problematikájának eldöntésére. A szlovák fél azonban elclébe ment az cseményeknek; 1992-ben a Szlovák Nemzeti Tanács egyoldalúan deklarálta Szlovákia szuverenitását (Tóth, 1998).

Lengyelországban referendum jelezte a kommunizmus kezdetét és a kommunizmus végét. Az 1946-os manipulált és meghamisított népszavazás után negyven évig nem tartottak népszavazást.

A lengyel alkotmánynak mindjárt az 1. cikkelye (1) bekezdésében a *kötelező referendum* formájával találkozunk, azaz a szejm és a szenátus által elfogadott alkotmányt népszavazásra kell bocsátani, illetve az állam szempontjából különösen fontos ügyeket népszavazásra *lehet* bocsátani.

Fakultatív referendum intézménye szerepel az alkotmány 19. cikkelyében: „Az állam szempontjából különösen fontos ügyekben referendum megtartása rendelhető el.” A 19. cikkely (2) bekezdéséből pedig kiderül, hogy ki jogosult referendum megtartásának elrendelésére: a szejm, abszolút többséggel elfogadott határozat alapján, vagy a köztársasági elnök, a szenátus abszolút szavazattöbbséggel elfogadott beleegyezése után.

Az állampolgárok kezdeményezésére kiírt népszavazást viszont az alkotmány nem ismeri (Tóth, 1998).

Románia 1986-os népszavazása a kommunizmus rendszerét hücn jellemző esemény volt. A népszavazás eredménye szerint egyáltalán nem volt „nem” szavazat összesen 228-an nem mentek el szavazni (Butler–Ranncy, 1994: 183.). Ezek a képtelennek tűnő számok egyértelmű bizonyítékai a népszavazás megcsúfolásának.

A rendszerváltás után egy népszavazást tartottak, melynek célja az új alkotmány elfogadása volt. Ezen alkotmány 2. cikkely (1) bekezdés szerint „A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt a képviselői szervin és népszavazásokon keresztül gyakorolja.”

A román alkotmány azonban nem ismeri a kötelező népszavazást.

Fakultatív népszavazást kezdeményezhet a román elnök egyes országos jelentőségű kérdésben (90. cikk), 500 000 választópolgárnak pedig lehetősége van az alkotmány módosítását kezdeményezni, de csak akkor lesz belőle népszavazás, ha a képviselőház és a szenátus is kétharmados többséggel fogadta el a módosítási tervezetet (146. cikk), tehát erre gyakorlatilag nem sok esély van (Tóth, 1998).

Szlovákia első országos népszavazását 1994. október 22-én tartotta. A kérdés a következő volt: „Egyetért-e azzal, hogy törvényt fogadjanak el azoknak a pénzforrásoknak a nyilvánosságra hozataláról, amelyeket a privatizált állami tulajdon megvételeire fordítottak?”. A népszavazáson azonban a jogosultak mindössze 19,96 %-ának részvétele mellett 93,64 % szavazott igennel. Az alacsony részvételi arányt, és így az érvénytelenséget magyarázza, hogy a szlovák parlament már augusztusban elfogadta a kérdéses törvényt, azaz a népszavazás fölösleges volt.

Szlovákia 1992. szeptember 1-jén elfogadott alkotmányának elején olvasható: „Az államhatalom a polgároktól ered, akik azt választott képviselőik közvetítésével vagy közvetlenül gyakorolják.” Tehát Csehországgal ellentétben a szlovák alkotmány elismeri a közvetlen demokráciát. A referendum szabályozásával a szlovák alkotmány 93–100 cikkelyei foglalkoznak. Szlovákiában létezik *kötelező népszavazás* is. Ennek megfogalmazását a 93. cikkely (2) bekezdésében találhatjuk: „Népszavazás hagyja jóvá a más államokkal való állami kötelekből való kilépésről szóló alkotmánytörvényt.”

Fakultatív népszavazásról „szól” a 93. cikkely (2) bekezdése: „Népszavazással lehet határozni más fontos közérdekű kérdésekről.”

A szlovák alkotmány is tartalmaz felsorolást a tiltott tárgykörökről. E felsorolás alapján nem lehet népszavazást tartani az alapvető jogokat és szabadságjogokat, a különböző adókat, elvonásokat és az állami költségvetést érintő ügyekben.

A 94. cikk alapján népszavazást kezdeményezhet 350 000 polgár vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (Tóth, 1998. Orosz–Tóthová, 99–101.)

Szlovéniában 1990 decemberében népszavazást tartottak a szuverenitás és a függetlenség kérdéséről, amelyen a jogosultak 93,2 %-a vett részt és a szavazók 88,2 %-a voksolt a függetlenség mellett. Annak ellenére szavazott így a szlovének döntő többsége, hogy az akkori szlovén köztársasági elnök, a miniszterelnök és a külügyminiszter is az államszövetség fenntartása mellett érvelt.

A szlovén alkotmány 3. cikkelye deklarálja, hogy a „hatalom a népé” és ezt a hatalmat az állampolgárok közvetlenül és a választásokon keresztül gyakorolják.

Fakultatív népszavazásnak számít az országgyűlés azon joga, hogy népszavazást írhat ki azokban a kérdésekben, amelyeket törvénnyel szabályoznak (90. cikk); az ilyen népszavazást kezdeményezheti a képviselők legalább egyharmada, az Állami Tanács vagy 40 000 választópolgár. 30 000 polgár pedig akár alkotmánymódosításra is nyújthat be népszavazási kérelmet, s ha legalább 30 képviselő támogatja a javaslatot, akkor az országgyűlés köteles kitéznie a népszavazást (Tóth, 1998).

MAGYARORSZÁG

Tíz évvel ezelőtt, 1989-ben az ún. sarkalatos törvények részeként született meg Magyarországon a népszavazás intézménye 1989 őszén rendezték meg Magyarország történetének első országos népszavazását.⁴

Először az 1980-as évek elején vetődött fel a népszavazás széles körű bevezetése. A Hazafias Népfront a településfejlesztési hozzájárulás (tehó) bevezetése okán propagálta a népszavazás helyi szintű alkalmazását, amely alkalmas lett volna arra, hogy az egyes falvak, városok népszavazás útján határozzák meg a tehó mértékét (Kukorelli, 1998: 468.).

Egy 1988-ban készült felmérés szerint a megkérdezettek többsége helyeselte, hogy a jövőben országos jelentőségű ügyekben népszavazást tartsanak. Budapesten 83%-os, vidéken 78%-os volt a népszavazás bevezetésének elfogadottsága (Magyarország Politikai Évkönyve, 1988). Az állampolgárok leginkább a bős–nagygyarosi vízlépcső kérdésében várták volna el, hogy megkérdezzék őket. A Németh-kormány parlamentje 1989. június 1-jén fogadta el a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, 1989. évi XVII. törvényt (Nsztv), de ezt megelőzően 1988 novemberében már népszavazási aláírás-gyűjtési akció kezdődött a vízlépcső megépítése ellen.

Az 1989 novemberében megrendezett „négyigencs” népszavazás⁹ volt az első és sokáig az egyetlen eredményes referendum. Ezt a népszavazást a Fidesz és az SZDSZ kezdeményezte az FKGP és az MSZDP támogatásával, ugyanis nem voltak hajlandók elfogadni azt a politikai alkut, amelynek értelmében a parlamenti választások előtt tartanák meg a közvetlen köztársaságielnök-választást. Az akkori népszerűségi listák élén helyet foglaló, s így egy közvetlen választáson legesélyesebb jelölt, Pozsgay Imre köztársasági elnökké választásának megghiúsítása volt a céljuk. A Fidesz és az SZDSZ népszavazási aláírásgyűjtő akciójához – azon túl, hogy nem szívesen láttak volna az elnöki székben egy volt MSZMP-tagot – hozzájárult az is, hogy a Magyar Közvélemény-kutató Intézet 1989 szeptemberében közzétette 1989 júliusának adatait, s e szerint az SZDSZ szavazóbázisa 6%-ról 3%-ra, a Fidesz szavazóbázisa 16%-ról 7%-ra esett vissza. (Miközben az MSZMP és az MDF támogatottsága fokozatosan nőtt.) 1989. szeptember 18-án a Fidesz és az SZDSZ nem írta alá az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásait lezáró megállapodást, helyette aláírásgyűjtő akcióba fogott. A népszavazás kiírásához szükséges százezer aláírást nem egészen egy hónap alatt sikerült összegyűjteni, összesen 114 470 aláírást bizonyult hitelesnek. Az Országgyűlés október 31-i ülésén határozott a november 26-án tartandó népszavazásról az SZDSZ és a Fidesz által megfogalmazott négy kérdésben.

Ezen a népszavazáson a szavazásra jogosult választópolgárok 58,03%-a vett részt. A kérdések pedig a következőkre vonatkoztak.

1. A köztársasági elnök következő parlament általi megválasztása. Ebben a kérdésben a szavazók 50,07%-a ikszelte be az „igen”-t és 49,93%-a „nem”-et.

2. Az állampárt munkahelyekről történő kivonulására a szavazók 95,15%-a igennel, 4,85%-a nemmel szavazott.

3. A pártállami szervezetek vagyonszámoltatása kérdésében a szavazók 95,37%-a igen szavazattal és 4,63%-a nem szavazattal válaszolt.

4. A munkásörtség feloszlata volt az utolsó kérdés. 94,94% értett ezzel egyet és 5,07% nem értett egyet a munkásörség feloszlataival (Babus, 1990).

1990 elején az MSZP a köztársasági elnök közvetlen megválasztása érdekében kezdett aláírásgyűjtésbe. Mivel a szükséges százezer aláírást ebben az esetben is megvolt, a népszavazást 1990. július 29-re kiírták. Az előzetes közvélemény-kutatások alapján a választópolgárok 45%-ának kellett volna részt vennie a népszavazáson, ennek ellenére csak 13,91%-os volt a részvétel. A résztvevők 85,9%-a viszont támogatta a köztársasági elnök közvetlen választását. Ez az aktív kisebbség azonban nem érte el célját, mivel az alacsony részvétel miatt a népszavazás érvénytelen volt.

Az 1989-es Nsztv értelmében ahhoz, hogy érvényesnek és eredményesnek minősüljön egy népszavazás, az ország összes választópolgárának több mint felének érvényesen kell szavaznia, továbbá az érvényesen szavazók több mint felének a megfogalmazott kérdésre azonos választ kell adnia. Ez a szabály – mint megannyi más részletkérdés a népszavazás tárgykörében – 1997-ben módosult. Az 1997. évi XCVIII. tv. (alkot-

mánymódosítás) csökkentette az érvényességi limitet, azaz egy népszavazás akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad. E módosítás igazolni látszik Robert Dahl azon állítását, miszerint egy kisebbség keresztülviheti akaratát a passzív többséggel szemben, ha aktivizálja magát.

1991-ben két népszavazási aláírás-gyűjtési akció is indult. 1991 júliusában a kárpótlási törvény hatálytalanságáért a Társadalmi Érdekegyeztető Tanács kezdett aláírás-gyűjtési akcióba. Össze is gyűjtöttek több mint 100 000 aláírást, de végül nem nyújtották be az Országgyűlésnek. Októberben pedig a Vállalkozók Országos Szövetsége fogott aláírásgyűjtésbe az 1996-os vilákiállítás megrendezéséért. A több mint 100 000 aláírást azonban csak 1994 őszén nyújtották be. Az Országos Választási Bizottság (OVV) azonban nem talált 100 000 hiteles aláírást.

1992 júliusában a korábbi abortuszszabályok fenntartásáért a Fiksz Egyesület gyűjtötte az aláírást, de nem nyújtották be azokat az Országgyűlés elnökének, mert akciójuk érvényét veszítette az időközben meghozott AB-határozattal.

Ugyanebben az évben a Létnimum Alatt Élők Társasága az országgyűlés feloszlását kezdeményezte, amire a parlament alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottsága az AB-hez fordult alkotmányértelmezésért, miszerint lehet-e népszavazást tartani ebben az ügyben.

A testület akkor kimondta (2/1993. AB-határozat), hogy ebben a kérdésben népszavazás nem dönthet, ugyanis az Alkotmány 28. § (2) bekezdése értelmében az Országgyűlés saját maga mondhatja ki feloszlását megbízatásának lejárta előtt. Igaz, hogy a Nsztv tiltott tárgykörök listáján nem szerepel, hogy az Országgyűlés feloszlásának ügyében nem lehet népszavazást kiírni, ennek ellenére az AB mégis alkotmányellenesnek minősítette a kérdést. Ez az eset világított rá legelőször, hogy bizonytalan közjogi helyzet alakult ki amiatt, hogy a népszavazás lényegében ekkor még nem kapott alkotmányos szabályozást, ezáltal alacsonyabb rendűnek és másodlagosnak minősült az alkotmány bármely részével, paragrafusával szemben. Így aztán az Nsztv által kínált bármilyen népszavazási lehetőség eleve „halálra volt ítélve”, hiszen az AB az alkotmány bármely paragrafusának nem túl konkretizáló megfogalmazása miatt, minden egyes alkalommal megtalálta az indoklást egy népszavazási kezdeményezés visszautasítására.

Az AB tehát megállapította, hogy az 1989. évi XVII. tv. (Nsztv) nincs összhangban a hatályos alkotmánnyal, ami abból adódott, hogy az Nsztv hamarabb született meg, mint az 1989-es alkotmánymódosítás. Az AB ebben a határozatában felhívja az Országgyűlés figyelmét, hogy 1993. december 31-ig hozza összhangba e két törvényt.

Az AB később 1995-ben és 1997-ben hozott határozataiban is figyelemztetni volt kénytelen az Országgyűlést a hiány pótlására. Többek között ezek sorozatos elmulasztása volt az oka a jogbizonytalanságnak.

Az AB 1993-as határozatának indokolása közötti szerepel még, hogy az Országgyűlés feloszlására kiírt népszavazást mint burkolt alkot-

mánymódosítást értelmezte. „Az alkotmány módosítása azonban csak Alkotmányban előírt rendben történhet” – szól az AB verdiktje. Az alkotmány szerint pedig az alkotmány megalkotása, illetve módosítása az országgyűlés feladata.

1994 októberében az *Új Magyarország*, a *Pesti Hírlap* és az Ifjúsági Demokrata Fórum szervezésében újabb aláírásgyűjtő akció indult az 1996-os világiállítás ügyében. A több mint 100 000 benyújtott aláírásból azonban csak 84 000 aláírás volt hiteles.

1995-ben a kisgazdapárt a köztársasági elnök megválasztásának módja és hatásköre bővítésének érdekében kezdeményezett referendumot.¹⁰ A kisgazdapártnak több mint kétszáz ezer támogatót sikerült megnyernie. Az aláírások hitelesítése után is megvolt az ügydöntő népszavazás kiírásához akkor szükséges százezer aláírás, az AB mégis elutasította a referendum kiírását, mivel szerinte az elnök hatáskörének kiterjesztése nem lehet népszavazási kérdés. Az AB indokolásának alapja ugyanaz a jogbizonytalanság, ami 1993-as döntését is magyarázta. Az AB tehát a köztársasági elnök megválasztásának módja és hatáskörének bővítése ügyében kiírt népszavazást is burkolt alkotmánymódosításnak tartja. Kimondja, „az Alkotmány módosítása tárgyában olyan ügydöntő népszavazás, amelynek eredménye kötelező az Országgyűlésre, nem rendelhető el (25/1995. AB-határozat)”.

1995 végén a Munkáspárt Magyarország NATO-csatlakozása ügyében gyűjtött aláírásokat. s 1996 januárjában 190 000 aláírást nyújtott be a népszavazás kiírását kezdeményezve. Az OVB ezek közül 150 000-et talált hitelesnek. A parlament mégis elutasította a Munkáspárt kezdeményezését.

A parlament alkotmány- és igazságügyi bizottsága két indítványtervezetet készített el, mielőtt a Munkáspárt népszavazási kezdeményezése szavazásra az Országgyűlés elé került volna. Az egyik, az *A változat* 1996. március 10-re írt volna ki népszavazást az észak-atlanti tagság ügyében. A *B variáns* ugyanakkor kimondta, hogy a NATO-tagság kérdésében döntéshozatal céljából nem rendelhető el referendum, véleménynyilvánító népszavazás kiírása pedig „nem időszerű”, mert a csatlakozás ügyében Magyarország „jelenleg nincs döntési helyzetben”. A bizottság a *B variáns*t fogadta el, kiegészítve azzal, hogy a döntéshez szükséges feltételek megismerését követően az Országgyűlés kiírja majd a népszavazást. Mint ahogy azt Csapody Tamás (Csapody, 1996: 40–43.) is írta: az Országgyűlés nem jogi, hanem politikai okokból utasította vissza a Munkáspárt kezdeményezését. Ezt támasztja alá a mindössze 11 soros határozat, amelyben olyan okokra hivatkoznak, amit a népszavazási törvény nem ismer, ilyen pl. az időszerűtlenség fogalma.

A Munkáspárt az AB-hoz fordult jogorvoslatért, amit azonban az AB visszautasított, mivel az Országgyűlés határozata nem minősül jogszabálynak.

1997. augusztus 20-án, az akkori ellenzék az MDF vezetésével Magyarország NATO-csatlakozása és külföldiek földtulajdonszerzésével kapcsolatban népszavazási kezdeményezést indított. A kormány viszont a szükséges 200 000 aláírás összegyűlte előtt átvette az ellenzékétől a nép-

szavazási kezdeményezést. A tét ugyanis a népszavazáson kiírandó kérdések megfogalmazása volt, hiszen az 1989. évi XVII. törvény 8. § (2) bekezdés értelmében a népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazására a népszavazás kezdeményezői tethetnek javaslatot.

Az ellenzék kezdeményezése a NATO-tagsággal és a földtulajdon-szerzéssel kapcsolatban ugyanabban az időben megtartandó, ügödöntő népszavazásra vonatkozott. A kormány és az ellenzék között kialakult politikai csatározás nem a NATO-tagsággal, hanem a földtulajdon-szerzéssel volt összefüggésben. Az ellenzék nemcsak a külföldi magánszemélyek, de a hazai jogi személyek, így a termelészövetkezetek földtulajdon-szerzését is meg kívánta akadályozni. A kormány megrettenve attól a lehetőségtől, hogy a lakosság nagy része egyetért az ellenzék által megfogalmazott kérdésekkel, magához ragadta a kezdeményezést, és augusztus 28-án azt javasolta a parlamentnek, hogy mindkét kérdésben rendeljen el népszavazást november 16-ára. A kormány által megfogalmazott és gyorsan nyilvánosságra hozott kérdések az ellenzék nemtetszésével találkoztak.¹¹ Az ellenzék folytatta az aláírásgyűjtést, majd szeptember 16-án átadták az aláírásgyűjtő íveket az Országgyűlés elnökének. Az ellenzék továbbra is ragaszkodott ahhoz, hogy az általuk megfogalmazott kérdések kerüljenek népszavazásra. Az ellenzéki pártok közül az MDF alkotmányértelmezésért az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordult headvánnyal, aki október 6-án az AB elé vitte az ügyet. Az AB az ügy sürgősségére való tekintettel egy hét leforgása alatt meghozta a döntést, mely röviden összefoglalva a következő megállapítást teszi: az ellenzéki népszavazási kezdeményezést illeti meg az elsőbbség a kormány „becélözésével” szemben.

A népszavazást végül csak a NATO-tagsággal kapcsolatban tartották meg: A kérdés így hangzott: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védeltségét?” November 16-án a választójogosultak 49,24%-ának részvétele mellett 85,33 % szavazott „igen”-nel.

Az ellenzéki népszavazási kezdeményezés földtulajdon-szerzéssel kapcsolatban részét a 23/1998-as (III. 11) OGY-határozat utasította el, mivel ez a kérdés több ponton ütközik az Nsztv szabályaival. Először is: „A kérdés nem egy, hanem több eldöntendő elemet tartalmaz, és joggal feltelezhető, hogy a választópolgárok egy része a kérdés egyes elemeire igennel, míg más elemeire nemmel szavazna. A kérdésben szereplő egyes fogalmak pontatlanok, köznapi és jogi jelentésük homályos és elválíék egymástól.” Másrészt, ha ez a kérdés népszavazásra kerülne, és a választópolgárok egyetértésével találkozna, akkor az abból származó jogi kötelezettség Magyarország több nemzetközi szerződésével ütközne, így az OECD kötelezettségvállalásokkal, az Európai Unióval kötött megállapodással és a beruházásvédelmi egyezményekkel.

1998 februárjában kihirdették az új népszavazási törvényt. Az 1998. évi III. tv. elődjéhez képest nemcsak rövidebb, de tartalmi változás is megfigyelhető. Többek között nem tartalmaz számos olyan alapszabályt, amelyet az 1989. évi Nsztv még tartalmazott. Ez azzal is magyarázható, hogy az 1997-cs két népszavazást is érintő alkotmánymódosítás után,

maga az alkotmány is elég részletesen szabályozza a népszavazást. Az új Nsztv ezzel szemben inkább korábban sok problémát okozó szabályokat tartalmaz (pl. a határidők kérdése).

Az 1998-as Nsztv. megteremtette a népszavazás előzetes kontrollját, amit az OVB lát el. Ez azt jelenti, hogy még az aláírások gyűjtésének elkezdése előtt az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát hitelesítés céljából be kell nyújtani az OVB-nek. Korábban az OVB a népszavazás ún. preventív szakaszában csak az aláírások hitelességének vizsgálatával foglalkozott, míg az új Nsztv alapján nemcsak az aláírásokat hitelesíti, hanem magát a kérdést is vizsgálja. Ez alapján megtagadhatja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha az íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv., a választási eljárásról szóló törvény, illetve az alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezéseinek.

Ezen új eljárási jogi szabályok alapján először az Egyesült Magyarországi Unió nyújtott be véleményező országos népszavazás iránti kezdeményezést a dunai vízlépcsővel kapcsolatban. A kérdés így szólt: „Egyetért-e azzal, hogy a Duna magyarországi szakaszán vízlépcső épüljön?” Az OVB hitelesítette az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. A párt azonban nem adott át hitelesítésre a megszabott határidőn belül (négy hónap) aláírásgyűjtő íveket (Kukorelli, 1998: 475.).

1998. április 3-án a Magyar Nép Pártja nevében Miczán József elnök egy beadvánnyal fordult az OVB-hez, amelyben kérte az OVB-t, hogy hitelesítse az országos népszavazást kezdeményező aláírásgyűjtő ívét. A népszavazási íven a következő szöveg szerepelt: „A Magyar Nép Pártja népszavazási kérelmével egyetérték, kérem a pártingatlanok állami tulajdonba való visszavételét és a pártok állami költségvetésből juttatott támogatásának a megszüntetését.” Az OVB azonban az íven szereplő szöveg hitelesítését visszautasította, ugyanis álláspontja szerint az íven kérdés nem szerepel. Az Nsztv 13. §-a/értelmében a „kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”(35/1998. OVB-határozat)

Tóth Tamás, volt sárszentmihályi polgármester, fiának meggyilkolása óta elkeseredett harcot folytat a bűnösök „valódi” megbüntetéséért, azaz a halálbüntetésért. Mivel a hatályos jog nem ismeri a halálbüntetést, Tóth aláírásgyűjtő akcióba kezdett, népszavazás kiírását kezdeményezve a halálbüntetés visszaállításáért.

Tóth Tamás népszavazási kezdeményezésével kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy korábban mindig pártok, érdekvédelmi tömörülések, tehát szervezett csoportok akciójával találkozhattunk egy-egy népszavazási kezdeményezés során. Ez volt az első olyan kezdeményezés, amelyet teljes egészében egy civil személy bonyolított le.

Tóth Tamás még az új szabályozás előtt több ízben nyújtott át összegyűjtött aláírásokat az Országgyűlés elnökének, ám ezeket átvizsgálva az OVB nem talált egyszer sem megfelelő számú érvényes aláírást. Az új Nsztv. hatálybalépésével az aláírások gyűjtésének megkezdése előtt Tóth Tamásnak is hitelesítenie kellett az aláírásgyűjtő íveket. Először 1998. december 22-én, majd 1999. március 9-én adta át az OVB-nek hitelesítésre aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. 1998-ban a következő kérdés sze-

repelt az aláírásgyűjtő íven: „Kérem, hogy az Országgyűlés a jogi feltételeket teremtsen meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására.” Az OVB visszautasította az ív hitelesítését. Mi sem bizonyítja jobban Tóth Tamás elszántságát, mint hogy másodszor ugyanazt a kérdést hat különböző módon megfogalmazva tette fel,¹² ami nem változtat a tényen, hogy a kérdések tartalma ezek után is ellentmond az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének. Az alkotmány ezen pontjára hivatkozva utasította vissza az OVB mind a kétszer minden egyes kérdésben az ívek hitelesítését (1/1999. 8/1999. OVB-határozat). Az alkotmány rendelkezése szerint nem lehet országos népszavazást tartani „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”. Ez a bizonyos nemzetközi szerződés pedig a Rómában 1950. november 4-én aláírt egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről.

KONKLÚZIÓ

A téma áttekintése után láthatjuk, hogy az 1980-as évek végén, a rendszerváltás folyamatában, a megnövekvő tömegaktivitás hatására a régi hatalom birtokosai egy meglehetősen liberális és tág lehetőségeket kínáló népszavazási törvényt alkottak. Az 1989. évi XVII-es törvény megalkotói figyelembe vették Európa fejlett demokráciáinak szabályozását, ezért is született egy olyan népszavazási törvény, amely széles skáláján nyújtja a népszavazási kezdeményezéseknek, ami nemcsak a három klasszikus hatalmi ágának, de az alulról jövő népi kezdeményezésre indult népszavazásnak is teret enged (ami nem zárja ki, hogy egy párt vagy érdekvédelmi tömörülés indítson el egy népszavazást). Hazánkban nemcsak fakultatív, de kötelező népszavazás kiírására is lehetőség van, sőt meglehetősen demokratikus elem, hogy a 200 000 választópolgár által támogatott népszavazási kezdeményezés elsőbbséget élvez akár a kormány, akár az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazással szemben, ami abból adódik, hogy a törvény különbözőképpen állapította meg kötőerejüket. Ebben az esetben ez nem jelent mást, mint hogy 200 000 választópolgár kezdeményezése kötelező erejű, míg a kormány, az országgyűlési képviselők, illetve a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazás csak mérlegelés tárgyát képezi.

Az 1989-es törvényalkotók azonban nem vettek (vethettek) figyelembe néhány olyan eljárási hiányosságot, ellentmondást, amire a gyakorlat során derült fény, s aminek szabályozására már az 1998-as Nsztv-ben került sor.

Elmondható, hogy a tiltott tárgykörök és az aláírások számának növelésével, valamint az Alkotmánybíróság negatív jogalkotói tevékenységével (2/1993-as, 25/1995-ös, 25/1999-es határozatai) fokozatosan korlátozták a népszavazási kezdeményezések lehetőségét. Ugyancsak a közvetlen demokrácia korlátozásának tekinthető, hogy az 1989-es Nsztv-vel ellentétben az új szabályozás már nem rendelkezik az új alkotmány kötelező népszavazás általi jóváhagyásáról, holott ez azokban az országok-

ban is népszavazás tárgyát képezi, ahol esetleg más kérdésben nincs is lehetőség népszavazás kiírására. Megjegyzést érdemel az a tény is, hogy bár az 1989-es Nsztv előírta az új alkotmány népszavazással történő szentesítését, a tartalmában teljesen megújult 1949-es alkotmányt mégsem legitímálta állampolgári jóváhagyás.

A magyarországi szabályozást a bemutatott európai országok szabályozásával összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy az 1998-as népszavazási törvény is megállja a helyét Európa nyugati és keleti felének népszavazási törvényei között. A magyar Nsztv az olyan fejlett demokráciák népszavazási szabályozásaival mérhető egy szinten, mint Olaszország vagy akár Svájc. Ez azonban csak a szabályozási rész. A gyakorlat azonban sokszor egészen más képet mutat.

Magyarországon az egyes népszavazási kezdeményezések során nemegyszer került elő a képviseleti és a közvetlen demokrácia egymáshoz való viszonyának kérdése. Bár 1997 óta már az alkotmány is részletesen szabályozza a népszavazást és így elismerten egyenrangúvá vált a közvetlen demokrácia a képviseleti demokráciával (az AB is elismerte 52/1997-es határozatában), mégis a korlátozások életbe lépésével, illetve az AB-jogszabályokon túlmutató egyes határozatai következtében, jelentős presztízsvesztéséget könyvelhet el magának a képviseleti demokráciával szemben. A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyának egy másik érdekes aspektusára világít rá Szigeti Péter azzal a megállapításával, amely így szól: „A népszavazás alá van rendelve a képviseleti szerv akaratának, éppen annak, aminek a korrekciójára hivatott.”

Vizsont, ha a megrendezésre került népszavazások részvételi arányait vesszük figyelembe, akkor megállapítható, hogy az első „négyigencs” népszavazás óta a résztvevők száma egyik esetben sem érte el az 50%-ot. Ez felveti az emberben a kérdést, hogy szükség van-e több milliárd forintért megrendezett népszavazásokra, ha az emberek érdektelenségét mutatnak. (Talán éppen ezért szállították le az érvényességi küszöböt is.) Az igazság egyrészt valahol ott lehet, amit Robert Dahl is megfogalmazott a kérdésben. „Éppen úgy, ahogy nem lehet a polgárokat állandóan gyűlésekre járatni, az emberek a népszavazásokat is gyakran túl zavarosnak és érdekeiktől függetlennek találják; akik hajlandók a népszavazáson szavazni, gyakran csak egy csekély kisebbséget tesznek ki. A kifejezetten szakmai kérdések különösen alkalmatlanok népszavazásra bocsátásra... És ami a dolog gyakorlati oldalát illeti, a közügyeknek csak nagyon kis százalékát lehet népszavazással eldönteni.” (Dahl, 1995: 65–66.) Másrészt a Kádár-rendszer bűne is, hogy a magyar társadalom nagy része apatikus a politikával szemben. Ennek megtárgyalása azonban már jelentősen túlmutatna ezen a témán.

AZ EGYES ORSZÁGOK NÉPSZAVAZÁSI TÁBLÁZATA *

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Rész- vétel (%)
<i>DÁNIA</i>			
1916. 12. 14.	Lemondás a Virgin-szigetektől	64,2	38,0
1920. 09. 06.	Észak-Schleswig bekebelezése	96,9	50,1
1939. 05. 23.	A választási korhatár 23 és nem 25 és a felsőház (Landsting) megszüntetése	91,9	48,9
1953. 05. 28.	Új alkotmány elfogadása	78,4	58,3
1953. 05. 28.	A választási korhatár 23 és nem 21	54,6	62,2
1961. 05. 30.	A választási korhatár 21 és nem 23	55,0	37,2
1961. 06. 25.	Mezőgazdasági földterületek szerzéséről szóló törvény	38,4	73,0
1961. 06. 25.	Kisgazdatorvény	38,6	73,0
1963. 06. 25.	Önkormányzatok elővásárlási joga	39,6	73,0
1963. 06. 25.	Természetvédelmi törvény	42,6	73,0
1969. 06. 24.	A választási korhatár 18 és nem 21	21,2	63,6
1972. 10. 02.	Csatlakozás az Európai Közösséghez	63,3	90,1
1978. 09. 19.	A választási korhatár 18 és nem 20	53,9	63,4
1986. 02. 27.	Egységes Európai Akta elfogadása	53,9	63,4
1992. 06. 02.	Maastrichti szerződés	49,0	68,7
1993. 05. 18.	Maastrichti szerződés	56,8	86,0
1998. 05. 28.	Csatlakozás az EU-hoz	55,1	75,6
<i>FINNORSZÁG</i>			
1931. 12. 29.	A szesztilalom eltörlése	70,5	44,4
1994. 10. 16.	Csatlakozás az EU-hoz	56,9	74
<i>FRANCIAORSZÁG</i>			
1793. 08. 04.	Az alkotmány elfogadása	99,3	26,7
1795. 09. 06.	Az alkotmány elfogadása	95,6	13,7
1799. 08. 30.	Az alkotmány elfogadása	63,8	3,8
1800. 02. 07.	Napóleon konzullá választása	99,9	43,1
1802. 08. 02.	Napóleon örökös konzullá választása	99,8	51,2
1804. 05. 18.	Napóleon császárrá választása	99,7	43,3
1815. 05. 30.	A császári alkotmány visszahelyezése	99,7	18,8
1851. 12. 21.	A köztársasági elnök hivatali ideje 10 év	92,1	79,7
1852. 11. 21.	A császárság visszaállítása	96,9	79,7
1870. 05. 08.	Parlamentáris rendszer	83,1	83,5
1945. 10. 21.	Alkotmányozó Nemzetgyűlés felállítása	96,3	79,9
1945. 10. 21.	Ideiglenes hatalom az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek	66,8	79,9

* A táblázatban Svájc területi korlátok miatt nem szerepel.

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
1946. 05. 05.	Az alkotmány elfogadása	47,1	80,7
1946. 10. 13.	Az alkotmány elfogadása	53,2	68,8
1958. 09. 29.	Az alkotmány elfogadása	79,2	84,9
1961. 01. 08.	Algéria elszakadása Franciaországtól	75,3	76,5
1962. 04. 09.	Szerződés Algériával	90,7	75,6
1962. 10. 28.	A köztársasági elnök közvetlen választása	61,7	77,2
1969. 04. 27.	Szenátus reformja, a regionális kormányzatok erősítése	46,8	80,6
1972. 04. 23.	Az EGK kiszélesítése	67,7	60,7
1988. 11. 06.	Új-Kaledónia Egyezmény	80,0	37,0
1992. 09. 20.	Maastrichti szerződés	51,0	69,7
<i>IZLAND</i>			
1918. 10. 19.	Unió Dániával	92,6	43,8
1933. 10. 21.	Szesztilalom eltörlése	57,7	45,3
1944. 05. 29.	Elszakadás Dániától	98,5	98,4
1944. 05. 29.	Köztársasági államforma	98,5	98,4
<i>NÉMETORSZÁG</i>			
1926. 06. 20.	A királyi tulajdon elkobzása	92,3	39,3
1929. 12. 22.	A háborús jóvátétel fizetésének visszautasítása	94,5	14,9
1933. 11. 12.	A náci kormány legitimizálása	93,4	92,2
1934. 08. 19.	Hitler a birodalmi elnök és a kancellár	88,2	94,7
1936. 03. 29.	A Führer és a Reichstag-képviselők hivatalukban való megerősítése	98,1	98,9
1838. 04. 10.	Anschluss	99,0	99,7
<i>NORVÉGIA</i>			
1905. 08. 13.	Elszakadás Svédországtól	99,9	84,8
1905. 11. 12–13.	A királyság elfogadása	78,9	75,3
1919. 10. 06.	A szesztilalom fenntartása	61,6	66,5
1926. 10. 19.	A szesztilalom eltörlése	55,8	64,8
1972. 09. 24–25	Csatlakozás az EK-hoz	46,5	77,6
1994. 10. 30.	Csatlakozás az EU-hoz	47,8	87,8
<i>OLASZORSZÁG</i>			
1929. 05. 24.	A fasiszta rendszer legitimizálása	98,3	89,5
1934. 03. 26.	A fasiszta rendszer legitimizálása	99,9	99,5
1946. 06. 02.	A királyság megszüntetése	54,3	89,1
1974. 05. 12–13.	A válási törvény hatálytalanítása	59,1	88,1
1978. 06. 11.	A pártok állami finanszírozásának megszüntetése	43,7	81,3

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
1978. 06. 11.	Az antiterrorista törvényhozás megszüntetése	23,3	81,3
1981. 05. 17.	Az abortusztörvény hatálytalanítása	32,1	79,8
1981. 05. 17.	Az abortusztörvény módosítása	11,5	79,8
1981. 05. 17.	Az antiterrorista-törvény hatálytalanítása	14,8	79,8
1981. 05. 17.	A fegyvertartás engedélyezésének eltörlése	14,0	79,8
1981. 05. 17.	Az életfogytig tartó büntetés eltörlése	22,7	79,8
1985. 06. 09.	Bérixindex módosítása	45,7	78,0
1987. 11. 08.	Az atomenergia-törvény eltörlése	80,6	65,2
1987. 11. 08.	Az atomerőművek támogatásáról szóló törvény visszavonása	79,7	65,2
1987. 11. 08.	A külföldi atomenergetikai kapcsolatok megszüntetése	71,8	65,2
1987. 11. 08.	Köztisztviselők felelőssége	85,0	65,2
1987. 11. 08.	A miniszterek felelősségre vonása	85,1	65,2
1989. 06. 18.	Egyesült Európa Kormánya	88,0	-
1990. 06. 03.	Az egyik vadászati törvény elutasítása	92,3	43,3
1990. 06. 03.	A férgigítókról szóló törvény elutasítása	92,5	43,3
1990. 06. 03.	A másik vadászati törvény elutasítása	92,5	43,3
1991. 06. 09.	A preferenciasorrend alapján történő választás eltörlése	95,6	62,5
1991. 06. 09.	Választási reform	95,6	62,5
1993. 04. 18.	Környezetvédelmi szabályok	-	77,0
1993. 04. 18.	Arányos választási rendszer a szenátusi választáson	82,7	77,0
1993. 04. 18.	A pártok állami finanszírozásának megszüntetése	90,3	77,0
1993. 04. 18.	A kábítószer-fogyasztás büntetethetőségének a megszüntetése	55,3	77,0
1993. 04. 18.	A Turisztikai Minisztérium megszüntetése	70,1	77,0
1993. 04. 18.	A Vállalkozásfejlesztési Minisztérium megszüntetése	90,1	77,0
<i>SVÉDORSZÁG</i>			
1922. 10. 06.	Szesztilalom	49,0	51,1
1955. 10. 16.	Jobboldali közlekedés	15,2	53,2
1957. 10. 13.	Különböző nyugdíj-alternatívák:		
	(1)	47,7	72,4
	(2)	36,7	72,4
	(3)	15,6	72,4
1994. 11. 14.	Csatlakozás az EU-hoz	52,2	82,4

Időpont:	Tárgya	Igen szavazatok száma	Részvétel (%)
LENGYELORSZÁG			
1946. 06. 30.	A szenátus eltörlése	68,0	87,6
1946. 06. 30.	A gazdasági rendszer stabilizálása	77,1	87,6
1946. 06. 30.	A balti és a keleti országhatár elfogadása	91,4	87,6
1987. 11. 29.	Gazdasági reformok elfogadása	64,0	67,3
1987. 11. 29.	Politikai reformok elfogadása	69,0	67,3
ROMÁNIA			
1864. 05. 10.	Alkotmányos változás	99,8	51,2
1866. 05. 02.	I. Károly mint uralkodó herceg	99,9	–
1938. 02. 24.	Alkotmány elfogadása	99,9	92
1941. 03. 02.	Az Antonescu-kormány elfogadása	99,9	–
1941. 11. 09.	Az Antonescu-kormány elfogadása	99,9	–
1986. 11. 03.	Egyoldalú fegyverzet csökkentés	100	99,9
1991. 12. 08.	Az új alkotmány elfogadása	69,1	77,3

JEGYZETEK

- ¹ Az egyes országok alkotmányainak idézett részeit Kovács István *Nyugat-Európa alkotmányai* című gyűjteményéből vettem.
- ² Az ebben a részben felhasznált alkotmányrészteket a Tóth Károly által szerkesztett *Kelet-Európa új alkotmányai* című könyvből vettem.
- ³ A közvetlen demokrácia történeti kialakulásáról lásd Szentpéteri István *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* című munkáját.
- ⁴ Robert Dahl nevezi így a nemzetállamok szintjén létrejövő demokráciákat. Ezzel szemben a „kisléptékű” demokráciák a városállamok szintjén kialakult demokráciák, pl. az ókori görög poliszok.
- ⁵ D. Butler–A. Ranney (szerk.): *Referendums. A comparative study of practice and theory*. Ebben a kötetben található némi történelmi adalék a referendum és a plebiszcitum eredetére vonatkozóan. E szerint a plebiszcitum a régebbi kifejezés, aminek gyökere egészen – i. e. IV. századi Rómába nyúlik vissza, s a *plebs* (a nép) szavazatát értették rajta. Később 1793 Franciaországban a néppel való konzultációt takarította a kifejezés. A referendum mai jelentésében az 1880-as években jelent meg Angliában.
- ⁶ Elég, ha csak a bős–nagygyarosi vízelépcső ügyére gondolunk, ami még a témában kompetens szakmai köröket is erősen megosztotta.
- ⁷ Horst Zilleben idézi a Polgári kezdeményezések és képviselői rendszer című tanulmányában. In: *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. 42.
- ⁸ Magyarország első népszavazása 1921. december 17-ére datálódik. A népszavazáson eldöntendő kérdés pedig az volt, hogy Sopron Magyarországhoz tartozzon vagy Ausztriához. 89,5%-os részvétel mellett 65,1% tette le a voksát Magyarországgal. Ez azonban nem országos népszavazás volt.
- ⁹ Lásd bővebben Babus Endre, *Népszavazás, 1989* című írásában.

- A következő kérdések szerepeltek az íveken: „Kívánja-e, hogy a jelenlegi törvények módosításával
- 1995-től a Magyar Köztársaság elnökét közvetlen szavazással a nép válassza meg;
 - noveljék meg a nép által választandó köztársasági elnök haláskörét a végrehajtó hatalom korlátozása érdekében;
 - a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezzen törvényalkotást a fiatalok első munkahelyéhez és első lakáshoz jutásának előmozdítására;
 - a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezze egy – az EU mércéjéhez igazodó – új nyugdíjtörvény meghozatalát?”
- A kormány által előterjesztett és a parlament által októberben elfogadott kérdések a következők:
1. Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védeltségét?
 2. Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belső gazdasági szervezet termőföldtulajdont szerezhesen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?
 3. Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhesen termőföldtulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?
- 1. „Egyetért-e azzal, hogy a társadalom védelme és az élet elleni bűncselekmények megelőzése céljából az Országgyűlés teremtsen meg a halálbüntetés visszaállításának jogi feltételeit?”; 2. „Egyetért-e az élet elleni erőszakos bűncselekmények elkövetői esetében a halálbüntetés átmeneti visszaállításával, és ennek jogi feltételei megteremtésével?”; 3. „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés teremtsen meg a jogi feltételt annak, hogy az erőszakos élet elleni bűncselekmények elkövetői esetében a halálbüntetés visszaállítható legyen?”; 4. „Egyetért-e? Az Országgyűlés teremtsen meg a jogi feltételeket az erőszakos élet elleni bűncselekmények elkövetői esetében a halálbüntetés átmeneti visszaállítására?”; 5. „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés az élet elleni bűncselekmények minősített eseteiben a jogi feltételeket teremtsen meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására?”; 6. „Egyetért-e? Az Országgyűlés teremtsen meg a jogi feltételeket – az erőszakos élet elleni bűncselekmények elkövetői esetében – a halálbüntetés visszaállítására.”

HIVATKOZÁSOK

- Butler, David-Ranney, Austin, (szerk.) 1978. *Referendumis. A comparative study of practice and theory*. The American Enterprise Institute for Public Policy Research
- Butler, David-Ranney, Austin, (szerk.) 1994. *Referendumis around the World: The growing use of direct democracy*. The American Enterprise Institute for Public Policy Research
- Csapody Tamás, 1995. Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége *Társadalmi Szemle*. 1996/6.
- Dahl, Robert A. *Fordalom után?* Osiris-Readers International
- Gombár Csaba, 1989. *Borítékolt polinka*. Pénzügykutató Rt.
- Horváth Barna, 1945. Demokrácia. In: *Demokrácia*. Pázmány Péter Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
- Kovács István, (szerk.) 1988. *Nyugat-Európa alkotmányai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Kukorelli István, 1998. Az országos népszavazás, 1989–1998. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.); *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998*. Demokrácia Kutatószenter Magyar Központja Alapítvány
- Linder, Wolf, 1984. A svájci politikatudomány fejlődése. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- Magleby, David. *Direct legislation: Voting on ballot propositions in the United States*. Johns Hopkins University Press
- Naisbitt, John, 1982. *Megátrendek*. Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár

- Orosz, Ladislav-Túthová, Maria, 1998. A népszavazás intézménye a Szlovák Köztársaságban (Jogi szabályozás és gyakorlati tapasztalatok). *Magyar Jog*, 2.
- Szentszéki István, 1965. *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* Akadémia Kiadó
- Tóth Károly, (szerk.) 1998. *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

TÖRVÉNYEK, HATÁROZATOK:

1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről
1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről
1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
1997. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
- Egyetemi Nyomda, 1/1990. (II. 12.) AB-határozat
- 2/1993. (I. 22.) AB-határozat
- 25/1995. (V. 10.) AB-határozat
- 52/1997. (X. 14.) AB-határozat
- 25/1999. (VII. 7.) AB-határozat
- 35/1998. (IV. 21.) OVB-határozat
- 1/1999. (I. 14.) OVB-határozat
- 8/1999. (III. 29.) OVB-határozat
- 23/1998. (III. 11.) OGY-határozat

KÖNYVEKRŐL

SZABÓ MÁTÉ

Civil társadalom, civil kezdeményezések, nonprofit szektor

Ferenc Miszlivetz: *Illusions and Realities. The Methamorphosis of Civil Society in a New European Space.*

Szombathely: Savaria University Press, 1999.

Kuti Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak... A jótékonyság, a civil kezdeményezések és az állami keretből kiszoruló jóléti szolgáltatások szektorra szerveződése.*

Nonprofit Kutatások sorozat, 7. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1998.

A civil társadalom fogalma a rendszerváltás után tíz évvel még mindig egyszerre van jelen a politikai közbeszédben, valamint a társadalmi gyakorlatban és a társadalomtudományi vitákban, azonban más és más helyi értékkel bír a különféle területeken. Jóllehet a civil társadalom nem vesztette el teljesen „illúzióit” (a participatorikus demokrácia rendszerében őt „megillető” hely megtalálását és a korábbi, állami beavatkozó-etatista hagyományok leépítését), de mind önképében, mind a róla alkotott képekben egyre nagyobb szerepet töltenek be a „realitások”: a források hiánya, az államtól való újfajta függőségek kiépülése és a „jövőbe nyúló múlt” hol ilyen, hol olyan, de megszüntethetetlennek tűnő hatásai. A Nyíregyházán 1999 májusában megrendezett országos politológus-vándorgyűlésen, amely a tízéves magyar demokrácia tapasztalataival foglalkozott, főleg a schumpeteri, elitista demokrácia túlsúlyos kiépüléséről és a participatorikus demokrácia gyengeségéről volt szó a vitákban, amelyekben alig-alig került elő a civil társadalom.

A civil társadalom és a vele összefüggő kérdések interdiszciplináris jellegűek. Mindkét ismertető kötet sokféle, és elsősorban nem politológiai, hanem szociológiai, közgazdaságtani, társadalomtörténeti és jogtu-

dományi megközelítést és módszereket alkalmazó-ötvöző magyarázatki-sérlet a civil társadalom magyarországi és posztkommunista állapotáról. Mindkét szerző a hazai és a nemzetközi társadalomtudományi és értelmiségi-politikai viták sokaságára tekint ki, és az ezekben felbukkant többféle, eltérő és ellentétes álláspontokra, scenáriókra, távlatokra építve szemléli e témakör sokszínű problematikáját. A civil társadalom a vita és a kritika tárgya, motívuma kiinduló- és végpont rengeteg társadalomtudós és politikus számára. A magyar, vagy eredetileg néha magyarul is beszélő nemzetközi társadalomtudomány sok jeles képviselője „tette le a garast” a civil társadalom témakörében, részben magyar tapasztalatra, kutatásra, élményekre alapozva. A teljesség igénye nélkül hadd említsük a ma már többnyire magyar kiadásban is olvasható, és a nemzetközi szakirodalomban is gyakran hivatkozott munkák szerzőinek egy részét: Arató András, Molnár Miklós, Molnár Tamás, Mary Kaldor, Adam Seligman¹ és mások járultak hozzá tapasztalataikkal a hazai és a nemzetközi vitákhoz. Nos, Mislivetz Ferencnek és Kuti Évának ilyen jeles szöveggörnyezethen kellett megpróbálnia újat mondani és mutatni a magyar és általában a posztkommunista civil társadalmakról.

A két szerző eltérő elméleti-módszertani alapállással rendelkezik. Mislivetz az általános társadalomelmélet és -történet szintjén keresi a fogódzókat a civil társadalom kutatásához. Kuti Éva a szociológiai-közgazdasági-társadalomtörténeti jellegű nonprofit alkalmazott kutatás síkján tevékenykedik: a nonprofit szektor középszintű elméleteit veti össze empirikus kutatási eredményeivel, amelyekhez bőszeges összehasonlító anyaggal rendelkezik a különböző nemzetközi összehasonlító kutatási projektekből. Mindkét szerző történeti-összehasonlító jellegű megközelítést alkalmaz, de míg Mislivetz revírje a társadalomelméleti-történeti esszé, addig Kutinál „mainstream”, középszintű, empirikus alapú alkalmazott kutatások eredményeinek bemutatásával találkozunk. Mindketten rendelkeznek tehát olyan előnyökkel, amelyek nem erősségei a páros másik tagjának, és vannak közös erőnyeik is. Mislivetz írásait olvasva felmerülhet bennünk a szolid és unalmas empiria iránti igény, míg Kutinál a feltárt összefüggések nagyobb ivű elméleti keretekbe rendezésére vágyakozhatunk. Azonban Kuti egyáltalán nem elmélet-ellenes, szörszálhasogató statisztikus, sőt: igen érdekes és kreatív modelleket, scenáriókat alkot, eredményeit elméleti összefüggésekben értelmezi (ez ebben a szakmában elég ritka); Mislivetz sem csak egy nyüzsgönc felhőkakukvári polgár, hanem nagyon is földönjáró szociológus, akinck határozott elképzelései vannak a történelemtől (ebben a szakmában ez eléggé ritka). Ritka példányai ök szűkebb, vagy ha tetszik, tágabb szakmáinknak, és „ritkaságuk” oka valószínűleg közös, nem titkolt vonzalmuk a civil társadalom iránt.

Hogyan változott Mislivetz civil társadalomértelmezése, felfogása, mely elemei bizonyultak illúzióknak, és melyek bizonyultak kemény realitásoknak a rendszerváltás óta eltelt évtizedben? A nagyjából, ám nem teljesen kronologikus rendbe szerkesztett esszékötet olvasása után a következő fejlődési vonal rekonstruálható íásaiban. Első megközelítésben számára „a civil társadalom olyan közösség, amely képes racionálisan ki-

fejteni és megvédelmezni saját érdekeit, és képes saját magát önállóan megszervezni függetlenül az állami hierarchiától" (58.). A definíció egy-egybe foglalja a klasszikus civiltársadalom-elméletek főbb motívumait:

- John Locke felfogását az államtól független társadalmi szféráról,
- Montesquieu pluralista egyensúlyi felfogását a társadalom és az állam viszonyáról,
- Tocqueville diagnózisát az önmagát egyesületekben, állampolgári kezdeményezésekben megszervező érdekvédő és érvényesítő szféráról, és
- Jürgen Habermas felfogását a racionális-emancipatív diskurzus világról.

Miszlivetz mindezen elméleti hagyományok alapján helyesen diagnosztizálja, egyetértve a kommunista rendszerekről szóló civil társadalomelemzések nagy többségével, hogy a civil társadalomnak fontos demokratizáló funkciója van a kommunista rendszerekben összefonódott monopolisztikus hatalmi centrummal, a pártállami komplexummal szemben. „Az állam, összefonódva a párt diktatúrájával, persze erősebb volt, mint az atomizált civil társadalom” – írja a szerző a kommunista rendszerről (57.). Az atomizáció meghaladása az új politikai közösségek megszerveződéseinek hullámaival ment végbe, amelyek közül Miszlivetz többet is elemez a Dialógustól a Fideszig terjedő tábor szereplői közül.

A rendszerváltás főszereplői a társadalmi mozgalmak, a civil kezdeményezések, amelyeknek egyik sajátossága, hogy „túlnyúlnak” az állami „kalickákon”: a civil társadalmak polipkarjai összefonódnak az államhatárok felett és mellett kialakuló nemzetközi hálózatokban, regionális és globális szinten. A globális civil társadalom a civiltársadalom-elméletek újabb, sokat ígérő terrénuma, amelynek megközelítéséhez Miszlivetz több szerző, így például Mary Kaldor és Philippe C. Schmitter² úttörő elméleti kezdeményezéseit használhatja fel. Az államok felett megszervezett civil társadalmi network új minőséget jelent a klasszikus, az állam-társadalom reflexiós viszonyában gondolkodó megközelítésekkel szemben, és Miszlivetz írásaiban már korán felhasználja eme új terület nyújtotta elméleti és gyakorlati megközelítés potenciálját. Az állam-nemzet-kultúra európai fejlődésben egymásra vonatkoztatott kategóriarendszerével szemben a globális civil társadalmi hálózatokat alkotó társadalmi mozgalmak, kiszabadulva az „állam börtönéből” (Charles Tilly), az integrációs folyamatok, így az európai integráció fontos aktorává nőhetik ki magukat – láttatják Miszlivetz írásai.

Miszlivetz munkáiban azonban megfogalmazódik a kétely is a civil társadalom önszerveződési potenciáljaival, illetve az új Kelet-Európában a megerősödő állami intézményekkel, pártrendszerekkel és bürokráciáival szembeni erejével kapcsolatban. „Ha az új kelet-európai mozgalmak, amelyek magukat a civil társadalom manifesztációinak és kiépítőinek tekintik, nem tudják kialakítani a kölcsönös függőségek hálózatait, és kifejleszteni, valamint elterjeszteni a hálózat értékrendjét, akkor maguk is a decivilizálódási folyamat részecskévé válhatnak.” (67.) A szerző a Norbert Elias-féle értelemben³ beszél a civilizáció folyamatának megfordításáról, arról, hogy a civil társadalmon belül kialakuló erőszakos konfliktus-

rusok veszélyeztethetik magát a civil társadalmat, miként a 19. században John Stuart Mill és Tocqueville, a modern demokrácia elméletének két klasszikusa erről, a demokráciák öndestruktív potenciáljairól elmélkedett. Miszlivetz kételyei, ahogyan azt az elmúlt évtized főként balkáni tapasztalatai, vagy a volt Szovjetunió felbomlási örvényei, de a Nyugat-Európában a menekültek új hullámára adott erőszakos, idegenellenes mozgalmak fellendülése is megmutatták: sajnos megalapozottak voltak. A civil társadalomnak tulajdonított demokratizáló potenciál a volt kommunista országokban korlátozottnak bizonyult a rá nehezedő strukturális kényszerek és konfliktusok árnyékában. Hasonlóképpen diagnosztizálja ezt a kötet bevezetőjében Hankiss Elemér: a civil társadalom korlátai részben a kelet-európai civil társadalmakon belül voltak; bizonyos kudarcokért nem lehet csupán a külső segítség elmaradását vagy az állami túlhatalom hagyományait hibáztatni. "Maguk a népek is felelősek országuk civil társadalmának relatív alulfejlettségéért" – így Hankiss (Introduction, XV.). A civil társadalom sötét árnyai az erős, intenzív vallási-etnikai alapú konfliktusok, amelyeket a játzsma résztvevői zérus összegű játzsmaáknak tekintenek, és a konfliktusokban hajlamosak a nem állami erőszak alkalmazására pozícióik védelme vagy elvárásaik érvényesítése érdekében. „A demokratikus civil társadalmak ... nem születtek meg még a demokratikus választásokkal" – írja Miszlivetz (71.) – a civil társadalomnak magának is civilizálódásra és demokratizálódásra az új politikai kultúra kialakítására van szüksége, amely Ralf Dahrendorf előrejelzése szerint⁴ még hosszabb időt igényel.

Miszlivetz írásaiban az európai integráció előrehaladásának, az EU keleti bővítésének folyamatát, a kelet-európai partnertársadalmak „európaizálódását” tekinti olyan társadalmi-politikai kihívásnak, mint Tocqueville a 19. században a demokratizálódás folyamatát, a társadalmi feltételek feltartóztathatatlan egyenlősödését, melynek következményei egyaránt lehetnek pozitívak és negatívak. Ennek során a demokrácia és az európaizálódás különböző típusai alakulhatnak ki, amelyek sokfokozatú skálákon különböző módon és helyi értékekkel jellemezhetők. Tocqueville úgy látta, hogy a demokrácia önmagát is felszámolhatja saját egyenlősítő dinamikája miatt; Miszlivetz szerint az európaizálódás folyamata összeurópai értékvesztéshez vezethet. A fejlődés „öndestruktív” hatásai jelentkezhettek az erőszak kultúrájában, a kibékíthetetlen, identitásalapú konfliktusokban, a nemi dominancia viszonyrendszerének megkérdőjelezettségében, az ökológiai problémák szőnyeg alá söprésében – hogy csak néhányat említsünk e problémakomplexum elemei közül. Miszlivetz kritikus, pesszimista hangvételű írásait olvasgatva feltehetünk egy régi-új kérdést: vajon a rendszerváltás óta eltelt tíz év során ment-e előre Kelet-Európa a modernizáció útján demokratikus, szociális és ökológiai szempontból. A válasz minden bizonnyal olyan kijózanító lenne, ami megkérdőjelezné az 1989 előtti, civil társadalommal kapcsolatos utópiák jó részét.

Miszlivetznek az európaizálódással foglalkozó tanulmányai a nemzetállam–civil mozgalmak–Európa triászának keretei között járnak körbe a civil társadalom fejlődésének új problémáit. Sok kérdésre csak a

kínzó kíváncsiság további fenntartása a válasz, hiszen „igértek és illúziók” (112.) nélküli társadalomtudománynak nem lehet lezárt képe a lezáratlan folyamatokról, ezzel csak a cselekvést vezérlő ideológiák és utópiák rendelkezhetnek. A kötetben jól elkülöníthetők a korábbi ideologikus-utópikus energiák birtokában reményektől feszülő, és a kialakult realitások alapján a civil társadalmi utópiákkal leszámoló, az illúziók elvesztéséről tanúskodó írások. Azonban a szerző úgy látja, hogy nem csukódtak még be a „lehetőségek ablakai”, és az európai integrációs folyamat új meg új utópikus energiákat szabadíthat fel a civil társadalmakban. Viszsa az utópiákhoz? „Célunk az N-edik variáns lehet” – a kelet-európai civil társadalmakat az europaizálódás Miszlivetz szerint e reménnyel kecsegteti (157.). Az illúziók mellett azonban ismét feltűnnek a realitások is. „Ezt az utat még senki sem járta be és a feladat nagyon nehéz” – írja a szerző az átmeneti civil társadalmak állapotáról. Úgy véli, hogy a civil társadalmaknak intézményesíteniük kell új viszonyrendszereiket a pártokhoz, az államhoz, a gazdasághoz, a joghoz és a bürokráciákhoz. Erről szól az az írás, amely az alternatív mozgalmaktól az NGO-khoz vezető átalakulást elemzi (159–183.), és a civil társadalmat az intézményesedett demokráciák egyik alappilléreinek tekinti. A civil társadalom itt már új értelmet nyer a szerző számára: „úgy kell tekintenünk, mint egy potenciált, ad hoc ‚melting pot’-ot, amely különféle érdekek és aktorok összeütközésének terepe, a közéleti személyiségektől a nemzetközi NGO-kig. Ez a közéleti aréna sosem homogénizált, hanem magát inkább a régi és az újonnan születő aktorok közötti folytonos újrendeződésben és a viszonyok újból és újból való kialakulásának folyamatában alkotja újra meg újra.” (169–170.) Miszlivetz úgy véli, hogy a régi típusú civiltársadalom-elméletek, és az új típusú alkalmazott NGO-kutatások határterületein a hatáskörök és illetékességek megállapítására volna szükség. A globalizáció és az europaizálódás folyamata szerinte a civil társadalom fogalmának, terepének újraértelmezését hozza magával, kiszabadulását az államok börtönéből és behatolását az újonnan kialakuló globális társadalmi alrendszerekbe. A nemzetállamot a társadalmak egyetlen és végső közösségformájaként felfogó nacionalista ideológiák Miszlivetz szerint ezért a civiltársadalom-elméletek ellenlábasai (186–189.).

Az új világregendet liberális alapelvek homogenitására felépíteni kívánó javaslatokkal vitázva a szerző az interdependenciák sokféleségére és sokszínűségére hívja fel figyelmünket. Miért a civil társadalom melletti elkötelezettség? – teszi fel a szerző a kérdést az egyik tanulmánya címében (219.). Válasza az, hogy mind a neoliberais, mind pedig a neomarxista paradigmák válságban vannak, és ezekkel szemben a civiltársadalom-elméletek diszkurzív-deliberatív demokráciamodelljükkel és a társadalmi önszerveződés jelentőségének felmutatásával (223–225.) az aktív és kreatív transznacionális civiltársadalom-felfogással versenyképesek az integráció kihívásával kialakult szituációban (227–230.). Miszlivetz a civil társadalom reneszánszának lehetőségéről elmélkedik, ami, szerinte az európai állampolgárság intézményesíthet, illetve kellene hogy intézményesítsen (230.).

„A civil társadalom akceptálható politikai program” – írja Miszlivetz (241.). Szerinte az európai civil társadalomról elmélkedni nem utópizmus, hiszen ez a koncepció nem az összes probléma azonnali és végleges megoldásának ígéretével lép fel, hanem éppen csak olyan kreatív káosz megteremtését irányozza elő, amely a problémák megoldására nem a legjobb és végleges, hanem a jelenleginél valamivel jobb állapotot eredményezhetne.

Szerzőnk felfogása és vele a civil társadalmak kortárs elméletei a következő főbb pontokban változtak meg az 1989–1999 közötti időszakban.

1. A civil társadalom 1989-ben ellenkoncepció, amely szemben áll a kommunista rendszerrel; ma az öntörvényű, intézményesített társadalmi szférát jelentő pozitív koncepció.

2. Az átmenetek időszakában a civil társadalom fő aktorai az alternatív társadalmi mozgalmak, ma az NGO-k, a különféle civil kezdeményezések változó sokasága, amely részben intézményes szerepeket ölel fel.

3. Az átmenetek előtt és alatt a civil társadalom ellenséges viszonyban van a politikával; a konszolidálódó demokráciákban az intézményesített interdependenciák sokágú viszonyrendszerében áll vele.

4. 1989-ben és azt megelőzően a nemzetállam és az ellenzéki mozgalmak állnak az elmélet homlokterében, ma a nemzetállam feletti transznacionális szféra, amelyben regionálisan az EU-integráció folyamata jelöli ki a szerepeket.

Hankiss Elemér az esszégyűjtemény bevezetőjében a szerzőt olyan utashoz hasonlítja, aki szeretné racionalizálni a vonat menetrendjét, aki szeretne beszélni, részt venni a menetrend, a program alakításában, ha a szerelvény sokáig és feleslegesen vesztegel az úti cél előtt (Introduction, XVIII.). A hasonlat találó, hiszen Miszlivetz, úgy tűnik, elméletileg és gyakorlatilag is a folytonos utazás állapotában él valamely fontos célok és ügyek érdekében, azokat közelítve. A civilek társadalmának utópiája és realitása megfelelő szerelvény az ilyen, a menetrendek önálló alakításában érdekelt utazók számára, hiszen ez a „trip” sohasem fog véget érni, hogyha az „utópikus menetrendek” szabályai szerint a megérkezés csak a papíron képzelhető el, és a szerző a vonaton ülve is folyton változtathat a menetrenden.

Kuti Éva a Nonprofit Kutatócsoport munkatársaként sok kötet szerkesztője és társszerzője,⁵ a magyar civil szféra nemzetközileg elismert kutatója. Új könyvében az e szférára vonatkozó történeti, jogi, közgazdasági és politológiai ismereteknek szintézisét kívánja nyújtani. A nonprofit szektor elnevezése problémájának ismertetésekor érzékelteti a különböző megismerési érdekek által kijelölt horizontok és jelentés-tartalmak sokféleségét (13–18.):

„Aki az állampolgári kezdeményezések fontosságát kívánta hangsúlyozni, az civil társadalomról, öntevékeny szervezetekről vagy társadalmi önszerveződésekről beszélt; aki az államtól való elhatárolódást érezte kritikusnak, az szívesebben emlegetett nem kormányzati szervezeteket; aki a nonprofit intézménygyűttes önálló szektorként való megjelenését találta fontosnak, az a harmadik szektor elnevezést szerette volna meghonosítani... Sajnos nem akadt közöttünk Kazinczy-kaliberű nyelv-

újító, aki olyan nevet tudott volna találni a szektor számára, amely a nonprofit jelenség teljességét megragadja és kifejezésre juttatja." (15.) Ez a gondolat, amely magyarázza a kötet talányos címét, nem tisztázza, hogy mi mindent is akarunk egy nem létező, illetve általánosan el nem fogadott közös név alá vonni, hiszen: „Az állami alapítású és finanszírozású szervezetek kormánytól való függetlenségéről éles viták folynak. Sokan érvelnek amellett is, hogy az informális, hivatalosan be nem jegyzett civil szerveződések a szektor részének kellene tekinteni." (16.) Miszlivetz kötetének egyik tanulmánya szintén eljátszik az NGO-fogalom sokértelműségén alapuló angol nyelvújítási kísérletekkel (159–183.), és bizony az ott megismert kritikai-ironikus sokféleség aligha tűri el a jó szándékú „mainstream operacionalizálást”, amelyre Kuti törekszik.

A fogalom és a szó homályban maradhat – a „dolog”, a jótékonyosság, az önszervezés, az egyesületek történetileg rekonstruálható fejlődését azonban megismerjük a második fejezetben (18–62.). A jól sikerült szintézis sok, már elvégzett alapkutatás eredményét foglalja össze közérthető formában. Kuti azonban nem csupán didaktikus bevezetést ad a civil szféra magyarországi történetébe – Géza fejedelemtől Orbán Viktorig –, hanem általánosabb megállapításokat is tesz. A történet első felében helyesen összegzi, hogy „a katolikus egyház volt a főszereplő” (53.), azonban adós marad az egyház–civil társadalom–állam szentháromsága történetileg változó viszonyrendszerének konceptualizálásával, pedig az Molnár Tamás magyarul is megjelent. A liberális hegemonia című kötetében kifejített civil társadalom elmélete-történcte alapján⁶ vagy azzal vitatkozva egyszerű feladat lenne. Kuti saját diagnózisa a magyar fejlődésről azonban érdekes, sőt szerintem provokatív, vitára serkentő eredményekre vezet. A „magyar egyházakat még a hatalom (kommunista – Sz. M.) nyilvánvaló vallásellenessége és kifejezetten represszív politikája sem bírta rá, hogy vállalják az ellenzéki szerepet. Híveik nem... kapták meg azt a lelki és erkölcsi támogatást, amelyre lengyel sorstársaik az ottani katolikus egyháztól számíthattak. Ebből... az is következett, hogy még nagyobb szükség volt az elemi értékek és az önazonosság megőrzését szolgáló, a társadalom érdekeit, törekvéseit megfogalmazó és azok képviselésével is megpróbálkozó világi civil szervezetekre. Némiképp hasonló az, amit az állam és a társadalom viszonyáról mondhatunk. Az országnak rendkívül kevés... olyan kormánya volt, amely a lakosság teljes bizalmát élvezte volna. Állam és társadalom konfliktusai mélységüket és gyakoriságukat tekintve a különböző periódusokban erősen különböztek egymástól, nem sokat változott viszont az, hogy a független állampolgári szerveződések iránt mindig megvolt az igény, ha mozgásterük az idők során sokat változott is.” (55.) Kuti diagnózisa a magyar fejlődésről tehát nagyon hasonlít Molnár Tamás katolikus társadalomfilozófus fent említett szentháromságtanára: a civil társadalom, az állam és az egyház(ak) hatalommegosztását zérus összegű játéknak tekintve Molnár a civil társadalom modern túlhatalmáról beszél a szekularizáció következtében megrendülő egyházzal és a liberális demokráciában korlátozott államhatalommal szemben. Csakhogy Kuti eltérő premisszákból jut

hasonló következtetésre, mivel nála az önmagában (?) gyenge vagy az állam által meggyengített egyházzal, valamint a társadalom bizalmát nélkülöző (és ezért gyenge, ám) hatalmas állammal szemben értékelődnek fel a civil társadalom szekularizált, nem hierarchizált közösségformái. Érdekes lenne a vita erről Molnár és Kuti között – reméljük, egyszer gazdagítják vele a magyar és az egyetemes civil társadalom elméletét – és nem ártana, ha Kuti és Miszlivetz is kicserélnék egyszer eszméiket az NGO fogalom értelméről.

A fontos civil szervezetek sokat szenvednek a kommunista rendszerben és a prekommunista autoriter rendszerekben az államtól – ebben Miszlivetz, Kuti, Molnár Miklós és Arató András is egyetértenek.

Kuti Éva könyvének harmadik fejezetében az eltelte tíz év vitáit a nonprofit szektor aktuális gazdasági és jogi szabályozási kérdéseiről eleveníti fel, illetve a nonprofit törvénynek a problémáit, érzékeltetve az alternatív megoldások, a különféle koncepciók tudományos és politikai ütközéseit. E rész jól szerkesztett, áttekinthető táblázataiból a területet jól ismerő és az azzal csak most ismerkedő egyaránt profitálhat, megismerheti a magyar nonprofit szféra szabályozását. Kuti megvonja az empirikus közgazdasági és szociológiai felmérések alapján az új szabályozás mérlegét: „befejezetlen történetnek” (84.) nevezi a jelen állapotot, amely szerinte további változások terhét hordozza. A szerző ezen kívül a megoldásra váró szabályozási kérdések sokaságát tekinti át (88–98.).

A politológus számára Kuti munkája nagyon jó áttekintés – egy adott politikaterületnek, a „policy”-nak – történeti, jogpolitikai, gazdaságpolitikai szempontból, a negyedik fejezet pedig közvetlenül a kormányzati szféra és a nonprofit szektor viszonyáról szól. Kuti könyvét a Fidesz-kormány első évében adta nyomdába, így e kormányzat nonprofit szférát, illetve szabályozását érintő gyakorlati politikai változtatásait még nem ismerhette, ezek mérlegét e kötetben még nem lehetett megvonni. Könyvének végén Kuti különböző scenáriókat, prognózisokat, ideáltípusokat vet össze a nonprofit szféra magyarországi fejlődésének trendjeiről: a kormányzati dominancia, az államcentrikus, illetve a kormányzat és a szektor partneri modelljét (197–205.). Valószínűsíthető, mivel ezek ideáltípusos modellek, ezek valamilyen keverékét, „policy mix”-et lehet majd pár év múlva diagnosztizálni a Fidesz-kormányzat tényleges, gyakorlati lépéseinek összefüggő, tapasztalati alapú áttekintésében. „Kormányzati politika, vagy kormányzati politikák?” – veti fel a policy-elemzők számára kedvesen csengő, általános érvényű kérdést Kuti (108.), és a kormányzati bürokráciák, reszortok, valamint nyilvánvaló pártdominanciák szerinti különbségek meglétére utal az adott politikaterülettel kapcsolatosan: aligha várható ugyanis, hogy a belügyi igazgatás és a kulturális igazgatás területén egységes politika érvényesüljön a civil szervezetekkel kapcsolatosan, akár egy egy párti vagy egy párt által dominált kormány politikájában. Kuti érdekesen mutatja be a szaktárca és a pénzügyi igazgatás között más politikaterületeken is feszülő érdek- és szemléletkülönbségek gyökereit és következményeit a szektor működése szempontjából (108–115.). A nonprofit szektor politikai környezete tovább tagolható a központi állami szervek, az önkormányzatok

és a nemzetközi politikai színtér szerint, és ha mindezeket még tárcák, illetve nonprofit szervezeti típusok (pl. alapítvány, egyesület, közalapítvány) szerint is tagoljuk, akkor azt láthatjuk, hogy a szféra sajátos „minipolitikája” hasonlóan tagolódik, mint az egyéb politikaterületek (115–129.).

Az ötödik fejezetből, amely Kuti saját, a KSH- és egyéb vizsgálatok alapján megszerkesztett társadalmi térképét tartalmazza a magyar nonprofit szféráról, megismerhetjük a szektor tevékenységi körök, jogi formák, bevétel és foglalkoztatás szerinti megoszlásainak aktuális képét. „Majd minden elemzőnek 'megvan a saját nonprofit szektora'...” – írja Kuti (138.), aminek olvastán eltölthet minket a kétely a társadalmi tények objektivitását illetően.

Kuti Arató András, Molnár Miklós és mások alapján a nonprofit szervezeteket mint a civil társadalom intézményeit értelmezi – kár hogy Miszlivetz könyvét ekkor még nem olvashatta. Arra következtetésre jut, hogy: „A szoros kormányzati ellenőrzés alatt működő, állami funkciókat ellátó és valójában vállalkozásként, bár nonprofit formában működtetett szolgáltatószervezetek értelemszerűen nem tekinthetők a civil társadalom intézményének. Nem lehetünk azonban ilyen szigorúak a szektor sok ezer kisebb-nagyobb szervezetével, amelyek egyáltalán nem fenntölt célok érdekében, hanem nagyon is gyakorlatias megfontolásokból szerveződik. Az ilyen 'földhözragadt' próbálkozások jelzik igazán, hogy az állampolgárok széles körének vannak saját válaszkísérletei az égő társadalmi problémákra, s ezek a válaszkísérletek gyakran öltenek nonprofit intézményi formákat. A magyar nonprofit szektor nagy része ebben az értelemben mindenképpen 'civil', egyáltalán nem 'infantilizált', nem vár se csodára, se állami beavatkozásra, bár ez utóbbit időnként megpróbálja kikényszeríteni.” (145.) A hosszabb idézet üzenete nagyon hasonló Miszlivetz konklúzióihoz: a demokráciában a civil szerveződés nem állam elleni, államfüggetlen, hanem sajátos, interdependens viszonyban áll vele; állam által szabályozott szféra, amely maga is hatással van és igyekszik lenni bizonyos állami tevékenységekre – például éppen a nonprofit szektor szabályozására. Kuti érdekesen tipologizálja a nonprofit szervezetek döntéshozók befolyásolására irányuló stratégiáit. Elkülöníti

- a kikényszerítés stratégiáját,
- a kezdeményező jellegű nyílt érdekérvényesítést,
- a védekező jellegű nyílt érdekérvényesítést és
- a beépülés stratégiáját.

Részletesen elemzi ezek mibenlétét (146–152.), majd megállapítja, hogy a „lehetőségek ablakai” Magyarországon most éppen nyitottak, hiszen „a jóléti szolgáltatások rendszere átalakulóban van, s ennek következtében a nonprofit szektor gazdasági szerepe is jelentősebbé válik” (152.). A nonprofit szektorral kapcsolatos aktuális problémák és kihívások áttekintésének szentelt hatodik fejezet érdekesen veti össze a problémák szakértői és politikai megítélésének különbségét (168–177.), ami közvetve tanulságokkal szolgál a *Politikatudományi Szemle* jelen évfolyamában dülő, a politika és a szakértői agytrösztök magyar viszonyairól fo-

lyó vitákhoz. Más szemszögből más tűnik megoldandó feladatnak, és ezeket a szemléleti különbségeket nagyon tudatosan kellene el- és felismerni akkor, amikor politikai tanácsot kérnek vagy kapnak a politikusok és a bürokraták a kutatóktól, a szakértőktől. Ez a rész ismét saját, interjú alapkutatásokon alapul, ami hitelessé és tanulságossá teszi, ismétlem, nemcsak a nonprofit kutatók, hanem általában a politológusok, a politikai szakértők számára is.

A közeljövő legfontosabb kihívásait 1998-ban így látta Kuti Éva (szerintem érvényes ez még 1999-ben is):

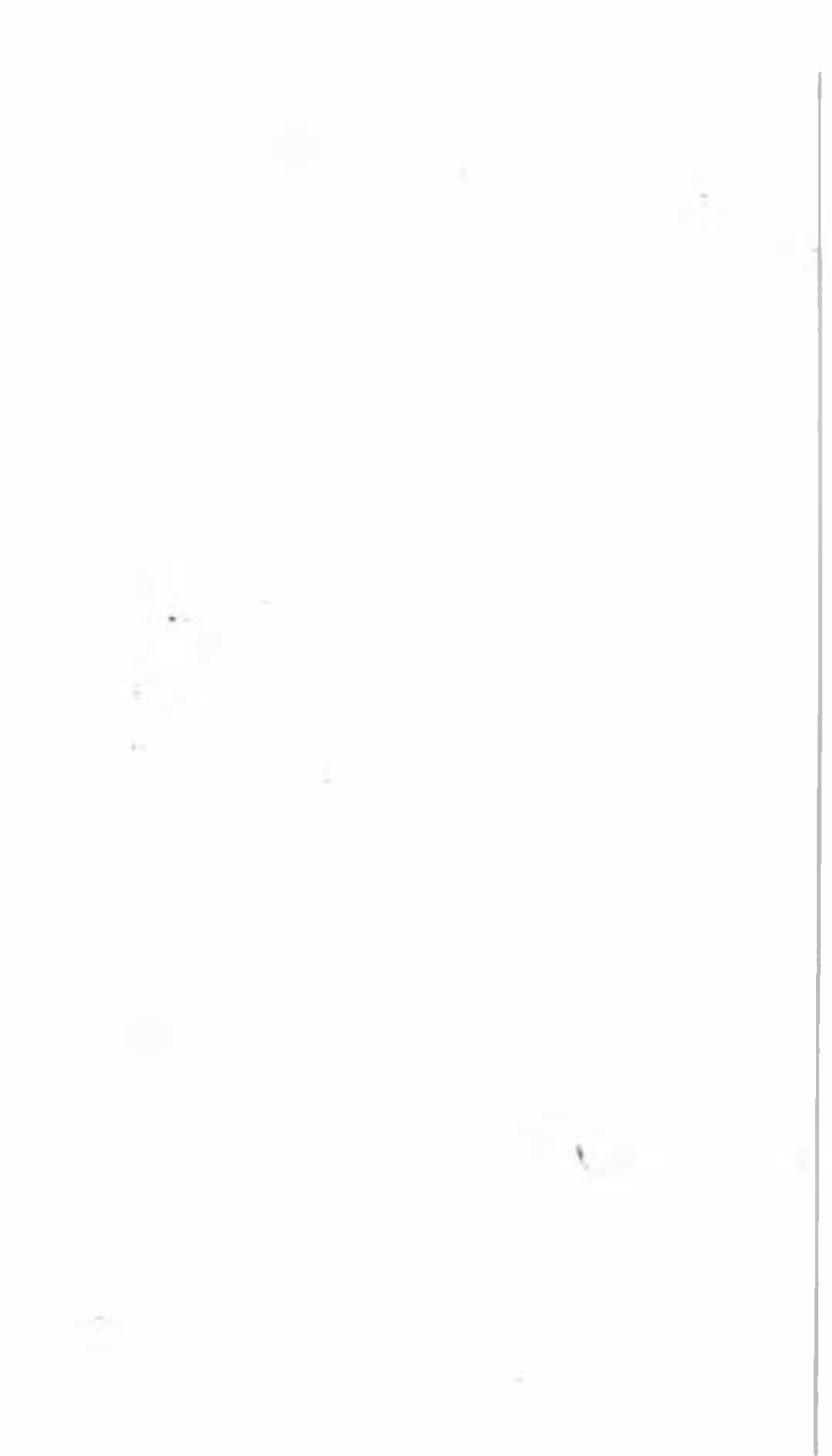
- A szabályozási környezet stabilizálása.
- A kitűzött célok és a gazdasági lehetőségek összehangolása.
- A szakmai színvonal problémája.
- Az identitás problémája, etikai és morális kihívások.
- Integrációs kihívások.

A részletes elemzések (177–189.) alapján az első, a negyedik és az ötödik pontokban találunk átfedést Miszlivetz diagnosztikájával, ami nem rossz arány a kiindulópontok nagymértékű eltéréseit tekintetbe véve. Főként az ötödik, az integrációs kihívás értelmezése jelentős szempontunkból, mert úgy tűnik, változatos jelenünk nem csupán a „jövőbe nyúló múlt” (190–194.) problémáitól terhes, azaz a régióra jellemző etatiszta, később kommunista módon szervezett hagyományok továbbélése – gondjaitól – ezek fontosságában, mint láttuk korábban, Miszlivetz és Kuti egyetértnek –, hanem a jövőtől is, az europaizálódás, az integráció kihívása miatt. Reméljük vagy féljük, de ahogyan távolodunk a demokratizálódás ugrópontjául szolgáló 1989-től, és ahogyan közeledünk a kétezervalahányban feltehetően bekövetkező EU-csatlakozáshoz, úgy egyre inkább valószínűsíthető, hogy a társadalmi problémák gyakorlati megoldásaiban és elméleti megközelítésükben is egyre inkább az integrációs kihívás hatása erősödik fel a társadalmi-politikai folyamatok meghatározásában, és csökken a demokratizálódás kezdőpontjának determinációs ereje. A jövő a jelen, hiszen távolodunk a kommunista múlttól, és közeledünk valamihez, amit még nem ismerünk, és hatásait nem tudjuk. Az EU-csatlakozás remélhetőleg a civil társadalom erősödését, civilizálódását eredményezi, ami azonban, ahogy Miszlivetz és Kuti egyaránt differenciáltan látja és látatja, egyaránt magában hordozza a sikerek és kudarcok kódjait. Előtérbe kerülhet „az állami dominancia forgatókönyve” (202–204.) az állam szerepét megnövelő integrációs megoldásban, de a „partneri viszony” (204–205.) forgatókönyvének alkalmazása sem kizárt, ha az EU önmaga és jövődő partnerei számára a kommunikatív-deliberatív demokráciamodelt írja elő, és például az európai állampolgárságnak a Schmitter-féle közvetlen demokratikus, az egyének és az EU-szintű civil szervezetek közvetlen kapcsolataira épülő alternatív javaslatokból valami realizálódik. Mint Kuti írja: „Az állam tevékenységével szemben 'hivatalból' kritikus, nehezen kiszámítható, sokszor irracionálisan viselkedő, emocionálisan érvelő civil szervezetek minden kormány számára kényelmetlen partnernek számítanak.” (196.) Állam és civil szféra „lövészárkok-barátkozása” vagy tartós, intézményesített partneri viszonya kerekedik felül a további fejlődésben? A múlt hagyománya, a

katakomba-kultúra már nem folytatható, a jóléti állam nyugati vívmányai pedig még nincsenek jelen. Az EU is csak nehézkes kooptációval áll elő, terhelik ezt az állam válságával motivált de facto csatlakozások a Balkánról, ahol államszervezet híján nemzetközi segílyre épül az ellátás és a közigazgatás. Ilyen környezetben vajon ki akarja meggyengíteni az erősnek tűnő kormányokat a bizonytalan civil szféra előnyére? Talán majd maga a kormányzat, avagy a belső és külső válságok csapásai alatt a demokratikus kísérletezésre aligha motivált EU? Kérdőjelek, félcímek, remények, amelyek mind valamennyire a civil szférához kötődnek. Szép számmal ismerkedhetünk meg velük a két szerző más más megközelítéssel, de e szempontból hasonló konklúziókra vezető, befejezetlen utazásából a magyar „Civilában”, ahol a menetrendeket menetközben kell minden utazónak elkészíteni – de a vonat késéséért senki sem vállalja a felelősséget.

JEGYZETEK

- ¹ Arató András, 1999. *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Budapest: Új Mandátum
- Mary Kaldor, 1998. *Transznacionális civil társadalom*. In: Miszlivetz Ferenc (szerk.): *Közép-európai változatok*. Szombathely: Savaria University Press, 115–134.
- Adam Seligman, 1997. *A civil társadalom eszméje*. Budapest, Kávé
- Molnár Miklós, 1996. *Civil társadalom és akiknek nem kell*. Budapest: Educatio
- Molnár Tamás, 1993. *A liberális hegemonia*. Budapest: Gondolat
- ² Kaldor, i. m.; Philippe C. Schmitter, 1998. *Politikai Európa és szociális Európa*. In: Miszlivetz Ferenc (szerk.): *Közép-európai változatok*. Szombathely: Savaria University Press, 89–115.
- ³ Norbert Elias, 1987. *A civilizáció folyamata*. Budapest: Gondolat
- ⁴ Ralf Dahrendorf, 1991. *Die gefährdete Civil Society*. In: Krzysztof Michalski (Hrsg.): *Europa und die Civil Society*. Stuttgart: Klett-Cotta, 247–264.
- ⁵ Kuti Éva, (szerk.) 1992. *A nonprofit szektor Magyarországon*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport
- Kuti Éva–Marschall Miklós, (szerk.) *A harmadik szektor*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport
- A magyar kutatást vezette és egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat számára végezte: Lester M Salomon–Helmut K. Anheier (szerk.), 1995. *Szektor szülenenk*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport
- ⁶ Molnár Tamás, i. m.



ABSTRACTS

PÉTER PACZOLAY

THE POLITICAL LEGITIMACY OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

The political legitimacy of the Court of Justice of the European Communities (ECJ) should be approached in a differentiated way. Those jurisdictions of the Court can be quite obviously justified that are explicitly based on the texts of the founding Treaties. In these cases the Court acts as the law-applying organ of the Community. More serious legitimacy problems emerge when the Court functions as constitution-builder, integrative force and defender of basic rights.

The Court plays a very important role as a policy-maker within the Community by strengthening the Community's legal order, by extending EU policies, by maintaining the interinstitutional balance of Community organs.

The Court's activism is mostly justified by its silent acceptance and subsequent approval even in the treaties. But the recent amendments of the Treaties reveal also quite a lot of reservations against the Court's efforts to create a unified legal order. This can be exemplified by the growing number of opt-outs. The Court emphasizes the necessity of uniformity in the interpretation and application of EC law. If member-states can use their opt-outs it could mean that some decisions of the Court will not be binding on them. Moreover, different standards of judicial protection will apply to nationals of different member-states in visa, immigration and asylum politics.

The deficit in the legitimacy of the Court derives partly from unresolved problems of political and legal theory, such as the conflicting views on the existence of a European constitution. The European Union at its present stage has already altered the nature of the member states and their legal systems. The European Community is a political entity that does not fit into any accepted category of government. A further challenge is to explain the nature of the Union. Our present concepts are unable to give those explanations, therefore some scholars refer to them as postmodern forms of State. The post-modern state is abstract,

fragmented, lack of overall coherence, with diffused activities and processes, rather than with firm structure and fixed institutions.

The paper finds convincing the pluralist theory in explaining the special relation of Community law and member-state law. At least two or (with the legal order based on the European Convention of Human Rights) three legal systems are overlapping, meaning, contrary to Kelsen monism, that they are simultaneously valid on the same territory. According to the doctrine developed by the ECJ, the Community constitutes a new legal order, neither a subordinate part of the laws of the Member-states, nor simply a sub-system of international law, and it interacts with the systems of each of the member-states. The European Community can be regarded as a complex interaction of overlapping legalities. Recently, elements of diversity and fragmentation are increasing in the EU legal order.

ANDRAS LÁSZLÓ PAP

ETHNICITY AS A BASIS FOR POLITICAL REPRESENTATION

The paper is dedicated to the examination of the issue of representation of ethnic minorities in Parliaments, and is aimed at bringing together and outlining the applicable theoretical and practical arguments for and against attempts implementing minority-representation within a unicameral Parliamentary system. The core question is whether or not claims for minority parliamentary representation, functioning outside the terrain of ordinary political and electoral requirements, are permissible; and how can they be justified with convincing arguments within the theoretical framework of constitutionalism?

In the first, theoretical part, after a brief encounter on the most widely applied forms of minority representation in legislative organs, a thorough scrutiny of the traditional liberal arguments against the granting of *sui generis* ethnic minority mandates in unicameral parliaments will be provided. Following that, the fundamental characteristics of and justifying reasons for an "ethnic balance"-based state structure, as one type of a solution for providing and securing *de facto* minority rights (as opposed to formal declarations for virtual equality) will be examined.

Thereafter, having elaborated the fundamental constitutional-theoretical differences between the "representation" and the "ethnic balance"-based form of minority representation and parliamentary existence, an international (mostly former Yugoslavian legislative history-focused) survey on the various applied forms and systems of minority representation; and an assessment of some of the Hungarian legislative possibilities of the issue will be provided.

SZABÓ, MARTON

POLITICAL SCIENCE IN JOURNALISM IN THE NINETIES OF HUNGARY

Political science as a modern social science was born in Hungary in the 1990s, naturally not ex nihilo (Lanczi 1994), but it can be stated that by the end of the decade its institutions, forums, schools and international relations have developed, or, are in the making (Balogh 1999). However, Hungarian political science after the systemic change has not only been organised in keeping with academic and university norms, but also on the basis of the principles of journalism and of the discourse of the intelligentsia, which has been subject to continuous and heated debates, and its assessment has constituted an organic part of the discussions on the nature of political science (Agh 1993; Csizmadia 1993; Gombár 1994; Hülvely 1994; Lanczi 1993; Pokol 1993; Schlett 1994; Tokes 1993). It was seen by many that the cultivation of political journalism was one of the major obstacles in the spread of academic norms, because it takes away space and time from scholarly work. It nurtured the belief in the public and in the decision-makers of science policy that political science was actually "an apparent discipline of journalists", and it was hoped that after some "fervent" years of systemic change the pressure as well as attraction of journalism would disappear. However, these expectations were not justified, and the gusto of social scientists for journalism has not been reduced in the 90s either. In the Hungary at the turn of the millennium there exists a significant political science in journalism, having a considerable influence on public thinking, besides an increasingly vigorous academic political science. I call the phenomenon by the above term so that I may distinguish the political journalism of social scientists from the public politicking of other people.

HELYREIGAZÍTÁSOK:

1. Az 1999/3-as számban Szabó Tibor *Franciaország politikatörténetéről és a francia politikatudományról* című könyvrecezenziójának első mondatából sajnálatos módon kimaradt a „francia” szó, s így a mondat félreérthetővé vált. A helyes mondat így szól: „A magyar politikatudományban alig esik szó a francia politikáról és politikatudományról.”

Ezúton kérünk elnevezést a Szerzőtől és az Olvasóktól!

2. Előző számunkban *Friedbert W. Rub* *Az állami intézmények kiejelése a posztkommunista demokráciákban* című tanulmányából kimaradt két hivatkozás. Ezeket most pótoljuk

24. oldal: A Stephen Holmes-tól származó idézet megtalálható:

Holmes, Stephen, 1994. *The End of Decommunization. East European Constitutional Review*, 3-4. sz. 33-36.

27-28. oldal: „A külső résztvevők szerepe...” A bekezdésben foglalt megállapítások, illetve Agh Attila hivatkozott megjegyzése megtalálható:

Hyde-Pryde, Adrian G. V., 1994. *Democratization in Eastern Europe. The External Dimension*. In: Pridham, Geoffrey-Vanhancn, Talu (ed.): *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*. London-New York: Routledge, 220-252.

CONTENTS

PAPERS

<i>Paczolay, Péter: Political Legitimacy of the Law Court of the European Communities</i>	5
<i>Papp, András László: Ethnicity as a Basis of Political Representation. Notes on the Issue of the Parliamentary Representation of National and Ethnic Minorities</i>	23
<i>Honszki, Gabriella-Kurtán, Sándor: The Hungarian Parliamentary Elites: Democratisation and the Change of Elites</i>	49
<i>Szabó, Marion: Political Science in Journalism in the Nineties of Hungary</i>	81

DISCUSSION

<i>Csizmadia, Ervin: Brain Trusts and Political Competitiveness. Reflections on Contributions</i>	95
---	----

ORIENTATION

<i>Gulyás, Mónika: The Institution of Plebiscite – in a Historical-Comparative Perspective</i>	107
--	-----

BOOKS

<i>Szabó, Máté: Civil Society, Civil Initiatives, Non-profit Sector</i>	133
---	-----

NEWS	149
------------	-----

INFORMATION	181
-------------------	-----

ABSTRACTS	197
-----------------	-----
