



De iuris prudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

IV. évfolyam

2010/3-4. szám

Kiadja:

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék
dieip@dieip.hu

Cím:

6722

Szeged

Rákóczi tér 1.

Tel. / fax: 62/544-386

Főszerkesztő: Paczolay Péter

Társszerkesztők:

Tóth J. Zoltán

Fejes Zsuzsanna

Kovács Endre Miklós

Technikai szerkesztő:

Bunda Péter

HU ISSN: 1789-0446

Tartalomjegyzék

Csink Lóránt:

Van-e válasz minden kérdésünkre? Gondolatok az alkotmány zártóságáról..... 2

Fekete Sándor:

Civil közösségi hálózatok erőforrás vizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében..... 11

Feketéné Pál Enikő:

Miénk a pálya? A nők szerepvállalásának esélyei a közigazgatásban és a politikában..... 35

Fónai Mihály:

A települési problémák és lakossági szükségletek lehetséges hatása a helyi politikára 49

Franczel Richárd:

A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon..... 73

Kákai László:

Lokális szerveződések hálózatosodása és az önkormányzatok..... 99

Paár Ádám:

A nyugat-európai liberális pártok és a magyar liberalizmus a 21. század elején..... 118

Pásztor Miklós:

A magyar közpolitika 139

Pócza Kálmán:

Referendum a képviseleti demokrácia megújításáért? – Brit lépések a közvetlen demokrácia felé 155

Révész Béla:

Az állambiztonság a nemzetbiztonságban: a titkos szolgálati átalakulás 165

Rixer Ádám:

Jog és válság – A mai jog válsága – a válság joga és az új természetjog..... 184

Smuk Péter:

Szervezetalkítási vagy zsákmányszerzési hatáskörök? 226

Szabó Tibor:

Globalizáció-elméletek és instabilitás 239

Tóth Károly:

... és az Alkotmánybíróság? 253

Virág Attila:

Az új energiapolitikai koncepció és a Déli Áramlat projekt közpolitikai elemzése a parlamenti kormányzás tekintetében..... 265

*Csink Lóránt egyetemi adjunktus,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék*

Van-e válasz minden kérdésünkre? Gondolatok az alkotmány zártságáról¹

A jelen politikai környezetben gyakran felvetett kérdés, hogy az alkotmányozó hatalomnak vannak-e korlátai. A legtöbben ezt a kérdést tartalmi oldalról közelítik meg, és azt vizsgálják, hogy melyek azok a természetjogi elvek, emberi jogok, amelyektől az alkotmányozó sem tekinthet el. Jelen összegzés a kérdést más szempontból vizsgálja: arra keresi a választ, hogy melyek azok a dogmatikai kötöttségek, amelyektől az alkotmányozó nem tekinthet el.

Van-e válasz minden kérdésünkre? E filozófikus és bevallottan költői kérdés az élet valamennyi területén feltehető. Gyakran tapasztaljuk, hogy vannak problémák, amelyeket nem tudunk megoldani, és vannak kérdések, amiket nem tudunk megválaszolni. Ez azonban nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az adott problémát, kérdést *nem is lehet* megoldani, illetve megválaszolni. Könnyen előfordulhat az is, hogy létezik válasz a kérdésre, csak az ismereteink hiányosak ahhoz, hogy az elvi választ meg is találjuk.

Fontos tisztázni, hogy a – jelenlegi ismereteink alapján nem megválaszolható – kérdés elviekben megválaszolható-e. Ha igen, akkor az ismereteinket kell növelni, ha nem, akkor viszont ez hiábavaló. Ez sem jelenti azt, hogy bele kell nyugodni a „megoldhatatlanságba”; csupán annyit, hogy más logikai rendszert kell találni a kérdés rendezéséhez.

Ez a probléma mind a természettudományokban, mind a filozófiában felmerül. A világegyenlet (*Theory of Everything*) hívei szerint a jelenségek megismerhetők és – ami még fontosabb – összekapcsolhatóak, ezáltal az újonnan felmerült kérdések is a rendszeren belül megválaszolhatóak. Ez az elv (kimondva, kimondatlanul) az ókori görög gondolkodásra támaszkodik. Arisztotelész és Platón szerint az emberben megtalálható „jobbik ismerettel”,

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

isten résszel a világ megismerhető.² Arisztotelész és Platón közötti lényeges különbség az volt, hogy ez az ismeret ténylegesen is megszerezhető-e, vagy csak elvi síkon létezik. Abban viszont egységesek voltak, hogy a világ megismerhető, a felmerült kérdések megválaszolhatók.

A világegyenlet erőteljes cáfolatára a XX. század első felében került sor. Kurt Gödel 1931-ben megjelent nemteljességi tételének (*incompleteness theory*) lényege szerint egy logikai rendszer sem lehet egyszerre teljes (azaz minden rendszeren belül feltett kérdés megválaszolható) és ellentmondásmentes. Azaz, ha a logikai rendszer ellentmondásmentes, akkor biztosan maradnak nyitott kérdések, ha pedig ilyenek nincsenek, akkor szükségszerűek az ellentmondások.³ Bár a tételt Gödel a természettudományok világára írta le, jelentősége, hogy túlmutat az adott tudományterület keretein, és *minden* logikai rendszerre kiterjeszhető.

1. Az „egyetlen helyes válasz” doktrínája

A jog is logikai rendszer; a gödeli probléma tehát nem korlátozódik a tudományok meghatározott körére, hanem kihat a jogtudományra is. Ennek pedig gyakorlati jelentősége van: Mind a bírászkodás, mind az alkotmánybírászkodás során felmerülnek első ránézésre megválaszolhatatlannak tűnő kérdések, így szükséges eldönteni, milyen hozzáállást tanúsítson az, akinek a kérdés eldöntése a feladata.

A jogtudományban jelentős szerepe van az „egyetlen helyes válasz” doktrínájának, amelynek a lényege, hogy a jog, a rendelkezésre álló jogforrások összessége, minden kérdésre választ ad – s csupán egyetlen helyes választ ad – a hozzáértő számára. „Hiba” csak az ismereteinkben és a képességeinkben lehet, ha ezt mégsem találjuk meg.

Az elv központi gondolata, hogy ha a jog működőképes akar maradni, akkor nem a „helyes”, hanem a „végleges” választ igényli. A jog racionalitásába vetett hit és a jogbiztonság, valamint a jog kikalkulálhatósága iránti igény magyarázza a jogászok ragaszkodását az egyetlen helyes válasz lehetőségéhez.⁴ Meg kell azonban jegyezni, hogy a jogi válasz „véglegessége” nem öncél; ideális esetben a „helyes” válasz válik véglegessé. Ez nyilvánvalóan kimutatható a jogorvoslatok rendszerében; mind a rendes, mind a rendkívüli jogorvoslatok körében a jogalkotónak és a jogalkalmazónak mérlegelnie kell, hogy mennyit

² Arisztotelész ezt mind a természettudományokra, mind a filozófiára értette. Az előbbi a Fizika, az utóbbi a De Anima című művében érhető tetten. Platónnál a kérdés a Timaiosban jelenik meg.

³ A tétel leegyszerűsítő ismertetését lásd Mérő László: Új észjárások. Tercium, 2001, 113. p.

⁴ Szabó Miklós: Ars Iuris. A jogdogmatik alapjai. Prudentia Iuris, Miskolc, 2005, 53. p.

áldoz a véglegességből a helyesség érdekében, és fordítva: meddig hajlandó keresni a helyes választ és közben függőben hagyni a problémát. A helyesség pedig – Jakab András elméletét alapul véve – két részre osztható. Egyrészt akkor helyes a jogi döntés, ha az jogon kívüli (igazságossági, gazdaságossági) szempontból is elfogadható, másrészt akkor, ha valamilyen jogi autoritásra (a magyar jogi kultúrában: normaszövegre) visszavezethető.⁵

Az „egyetlen helyes válasz” tételének gyakorlati jelentőségével és hasznosságával nehéz lenne vitatkozni, hiszen az következik belőle, hogy minden jogi kérdést el lehet és el is kell dönteni. Ebből azonban még nem következik, hogy a tétel igaz lenne. Sokkal valószínűbb, hogy az „egyetlen helyes válasz” elve fikció, amelyet akkor is alkalmazni kell, ha a valóságban nem állja meg a helyét.

2. A gödeli probléma az alkotmánybíráskodásban: az alkotmány zártsága

Az alkotmánybíráskodás gyakorlatában a gödeli kérdés legtöbbször úgy merül fel, hogy lehet-e joghézag alkotmányban. Ez az alkotmánybíráskodás tekintetében azért különösen fontos, mert – a tevékenység jellegéből kifolyólag – az alkotmányt axiomatikusnak kell tekinteni, végső soron a probléma megoldását az alkotmányra kell visszavezetni. Ha az alkotmányban lehet joghézag (azaz előfordulhat olyan helyzet, hogy az alkotmány az adott kérdés tekintetében nem ad útmutatást), akkor az alkotmánybíráóság – elveszítve zsinórmértékét – mentesül ama kötelezettsége alól, hogy döntsön a norma alkotmányosságáról. Viszonyítási pont hiányában ugyanis az ilyen döntés lehetetlen.

A kérdést tovább élesíti, hogy az alkotmány a jogforrási hierarchia csúcsán áll. Az alkotmány (mint zárókő) zártsága tudja biztosítani az egész jogrendszer zártságát a jog kelsenii alapon történő, fokozatos, hierarchikus felépülése révén.⁶

Abból, hogy az alkotmánybíráóságok kötve vannak az alkotmányhoz, egyértelműen következik az is, hogy az alkotmányhoz nem tehetnek hozzá, és abból nem vehetnek el: azaz nem semmisíthetnek meg alkotmányi rendelkezéseket, és nem állapíthatnak meg alkotmányi szintű mulasztást. A magyar Alkotmánybíráóság gyakorlatában e tekintetben alapdöntésnek számító 23/1994. (IV. 29.) AB végzés megállapította: „az Alkotmánybíráóság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely

⁵ lásd Jakab András: Az alkotmányértelmezés módszerei. <http://www.szazadveg.hu/kiado/szveg/47jakab.pdf>

⁶ lásd Sólyom László: A magyar Alkotmánybíráóság önértelmezése és Hans Kelsen. In. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya. Gondolat, Budapest, 2007. 442-443. pp.

rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavzatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani”.

Az Alkotmánybíróságnak tehát a rendelkezésére álló normaszöveget kell alkalmaznia. Azt viszont alkalmaznia kell. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányt zárt és ellentmondásmentes rendszernek tekinti, amelyben nem lehet joghézag.⁷ Ezt jeleníti meg az Alkotmány zártságának (egységének) az elve. Ezt az elvet előre vetíti a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó, és azt megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozat. E határozatában az Alkotmánybíróság a következőket rögzítette: „Az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése azt állapítja meg, hogy az élettől és az emberi méltóságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani. E tilalom megfogalmazása egyben megengedte az élettől és az emberi méltóságtól történő nem önkényes megfosztást. A halálbüntetés törvényi megengedése alkotmányosságának megítélésénél azonban az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése az irányadó, amelyet az Országgyűlés az 1990. június 19-én elfogadott és június 25-én hatályba lépett 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdése iktatott az 1989. október 23-án kihirdetett 8. § (2) bekezdése helyébe. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk-nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg. Ezért megállapította ezek alkotmányellenességét és megsemmisítette ezeket”

A határozathoz csatolt különvéleményében *Schmidt Péter* úgy foglalt állást, hogy az Alkotmány 8. és 54. §-ai egymásnak ellentmondó részeket tartalmaznak. A többségi döntésből azonban az következik, hogy ilyen ellentmondás nem lehet az alkotmányban.

Az alkotmány zártságának az elve a köztársasági elnök jogállását vizsgáló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos véleményekben került kifejezetten rögzítésre. *Szabó András* és *Zlinszky János* a következőkre hívták fel a figyelmet: „[a]z

⁷ Csink Lóránt – Paczolay Péter: A törvényhozói mulasztás problémái az alkotmánybíráskodásban. In: Szabó Imre (szerk.): *Ius et legitimitas*. Tanulmányok Szilberek Jenő 90. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 188. p.

Alkotmánybíróság a szigorú nyelvtani jogszabáylelemzés alapján mondhatná, hogy valamely, az államszervezetet alapjaiban érintő kérdésben, vagy az állampolgárok alapvető jogait érintő kérdésben az Alkotmány nem ad eligazítást, joghézag áll fenn. Ám ebben az esetben éppen alapvető feladatát tagadná meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zárttságát biztosítsa. Az Alkotmány az államhatalom letéteményeseitől független, ezzel a hatalommal nem rendelkező, választott testületre bízva a jogrend zártságának, belső összhangjának a biztosítását: ezzel kívánja elérni, hogy az alkotmányos hatalommal rendelkező, a törvénynek alávetett tényezők között a hatalmi súrlódás elkerülhető, az állampolgárok jogbiztonsága pedig teljes legyen”.

Később ezt az elvet átvette – és a többségi határozatba emelte – a köztársasági elnök kinevezési hatáskörét vizsgáló 36/1992. (VI. 10.) AB határozat: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit, vagy az alapjogkorlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.”

Az alkotmány zártságának tehát két következménye van:

- az alkotmány teljes, azaz nincs benne joghézag, minden alkotmányjogi kérdésre választ ad;
- az alkotmány ellentmondásmentes, azaz nincs benne koherencia-zavar, belső ellentmondás.

3. Az alkotmány zártságának elve az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatában

1992. után az Alkotmánybíróság az alkotmány zártságának az elvére kifejezetten nem hivatkozott. Ez azonban természetesen nem jelenti azt, hogy az elv nem él az alkotmánybírósági gyakorlatban, több döntésen (illetve különvéleményen és párhuzamos indokoláson) érződik az elv érvényesülése, vagy épp tagadása.

1. Ez utóbbiak közé tartozik *Holló András* alkotmánybíró 48/1998. (XI. 23.) AB határozathoz (2. abortuszhatározat) fűzött párhuzamos indokolása. Ebben azt teszi fel előkérdésként, hogy megsemmisíthető-e az olyan törvény, amely *tartalmilag nem alkotmányellenes, de Alkotmányt kiegészítő normát tartalmaz*. Az alkotmány zárttsága szempontjából azonban nem az a fő kérdés, hogy megsemmisíthető-e az ilyen törvény, hanem hogy egyáltalán létezhet-e. Az Alkotmány zárttsága elvének lényege ugyanis, hogy minden alkotmányi szintű norma „benne van” az Alkotmányban. Egy alkotmányi szintű, alkotmányt kiegészítő norma kétféle lehet:

- joghézagot pótol; vagy
- „átírja” az alkotmány egy tételes rendelkezését.

Harmadik eset nincsen, ha az adott törvény egyik csoportba sem illik bele, akkor az nem alkotmányi szintű. Az első esetet az alkotmány zárttságának az elve kizárja, ha pedig a második esetről van szó, akkor a törvény tartalmilag alkotmányellenes. Mindebből az következik, hogy ha létezik – a kérdésfelvetésben szereplő – tartalmilag nem alkotmányellenes, de alkotmányt kiegészítő norma, akkor fel kell adni az alkotmány zárttságának az elvét.

2. Hasonló elvi problémát máshogy oldott meg az 55/2004. (XII. 13.) AB határozat. E határozat annak a szabálynak az alkotmányosságát vizsgálta, amely csak harmincnapos határidővel „engedte” lemondani a miniszterelnököt. Az Alkotmánybíróság részletesen elemezte a miniszterelnök megbízatásának megszűnésére vonatkozó alkotmányi szabályokat, és – bár a lemondás idejéről kifejezetten nem rendelkezik az alaptörvény – azt állapította meg, hogy a megbízatás megszűnésének esetei és az ahhoz kapcsolt jogkövetkezmények az „azonnaliségra” helyezik a hangsúlyt. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a támadott rendelkezés „különválasztja a lemondás időpontját a lemondás hatályától, ami ellentétben áll az Alkotmánynak az ügyvezető miniszterelnökről, és korlátozott jogkörű Kormányról szóló rendelkezéseivel”. Az Alkotmánybíróság tehát a Kjtv. szabályát tartalmi alkotmányellenesség miatt semmisítette meg, és nem azért, mert az „alkotmányi szintű joghézagot” pótolta volna. Ez a döntés tehát az alkotmányi rendszert teljesnek tekintette.

3. Szintén az alkotmány zárttságának kérdése merült fel a népszavazási moratórium hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító 27/2007. (V. 17.) AB határozat.

A határozat indokolásából kiolvasható, hogy nem is a joghézag léte volt a leginkább vitatott kérdés, hanem az, hogy ez a hézag az alkotmányban vagy a törvényben van-e. A

határozat következtetése az volt, hogy a mulasztást a törvényhozó követte el (az Alkotmány kiegészítésére értelemszerűen nem szólíthatja fel az Alkotmánybíróság az Országgyűlést), rámutatott ugyanakkor arra, hogy „az Országgyűlés szabadon választhatja meg azt, hogy alkotmányi vagy törvényi szinten pótolja a hiányzó szabályozást”.

Trócsányi László alkotmánybíró határozathoz csatolt különvéleménye épp az alkotmány zártságának oldaláról közelíti meg ezt a kérdést, álláspontja szerint „alaptörvényi rendezést kíván az, hogy egyáltalán szükség van-e moratóriumra”. Érvelése amiatt támadja a többségi döntést, mert álláspontja szerint az az Alkotmányban fedezett fel joghézagot, ami ellentmond azzal, hogy az alkotmány teljes.

4. 2009-ben az Alkotmánybíróság ugyanazon a napon közzétett két döntésében is megerősítette az alkotmány zártságának az elvét. A jogalkotásról szóló törvényt alkotmányellenessé nyilvánító 121/2009. (XII. 17.) AB határozat vezérelve az volt, hogy a jogforrásokkal kapcsolatban is teljes az Alkotmány, a kibocsátható jogforrások köre zárt rendszert alkot. „Az Alkotmányban felsoroltakon kívül jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne”. A 122/2009. (XII. 17.) AB határozat pedig a kormány és a miniszterek alkotmányi kapcsolatát elemezte, és tartalmi alkotmányellenesség miatt megsemmisítette a Kjt. ezzel ellentétes rendelkezését – amelyhez hasonlót a német alaptörvény alkotmányi szinten rögzít.

5. Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései az alkotmány zártságának első elemét, a „teljességet” vizsgálták; arra adtak választ, hogy az Alkotmányban van-e joghézag, van-e válasz minden, az alkotmányjog rendszerén belül feltett kérdésre.

Található példa azonban olyan döntésre is (halálbüntetést megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozat mellett), amely az alkotmány ellentmondás-mentességére helyezte a hangsúlyt. A 64/2009. (VI. 18.) AB határozat azt a kérdést vizsgálta, hogy a választópolgárok kezdeményezhetnek-e törvényt megerősítő népszavazást. Ha az Alkotmánybíróság a formalista értelmezést követi, akkor a következőkre jutott volna:

- a) nincs olyan tételes alkotmányi szabály, amely a törvényt megerősítő népszavazás kezdeményezésére mást ír elő, mint a többi népszavazásra;
- b) a választópolgárok közössége kezdeményezhet népszavazást [28/C. § (2) és (4) bekezdés];
- c) a választópolgárok négy hónapig gyűjthetnek aláírást (28/E. §);

- d) a logikai értelmezés folytán a törvényt megerősítő népszavazás csak a törvény elfogadása és kihirdetése között kezdeményezhető [26. § (6) bekezdés].

Ha az Alkotmánybíróság ezt a – logikailag tiszta – értelmezést követte volna, akkor arra az eredményre jutott volna, hogy az Alkotmány 26. és 28/E. §-ai között ellentmondás van. Az alkotmány zártsága érdekében azonban a határozat eltérő megközelítést választott, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényt megerősítő népszavazás önálló jogintézmény, amelyre az Alkotmány 28/B. és következő §-ai nem alkalmazhatók maradéktalanul.

4. Az alkotmány zártsága és az alkotmányozás

A törvényhozó nem módosíthatja az alkotmányt, nem tömhet be vélt vagy valós joghézagokat. Az alkotmány zártságából viszont azt következik, hogy az is „veszélyes”, ha az alkotmányozó veszi át a törvényhozó szerepkörét, és alkotmányba emel olyan kérdéseket, amelyek egyébként törvényre tartoznának. Az „alkotmányba emelés” önmagában nem rendíti meg az alkotmány zártságát, de az új szakasznak figyelembe kell vennie az alkotmány belső integritását, illeszkednie kell a többi alkotmányos rendelkezéshez. Az Alkotmánynak tehát vannak törvényszerűségei, amelyek – az alkotmányi státusból eredően – feltétlenül érvényesülnek. Ha az Alkotmány nem képezne zárt rendszert, akkor funkciótlanná válik, nem érvényesülhetne alkotmányként. Az Alkotmány eme koherenciájának a biztosítása pedig az alkotmányozó felelőssége is.

Az alkotmányozó hatalom dogmatikai korlátját tehát az Alkotmány törvényszerűségei képezik. Az alkotmányozónak vizsgálnia kell az Alkotmány módosításakor, hogy a módosítás mennyiben érinti az Alkotmány integráns, jogdogmatikailag központi részét.⁸ Ha az alkotmányozó az Alkotmány olyan koncepcionális rendelkezését változtatja meg, amely más alkotmányi szakaszokkal is összefügg, akkor figyelnie kell arra, hogy a módosulás ne eredményezzen (feloldhatatlan) koherenciazavart. (Abszurd példával élve: a nemzeti zászló színeinek a megváltoztatása nem érinti az alkotmány zártságát, mivel az Alkotmány többi rendelkezésével nem függ össze. A színek meghatározása így nem jogtudományi kérdés. A

⁸ Hangsúlyozni kell, hogy itt a „fontosság” nem a politikai, társadalmi fontosságot jelöli, hanem azt, hogy a szabály mennyire kapcsolódik a jogi dogmatika szerves részéhez. Aligha kell bizonyítani, hogy egy állam zászlaja politikailag mennyire fontos, de a szabályozása nem kapcsolódik az Alkotmány más rendelkezéseéhez.

kormányforma megváltoztatása viszont teljes spektrumában érinti a kormány, köztársasági elnök, parlament viszonyrendszerét).

5. Következtetés

Van-e válasz minden kérdésünkre? Nincs. Fontos viszont, hogy az alkotmánybíráskodásnak legyen válasza minden, az alkotmányjog logikai rendszerén belül helyesen feltett kérdésre. Az alkotmány zárttsága tehát olyan fikció, amit az Alkotmánybíróságnak az alapvető rendeltetése miatt alkalmaznia kell, és az Alkotmányt teljes és ellentmondásmentes rendszernek kell feltételeznie. Az alkotmánybíráskodás felelőssége tehát, hogy ezt a fikciót fenntartsa. Az alkotmányozó pedig azt befolyásolja, hogy a fikció fenntartása könnyű lesz-e vagy nehéz.

*Fekete Sándor egyetemi tanársegéd,
Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar
Politikatudományi Intézet*

Civil közösségi hálózatok erőforrás vizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében¹

A civil, vagy non profit szervezetek demokrácia fejlesztésében játszott szerepének feltárása igen időszerű. Kiemelten fontos hangsúlyozni azokat a helyi hálózatokat, melyek az egyes térségekben mintegy a „demokrácia erőforrásként” próbálnak hangot adni a helyi társadalmi szükségleteknek, s a problémák megoldásának alternatíváit kínálják fel a döntéshozóknak.

Az alábbiakban bemutatásra kerülő kutatás adatfelvételére 2009 áprilisában került sor. A kutatás random mintavétellel történt, a miskolci Ifjúságért Alapítvány, valamint a Miskolci Egyetem BTK Politikatudományi Intézete végezte el a kérdőíves vizsgálatokat, s az adatok kiértékelését. Az eredetileg célul kitűzött 150 kérdőívből 137 esetben tudtuk elvégezni az elemzéseket (ezt a számot a körülményekhez képest megfelelőnek találtuk).

A kutatás igyekezett feltárni az alábbi területeket:

- A helyi civil hálózatok működését, szerepük feltárását a helyi demokrácia alakításában.
- A helyi politika értékelése a civil hálózatok fejlődését, fejlesztését szolgáló döntések szempontjából.
- A non profit hálózatok sajátosságainak elemzése és prioritások megfogalmazása a helyi fejlesztési stratégia egyik fontos szeletéről.
- A civil szervezetek és hálózatok szerepe és részvétele a helyi döntéshozatali folyamatokban.

A rendelkezésemre álló keretben igyekszem minél teljesebb képet adni az elvégzett kutatásról, s elsősorban a válaszok ismertetésére szorítkozom, mivel a feltett kérdések túlnyomó többségére – több esetben sajnálatos módon – igen egyértelmű – elszomorító – válaszok születtek.

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

A válaszadó civilek szervezeti formája

Egyesület	70	(51 %)
Alapítvány	47	(34,4 %)
Egyéb	12	(8,7 %)
Közhasznú társaság	5	(3,7 %)
Közalapítvány	2	(1,5 %)
Nincs válasz	1	(,7 %)
Összesen	137	(100 %)

A legtöbb válaszadó szervezet egyesület volt. A gyakorisági tábla alapján 70 szervezet egyesület, 47 alapítvány, 12 egyéb, 5 közhasznú társaság, és 2 közalapítvány formában működik a megkérdezett civilek közül. Százalékos megoszlás alapján a legtöbb szervezet egyesület (51 %), vagy alapítvány (34,4 %). Az érvényes válaszok alapján csak minimális eltérés figyelhető meg a teljes mintához képest (137), hiszen csak egy válaszadó nem jelölte meg a szervezet formáját.

Az egyesületi forma a legegyszerűbb a működtetés szempontjából. Közösségi felelősség van, nem szükséges nagy befektetés az alapításhoz. A civil kezdeményezések legtisztább szervezeti formája, valódi közösségi akarat és célok állnak mögötte.

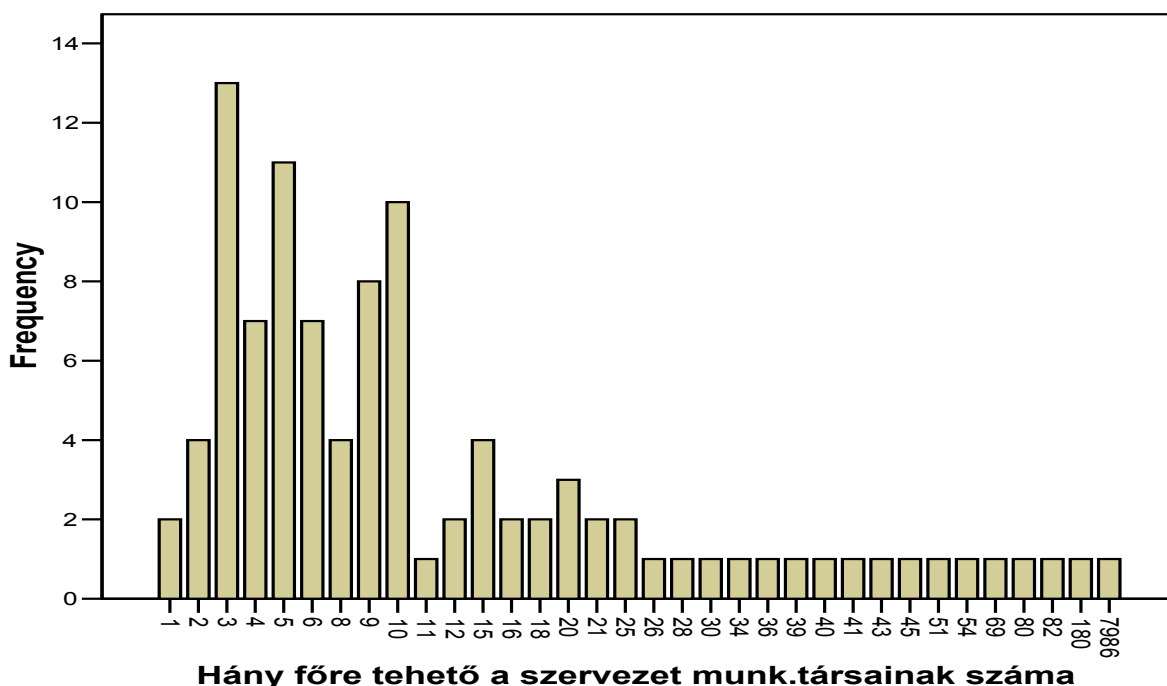
Az alapítványi forma a magyar civil szektorban is egy később kialakult „intézmény”. Leginkább akkor kezdett népszerű lenni, mióta a pályázati lehetőségek szélesebb lehetőséget kínáltak a pénzgyűjtésre, egyszerűsítették a döntéshozatali mechanizmusokat. Sok alapítvány azért jött létre, hogy közintézmények – pl. iskolák számára – újabb pénzforrásokat nyissanak meg. Ezt igazolja majd a tevékenységi kör is, amit a későbbiekben látni fogunk.

A válaszadó szervezetek státusza

Kiemelten közhasznú	18	(13,1 %)
Közhasznú	75	(54,8 %)
Nem közhasznú	36	(26,3 %)
Nincs válasz	8	(5,8 %)
Összesen	137	(100 %)

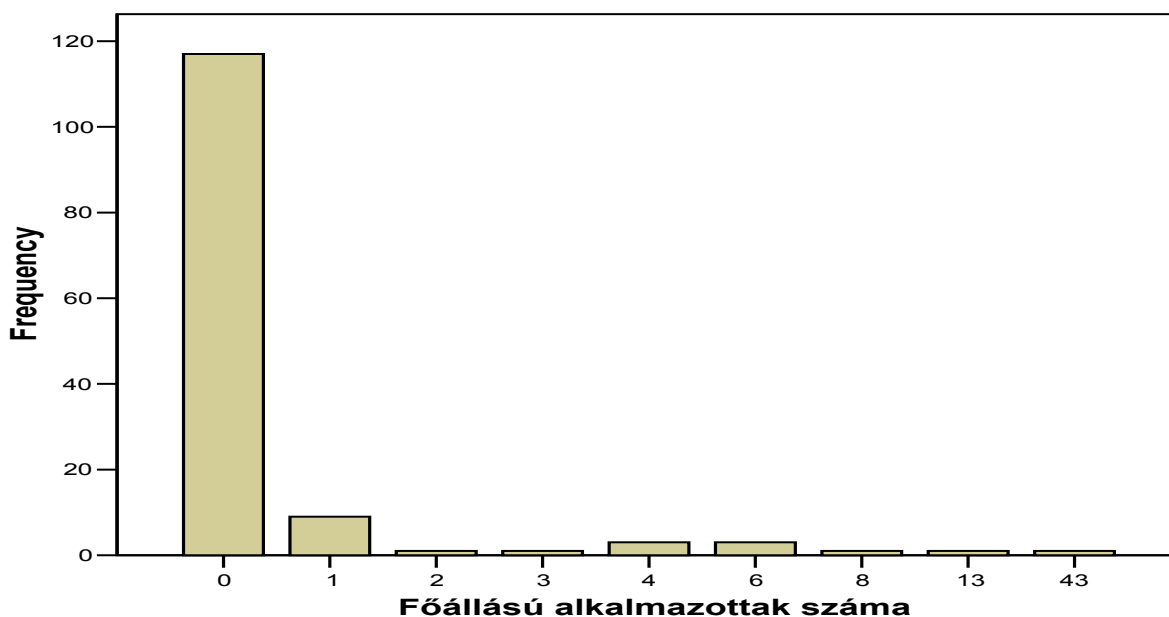
A legtöbben közhasznú szervezetként végzik tevékenységüket. A 137 válaszadó közül 75 közhasznú, 36 nem közhasznú, és 18 kiemelten közhasznú státuszú szervezet, 8 megkérdezett nem jelölte meg a státuszát. A minta alapján tehát a legtöbben (54,8 %) közhasznú szervezetként működnek. A közhasznúság bizonyos előnyökkel jár, s nem csupán az adózás szempontjából, hiszen a közhasznú szervezet előnyösen tud szerződést kötni önkormányzattal.

Hány főre tehető a szervezet munk.társainak száma



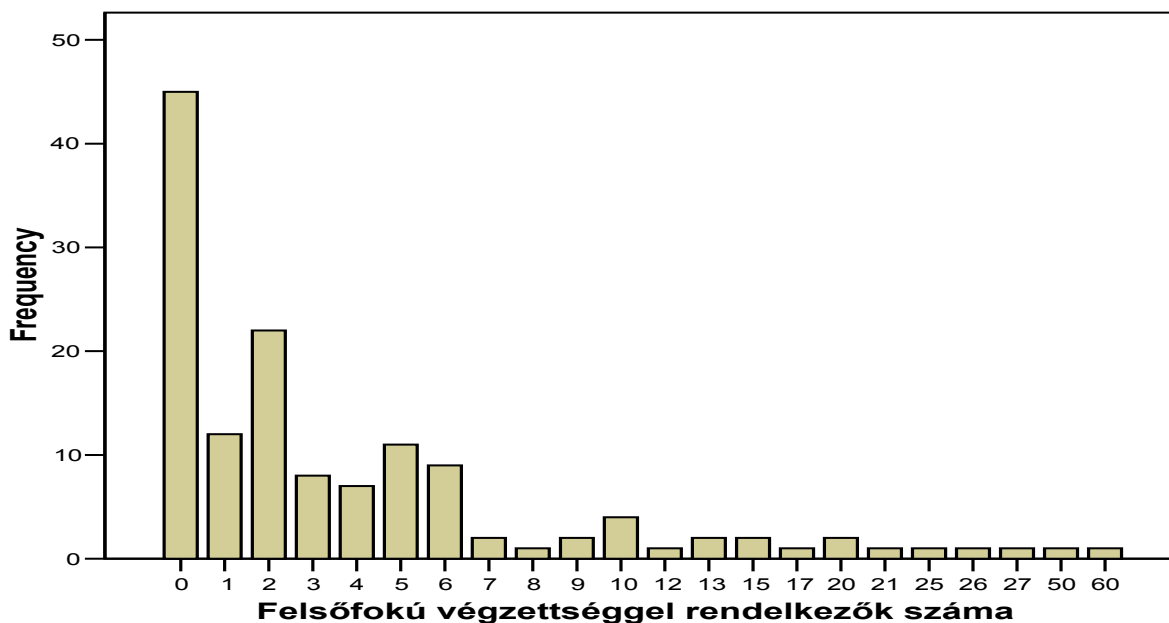
A szervezetek döntő többségének nincs munkatársa! Minthogy a szervezetek nagy része a szabadidővel, sporttal, oktatással foglalkozik, illetve erre irányul a fő céljuk ez érthető is. Különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy jelentős részük valamilyen intézményhez kötődik, tehát forrásgyűjtő szerepe van.

Főállású alkalmazottak száma



A szervezetek 85,4 %-ának nincs főállású alkalmazottja. Legnagyobb számban az 1 főt alkalmazó szervezetek vannak reprezentálva a mintában. A szervezetek 12 %-a részmunkaidőben foglalkoztat.

Felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma

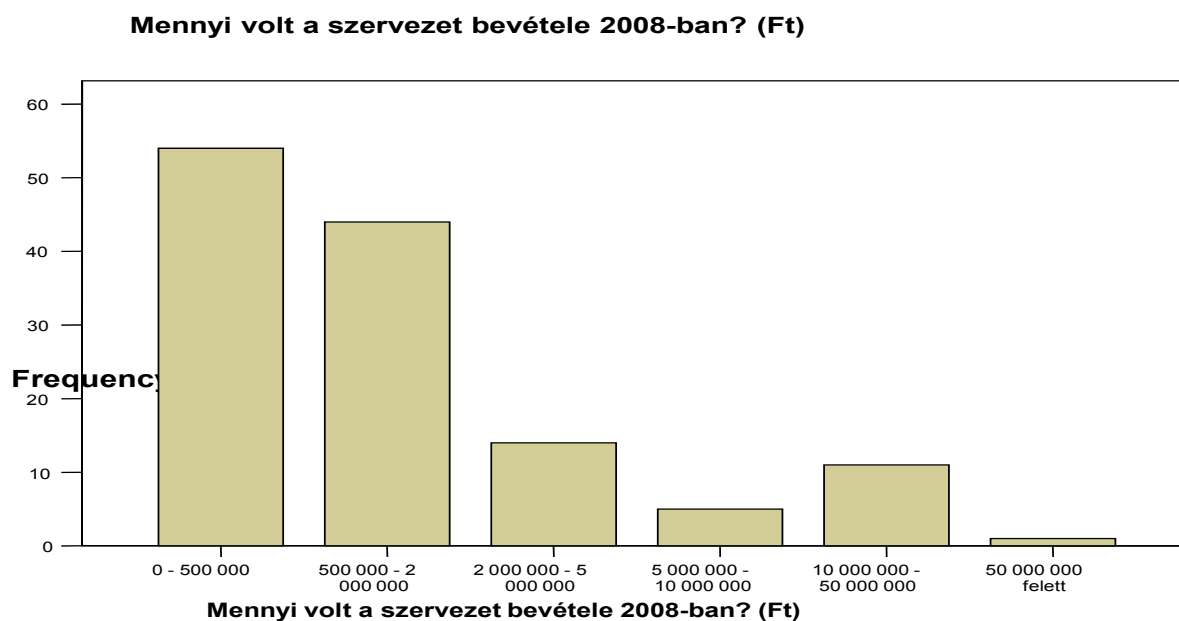


Viszonylag magasnak mondható a felsőfokú végzettségűek előfordulása a mintában. A kérdezettek közel 70 %-ánál találunk felsőfokú végzettségű munkatársat.

Képzéseken való részvétel (%)

Tevékenységek	Szervezeti forma (%)			
	alaptípus	egyesület	közhasznú társaság	egyéb szervezeti forma
pályázatírás	32,8	58,6	1,7	6,9
projekt-menedzsment	39,3	60,7	0	0
non-profit menedzsment	35,7	28,6	0	35,7
EU-s ismeretek	40	52	0	8
stratégiai tervezés	37,5	62,5	0	0
mentálhigiénés képzés	42,9	57,1	0	0
alaptevékenységgel kapcsolatos szakirányú képzés	17,6	67,6	2,9	11,8
adományszervezés	50	16,7	16,7	16,7
személyiségfejlesztési, önismereti tréning	45,5	45,5	4,5	4,5
egyéb tevékenység	33,3	46,7	13,3	6,7

Bevételek nagysága (Ft/év)	előfordulás	Szervezetek %-ban
0 - 500 000	54	41,9
500 000 - 2 000 000	44	34,1
2 000 000 - 5 000 000	14	10,9
5 000 000 - 10 000 000	5	3,9
10 000 000 - 50 000 000	11	8,5
50 000 000 felett	1	,8
összes válaszoló	129	
Nincs válasz	8	
	137	100,0



Megfigyelhető, hogy a megkérdezett szervezetek döntő többsége (41,4 + 34,4= 75,8 %) az alsó két bevételi kategóriába (< 2 000 000 Ft) tartozik.

A legtöbben az 500 ezer Ft körüli kategóriába tartoznak. Ez mutatja, hogy a szervezetek igazi „civiliek”: bevétel, főállású munkatársak nélkül kénytelenek dolgozni, sok önkéntes munkát investálva a szervezet tevékenységébe.

Erőforrások	alapítvány	közalapítvány	egyesület	közhasznú társaság	egyéb szervezeti forma	összesen
telefon (vezetékes)	34,8	0	58,7	0	6,5	100
telefon (mobil)	23,5	0	70,6	2	3,9	100
számítógép	33,8	1,3	57,5	2,5	5	100
fax	35,9	0	53,8	2,6	7,7	100
nyomtató	33,8	0	58,8	1,5	5,9	100
projektor	29,4	5,9	52,9	5,9	5,9	100
szkenner	37,1	0	57,1	0	5,7	100
fénymásoló	35,7	2,4	54,8	0	7,1	100
digitális fényképezőgép	36,6	0	56,1	0	7,3	100
kamera	38,1	0	47,6	4,8	9,5	100
televízió	48,4	0	45,2	0	6,5	100
személygépkocsi	16,7	0	66,7	0	16,7	100
saját tulajdonú ingatlan	28,6	0	50	7,1	14,3	100
értékpapír	50	0	33,3	0	16,7	100
egyéb erőforrás	27,3	0	63,6	0	9,1	100

A szervezeti erőforrások tekintetében azt látjuk, hogy az alap felszereltség a számítógép és tartozékai, második helyen áll a telefon. Igen kevés, csupán 11 %-uk rendelkezik saját ingatlannal, de 5 %-uk értékpapírban tartja a tartalékait.

Pályázati források		
	<i>benyújtott pályázatok</i>	<i>sikeres pályázatok</i>
Minisztérium	32	23
Központi pénzalap	12	10
Önkormányzat	84	77
Közalapítvány	31	23
Bank	4	1
EU alap	6	4
NCA	73	62

Önkormányzathoz beadott sikeres pályázat, db.

		előfordulás	%
db	0	60	43,8
	1	54	39,4
	2	21	15,3
	3	2	1,5
	összesen	137	100,0

Közalapítványhoz beadott sikeres pályázat, db

Sikeres pályázat		előfordulás	%-ban
db	0	114	83,2
	1	20	14,6
	2	2	1,5
	6	1	,7
	összesen	137	100,0

NCA-hoz beadott sikeres pályázat, db

Sikeres pályázat		előfordulás	%
db	0	75	54,7
	1	50	36,5
	2	10	7,3
	3	2	1,5
	Total	137	100,0

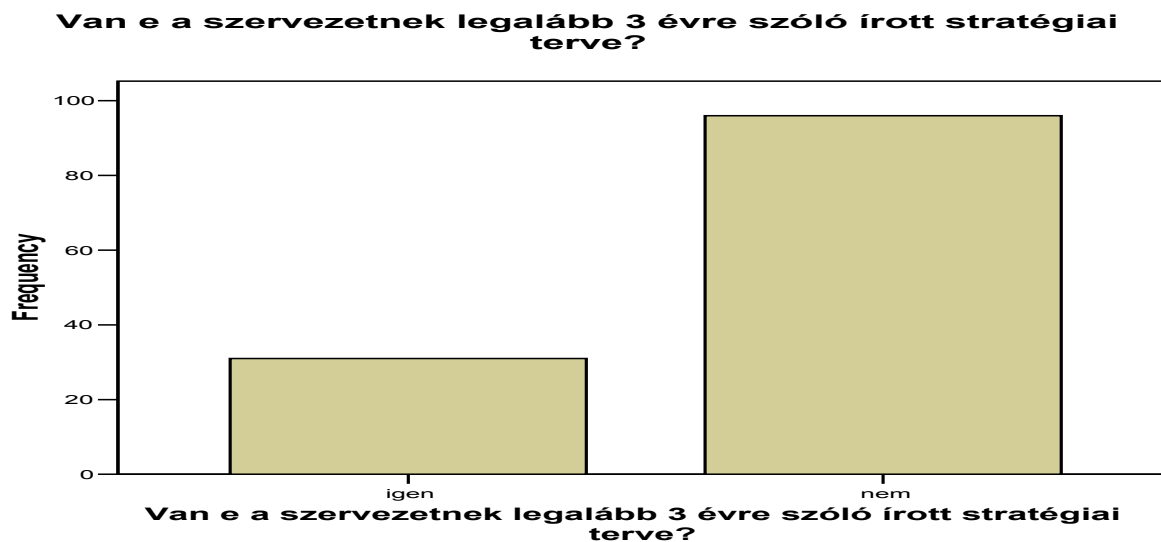
Legtöbben az önkormányzatokhoz pályáztak, sikerrel, mivel szinte valamennyi önkormányzatnak van egy pályázati alapja, amelyet a civileknek ajánl. Ez a kézenfekvő formája a működési költségek megteremtésének. Látjuk, hogy a szervezetek döntő többsége nem professzionális szervezet, így készsége sincs arra, hogy komolyabb pályázatot megírjon, vagy azt menedzselje.

A szervezetek többsége 1-2 pályázatot írt 2008-ban, tehát nem törekedtek a mennyiségre, s kiemelkedő eredményeket sem akartak elérni; úgy látszik, hogy éppen a megélhetésre, a fennmaradásra koncentráltak.

Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatokhoz beadott pályázatok voltak a legsikeresebbek. Itt a legalacsonyabb a mérce, nem kell professzionális pályázatírónak lenni ahhoz, hogy valaki támogatást kapjon, hiszen általában személyesen is ismerik a pályázókat. Ahogyan a statisztikából kiolvasható, a régióban a pályázatok hozzávetőleg 60 %-a sikeres volt.

Központi pénzalapokhoz már csak nagyon komoly pályázók nyújthatnak be igényt. A nyertes pályázatok aránya csupán 17 %.

Nagyon sokan próbálkoznak az NCA-hoz (Nemzeti Civil Alap) pályázni, elsősorban működési kiadásokra. Nem is rosszul, a válaszolók 32,8%-a nyert valamilyen pályázaton az NCA-nál.

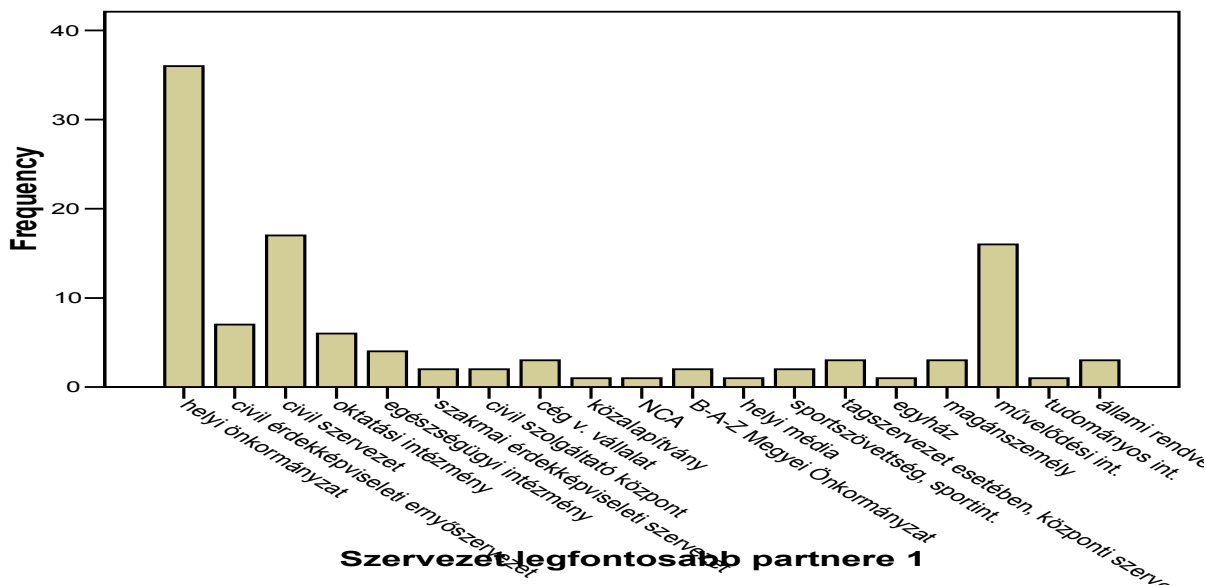


Megállapíthatjuk, hogy a szervezetek döntő többségének nincs írott stratégiai terve. Összesen 24,4 %-uk, a 137-ből 31 szervezet rendelkezik ezek szerint jövőképpel, tudja, hogy mit akar tenni, és hová indul.

Stratégiai terv létezése a szervezeten belül meghatározott fejlettségi szint felett lehetséges. A minimuma főállású alkalmazott, alkalmazottak, éves költségvetés, állandó források biztosítása, amelyek a működés minimumát képesek adni.

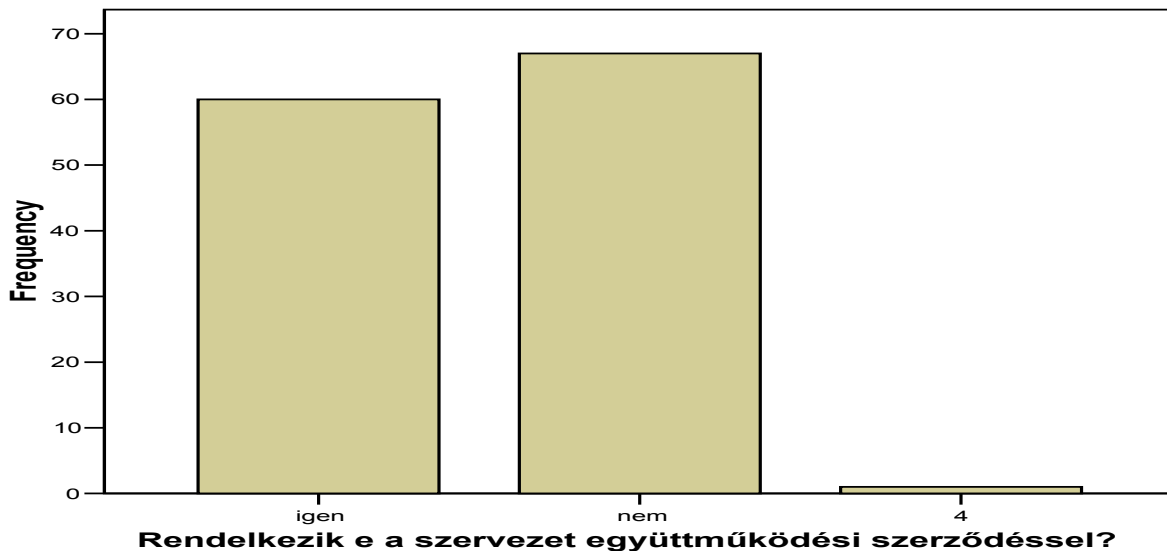
Láthatjuk, hogy a vizsgált mintában csak kevesen vannak, kb. 20-25 %-a a civil szervezeteknek, amelyek képesek fenntartani egy valóban működő szervezet kereteit.

Szervezet legfontosabb partnere 1



A vizsgált mintában a partner hálózat igen kiterjedt. Markáns partner kapcsolat azonban csak az önkormányzatokkal, más civilekkel és művelődési házakkal van. Ez nem véletlen, hiszen láttuk, hogy főleg szabadidővel, kultúrával, sporttal és oktatással foglalkozó szervezetek válaszoltak. A második és a további helyeken is a civil szervezetek jelennek meg, mint partnerek, ill. a civil érdekképviseleti szervezetek jelentenek még fontosabb hálózati partnerséget. Negyedik helyen megjelennek az oktatási intézmények is.

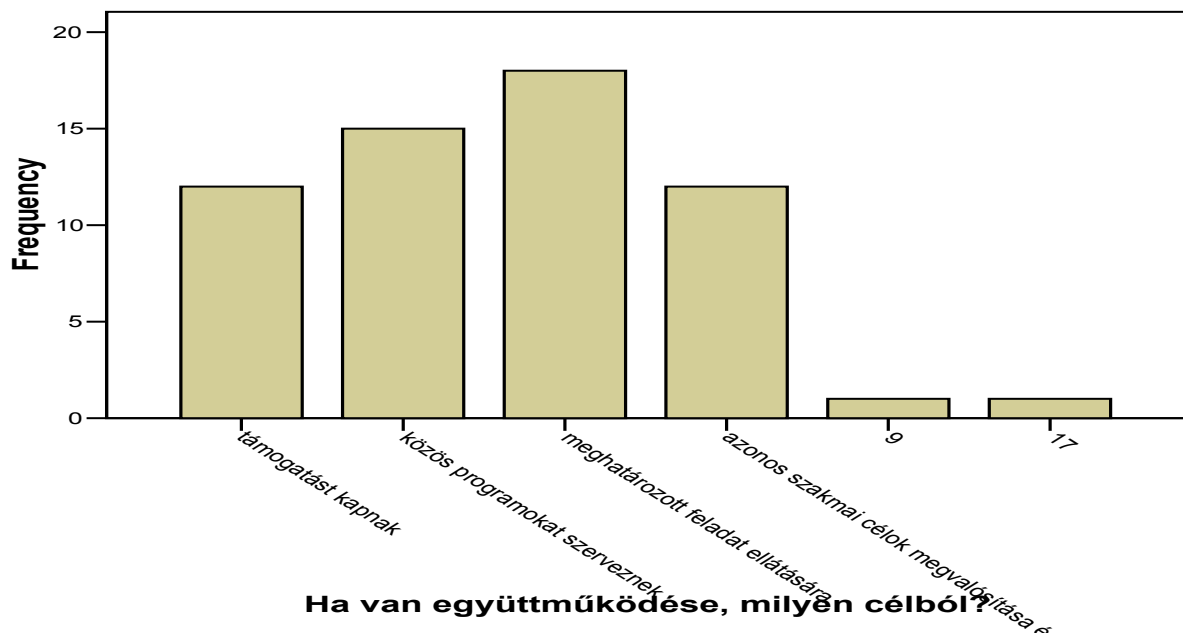
Rendelkezik e a szervezet együttműködési szerződéssel?



Kivel kötöttek együttműködési szerződést



Ha van együttműködése, milyen célból?



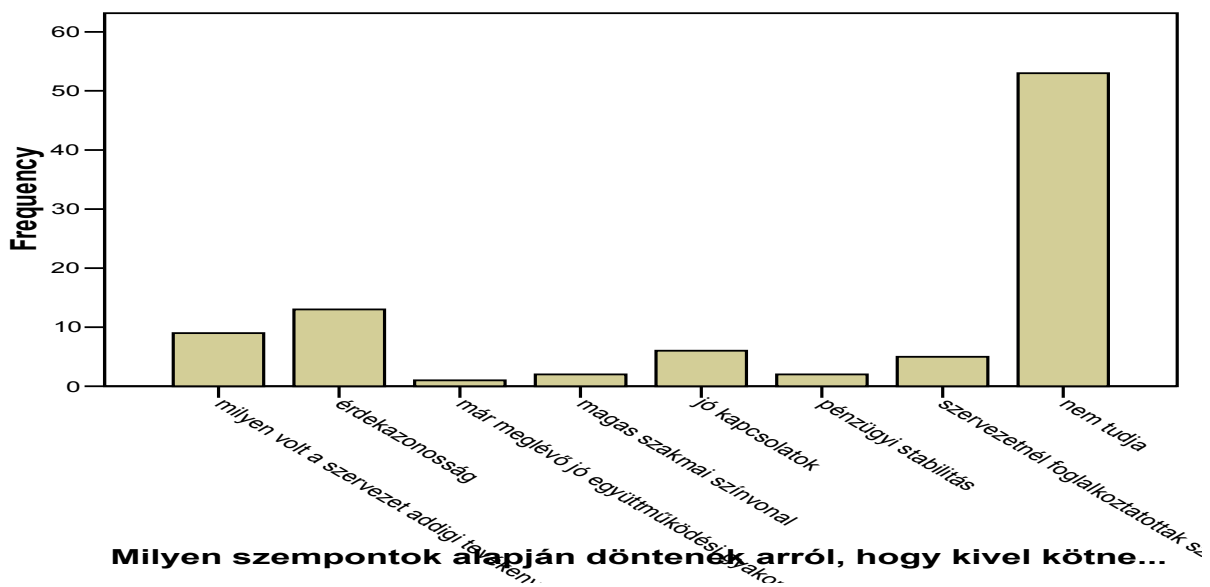
Rendelkezett e a szervezetük az elmúlt 5 évben feladat ellátási szerződéssel?



Kivel kötöttek feladat ellátási szerződést



Milyen szempontok alapján döntenek arról, hogy kivel kötnek együttműködési, feladatellátási szerződést



A szervezetek mintegy 50 %-a rendelkezik valamilyen együttműködési szerződéssel. Nehéz összefüggéseket találni a szervezeti szint, a felkészültség és a szerződéses kapcsolatok között.

Néhány vonulatra azonban felhívnom a figyelmet: megfigyelhető, hogy a bevételek alsó két kategóriájában nagyobb számban vannak olyan szervezetek, amelyek nem rendelkeznek együttműködési szerződéssel, míg a magasabb bevételi kategóriákban jóval

jellemzőbb a szerződés megléte. Ott, ahol előfordul számítógép, fax, nyomtató, szkennel, fénymásoló, nagyobb az esély egy szerződéses kapcsolat kialakítására, mert van hozzá megfelelő infrastruktúra. Egy szervezet működési feltételeit egyértelműen meghatározza az adott eszközök léte.

A több pályázatot beadók között nagyobb számban fordulnak elő azok a szervezetek, amelyek rendelkeznek ezekkel az eszközökkel. Ez a jelenség figyelhető meg a sikeres pályázatok esetén is. Az NCA-s pályázatoknál már az egy darabos pályázatok esetében is a szerződéssel rendelkezők felülreprezentáltak, míg a magasabb kategóriában kiegyenlítettebb a kép. A legfontosabb szerződött partnerek természetesen azok, akikről források lehetségesek: az önkormányzatok, a vállalatok. Az önkormányzatok esetében közös programokra, szolgáltatások nyújtására, míg a cégekkel szponzori szerződésekre lehet számítani. A kölcsönösen előnyös szolgáltatás-nyújtás állandó támogató esetén lehet a partneri kapcsolat háttere.

Civil referensről van információja

		előfordulás	%
szempontok	tudja a nevét és a beosztását	49	38,6
	csak a nevét tudja	5	3,9
	csak a beosztását tudja	3	2,4
	nincs ilyen	17	13,4
	nem tudja	53	41,7
		127	
	Nincs válasz	10	
	Összesen	137	100,0

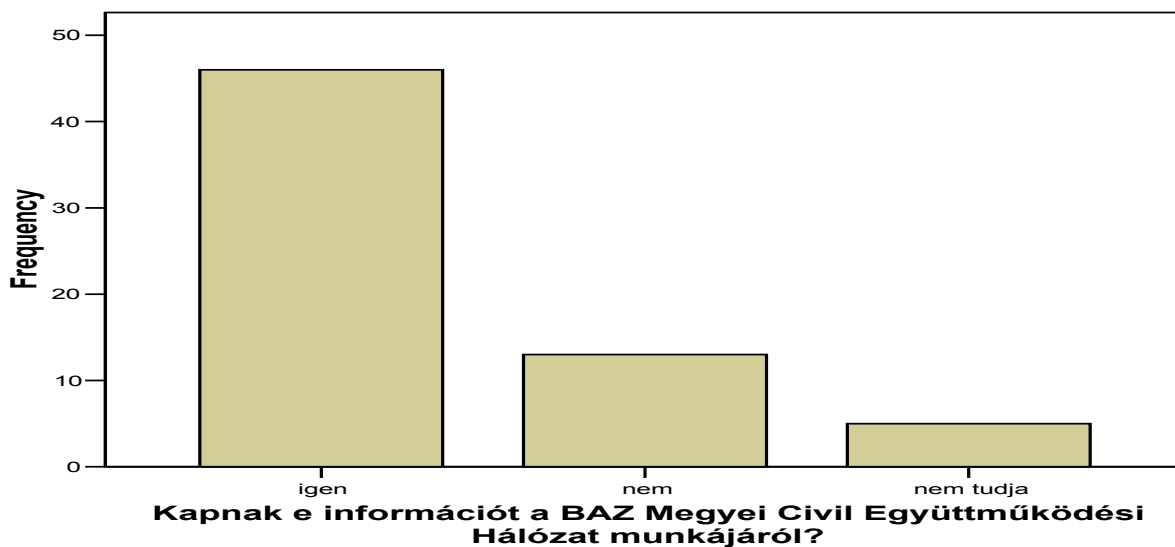
A kapcsolatok „fontosságát” mutatja, hogy még a civil referens személyével sincsenek mindig tisztában a szervezetek. Ez véleményem szerint ugyanakkor nem mindig baj, hiszen a civilség éppen arról szól, hogy mindenki érdeklődésének és idejének függvényében foglalkozik civil ügyekkel.

Ami ebből az adatsorból szintén levonható, hogy kb. 40 %-a a civileknek aktív, és igyekszik a demokratikus közéletben is ténylegesen részt venni, képviselni valamit vagy valakiket.

	Tagja-e a B-A-Z Megyei Civil Egyeztető Fórumnak	Tagja-e a Regionális Civil Egyeztető Fórumnak	Tagja-e a Megyei Civil Egyeztető Fórumnak	Tagja-e a Kistérségi Civil Egyeztető Fórumnak
Kérdezettek %-ban	41,6	8,9	6,3	11,5

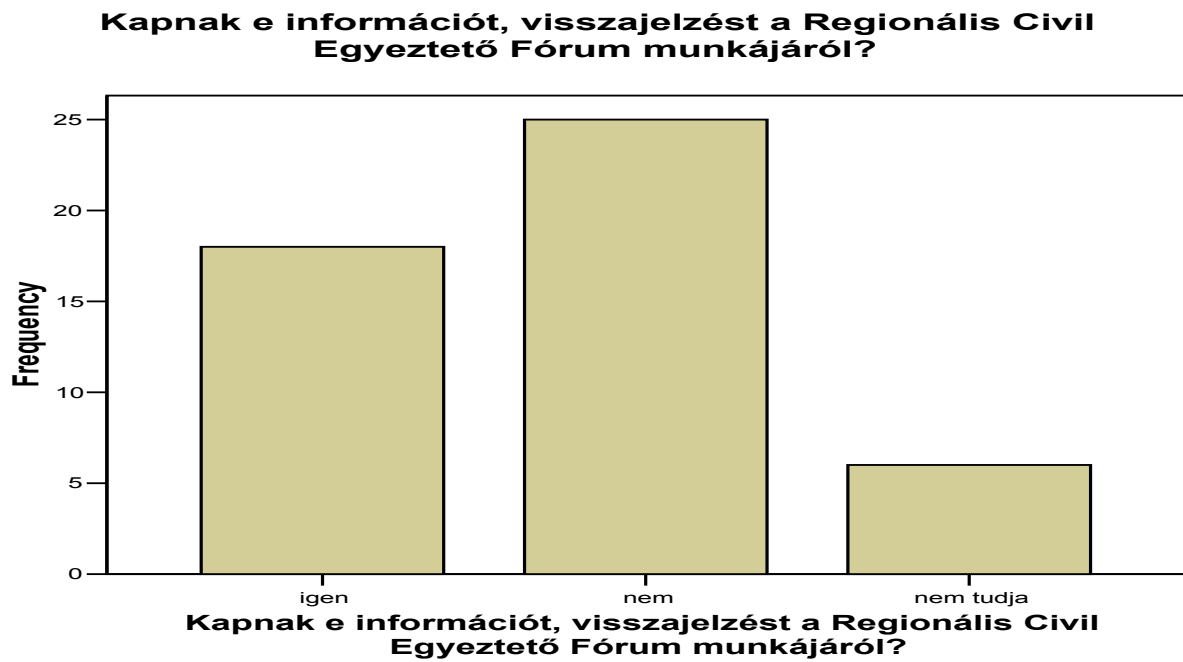
<i>Érdekképviseleti fórumok</i>	<i>Szervezeti forma (%)</i>				
	<i>alapítvány</i>	<i>egyesület</i>	<i>közhasznú társaság</i>	<i>egyéb szervezeti forma</i>	<i>összesen</i>
B.-A.-Z. Megyei Civil Együtműködési Hálózat	19,1	68,1	2,1	10,6	100
Regionális Civil Egyeztető Fórum	30	50	0	20	100
Megyei Civil Egyeztető Fórum	14,3	57,1	0	28,6	100
Kistérségi Civil Egyeztető Fórum	30,8	53,8	7,7	7,7	100

Kapnak e információt a BAZ Megyei Civil Együttműködési Hálózat munkájáról?



Mennyire tartja hatékonynak a szervezet működését?

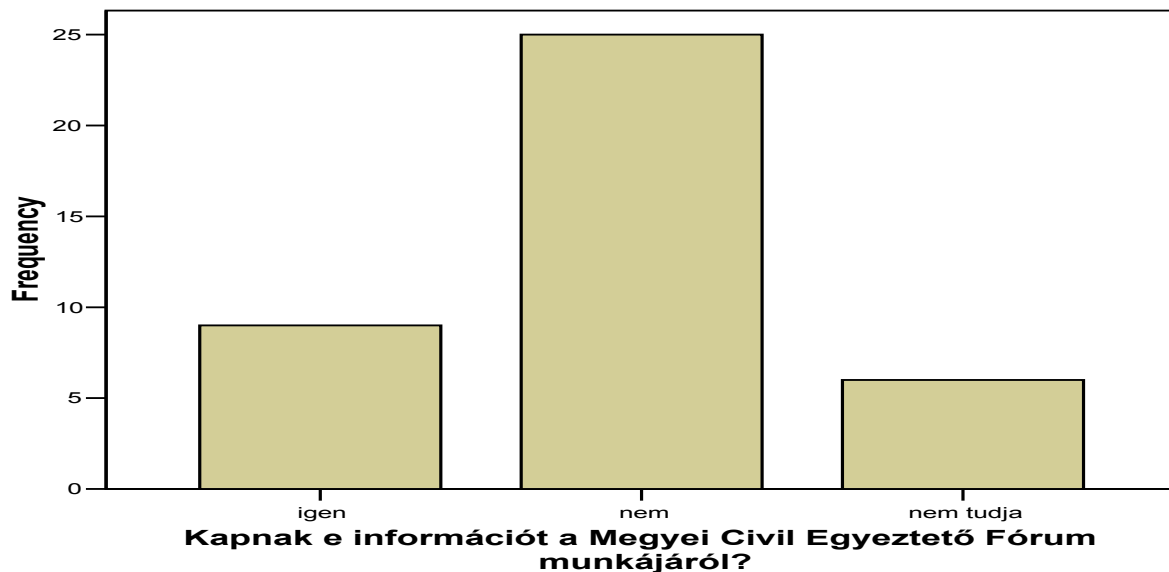
Vélemény	Válaszolók %-ban
egyáltalán nem elégedett	11,5
kevésbé elégedett	6,6
közepesen elégedett	29,5
elégedett	24,6
teljes mértékben elégedett	18,0
Nincs válasz	9,8
Összesen	100



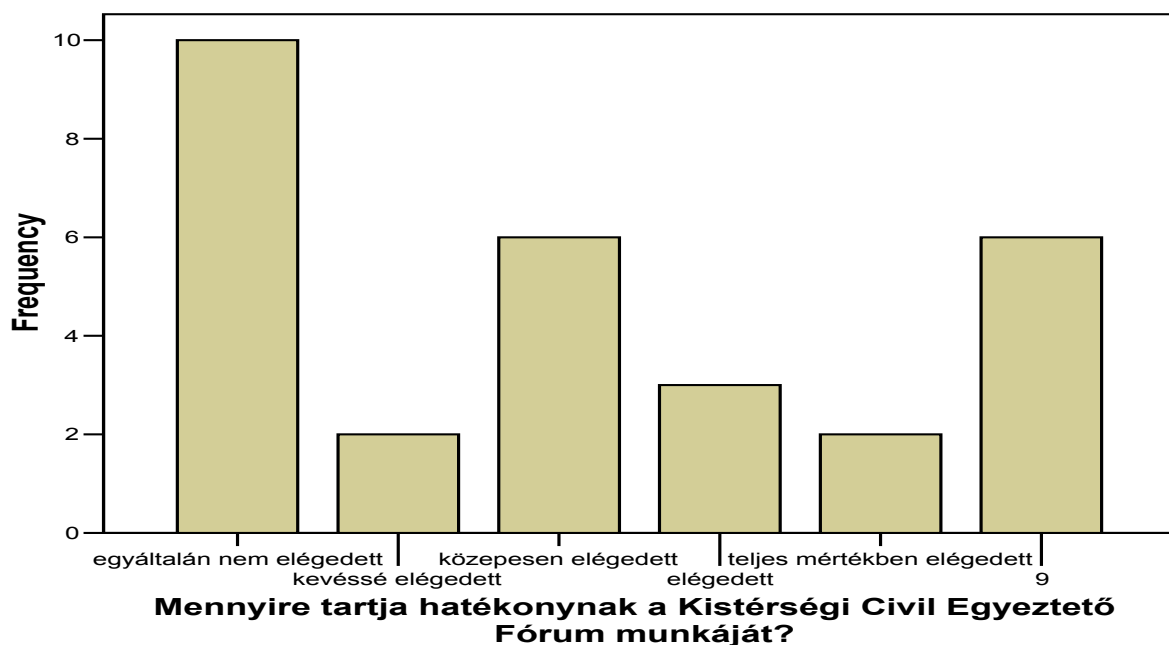
Mennyire tartja hatékonynak Reg. Civ. Egy. Fórum munkáját?

	Válaszadók %-ban
egyáltalán nem elégedett	22,9
kevésbé elégedett	2,9
közepesen elégedett	34,3
elégedett	20,0
teljes mértékben elégedett	2,9
Nincs válasz	17,1
Összesen	100,0

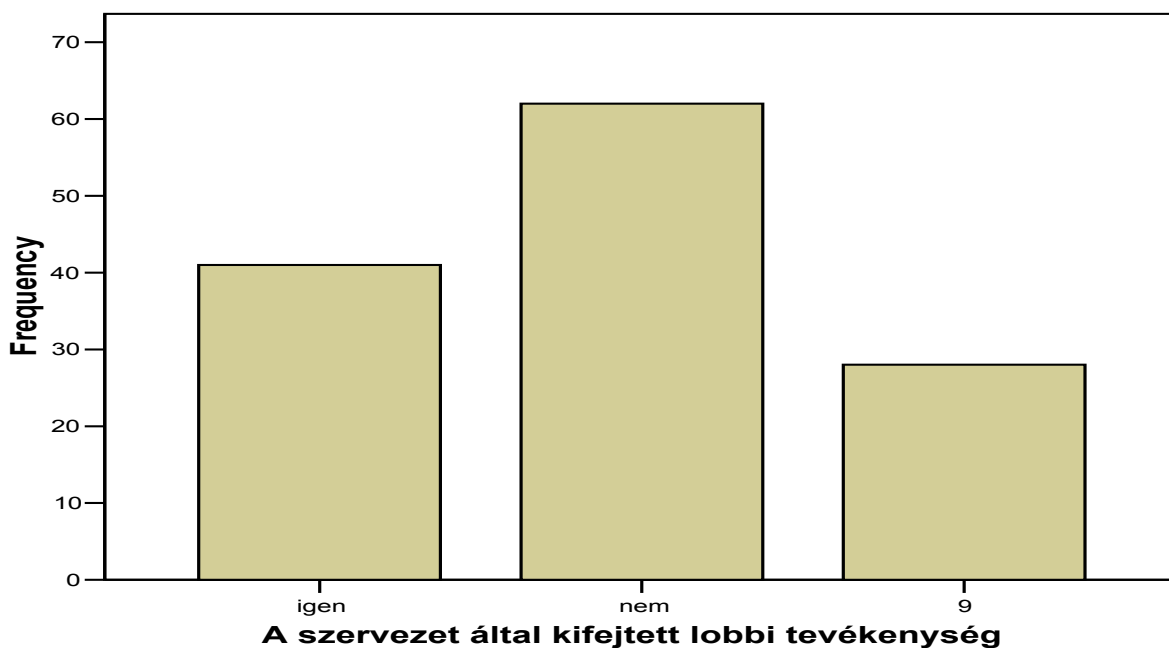
Kapnak e információt a Megyei Civil Egyeztető Fórum munkájáról?



Mennyire tartja hatékonynak a Kistérségi Civil Egyeztető Fórum munkáját?



A szervezet által kifejtett lobbitevékenység



Szeretném figyelmeztetni az Olvasót, hogy az adatok megítélésénél sok olyan szempont van, amit nem tudtunk a kérdőívben érvényesíteni.

A fenti véleményeket egyértelműen az határozza meg, hogy mennyire érzik magukat informálattnak a szervezetek. Azonban az informáltság kétoldalú: lehet, hogy nem is ismeri a hálózatot belülről, hiszen nem tagja. Másrészt, a fórumok lehetőségének a használata is eltérő lehet, szükséges tehát a befogadói oldal motivációja is az információk megszerzésére. Finom distinkciót adna az is, hogy a szervezetek beágyazottságát vizsgáljuk, nyilván egy régebbi szervezetben a hálózati munka sokkal rutinosabb. Kiténik az adatokból, hogy a régióban működő szervezeteknek kevesebb, mint a fele vesz részt a különböző hálózati szervezetek munkájában. Ennek oka az, hogy a részvételnek is vannak feltételei: el kell menni rendezvényekre, esetleg még fizetni is kell valamilyen díjat, utazási költség, stb. terheli a szervezeteket. Gyaníthatjuk, hogy a résztvevő szervezetek zöme olyan, amelyeknek elemi érdeke a részvétel, mert mindennapi működéséhez így tud hasznos és új információkhoz jutni. Másrészt már az is szempont a mai civilek körében, hogy a presztízsüket növeljék ez által.

Az érdekképviselési fórumokban való részvétel még igen kérdéses. Részben maguk a fórumok is viszonylag új szervezetek, másrészt láthatjuk, hogy átfedések is vannak közöttük. Itt a hálózatok egy szervezet-burjánzás képét mutatják, különböző közösségi és egyéni érdekek mentén szerveződnek. Ezért a civileket is megosztják, s az erejüket nem tudják

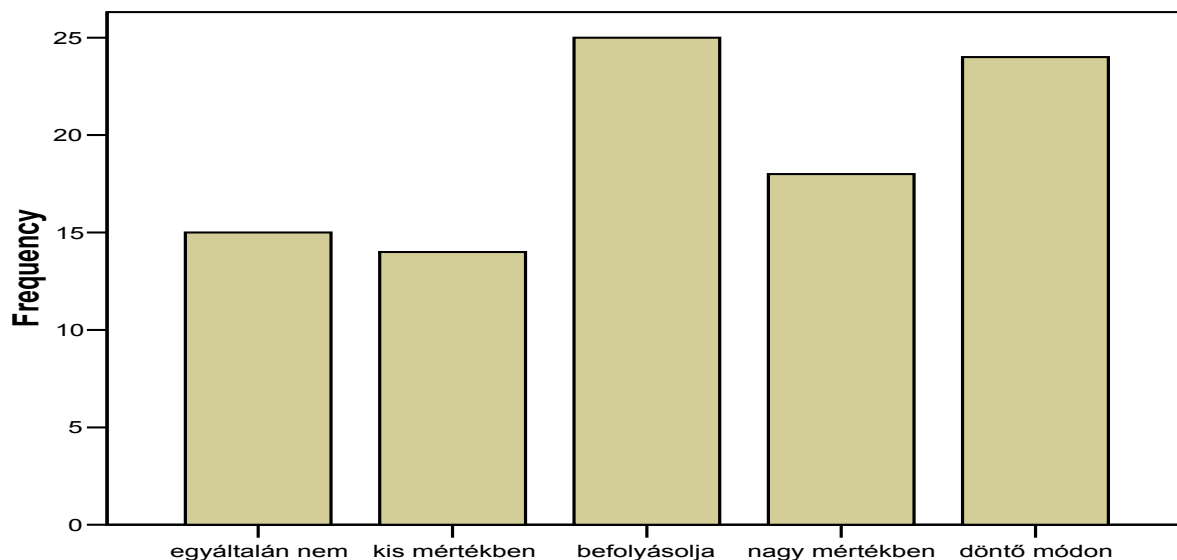
megmutatni azáltal, hogy van, aki mindegyiknek tagja, míg mások egyáltalán nem csatlakoztak egyetlen fórumhoz sem.

Vannak olyan fórumok, ahol a civilek az érdekeiket valóban érvényesíteni tudják, beleszólnak a területfejlesztés munkájába. Azonban összesen csak 11 szervezet mondta magáról azt, hogy tagja a területfejlesztési, helyi, megyei, regionális tanácsnak.

A hálózatban a képviselet fontos lehet, hiszen aki ott ül valamilyen fórumon a hálózat nevében, az akár több száz szervezet érdekét is kell, hogy képviselje! Ennek ellenére csak a kérdezettek 50 %-a mondta azt, tudja mely szervezet képviseli őket, míg 37 % tudta a képviselő nevét is. A tapasztalat az, hogy a hálózatokat még nem igazán képesek jól használni a civilek. Elmennek, informálódnak, de az eredmények már nem is igazán érdeklik őket.

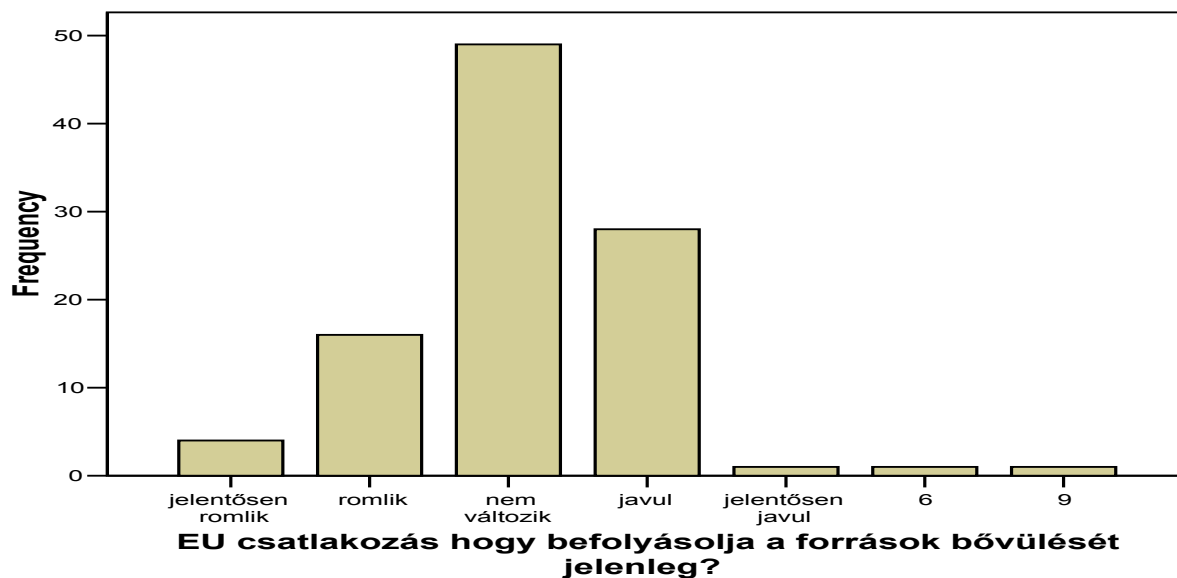
Összegezve úgy látjuk a kutatás adataiból, hogy maguk a civilek is alig kezdeményeznek a fórumok munkájában! Amit az érdekképviseleti fórumokról elmondhatunk, hogy egy-egy erős, mondhatnánk „karmikus” egyéniség áll az élen, maga köré gyűjtve embereket, szervezeteket, tudja, mit akar, képviseli is befelé és kifelé egyaránt. Az eredmény ott dől el, hogy képes-e megosztani a feladatokat, a döntéseket másokkal, képes-e az alakuló szervezet integrálni a demokrácia alapjait, vagy marad az egyszemélyes vezetés és a holdudvar. (Sajnos ez a „magyar modell”, legyen szó civilekről vagy akár pártokról.)

A helyi szintű politika erőviszonyai milyen mértékben befolyásolják a civil szervezetek működését?

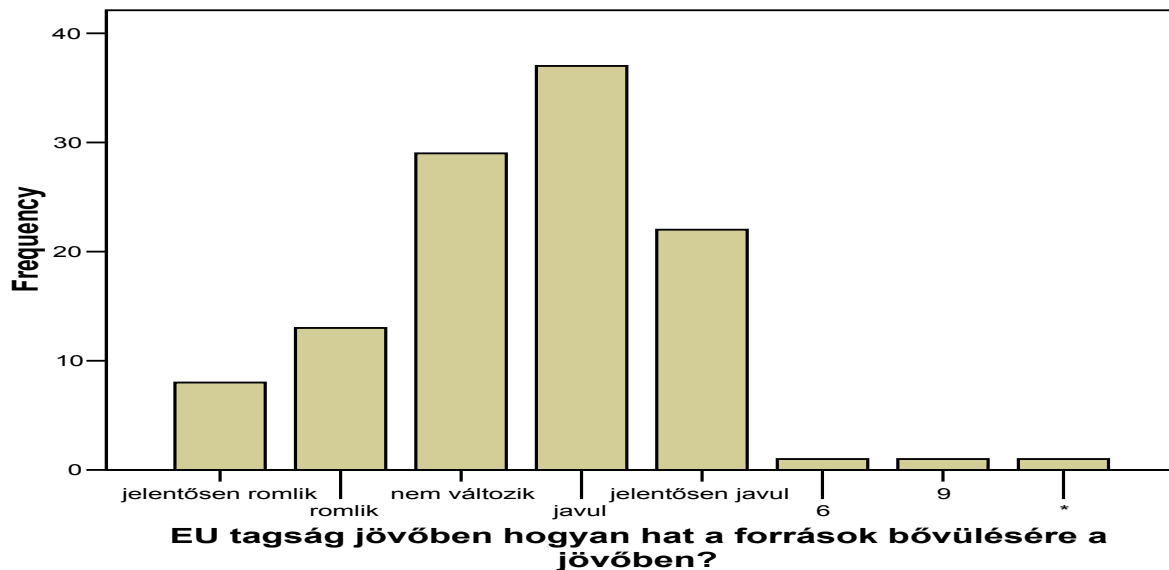


A helyi szintű politika erőviszonyai milyen mértékben befolyásolják a civil szervezetek működését?

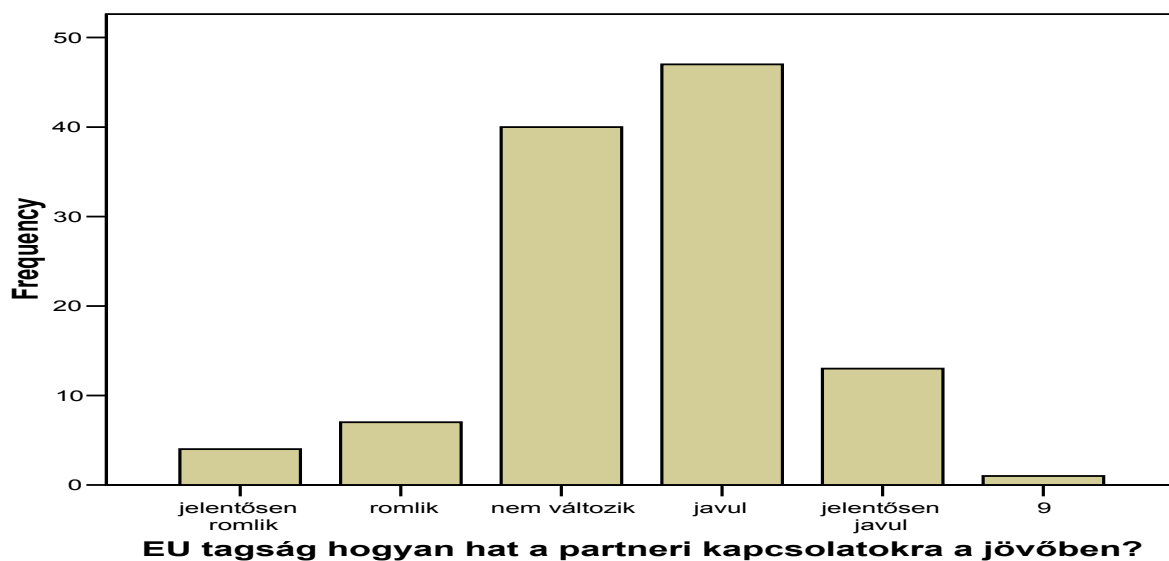
EU csatlakozás hogy befolyásolja a források bővülését jelenleg?



EU tagság jövőben hogyan hat a források bővülésére a jövőben?

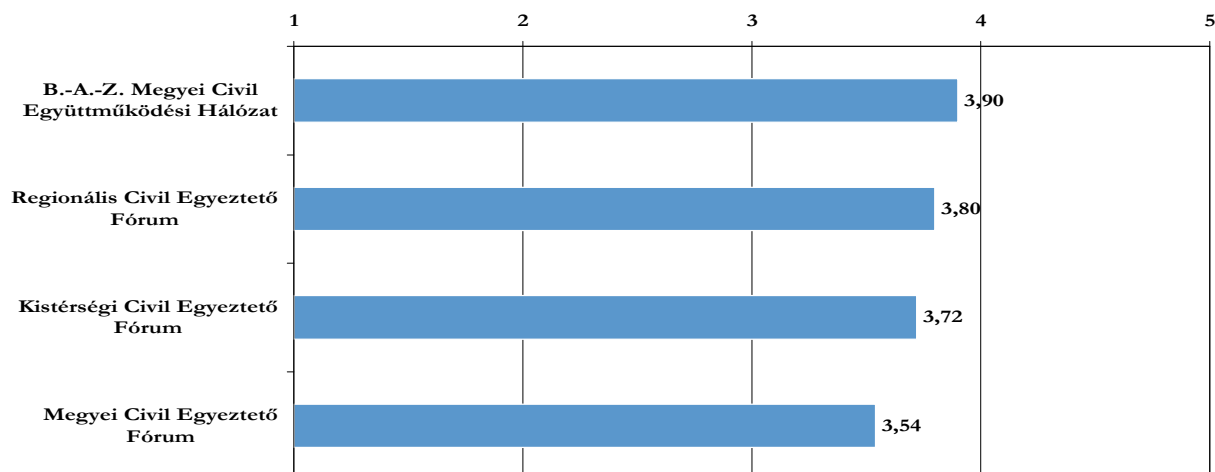


EU tagság hogyan hat a partneri kapcsolatokra a jövőben?

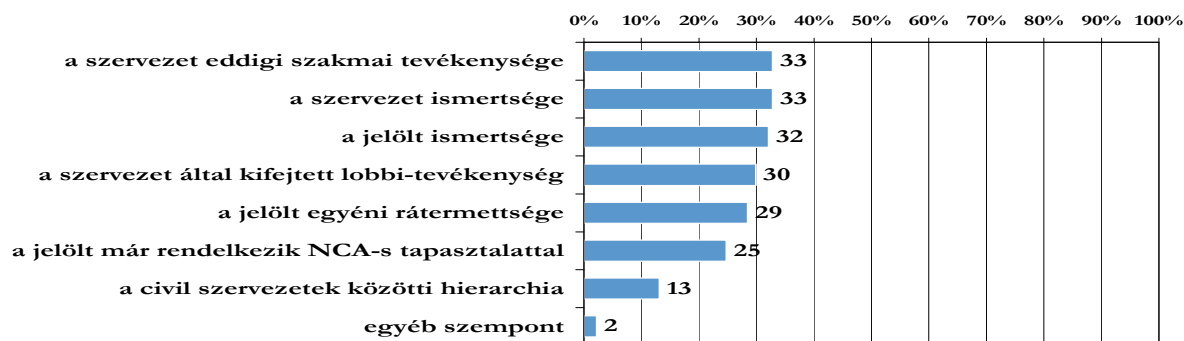


A kutatás szerint az európai integrációval kapcsolatosan a szervezetek döntő többsége nagyon pozitív várakozásokat fogalmazott meg. Az információhoz jutás, a partneri kapcsolatok, a források bővülése szempontjából jelentős pozitív vélemény-halmazzal találkoztunk.

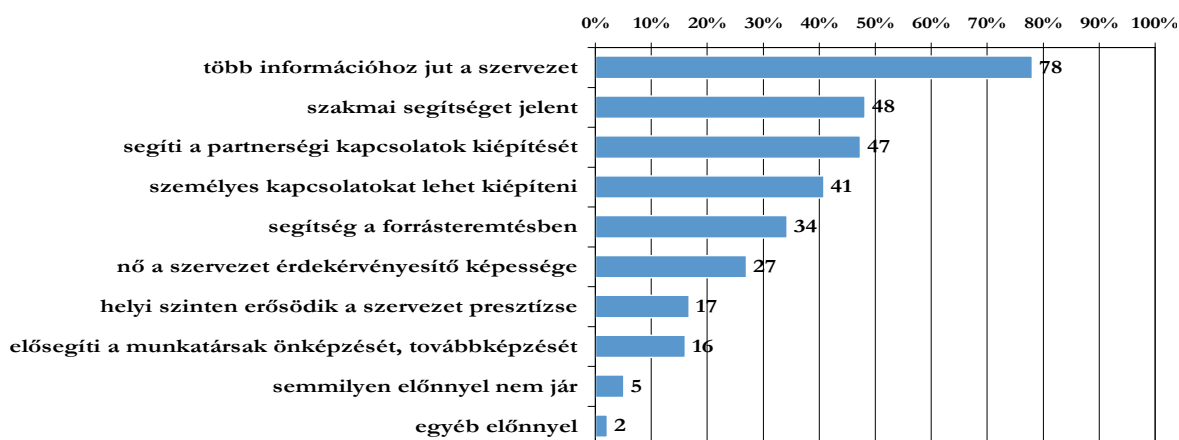
A szervezetek működési hatékonyságának megítélése



A szervezetek képviselőinek a Nemzeti Civil Alapba delegálásának szempontjai



A civil hálózat, műhely, vagy fórum tagság előnyei a civil szervezetek számára



Láthatjuk, hogy a civil szervezetek azokat a tevékenységeket értékelik sokra, amelyekből maga a szervezeti tag is profitálni tud: információ, partnerség-építés, forrásteremtés. Ez nem meglepő, hiszen a civil szervezetek megélhetése függ ettől a három fontos alaptól. Az informáltság sokszor többet jelent minden egyéb előnynél, hiszen ezen múlik, hogy valaki tud-e sikeres pályázatot írni, hogy időben értesüljön a feltételekről, készüljön rá. A partnerek keresése szintén időigényes, másrészt fontos, hogy korábbi előzmények alapján tudjanak együtt dolgozni egy projekten. A forrásteremtés sokszereplős feladat: kapcsolatok, lobbizási tudás és lehetőségek, ismertség szükségeltetik hozzá.

A vizsgált régióban a hálózati munka még csak most van alakulóban, annak minden előnyével és hátrányával együtt. Az összkép mindenesetre pozitív a jelenlegi hálózatok megítélésében. Ezek a civil hálózatok is egy nagy rendszer, a helyi társadalom részesei. Működésük, szabályaik, értékeik, együttműködésük mintázata a helyi társadalom hatalmi- és erőviszonyainak.

A demokráciát csak kicsiben lehet elkezdeni. Soha nem a felülről jövő változások alakítják a társadalom finom szövetévé, hanem azok, akik képesek a kapcsolatot felvenni egymással, reagálni a történésekre, és keresni az együttműködés lehetőségét a közösségért.

*Feketéné Pál Enikő PhD-hallgató,
Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar
Politikatudományi Intézet*

Miénk a pálya? A nők szerepvállalásának esélyei a közigazgatásban és a politikában¹

Az elmúlt néhány évtizedben sokan és sokféleképpen, más és más aspektusból közelítve írtak a nők helyzetéről. A témával foglalkozó szakemberek egyetértenek abban, hogy jelentős változások történtek, s fognak történni a nőtársadalom életében. Tanulmányomban a nők szerepét kívánom vizsgálni a politika világában. Kutatva az esélyegyenlőségi törekvések megléte után, valamint vizsgálva a modern társadalmi nemek elkülönülését a politika szegmensében.

A témával kapcsolatos saját kutatásaim kérdőíves vizsgálatokra épültek, amelyek során az érintettek (politikusok és politikusnők) véleményére voltam kíváncsi, a későbbiekben azonban fontosnak tartanám, hogy kutatásom kiterjesztéseképpen a köz véleményét is igyekezzek meghallgatni. Annak érdekében, hogy munkám még teljesebb körű lehessen, a szakirodalomban eddig fellelhető adatok másodelemezésével szintén foglalkoztam – természetesen megfelelő kritikai szemlélettel.

Kutatásom kiinduló hipotézise az volt, hogy a magyarországi női politikusok alacsony száma elsősorban abból fakad, hogy maguk az érdekeltek – vagyis a nők – sem igénylik a nőikkel kapcsolatos politikai programok születését, valamint saját nemük képviselőit sem preferálják a politikai palettán. Továbbá a politikai szereplők sem kívánják a nőpolitikusok számának növekedését, mivel nem tekintik fontosnak a nőkre jellemző attitűd nagyobb arányú megjelenését a politikában.

Sokan a demokrácia egyik alappillérenek tekintették a nők egyenlő arányú részvételét a politikai döntéshozatalban. Ebben az időszakban egész Európában a politika elférfiasodása volt jellemző, ebben a helyzetben pedig joggal lehetett a feminista mozgalmak megerősödésére illetve térhódítására számítani. Ám a hagyományos modellek, amelyek az

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

emberek fejében éltek, mégis erősebbnek bizonyultak és a térhódítás elmaradt. A társadalom egésze ragaszkodni látszott a hagyományos női- illetve férfi szerepekhez, modellekhez, ezáltal a politikát is „férfias” foglalkozásnak tekintették. A nők helyét továbbra is a családban illetve férjeik oldalán látták. Arra a kérdésre, hogy miért alakulhatott ez így a rendszerváltozás utáni időszakban is, általában kétféle magyarázatot adnak a szakkönyvek.

Az első lehetséges válasz, hogy a vallás még mindig erős hatással van az emberek gondolkodására, amely a hagyományos modellt preferálja, így egy női politikusnak duplán kell bizonyítania. Nem elég, ha munkájában helytáll, de kiváló édesanyának és feleségnek is kell lennie.

A sajátosan kialakuló párt-struktúra lehet talán a másik magyarázat. Hiszen a pártok 1989-ben férfi baráti társaságok, illetve fiú kollégiumok alapján szerveződtek. Ebben a világban azonban értelemszerűen idegenül és esetlenül mozogtak, mozognak a nők.

A kérdéskör alapillúziójának tekinthető, hogy általánossá vált az a vélekedés, amely szerint a nők jobban tudnak a háttérben, egymást segítve dolgozni. Ezt az elgondolást a politikai gyakorlat nem igazolta. A társadalmi tapasztalat azt látszik igazolni, hogy a női érdekek jobban érvényesülhetnek, ha azokat nők képviselik. Éppen ezért is szükséges belátni, hogy a gyengébbik nem jelenléte elengedhetetlen a politikai palettán.

„Az 1990 utáni politikára is jellemző, hogy az egyes politikai pártok nőtagozatai, illetve szekciói kivétel nélkül alárendelt helyet foglaltak el a párthierarchiában.” (Bonifertné, 1998: 29) A női politikusoknak csak nagyon kevés esetben volt arra lehetőségük, hogy meghatározzák, megfogalmazzák a számukra fontos kérdéseket, kérdésköröket. Az érdekérvényesítésük alacsony fokához hozzájárult a tapasztalatlanság hiánya is, valamint, hogy a már „befutott” női politikusok nem törekedtek a jövő generációjának utánpótlására, nem szorgalmazták a nők bekerülését a politikába. Sajnos ez a tendencia a mai napig nem változott.

Az 1990-et követő parlamenti és önkormányzati választások nem eredményeztek jelentős átalakulásokat a különböző politikai döntéshozó testületek összetételében. Kijelenthetjük, hogy nem változott a pártok felfogása a nők és a férfiak esélyegyenlőségéről, s nem hozott változást a jelöltek kiválasztásának módszere sem.

Megállapíthatjuk, hogy elsősorban a társadalmi felfogás megváltozására lenne szükség az igazi elmozduláshoz a politikáról, a politikusokról és a szerepükről alkotott sztereotípiák leküzdéséhez. Ez várhatóan egy igen hosszú, akár évtizedekig tartó folyamat lehet, s ezért kár lenne gyökeres fordulatot várnunk néhány parlamenti ciklus elemzése alapján a nők politika-

közéleti szerepvállalását illetően. Mégis, szomorúan kell kijelentenünk, hogy az eddigi öt országgyűlési választás nem hozott pozitív fordulatot, a nők aránya legfeljebb stagnált a különböző testületekben, s a pártprogramok is csupán sematikus tartalmazzák – ha egyáltalán tartalmazzák! – a nők és a férfiak esélyegyenlőségének kérdéseit.

Jómagam nem vagyok a „paritákos demokrácia” híve, nem tartom követendő útnak, hogy a politikai döntéshozatalban a nők-férfiak aránya kötelezően 50-50 százalék legyen. „Az igazi baj az, hogy a nők közéleti részvételének alacsony szintjével szegényebb lesz maga a politika: kimarad belőle egy sor fontos szempont, szemlélet, tapasztalat, így végső soron nemcsak a nők veszítenek, hanem a társadalom egésze.” (Palasik – Sipos, 2005: 231)

A menedzsmentirodalom megállapításai tartalmazznak olyan elemeket, amelyek arra vonatkoznak, hogy a női vezetők hatékonyabbá, rugalmasabbá, flexibilisebbé tehetik az általuk irányított szervezetet. Hozzá kell azonban tennünk, hogy a fenti gondolat a „női vezetői stílusról” újabb, káros sztereotípiák kialakulásához vezethet.

A politikusnők számarányának magyarországi stagnálása, sőt csökkenése teljes mértékben „szembemegy” a világon, és Európában tapasztalható tendenciákkal.

1. táblázat: A nők aránya egyes EU-tagországok és régiók parlamentjeiben, 2009

Ország	Százalék
Svédország	47.0
Hollandia	41.3
Dánia	38.0
EU-átlag	24.2
Horvátország	20.9
Lengyelország	20.2
Szlovákia	19.3
Franciaország	18.2
Cseh Köztársaság	15.5
Görögország	14.7
Szlovénia	13.3
Románia	11.4
Magyarország	11.1

Forrás: Saját gyűjtés a Nők a nemzeti parlamentekben alapján.

Talán még az 1. táblázat számainál is sokatmondóbb adat, hogy jelenleg (már nem a táblázatban szereplő 11,1%-ot, hanem a ma érvényes 8,8%-ot figyelembe véve) a világ 188 országát vizsgálva Magyarország holtversenyben a 133-134. helyen áll, közvetlenül Botswana, Togó, Azerbajdzsán és Ghána társaságában.² Ez is azt a tényt erősíti, hogy 2003-

² <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

hoz képest hiába növekedett a magyarországi számarány, fokozatosan lefelé csúszunk a listán, mivel a világ „elrobog” mellettünk.³ (Talán némi vigaszként szolgálhat, hogy a 24 európai parlamenti képviselőnk között jelenleg 9 nőt találunk, amivel a középmezőny elején foglalunk helyet.)

Jogosan merül fel a kérdés: hogyan került a nőkérdés számos európai országban a politikai közbeszéd témái közé? Miként válhatott kiemelt politikai üggyé a nők közéleti szerepvállalásának elősegítése? A fenti kérdésekre azt válaszolhatjuk, hogy olyan női politikusok jelentek meg, akik eredményes politizálásuk alapfeltételeként a női jogok érvényesítését tekintették fontosnak. Olyan témákat karoltak fel – pl. foglalkoztatás egyenlősége, családpolitika, gyermeknevelés –, amelyekről bebizonyították, hogy egyetemes társadalmpolitikai kérdések, s így a férfiak számára is fontosak lehetnek. A választók megnyeréséhez egyre inkább szükség volt az esélyegyenlőség témájának felkarolásához, s e mellett lassan megjelent a nők „kritikus tömege”⁴ a különböző irányító testületekben, amely szintén fontos előrelépést jelentett.

Ezek az arányok a legtöbb ország esetében – viták és kételyek kíséretében – valamilyen segítő eszköz (pl. kvótarendszer) felhasználásával alakultak ki. Itt csupán utalnék arra, hogy a Magyar Országgyűlés a jelenlegi parlamenti ciklusban leszavazott egy kötelező női kvótáról szóló törvényjavaslatot. Ebben véleményem szerint döntő része van annak a társadalmi közgondolkodásban jelenleg is meglévő sztereotípiának, amely nem teszi lehetővé a hagyományos nemi szerepek meghaladását.

A fenti témakör vizsgálatánál nem szabad megfedkezünk a „másik oldalról”, egy további fontos metszetről sem. A közéleti részvétel szempontjából ugyanis elengedhetetlen a választópolgár nők – akik valóban képesek lennének jelentős változásokat elindítani – aktivitásának, szerepének értékelése. Elég, ha arra a közhelyre gondolunk, hogy a választások kimenetelét sokszor a nők döntik el.⁵ A „gender gap” valójában a 80-as évek elejétől kimutatható, amelynek lényege az, hogy a demokrata jelöltek általában sokkal népszerűbbek a – választójogukkal magasabb arányban élő – amerikai nők körében.

³ Érdemes az említett internetes oldal <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>> 1997-től vezetett archívumának böngészésére hosszabb időt szánni, elgondolkodtató, milyen döbbenetes adatokkal szembesülhetünk. Jelenleg például Ruanda (!) vezeti a mezőnyt 48,8%-os aránnyal Svédország előtt (47%).

⁴ Az ENSZ szakértői szerint ez körülbelül 30 százalék.

⁵ Ezzel kapcsolatban már-már általános frázis Clinton 1992-es és 1996-os megválasztásával példálózni. Tény, hogy a közvélemény-kutató cégek szerint 1992-ben 4 százalékkal, 1996-ban pedig 11 százalékkal több nő szavazott Clintonra. (Palasik – Sipos, 2005: 233)

Magyarország azonban ebből a szempontból is igen távol van az USA-tól. Bár a nők aránya 4,4 százalékkal magasabb az összlakosságon belül, sőt, a 18 évnél idősebb (választójoggal rendelkező) népességnél már 6,7 százalék a különbség, ez a „helyzeti előny” azonban a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesül. Sőt, több olyan tényező is szerepet játszik, amelyek inkább gyengítik a nők befolyását a különböző választások során. A legfontosabb: közvéleménykutatások szerint a nők között jóval többen vannak azok, akik biztosan nem mennének el szavazni, valamint a bizonytalan nők száma is meghaladja a férfiakét. A nők ráadásul kevésbé határozottak, s inkább hajlamosak pillanatnyi érzelmeik alapján dönteni. (Palasik – Sipos, 2005: 234)

A pártok szavazóbázisát illetően nem mutatható ki összefüggés az adott pártra szavazók és a nemek szerinti összetétel között. „Az adatok azt mutatják, hogy az egyes pártokra szavazók nemek szerinti összetétele alig változott az elmúlt években, és jóformán semmilyen összefüggést sem lehet felfedezni az egyes pártok programja által tükrözött értékrend és a rájuk szavazó nők aránya között.” (Palasik – Sipos, 2005: 235)

A 2. táblázat alapján kijelenthetjük, hogy 1990 óta a parlamentbe bekerült képviselők aránya nem változott jelentősen, s „megrekedt” 10 százalék körül. Visszaulva az 1. táblázat kapcsán írottakra, nem szabad szó nélkül hagynunk ezt a tényt, főleg, ha nemzetközi összehasonlítást teszünk.

2. táblázat: A nők aránya az Országgyűlésben, 1990-2006 (%)

Év	Százalék
1990	7.0
1994	11.1
1998	8.5
2002	9.8
2006	10.6
2010	8.8

Forrás: Palasik – Sipos, 2005: 236 (kiegészítettem a 2006-os és a 2010-es adattal)

Ha frakciónként vizsgáljuk az arányokat (3. táblázat), alapvetően két részre szakad az Országgyűlés, a politikai bal-jobb törésvonal mentén. A politikai baloldali pártjainak frakciói tendenciózusan 15 százalék körüli nő-aránnyal rendelkeznek, míg a jobboldali pártok (talán a hagyományos konzervatív érvrendszer, a hagyományos családmodell védelmében is) 10 százalék alatt maradnak (a 2010-es választás alapvetően átrajzolta a politikai palettát).

3. táblázat: A nők aránya az Országgyűlésben frakciónként, 1990-2006 (%)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Fidesz-MPSZ	9.0	5.0	6.7	5.9	7.9	8.4
MDF	4.2	15.8	5.9	4.2	9.0	-
MSZP	15.1	10.5	10.5	14.6	13.6	8.5
SZDSZ	8.6	16.0	12.5	15	15	-
LMP	--	-	-	-	-	31.3

Forrás: Palasik – Sipos, 2005: 236 (kiegészítettem a 2006-os és a 2010-es adatokkal)

Nagyon sokat lehet beszélni, írni a női esélyegyenlőségről, valamint a kvótarendszerrel segített közéleti szerepvállalásról, politikai korrektségről, a kiegyensúlyozott tájékoztatásról. Azonban a tapasztalat azt mutatja, hogy amint komolyra fordulnak a dolgok a politikában, és valódi tétjük lesz a csatározásoknak, akkor hajlamosak az ígéretet tevők megmaradni a szavak szintjén és a valódi, tényleges tettek és intézkedések elmaradnak.

E tekintetben az egyetlen, üdítő kivételnek Dávid Ibolya MDF-elnök szereplése tekinthető, amely azzal magyarázható, hogy az MDF a várakozásokkal ellentétben bejutott a parlamentbe, és ezzel a második fordulóig Dávid Ibolya a választások egyik legmeghatározóbb személyévé vált. Sajnálattal meg kell állapítanunk, hogy ez is csak annak köszönhető, hogy a két forduló között sorsdöntő szerepet kapott az MDF. Azaz ez a figyelem még mindig nem a nőnek, csupán a pártnak szólt.

Ugyanakkor pozitívum, hogy a kampányban minden politikai párt programja foglalkozott valamelyest a női esélyegyenlőség kérdésével, a nők sajátos problémáival. A Fidesz – MPSZ és az MDF konzervatív nő- és családpolitikát hirdettek, míg a szocialisták az esélyegyenlőség erősítése mellett érveltek, igaz, meglehetősen kurtán. Az SZDSZ-nek volt a leginkább kidolgozott nőprogramja, ezáltal középpontba állítva a női esélyegyenlőséget. A program megírásánál azonban egyelőre ebben a kampányban a pártok nem jutottak tovább.

A sajtó egyáltalán nem kezelte kiemelten ezeket az eseményeket, így érthető, hogy a politika iránt kevésbé érdeklődő emberekhez ezek az információk nem jutottak el. Az átlagember talán tisztában sincs azzal, hogy maga a politika is igyekszik rendszerén változtatni és megteremteni az egyenlő esélyek politikáját. Kívánatos lenne, ha ezek a törekvések a következő kampányban nagyobb hangsúlyt kapnának, és nem sikkadnának el a választási kampány lezárulása után.

1. A kutatás: milyen nemű (legyen) a politika?

Kutatásom célja az volt, hogy rávilágítsak a nők politikában elfoglalt helyzetére, hogy megmutassam, hogy nemük miatt érhetik-e hátrányok őket, és ha igen, akkor milyen nehézségekkel találhatják szembe magukat. Megpróbáltam leírni jelenlegi helyzetüket, ahogyan ők-, és ahogyan kollegáik látják őket a politikai palettán.

A kutatás elemzési egységei a Miskolcon élő politikus nők illetve -férfiak, azaz a miskolci politikusok. Mivel a következtetéseimet a politikusokra, mint egyénekre kívánom levonni, így az egyéneket, és nem a csoportot választottam elemzésem tárgyául. Ahhoz, hogy a kutatást el tudjam végezni, olyan populációt kellett találnom, amelyből a mintavételi eljárás során reprezentatív mintát tudok előállítani. Így esett a választásom a Miskolc városi Közgyűlés-, valamint a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei Közgyűlés tagjaira.

Döntésemet azzal indoklom, hogy a közgyűlési tagok nevéhez hozzá lehetett jutni, míg a miskolci pártok tagjainak listáját nem lehetett megszerezni. Nekem azonban olyan populációra volt szükségem, amelyben a tagok legfontosabb jellemzőit könnyen áttekinthetem. Itt lehetőségem nyílt a képviselők korára, iskolai végzettségére, valamint politikában elfoglalt helyére vonatkozó információkhoz hozzájutnom előzetes adatokként. Mindezek figyelembe vételével gondosan választottam ki a mintába kerülő személyeket. Jelen vizsgálatom kizárólag keresztmetszeti, de érdemesnek tartanám longitudinális vizsgálat elvégzését is.

2. A kutatás eredményei

A mintavétel után 52 fő került a mintába: közülük 42 férfi (80.8%) és 10 nő (19.2%). A válaszadók munkahelye a következő eloszlást mutatja: Miskolc Város Képviselőtestületében (Közgyűlés) 23 fő (44.2%), míg a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei Közgyűlésben 29 fő (55.8%) dolgozik. A kora tekintetében 4 fő a húszas-, 12 fő a harmincas-, 20 fő a negyvenes-, 10 fő az ötvenes-, 5 fő a hatvanas- és 1 fő a hetvenes éveiben jár (*1. ábra*). Az átlagéletkor 45 év.

1. ábra



Iskolai végzettségük szempontjából a válaszadók megoszlása a következő: 3 fő gimnáziumot, 27 fő főiskolát, míg 22 fő egyetemet végzett.

Az első kérdés a női politikusok létszámára vonatkozott. Arra kérdeztem rá, hogy az érintettek hogyan vélekednek a jelenlegi számokról. A megkérdezettek 25%-a nagyon kevésnek, 31%-a kevésnek, 33%-a megfelelőnek, míg 11%-uk soknak ítélte a magyarországi női politikusok számát. A két nem képviselői eltérően vélekedtek a kérdésben, hiszen a nők 100%-a úgy gondolta, hogy a jelenlegi létszám nagyon kevés, még a férfiaknak csupán 45%-a gondolkodott hasonlóan. Megfelelőnek 40%-uk ítélte az ellenkező nemű kollegái létszámát.

Kíváncsi voltam arra is, hogy vajon a politikát művelők mennyire tartják azt férfi-, illetve női foglalkozásnak. Kutatásom során azt tapasztaltam, hogy a nők azzal a kijelentéssel, hogy a politika férfimunka lenne, egyáltalán nem értettek egyet. A férfiak 62%-a azonban így vélekedett, ugyanakkor 26%-uk úgy találta, hogy ez a pálya mindkét nem előtt nyitva áll(hat). A válaszok megoszlása valamivel színesebb képet mutatott, amikor a nőkkel kapcsolatban tettem fel ugyanezt a kérdést. Ha a válaszadók egészét tekintem, akkor legtöbbször nem ért egyet azzal, hogy a politikai pálya nőknek való lenne. Érdekesnek találtam, hogy a nők önmagukkal kapcsolatban miként vélekedtek: 10%-uk mindkét nem foglalkozásának tartja a politikát, míg csupán 40%-uk gondolja úgy, hogy a politika nőknek való munka. A férfiak 17%-a értett egyet a kijelentéssel, de 83%-uk szerint a politikai pálya mindkét nem előtt nyitva áll.

A válaszadók többsége, 58%-a vélekedett úgy, hogy az emberek megbecsülik a férfi politikusokat, pontosan ugyanennyien gondolják úgy, hogy ez az állítás a nőkkel kapcsolatban nem igaz.

Arra a kérdésemre, hogy el tudnának-e képzelni női miniszterelnököt Magyarországon, 44%-uk igennel, a többiek nemmel válaszoltak. A válaszadó 10 nőből erre a kérdésre nyolcan feleltek igennel. A városi Közgyűlés 23 megkérdezett tagja közül 10-en (44%), míg a megyei Közgyűlés 29 tagja közül 13-an (45%) válaszoltak igennel.

A következő kérdésre a válaszok igen érdekesen alakultak. A kérdés arra irányult, hogy ideális esetben mi az a legmagasabb pozíció, amelyet nőnek illetve férfinak el tudnának képzelni a megkérdezettek (4. táblázat). A nőknek az országgyűlési képviselői poszt „jutott”, míg a férfiakat köztársasági elnökként is viszontlátnák. A dolog érdekessége, hogy maguk a nők is úgy gondolták, hogy számukra a legmagasabb szint a miniszterelnöki poszt. Egyetlen nő sem volt, aki köztársasági elnökként nőt képzelne el. A férfiak a nőket leginkább polgármesteri pozícióban látnák legfeljebb.

4. táblázat

	Nők szerint		Férfiak szerint		Megkérdezettek szerint	
	nők	férfiak	nők	férfiak	nők	férfiak
Alpolgármester			8%		4%	
Polgármester			42%		36%	
Országgyűlési képviselő	10%		29%		25%	
Pártelnök	10%		21%		19%	
Miniszterelnök	80%	30%		26%	16%	27%
Köztársasági elnök		70%		74%		73%

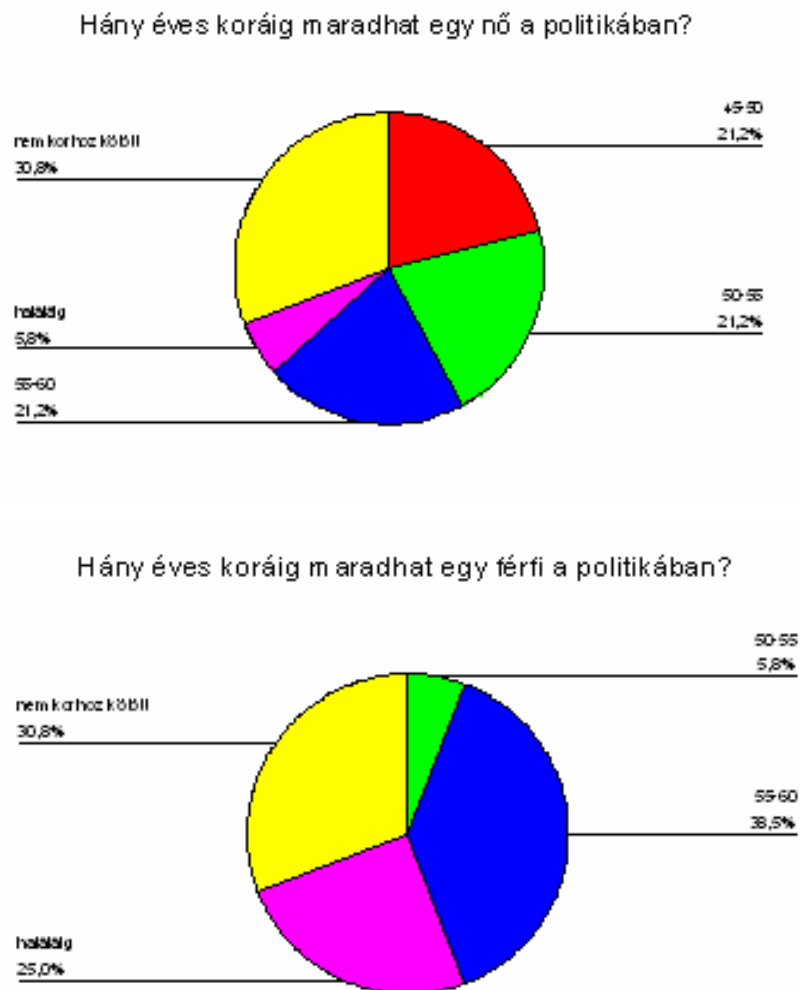
Az ideális politikus nemével kapcsolatban szintén eltérőek a vélemények. A férfiak fele (50%) gondolja úgy, hogy férfi legyen, ugyanakkor 45%-uk szerint mindegy a politikus neme. A nők 90%-a vallja úgy, hogy nem számít a nem. Mindezek mellett a megkérdezetteknek csupán 46%-a dolgozik szívesen együtt nővel. De ha ők választhatnának, akkor állításaik szerint inkább férfival dolgoznának. Érdekes azonban, hogy a válaszadók 37%-a vallja azt, hogy számára mindegy, milyen nemű a politikustársa, akivel együtt dolgozik.

A következő két kérdésre (Ön szerint meddig maradhat egy nő a politikában? Ön szerint meddig maradhat egy férfi a politikában?) adott válaszokat a lenti ábrákon (2.-3. ábra) szemléltetem. Az azonos tónusok használatával igyekeztem még világosabbá tenni a kérdésekre adott válaszok eltéréseit. Láthatóvá válik, hogy a 3. ábrán jelentős helyet kap, hogy a nőket 45-50 éves korukban a válaszadók 21%-a késztené visszavonulásra. A

következő kategória is jelentős eltérést mutat. Míg a 2. ábrán 21%, a 3. ábrán csupán 6%-ként jelentkeznek. Azaz a férfiakat a válaszadók sokkal később vonultatnák vissza a politikai élettől a koruk alapján.

Az 55-60 éves korosztályt az első esetben a válaszadók 21%-a, a második esetben 38%-a jelölte meg. Azt, hogy egy politikus a haláláig hivatalában maradhat-e, úgy tűnik, jelentősen befolyásolja az, hogy milyen nemű az illető. Míg a nők 5%-a, addig a férfiak 25%-a töltheti be tisztségét haláláig a válaszadók szerint. Csupán a válaszadók 31%-a gondolta úgy, hogy ebben a kornak nincs kimondottan szerepe.

2.-3. ábra

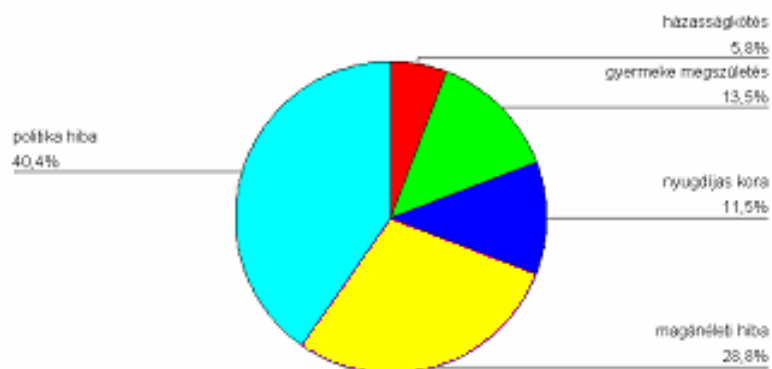


A következőkben is a tónusokat hívtam segítségül, hogy minél szemléletesebbé tudjam tenni a kérdésekre adott válaszokat. A visszavonulást most nem korhoz, hanem eseményekhez próbáltam társítani. Jól látszik, hogy a 5. ábrán mindösszesen két tónus, míg az 4. ábrán 5 található. A válaszokat megvizsgálva láthatjuk, hogy a megkérdezettek szerint a

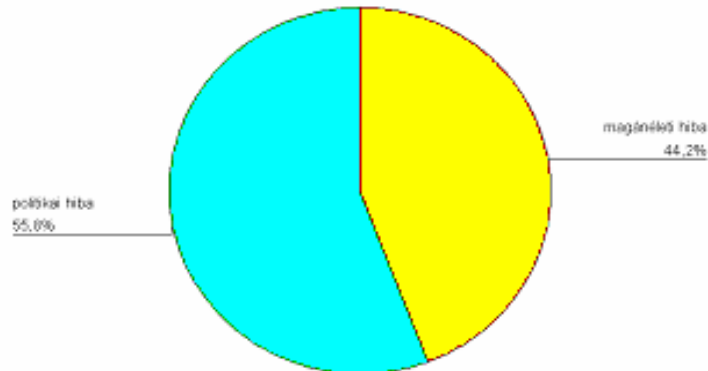
nőknek számos okuk lehet a visszavonulásra. Házasságkötésük (a válaszadók 6%-a szerint), gyermekük megszületése (13.5% szerint), nyugdíjas koruk (11.5% gondolta így), magánéleti hibájuk (29%), valamint a politikában elkövetett hiba (40% szerint). A férfiaknak a válaszok szerint azonban csak két esetben kell visszavonulásra gondolniuk: ha a magánéletben vagy a politikában követnek el valamilyen hibát.

4.-5. ábra

Milyen eset készíthet visszavonulásra egy női politikust?



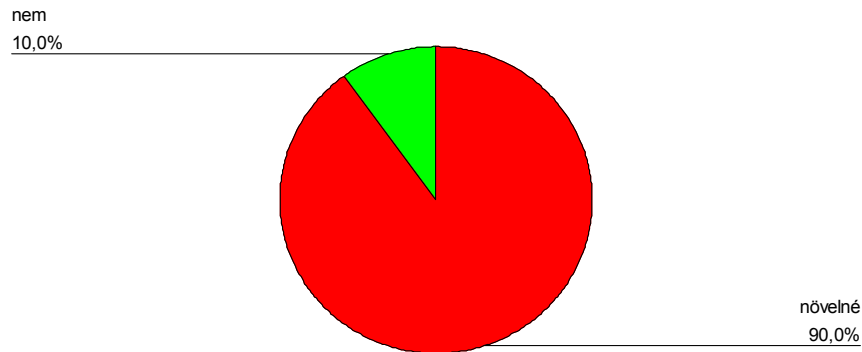
Milyen eset készíthet visszavonulásra egy férfi politikust?



Arra a kérdésre, hogy változtatnának-e a női politikusok létszámán (6.-7.-8. ábra), érdekes válaszok érkeztek. A nők 90%-a növelné a jelenlegi számot, ugyanakkor a férfiak közül csak 28.6% válaszolt hasonlóan. A többségük (71.4%) nem változtatna a jelenlegi számokon. Ez igencsak elgondolkodtató lehet, hiszen, ha maguk a politikában dolgozók sem érzik szükségesnek a létszám növelését (59.6%), akkor mit is várhatunk a jövőtől?

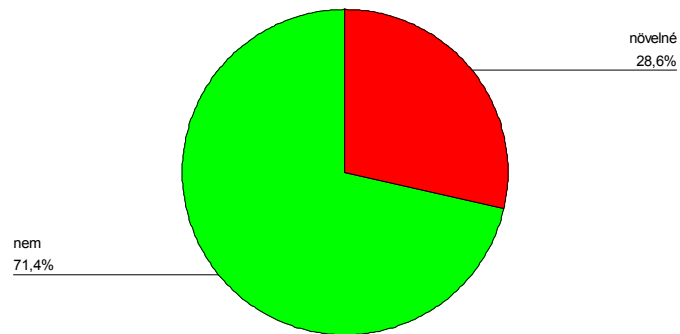
6.-7. ábra

Változtatna a női politikusok számán?
női politikusok válaszai



Változtatna a női politikusok számán?

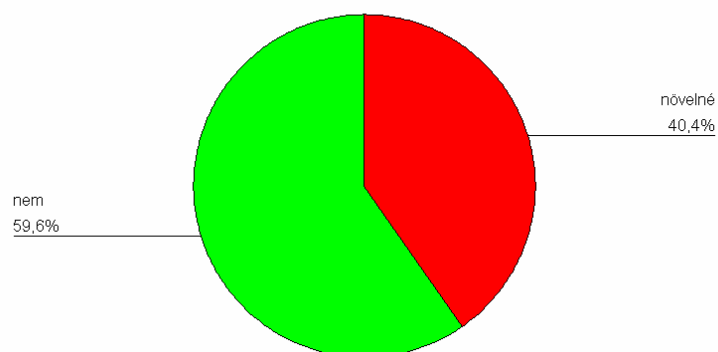
férfi politikusok válaszai



8. ábra

Változtatna a női poiltikusok számán?

összes válaszadó



3. Összegző gondolatok

Kétségtelenül kevés a nő a közéletben. A hatalmat kézben tartó nagy szervezeteket és a népszerűbb önkéntes szervezeteket is férfiak dominálják. Ez befolyással van az általuk kitűzött politikai célokra és az ennek nyomán elfogadott határozatokra.

A nők is rendelkeznek a társadalmi vitákban való részvételhez szükséges ismeretekkel és érvekkel. Olyan politikai színtérre lenne szükség, ahol részvételük egyenértékű a férfiakéval. A politikus élete jellemzően hatalmi harc, intrika, „rászedés”, pedig lehetne egészséges verseny, szövetség, sőt barátság és megértés is az egyének között.

Vizsgálataim során szembesültem a nemzetközi tapasztalatokkal és adatokkal, amelyek kapcsán tény, hogy a magyar közéletben a rendszerváltozást követően sem láthatunk előrelépést a nők számának növelésével kapcsolatban. A pozitív megkülönböztetést világszerte nagyon sok formában alkalmazzák, elsősorban a kvóta-rendszereket hívják segítségül az első lépés megtételéhez.

Magyarországon alapvetően a társadalmi sztereotípiák negatív hatása érvényesül, s ezért a politika sem érzi szükségét a beavatkozásnak. Persze az is jogos felvetés, hogy az erőltetett egyenjogúsító törekvések megbélyegezhetik a politizáló nőket, s a hagyományos családmodell védelmezői is komoly ellen-érvrendszert használnak. (Magam sem vagyok híve a „paritásos demokrácia” eszméjének.)

A miskolci, megyei politikai elit körében végzett kutatásom megerősítette azt a hipotézisemet, hogy a politika szereplői nem érdekeltek a női témák „zászlóra tűzésében”, mivel a női választók máig nem igénylik a nőkkel kapcsolatos programok előtérbe helyezését.

A megoldást abban látnám, ha egyrészt a magyar társadalom jelentős része megváltoztatná álláspontját a nemi szerepek határvonalaival kapcsolatban, másrészt pedig a nők aktívabb politikai szereplőkké válnának, rákényszerítve a magyar politikai erőket a női témák dinamikus képviselésére.

Felhasznált irodalom

Bonifertné Szigeti Márta (1998): Nők a pályán. Budapest: K & F Kiadó

Palasik – Sipos (2005): Házastárs? Vetélytárs? Munkatárs? Budapest: Napvilág Kiadó

Palasik Mária (2007): A nő és a politikum. Budapest: Napvilág Kiadó

Nők a nemzeti parlamentekben. (2010. augusztus 10.)

<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

*Fónai Mihály egyetemi docens,
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék*

A települési problémák és lakossági szükségletek lehetséges hatása a helyi politikára¹

1. Bevezetés

Tanulmányomban a 2000-es évek első felében folytatott empirikus kutatásaink eredményeit elemzem, abból az aspektusból, hogy milyen probléma percepciókat, szükségleteket és elvárásokat tapasztaltunk e kutatások során. A kutatások elsősorban arra irányultak, hogy egy-egy térségben, illetve településen milyen az ott élők szociális helyzete és egészségi állapota. E kérdéseket nem lehet azonban anélkül vizsgálni, hogy ne érintenénk az adott térségben, településen élők személyes problémáit, a településsel kapcsolatban kialakult elvárásait és véleményét. Ezek az elvárások és vélemények valamilyen módon és mértékben hatnak a helyi politikára, ezért is fontos a feltérképezésük. A helyi politikának, a helyi hatalomnak ezeket a véleményeket és elvárásokat mindenképpen figyelembe kell vennie, függetlenül azok kanalizálásától és intézményesültségétől, illetve attól, hogy azok támaszkodnak-e valamilyen intézményre, szervezetre, amely vállalja az érdekek képviselését és a nyomásgyakorlást a döntéshozókra, vagy csak az ott élők szimpla hangulatáról, életérzéséről, elégedettségéről, vagy elégedetlenségéről van szó. Ezek a kutatások lehetőséget adnak az ismert elméletek és tézisek vizsgálatára, tesztelésére is. Mivel minden kutatás vizsgálta a romák élethelyzetét és véleményét, elvárásait és preferenciáit is, az elemzés során arra törekszem, hogy összevegyem a romák és nem romák élethelyzetét és véleményét, elvárásait – ez módot ad arra, hogy vajon egy olyan térségben, ahol a romák aránya magas, van-e eltérés a romák és nem romák véleményében és elvárásaiban .

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

2. Megközelítési lehetőségek és elméleti keretek

A lakossági szükségleteknek, valamint az érzékelt, átélt problémáknak és elvárásoknak a helyi politikára gyakorolt hatása több szempontból is értelmezhető és vizsgálható. A lehetséges megközelítési módok a helyi társadalom kérdésétől a helyi hatalom, illetve az önkormányzatok működésén, az arra hatást gyakorló aktorok vizsgálatán át a támogatórendszerek és hálózatok elemzéséig terjedhetnek, és egyik, meghatározó kérdésük lehet a szegénységnek és kirekesztésnek, valamint a diszkriminációnak az elemzése. Ezek közül a megközelítési és értelmezési lehetőségek közül empirikus kutatásaink tervezése és értékelése során inkább az egyenlőtlenségekkel összefüggő magyarázatokkal, így például a kirekesztéssel, diszkriminációval, és általában véve, ahogy arra utaltam, az egyenlőtlenségekkel összefüggő magyarázatokkal operáltunk, ezért volt kiemelt szerepe az etnikai hovatartozásnak. Tanulmányom elméleti kereteit a helyi társadalom, az ezzel összefüggő „glokalizáció”, a helyi politika és hatalom, továbbá a közszolgáltatások jelentik.

A *helyi társadalom* felfogható, mint egy-egy településen kialakuló mezocsoport, mely az individuum és a társadalmi egész között a primer csoportokon keresztül érdekeket, értékeket, ideológiákat közvetít, tradíciókat őriz, és az autochton strukturálódás lehetőségét nyújtja (Böhm, 2003: 193). A helyi társadalom közvetítő mechanizmusokkal és csatornákkal bír, és integrálja az egyéneket, a családtól a település közösségéig. Témám szempontjából különös jelentősége van annak, hogy a helyi társadalom a részvételen, a kooperáción és az integráción keresztül kapcsolja be az egyént, aki számára ezek a dimenziók az elégedettség, a kötődés, és a perspektíva lehetőségét nyújtják. Kutatási eredményeim is ezekbe a dimenziókba kanalizálódnak, ugyanis a Böhm által felvázolt dimenziókat vizsgáltuk, elsősorban a helyi társadalomszerveződés, és kevésbé az egyén szempontjából valamint oldaláról, hisz például a különböző lakossági csoportok, köztük az etnikai csoportok elégedettségét, elvárásait és probléma-percepcióját elemzem.

A helyi társadalom módosuló jelentést és növekvő jelentőséget kapott a globalizációs folyamatok hatására. E folyamatok két területen is érvényesültek: a „gondolkozz globálisan, cselekedj lokálisan” kettőssége arra utal, hogy a globális folyamatok mellett és azok eredményeként felerősödött a *lokális cselekvés* súlya. Másrészt, a globális, elsősorban gazdasági és pénzügyi folyamatok azt eredményezték, hogy a folyamatok következtében a problémák helyi szinten jelennek meg. Az átalakuló világgazdaság globalizálódása mellett, mely meghatározó hatást gyakorol a nemzetgazdaságok működésére és szociális, jóléti

rendszeikre, a folyamatok lokális hatásokat eredményeznek, egyes térségek kiemelkedésével, és mások meggyengülésével, lesüllyedésével, *elszegényedésével*. E folyamatok hatására felerősödnek a „*lokalizációs*” jelenségek, és új helyzetbe kerülnek a szélesen értelmezett helyi szociális ellátó rendszerek – a problémák „*lokalizálódnak*” (Ferge, 2000, Fábíán, 1998, 1999, 2004, Bódi, 2001, 2008). A folyamat következményeit, a munkanélküliséget, és az elszegényedést, valamint ezek következményeit elemzem a tanulmányban.

A *helyi politika és helyi hatalom* kérdése szorosan összefügg a helyi társadalom és a helyi önkormányzatiság problémakörével; a politikatudomány, a regionalitással foglalkozó kutatások, és a közigazgatás tudomány egyaránt foglalkoznak e kérdésekkel, ezért számos megközelítése, értelmezése és elemzési dimenziója van (a magyar szakirodalomban például: Bódi, Horváth M., Kákai, Pálné, Süli-Zakar, Szegvári). A szakirodalomban elfogadott, hogy a helyi önkormányzatok a helyi hatalom meghatározó szereplői, e hatalmukat a kormányzati hatalomhoz képest kialakult autonómia jellemzi. A helyi önkormányzatok hatalmi potenciálját a helyi jogszabályalkotás, az igazgatási szervezet, és a helyi adók, valamint díjak kiszabásának lehetősége jelenti (Szegvári, 2001). A helyi politika egyik modelljében a közösség alapú helyi önkormányzatok honorációr típusú helyi politikusai a meghatározóak, a klientizmus érvényesítésével. A pártosodott önkormányzatok intézményesedett érdekkifejeződési mechanizmusában a professzionális politikusok jelentősége nagyobb, melyek a pártokkal együtt az „*integrációs modell*” működtetésében érdekeltek, így ezekben az önkormányzatokban (és településeken) nagyobb lesz a pártpolitika, az országos politika hatása (Szegvári, 2001). A helyi politika és a helyi hatalom egyéb szereplői között a kiemelkedő személyektől a civileken át az egyéb szervezetekig, köztük a szakszervezetekig és a pártokig sok szereplőt találunk – az érdekvérvényesítésnek is jelentősen eltérő formái, eszközei és módjai alakultak ki. Jelen tanulmányban is elsősorban a potenciális „*szereplők*”, „*aktorok*” egyikének, a lakosságnak az elvárásait és véleményét vizsgálom.

A vizsgált „*települési problémák és lakossági szükségletek*” jelentős mértékben mint az önkormányzatok által nyújtott *közszolgáltatások* jelennek meg (a közszolgáltatások fogalmi kérdéseit jelen keretek között nem elemzem). Ezek egyik sajátossága épp az, hogy alakulásukra a helyi szükségletek lényeges hatást gyakorolnak (Horváth M., 1996). Ugyanakkor a hatás fordítva is igaz: a szolgáltatók körének, vagy a szolgáltatásoknak a változása, módosulása önmagában is gerjeszti például a helyi közösség szociális helyzetében végbemenő változásokat, gyakran olyan szükségleteket indukálva, amik korábban nem is

voltak az adott településen². Dolgozatomban jelentős mértékben arra fókuszálok, hogy a kutatásba bevont településeken és térségekben milyen közszolgáltatások iránt és milyen lakossági szükségletek vannak.

Jelen tanulmányomban több empirikus kutatás eredményeit ismertetem – ezek sajátossága, hogy minden esetben összevetem a településeken, térségekben élő roma és nem roma lakosság szükségleteit és elvárásait – ebben az értelemben a dolgozat meghatározó vizsgálati szempontja az etnikai hovatartozás hatásának az elemzése. Tanulmányomban külön nem foglalkozom az etnikai klasszifikáció kérdésével, az empirikus kutatások bemutatásánál utalok az alkalmazott klasszifikációs eljárásokra.

2.1. Hipotézisek

Hipotéziseim megfogalmazásakor elsősorban a vázolt elméleti és szemléleti keretekre támaszkodom, és figyelembe veszem saját, korábbi kutatási eredményeim tapasztalatait is. A rendelkezésre álló empirikus eredmények az esetek egy részében csak a hipotézisek *közvetett tesztelésére* adnak módot.

Jelen tanulmányomban a települési problémáknak és a lakossági szükségleteknek a helyi politikára gyakorolt hatását vizsgálom. Ez lehetőséget ad arra, hogy Gabriel Almondnak és Bingham Powellnek az érdekcsoport típusokra és a döntéshozók megközelítésére kialakított modelljét vegyem figyelembe (Almond – Powell, 2003). A helyi politikára és a döntéshozókra gyakorolt hatások Almond és Powell tézise esetében is részben a hálózatok problémájaként jelenik meg, ezért e hipotézis esetében figyelembe vehető Angelusz és Tardos kapcsolattipológiája is (Angelusz – Tardos, 2006). E modellek alapján azt várom, hogy az általam vizsgált térség helyi társadalmában az érdekcsoportok és érdekartikuláció esetében a *patrónus – kliens viszonyok, és a természetes csoportok hatása érvényesül* (Almond – Powell, 1996). A döntéshozók „megközelítésében” a személyes kapcsolatok szerepe emelkedik ki, szemben az intézményes kapcsolatokéval. A kapcsolathálózat oldaláról a hálózaton belül a *személyes szálak és a patrónus – kliens viszonyokhoz fűződő kötelek* hatását várom (Angelusz – Tardos, 2006).

A helyi kormányzás és helyi politika alakítóira vonatkozó tézisek egyik központi kérdése, hogy „ki kormányoz” helyben, lehet-e helyi hatalomról beszélni, ha igen, azt kik

² A 2000-es évtized első éveiben tapasztaltuk, hogy az arra a vonatkozó jogszabályok által kötelezett kisvárosok azért nem alakították ki a hajléktalan ellátó rendszerüket, hogy a városoktól távol tartsák a hajléktalanokat. – ezért tudatosan vállalták a törvényi kötelezettség mulasztását.

alakítják. Empirikus eredményeim annak a kérdésnek a tesztelésére alkalmasak, hogy a potenciális aktorok között milyen mértékben jelennek meg a lakossági szükségletek és elvárások, és problémáik megoldásában mennyire támaszkodhatnak különböző intézményekre. Ebben az összefüggésben és tesztelési korlátok között azt várom, hogy a vizsgált településeken és térségekben a lakosság a döntéshozókat inkább az *elitista értelmezés alapján azonosítja, a döntéshozói csoportot önmagától távolinak és homogénnek látja* (Pálné Kovács Ilona, 2008) – ez összefügg az első hipotézis kapcsán megfogalmazott állítással is. A döntéseket alakító társadalmi szereplők összetételét és a szereplők befolyását vizsgálta empirikus eredményei alapján Péteri Gábor (Péteri, 2007). A helyi politikát (helyi költségvetést) alakító társadalmi szereplők összetétele alapján behatárolható döntéshozó kör is az elitista elméletet támasztja alá – eredményei alapján a döntések intézményes jellegűek, meghatározóan a képviselőtestületekhez és a hivatalhoz kapcsolódnak (Péteri, 2007: 47). A döntéshozatallal kapcsolatos elitista véleményeket erősíti meg Kákai László (Kákai, 2004: 129-147. különösen: 146. oldal). és Ferencz Zoltán – Kiss József is (Ferencz - Kiss, 1996: 392-393).

Harmadik hipotézisem a *közszolgáltatásokra* vonatkozik. A települési önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatai lényegesen átalakultak és bővültek a kilencvenes években (Horváth M., 1996). Részben ez magyarázza, hogy a közszolgáltatások egy részével a lakosság kevésbé elégedett – ezekre többet is költene a település költségvetéséből (Ferencz - Kiss, 1996: 401-402). A *közszolgáltatásokkal* kapcsolatban – azokat tágabban értelmezve, beleértve a munkalehetőségeket is – azt várom, hogy az országos vizsgálatok eredményeihez hasonlóan az *egészségügyre, a közbiztonságra és a lakáshelyzetre* vonatkozó elvárások emelkednek ki – ugyanakkor, a kutatásaink céljából következően vizsgált szociális helyzettel összefüggő területeken is komoly elvárások jelennek meg, elsősorban a *munkalehetőségeket* tekintve³. A közszolgáltatásokra vonatkozó eredményeink a problémákra, és nem az elégedettségre koncentrálnak, így csak közvetetten alkalmasak a hipotézis tesztelésére. A kilencvenes évek kutatásai során vizsgálták azt is, hogy a lakosság az egyes közszolgáltatásokra mennyit költene a település költségvetéséből – azaz, mire irányulnak az elvárásai. Hasonló eredményeinket, némileg más struktúrában, össze tudjuk ezekkel vetni. A közszolgáltatások iránti lakossági elvárások hasonló képet mutatnak, mint az

³ Nem közszolgáltatás, de a települési munkalehetőségekkel szorosan összefügg, hogy kutatásainkban a megkérdezettek szoros kapcsolatot láttak a munkalehetőségek hiánya és a jövedelem, valamint a szegénység között. Meggondolandó, hogy a települések, a települési önkormányzatok, a helyi politika ne kezelje-e a munkalehetőségek „biztosítását” közszolgáltatásként, ha ilyen erős az elvárás. Ezt látszik alátámasztani a közmunkák kiterjedt rendszere is, különösen a hátrányos helyzetű térségekben.

azokkal való elégedettség, vagy a közszolgáltatásokkal kapcsolatban megfogalmazott problémák – ezért a közszolgáltatásokra vonatkozó hipotézis e körre is érvényes.

Kutatásaink során a szociális és egyéb problémák vizsgálata kapcsán foglalkoztunk a támogató rendszerek kérdésével is (Fónai – Péntzes – Vítál, 2006, Nyírcsák, 1999). Azt tapasztaltuk, hogy a vizsgált háztartásokban elsősorban az informális támogatórendszerekhez fordulnak az érintettek, és sokkal kevésbé a formális támogatórendszerekhez és intézményekhez. Ez azt jelenti, hogy a megkérdezettek az erős kapcsolati hálójukba tartozó rokonokhoz, barátokhoz fordulnak, ha problémáik vannak. Ez a formális intézményekben való bizalmatlanságot mutatja, és részben összefügg az első hipotézis kapcsán megfogalmazottakkal: a hivatalos intézményeket is a személyes jellegű kapcsolatokon keresztül közelítik meg, ez egyfajta patrónus – kliens kapcsolatot jelent. A formális intézményekben való bizalom hiánya részben azok működésével, részben az „elitista” mechanizmusokkal függ össze. A támogatórendszerek és hálózatok kapcsán azt várom, hogy a romák és nem romák között lényeges különbség érvényesül a különböző támogatórendszerek megítélésében, és azok működésében. Albert Fruzsina és Dávid Beáta kutatásai alapján a romák kapcsolati hálóját kiterjedtebbnek feltételezem (Albert – Dávid, 2006), ugyanakkor azt várom, hogy mindkét etnikai csoport inkább fordul az informális támogató rendszerekhez, mint a formálisakhoz.

A kutatások empirikus eredményei alkalmasak az exklúzióval és a dezintegrációval összefüggő hipotézis tesztelésére is. Az exklúziót Ferge Zsuzsa a társadalmi integráció, az együvé tartozás sérüléseként értelmezi, ami a dezintegrálódás következménye és jelzése (Ferge, 2000). Azt várom, hogy a romák esetében érvényesül a kizárás, mind a romák, mind a nem romák körében pedig gyengülnek a normák, jelentős a szomatikus és a pszichés betegségek aránya, úgy, hogy azok e területeken is a romák körében jellemzőbbek.

3. Módszerek és minták

A települési problémák és lakosság szükségletek lehetséges hatását a helyi politikára négy kutatás eredményei alapján vizsgálom, a hipotéziseket e kutatások eredményeivel tesztelem. E kutatásokban kutatásvezetőként működtem közre. Mind a négy vizsgálat valamilyen, aktuális pályázathoz kapcsolódott, melyek szociális és egészségügyi vonatkozásúak voltak. Így például az egészségterv pályázatokhoz, a szolgáltatástervezési feladatokhoz és pályázatokhoz, valamint kistérségi projektekhez kapcsolódtak – ezen túlmenően meghatározó volt a

fejlesztési tanácsok térségi stratégia alkotási szerepvállalása. A céloknak és feltételeknek nagy jelentősége van a kutatások értékelése, azok hatásának értelmezése szempontjából. A települések, kistérségek és megyei fejlesztési tanácsok valamilyen fejlesztési, stratégiai célok meghatározásához szükséges *helyzetértékelés* elkészítésével, és az azok alapján megfogalmazható *stratégiai célok* meghatározásával bízták meg kutatócsoportjainkat. Ez azt is jelenti, hogy a kutatási eredmények alapján a döntéshozók ismerték az adott területek problémáit, és ismerték például az azok kapcsán kialakult lakossági véleményeket és elvárásokat is, azaz közvetett módon azok hatást is gyakorolhattak a döntéshozatalra, a célok és az azokhoz rendelt feladatok és eszközök meghatározására. A továbbiakban röviden bemutatom az egyes kutatások főbb jellemzőit.

2003-ban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, a Megyei Területfejlesztési Tanács megbízásából reprezentatív lakossági minta keretében vizsgáltuk a háztartások, valamint a háztartásokban élők helyzetét. A kialakított mintába 1500 háztartást választottunk egy lépcsőzetes mintaválasztás eredményeként, mely során a kistérségi és településtípusok szerinti sajátosságokat vettük figyelembe, majd az egyes településeken véletlen mintaválasztással jutottunk el a vizsgált háztartásokba. A kutatás során a háztartások összetételét, jövedelmi helyzetét, bevételeit és kiadásait, valamint problémapercepcióját, és támogatórendszerét, továbbá a háztartástagok iskolai végzettségét, gazdasági aktivitását, egészségi állapotát, és mentális státuszát vizsgáltuk, személyes lekérdezésen alapuló kérdőíves módszerrel. E kutatás során a kérdezőbiztosok besorolása alapján képeztünk egy roma almintát; a klasszifikáció megfelel a hazai kutatások hasonló eljárásának (a kérdezőbiztosi besoroláson alapuló klasszifikációt az érintettek önmeghatározásával vetettük össze, és csak azokat soroltuk a roma almintába, akik önmagukat is romának tartották).

Ugyancsak Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2004-ben egy pályázati projekt keretében került sor 500 roma háztartásban a háztartás helyzetének, valamint a háztartástagok iskolai végzettségének, gazdasági aktivitásának, egészségi és mentális státuszának a kérdőíves vizsgálatára, alapvetően a 2003-as kutatás dimenziói szerint. A minta kialakítása során kistérségek és településtípusok szerinti lépcsőzetes mintaválasztásra, majd a településeken a roma szervezetek és a romákat ismerő szakértők bevonásával a háztartások közül véletlen mintaválasztásra került sor.

Tiszavasváriban 2004-ben a Szocio–East Egyesület által koordinált kutatás keretében egy, csaknem teljeskörű adatfelvételi eljárás során, a valószínűsíthető 400 háztartásból 300 megkeresésével, vizsgáltuk a városban élő romák helyzetét. Az adatfelvételi eljárás

tervezésébe bevontuk a cigány kisebbségi önkormányzat vezetőit, és a romákkal napi kapcsolatban álló, közoktatási, szociális és egészségügyi szakembereket is. Az adatfelvételi eljárás során mintavételi egységként a háztartásokat fogadtuk el, a tervezett 300 háztartásból 284 körében tudták a kérdezőbiztosok a kérdőívet lekérdezni.

2004-ben a települési önkormányzatok szolgáltatástervezési koncepciójának elkészítéséhez Hajdú-Bihar megye három kisvárosában terveztünk és koordináltunk a korábbi kutatások tapasztalatait és kérdőíveit alkalmazó kutatásokat. Ezek keretében a háztartások helyzetét elemeztük, a háztartások összetételét, szociális helyzetét és jövedelmi pozícióját. Emellett a háztartásokban/családokban élők iskolai végzettségét, gazdasági aktivitását, egészségi állapotát is vizsgáltuk. A három városban, Hajdúhadházon, Hajdúsámsomban és Polgáron reprezentatív mintavételi eljárással választottuk ki a háztartásokat. A mintán belül a 2003-as kutatás során alkalmazott klasszifikációs eljárással alakítottunk ki egy roma almintát. A kutatás során személyes megkeresésen alapuló kérdőíves eljárást alkalmaztunk.

4. Eredmények

Ahogy az a módszerek és a minták jellemzéséből kitűnik, a kutatások során a települési problémák és lakossági szükségletek lehetséges hatása a helyi politikára csak az egyik vizsgált dimenzió volt. A továbbiakban ezeket az eredményeket mutatom be. Elsőként vizsgáljuk meg, hogy milyen személyes problémákat említettek a megkérdezettek (1. táblázat).

1. táblázat: *A megkérdezettek által említett személyes problémák (az első tíz említés, a válaszok százalékában)*

2003. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye			2004. „hajdúvárosok”			Tiszavasvári, romák
	Romák	Nem romák		Romák	Nem romák	
Alacsony jövedelem	28,1	30,4	Anyagiak	66,1	44,3	Alacsony jövedelem – 25,1
Tartós betegség	3,1	19,1	Betegség	11,3	22,1	Munkanélküliség – 19,8

Munkanélküliség	18,8	13,0	Munkanélküliség	11,3	13,0	Szegénység – 19,8
Megoldatlan lakáshelyzet	18,8	5,6	Pszichés	3,2	6,3	Lakásfenntartás – 10,3
Magányosság	4,7	4,8	Rossz infrastruktúra	6,4	3,8	Ruházkodás – 8,3
Fogyatékoság	1,6	5,1	Közbiztonság	0,0	3,0	Étkezés – 6,1
Szegénység	12,5	2,3	Családi	0,0	3,0	Egészségtelen lakás – 3,2
Családi konfliktusok	1,6	3,8	Romák	1,6	2,6	Megkülönböztetés – 2,3
Gazdálkodás	1,6	2,3	Szórakozási lehetőségek	0,0	0,02	Gyereket egyedül neveli – 1,7
Stressz	0,0	1,5				Lakáshelyzet – 1,1

A személyes problémákra nyitott kérdéssel kérdeztünk, ezzel is el akartuk kerülni, hogy a lehetséges problémalista befolyásolja a megkérdezetteket. A különböző minták problémalistáinak eltéréseit is ez magyarázza. A megyei és a tiszavasvári kutatás esetében az *alacsony jövedelem, a munkanélküliség, a szegénység, a betegség és a lakással összefüggő problémák* emelkednek ki – a hajdúvárosok esetében, némileg eltérően, és a nyitott kérdés sajátosságaiból eredően, nagyobb mutatókkal, de hasonló helyzetet találunk. Ezeknek a problémáknak a közös eredője a *munkanélküliség, a munkahelyek hiánya*, és az ebből következő alacsony jövedelem, ami a szegénység egyik oka lehet. A vizsgált térségekben és településeken élők személyes problémáinak a köre azt is meghatározza, hogy milyen területeken kell a helyi politikának beavatkoznia, vagy legalábbis milyen területeken várják azt tőle. Mivel a munkaerő-piac működésére, a létrejövő álláshelyekre, a munkalehetőségekre az *önkormányzatoknak, mint a helyi politika meghatározó aktorának*, csak korlátozott hatása van, ez felveti az önkormányzatok tényleges felelősségének és lehetőségeinek a kérdését – a kutatási tapasztalatok azt mutatják, hogy a lakosság az elvárásait nem általában fogalmazza meg: azt várják, hogy (az állam) és az önkormányzatok gondoskodjanak a

munkalehetőségekről. Ezt mutatják az általunk lefolytatott kutatások is, például a települési problémák listájával, vagy a „mire költené a település költségvetését” kérdés válaszaival. A jövedelemmel és a munkalehetőségekkel, valamint a lakáshellyel, a lakásfenntartással összefüggésben jelenik meg az önkormányzatoktól elvárt, *meghatározó szociálpolitikai felelősség* a településen élők helyzetéért – ez azt jelenti, hogy nagyon nagy a nyomás az önkormányzatokra, hogy ellensúlyozzák az alacsony jövedelmekből, a munkalehetőségek hiányából, a munkanélküliségből eredő problémákat, beleértve a lakáshelyzet problémáit is. Ez az önkormányzatokkal szembeni generális elvárás. A romák és nem romák által említett személyes problémák köre, elsősorban azok mértéke, súlyossága néhány területen lényegesen eltér egymástól, így például a romák érzékelik nagyobb problémának a szegénységüket, és a nem romák a tartós betegséget, valamint a pszichés panaszokat, betegségeket – ez részben az eltérő életkori struktúrával, részben a tényleges jövedelmi, - és az azzal összefüggő lakáshellyel függ össze. Mindez azt jelenti, hogy az önkormányzatokra az ott élők személyes problémái a szociális, foglalkoztatási és egészségügyi ellátási területeken gyakorolnak nagy nyomást. Kikre támaszkodnak, kikre támaszkodhatnak az érintettek e problémáik kezelésében? Ezt több módszerrel is vizsgáltuk: elsőként nyitott kérdéssel, majd a lehetséges támogató személyek és intézmények listájával, ebben az esetben a támogatás mértékére kérdeztünk rá (2. és 3. táblázat).

2. táblázat: *Foglalkozik-e valaki a problémáival – az első tíz említés (a válaszok százalékában)*

	2003. Sz.- Sz.-B. megyei kutatás	
	Romák	Nem romák
Csak a családja	31,9	49,9
Ilyet még nem tapasztalt	28,9	18,6
Barátok, ismerősök	10,9	19,3
Polgármesteri Hivatal	15,1	6,5
Egyházak	0,8	2,2
Valamilyen intézmény szakembere	0,0	1,1
Kisebbségi önkormányzat	10,9	0,0
Önkormányzati képviselő	0,0	0,7
Egyesület, alapítvány	0,0	1,1

Országgyűlési képviselő	0,0	2,7
-------------------------	-----	-----

A 2003-as megyei kutatás teljes mintájában, valamint a romák és a nem romák között is, a család áll az első helyen azok között, akikhez a megkérdezettek probléma esetén fordulnának. Az említések gyakorisága bizonyos mértékig azonban meglepő, hisz a nem romák fele, míg a romáknak csak az egyharmada említette a családot, tágabban a rokonságot, holott a romák között sokkal magasabb a családban élők aránya, és lényegesen alacsonyabb az egyedül élőké. A barátokat is inkább a nem romák említették, holott Albert és Dávid kutatása szerint (Albert – Dávid, 2006) a romák sokkal kiterjedtebb baráti kapcsolati-hálóról számoltak be. Igen jelentős azoknak az aránya, akik nem tapasztalták azt, hogy bárki segített volna nekik. A nyitott kérdésekre adott válaszok alapján a romák jelentős mértékben tapasztalták azt, hogy a Polgármesteri Hivatal és a kisebbségi önkormányzat segített nekik. A Polgármesteri Hivatalok, az önkormányzatok kliensei között a romák válaszai alapján magas a roma származásúak aránya – kérdés, hogy a gyakoribb kliens helyzet mennyire befolyásolja a romáknak az önkormányzatokról kialakult véleményét és elvárásait (azaz, milyen tapasztalataik vannak a hivatalok működéséről és a bánásmódról, a hozzáférhetőségről). Rendkívül fontos, hogy a lehetséges támogatók között az önkormányzatokat a Polgármesteri Hivatallal azonosítják, azaz az önkormányzat számukra egyenlő a hivatallal, aki az ügyekben dönt. Ezzel összefüggésben figyelmet érdemel, hogy sem a romák, sem a nem romák alig, vagy egyáltalán nem említették az önkormányzati képviselőket, az önkormányzati intézmények munkatársait (!), az egyházakat, és a civil szervezeteket. Ebben a vonatkozásban a támogatás mértékéről kialakult véleményeik konzekvensnek látszanak (3. táblázat).

3. táblázat: *Kire támaszkodhat problémái megoldásában (négyfokozatú skála)*

	2003, megyei		2004, hajdúvárosok		2004. megyei roma kutatás
	Roma	Nem roma	Roma	Nem roma	
Családra	1,72	1,29	1,61	1,42	2,23
Barátokra	2,48	2,06	2,24	2,24	2,85
Szomszédokra	2,42	2,20	2,17	2,20	2,83
Munkatársakra	2,83	2,50	2,78	2,62	3,23
Polgármesteri Hivatal	2,29	2,58	2,76	2,81	3,05
Egyházakra	2,89	2,78	2,82	2,86	3,27

Egyesületekre, alapítványokra	2,89	2,92	2,89	2,95	3,32
Kisebbségi Önkormányzat Képviselőire	2,53	2,89	2,83	2,98	3,08
Pártok helyi szervezeteire	2,99	2,97	2,98	2,97	3,32
Önkormányzati képviselőkre	2,87	2,89	2,94	2,94	3,25

A lehetséges támogatórendszerek közül az *informális támogatórendszerekre* támaszkodnának a megkérdezettek – ez megfelel az előzetes várakozásnak is. A skálaátlagok és a nyitott kérdésre adott válaszok gyakorisága alapján valóban konzekvensek a válaszok és a választások, hisz a nem romák inkább a családra, míg a romák a barátokra támaszkodnának. Ez, bár megfelel az előzetes feltételezésnek, lényegesen eltér a kulturális antropológusok által felvázolt roma, cigány közösségek hálózatának a működésétől. A kulturális antropológusok azt hangsúlyozzák, hogy a roma közösségek a rokoni, testvéri kötelékeken alapulnak és működnek, és ezeknek a kötelékeknek a kizárólagossága miatt szinte hiányzik a baráti kapcsolatok rendszere a roma, cigány közösségekben (Szuhay, 1999). Bár ezt a kutatások során nem vizsgáltuk, valószínű, hogy a fogalmak értelmezésében rejlő eltérések magyarázhatják, Albert Fruzsina és Dávid Beáta kutatásai esetében is – elképzelhető, hogy a megkérdezett romák teljesen mást, például az unokatestvéri hálózatot értik a baráti kapcsolatok alatt - ennek azonban ellentmond, hogy Alberték kutatásában viszonylag magas a nem roma barátok említésének az aránya (Albert – Dávid, 2006: 357). Függetlenül a nehezen magyarázható jelenségektől, tapasztalható, hogy az informális támogatórendszeren belül a kapcsolatok erőssége alapján a család és a barátok jelentősége nagyobb, a szomszédoké és a munkatársaké már valamivel kisebb. A romák esetében az alacsony foglalkoztatás miatt a munkatársak potenciális szerepe sokkal kisebb, esetükben a formális támogatórendszerből a Polgármesteri Hivatalok szerepe is jelentős, egyes mintákban magasabb, mint a barátoké, vagy a munkatársaké – ez megfelel a nyitott kérdésekre adott válaszaiknak is. Ami szembetűnő a romák és a nem romák esetében is, az az egyházak, civil szervezetek, a pártok, és az önkormányzatok szerepének a megítélése: azt érzékelik, hogy alig számíthatnak azokra problémáik megoldása érdekében. Ez a *formális intézményekkel és képviselőikkel kapcsolatos bizalmatlanságot is jelzi: ennyire számíthatunk rájuk, nem is bízunk bennetük.* Mivel az intézményekben való bizalom alapvetően alakítja a helyi politikát befolyásoló aktorok körét, a bizalom hiánya és a támogatás érzékelésének hiánya a (helyi) politikával, és azok potenciális

aktoraival kapcsolatos averziókat mutatják, ez a kialakult (helyi) politikai szisztémával kapcsolatos szkepszist jelzi⁴. Mi marad? Maradhatnak a „természetes csoportok” (Almond, 2003) melyek segíthetnek az érdekek érvényre juttatásában, és maradhatnak a már jól ismert informális mechanizmusok, a patrónus – kliens viszonyok és az ezekben való, gyakran egyéni érdekérvényesítés. A helyi politikára és a helyi hatalomra hatást gyakorolhat az is, hogy milyen problémákat érzékel a lakosság, milyen problémákról alakul ki közvélemény, mit várnak az önkormányzatoktól, mint meghatározó aktortól – ez jelentős mértékben eltérhet az egyéni, személyes, családi problémák körétől (a lakóhelyi problémákra is nyitott kérdéssel kérdeztünk - 4. táblázat).

4. táblázat: *A lakóhely problémái – a megkérdezettek által említett első tíz probléma (2003. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei vizsgálat – a válaszok százalékában)*

	Romák	Nem romák
Munkanélküliség	20,3	19,2
Munkalehetőségek hiánya	21,7	15,0
Utak állapota és hiánya	4,9	9,0
Sportlehetőségek	4,2	6,7
A romák	2,8	4,7
A csatornázás hiánya	2,8	4,6
A közbiztonság	2,8	4,5
A szórakozási lehetőségek	2,8	3,1
A szegénység	7,7	2,8
Az alacsony jövedelmek	4,9	2,9

A személyes problémák listájához képest a *közjavak, közszolgáltatások és az infrastruktúra* területén tapasztalható különbség. Ami nem tér el a személyes problémák körétől, az a munkanélküliség, a romák esetében a szegénység és az alacsony jövedelem. Ez azt jelenti, hogy a *munkalehetőségek hiánya és a munkanélküliség* általános problémaként jelenik meg, a térségben élők nemcsak személyes problémájuknak érzik azt – ez a (helyi) politikára, és annak az egyik, meghatározó szereplőjére, az önkormányzatokra gyakorolt nyomás és megfogalmazott elvárások egyik területe: „teremtsetek helyben munkalehetőségeket”! Nagyon fontos kiemelni, hogy a *munkalehetőségeket jórészt helyben*

⁴ 2010 május végén egy tízfokozatú skálán az önkormányzatok bizalmi indexe 4,3 volt, a kormányé pedig 3,9 (forrás: NetHangulat)

várják a megkérdezettek, azt közjóként és szinte közszolgáltatásként értelmezik. Ez arra kényszeríti az önkormányzatokat, hogy a munkalehetőségeket összekapcsolják más közjavakkal és közszolgáltatásokkal, például a szociális szolgáltatásokkal, kétféle értelemben is: az alapvetően *közmunka típusú* munkalehetőségek *kiválthatják* a munkanélküliség hosszabb távú következményeként biztosított pénzügyi és természetbeni ellátásokat, hisz a közmunkák finanszírozása nemcsak a helyi önkormányzatokra hárul. A másik következmény a helyi munkapiac struktúrájának tartós torzulása a közmunka típusú programok állandósulása miatt. E programok hatékonysága nagyon vitatott, alapvetően nem alkalmasak a munkaerő-piacra való visszajuttatásra, re-integrálásra, ráadásul felerősíthetik a patrónus – kliens kapcsolatok rendszerét is.

A személyes problémákhoz képest elsősorban a nem romák települési, lakóhelyi problémalistája mutatja a közszolgáltatásokkal, és közjavakkal kapcsolatos elvárásokat. A "klasszikus" infrastrukturális hiányok mellett említik a sportlehetőségeket is. Ami figyelmet érdemel, az a romák, mint a lakóhely potenciális problémaforrása, valamint a közbiztonság, mint probléma – ezeknek az érzékelésében lényegesen eltér a romák és a nem romák véleménye. A nyitott kérdésre adott válaszok problémalistája és az egyes, lehetséges problémák súlyossága között is nagy a hasonlóság, még ha nem is nem ugyanannak a kutatásnak az eredményeit elemezzük (5. táblázat)

5. táblázat: *Mennyire érzi súlyosnak a felsorolt problémákat (ötfokozatú skálán, „hajdúvárosok”)*

	Romák	Nem romák	Teljes minta
Munkanélküliség	4,69	4,61	4,61
A lakáshoz jutás esélyei	4,37	4,35	4,35
Fiatalok jövője	4,22	4,34	4,33
Magas közüzemi díjak	4,14	4,06	4,06
Alkoholfogyasztás	3,84	4,03	4,02
Bűnözés	3,88	4,01	4,00
Többgyerekes családok helyzete	4,41	3,69	4,00
Nyugdíjasok helyzete	3,62	3,75	3,74
A településen élők egészségi állapota	3,37	3,58	3,56
A roma kisebbség helyzete	4,19	3,35	3,42

A környezet állapota	3,19	3,29	3,28
Drogfogyasztás	3,02	3,28	3,26
Előregedés	3,08	3,20	3,20
A közlekedés biztonsága	2,59	3,09	3,08
Bérlakások hiánya	3,34	3,05	3,07
Az utak	2,98	3,06	3,05
Tömegközlekedés	2,64	2,82	2,81
Levegőszennyezettség	2,63	2,64	2,64
Hajléktalanság	2,20	2,06	2,07

A problémák súlyosságának megítélésében is a munkanélküliség vezet, és igen súlyosnak látják a lakáshoz jutás esélyeit is. Ez, a fiatalok jövőjével, és a közüzemi díjakkal olyan területeket határol be, amelyek – ahogy arra már utaltam – messze meghaladják a települési önkormányzatok lehetőségeit. Ennek következményeként azonban kétirányú nyomás alá kerülnek a „helyi politika” meghatározó aktorai, az önkormányzatok. A duális állam, vagy duális politika szisztémája keretében a szolgáltatásokat nyújtó önkormányzatokra nyomást gyakorol a kormányzati politika (Kákai, 2004, Horváth M., 2007), például a helyi lakáspolitikák területén, vagy a közüzemi díjak kezelésében, miközben a szolgáltatásokat igénybe vevő, vagy azok hiányosságait tapasztaló lakosság is nyomást gyakorol az önkormányzatokra.

A főbb problémák súlyosságának megítélésén túl a romák és nem romák véleménye jelentősen eltér egymástól. A romák inkább tartják súlyosabb problémának a magas közüzemi díjakat, a többgyerekes családok helyzetét, a roma kisebbség helyzetét, és a bérlakások hiányát. Ezek a problémák alapvetően összefüggnek a romák helyzetével, hisz körükben az alacsonyabb jövedelmek és a magasabb szegénység miatt jelentős a közüzemi hátralékokat felhalmozók aránya. Mivel itt közüzemi hátralékokról van szó, az önkormányzatoknak látszólag csak részben van felelőssége, hisz a közszolgáltatásoknak csak egy részét nyújtják – ugyanakkor, az eladósodott lakosok az önkormányzatok szociális ellátásaira szorulnak. A többgyerekes családok helyzete is elsősorban az alacsony jövedelmekkel és a lakáshelyzettel függ össze, ezért jelenik meg a romák körében súlyos problémaként. A nyitott kérdések problémalistáihoz képest a roma kisebbség helyzetét is sokkal súlyosabbnak látják, mint a velük egy településen élő nem romák. Ugyanakkor például a nyitott kérdésekre adott válaszokban ritkán említik a kirekesztést és a megkülönböztetést, de már például a Polgármesteri Hivatalok működésére vonatkozó skálakérdésnél súlyos problémának látják

azt. A rossz lakáskörülményeik miatt a romák azok, akik inkább látják problémának a bérlakások hiányát.

A nem romák lényegesen eltérő problémákat látnak súlyosabbnak. Ezek a devianciákkal, a nyugdíjasok helyzetével, és az elöregedéssel függnek össze. A devianciák közül az alkoholfogyasztást és a bűnözést, kisebb mértékben a drogfogyasztást látják súlyos problémának. A településen élő romák helyzetét csak közepesen látják súlyosnak. A romákétól eltérő, idősebb korfa miatt jelenik meg esetükben a nyugdíjasok helyzete, és az elöregedés, mint közepes mértékű probléma. Az életkori struktúra eltérései indokolják az egészségi állapottal kapcsolatos véleményüket is. Azokon a településeken, ahol a romák aránya jelentős – ez a három „hajdúváros” esetében 10 – 25 százalék körüli –, az önkormányzatok, úgy tűnik, eltérő lakossági elvárásokkal és nyomásokkal szembesülnek, a lakosság, mint potenciális (helyi) politikaformáló aktor, lényegesen eltérő szükségleteket és elvárásokat közvetít. Ami közös, az a helyi munkalehetőségek és a lakáshoz jutás lehetőségeinek az igénye. Az eltérések jelentősek: a romák a szociális helyzetük problémáit fogalmazzák meg, ami együtt jár az etnika hovatartozás által alakított problémákkal. A nem romák devianciákat észlelnek és az elöregedéssel összefüggő problémákat, például az egészségi állapotban. Ez lényegesen eltérő probléma és elvárás, valamint szükségletstruktúra, közös bennük a szociális közszolgáltatások és közjavak iránti igény. A nem romák számára a közbiztonság, mint közjó, vagy az idősgondozás, mint közszolgáltatás jelenik meg, azaz a szociális közszolgáltatásoknak és közjavaknak a struktúrája lényegesen eltérő, a nem romák esetében ehhez az egészségügyi ellátások is hozzátartoznak. Ez megjelenik a közjavakról és a közszolgáltatásokról kialakult preferenciákban is, melyet azzal mértünk, hogy ki mennyit költene különböző területekre (6. táblázat).

6. táblázat: *Ha Önön múlna, ezer forintból mennyit költene a következő területekre („hajdúvárosok”)*.*

	Roma	Nem roma	Teljes minta
Munkahelyteremtésre	278	214	219
Orvosi ellátásra	194	189	189
Közműfejlesztésre	144	174	172
Szociális ellátásra	186	145	148
Lakásokra	194	140	144

Közbiztonságra	104	140	138
Közoktatásra	113	132	131
Városszépítésre	101	128	126
Kultúrára	98	116	115
Tömegközlekedésre	97	105	105

*Nem összeadható – a kérdés nem a felosztásra vonatkozott, csak arra, hogy az egyes területekre mennyit költene.

Az, hogy a megkérdezettek mennyit költenének a különböző területekre, összefüggést mutat azzal is, hogy mit neveztek meg személyes problémaként, a lakóhely problémáiként, és hogy az egyes problémákat mennyire látják súlyosak. Ez azt mutatja, hogy az élethelyzetek értelmezése, a problémák észlelése és értelmezése, a szükségletek határozzák meg a helyi politikától, az önkormányzatoktól elvárt közjavakat és közszolgáltatásokat – ezért is fontos, hogy a települési önkormányzatok, vagy például a fejlesztési tanácsok, kistérségi társulások ismerjék ezeket a szükségleteket, elvárásokat és véleményeket. Mivel a hazai helyi politikai szférában az érdekek aggregálásában, vagy az érdekek megfogalmazásában és érvényesítésében meglehetősen szerény a helyi társadalom szerepe (kivéve a helyi eliteket és a jó érdekérvényesítő csoportokat, vagy befolyásos személyiségeket), különösen az érdekek kanalizálásának az intézményes formáiban, ezek az elvárások és szükségletek az igénybevételre irányuló közvetlen nyomásban testesülnek meg.

Milyen nyomást érezhetnek a helyi politikai szereplők? Elsősorban a munkahelyteremtésre és az egészségügyi ellátásra, valamint a közműfejlesztésre vonatkozó nyomás és igény figyelhető meg a kutatás eredményeként. Érdekes, hogy a személyes és települési problémák nyitott kérdésére adott válaszokban alig jelenik meg az egészségügyi ellátással kapcsolatos elvárás – ez csak áttételesen, a lakosság egészségi állapotára vonatkozó véleményekben jelenik meg. A szociális helyzettel összefüggő elvárások a potenciális költségvetési tételek között a negyedik helyen jelennek meg – ez azt igazolja, amit már állítottam: ha a megkérdezettek szerint van helyben munka, akkor kevesebb szociális ellátásra van szükség. Óriási a nyomás az önkormányzatokra a lakásépítés, lakástámogatás területén is – ez az a probléma, amivel az önkormányzatok a legkevésbé tudnak megbirkózni, például az önkormányzati lakások száma, vagy a lakástámogatási rendszerek változásai miatt.

A romák és nem romák elvárásai és szükségletei közötti különbségek a költségvetési kiadások esetében is érvényesülnek. A romák a munkahelyteremtés mellett a lakástámogatásra, és a szociális ellátásokra költenének többet. Ez megfelel a többi kérdés

esetén kifejtett véleményüknek is. A nem romák a közműveket fejlesztenék, többet költenének közbiztonságra, közoktatásra, városszépítésre, kultúrára, és tömegközlekedésre is – ezek a különbségek megfelelnek annak, hogy a többségi és a kisebbségi társadalomhoz tartozók mit tartanak súlyos problémának a településükön, hisz azt kell fejleszteni, arra kell többet költeni. Ebben az összefüggésben rendkívül fontos, hogy milyen a közvetlen kapcsolat a Polgármesteri Hivatallal, mit gondolnak a hivatalokról, azok működéséről, hisz, ahogy láttuk, az önkormányzatot elsősorban a Polgármesteri Hivatal jelenti és testesíti meg a megkérdezettek számára (7. táblázat).

7. táblázat: Mennyire ért egyet a következő kijelentésekkel (öt fokozatú skálán)

	„Hajdúvárosok”		
	Roma	Nem roma	Teljes minta
A PH épülete megfelel a céljának	4,50	4,46	4,46
Könnyen megtalálható az ügyintéző	3,67	3,99	3,97
Nem személytelen az ügyintézés	3,17	3,80	3,76
A megkérdezett ismeri a PH ügyfélszolgálatát	3,37	3,60	3,58
A PH közérthető információkat ad	2,96	3,59	3,55
Felkészültek a tisztviselők	3,03	3,56	3,52
Az ügyfelek elégedettsége fontos	2,73	3,43	3,38
Érvényesül az egyenlő bánásmód	2,61	3,33	3,28

A Polgármesteri Hivatalokra vonatkozó állítások között azokat fogadják el leginkább, amelyek a hivatal „fizikai” működésére vonatkoznak – bár az, hogy egy ügyintéző könnyen megtalálható, nagyon fontos szempont. Maguk a megkérdezettek úgy látják, hogy ők maguk is ismerik a hivatal ügyfélszolgálatát. Az etnikai hovatartozás lényegesebb különbségekkel jár: a romák személytelenebbnek látják az ügyintézést, az információk számukra kevésbé érthetőek, úgy érzik, az ügyfelek elégedettsége is kevésbé fontos, az ügyintézőket is

közepesen felkészültnek látják – és ami a legfontosabb, úgy érzékelik, hogy nem igazán érvényesül az egyenlő bánásmód.

5. Összegzés

Tanulmányomban öt hipotézist fogalmaztam meg, mint amelyekkel lehetséges a kutatási probléma, azaz a települési problémák és lakossági szükségleteknek a helyi politikára gyakorolt hatását vizsgálni és tesztelni.

Az első hipotézis az érdekcsoport típusokra, és a döntéshozók megközelítésére vonatkozott. Ennek kapcsán azt vártam, hogy patrónus – kliens viszonyok, és a természetes csoportok hatása érvényesül, a döntéshozók megközelítésében pedig a személyes kapcsolatok szerepe emelkedik ki, azaz a kapcsolathálózaton belül is a személyes szálak és a patrónus – kliens viszony érvényesülését feltételeztem. E hipotézisemet a „foglalkozik-e valaki a problémáival”, és a „kire támaszkodhat problémái megoldásában” kérdésekkel teszteltem. Ezek a kérdések a támogatórendszerek vizsgálatán túl az intézményekbe és a személyekbe vetett bizalomról is szólnak. A támogatórendszerek közül a megkérdezettek az informális támogatórendszereket emelték ki, miközben bizalmatlanok az intézményes támogatórendszerekben, vagy úgy látják, hogy az intézmények és politikai szereplők kevésbé foglalkoznak problémáikkal, vagy kevésbé támaszkodhatnak azokra. Ebben az értelemben a *hipotézis közvetetten igazolódott*, hisz a természetes csoportok és a személyes szálak hatása érvényesül. A patrónus – kliens viszonyra a Polgármesteri Hivatalokhoz fűződő, ambivalens viszony utal – a különböző intézmények közül a hivatalok azok, amit megemlítenek, különösen a romák. Az ő esetükben látszik inkább érvényesülni a patrónus – kliens hatás, hisz rendre arról szólnak, hogy a Polgármesteri Hivatal segít problémáik megoldásában, arra viszonylag jelentős mértékben támaszkodhatnak, miközben azt érzékelik, hogy az ügyfelek elégedettsége kevésbé fontos, és az egyenlő bánásmód elve is kevésbé érvényesül.

A második hipotézis szoros kapcsolatot mutat az elsővel, de ebben az állításomban inkább koncentráltam a döntéshozói csoportok elitista értelmezésére. Ezt illetően több hazai kutatás eredményei is megerősítik a szakirodalmi téziseket. Kákai László kutatási eredményei alapján három magyar városban a döntéshozattal kapcsolatban azt fogadták el, hogy azt felkészült, felelősséget vállalni tudó, erős emberre kell bízni (Kákai, 2004:146). Ferencz és Kiss a döntéshozatalba való bevonás oldaláról vizsgálta a jelenséget, és azt tapasztalták, hogy bár a döntéshozókról feltételezik, miszerint a döntéshozók valamelyest ismerik azt, mit

szeretnének az emberek, de kevésbé veszik figyelembe – hasonló eredményre vezetett egy korabeli, országos kutatás is (Ferencz - Kiss, 1996: 392-393). Az „elitista” állítás empirikus tesztelésére ugyanazokat a kérdéseket alkalmaztam, mint az első hipotézis esetében, de ebben az esetben azt a bizalom hiányaként értelmeztem, azaz azért nem támaszkodnak a döntéshozókra és az intézményekre, mert nem bíznak azokban, akikre támaszkodhatnának a problémáik megoldásában, amelyek, mint láttuk, alapvetően nem térnek el a település problémáitól, azok nem foglalkoznak ezekkel a problémákkal. Ebből nemcsak a személyes kapcsolati hálók és szálak hatása következik, hanem az is, hogy a helyi politika döntéshozói, de nemcsak ők, hanem az egyszerűbb szereplők is, túl távoliak (ezért érvényesülhetnek a patrónus – kliens viszonyok). A Polgármesteri Hivatalokra, mint a potenciális döntéshozatal intézményére vonatkozó kérdésünk is alkalmas közvetetten a kérdés vizsgálatára: azt látjuk, hogy a hivatalok működését erős közepesre értékelik, a romák inkább közepesre. Ezek az ambivalens értékelések a következő paradoxonban fogalmazhatók meg, mint az *elitista feltevést igazoló* eredmények: „*Szakszerűen foglalkoztok velünk, de nélkülünk!*”⁵

Harmadik hipotézisem a *közszolgáltatásokra* vonatkozik. Azt vártam, hogy az egészségügyre, a közbiztonságra és a lakáshelyzetre vonatkozó elvárások emelkednek ki, valamint meghatározó elvárás a munkalehetőségek biztosítása. Ezt a hipotézisemet a személyes problémák és a települési problémák listáival ellenőriztem, a települési problémák esetében az azok súlyosságára vonatkozó véleményekkel is összevettem. A lakossági vélemények, elvárások és szükségletek körének behatárolása már jól mutatta a közjavaknak és közszolgáltatásoknak a körét, amit a helyi politikától, és az azt leginkább megvalósító szereplőtől, a helyi önkormányzatoktól várnak. Ahogy az elemzésemből kitűnik, valóban a hipotézisekben megfogalmazott területeken jelentkeznek ezek az igények. Ferencz és Kiss a kilencvenes évek közepén vizsgálta a lakossági elvárásokat a városok költségvetésére vonatkozóan – e kutatásban nem kérdeztek rá a munkahelyteremtésre fordított összegekre, és más volt a pénzek elosztásának struktúrája, de ettől függetlenül a két adatsor alkalmas annak a megállapítására, hogy változtak-e a főbb folyamatok, és a lakosság milyen közszolgáltatásra fordítana többet (azaz, milyen területen vannak elvárásai). Bár a lista és a sorrendek hasonlóak, a mi kutatásunkban a munkahelyteremtés áll az első helyen (ezt nem vizsgálták), a kilencvenes években a sorrend az egészségügy (23 Ft)⁶, oktatás (13 Ft), szociális ellátás (13 Ft), közbiztonság (13 Ft), lakásépítés (11 Ft), közműfejlesztés (8 Ft), környezetvédelem (8

⁵ A paradoxon megfogalmazásában Kákai László „Önkormányzunk értetek, de nélkületek!” paradoxonját használtam fel.

⁶ 100 forintból mennyi támogatást adna a város pénzéből az egyes területekre (Ferencz - Kiss, 1996: 402)

Ft), kultúra (7 Ft), tömegközlekedés (6 Ft), sport (5 Ft). Ehhez a listához képest az oktatás és a közbiztonság csúszott hátra, és a közműfejlesztés lépett előre. *Harmadik hipotézisem tehát részben igazolódott*, a lakossági elvárások a közjavakkal és a közszolgáltatásokkal szemben egyes területeken lényegesebben változtak. Hipotetikus állításom a „helyi munkalehetőségek biztosítása, mint közjó és közszolgáltatás” esetére igazolódott, a munkalehetőségek biztosítására rendkívül erős nyomás éri az önkormányzatokat.

Negyedik hipotézisem a támogató rendszerekre vonatkozott. Korábbi kutatási tapasztalataink alapján azt vártam, hogy a vizsgált háztartásokban elsősorban az informális támogatórendszerekhez fordulnak az érintettek, és sokkal kevésbé a formális támogatórendszerekhez és intézményekhez. Ez a formális intézményrendszerekben való bizalmatlanság mellett összefügg a patrónus – kliens kapcsolatok érvényesülésével, és az „elitista” mechanizmusokkal is. Lényeges eltéréseket vártam a romák és a nem romák között is: a kulturális antropológiai szakirodalom inkább a rokoni kötelékek meghatározó voltát hangsúlyozza, ezzel szemben a hazai hálózat kutatások a romák kiterjedtebb kapcsolathálózatát említik. E *hipotézisem csak részben igazolódott*, a nem romák emelték ki inkább a rokonokat és a barátokat a támogatórendszerükben. Ez azt jelenti, hogy legalábbis a problémák kezelésében közreműködő személyek és intézmények összetétele alapján a romák esetében a kulturális antropológiai állítás érvényesül. Ugyancsak a romák esetében jelentős a Polgármesteri Hivatalok szerepe, azaz esetükben – az ambivalens értékelés és viszony ellenére, lásd a hivatalok értékelését – a formális támogatórendszerek súlya nagyobb (valószínű, hogy a közvetetten igazolt első két hipotézisnek megfelelően ez a kapcsolat patrónus – kliens jellegű).

A kutatások empirikus eredményei alkalmasak az *exklúzióval* és a *dezintegrációval* összefüggő hipotézis tesztelésére is. Ezt a személyes és a lakóhelyi problémalisták elemzésével lehet elvégezni. A normák meggyengülése a bűnözés, drogfogyasztás és alkoholfogyasztás területén, ezeknek az említésével támasztja alá ezt a hipotézist – az említések mellett e problémák mértékének, súlyosságának a megítélésével is. Hasonlóan e körbe tartoznak az egészségi állapotra, a pszichés állapotra, a fiatalok jövőtlenségére, és az elöregedésre vonatkozó eredmények is, de a települési költségvetés összetételére vonatkozó javaslatok is. *Hipotézisem részben igazolódott*, a romák esetében valóban a *kizárással* összefüggő problémák jelennek meg (munkanélküliség, szegénység, lakhatás, közüzemi díjak, a Polgármesteri Hivatal részéről érvényesülő bánásmód) – ugyanakkor sokkal kevésbé említik a pszichés és szomatikus panaszokat és betegségeket, és a különböző anómiás, deviáns

jelenségeket. A nem romák a *dezintegrációval* összefüggő jelenségeket emelik ki, így esetükben a várakozásom igazolódott. Úgy tűnik, ugyanazokat a folyamatokat másként élik át, a romák a folyamatok kizáró, a nem romák a dezintegráló hatását élik át és tartják fontosnak.

Felhasznált irodalom

- Albert Fruzsina – Dávid Beáta (2006):* A kapcsolati tőke dimenziói etnikai metszetben. *In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (2006) (szerk.):* Társadalmi riport 2006. Budapest: TÁRKI, pp. 351-369.
- Almond, Gabriel A. – G. Bingham Powell (2003):* Összehasonlító politológia. Budapest: Osiris
- Angelusz Róbert – Tardos Róbert (2006):* Hálózatok a magyar társadalomban. *In: Kovách Imre (2006) (szerk.):* Társadalmi metszetek. Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon. Budapest: Napvilág Kiadó, pp. 227-252.
- Bódi Ferenc (2001) (szerk.):* Helyi szociális ellátórendszerek vidéken. Budapest: Agroinform Kiadóház
- Bódi Ferenc (2008) (szerk.):* A helyi szociális ellátórendszer. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- Böhm Antal (2003):* Az ezredvég magyar társadalma. Budapest: Rejtjel Kiadó
- Fábián Gergely (1998):* A szociális problémák globalizációja és lokalizációja. *In: Fónai Mihály (szerk.) (1998):* A DOTE Egészségügyi Főiskola Kar Tudományos Közleményei I. Nyíregyháza: DOTE Egészségügyi Főiskolai Kar, pp. 269-299).
- Fábián Gergely (1999):* Globalizáció, modernizáció és a helyi szociális szolgáltatások esélyei. *In: Lukácskó Zsolt – Fónai Mihály – Fábián Gergely (szerk.) (1999):* „Peremvidék”. Szociális kutatások Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Nyíregyháza – Salgótarján: DOTE Egészségügyi Főiskolai Kar – Salgótarjáni Népjóléti Képzési Központ, pp. 121-141.
- Fábián, Gergely:* Globalisierung und Lokalisierung der sozialen Konflikte. Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2004.
- Ferencz Zoltán – Kiss József (1996):* A „köz” véleménye tíz városban. *In: Horváth M. Tamás (1996) (szerk.):* Aréna és otthon. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, pp. 379-495.
- Ferge Zsuzsa (2000):* Elszabaduló egyenlőtlenségek. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitika Egyesület

- Fónai Mihály – Péntes Marian – Vitál Attila (2006) (szerk.):* Etnikai szegénység, etnikai egészségi állapot? A cigány népesség élethelyzete és kitörési lehetőségei Északkelet-Magyarországon. Nyíregyháza: Krúdy Könyvkiadó – Szocio-East Egyesület
- Horváth M. Tamás (1996) (szerk.):* Aréna és otthon. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány
- Horváth M. Tamás (2007) (szerk.):* Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság
- Kákai László (2004):* Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Budapest: Századvég Kiadó
- Nyírcsák János (1999):* Természetes támogató-rendszerek Nyíregyházán. *In: Lukácskó Zsolt – Fónai Mihály – Fábrián Gergely (szerk.) (1999):* „Peremvidék”. Szociális kutatások Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Nyíregyháza – Salgótarján: DOTE Egészségügyi Főiskolai Kar – Salgótarjáni Népjóléti Képzési Központ, pp. 143-163.
- Pálné Kovács Ilona (1999):* Regionális politika és közigazgatás. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- Pálné Kovács Ilona (2008):* Helyi kormányzás Magyarországon. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- Péteri Gábor (2007):* Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. *In: Horváth M. Tamás (2007) (szerk.):* Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, pp. 19-68.
- Süli-Zakar István (2003) (szerk.):* A terület-és településfejlesztés alapjai. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- Szegvári Péter (2001):* Helyi politika – helyi érdekek. *In: Kéri László (2001) (szerk.):* Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből. Miskolc: Bíbor Kiadó
- Szuhay Péter (1999):* A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája? Budapest: Panoráma Kiadó
- www.nrc.hu/hirek/2010/07/03/NetHangulat_jobb_iranyba. 2010. augusztus 16.

Franczel Richárd PhD-hallgató,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Intézet

A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon¹

1. Bevezetés

Magyarország az 1989-1990-es demokratikus átmenet során lefektette a német mintájú kancellári típusú kormányzati modell alapjait. A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének 1990-es magyar meghonosítása kiemelt pozícióba helyezte a miniszterelnököt a magyar közjogi struktúrában, az azóta eltelt húsz esztendőben pedig tovább fejlődött és erősödött a magyar kormányfő politikai és részben jogállásbeli hatalma. Az alábbi tanulmány egyrészt arra vállalkozik, hogy röviden összefoglalja a miniszterelnökre vonatkozó alkotmányos és jogállásbeli szabályozás kialakulását, módosulásait, dilemmáit, illetve a kormányfő hatalmi-politikai erőterének változásait. Másrészt arra keressük a választ, hogy a kormányzati döntéshozatal és politikai vezetés centralizációja (prezidencializálódás, illetve vezéresedés), a miniszterelnöki hatalom további növelése milyen kihívások elé állíthatják az egész magyar politikai, illetve kormányzati rendszert? Végezetül áttekintjük, hogy milyen lehetséges eszközei vannak a kormányfői hatalom növelésének.

2. Kiindulópont: a minisztertanács elnöke és helyettesei

A miniszterelnöki intézmény szocialista jogi elődje a minisztertanács elnöke volt. Az alkotmányos és jogállási háttér vizsgálatát tehát az 1949-es alkotmány első változatának vonatkozó szabályozásával kell kezdenünk. Meglepő módon a minisztertanács elnöke az

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata. Az előadás anyaga és jelen tanulmány első felének szövege jelentős részben megegyezik a Szerző korábbi, az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23-án, Budapesten megrendezett ünnepi konferencián elhangzott, hasonló témájú előadásával, illetve az abból készült írással. Jelen tanulmány második fele – miképpen a Szegeden elhangzott előadás túlnyomó része is – ezen korábbi prezentáció továbbgondolása, továbbfolytatása, az új kormányzati változásokra is reflektáló aktualizálása.

alkotmány szövegében elsőként egy összeférhetlenségi szabály keretében bukkan fel. Az ekkori alaptörvény ugyanis kimondta, hogy a minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei és tagjai a Népköztársaság Elnöki Tanácsába nem választhatók.² Ezen túlmenően mindössze három paragrafusban találkozhatunk egyáltalán magával a kifejezéssel. Egyfelől már ekkor rögzítésre került, hogy a minisztertanács rendeleteit a minisztertanács elnöke írja alá. Egy másik szakasz kimondta, hogy ő vezeti a minisztertanács üléseit, illetve gondoskodik a minisztertanács rendelkezéseinek és határozatainak végrehajtásáról, irányítja a közvetlenül alája rendelt szervek munkáját, valamint feladata ellátása körében rendeleteket adhat ki. Végezetül jeleznünk kell a felelősség csökevényességét, hiszen ezzel kapcsolatosan mindössze annyi szerepelt az alkotmányban, hogy a minisztertanács elnöke (helyettese) és tagjai intézkedéseikért és magatartásukért egyénileg is felelősek, illetve az országgyűlés tagjai a minisztertanácshoz, annak elnökéhez vagy bármely tagjához feladatkörükbe tartozó minden ügyben kérdéseket intézhetnek, melyekre azok az országgyűlésen kötelesek felvilágosítást adni.³ A minisztertanács elnökével illetve tagjaival szemben tehát nem tartalmazta az alkotmány a felelősség érdemi meglétét bizonyító bizalommegvonás részletszabályait.

A minisztertanácsról már maga az elnevezés is sok mindent elárul. Működésében a testületi jelleg domborodott ki, ahol (csak) egy elnök van, aki elvégzi a kormányfői teendőket. Ugyanakkor a minisztertanács elnöke minden esetben tagja volt a Politikai Bizottságnak is, így kormányzati súlya valójában ebbéli tagságából és nem a kormányfői pozíciójából származott.⁴ Meglévő hatalma – miképpen Müller György is megfogalmazza – tehát nem annyira az alkotmányos jogállásából eredt, hanem sokkal inkább a politikai mechanizmusban elfoglalt helyének, illetve bizonyos ügyrendi felhatalmazásoknak volt köszönhető. Az akkori kormányfő a kormányon belül primus inter pares (első az egyenlők között) helyzetben volt. A minisztertanács tagjaira és elnökére közjogi értelemben csaknem egyenlő jogok és kötelezettségek vonatkoztak, a kormányfő tehát nem rendelkezett megkülönböztetett jogállással. A fentebb említett alkotmányos szabályozásból további két fontos tényezőre is fel kell hívni a figyelmet. Egyrészt tevékenysége döntően a testületvezetői feladatokra

² 1949. évi XX. törvény, 19. § (2) bekezdés. Az 1972. évi I. törvény 29. § (2) bekezdésében az erre vonatkozó kitétel – gyakorlatilag érdemi változás nélkül – a következőképpen szerepelt: „A Minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei, tagjai és az államtitkárok - mint az állam végrehajtó szerveinek vezető tisztségviselői - az Elnöki Tanácsba nem választhatók be.”

³ 1949. évi XX. törvény, 25. § (2) bekezdése; 26. § (1) illetve (3) bekezdése, valamint 27. § (2) és (3) bekezdése.

⁴ Bihari Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk.: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 396. illetve 408. old.

irányult, másrészt felelősség tekintetében nem volt különbség a minisztertanács elnöke és tagjai között.⁵

A kormánynak a párt irányító szerepét biztosító feladatából következtethetünk az akkori miniszterelnökök kormányzati magatartására is. A kormányelnök a PB-ben megtárgyalt és elfogadott előterjesztéseket képviselte és fogadtatta el utólagosan a kormányzati szervekkel.⁶ Kiss Elemér – aki a Minisztertanács Hivatalának vezetője volt 1989-ben – saját tapasztalataira is támaszkodva állapítja meg, hogy abban az időszakban a minisztertanács elnökének az volt a leglényegesebb feladata, hogy a kormány-előterjesztésekben, jogszabály-tervezetekben megfelelő módon tükröződjének a politikai döntések, amelyeket a minisztériumi apparátusok készítettek elő. A különböző szakfőosztályoktól érkező szakmai szempontok központi vagy politikai bizottsági határozatokba beépülve kerültek vissza az apparátushoz, ami után megkezdődött az egyes jogszabály-tervezetek kimunkálása, értékelése. Ebben a folyamatban a minisztertanács elnöke gyakorlatilag azért felelt, hogy a politikai döntés realizációja mindenképpen megtörténjék.⁷

Müller György említett tanulmányában megállapítja, hogy a kormány 1987-ben az országgyűléshez és a NET-hez viszonyított erős pozíciójához képest a kormányzati struktúrában relatíve gyenge pozícióval rendelkezett. Ennek okai között – az ekkor komoly hatalommal rendelkező kormánybizottságok mellett – paradox módon az alkotmány szerint egyébként gyenge jogállású kormányfő erős kormányt helyettesítő lehetőségeit is megemlíti. De még ettől is hangsúlyosabb indokként kiemeli a miniszterelnök-helyettesek szerepét is, akik egy-egy területen az általuk vezetett kormánybizottsággal szinte „kis kormányokat” alkottak. A kormány viszont 1988-tól kezdődően fokozatosan felszámolta hatalmának széttagoitását (furcsa módon tehát többek között a kormányfő és a helyettesei által birtokolt kormányt helyettesítő funkció szűkítésével) és lépésről-lépésre megerősítette a kormányzati struktúrában belül elfoglalt helyzetét. Ezzel párhuzamosan a Grósz-érától kezdődően⁸ a kormány valódi politikai funkciójának kibontakozása, hatalmi jellege is egyre egyértelműbbé vált. Ennek eklatáns bizonyítéka ugyanakkor – az előbbi iránnyal ellentétesen – épp az volt,

⁵ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067. illetve 1071. old.

⁶ Bihari Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk.: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 396. old.

⁷ Interjú Kiss Elemérrel (2008. 02. 20.)

⁸ Müller György szerint a rendszerváltást előkészítő Németh-kormány még hangsúlyosabb politikai szerepet töltött be, de tényleges politikai mozgásteret épp az átmenet sajátos viszonyaiból fakadóan, a választásokhoz közeledve a bonyolult egyeztetési folyamatokban egyre inkább szűkült.

hogyan hivatali idejének egy részében Grósz Károly pártfőtitkári funkciót is betöltött.⁹ A kormány tehát egyfelől a kormányfő (kormányt helyettesítő) hatalmának szűkítésével, másfelől kiemelt politikai pozícióba helyezésével erősítette hatalmát. A minisztertanács elnöke pozíció vizsgált időszakban meglévő súlyát mindezek ismeretében megítélésünk szerint – akárcsak a kormányét – kettős szempontból közelítve lehet értékelni. Az alkotmányból fakadóan relatíve gyengébb pozícióval rendelkezett, a politikai bizottsági tagságából (Grósz esetében pedig 1988 májusától pártfőtitkári funkciójából is) fakadóan viszont erősebb helyzetben volt.¹⁰

Zárásként vissza kell térnünk a kormányfő helyettesítésének alkotmányban is említett kérdésére. Fentebb már jeleztük a helyettesek egyfajta „mini-kormányt” kialakító működését. Az elnökhelyetteseket a minisztertanács elnökéhez hasonlóan az országgyűlés választotta meg, tehát a kormányfő erre vonatkozólag nem rendelkezett hatáskörrel. Első vagy általános megjelölésű elnökhelyettesi tisztséget nem intézményesített az alaptörvény, de bizonyos rangsor mégis létrejött. Az úgymond első elnökhelyettesi funkciót betöltő személy egyúttal az MSZMP Politikai Bizottságának is tagja volt. A pozíciót elvileg tárcát vezető minisztertanácsi tag is betölthette, de a kormányzati gyakorlat ezt a megoldást nem követte. Az Országos Tervhivatal elnöke – aki az 1972-es alkotmányos szabályozás értelmében tagja volt a minisztertanácsnak – ugyanakkor általában ezt a tisztséget is viselte, illetve rövid ideig a kereskedelmi miniszter is kapott ilyen megbízást.¹¹

3. Az 1989-es alkotmányos alapok

A miniszterelnöki intézmény alkotmányjogi szabályozásának kialakulását a Németh-kormány idején kifejeződő folyamatokkal kell kezdenünk, ugyanis erre vonatkozólag már az első demokratikus ciklust megelőző, utolsó pártállami kormány regnálása alatt jelentős lépések történtek. Korábban az alkotmány – beszédes módon – akként rendelkezett, hogy a minisztertanács megbízása az új minisztertanács megbízásáig tart, csak egy jóval későbbi szabályozással került kimondásra – jelezvén a demokratikus változást –, hogy a mandátum a

⁹ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067. illetve 1066-1067. old.

¹⁰ Többek között ez utóbbi tényezőtől következően Müller szerint az 1989. évi alkotmány módosítást megelőzően is „szélesebb pályával rendelkezett” a kormányfő.

¹¹ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067. illetve 1073. old.

következő országgyűlés első üléséig tart.¹² A témánk szempontjából az első – még a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokat megelőző – legfontosabb lépés az 1989 májusában következett be. Az ekkori alkotmánymódosítás lényege abban ragadható meg, hogy sor került a bizalmatlansági indítvány szabályozására. Kukorelli István egyenesen úgy fogalmaz, hogy ez a törvény megteremtette a kormány parlament előtti felelősségi rendszerét.¹³ Az alkotmány két olyan paragrafussal egészült ki, amely akár az új miniszterelnöki intézmény alapkövetelményének is tekinthető. Rögzítésre került ugyanis a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézménye. Eszerint a képviselők legalább egyötöde a minisztertanáccsal vagy valamely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítványt nyújthat be, és a minisztertanács elnökével szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Minisztertanáccsal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Emellett pedig a minisztertanács elnöke útján bizalmi szavazást is javasolhat, illetve azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ezzel a szabályozással a minisztertanács elnökének pozíciója valódi értelemben vett kormányfői súlyt kapott, ugyanis a fenti módosításnak köszönhetően összekötődött a minisztertanács és elnökének sorsa. A pártállami szisztémához képest ez a változás jókora lépésnek tekinthető az új miniszterelnöki intézmény kialakítása felé vezető úton.¹⁴ Ugyanakkor jeleznünk kell, hogy az alkotmány ekkor még (csak) azt mondta ki, hogy a bizalom megvonásától számított hatvan (szemben a későbbi negyvennel) napon belül az országgyűlés egyszerre határoz az új minisztertanács programjának elfogadása és tagjainak (és nem az elnökének!) megválasztása felől.¹⁵

Az 1989-es esztendőben több szempontból is gyökeres változás történt. Ezen említett jogszabályi változások után június 13-tól megindultak a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások. Az I/I-es albizottság¹⁶ az alkotmány módosításának kidolgozásával foglalkozott. A miniszterelnök kiemelt státusát megalapozó új alkotmányjogi konstrukció ekkor került

¹² Az Alkotmány csak azt rögzítette, hogy a minisztertanácsot a NET javaslatára az országgyűlés választja és menti fel, az nem volt előre meghatározva, meddig tart mandátuma. Majd csak az alkotmányt módosító 1989. évi I. törvény jelölte ki konkrétan megbízatását a következő országgyűlés első üléséig. A jogállásról szóló 1973. évi III-as törvény erre vonatkozólag feltűnően csak annyit mondott, hogy a minisztertanács megbízatása külön paragrafusban meghatározott egyéb megszűnési eseteken kívül az új minisztertanács megbízatásáig tart.

¹³ Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó. 290. old.

¹⁴ Ehhez szorosan kapcsolódik a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvényt módosító 1989. évi IX. törvény, amely a minisztertanács tagjai megbízatásának megszűnési esetei között már egyebek mellett a bizalom megvonása kitételel is rögzíti.

¹⁵ 1989. évi VIII. törvény 39/A. és 39/B. paragrafusok.

¹⁶ Az EKA részéről Antall József, Tölgyessy Péter, Orbán Viktor, Kónya Imre és Boross Imre vett részt ebben az albizottságban.

kialakításra. Kajdi József – aki az MSZMP részéről pártonkívüliként vett részt az eseményeken – megerősítette, hogy ezt az új szabályozást meglepő módon az MSZMP oldal is viszonylag hamar elfogadta. A tárgyalásokon Antall József és Tölgyessy Péter határozottan képviselték azt az álláspontot, hogy az EKA számára nagyon szimpatikus példa a német alkotmányjogi berendezkedés a kancellári szisztémával, mely jól vegyíthető a magyar sajátosságokkal. Ennek nyomán tehát már a kerekasztal-tárgyalásokon rögzítésre került, hogy a miniszterelnök „a” kormányfő, azaz ő a kormány erős embere, lényegében a személyétől függ a kormány léte vagy nem léte.¹⁷ Érdeemes megemlíteni, hogy a NEKA tárgyalásokon ettől eltérő alternatíva nem merült fel, tehát nem versengtek egymással a különböző – félelnöki, vegytisztán parlamentáris, illetve kancellári – kormányzati rendszerek megoldási elemei, voltaképpen egyértelmű volt, hogy az utóbbi kerül meghonosításra.

A NEKA tárgyalásainak egy döntő szakaszát lezáró 1989. szeptember 18-ai megállapodásban végül lefektették, hogy a sarkalatos kérdésekben kidolgozott, az okmányhoz csatolt hat törvényjavaslatot megküldik a minisztertanács elnökének. Felkérték, gondoskodjon arról, hogy a tervezeteket az 1987-es jogalkotásnak megfelelő törvény alapján a kormány terjessze az országgyűlés elé. Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI-es törvényt végül október 18-án fogadtak el, és az 1956-os forradalom évfordulóján, október 23-án hirdettek ki.

Az új alkotmányos szabályozás kapcsán elsőként az országgyűlésre vonatkozó két fontos változást emelhetjük ki. Egyfelől rögzítésre kerül, hogy a minisztertanács elnökéhez már nemcsak kérdést, hanem interpellációt is lehet intézni, amely parlamenti számonkérhetőségének lehetőségeit bővítette.¹⁸ Másfelől ekkor kerül szabályozásra, hogy az országgyűlést feloszlathatja a köztársasági elnök, ha az országgyűlés – ugyanazon országgyűlés megbízatása idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a minisztertanácstól, vagy nem szavaz bizalmat a bemutatkozó minisztertanácsnak. Ekkor tehát az országgyűlés még nem a minisztertanács elnökének (miniszterelnöknek), hanem a minisztertanácsnak szavazhatott bizalmat. Ez jól mutatja, hogy ezzel a szabályozással még nem emelkedett ki egyértelműen a kormányfő a többi kormánytag közül. Hangsúlyozni kell, hogy a – későbbiekben tárgyalandó – konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye tehát nem a kerekasztal-tárgyalások eredménye volt.

¹⁷ Interjú Kajdi Józseffel (2008. 02. 11.)

¹⁸ 1989. évi XXXI. törvény, 27. §

Fontos változást jelent, hogy megszűnt a minisztertanács elnökhelyettese tisztség. Továbbá kikerült a kormánytagok közül a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke.¹⁹ Emellett módosulást jelentett, hogy a minisztertanács összetételének meghatározásában már nem volt külön is nevesítve az Országos Tervhivatal elnöke. A minisztertanács elnöke pozíciójának erősödését érzékelteti, hogy ekkor már maga határozhatta meg helyettesét is, noha ekkor még ez a személy csak államminiszter lehetett. A kormányfő súlyának növelésében az egyik leglátványosabb lépésnek értékelhető, hogy a minisztertanács elnöke alaptörvényi felhatalmazást kapott arra, hogy javaslatot tegyen a kormány tagjainak kiválasztására. Ezzel a kormányfő erre vonatkozó befolyása a legmagasabb szinten került rögzítésre.

Végezetül jelezniük kell, hogy a fentebb említett bizalommegvonás vonatkozásában a rendelkezésre álló határidők is megváltoztak ekkor. Az említett 1989 májusi alkotmánymódosítás még úgy rendelkezett, hogy a bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást az országgyűlés soron következő ülészakán, de legkorábban a betérjesztéstől számított öt nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított tizenöt napon belül kell megtartani. Az országgyűlés pedig – miképpen azt fentebb jeleztük – a bizalom megvonásától számított hatvan napon belül egyszerre határoz az új minisztertanács programjának elfogadása és tagjainak megválasztása felől. Az 1989 októberi alkotmánymódosítás értelmében a bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani, tehát itt lényeges időbeli korlátozást tartott szükségesnek a jogalkotó. A másik passzus kapcsán is redukción tapasztalhatunk, hiszen – miképpen azt a ma hatályos alkotmányunk is rögzíti – az országgyűlés a bizalom megvonásától számított negyven napon belül határoz az új minisztertanács megválasztása felől.

4. A miniszterelnöki intézmény megerősítése

A kormányfő pozícióját döntően meghatározó két kulcsfontosságú szabályozásra 1990 májusában, illetve júniusában került sor.²⁰ Mielőtt rátérnénk e változások hozadékának

¹⁹ Korábban a kormány tagja volt a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes(ek), államminiszter(ek), minisztériumot vezető miniszterek, 1972-től az Országos Tervhivatal elnöke, 1983-tól pedig az említett Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke. Ez utóbbi esetében a jelzett módosítással együtt maga a tisztség is megszűnt.

²⁰ Ezek az alkotmányt módosító 1990. évi XXIX. illetve a XL. törvények. A miniszterelnökre vonatkozó, ezen két alkotmánymódosítással kialakított szabályozás hosszú távon is eredményesnek bizonyult.

vizsgálatára ki kell térnünk a folyamatok háttérére is. Az alkotmánymódosítást ugyanis időrendben megelőzte az 1990. április 29-én, a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége által kötött, május 2-án (az új országgyűlés alakuló ülésén) bejelentett pártközi megállapodás. A demokratikus intézmények stabilitását és az ország kormányozhatóságát érintő közjogi kérdésekben a miniszterelnökre vonatkozóan a következőkben állapodtak meg:²¹

- a) Módosítandó a kormány hivatalba kerülésének eljárása oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozzék, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezze ki.
- b) Abszolút többséget kell megkívánni a miniszterelnök megválasztásához, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is.
- c) A felek egyetértenek abban, hogy a bizalmatlansági indítvány jogintézményét a fentiekén túlmenően is át kell alakítani oly módon, hogy az egyes miniszterekkel szemben nem, hanem csak a miniszterelnökkel szemben legyen előterjeszhető bizalmatlansági indítvány, konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában.

Ezek után nézzük meg közelebbről, milyen kardinális változtatásokat hajtottak végre a fent említett jogszabályok! Először az 1990-es demokratikus választásokat, az új országgyűlés alakuló ülését követően – de még az új kormány hivatalba lépése előtt – május 16-án kihirdetett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX-es törvényt kell megvizsgálnunk. A szöveg legjelentősebb változásának a kormányfői pozíció – megváltozott elnevezése által is érzékeltetett – egyértelmű dominanciájának az elismerése tekinthető. A törvény a következőképpen fogalmaz: „*Ahol az Alkotmány vagy egyéb jogszabály a Minisztertanács elnökét vagy a Minisztertanács megválasztását említi, ezen miniszterelnököt, illetőleg a miniszterelnök megválasztását kell érteni.*”²² A változás súlya tehát nem abban ragadható meg, hogy a minisztertanács elnökét ezentúl miniszterelnöknek hívják, már csak azért sem, mert a köznyelvben a minisztertanács elnökét eddig is

²¹ Lásd: A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk. (1991): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. A megállapodás teljes tartalma és körülményeinek részletes bemutatása nem tárgya a tanulmánynak, jelen keretek között csak a miniszterelnöki intézményt érintő pontokat idézem.

²² 1990. évi XXIX. törvény, 4. § (2) bekezdés

miniszterelnöknek hívták, hanem abban mutatkozik meg, hogy a megválasztása szempontjából gyakorlatilag egyenlőség jelet tettek a kormány és a miniszterelnök közé.

A kormány összetételét illetően a legfontosabb változás, hogy az alkotmánymódosítás megszüntette az államminiszteri tisztséget is. A miniszterelnök-helyettesek korábbi megszüntetése után ezzel tehát a másik, miniszterelnököt korlátozó pozíció is felszámolásra került. A miniszterelnök ennek révén már a – korábban csak „mezeinek” tekintett – kormánytagok közül bármelyiket megjelölheti helyetteseként. A kormányfő középpontba kerülését ettől is látványosabban érzékelteti, hogy a miniszterelnök megválasztásának és a kormányprogram elfogadásának összekötésével még tovább fokozódott dominanciája. Jelentős változás a korábbiakhoz képest az is, hogy a kormánytagok megválasztásáról illetve felmentéséről a miniszterelnök javaslatára már nem az országgyűlés dönt, hanem ez a köztársasági elnök hatáskörébe került. Müller György ezen változások lényegét megragadva felhívja a figyelmet, hogy a módosítás különbséget tett a miniszterelnök és a többi kormánytag megbízatása keletkezésének és megszűnésének addig egységes rendezése között, hiszen miután ő teheti meg a vonatkozó javaslatokat, ténylegesen a kormányfő diszkrecionális jogkörévé vált a kormány tagjainak kiválasztása.²³

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy ekkor került bevezetésre a tárca nélküli miniszteri tisztség, mely pozíció betöltője az alkotmány szerint ellátja a minisztertanács által meghatározott feladatokat.²⁴ Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy míg korábban a különféle kormánytagságok között – úgymint államminiszter, miniszterelnök-helyettes, miniszter, Országos Tervhivatal elnöke, Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke – hierarchikus, a jogállásban is megnyilvánuló különbségek voltak, addig az újonnan kialakult szabályozásban a miniszterelnök alatti kormánytagok, azaz a miniszterek és a tárca nélküli miniszterek között nem jogállásbeli, hanem csak funkcionális különbség lett.²⁵

A fentebb előrevetített másik, az MDF-SZDSZ megállapodás nyomán született 1990. évi XL. törvénnyel történő alkotmánymódosítás korszakalkotó jelentőségét mi sem igazolja jobban, minthogy az ekkor bevezetésre kerülő, a miniszterelnök pozícióját minden eddiginél jobban megerősítő – sokak szerint bebetonozó – új intézményi szabályozás mind a mai napig, immáron lassan két évtizede hatályban van. Vizsgáljuk meg, mely területeken történtek a

²³ Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067-1072. old.

²⁴ 1990. évi XXIX. törvény, 37. § (2) bekezdés

²⁵ Lásd erről részletesebben: Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1067-1068. old.

témánkat érintő legfőbb változások! Először is érdemes megemlíteni, hogy a minisztertanács megnevezése hivatalosan ekkor változott kormányrá, tehát az alkotmányban a miniszterelnökhöz „igazítják” a testület elnevezését.²⁶ Az egyik legfontosabb változást az jelentette, hogy a fentebb említett, alkotmányt módosító 1989. évi XXIX. törvényben foglaltaknak megfelelően ennek az alkotmánynak a szövegében már az olvasható, hogy nem a bemutatkozó kormányának szavazott bizalomhoz, hanem a miniszterelnök személyének megválasztásához kapcsolódik az országgyűlés esetleges feloszlatása. Ez már világosan jelzi azt a szemléletmódbeli változást, mely a kormány sorsát minden tekintetben a kormányfőhöz csatolja, vagyis nem a kormányának van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya.

Az alkotmánymódosítás másik kulcsfontosságú eleme ugyancsak megerősíti ezt az újfajta megközelítést. Bekerül az alkotmányba a 33/A. §, melynek értelmében a kormány megbízatása – a meglévő esetkörökön túl – akkor is megszűnik, ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ. Ezzel elérkeztünk a miniszterelnöki funkció szempontjából – a pozíciót minden eddigi szabályozástól jobban erősítő – legfontosabb szabályozáshoz, az ún. *konstruktív bizalmatlansági indítvány* intézményéhez. A politika terepénél sajátságos világát igazolja, hogy a miniszterelnöki intézményt a közjogi struktúrában abszolút módon kiemelő szabályozás gyakorlatilag egy (politikai hatalmi ambíciókkal minden bizonnyal nem vádolható) szakember hirtelen ötleteként vetődött fel, majd került be a magyar alkotmányba. Kajdi József, aki 1990-től a Miniszterelnöki Hivatal vezető közigazgatási államtitkár volt, kifejtette, hogy a német mintájú konstrukció Bogdán Tibor ötlete volt, aki akkor még miniszter-helyettesként, később közigazgatási államtitkárként dolgozott az Igazságügyi Minisztériumban.²⁷

5. A konstruktív bizalmatlansági indítvány jelentősége és aggályai

A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány átvételét többnyire a kancellári típusú kormányzás magyar meghonosodásaként értelmezik, mely a kormányzati struktúra fókuszába a miniszterelnököt állítja. A kormányfő stabil pozíciója tehát azzal lett bebiztosítva, hogy megbuktatása csak egy olyan szavazással lehetséges, mellyel egyúttal az új miniszterelnököt is azonnal megválasztják. Az ebben való egyetértés természetesen már egy komplikált kérdés

²⁶ 1990. évi XL. törvény, 51. § (2) bekezdés

²⁷ Interjú Kajdi Józseffel (2008. 02. 11.)

az ellenoldal részéről. A szabályozás ezen lényegét emeli ki Sári János is, aki szerint az 1945. évi bonni alaptörvény nyomán a magyar szabályozásba került intézmény elsődleges jelentősége abban ragadható meg, hogy alkalmazásával elkerülhető az ún. *destruktív bizalmatlanság*, vagy más néven a *negatív koalíció* esete, amikor a megbuktatott kormány után nem képes új alakulni. Azaz nem elég az ellenzéki pártok pusztja (minimális) egyetértése, hiszen kormánybuktatási szándékuk pillanatnyi találkozása csak akkor bírhat a gyakorlatban is következményekkel, ha képesek megállapodni az új miniszterelnök személyében.²⁸ Láthattuk, hogy a magyar kormánykoalíció 2008-as felbomlása után azért tudott kisebbségben is kormányozni a Magyar Szocialista Párt, mert az ellenzéki erők között az együttműködésnek még a csírái sem mutatkoztak meg. Sőt, 2009 tavaszának történései arra is rávilágítottak, hogy nem olyan biztos az sem, hogy adott esetben a kormánypárti képviselők is gördülékenyen meg tudnának egyezni egy új miniszterelnök személyéről.²⁹

A kormányfő pozícióját tehát végérvényesen megerősítette, hogy csak vele szemben lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, egyes miniszterekkel kapcsolatban ez nem vethető fel a parlamentben. Azaz a minisztereknek a kormányfő bizalmát kell közvetlenül élvezni. A szabályozást illetően felvetődik, hogy mennyire sérül a miniszterek parlamenti felelőssége. Ennek vonatkozásában érdemes citálni Müller György megállapítását: „*A megerősített miniszterelnöki jogálláshoz képest tartalmilag nehezen értelmezhetően az alkotmányos szabályozás rögzíti a miniszter parlamenttel szembeni felelősségét is, noha a kialakított konstrukció szerint a miniszterrel a kormányfő rendelkezik, és a vele szembeni bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a miniszter közvetlen politikai felelősséggel a miniszterelnöknek tartozik, és csak rajta keresztül a parlamentnek. ... Az Országgyűlés elsősorban az interpelláció, a kérdés, azonnali kérdés és a beszámoltatás révén ellenőrzi a miniszter tevékenységét, de megint csak a bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a közvetlen felelősségre vonás lehetősége nélkül.*”³⁰ Körösenyi András egyik könyvében a vizsgált kérdést illetően kifejti, hogy a kormánytagok parlamenttel szemben fennálló politikai felelőssége jelentős meggyengülésének számít, hogy a képviselők nem tudják felvetni a bizalmatlanság kérdését velük szemben. A szerző ugyanakkor hozzáteszi, hogy a hagyományos parlamenti ellenőrző intézmények – úgymint például interpelláció, válaszadási

²⁸ Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó. 362. old.

²⁹ Emlékeztet, hogy valóságos „*miniszterelnöki állásbörze*” zajlott le Gyurcsány Ferenc kormányfő bejelentett távozási szándéka után, ami akkor némileg erodálta is a miniszterelnöki intézmény tekintélyét.

³⁰ Müller György (2002): A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). Magyar Közigazgatás, 6. szám. 356. old.

és beszámolási kötelezettség – gondoskodnak arról, hogy a parlamenti felelősség ne szűnjön meg teljesen.³¹ Ennek kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy a felelősség lényegét álláspontunk szerint nem a szankció nélküli parlamenti ellenőrzés lehetősége, hanem a bizalmatlansági indítvány felvethetősége adja. Ha tehát csak kollektív szinten áll meg a kormánytagok felelőssége, azaz nem lehet egyénileg felvetni a bizalmatlanságot (mint például az olasz, görög, vagy a svéd kormányzati rendszerben), akkor joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a hatályos alkotmányunk miért rögzíti a kormánytagok parlament előtti felelősségét. A parlamenti ellenőrizhetőséget és az elsősorban a bizalom köré épülő felelősséget ugyanis ehelyütt, alkotmányos szinten is külön kell választani. Szerencsésebb lenne tehát, ha az alkotmány nem mondaná ki a kormánytagok kifejezett és közvetlen parlamenti felelősségét.

A Sári János az 1989-es, 1990-es, fentebb említett nagyobb volumenű, a kormányzati rendszert jelentősen érintő alkotmánymódosító törvények vonatkozásában úgy összegez, hogy ezen szabályozások parlamentáris kormányformát hoztak létre, de két ponton eltértek attól a modelltől, amit a magyar alkotmány hagyományosan követett. Az egyik épp a fentebb említett konstruktív bizalmatlansági indítvány, melynek révén a szerző megállapítása szerint tulajdonképpen a hagyományos parlamentarizmus egyik „mutációja” jött létre.³²

A konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazására mintegy két évtizedet kellett várni a hazai politikai életben. 2009 áprilisában „kipróbálásra” került az intézmény, melynek segítségével Gyurcsány Ferenc miniszterelnök helyébe Bajnai Gordon került. Az alkotmányos lehetőség kihasználása furcsa módon alkotmányos aggályokat vetett fel. Az indítványt ugyanis nem egy „új” többségre szert tevő ellenzéki oldal alkalmazta, hanem a „rég”i” többséget birtokló kormányoldal. Számos alkotmányjogász vélte úgy, hogy az intézmény illetően, a szokásos rendeltetésétől eltérő felhasználása az alkotmányos szabályok kijátszását veti fel, kiüresíti annak valódi tartalmát. E méltányolható felfogás szerint a kormányzó erők legfontosabb célja az volt, hogy a politikailag ellenpontnak tekintett köztársasági elnök „helyzetbe kerülését” a lehető legkisebb mértékre szorítsák vissza. Sólyom László köztársasági elnök egyenesen úgy fogalmazott, hogy ez az eszköz a jelen helyzetben, az összes lehetséges közül, a legkevésbé demokratikus: *„A konstruktív bizalmatlansági indítványnak pontosan az a lényege, hogy nem szól a jövő kormányprogramról. Ez egy*

³¹ Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2003): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó. 359. old.

³² Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó. 285. old. A másik eltérés Sári szerint a köztársasági elnök hatáskörét érinti.

olyan eszköz, amely alkotmányosan ebben a helyzetben nem kifogásolható. Azonban tudni kell, hogy kizárólag egy személyi döntésről szól, egy régi miniszterelnök helyett új miniszterelnököt kell megválasztani. Ezen túl nincsen mondanivalója, nincs szó a kormányprogram vitájáról, és ez azt is jelenti, hogy ez az az eszköz az összes lehetséges technika közül, ami a legkevésbé demokratikus.”³³ Az államfő ezen kijelentése ugyanakkor felvetette azt a problémát, hogy egy alkotmányban szabályozott eszköz lehet-e kevésbé demokratikusabb egy másik alkotmányos eszköznél? Egyáltalán lehet-e az alkotmányon belül demokratikussági sorrendet megállapítani? Álláspontunk szerint az alkotmányban szabályozott intézményeket nem szerencsés a demokratikusság szerint rangsorolni, a kérdés sokkal inkább etikai, morális dimenzióban vethető fel. A konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása vonatkozásában ugyanis nem érdemes a parlamenti képviselők kormánypártiságát/ellenzékiességét figyelembe venni, hanem a parlamenti többség/kisebbség dichotómia mentén kell közelítenünk. A kettő kategóriapárt pedig nem feleltethetjük meg teljes mértékben egymásnak. Ha az új miniszterelnök-jelölt mögött összegyűlik egy „új” parlamenti többség, akkor a támogatottság politikai színezete nem lehet szempontja az intézmény demokratikus felhasználásának.

Végezetül megjegyezzük, hogy az ismertett alkotmányos szabályozás gyakorlatilag lefektette a miniszterelnöki intézményre vonatkozóan (is) azokat a közjogi alapszabályokat, amelyek az elmúlt közel két évtizedben – kisebb módosításokkal, a struktúra lényegét meghagyva – hatályban maradtak. Az alkotmányban a miniszterelnöki intézményre vonatkozóan átfogó, jelentősebb változtatás nem történt, így ehelyütt sem szükséges egyenként, külön értékelni azt a néhány alkotmánymódosítást, mely valamilyen formában esetleg érintette a kormány, illetve többnyire közvetve a miniszterelnök szerepét, tevékenységét.

6. A kormányfői hatalom növekedése – perspektívák

A miniszterelnöki intézményt az alkotmányos szabályozás mellett számos egyéb jogi szabályozás rendeli keretek közé.³⁴ Ezek közül kétségtelenül a legjelentősebb a miniszterelnök jogállására vonatkozó törvény. Jelen tanulmány – terjedelmi okokból – nem foglalkozik a jogállási törvényekbe foglalt, amúgy rendkívül fontos és tanulságos

³³ Interjú Sólyom László köztársasági elnökkel, Magyar Televízió, 2009. március 25.
Elérhető: http://www.keh.hu/interjuk20090325_mtv.html

³⁴ Például a kormány ügyrendje, a házszabály, vagy akár a tiszteletdíjról és juttatásról szóló törvény.

passzusokkal, illetve azok módosulásaival. Ehelyett inkább két, egy irányba mutató fontos változásra, tendenciára hívjuk fel a figyelmet. Ha csak tisztán az alkotmányos szabályozást vesszük alapul, könnyen megállapíthatjuk, hogy az intézmény a bizalmatlanság konstruktív tételével, a kancellári típusú modell meghonosításával önmagában rendkívüli módon kiemelkedett a közjogi struktúrából. Az, hogy az intézmény az évek során még tovább erősödött számos tényező összhatásaként állt elő, s a folyamatokat szemlélve azt is láthatjuk, hogy ehhez az egyes kormányfők nem feltétlenül azonos eszközöket használtak fel. Ahol viszont kimutathatjuk a kormányfői hatalom erősödését, ott egészen biztos, hogy megtalálhatunk egy komponenst, nevezetesen a kormányfő személyét, személyiségét, pontosabban vezetői karakterét, szerepfelfogását.

A rendszerváltozás utáni magyar miniszterelnökök közül két miniszterelnök volt, aki jelentékenyebb és koncentráltabb hatalmat tudott saját kezében összpontosítani. Az említett perszonális attribútumon túl a hatalom koncentrációjának az alapja ugyanakkor e két esetben eltért egymástól. Az első jelentősebb változást Orbán Viktor 1998-2002 közötti kormányfői időszakában tapasztalhattuk, ahol döntően nem jogállásbeli, hanem többek között a döntéshozatal szabályozási környezetének megváltoztatása tette lehetővé számára a centralizációt. A teljesség igénye nélkül ezek közé tartozott például a neokorporatív struktúrák (tb-önkormányzatok) felszámolása, a háromhetenkénti ülésezés bevezetése, a kétéves költségvetés, vagy a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) jelentős mértékű megerősítése, miniszteri rangú vezetése, stb. A másik esetet Gyurcsány Ferenc 2006-tól kezdődő kormányzati ciklusa jelenti, ahol viszont már sokkal inkább jogállásbeli változásokra (is) támaszkodva valósult meg a központosítás. Ide sorolható – ugyancsak példálózva – többek között a miniszterek jogállási törvényben kimondott miniszterelnöki utasíthatóságának lehetősége, a közigazgatási struktúra megváltoztatása (államtitkár és szakállamtitkár tisztségek bevezetése), s így valamennyi állami vezető miniszterelnök által történő kinevezése, a MeH további erősítése, hozzá kötődő központosított szervek létrehozása (pl. Államreform Bizottság), minisztériumi SZMSZ-ek kormányfői jóváhagyása, stb.³⁵

A részletek átfogó ismertetése nélkül megállapíthatjuk, hogy a kormányfői hatalom erősödése egy meghatározott ponton túl tovább már nem növelhető anélkül, hogy az ne lenne kihatással magára a kormányzati rendszer jellegére is. A témával foglalkozó szerzők egy része szerint a kormányfői intézmény az ezredforduló után a kancellári modellnél is centralizáltabbá

³⁵ Lásd ehhez a 2006-os új jogállási törvényt: 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

vált.³⁶ Álláspontunk szerint a miniszterelnöki hatalom koncentrációja elérte az adott kormányzati rendszerben a maximumát, annak esetleges még további erősítése már nem a sui generis magyar parlamentáris-kancellári kormányzati rendszerben, hanem egy félelnöki típusú modellben lenne megvalósítható, ahol a miniszterelnöki hatalom elnöki hatalomba menne át. Ennek indokoltsága, továbbá az államfői hatalom, s ennek révén az 1989-1990-ben létrejött alkotmányos szerkezet átszabása ugyancsak önálló elemzést igényelne. E bonyolult kérdést részleteiben nem vizsgálva azt a megjegyzést tesszük, hogy az ilyen súlyú változtatásokat – ha egyáltalán szükségesek – csak széleskörű társadalmi egyetértéssel lehet véghezvinni. Egy ilyen irányú folyamat társadalmi legitimitásához szervesen hozzátartozna a népszavazással történő megerősítés, ami ugyanakkor magában rejti a referendum sikeres, aktuális pártpolitikai érdekektől mentes alkalmazásának hagyományos magyar nehézségeit.

A hatalom esetleges további koncentrációját szolgáló kormányzati szerkezet megváltoztatásának szükségessége több szempontból is összetett kérdés, mely szervesen összefügg mindenekelőtt az alkotmány jövőben tervezett átfogó reformjának igényével. A témához hozzászóló szakértők, politikusok, politikatudósok véleménye meglehetősen nagy eltérést mutat e kérdés kapcsán. Három, kontúrjaiban markánsan eltérő lehetőség is elkülöníthető az alkotmány átfogó módosításának kérdése kapcsán, melyekhez illeszkednek a kormányfői hatalomra vonatkozó reflexiók is. A szabályozás megváltoztatása szempontjából *konzervatív narratíva* (1) szerint az 1989-1990-es demokratikus átmenet során organikus és aprólékos módon kimunkált alkotmány (és így a kormányfői intézmény) egy történelmi kompromisszum eredménye, amihez hiba lenne jelentős mértékben hozzányúlni, maximum kisebb módosítások lehetségesek. A *reformkonzervatív narratíva* (2) szerint az alkotmány ugyan (egyéb területen) átfogó változtatásra szorul, de a miniszterelnöki intézményre vonatkozó szabályozás megváltoztatása nem indokolt. E felfogás szerint az alkotmányos szerkezet egyéb területeinek korrekciója révén orvosolhatóak inkább a rendszer aktuális problémái, úgymint kisebb parlament, a választási és önkormányzati rendszer reformja, stb. Végezetül a *radikális narratíva* (3) értelmében az alkotmány megérett az átfogó és gyökeres változtatásra, melyben adott esetben indokolt lehet a kormányfői hatalom félelnöki hatalomba történő konverziója. Eszerint a demokratikus átmenet idején csak kényszer „szülte” kompromisszum jött létre, s a fiatal magyar demokrácia húsz éves fejlődése révén jelentősebb veszély nélkül átléphet egy következő, a fejlettebb demokráciákra jellemző dimenzióba.

³⁶ Lásd erről *Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor* (2007): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó. 107. old.

Álláspontunk szerint nem feltétlenül ördögtől való a hatékonyságra fókuszáló félelnöki típusú kormányzati modell magyar meghonosításának lehetősége, amennyiben a társadalom túlnyomó többsége kifejezné az egyetértését, vagyis magas részvételű népszavazáson (kb. 70-80%) a szavazók legalább kétharmada támogatná azt. Ennek relevanciája a referendum sikeres alkalmazásának említett valószínűtlensége miatt igen csekély, hiszen a magyar választói magatartás és hajlandóság eddigi tapasztalatai ismeretében nem várható, hogy ebben gyökeres változás születne.³⁷ Továbbá az is kétséges, hogy a politikai dimenzióban érdemi párbeszéd és vita bontakozna ki a kérdésről.

Összegezve tehát, ha elfogadjuk, hogy a kormányfői hatalom növekedése csak az említett kormányzati rendszert érintő konverzióval lenne megvalósítható, akkor joggal lehetnek aggályaink afelől, hogy vajon valóban megérett-e a magyar demokrácia egy félelnöki modell adoptálására? Vajon a társadalom kollektív történeti emlékezete valóban képes lenne befogadni a végrehajtó hatalom félelnöki típusú kicsúcsosítását? Noha a magyar viszonylatokban is érvényesülő perszonifikálódás, prezidencializálódás (vezéresedés) tendenciája stílusában már nem is áll ettől olyan távol, a kérdésben döntésre hivatott mindenkori jogalkotónak szem előtt kell tartania az említett aggályokat. Ugyanakkor jelezzük: a szóban forgó kérdés egyre inkább lekerülni látszik a napirendről, hiszen a jelenlegi jobboldali kormányzó erőknek a jelek szerint nincsen ezirányú kifejezett szándéka.

7. A miniszterelnöki hatalom növekedésének lehetséges eszközei³⁸

A 2010-es országgyűlési választások eredményeképpen Magyarországon a rendszerváltás óta eltelt időszakban először – a Fidesz-KDNP stabil pártszövetségének győzelme révén – egypárti kormány alakult, mely ráadásul kétharmados mandátumtöbbséget szerzett a magyar parlamentben. A minden korábbinál világosabb és egyértelműbb választási felhatalmazás nemcsak a magyar pártrendszer történetében nyitott új fejezetet, hanem a kormányzati, s ezen belül a kormányfői hatalomgyakorlás tekintetében is új körülményeket és lehetőségeket teremtett. A kétharmados felhatalmazás igazi erejét nem önmagában ennek ténye jelenti – már csak azért sem, mert 1994-ben az akkori kormányzó erők is hasonló többséggel rendelkeztek,

³⁷ A 2008-ban megtartott szociális népszavazáson volt 1990 óta a legmagasabb a részvétel, s a téma érzékenysége ellenére a szavazóknak ekkor is csak alig több mint ötven százalékka járult az urnákhoz.

³⁸ Fontos leszögezni, hogy ebben a tekintetben nehéz és álláspontunk szerint nem is érdemes élesen elválasztani egymástól a kormányt illetve a kormányfőt, hiszen hatalomtechnikai értelemben akár egyenlőségjelet is tehetünk a kettő közé.

igaz csak koalíciós keretek között –, hanem a választók tudatos és egyértelmű döntése. A 2010-es országgyűlési választás két fordulója között a választók tisztában voltak azzal, hogy a második forduló valódi kérdése az, hogy bírjon-e alkotmányozó többséggel az új kormány. A formálódó új kormányzati erővel szembenálló valamennyi politikai tényező választási kampánya a két forduló között is erre figyelmeztetett, s a választópolgárok ennek maximális tudatában döntöttek a nagyarányú felhatalmazás mellett. Ha elfogadjuk azt az egyszerű tételt, hogy egy miniszterelnök hatalmát közvetlenül befolyásolja a választásokon elért győzelem nagysága, akkor joggal mondhatjuk, hogy 2010 áprilisában elhárult minden korábban fennálló akadály a kormányfői hatalom további növelése tekintetében. Ugyanakkor egy ilyen irányú áttrendeződés inverz módon arra is lehetőséget adhat, hogy a miniszterelnök az előálló körülmények folytán megerősödött hatalmát szimbolikus értelemben csökkentve jelenítse meg, hiszen megengedheti magának, hogy a „normál” körülményekhez képest jelentősebb gesztuspolitizálást gyakoroljon. Ez ugyanakkor éppen hatalmának komolyságát és megszilárdulását jelzi.

Mindezek tudatában érdemes megvizsgálni, hogy egy ilyen megváltozott politikai környezetben milyen módon erősödhet a kormány és a miniszterelnök hatalma, ehhez milyen lehetséges eszközök állnak rendelkezésre. Álláspontunk szerint a kormányfői hatalomkoncentrációt általános értelemben objektív és szubjektív tényezők (eszközök) határozzák meg.³⁹ Az *A.) objektív (adott) tényezők* csoportjába négy, egymással szorosan összefüggő elem sorolható. Ha az aktuális kormányzatra vetítjük ezeket, akkor elmondható, hogy mind a négy tényező fennáll a jelenlegi kormányzat esetében. (1) Az első a *pártrendszer jellege, összetétele*, mely jelentős mértékben a választók akaratától függ. E tekintetben a bipolaritás (blokkosodás) tendenciája érvényesült eddig, most viszont felmerült az egy párt dominánssá válásának lehetősége (domináns pártrendszer) is.⁴⁰ Kérdés, hogy a Fidesz-KDNP képes lesz-e megőrizni több cikluson át hatalmát? (2) A második elem *az egypárti kormányzás lehetősége*. A koalíciós együttműködés kényszerének megszűnése elősegíti a végrehajtó hatalom egységesebbé tételét, növeli a miniszterelnök mozgásterét, hiszen nem kell erre energiát fordítania. (3) A harmadik elem *a parlamenti erőviszonyok radikális áttrendeződése*, a gördülékeny kormányzás lehetőségének megteremtődése, mely még szorosabb kapcsolatot teremt a parlament és a végrehajtó hatalom között, még tovább erősítve

³⁹ Elemzésünk keretétül szolgál a lijpharti többségi versus konszenzusos demokrácia modellekre vonatkozó tipológia. Az objektív és szubjektív tényezőkről lásd a tanulmány végén található összefoglaló táblázatot.

⁴⁰ Lásd erről: Csizmadia Ervin: Mi kell a kormányzáshoz? 2010. 04. 14. Méltányosság Politikaelemző Központ. Lásd: <http://www.meltanyosság.hu/node/1051>

annak fúzióját. Itt ugyanakkor némi nehézséget jelenthet a mamut méretű frakció(szövetség) egyben tartása, aminek köszönhetően felerősödik a miniszterelnök és a mögötte álló kormányzó párt képviselőcsoportjának frakcióvezetője közötti kapcsolat, illetve magának a frakcióvezető ezirányú tevékenységének sikeressége és eredményessége.⁴¹ (4) Végezetül negyedik elemként *a társdalom és a közvélemény támogatásának (népszerűség) mértékét*, és az ebből fakadó – említett – tudatos felhatalmazást jelölhetjük meg. A választók a második fordulóban tudatosan adtak kétharmados felhatalmazást, tudták, hogy mire (milyen mértékű többségre) szavaznak. Ez – noha a felelősséget is kétségtelenül megnöveli – nagyfokú legitimitációt biztosít.

A miniszterelnök hatalmát meghatározó, relatíve egyértelműen értelmezhető objektív mezővel szemben a kormányfői erőteret befolyásoló *B.) szubjektív (önkéntes elhatározáson alapuló) tényezők* csoportja már bonyolultabb és összetettebb elemzést igényel. Kiváltképp, mert ezen tényezők esetében nem objektív adottságokról (erősödés), hanem szubjektív lehetőségekről (erősítés) beszélhetünk, melyek kapcsán kérdéses, hogy egyáltalán mire van valódi kormányzati/kormányfői szándék, mi valósulhat meg ebből most, illetve a későbbiek folyamán. Ebben a kategóriában öt elem is vizsgálható. (1) Az első lehetőség *a kormányzaton belül megnövelt mozgástér, centralizáció*. Az új kormányzati struktúra reformja nyomán ez két további részre bontható. Az egyik a.) a *miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése*. A miniszterelnök-helyettesi funkciónak történetileg és nemzetközi szempontból számos eltérő szerepe lehet. Ezen régi/új intézmény hazai reaktiválása álláspontunk szerint elsősorban a miniszterelnök tehermentesítését szolgálja, mely három irányból is megfigyelhető. Egyfelől a napi kormányzati munka összefogása tekintetében. Másfelől a miniszterelnök kormánytól történő oldódását is lehetővé teszi, hiszen hivatalosan is közbeékelődik egy entitás a miniszterelnök és a miniszterek közé. A kialakult távolság pedig szimbolikus értelemben is növeli a kormányfő hatalmát, presztízsét. Harmadszor pedig a felelősség tekintetében is megvalósul egyfajta „tehermentesítés”, hiszen jelentősebb kormányzati vagy politikai probléma (botrány) esetében leváltható a nagyobb politikai hatalommal és felelősséggel bíró („felelősebb”) miniszterelnök-helyettes, ami érdemi

⁴¹ Érdemes megjegyezni, hogy a frakció egyben tartásának kérdése elsősorban az alkotmányozó hatalom gyakorlása tekintetében válik jelentőssé, hiszen ennek lezárultával kisebb mértékű lemorzsolódás elvileg nem okozhat problémát a miniszterelnök hatalma szempontjából. Ugyanakkor a kétharmados többség formális elvesztése mindenképp és mindenkor jelentős presztízsvesztés lenne, emellett pedig az sem valószínű, hogy az alkotmányozó hatalomgyakorlás konkrét időpontban lezárható, vélhetően az egész cikluson át szükség lesz rá, vagy – adott esetben – azon túl is nyúlhat, tehát a képviselőcsoporton belül kialakuló bármiféle feszültség még ekkora frakcióméret esetén is komoly veszélyeket hordozhat magában.

következmenyt jelentene ilyen esetben, s ezáltal nem a miniszterelnök hatalma, tekintélye lenne közvetlenül veszélyeztetve. Ezt az érvelést ugyanakkor erőteljesen cáfolja, hogy egyben érzékeny veszteséget is jelentene a miniszterelnök-helyettes illetén leváltása, hiszen fontos és meghatározó, bizalmi emberekről van szó, ami a miniszterelnök kormánytól való oldódásának lehetőségét csak szimbolikussá teszi. Ilyen esetben vélhetően a miniszterelnök és a kormányzat megítélését is végzetes csapás érné. Összegezve tehát megállapíthatjuk, hogy nem biztos, hogy a miniszterelnök hatalmának növekedéseként értelmezhetjük a helyettesi intézmény bevezetését.

A kormányzaton belüli mozgástér növekedése tekintetében a másik részelem b.) *a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok („alminiszterek”), intézményének hatása*. Ezen változásoknak köszönhetően a miniszterelnök és a miniszterek között megnövekedett távolsághoz képest még nagyobb űr keletkezett a miniszterelnök és a (szakterületért felelős) államtitkárok között, így az egyes államtitkárok területükért való felelőssége is távolabb kerül a miniszterelnök felelősségi körétől. Ehelyütt érdemes megjegyezni, hogy aggályos lehet a lecsökkent számú miniszterek (elsősorban a csúcsmiszterek) felelősségének konkrét, gyakorlati érvényesülése. Kérdéses ugyanis, hogy miként fogják/tudják viselni a miniszterek az egyes, alájuk tartozó államtitkárok („alminiszterek”) tevékenységéért a felelősséget? Ha egy szakterületért felelős államtitkár megbukik a saját területén, akkor ez miként fog kihatni a miniszter felelősségére? Felmerül az a kérdés is, hogy miként értelmezhető egy több területért felelős miniszter egyes területekért viselt (rész)felelőssége? Politikai értelemben létezik-e egyáltalán olyan kategória, hogy „részfelelősség”? Feltehető a kérdés, hogy ha a szakterületi államtitkárok („alminiszterek”) bukásának a miniszterre nézve nem lesz semmilyen következménye, az nem üresíti-e ki még inkább a parlamenti felelősség szempontjából amúgy is problémás miniszterek politikai felelősségét?

(2) A miniszterelnöki hatalom növelését befolyásoló szubjektív tényezők körében a második elemként a *patronázs* eszközét említhetjük, vagyis még több állami és felső vezető közvetlen (kormányfői) kinevezésének lehetőségét. Megállapíthatjuk, hogy 2010-ben, miniszteriális szinten e tekintetben inkább ellentétes tendencia, visszalépés történt az előző ciklusokhoz képest, hiszen a közigazgatási rendszer (vissza)módosítása formálisan még csökkentette is a miniszterelnök hatalmát. A közigazgatási életpálya-modell visszaállítása révén a kormányfőnek formálisan legalábbis nincs közvetlen ráhatása a közigazgatási

államtitkár irányítása alá tartozó helyettes államtitkárokra.⁴² Ugyanakkor érdemes megemlíteni a minisztériumok, állami hivatalok és rendészeti szervek köztisztviselőinek kormánytisztviselőkké történő átminősítését, ami elsősorban a felmondás indoklása kapcsán jelent változást, hiszen az új törvény értelmében indoklás nélkül, két hónap felmondási idővel lehet felmenteni a kormánytisztviselőket.⁴³ (3) A harmadik tényezőt a *törvényhozás-végrehajtás viszonya* képezi. A jelenlegi kormányzat eddig e tekintetben sem mutatott kifejezett szándékot a változtatásra. Ennek körében három eszköz is említhető: a.) a kétharmados törvények esetleges szűkítése, b.) a miniszterelnök számára parlament-feloszlatási jogkör adása, c.) az egykamarás parlament megtartása.⁴⁴ (4) Negyedik elemként *az alkotmányos környezet (intézmények) profiltisztítása, centralizációja* emelhető ki. Ennek kapcsán részben már meg is mutatkozott a szándék az erősítésre. A miniszterelnök hatalma szempontjából komoly jelentősége van annak, hogy milyen mértékű hatást tud gyakorolni az egyes alkotmányos (autonóm) intézmények tagjai, vezetői kinevezése, megválasztása, működése, illetve adott esetben kontrollálása tekintetében. Az alkotmányos környezetre történő ráhatás erősítése tekintetében a mindenkori kormány(fő) számára a következő lehetőségek állnak rendelkezésre. (a.) Az első *az ügyészség kormány alá vonásának lehetősége*. Az új kormányzat részéről erre eddig nem mutatkozott szándék. (b.) Másik ilyen eszköz *az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása felett megnövelt kormányzati befolyás*. Ennek vonatkozásában már konkrét változás történt, az alkotmánybírák megválasztását szabályozó törvény módosítása, illetve az ez alapján elfogadott új országgyűlési határozat értelmében a bírák megválasztására tizenöt tagú eseti bizottság tesz javaslatot, jelöltté pedig az válik, aki legalább nyolc bizottsági tag igen szavazatát megkapta. Minekokán a tizenöt tagból tíz főt a Fidesz-KDNP jogosult jelölni (a három ellenzéki párt együtt összesen csak ötöt), így alkotmánybíró jelöltté gyakorlatilag kizárólag a kormány(fő) által támogatott jelölt válhat. A kétharmados többséget igénylő megválasztás az ezzel a többséggel bőven rendelkező kormány számára már csupán egy technikai szavazássá válik.

(c.) Egy következő eszközt jelenthet *az Állami Számvevőszék (elnöke és alelnöke megválasztásának) kormány alá rendelése*, az intézményre történő befolyás növelése. A

⁴² Az eddigi közigazgatási rendszerben (2006-2010) a szakállamtitkárok kinevezése is a miniszterelnök hatáskörébe tartozott.

⁴³ A törvény közel hatvanötezer főt érint. Sólyom László köztársasági elnök először – többek között az EU Alapjogi Chartájára hivatkozva – megfontolásra visszaküldte a törvényt a parlamentnek, másodjára viszont már alá kellett írnia a törvényt. A törvény kapcsán némi bizonytalankodást mutatott a kormánypárt, hiszen a Fidesz módosító indítványt nyújtott be az indoklás érdekében, majd mégis visszavonta azt.

⁴⁴ A két kamara adott esetben korlátozó tényező lehet.

kormány(fő) hatalmának erősödése jogszabályi változás formáját öltve itt nem mutatható ki, az elnök megválasztására gyakorolt egyértelmű(bb) kormányfői befolyás oka a fentebb már említett objektív tényezőkből (kétharmados többség) fakad, hiszen a nyolc tagú jelölőbizottságban öt fős kormánytöbbség által ajánlott (al)elnökjelöltek kétharmados többségű megválasztása ugyancsak egyszerű formalitássá válik.⁴⁵ A kormányfői hatalom illetve befolyás alkotmányos környezetben eszközölt erősítésének további eszköze lehet (d.) *a Magyar Nemzeti Bankra gyakorolt ráhatás növelése*, szorosabb kapcsolat, illetve nagyobb kormányzati befolyás kialakítása. A független MNB vonatkozásában az aktuális miniszterelnök hatalmát nem is igazán növelheti, hanem inkább manifesztálhatja. Ez kettős irányból is történhet. Egyfelől a kétharmados parlamenti többséget maga mögött tudó kormánnyal szemben kérdéses politikai lojalitással bíró MNB-vezetővel szembeni nyomásgyakorlással – kihasználva Simor András korábbi vitatott pénzügyi ügyleteit („offshore-lovag” vád) – kikényszeríthető lehet annak lemondása. Az idő előtti távozásnak az is eszköze lehet – miképpen erről Orbán Viktor már korábbi éwertékelőjében is említést tett –, hogy összevonásra kerül az MNB és a PSZÁF, és az ezáltal létrejövő új intézménnyel együtt az MNB-elnök megbízatása is megszűnik, az új szerv vezetőjének kijelölése felett pedig újfent a miniszterelnök diszponálhat. Másfelől – miképpen azt a megvalósuló 29 pontos kormányzati csomag is tartalmazza – a jegybankelnök több mint nyolc millió forintos havi jövedelmének két millióra történő csökkentésével is reprezentálható a kormányfői hatalom. Ez utóbbi mindemellett annak is ékes példája, hogy nem feltétlenül kell konkrét eszközöket keresnünk egy erős(ebb) kormányfői hatalom mögött, hiszen az a pusztán – noha kétharmados – kormányzás révén is megnyilvánulhat.⁴⁶

Fontos eszközt jelent a sorban (e.) *a média feletti kontrollmechanizmus erőteljesebb kormányzat alá rendelésének lehetősége* is. Az új kormányzat ebben a tekintetben ugyancsak karakteres lépésre szánta el magát, hiszen az egész médiaszektor szabályozásának megreformálására készül, és ennek keretében például összevonásra került az ORTT és a

⁴⁵ E tekintetben a kormányfő némi gesztust is gyakorolt azzal, hogy a Fidesz-többségű jelölőbizottság alelnöknek a három cikluson át, egészen 2010-ig szocialista országgyűlési képviselőként tevékenykedő, székesfehérvári polgármestert, Warvasovszky Tihamért javasolta. Bár kétségtelen, hogy a politikusi viszonya teljesen megromlott az MSZP-vel, mégis egy nyilvánvalóan baloldali kötődésű személyről van szó.

⁴⁶ Olyannyira, hogy a miniszterelnöki hatalmat, annak erősségét, illetve esetleges növekedését akár a kormányzat jelentősebb, reform értékű cselekvéseinél is tetten érhetjük, hiszen adott esetben egy társadalmi alrendszer szabályrendszerének eltökélt átalakítása, vagy egy általános kódex átfogó revíziója (lásd: Ptk-reform) is értelmezhető a kormányfői hatalom aktuális kicsúcsosodásának. Minden ilyen volumenű, az érdekvizonyok erőteljesebb megváltoztatását eredményező folyamat a kormányzati/kormányfői hatalom erőteljesebb demonstrálásával jár, mely könnyen érzékelhető e hatalom növekedésének is. Ugyanakkor természetesen nem érdemes és felesleges is mindenben a miniszterelnök hatalmát, befolyását keresnünk.

Nemzeti Hírközlési Hatóság, és egy új intézmény, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jött létre, melynek kilenc évre megválasztott elnökét a miniszterelnök választja és nevezi ki, mely jogkör egyértelműen a kormányfői hatalom erősítését jelzi. Végezetül érintőlegesen (f.) *egyéb intézmények megválasztásának, vagy működésének megváltoztatása* (például az OVB megválasztásnak rendje) is hozzájárulhat a kormányfői hatalom növekedéséhez. A kormányzat a választási eljárási törvény módosításával ugyanis elérte, hogy minden általános választás előtt meg kell újítani az OVB-t, és ezáltal az idén februárban az országgyűlés által elvileg négy évre megválasztott OVB-tagok helyett július 22-én mégis új tagokat választottak. Ezzel a módosítással a kormánynak, illetve a kormányfőnek sikerült megújítani a politikailag hozzá kevésbé kötődő tagokból álló bizottságot.

Fontos megjegyezni, hogy a 2. Orbán-kormányt vizsgálva – a kabinet felállása óta eltelt rövid idő okán sem – egyelőre a fenti eszközök egyikében sem lehet egyértelműen megállapítani, hogy pontosan milyen irányú szemléletváltás fog bekövetkezni, és ez milyen tartós lesz. Ha sorra vesszük az imént említett lehetőségeket, akkor jelen állás (a tanulmány szövegének lezárása) szerint az körvonalazódik, hogy az új kormány(fő) a világos felhatalmazása birtokában bátran hozzá mert nyúlni az alkotmányos környezet kényes egyensúlyához, melyet az ellenzéki erők értelemszerűen a túlzott hatalomkoncentráció jeleként értelmeznek. Ehelyütt szükségesnek véljük ismét leszögezni, hogy egyfelől nem szabad abba a hibába esnünk, hogy minden jelentősebb változást automatikusan a miniszterelnöki hatalom növekedéseként, vagy annak dimenziójában értelmezzünk. Másfelől a kormányfői hatalom objektív erősödése, illetve szubjektív erősítése önmagában semmiképpen nem tekinthető káros tendenciának, sőt, valóban hozzájárulhat a hatékony kormányzáshoz. A probléma akkor jelentkezik, ha ezen hatalomnövekedés az azzal való visszaélésre irányul. Jelen esetben tehát a más alkotmányos (akár relatíve autonóm) intézmények rovására (is) történő hatalomkoncentráció önmagában még nem feltétlenül jelent negatív folyamatot, károssá akkor válik, ha az öncélú, és az adott intézmény függetlenségének és működésének ellehetetlenítésére irányul.⁴⁷ Ugyanakkor kétségtelen tény, a kétharmados többség birtoklása a szélesebb, az ellenzékkal való konszenzus kialakításának a hiányát eredményezheti, és a jelek szerint eredményezi is. Alappal felvethető, hogy a választók nem, vagy nem feltétlenül erre adtak felhatalmazást az alkotmányozó többség megszavazásával, de magára a lehetőségre (vagyis: az ellenzékkal való konszenzus kialakításának mellőzésére) igen.

⁴⁷ Ennek megállapítása, vizsgálata nem célja a tanulmánynak.

(5) Ötödik elemként végezettel *az államfői intézmény jogkörének átszabását*, mint a kormányfői hatalom növelésének lehetséges eszközét kell megemlíteni. Ennek legradikálisabb megvalósulása gyakorlatilag a kormányfői hatalom félelnöki hatalomba történő átmentésének fentebb már tárgyalt folyamatát jelentené. Ebben a tekintetben kijelenthető, hogy Orbán Viktor kormányfő részéről erre semmifajta konkrét szándék nem mutatkozott. A kormányfői hatalom államfői hatalomba történő jelzett átmentése, „átöntése” (konverzió) voltaképpen a miniszterelnöki intézmény kiüresítését, végrehajtó szereppé degradálását, és ezzel párhuzamosan az államfő hatalmának megerősítését, a végrehajtó hatalom élére való áthelyezését jelentené, ami viszont már átvezetne a kormányzati rendszer említett megváltoztatásához.⁴⁸

A szubjektív erősödés lehetséges eszközei összességében formálisan megvalósíthatók a jelenlegi kancellári-parlamentáris rendszerben is (kifejezett konverzió nélkül). Egy-egy változás önmagában még nem jelentene számottevő mértékű átrendeződést, de ha a szubjektív tényezők mindegyikében radikális elmozdulás következne be, akkor az tartalmát tekintve már egy félelnöki jogkört valósítana meg. A jelenlegi kormány – mint korábban jeleztük – e tekintetben is egyértelműen állást foglalt: nem kívánnak félelnöki modellt!

8. A többségi szemlélet pozitív hatásának felértékelődése

A kormányfői hatalom mikéntjét erőteljesen befolyásolja a társadalom mindenkori elvárása, szemléletmódja. Ha az aktuális tendenciákat szeretnénk értelmezni, akkor azt láthatjuk, hogy a magyar választók 2002 után eleve inkább a bipolaritás mellett tették le voksukat, bipoláris jellegű pártrendszer kialakítása mellett foglaltak állást. 2010-re pedig további centralizáció mellett kötelezték el magukat. Itt merül fel a kérdés, hogy a magyar társadalom számára a szakirodalomból jól ismert többségi vagy konszenzusos demokráciatípus a szimpatikusabb? Körösenyi András számos munkájában⁴⁹ foglalkozik azzal, hogy a rendszerváltás után eltelt időszakban egyre inkább a konszenzusos modellhez hajló rendszertől a többségi modell felé hajló rendszer figyelhető meg Magyarországon. Ha kifejezetten a miniszterelnöki

⁴⁸ Ehelyütt fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy nem keverendő össze a miniszterelnöki és a köztársasági elnöki hatalom. A kettőt élesen el kell választani egymástól, ugyanis a jelzett konverziós folyamat két teljesen eltérő logikájú kormányzati rendszer pillanatnyi találkozására utal, pontosabban a kettő között létrejövő váltásra. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a parlamentáris-kancellári rendszer helyett a félelnöki kormányzati rendszerre történő áttérés jönne ezáltal létre.

⁴⁹ Lásd például: Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó. 339-351. old.

intézményre fókuszálunk, akkor azt mondhatjuk, hogy a centralizált, többségi szemlélet felé való elmozdulás, illetve a prezidencializálódás, perszonalizáció kettős hatású: negatív, amennyiben túlzott hatalomkoncentrációt, a konszenzus kialakításának nélkülözhetőségét hordozza magában; pozitív, amennyiben világos és egyértelmű felelősséget, nagyobb fokú hatékonyságot, határozott politikai vonalvezetést jelent. A 2010-es országgyűlési választáson megmutatkozott, hogy a többségi szemlélet pozitív hatását a magyar választók sokkal többre értékelik, mint annak negatív vetületét.⁵⁰ Ez eddig abban is megnyilvánult, hogy a többségi modellre jellemző bipolaritás mellett voksoltak. 2010-ben pedig tudatosan, rendkívül széles, kétharmados felhatalmazást adtak egyetlen erőnek, világosan kifejezve, hogy a konszenzusus-egyezkedő modellel szemben inkább a világos felelősségi körökhöz igazodó, hatékony, határozott és erős végrehajtó hatalmat látnának szívesen. Ebbe a tendenciába szervesen illeszkedik a kormányfői hatalom erősítése, sőt azt mondhatjuk, hogy a miniszterelnök erre (is) felhatalmazást kapott. Arról, hogy a jelzett eszközökkel milyen módon és sikerességgel élt a kormányfő, a következő országgyűlési választásokon a kormányzás egészének értékelésekor a választók fognak majd ismét véleményt mondani.

Objektív tényezők	Szubjektív tényezők
(1) A pártrendszer jellege, összetétele	(1) A kormányzaton belül mozgáster növelése a) a miniszterelnök-helyettes intézményének bevezetése b) a miniszterek számának csökkentése és a szakterületi államtitkárok intézményének hatása
(2) Az egypárti kormányzás lehetősége	(2) A patronázs mértéke
(3) a parlamenti erőviszonyok radikális átrendeződése	(3) A törvényhozás-végrehajtás viszonya a) a kétharmados törvények esetleges szűkítése b) a miniszterelnök számára parlament-felosztási jogkör adása c) az egykamarás parlament megtartása
(4) a társadalom és a közvélemény támogatásának mértéke	(4) Az alkotmányos környezet (intézmények) profiltisztítása, centralizációja a) az ügyészség kormány alá vonásának lehetősége b) az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása felett megnövelt kormányzati befolyás c) az Állami Számvevőszék (elnöke és alelnöke megválasztásának) kormány alá rendelése d) a Magyar Nemzeti Bankra gyakorolt ráhatás növelése e) a média feletti kontrollmechanizmus erőteljesebb kormányzat alá rendelése f) egyéb intézmények megválasztásának, vagy működésének megváltoztatása
	(5) Az államfői intézmény jogkörének átszabása

A miniszterelnök hatalmát befolyásoló objektív és szubjektív tényezők

⁵⁰ Ehhez persze hozzájárult az elmúlt időszak kormányzati kudarcai, tétlenségei is.

Irodalomjegyzék

- A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk. (1991): Magyarország Politikai Évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt.
- Bihari Mihály (1998): A politikai rendszer jellege és a hatalom szerkezete 1988-ban és 1998-ban. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László szerk.: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. A rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 385-408. old.
- Csizmadia Ervin: Mi kell a kormányzáshoz? 2010. 04. 14. Méltányosság Politikaelemző Központ. Lásd: <http://www.meltanyosság.hu/node/1051>
- Müller György (1991): A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 12. szám. 1065-1082. old.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2003): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris Kiadó
- Kukorelli István szerk. (2003): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris Kiadó
- Interjú Sólyom László köztársasági elnökkel, Magyar Televízió, 2009. március 25. Elérhető: http://www.keh.hu/interjuk20090325_mtv.html

Felhasznált saját interjúk

- „Kifejezetten beszélő viszonyban volt az ellenzékkel” – Interjú Kajdi Józseffel, az Antall- és Boross-kormány Miniszterelnöki Hivatalának vezetőjével, közigazgatási államtitkárával. Készült: 2008. 02. 11. (20 oldal)
- Alkotmány szabta valódi mozgástér – Interjú Kiss Elemérrel, a Horn-kormány Miniszterelnöki Hivatalát vezető közigazgatási államtitkárral, illetve a Medgyessy-kormány Miniszterelnöki Hivatalának első miniszterével. Készült: 2008. 02. 20. (14 oldal)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya (első változat); 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről; 1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről; 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról; 1989. évi IX. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény módosításáról; 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról; 1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról; 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról; 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről; 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

*Kákai László egyetemi docens,
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Politikai Tanulmányok Tanszék*

Lokális szerveződések hálózatosodása és az önkormányzatok¹

1. Hálózatosodás

A tőke globalizálódása, a hatalmi intézmények multilaterálissá válása és annak regionális és helyi kormányzatok szintjére történő decentralizálása Manuel Castells szerint új hatalmi geometriát, új államformát teremt: a hálózati államot. A társadalmi szereplők s talán a polgárok különböző intézmények közötti kapcsolati hálókbán, különböző kompetenciaszinteken más-más stratégiákat követve maximalizálják esélyeiket érdekeik és értékeik képviselőire (Castells, 2007: 430). Mások ezt a folyamatot *governance* vagy *policy networks*-nek nevezi, ami arra utal, hogy az állam elveszíti általános hatalmi, illetve monopol helyzetét a közösségi-kormányzati, avagy közpolitikai döntések meghozatalában. Ehelyett ezeket a döntéseket számos szereplő együttesen hozza meg a policy networkök keretében (Gajduschek, 2009: 59).

Előadásomban a hálózatra illetve a hálózatosodásra valamint a civil szervezetek és önkormányzatok közötti kapcsolatokra koncentrálok, amely szó az utóbbi években nagyon népszerű fogalommá vált. A hálózat, mint kifejezés csomópontok és kapcsolatok rendszerét jelenti. Hálózatokat általánosságban azért alakítanak, mert a benne résztvevők közösen oldanak meg problémákat, felhasználják egymás erőforrásait, kicserélik tapasztalataikat, jobban koordinálják tevékenységüket (Kákai, 2009: 106). Ettől eltérő megközelítés is lehetséges, amit piaci-üzleti hálózatnak nevezhetünk. Ebben egy döntően rendszerszerűen szerveződő szféráról kell beszélnünk, amely elsősorban a piac logikája alá tartozik, amelyben a meghatározó elem, hogy a résztvevők saját önös érdekeiket figyelik, cselekedeteikben – a

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata. Az előadás és annak írásos változata a Bólyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

piaci körülményekre tekintettel – olyan stratégiákat követnek, amellyel hasznukat maximalizálhatják (Gajdusчек, 2009: 71). Bár nehéz mindenre kiterjedő definíciót adni mégis kiemelhető néhány fontos momentum, úgy, mint:

- a hálózatban résztvevők egy jól definiált közös célt tűznek ki maguk elé, amelynek elérését közös vállalkozásnak tekintik;
- a hálózatban való részvétel autonóm egységek (szervezetek) önálló döntésén alapul, s a hálózatban, mint egyenrangú tagok vesznek részt;
- közös cél elérése a hálózati tagok aktív részvételén keresztül valósul meg;
- a közös munka során közös értékek, munkamódszerek tevékenységek és egyfajta közös tudás alakul ki, amelyeket összefoglalóan nevezhetünk közös identitásnak (Scsaurszki, 2009: 13).

A fenti felsorolás mögött megtalálhatjuk a policy network alap gondolatát, amely mára szinte általánossá vált. Ez pedig az, hogy a hálózatok résztvevői között közösen elfogadott és interiorizált célok és normák találhatók, amelyeket a résztvevők kölcsönös értelmezési folyamatban újraértelmezhetnek, ezáltal a 'netwörköt' egybetartó legfőbb erőnek is nevezhetünk.²

A fenti definíciós kísérlet nyitva hagy egy másik kérdést nevezetesen azt, hogy miért érdemes együttműködésen alapuló hálózatokat létrehozni? E tekintetben Pawel Jordan megközelítése tűnik elfogadónak, aki négy ilyen okot határozott meg. Úgy, mint:

- Helyi közösségeknek nyújtandó jobb szolgáltatások kialakítása, amely mások tapasztalatainak felhasználásán alapul.
- A hálózat egyes tagjainak különböző értékeit, tudását és potenciálját kamatoztatni saját munkánkban.
- Közös politika és megközelítés kidolgozása a negatív társadalmi és politikai jelenségekkel szemben.
- Egymás kölcsönös érzelmi támogatása. (Jordan, 2006: 122)

A kapcsolati hálók szempontjából tehát az egyének, vagy csoportok tagjai egyezségeket kötnek, információkat, javakat szolgáltatnak egymásnak, amelyben a látens kötelék: *a bizalom*. Hiszen a bizalom, az együttműködés, mint ahogy Émile Durkheim az „organikus-szolidaritás” kapcsán fogalmazott meg nélkülözhetetlen azokban a

² A policy network alap gondolata természetesen más elemeket is tartalmaz, úgy, mint a haszonmaximalizáló kalkulációt, az intézményes keretek külső adottságát, az erőforrások miatti kényszerű egymásrautaltságot stb.

társadalmakban, ahol a specializálódás nagyfokú, mert ez biztosítja a társadalom fennmaradását, e nélkül lehetetlen társadalmi kapcsolatokat fenntartani (Durkheim, 2001).

Normális feltételek mellett, a társadalom szereplői ismeretlenül is bíznak egymásban, ugyanis a sűrű kapcsolati hálókon keresztül terjedő információk olyan kiválasztódási mechanizmusokat éltetnek, amelyek rászorítják a szereplőket a korrekt, tisztességes viselkedésre, a szabályok betartására. Ezzel szemben az általános bizalmatlanság ritka kapcsolati hálót hoz létre. Ebben a közegben az együttműködésnek és egyben az információáramlások is nehézkessé válnak, vagy könnyen megrekednek. A sűrűn összekapcsolt és az atomizált társadalom között természetesen számos átmenet létezik. Jellemző válfaja a társadalomnak, amikor az emberek csak a szűk családi körben, vagy tágabb rokonságban bíztak meg, ezek a kapcsolatok irányították a társadalmi hálózat kiformalódását (Fukuyama, 1995). Mindebből jól érzékelhető, hogy azok a társadalmak, amelyekben a bizalmatlanság uralkodik és szétszabdalt a kapcsolatháló, jelentős költségekkel néznek szembe, azokhoz a társadalmakhoz képest, ahol mindez megvan. A kölcsönös bizalom az a kötőelem, ami lehetővé teszi, hogy az erőforrások megosztásával az egyének vagy szervezetek kölcsönös hasznot érjenek el, illetve költséget takarítsanak meg. A hálózatokban résztvevők száma nem korlátozott, határait nehéz, sokszor nem is lehet kijelölni, végső soron a hálózatok egy-egy nemzetközi szervezeten keresztül akár globális rendszeré is összekapcsolódhatnak (Osváth, 2009: 19). Természetesen egy személy egy időben többféle kapcsolati hálónak (családi, rokoni, szomszédsági, baráti, munkahelyi, szervezeti stb.) is tagja lehet, és minden ilyen hálózatban való részvétel növeli az egyén társadalmi tőkét (Susánszky, 2008: 160).

A különböző civil szervezetek (pl. gazdasági, szociális, környezetvédelmi, kulturális, oktatási stb.) az európai tapasztalatok alapján alapvető szerepet játszhatnak olyan regionális, megyei, település szintű gazdasági-társadalmi programok kidolgozásában, végrehajtásában és ellenőrzésében, amelyek csökkentik az egyes településtípusok, társadalmi csoportok, szektorok és vállalkozási formák közötti különbségeket és ellensúlyozzák a társadalmi-gazdasági kirekesztés különböző formáit. A civil szervezetek részvétele a regionális, megyei, városi fejlesztésekben tágabb értelmezési keretbe helyezi a gazdasági fejlesztési programokat, bevonva abba különböző szociális, környezetvédelmi, diszkrimináció-ellenes és egyéb szempontokat. A regionális, megyei, városi civil szervezetek emellett alakítói lehetnek új kapcsolati hálók létrejöttének is.

Ezek az új kapcsolati hálók³ települési illetve térszerkezeteken belül új típusú együttműködési formák kialakulását segíthetik elő a régiók, megyék, városok állami, gazdasági és civil szereplői között, s tágabban, az országos és a transznacionális-európai szintek szereplői között is. Ezek alapján könnyű belátni azt, hogy a helyi társadalomba ágyazódó szervezetek jobban tudják segíteni a sűrű kapcsolatháló formálódását, a társadalmi kohézió erősödését és a társadalomba rejlő információs potenciál bekapcsolódását a döntéshozatalba. Mindez – mint ahogy Osváth László megfogalmazta – a személyközi kapcsolatokon keresztül segít a tranzakciós költségek csökkentésében, a társadalmi játékelméleti problémák kiküszöbölésében, a fejlődés irányába ható társadalmi szelekciós mechanizmusok működésében, a helyi társadalom identitásának és önvédelmi mechanizmusainak kialakításában, valamint hozzájárul a társadalom egészségi állapotának javulásához (Osváth, 2009: 19).

Mielőtt konkrét adatokkal szemléltetném a kapcsolati hálózatok mintázatait érdemes egy kicsit elidőznünk azon, hogy milyen fajtái lehetnek a hálózatoknak. Pawel Jordan szerint a hálózatok a célok összetettsége és a partnerek közötti kapcsolatok erőssége alapján nagyon különböző félék lehetnek, azaz nincs „eleve” jó megoldás. A lehetséges formák vonatkozásában Jordan a következőket sorolja fel (Jordan, 2006: 122):

1. Első szint - egyszerű információ csere, nincsenek kölcsönös elvárások, könnyű be- és kilépni a hálózatból (ezek az *információs hálózatok*).
2. Második szint - tapasztalatcsere és közös projektek, kialakul az informális koordináció és létrejönnek a közös, de írásban nem megfogalmazott együttműködési szabályok (ezek a *koordinációs hálózatok*)
3. harmadik szint - kialakul a tevékenységek precíz koordinációja, a tevékenységek közös sztenderdjei, a partnerek együttműködésének írott szabályai (ezek az *együttműködési hálózatok*).

Ezek után és a fenti megközelítéseket felhasználva célszerű megnézni azt, hogy a hazai lokális szerveződések hálózatai alapján milyen következtetéseket vonhatunk le. A hálózati kutatásokhoz nagy lökést adott egy nemzetközi összehasonlító kutatási programhoz

³ A kapcsolati hálózat-elemzés során kapcsolathálózaton a társadalmi háló cselekvők véges számú 'készletéből' valamint a köztük fennálló kapcsolatokból áll. A cselekvők lehetnek egyének, szervezetek, vállalatok, nemzetek, azaz kollektív társadalmi egységek is, a kapcsolatot pedig a cselekvők közt fennálló meghatározott típusú kötések halmazaként határozhatjuk meg (Csizmadia, 2008: 268). Tanulmányomban a 'kötés' alatt anyagi és nem anyagi (pl. információ, tanács, segítségnyújtás) erőforrások transzferálását egyik aktortól a másikig értem (Kürtösi, 2002).

való csatlakozás, amely lehetőséget adott a regionális szintű hálózatok tanulmányozásához (ADOPT 2001-2003; Pálné, 2008). A vizsgálat célja az volt, hogy az uniós regionális politika és környezetvédelem területén vizsgálja a területi szintű hálózatok, kapcsolatrendszerek szerepét. Az ADOPT kutatás a regionális szinten működő intézményeket reprezentáló elit körében készült. A kutatás terepe a Dél-Dunántúli Régió, miután a regionális szintű együttműködésre törekvés már hosszú ideje jellemző volt ebben a régióban, jóval megelőzve az ország többi részét. A vizsgálati eredmény azt mutatatta, hogy a különféle politikai csoportoknak a regionális szintű döntéshozásban betöltött szerepét firtató kérdésre adott válaszok visszaigazolták a régió felülről-lefelé történő szerveződését. A centralizált és túlnyomóan pártokhoz kötődő struktúráknak megfelelően a válaszadók szerint országos és helyi pártvezetők és miniszterek rendelkeznek a legnagyobb befolyással regionális szinten. A magán- és civil szektor gyengeségét a kamarák, a civil szervezetek és a szakszervezetek alacsony elismertségi szintje jelzi. (Pálné, 2008: 278).

A probléma tovább és mélyebb megismerése végett került sor 2004-ben egy OTKA kutatásra.⁴ A hálózati kérdéssor összeállításában nagy segítségemre voltak Bartal Anna Máriával 2003-ban készített civil kutatásunk tapasztalatai is (Bartal-Kákai, 2003). A 200 fős mintában 23 intézményi, illetve pozíció típust különítettünk el, majd a kapcsolatrendszerek értékelésénél az intézményi szereplőket 8 szektorba csoportosítottuk elsősorban a regionális döntési folyamatban betöltött funkciójuk, pozíciójuk alapján.

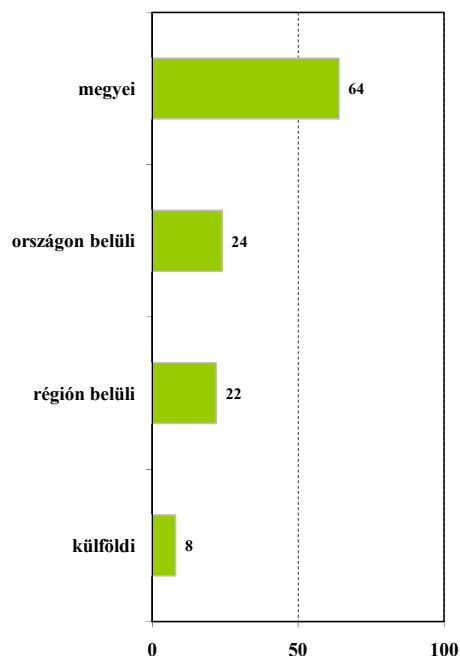
A kutatás eredményei azt mutatták, hogy az intézményi szereplők átlagos fontossága tekintetében a civil szervezetek a fontos és a kevésbé fontos partnerek körébe tartoznak, (és ez a fontosság a helyi civil szervezetek felől haladva a megyei és az országos civil szervezetek irányában egyre inkább csökken).⁵

⁴ A „Politika új dimenziója, a régió (Regionális kohézió a Dél-Dunántúlon).” OTKA (T49483) 2004-2006. Témavezető: Pálné Kovács Ilona. A kutatás teljes anyaga olvasható a Pálné Kovács Ilona (szerk.): A politika új dimenziója a régió. Budapest, Századvég Kiadó.

⁵ Egy négyfokú skálán (4- nagyon fontos, 3- fontos, 2-kevésbé, 1-nem fontos) a helyi szervezetek, 2,94, a megyei 2,79, az országos szervezetek 2,48-as értéket kaptak.

1. ábra A területi kötődés

A kapcsolati hálók erőssége
(civil szervezetek képviselői, indexpont 0-tól 100-ig terjedő skálán, 0: gyenge kapcsolati háló, 100: erős kapcsolati háló)



A kapcsolati hálók erőssége alapján kialakítható csoportok
(civil szervezetek képviselői, %)



N=46

Ezek alapján megállapítható, hogy a civil szerveződések vezetőinek kapcsolati hálója a megyei szinten a legerősebb. Az országos és régiós kapcsolati háló lényegében azonos sűrűségű.

A külföldi kapcsolatokat lehet leginkább gyengének nevezni. A megkeresett szerveződéseknek a kutatás adatainak tanúsága szerint hozzávetőleg egyik fele gyenge, másik fele közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkezik.

1. táblázat
Szektoronként összevont intézményi kapcsolatok átlagos erőssége oszloponként a csoportok körében

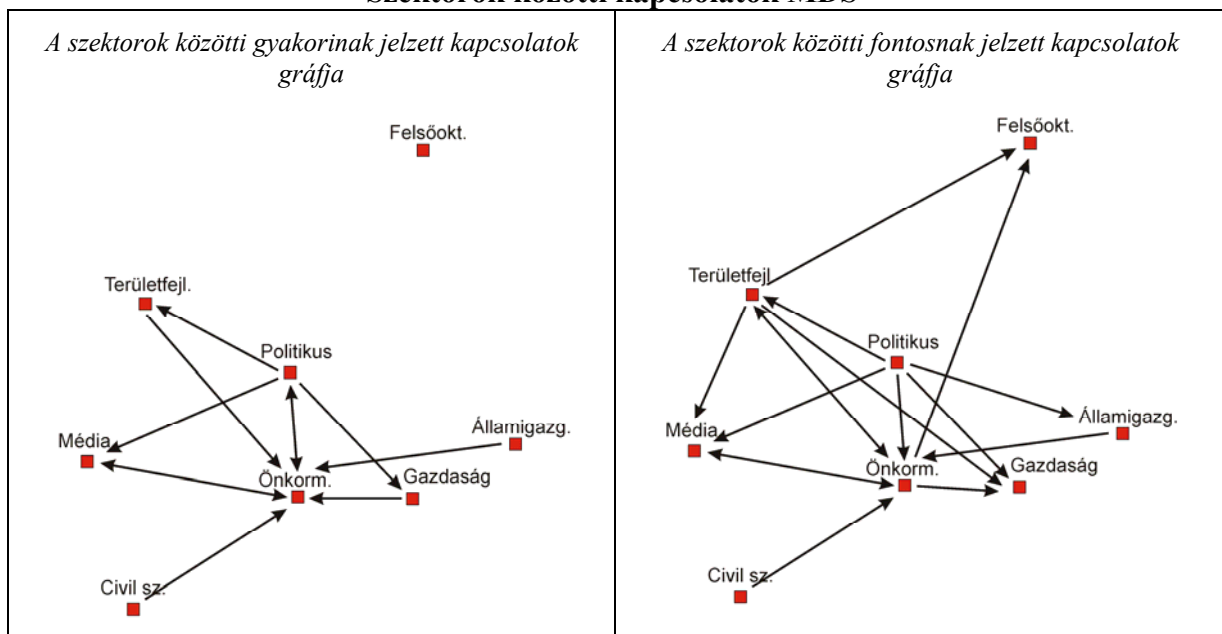
F+GY	Civil szerv.	Felsőokt. vezető	Gazd. Szerv.	Média vez.	Politikus	Területfejl.	Államig. Szerv.	Önkorm. Pol.	Összes
Civil szervezet	2,63	2,31	2,32	2,59	2,92	2,80	2,16	3,02	2,56
Felsőoktatási vezető	2,96	3,95	2,91	2,88	3,04	3,07	2,91	3,25	3,13
Gazdasági szervezet	2,75	2,88	2,95	3,08	3,29	3,16	2,84	3,28	2,97
Média vezető	3,04	3,03	2,96	3,31	3,46	3,32	3,05	3,44	3,16
Politikai pártok	1,51	1,68	2,53	2,71	3,38	2,64	1,48	3,03	2,15
Területfejlesztés	2,74	2,46	3,03	3,06	3,34	3,50	2,37	3,24	2,87

Államigazgatási szerv	2,36	2,84	2,31	2,08	3,32	2,95	2,64	3,05	2,68
Önkormányzati politikus	3,42	3,07	3,20	3,42	3,88	3,82	3,37	3,85	3,47
Összes	2,67	2,78	2,77	2,89	3,33	3,16	2,60	3,27	2,87

Forrás: Pálné, 2009: 148

Az adatok arra utalnak, hogy összességében a helyi, megyei szervek felé irányuló átlagos közvetlen kapcsolatrendszer erősebb, különösen a helyi önkormányzatok minősülnek a kapcsolatrendszerek célpontjának, nyitott szervezetnek.

2. ábra
Szektorok közötti kapcsolatok MDS⁶

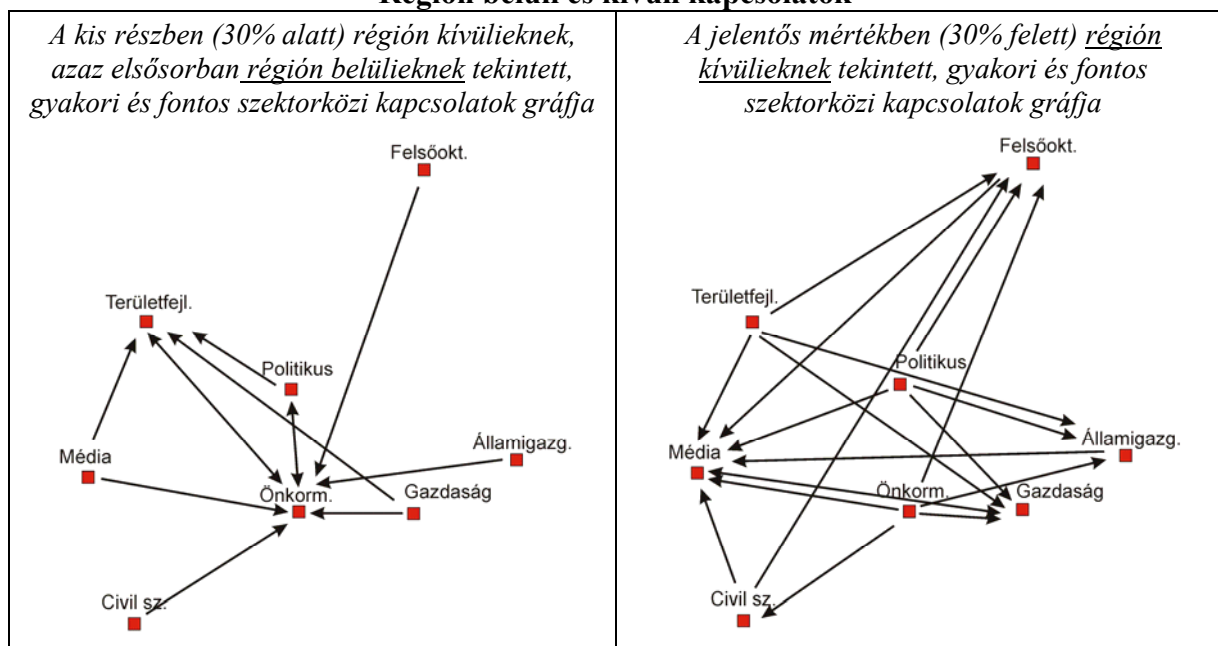


Forrás: Pálné, 2009: 149

Ha a szektorokat, szervezeti típusokat vesszük szemügyre, akkor pedig a nonprofit, civil és gazdasági szféra tűnik a legkevésbé behálózottnak. A fenti táblázat és ábra egyértelműen mutatja, hogy az önkormányzatok, politikusok, média és a területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere a legerősebb, s a leggyengébb értékekkel a civil szektor rendelkezik. A kapott konfigurációban figyelemre méltó a „politikus” szektor központi és a többi szektornak körülötte kirajzolódó gyűrűszerű elhelyezkedése. A civil szektor és a felsőoktatási intézmények viszonylag elszigetelt helyzetben jelennek meg.

⁶ *Mult-Dimensional Scaling (több dimenziós skálázás)*, a számításokat Dombi Péter (MTA RKK) végezte. Az MDS egy olyan módszer családra utal, melynek segítségével egy adathalmazt térben elhelyezkedő pontthalmazként lehet ábrázolni. Az ilyen reprezentációban a pontok közötti geometriai kapcsolatok (például a távolság) az adatok közötti empirikus kapcsolatokat tükrözik.

3. ábra Régió belüli és kívüli kapcsolatok⁷



Forrás: Pálné, 2009: 151

Az adatok arról is tájékoztatást adtak, hogy a civil szektor még a tényleges kapcsolatait sem tartja igazán fontosnak, ami talán abból a csalódottság érzetből táplálkozik, hogy leginkább csak formálisan történik a bevonásuk a regionális szintű döntéshozatalba.

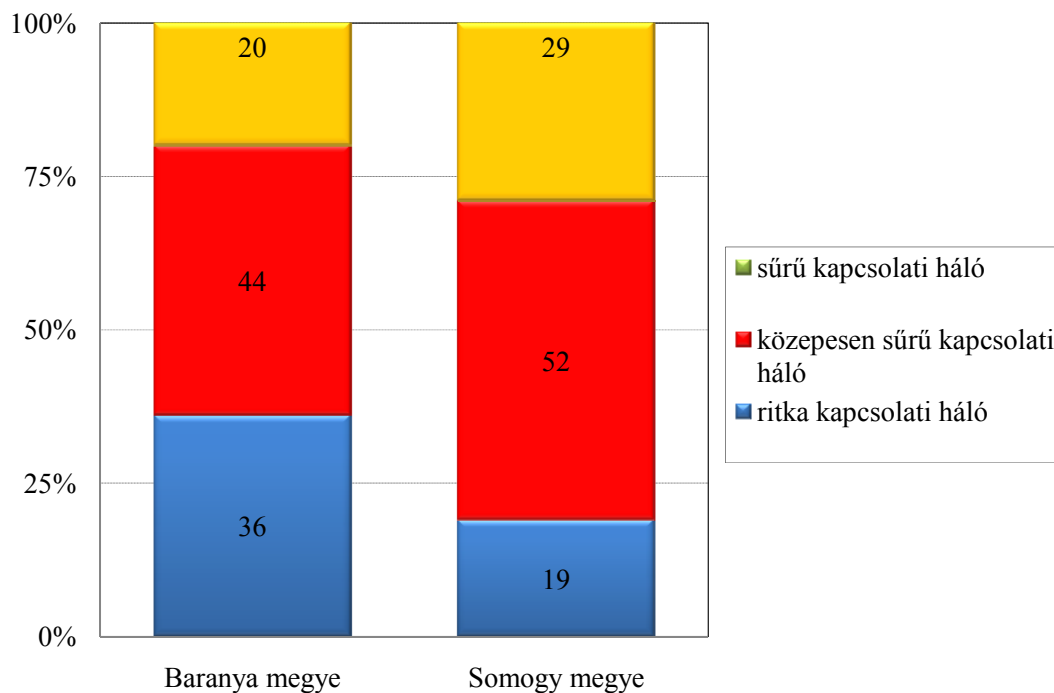
Ezek után különösen kíváncsiak voltunk, hogy egy nagyobb megyei civil mintán a kapcsolati hálózatok milyen további információkat árulnak el a régió civil szervezeteiről (Kákai-Vető, 2006; 2007)?

A következő ábra jól szemlélteti azt, hogy a **két megye szervezeteinek kapcsolati intenzitása jelentősen eltér egymástól**. Míg Baranya megye esetében a szervezetek közel negyven százaléka ritka kapcsolati hálóval⁸ jellemezhető, addig Somogy megyében a mintába került szervezetek „csak” 20 százaléka jellemezhető így. Ezzel szemben Somogy megyében közel tíz százalékkal magasabb a közepesen sűrű és sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek aránya, mint Baranya megyében.

⁷ A két ábrán szereplő a csoportokat eltérő módon kell értelmezni. A jobboldali ábrán jól látható a nagy „nyelők” (média, gazdaság, felsőoktatás) nagy valószínűséggel a mintában lévő országos szereplőknek (országgyűlési képviselő, országos lap helyi tudósítója, főhatóság), míg a bal oldali ábrán az ugyanilyen címekkel megjelenő szektorok a helyi szereplőknek feleltethetők meg.

⁸ Ritka kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetnek az tekinthető, amely négy vagy annál kevesebb partnerrel tart fenn kapcsolatot. A közepesen sűrű kapcsolati hálóval jellemezhető csoportba azok a szerveződések kerültek, akik tevékenységük során legalább öt, de legfeljebb kilenc szervezettel kerültek kapcsolatba. A sűrű kapcsolati háló ismérve a tíznél több szervezettel fenntartott kapcsolat.

4. ábra
A szervezetek kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok



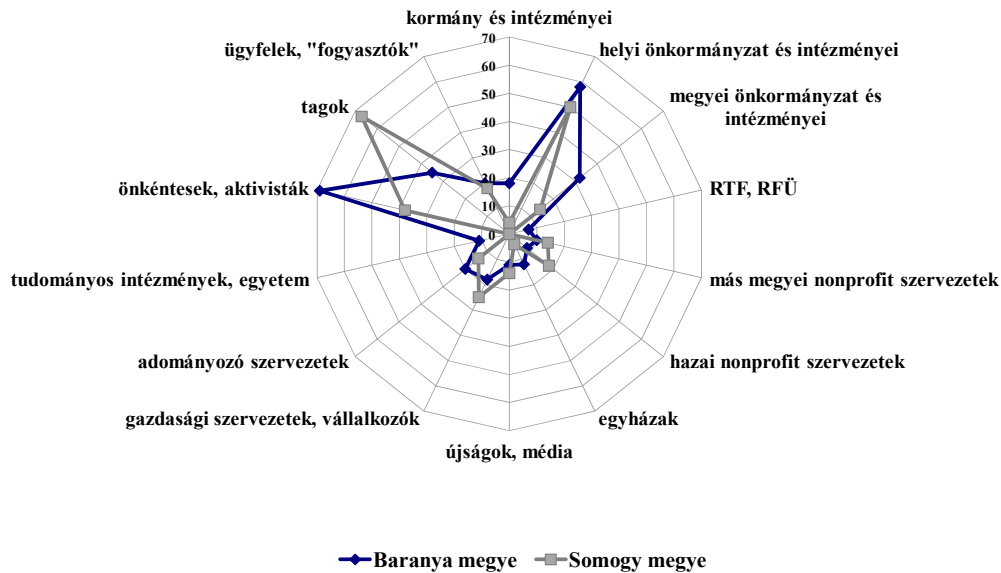
Erős és gyenge együttműködési készséggel rendelkező tevékenységi csoportjai. A kapcsolati hálók alapján jól látszik, hogy a kapcsolati háló sűrűsége illetve ritkasága jelentősen befolyásolja a szervezetek együttműködési kapcsolatait, és irányait.

A kapcsolati hálózatok átlagos sűrűsége (amit 14 lehetséges partnerrel való kapcsolat intenzitása alapján teszteltünk) alapján azt látjuk, hogy a Baranya megyei szervezetek átlaga 6,2, a Somogy megyei szervezeteké pedig 7,6.

Ha a kapcsolatok intenzitását külön-külön vizsgáljuk, akkor az látható, hogy a ritka kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek kapcsolati intenzitása alacsony. Baranya megyében 2,4, Somogy megyében pedig 3,1. Ez az érték a felét sem éri el az adott megye kapcsolati átlagának. Ami különösen érdekes, hogy az ilyen jellemzőkkel bíró szervezetek körében nagyon alacsony a más nonprofit szervezetekkel való együttműködés fontossága (mindössze kéttizedük vélte fontosnak).

5. ábra A ritka kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés, 100: nagyon fontos)

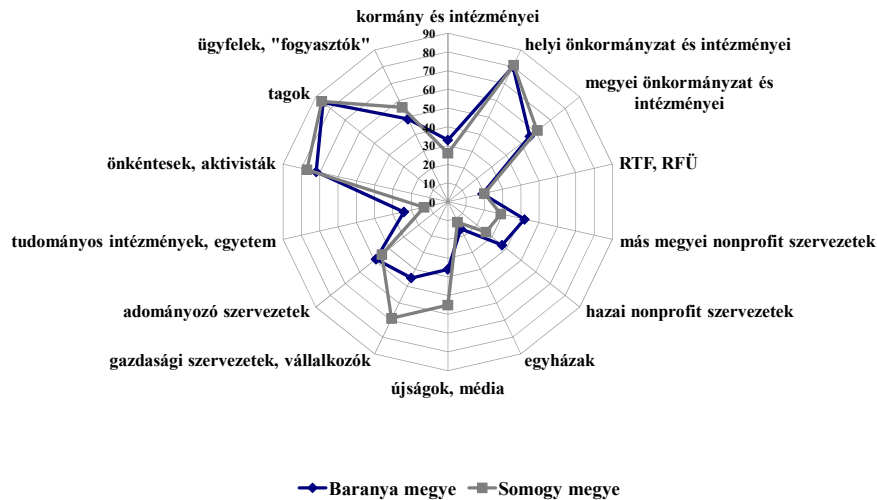


A közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek hálózati kapcsolatai a megyei átlag körüli értéket mutatnak. Somogyban kismértékben átlag alatti, Baranyában kismértékben a feletti. Ez azt jelenti, hogy Baranya esetében közel 7, Somogy megye esetében pedig 7,1. Ebben a körben már megnőtt a más civil szervezetekkel való kapcsolat létesítésének fontossága, hiszen a két megye megkérdezett szervezeteinek 30-40 százaléka tartotta fontosnak más civil szervezetekkel való együttműködést.

Végül a sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek a 14 felsorolt partner közül átlagosan 11-12 partnerrel ápolnak kapcsolatot (Baranya esetében 11,7, Somogy megye vonatkozásában pedig 11,3). Ebben a körben már szinte természetesnek tekinthető a más szervezettel való együttműködés, amit az is jól mutat, hogy a megkérdezett civil szervezetek több mint kétharmada vélte fontosnak az ilyen típusú kapcsolatokat.

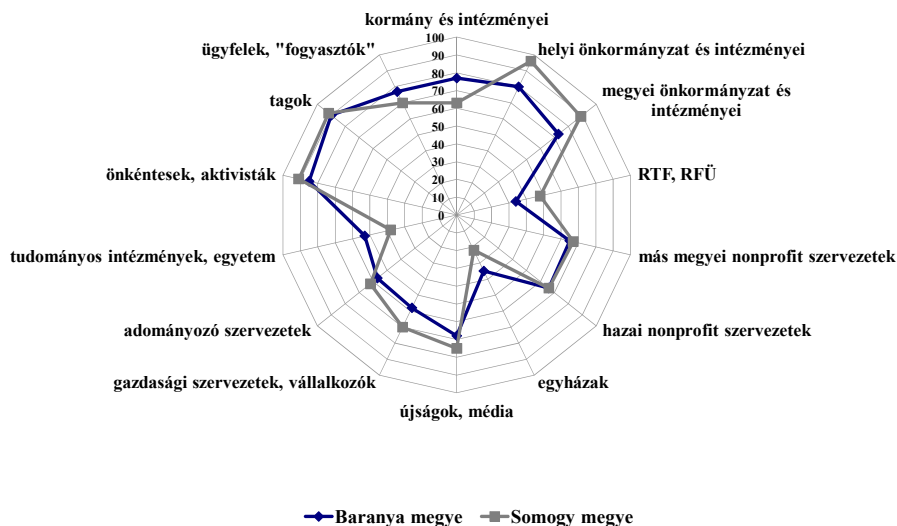
6. ábra A közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés, 100: nagyon fontos)



7. ábra A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

Az együttműködés fontossága (0: egyáltalán nem fontos együttműködés, 100: nagyon fontos)



A kutatás egyik figyelemre méltó eredménye, hogy a mintába bekerült megyei civil/nonprofit szervezetek döntő többségének rendkívül erősek voltak a **civil/informális szektorral** (önkéntesek, tagok) kialakított együttműködési kapcsolatai. Ennek alapján egyrészt arra következtethetünk, hogy a vizsgált szervezetek **erős társadalmi beágyazottsággal rendelkeznek**. Másrészt a szervezetek jórészen tevékenysége a tagság felé irányul, azaz többségük bizonyos **csoport érdekeket, illetve csoport szükségleteket** elégít ki. Végezetül, a szervezetek önkéntesekkel, aktivistákkal való igen nagyarányú együttműködési kapcsolata **a helyi civil társadalom magas aktivitására** is utalhat.

A másik fontos megállapítás, hogy az állami/önkormányzati dimenzióban a **helyi önkormányzat** minden tevékenységcsoporthoz tartozó szervezet esetében, bár eltérő arányban, **kitüntetett szerepet** kap. Sőt a hálózati ábrák arról tanúskodnak, hogy a szervezetek települési önkormányzattal való kapcsolatának fontossága minden más ágenssel való kapcsolatot felülmúl, még a szektoron belülieket is.⁹ Természetesen a kapcsolatok jellegét nagyban befolyásolja a szervezetek társadalmi feladatvállalása. A **közszolgáltatást végző szervezetek** állami/önkormányzati kapcsolatai mindig direkttebbek, mint esetleg az érdekvédelmi/érdekvédelemértékesítő, vagy az adományozói szervezeteké, ez különösen igaz az egészségügyi és a kulturális csoportba tartozó szervezetekre.

Ugyanakkor ki kell emelnünk azt a tényt, hogy jogszabályok hiába biztosítanak lehetőséget az állami- és önkormányzati feladatok nonprofit szervezetek általi ellátására, azok aránya nem túl jelentős. Ezt jól mutatja a központi költségvetés (állami) vagy önkormányzati normatív támogatásban részesülő szervezetek aránya is.¹⁰ 1996–2007 között a szektor egészéhez viszonyítva a központi költségvetési normatívából részesülő nonprofitok aránya 1-4%, míg az önkormányzati normatívát kapott szervezeteké 0,5-2% között változott (Bocz, 2009). Ez egyértelműen azt jelzi, hogy az állami és önkormányzati szervek elsősorban nem normatív támogatásokat adnak a nonprofit szervezeteknek, és csak *meglehetősen kevés szervezet jut csak hozzá a kiszámítható és stabil működési feltételeket jelentő normatív forrásokhoz*. Önkormányzati normatívát kapott szervezetek száma 1996 és 2007 között mindig is lényegesen kevesebb volt, mint az állami normatívából részesülőké.¹¹ Mindez Bocz

⁹ Hasonló eredményre jutott Nárái Márta is egy 2003-ban Nyugat-Dunántúli régióban készült vizsgálatában is (Nárái, 2010: 598).

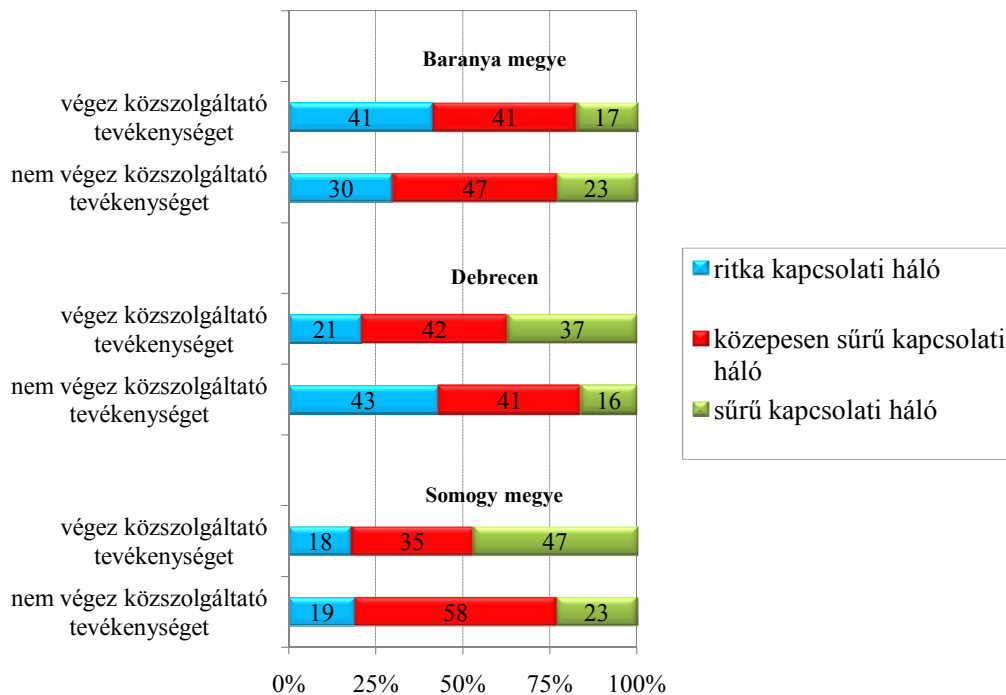
¹⁰ A központi költségvetési normatívából részesülő nonprofitok száma 1996-ban 1027, 2007-ben 1712 volt, míg az önkormányzati normatívát kapott szervezeteké 1996-ban 857, 2007-ben pedig 363.

¹¹ 2007-ben mindössze 363 szervezet kapott önkormányzati és 1712 pedig központi normatívát. Összességében a normatív önkormányzati támogatások összege 2007-ben 4,9, 2006-ban pedig 6,1 milliárd forint volt. Ezzel

János szerint azt jelzi, hogy a *helyi önkormányzatok szintjén nincs szoros együttműködés a különböző szektorok között* (Bocz, 2009).

Azonban a fenti megállapítást némileg tompíthatja, ha a kapcsolati háló alapján kialakított csoportok alapján vizsgáltuk a szervezetek között kialakult *kapcsolatok intenzitását, általános jellemzőit*.¹²

8. ábra
A közszolgáltató tevékenységet végző szervezetek kapcsolati hálójának sűrűsége



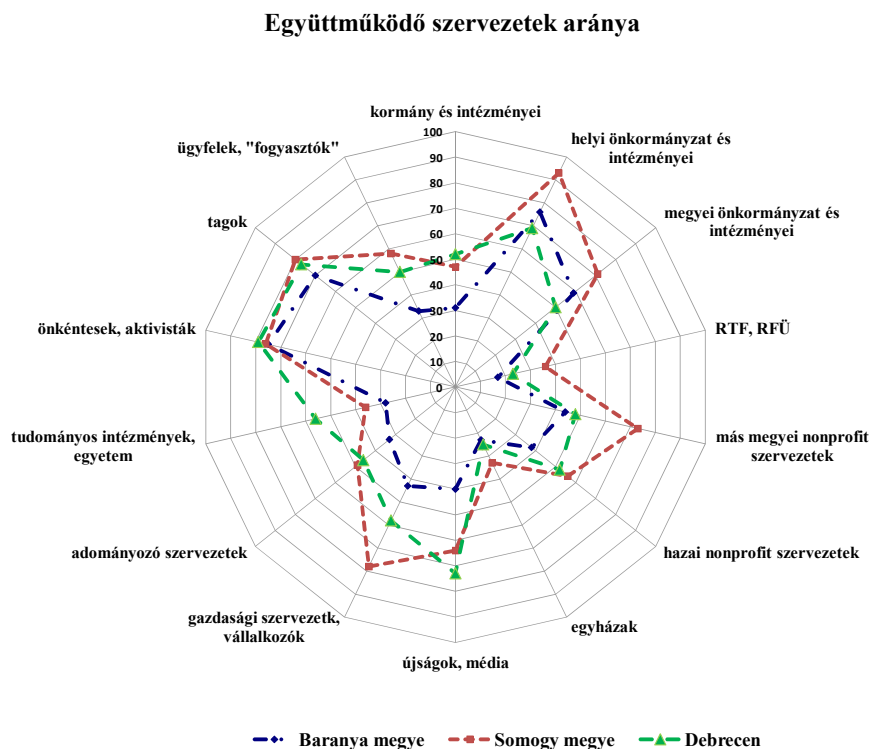
Az adatok kissé ellentmondásosak, míg Debrecenben és Somogy megyében úgy tűnik, hogy a kapcsolati háló sűrűsége „együtt mozog” a közszolgáltató tevékenységgel, azaz minél sűrűbb egy adott szervezet kapcsolati hálózata, annál valószínűbb, hogy végez közszolgáltató tevékenységet. Ezzel szemben ez az összefüggés Baranya megyében nem igazolható. Pontos okot az adatokból nem tudunk „kinyerni”, inkább arra következtethetünk, hogy a szerződéses viszonyok szabályozása és gyakorlata a vizsgált település és megyék esetében eltérő lehet?

szemben a nem normatív önkormányzati támogatások összege 2007-ben 53,9, 2006-ban pedig 55,4 milliárd forint volt.

¹² Az elemzés módszertanát és részletesebb elemzését lásd Kákai L.: Kik vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon című kötetben 169-182. o.

A kapcsolati háló szereplői közötti viszony másik lényeges jellemzője a kapcsolat fontossága a felek számára. A kérdőívben ezt a dimenziót is egy négyfokú skálán vizsgáltuk, amelynek egyik végpontja a nagyon fontos, a másik pedig a nem fontos kategória volt. Az előző adatsorhoz hasonlóan az elemzés során ezt a skálát is százfokúra transzformáltuk.

9. ábra A közszolgáltató tevékenységet végző civil szervezetek együttműködési kapcsolatai különböző társadalmi partnerekkel

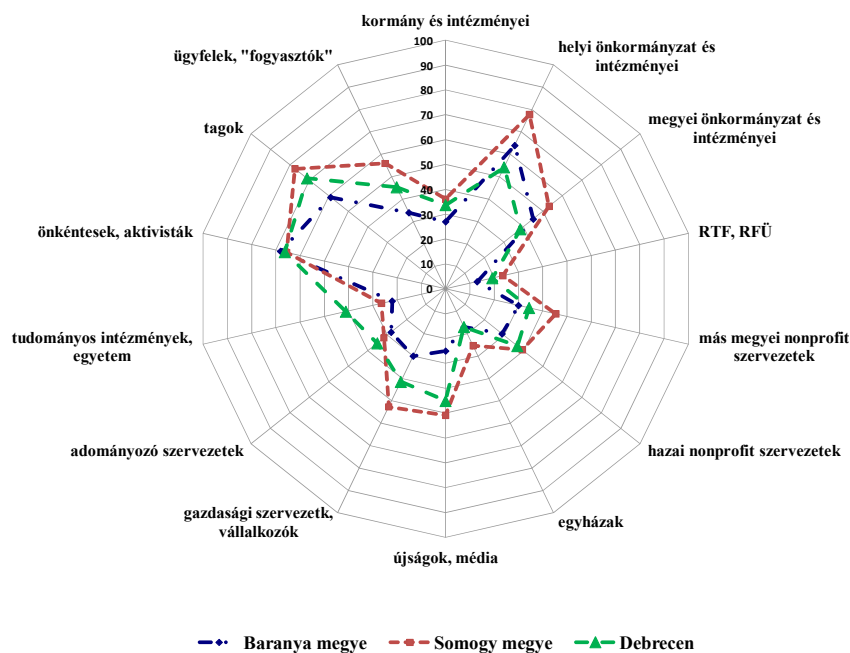


Az együttműködési kapcsolatok terén úgy tűnik, hogy a Somogy megyei szervezetek intenzívebb kapcsolatot alakítottak ki a különböző partnerekkel, mint a másik két szervezeti kör. Az együttműködésben azonban közös, hogy szinte mindegyiknél a kiemelt partner azonos (helyi önkormányzat, tagok, önkéntesek, aktivisták). A debreceni szervezetek abban különböznek a somogyi és baranyai szervezetektől, hogy magasabb a médiával és a tudományos intézményekkel együttműködő szervezeteik aránya. A somogyiak viszont kitűnnek a gazdasági élet szereplőivel, a megyei intézményekkel és a többi megyei nonprofit szervezettel való kapcsolatok tekintetében.

A kapcsolat erősege viszont kevésbé kiterjedt.¹³ Ez esetben a mintázatok nagyon hasonlítanak egymásra. A kapcsolat erőssége vonatkozásában is a helyi önkormányzat és a szervezetek tagsága emelkedik ki, majd a gazdaság és a médiával kialakított kapcsolat következik.

10. ábra A közszolgáltató tevékenységet végző civil szervezetek együttműködési kapcsolatai különböző társadalmi partnerekkel

Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



Ha a vizsgálat eredményeit egymásra vetítjük, akkor jól látszik, hogy a társadalmi feladatvállalásaik tekintetében a **közszolgáltatót** végző szervezetek – minden vizsgált tevékenységcsoport esetében – **több együttműködési kapcsolatot tartottak fenn.**

Hasonló jelenséget tapasztaltunk akkor is, amikor a szervezetek projekt vagy pályázati tevékenységét vizsgáltuk. A mintába került baranyai szervezetek közel fele (45%), a somogyi

¹³ Reisinger Adrienn 2007-2008 között a Nyugat-dunántúli régióban végzett kutatása is hasonló eredményt hozott, bár a kutató kizárólag a településfejlesztő szervezetek kapcsolatrendszerét vizsgálta, mégis a szervezetek kapcsolatrendszere a passzivitás és a szűk kapcsolatrendszer mintázatát mutatta (Reisinger, 2010: 629)

szervezetek majd' egyharmada egyetlen projektben sem vett részt és további 15-17 százalékuknak is csupán egyetlen projektjük volt az elmúlt egy évben.¹⁴

A kapcsolati háló sűrűsödésével egyértelműen növekszik a szervezetek projektaktivitása. A ritka kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek leginkább nem vesznek részt projektekben. Ha mégis, akkor jellemzően egy projekttel foglalkoztak az elmúlt 24 hónap során. A közepes kapcsolati hálóval bíró szervezeteknek csak valamivel több, mint egyharmada nem foglalkozott projektekkel. A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezeteknek csupán egytizede maradt távol a projektektől.

A szervezetek több mint háromnegyede legfontosabb projektjét saját maga kezdeményezte. Valamivel több, mint egytizedük pedig egy másik szerveződéssel közösen indította projektjét. Egytizedük pedig már egy futó projekthez csatlakozott. Az együttműködési készség a kapcsolati háló sűrűsödésével egyenes arányban növekszik. A ritka kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek esetében többségben vannak a bezárkózók, a közepes hálózattal bírók esetében már kiegyenlített a két csoport részesedése, a sűrű kapcsolathálóval rendelkező nonprofit szervezetek döntő többsége partnerekkel együtt dolgozott projektjén.

Ebből következően a közös projektet aránya mindkét megyében nem mondható túl magasnak, a megkérdezett szervezetek mindössze 25 százaléka számolt be erről. A közös projektekben a leggyakrabban más hazai nonprofit szervezetek (Baranyában 65%, Somogyban 47%) vettek részt. A szerveződések négytizede a helyi önkormányzatok (43-43%), illetve intézményeikkel tevékenykedett közösen, egyharmaduk pedig a megyei önkormányzatokkal (33-37%) működött együtt.

Tehát mind a szerződéses kapcsolatok, mind pedig a projekttevékenység esetében látható, hogy az önkormányzatok mindkettőben jelentős, ha nem meghatározó szerepet játszanak. Ebből arra is következtethetünk, hogy ez a helyzet könnyen függő helyzetet is teremthet. Ugyanis a civil szervezetek eredményessége nagyban függ a támogatásoktól. A nonprofit szektornak –még az erősnek számító szervezeteknek sem – nincs annyi tartalékforrása, hogy átvészeljék a forráshiányból adódó krízishelyzetet. És itt lép be igazán az önkormányzat, mert ha a lakosság és a pályázatok nem tartják el a szolgáltató szervezetet, akkor az önkormányzat vállán ismét csak egy pluszfeladat keletkezik. Osváth László egy Zala megyében végzett érdekes vizsgálatban mutatta be ezt a folyamatot, amelyből kiderült, hogy a

¹⁴ A vizsgálat 2006, illetve 2007-ben készült.

szolgáltató szervezetek anyagi létalapja nagymértékben az önkormányzatoktól és a pályázatoktól függ. Sok esetben kifejezetten az önkormányzati forrásteremtésének eszközei azáltal, hogy egy olyan jogi formát kínálnak, amellyel más fajta pályázatokon is indulni lehet (pl. teleházak). Ebből következően a polgármesternek nagy befolyása van a szervezetek működésére. Az adatokból jól kitűnt az, hogy hosszabb távon még a sikeres pályázatok is e függő viszonyt erősítik, mert a pályázat kifutásával a felépített rendszerek fenntartása rendszerint csak önkormányzati segédlettel volt lehetséges (Osváth, 2004: 11).

Összegzésképpen megállapítható, hogy a Pawel Jordan által használt hálózati típusok közül a legkevésbé az „együtműködési hálózatok” terjedtek el a hazai szervezetek körében. A leggyakoribb pedig az informális és koordinációs hálózatok előfordulási gyakorisága. Az alacsony hálózatosodás, és pályázati együtműködés oka részben a szervezetek közötti bizalmatlanság, részben pedig a pályázati kiírások gyakran az együtműködést korlátozó kiírásai nevezhetők meg. Ez – mint ahogy Pálné Kovács Ilona rámutatott – nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők csupán azt, hogy ezeknek a pontoknak az együtműködése, kapcsolatrendszere nem a kölcsönös, illetve nem a közös érdekek érvényesítésére törekszik (Pálné, 2008: 269).

Irodalom

- ADAPT, 2001-2003: EU enlargement and multilevel governance 5th Frameworks HPSE-CT-2001-00097 (Leaderpartners: Panteion University-LSE)*
- Bartal Anna Mária - Kákai László 2003: Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében. Kutatási zárójelentés. Baranya-Somogy-Tolna Megyei Önkormányzat megbízásából.*
- Bocz János 2009: „jéghegyek”. Tévhitek, avagy a magyar nonprofit szektor mélyrétegei. Civil Szemle 4. sz. pp. 24-44*
- Catells, Manuel 2007: Az évezred vége. Budapest, Gondolat - Infónia*
- Csermely Péter 2005: A rejtett hálózatok ereje – Mi segíti a világ stabilitását? Budapest, Vince Kiadó*
- Csizmadia Zoltán 2008: Kapcsolathálózatok és társadalmi 'tőkék'. A társadalmi viszonyok felértékelődése a szociológia legújabb szakaszában. In Némédi Dénes (szerk.): Modern szociológiai paradigmák. Budapest, Napvilág Kiadó, pp. 265-318.*
- Durkheim, Émile 2001: A társadalmi munkamegosztásról. Budapest, Osiris Kiadó*
- Fukuyama, Francis 1995: Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York, The Free Press*
- Gajdoshek György 2009: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. Politikatudományi Szemle, 2. sz. XVII/2. pp. 58-80*
- Kákai László - Vető Balázs 2006: Civil szervezetek társadalmi beágyazottsága Baranya megyében. NCA kutatás (01226/22/05) [hálózati dokumentum] – 113 p. – In Pólusok Társadalomtudományi Egyesület. Pécs: Tanulmányok [webhely] <http://www.polusok.hu/baranyacivil.pdf>*
- Kákai László - Vető Balázs 2007: Kutatás a Dél-Dunántúl civil szervezeteinek együttműködési stratégiáiról. NCA kutatás (00405/21/06) – 129 p. – In Pólusok Társadalomtudományi Egyesület. Pécs: Tanulmányok [webhely] <http://www.polusok.hu/somogycivil.pdf>*
- Kákai László 2009: Kik vagyunk mik? Civil szervezetek Magyarországon. Pécs, Publikon Kiadó*
- Kákai László (szerk.) 2010: 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs: Publikon Kiadó,*
- Kürtösi Zsófia 2006: Módszertani összefoglaló. Kézirat (www.socialnetwork.hu)*

- Nárai Márta 2010: Legyünk Partnerek?! A települési önkormányzatok és a nonprofit/civil szervezetek viszonya. in Kákai László (szerk.) 2010, pp. 595-608*
- Osváth László 2009: A civil szféra hálózatai és a társadalmi fejlődés. Civil Fórum, X. évf. 2. pp. 16-19*
- Pawel Jordan 2006: Hálózatok fejlődése és fejlesztése. Civil Szemle, 1. sz. pp. 119-138*
- Pálné Kovács Ilona 2008: Helyi kormányzás Magyarországon. Budapest, Dialóg Campus Kiadó*
- Pálné Kovács Ilona 2009: Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): A politika új dimenziója a régió. Pécs-Budapest, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke-Századvég Kiadó, pp 131-157*
- Reisinger Adrienn 2010: Településfejlesztő nonprofit szervezetek kapcsolati hálója a nyugat-dunántúli térségben végzett kutatásom alapján. in Kákai László (szerk.) 2010, pp. 617-630*
- Scsaurszki Tamás 2009: Hálózatok. Civil Fórum, X. évf. 2. pp. 12-15*
- Susánszky Anna 2008: A szomszédsági kapcsolatok szerepe a társadalmi beilleszkedésben. In Kopp Mária (szerk.): Magyar lelkiállapot 2008. Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban. Budapest, Semmelweis Kiadó, pp.153-162*

*Paár Ádám PhD-hallgató,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Méltányosság Politikaelemző Központ munkatársa*

A nyugat-európai liberális pártok és a magyar liberalizmus a 21. század elején¹

1. Bevezető

Előadásomban arra a kérdésre próbálok választ keresni, hogy mit jelent napjainkban a nyugat-európai liberális pártok identitása, milyen tényezőkben rejlik a nyugat-európai – elsősorban a brit és a német – liberális pártok sikere, és mit tanulhatnak a magyar liberálisok nyugati eszmetársaiktól.

Előadásomat három részre osztottam fel. Az első részben röviden összefoglalom azokat a történelmi, politikai, kulturális és szervezeti tényezőket, amelyek hozzájárultak a nyugat-európai liberális pártok választási sikereihez és kormányra kerülésükhöz.

Természetesen nem feledkezhetünk meg magának a liberális eszmerendszernek a tartalmi változásairól sem. A klasszikus liberális elméletben az elmúlt száz év során bekövetkezett módosulások és hangsúlyeltolódások befolyásolták a nyugat-európai liberális pártok stratégiáját, és arra ösztönözték ezeket a pártokat, hogy új alapokra helyezték identitásukat és szerveződésüket. Ezért felvázolom a klasszikus liberális eszmerendszer alapvonásait, valamint azt, hogy a 19. századi liberális paradigmához képest milyen releváns módosulások következtek be a liberális ideológiában.

Az előadás második részében annak bemutatására vállalkozom, hogy a német és a brit liberális pártok milyen eszközökkel és témákkal kísérelték meg hagyományos választóbázisuk kiszélesítését, és hogyan alkalmazták – különösen az FDP esetében – a társadalom megszólításának populáris formáit.

Ha a nyugati liberális pártok sikerességének okait elemezzük, akkor nem mehetünk el szó nélkül a hazai liberális párt agóniája mellett. Ezért előadásom harmadik részében arra a

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

kérdésre próbálok választ találni, hogy a rendszerváltás utáni időszak egyetlen liberális pártja, a *Szabad Demokraták Szövetsége* miért nem volt képes a modern liberalizmus értékeinek sikeres megjelenítésére és közvetítésére. Tézisem szerint az SZDSZ már a liberális politika történelmi előfeltételeit tekintve is jelentős hátránnyal indult, szemben nyugati testvérpártjaival. Ebből a hátrányból fakadtak azok az ideológiai és arculati sajátosságok, amelyek lehetetlenné tették az SZDSZ számára, hogy sikeres, korszerű centрупárttá váljon.

Végül megkísérlek választ keresni arra, hogy a magyar liberális párt mit tud megtanulni nyugat-európai testvérpártjaitól.

A liberális pártok bemutatásánál szükségszerűen szűkítenem kell az előadás tárgyát. Nem törekedhetek valamennyi nyugat- és észak-európai liberális párt jelenlegi helyzetének, arculatának és támogatottságának bemutatására, hiszen ez szétfeszítené az előadás kereteit. Előadásom középpontjában ezért a brit és a német liberális pártok állnak. Választásomat a történelmi előfeltétel, a gyűjtőpárti jelleg és a kormányzóképeség, illetve a kormányzati szerep magyarázza: a liberális párt mindkét országban nagy múltú, a lakosság széles rétegeinek érdekeit artikuláló, kormányzóképes erőnek számít.

A német *Szabad Demokrata Párt* (FDP) és a brit *Liberális Demokraták* hosszú időn keresztül a kormányzati hatalom partvonalán kívül helyezkedtek el. Arculatuk, ideológiai pozíciójuk és programjuk egyes elemei miatt még jobbközép koalíciós partnereik – a *CDU/CSU* és a *Konzervatív Párt* – is „sötét lóként” kezelték őket. Érthetően, hiszen a két párt ellenzéki stílusával, a nagy pártok konszenzusának bírálatával tett szert népszerűsége, és a CDU vezetése legfeljebb a nagykoalíció folytatására, a Konzervatív Párt vezetősége pedig az egyedüli kormányzásra volt felkészülve. A jobbközép erők a liberális pártnak a koalícióba való bevonásával egy kiszámíthatatlan, olykor nehezen kezelhető szövetségesre tettek szert.

A skandináv liberális pártok, a dán *Venstre Párt* és a *Radikális Venstre Párt*, valamint a svéd *Néppárt*, illetve Franciaország és a Benelux-országok liberális pártjai sikerességének részletes tárgyalásáról le kell mondanom, hiszen ezek a pártok egy olyan sajátos kulturális, társadalmi és politikai környezetben tevékenykednek, amelyik mélyebb történelmi elemzést kíván. A holland jobboldali liberális *Szabadság és Demokrácia Néppártja* és a *Demokraták* 66 elmúlt évtizedben végzett politikai mozgása például aligha érthető meg a holland pillarizált demokrácia jellemzőinek ismerete, valamint a bevándorlás és társadalmi integráció problémakörének részletes taglalása nélkül. A belga liberális pártok ismertetését nehezíti, hogy a nyelvi-kulturális törésvonal megosztja a belga politikai élet liberális szegmensét is.

A jelen előadásban hangsúlyozottan nem a liberális eszme vagy a liberális gazdaságpolitika ismertetésére vállalkozom, ezért kénytelen vagyok nélkülözni a filozófiai és közgazdasági összefüggések mélyebb elemzését. Mindvégig a német, brit és magyar liberális pártok jelenkori története, eszme- és társadalomtörténeti, szociológiai alapja, valamint az ideológia leképeződése áll a vizsgálódásom középpontjában.

2. A liberális pártok sikerességének általános okai

Tézisem szerint a nyugat-európai liberális pártok sikeressége nem magyarázható meg pusztán a liberális eszme, és még kevésbé a klasszikus liberális gazdaságfilozófia társadalmi elfogadottságának növekedésével. A sikeresség egyik elsődleges oka, hogy a nyugat-európai liberális pártok olyan, a társadalom számára releváns kérdéseket és problémákat vetettek fel, amelyekre a nagy szociáldemokrata és hagyományos konzervatív pártok nem voltak képesek hiteles válaszokat találni, vagy pedig egyszerűen negligálták azokat.

Hat olyan tényezőt jelölhetünk meg, amelyek hozzájárultak a nyugat-európai liberális pártok elfogadottságának növekedéséhez, ugyanakkor a felsorolt tényezők közül három nem csupán a liberális pártokat jellemzi. Az első tényező a történelmi alap, a *liberális hagyomány kontinuitása*. Nyugat-Európában a liberális pártok 100-150 éve folyamatosan működnek, ennek következtében a liberális pártok számára mindig sokkal nagyobb tér nyílt, mint Közép- és Kelet-Európa legtöbb országában.

A második tényező a liberális pártok *popularizmusa*, vagyis az a törekvésük, hogy az állampolgárokkal való közvetlen kapcsolattartás új formáit alkalmazzák, és kikérjék az állampolgárok véleményét az aktuális társadalmi kérdésekről. A popularizmus nem azonos a zsurnalisztika által pejoratívan használt *populizmussal*: nem a parlamentarizmusnak a közvetlen demokrácia által történő helyettesítéséről, a referendumok és népi kezdeményezések glorifikálásáról, valamint a pártok szerepének lebecsüléséről van szó. Ellenkezőleg, a populáris eszközök a pártok számára az érdekartikuláció új formáját, s ezzel a parlamentarizmus hatékonyabb működését teszik lehetővé: a popularizmus eszközeivel élő pártok a társadalom egyes csoportjait közvetlenül megszólítják bizonyos ügyekben, és javaslataikat becsatornázzák a párt- és parlamenti politizálás keretei közé.

A harmadik tényező a *kulturális nyitottság*, amelyik részben a posztmodern társadalomból és a globalizáció folyamatából következő kényszer, részben lehetőség is a

liberális pártok számára. A kulturális nyitottság a szociáldemokrata és hagyományos konzervatív pártokat is növekvő mértékben jellemzi. Ennek jegyében a pártok igyekeznek az adott ország minden kulturális közössége felé nyitni, elfogadva a társadalom sokszínűségét.

A homogén „nemzet” helyett a sokoldalúan tagolt „társadalom” válik hivatkozási alappá, amelyben „résztársadalmak” élnek egymás mellett, és ahol a „többség” is csak egy csoport a többi között. Ezért a nagy pártok számára nem is kérdés, hogy minden kulturális közösség autonómiáját és egyenrangúságát hangsúlyozzák, legyen szó akár az autochton etnikai és nemzetiségi közösségekről, a bevándorlókról vagy a melegekről.

A negyedik tényező a *néppárti jelleg, illetve a néppárti irányba történő elmozdulás*. Napjainkban a liberális pártok többsége néppártnak tekinthető, amennyiben ezek a pártok a társadalom minél szélesebb részének érdekeit kívánják képviselni, és szavazóbázisuk nem ragadható meg egyetlen társadalmi, foglalkozási, jövedelmi, nemi, életkori és lakóhelyi csoportban. A holland baloldali liberális Demokraták 66 alapítóprogramja például deklarálja, hogy a párt nem részérdekeket képvisel, hanem az egész társadalom pártja kíván lenni.²

A nyugat-európai liberális pártok részéről a néppárti karakter felvállalása nem csupán elvi döntés volt, hanem olyan lépés, amelyik ezeket a pártokat közelebb vihette az állampolgárokhoz és – rajtuk keresztül – a kormányzati pozícióhoz. A német FDP a néppárti identitás és arculat kialakításának köszönhetően 1998 és 2009 között megháromszorozta támogatottságát a fizikai munkások körében, és 2004-től tudatos stratégiát folytatott a nagyvárosi lakosok, a fiatalok és a bevándorlók megszólítására.³

Általában jellemző a nyugati liberális pártokra, hogy nem olyan markáns a nagyvárosi és értelmiségi jelleg, mint a magyar liberális párt, az SZDSZ esetében. Az FDP, a Liberális Demokraták és a skandináv liberális pártok szavazóbázisának jó része vidéken, kisvárosokban és falvakban él. Az FDP számára a 2000-es években éppen az jelentette a kihívást, hogy a párt be tud-e törni vidékről a nagyvárosokba.

Svédországban a jóléti modell és a mobilizáció segítette elő a liberális párt néppárti karakterének kialakulását: a 20. század közepére egyre bővült a munkás, alkalmazotti és középosztálybeli rétegek társadalmon belüli aránya, miközben a parasztság aránya csökkenő tendenciát mutatott. A svéd társadalomban megindult polgárosodást éppen a Szociáldemokrata Párt által meghirdetett, és a „Nép Otthonának” (*Folkhemmet*) nevezett

² Flamm László: Hollandia. In: Európai politikai rendszerek. /szerk. Kardos József – Simándi Irén/Bp., 2004., Osiris Kiadó. 310. o.

³ Wahlen in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/fsd/werwaehltwas/ 2009. 08. 15.

társadalmi modell tette lehetővé. A szociáldemokraták, azon igyekezetükben, hogy az egész társadalomra kiterjesszék a szociális biztonságot, hozzájárultak a középosztály arányának növekedéséhez, ezzel pedig megteremtették a „Nép Otthona”-modellel szembeni kritika társadalmi alapját is. A svéd társadalom átalakulása azzal a következménnyel járt, hogy a liberálisok befolyása az agrártársadalom mellett kiterjedt a középosztályra is.

Ugyanakkor a néppárti jellegűvé válást ellensúlyozza, hogy a liberális pártoknak nemhogy elmosódna az ideológiai profilja, hanem ellenkezőleg, a liberális pártok tudatosan törekednek annak megerősítésére. Ez jellemzi például az FDP-t, amelyik a társadalmi bázis kiszélesítésének igénye mellett markánsabbá tette liberális ideológiai profilját.

Az ötödik tényezőt a *centrumpozíció* jelenti, amelyik egyszerre következménye és generálója a néppárti identitás vállalásának. A liberális pártok csak akkor képesek betölteni a mérleg nyelve szerepét a jobbközép és a balközép pártok között, ha a társadalom minél nagyobb részét nyerik meg a liberális „közép” politikájának.

Végül fel kell hívni a figyelmet egy olyan körülményre, amelyik az elmúlt években alapvetően befolyásolta a liberális pártok választási esélyeit: az egész Európában érzékelhető protest hangulatra. A protest hangulat kárvallottai – néhány országot leszámítva – a szociáldemokrata és hagyományos konzervatív pártok, hasznélvezői pedig mindazok a politikai csoportok, amelyek korábban nem vagy kisebb arányban részesedtek a kormányzati hatalomból: a liberálisok, a jobb- és baloldali rendszerellenes erők, valamint a zöld pártok.

A liberálisok választási győzelmét minden esetben megelőzte egy olyan periódus, amikor a jóléti állammal vagy a bevándorlással kapcsolatos, minden nagy párt által elfogadott konszenzus megkérdőjeleződött.

A brit Liberális Demokraták és az FDP sikerét jelentősen növelte, hogy mindketten hosszú időn keresztül távol voltak a kormányzati hatalomtól, és ezért őszintebben beszélhettek a problémákról, mint a konszenzushoz ragaszkodó, a status quo fenntartásában érdekelt pártok, és hitelesnek tűnő válaszokat nyújtottak a választópolgárokat foglalkoztató kérdésekre. Németországban a nagykoalíció intézményébe vetett történelmi bizalom megrendülése, Nagy-Britanniában az iraki szerepvállalás és a pártfinanszírozással kapcsolatos botrányok, Hollandiában a bevándorlók integrációjának kérdése megágyazott a nagy pártok hitelvesztésének és a protest, elitellenes hangulatnak, amelyet a rendszerellenes erők (pl. a német *Balpárt*, a *Brit Nemzeti Párt*) mellett a liberális pártok is ki tudtak használni.

3. A liberális hagyomány változásai

Felmerül a kérdés, hogy milyen jellemzők alapján tekintünk egy politikai szervezetet liberálisnak? A kérdés korántsem egyértelmű. Vannak „liberális” jelzöt viselő pártok, amelyek messze állnak a liberális tradíciótól (pl. az etno-nacionalista *Oroszország Liberális Demokrata Pártja*). Pontosabban határozhatjuk meg a liberális párt fogalmát, ha azt a liberális tradíciót vesszük kiindulási alapul, amelyet földrajzi és kulturális határoktól függetlenül minden liberális felvállal.

Bármekkora is legyen a gyakorlati politikai cselekvés terén a különbség egy amerikai, egy magyar, egy izraeli és egy iráni liberális között, alapelvnek kell tekintenünk, hogy van egy olyan liberális hagyomány, amelyet minimumként mindannyian elfogadnak, és amelyik összeköti, egymás számára felismerhetővé teszi őket. Másrészt ez az eszmei hagyomány is módosulásokon esett át napjainkra.

De milyen jellemzőkben is ragadható meg a határokat lebontó liberális hagyomány? *John Gray* angol eszmetörténész paradigmáját mutatom be, mert ez foglalja össze plasztikusan a liberalizmus minimális értékrendszerét.

A Gray-i paradigmát modellnek tekintem, hangsúlyozva, hogy az vegytiszta formájában legfeljebb a 19. századi liberalizmusra tekinthető érvényesnek, és azzal a megjegyzéssel, hogy a liberalizmus elterjedtségének és viszonylagos népszerűségének egyik oka éppen az eszme rugalmasságában rejlik, vagyis abban, hogy könnyen kapcsolódik össze más eszmeáramlatokkal és a nemzeti célokkal.

Gray nyomán a liberalizmussal szemben négy minimális követelmény állítható. A liberális politika *individualista*, vagyis a liberálisok számára az egyén jogainak képviselete elsőbbséget élvez a közösség vélt vagy valós érdekeivel szemben. A második alapelv, hogy a liberális politika *egalitárius*, vagyis a liberálisok az egyének morális egyenlőségének elvét hangsúlyozzák a születési egyenlőtlenségekkel szemben. A liberálisok *univerzalisták*, mert az emberi faj egységéhez képest másodlagosnak tekintik az egyes közösségek kulturális különbözőségét. Végül, a liberális politika *meliorista*, vagyis a liberálisok hisznek abban, hogy az ember által létrehozott társadalmi és politikai intézmények javíthatók, megváltoztathatók.⁴

⁴ John Gray: *Liberalizmus*. Pécs, 1996., Tanulmány Kiadó. 14. o.

Ehhez a modellhez képest mennyiben módosult a liberális paradigma? A liberális eszme egyrészt mindenütt alkalmazkodott a helyi sajátosságokhoz, másrészt a konzervatív és szocialista eszmékkel vitázva azoknak számos elemét és értékét beépítette az arculatába.

Mind a négy Gray-i alapállítás jelentős változásokon ment keresztül. Helyszúke miatt csak az individualizmus és az univerzalizmus terén bekövetkezett változásokat van módom ismertetni. A Gray-i egyénközpontúság valójában nem fejezi ki eléggé, hogy megjelenésekor a liberalizmus történelmi küldetése az volt, hogy emancipálja az egyént, felszabadítsa a tekintélyek és az előítéletek, a trón és az oltár szövetségének uralma alól. Az egyén emancipációja értelemszerűen csak az egész társadalom felszabadításával mehetett végbe.

A polgári forradalmak után, a kapitalista fejlődés időszakában a hangsúly az önszerveződő civil társadalom alapegysége, az egyén felé tolódott el. Kiderült, hogy a liberalizmus antropológiai optimizmusával ellentétben az ember tökéletlen, a liberálisok által magasztalt egyéni szabadságjogok pedig elleplezik az egyéni önzés által újrateremtett társadalmi egyenlőtlenségeket.

Erre az ellentmondásra, valamint a konzervatív és szocialista kritikákra született meg válaszként a 19. század végén kibontakozó szociálliberális irányzat, amelyik visszahelyezte a liberális politika origójába a társadalmat.

A 19. század végétől a liberális szabad verseny ellenfelei által ostromozott *egyénpontú* szemléletet felváltotta a *társadalomközpontú* szemlélet, amelyik valójában kezdettől a liberalizmus sajátja volt. A posztmodern korban a liberális pártok már nem csupán a társadalom értékeit és érdekeit, hanem a „résztársadalmakat” alkotó kisebbségi csoportok értékeit és érdekeit is figyelembe veszik. Néhány nyugat-európai liberális párt, mint például a Liberális Demokraták és az FDP, ezzel a *közösségelvű* szemlélettel volt képes megújítani az arculatát.

A közösségelvűség érvényre jutásával, a társadalmi heterogenitás elfogadásának következményével szorosan összefügg az eredeti univerzalista elv átértékelődése is. Az univerzalizmus továbbra is releváns értéke a liberalizmusnak, de a liberálisok felismerték, hogy az emberi faj egysége az egymással versengő közösségi identitások által bontakozik ki. A nyugat-európai liberális pártokat a markáns identitáspolitika jellemzi, köszönhetően részben a migráció következtében átalakuló etnikai és vallási szerkezetnek is. A liberális pártok nem mondhatnak le az liberális eszmének arról a humanista tartalmáról, hogy megvédelmezze az egyéni és kollektív identitások szabad kifejlődését és érvényesülését.

4. Az okos tömeg

A liberális politika sikerének egyik oka, hogy a nyugat-európai liberális pártok visszatérni látszanak a demokratikus liberalizmus elvéhez. Mint az ismeretes, a liberalizmus és a demokrácia eredetileg nem egymást feltételező fogalmak voltak, és Nyugat-Európában korán elváltak a „szabadság” és az „egyenlőség-testvériség” híveinek útjai. A korai liberálisok a demokráciát, a numerikus többség uralmát egyenes útnak tekintették a többségi zsarnokság, általában a diktatúra felé (a számszerű többség uralmának riasztó példái voltak a bonapartista rendszereket megalapozó népszavazások). A 19. században közepén kialakuló demokratikus liberalizmus viszont felismerte és pozitívan értékelte a tömegek növekvő jelentőségét a politikai döntések előkészítésében.

James Surowiecki amerikai pénzügyi újságíró, a *New York Times* publicistája 2004-ben írt egy könyvet a „tömegek bölcsességéről”. Surowiecki számos, a gazdaság, a tudomány vagy éppen a sport területéről hozott példával illusztrálta, hogy, szemben a közkeletű elképzeléssel, a nagy csoportok sokszor okosabb módon nyilvánulnak meg a döntéshozatalban, mint a szűkebb közösségek és az egyének. A szerző úgy véli, hogy a mindennapi életben hajlamosak vagyunk lebecsülni a kollektív intelligenciát, és gyakran elfeledkezünk arról, hogy a jó döntések meghozatala nemcsak a kiváló kevesek privilégiuma.

Természetesen a jó döntés meghozatalában nem elsősorban a csoport mérete a meghatározó, hanem tagjainak sokfélesége. Surowiecki szerint minél nagyobb és változatosabb egy csoport, annál valószínűbb, hogy az információáramlás és az eszmecsere jó döntést eredményez, míg a csoport belterjessége, szakértői jellege szükségszerűen rossz következményekkel jár – legyen szó akár egy jószág súlyának megbecsléséről vagy egy elvesztett tengeralattjáró megtalálásáról, hogy csak kettőt említsek a könyvben található példákból. Surowiecki hangsúlyozza, hogy a „*legjobb kollektív döntések nézeteltérésekből születnek, nem pedig konszenzusból vagy kompromisszumokból.*”⁵

A könyv tanulsága, hogy az a 19. századi elitista teória, miszerint a kiváló kevesek döntési monopóliuma hatékonyabb és innovatívabb kormányzást eredményezne, mint a többségi elven alapuló demokratikus döntéshozatal, megalapozatlan. Surowiecki rehabilitálta a tömegek politikaformáló szerepét, és a szerzővel összhangban több liberális párt is arra törekszik, hogy az állampolgárok széles körét vonja be a politikai döntések előkészítésébe,

⁵ James Surowiecki: A tömegek bölcsessége. Bp., 2007., Napvilág Kiadó. 18-19. o.

abból a feltételezésből kiindulva, hogy az ún. „átlagemberek” jobban tudják, mire van szükségük, mint a „szakértők” és a politikusok.

5. Két sikeres példa: az FDP és a Liberális Demokraták

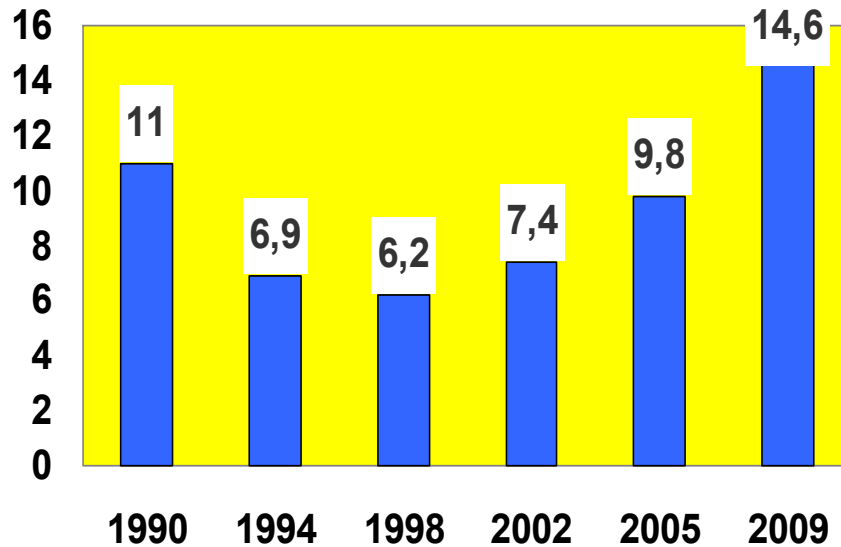
A közösségelvű liberális politikára az FDP és a Liberális Demokraták nyújtottak példát. A két párt sikerének titka abban rejlett, hogy újra felfedezték a társadalmi emancipáció ügyét, és az állampolgárok számára a közéleti részvétel új csatornáit és fórumait igyekeztek megteremteni.

A profilként újra felfedezett demokratikus liberalizmus jegyében az FDP és a Liberális Demokraták arra törekedtek, hogy kitarják a politika kapuit a társadalom tagjai előtt, populáris, de nem populista ötletekkel, stratégiákkal lehetőséget biztosítsanak az állampolgárok számára értékeik és érdekeik artikulálására.

Németországban és Nagy-Britanniában tehát a liberális pártok sikere annak köszönhető, hogy a pártok támaszkodni kívántak a „tömegek bölcsességére”. A két említett liberális párt dolgát persze megkönnyítette a hagyományos nagy pártokból való kiábrándulás is.

Az 1990-es években az FDP legalább olyan mély hullámvölgyben hanyódott, mint a 2000-es években az SZDSZ. Az FDP eredendően azoknak a rétegeknek volt a gyűjtőpártja, amelyek sem az SPD, sem a CDU/CSU mellett nem kívántak elköteleződni. Ez meghatározta a párt szociológiai bázisát is: az átlagos FDP-szavazó protestáns vallású, középosztálybeli és kisvárosi lakos volt.

Az FDP a története során éles váltásokat hajtott végre, így hol a baloldali liberális, hol a konzervatívabb nemzeti liberális irányzat vezette a pártot koalícióba. Az 1990-es évek elején a párt még képes volt erőt meríteni a német újraegyesülés eufóriájából, de 1990-től kezdve egyre rosszabb eredményeket ért el a Bundestag-választásokon (ld. 1. grafikon).



Az FDP százalékos eredményei a Bundestag-választásokon 1990-2009 között

A német társadalomban zajló szociológiai folyamatok és az egyesüléssel kapcsolatos növekvő kiábrándulás kihúzták a talajt a nemzeti liberális befolyás alól. Nem volt világos a kiút, egyesek a piaci liberalizmus melletti elköteleződést, mások a szociálliberális irányzathoz való visszatérést sürgették. Ekkor került a párt élére *Guido Westerwelle*, aki gyökeresen új arculatot kívánt adni a pártnak.

Az új pártvezetés felismerte, hogy az FDP színtelenné vált, és a párt szociológiai jellemzői, a protestáns, középosztálybeli és vidéki kisvárosi háttér nem kedvez az FDP megújulásának. Mivel az FDP hagyományosan gyengébb beágyazottságot mutatott a nagyvárosokban, ezért az új pártvezetés a nagyvárosi választói rétegek megszólítására törekedett.

Az FDP 2004-ben elindította a „nagyvárosi offenzívát”, amelynek keretében a párt munkacsoportjai közvetlen kapcsolatot kerestek a nagyvárosi lakosokkal. A munkacsoportok tevékenységét *Gisela Piltz* düsseldorfi körzetvezető koordinálta. A kampány célul tűzte ki az FDP programjának megismertetését. A kampány során nem riadtak vissza a populáris alkalmazásától sem, mivel más mód nem nyílt a párt bemutatására: játszótereken, mozikban, sörözőkben és kávéházakban is keresték a kapcsolatot az emberekkel.

Szellemes kezdeményezéssel álltak elő például a türingiai Nordhausen FDP-szervezetének tagjai. Az iskolaév kezdetekor számos plakátot ragasztottak ki „*a gyerekzsivaj*

a jövő zenéje” felirattal, így akarták felhívni az autósok figyelmét az iskolakezdő gyermekek biztonságára (ld. 1. kép).



A nordhauseni FDP-szervezet kampánya az iskolakezdő gyermekek biztonságos közlekedéséért

A brandenburgi Potsdam FDP-szervezete pedig kampányt indított „Elsőbbséget a gyerekeknek” címmel, amelyben felhívták a figyelmet arra, hogy fontossági sorrendet kell megállapítani a kommunális fejlesztésekben: a családok életét megkönnyítő fejlesztéseket előnyben kell részesíteni a presztízsberruházásokkal szemben.

A nagyvárosi offenzíva nem kerülhette meg a jellegzetesen nagyvárosi réteget alkotó migránsok megszólítását sem. A pártvezetés fontos kérdésként kezelte a muszlimokkal folytatott interkulturális diskurzus megindítását. Zárójelentésükben Gisela Piltz és munkatársai „interkulturális hét” szervezését javasolták, és hangsúlyozták, hogy a pártnak jelen kell lennie a mecsetekben is.⁶

Egyéb interkulturális kezdeményezésekre is sor került. *Ashkan Lange*, az iráni származású fiatal szabad demokrata politikus képviselte az FDP-t az integráció témakörében szervezett „Itt élni és választani” című konferencián, amelyre 2009. október 29-én került sor Kölnben. A nagy pártok kényelmességét mi sem jellemzi jobban, mint az, hogy a konferencián csak az FDP és a Zöldek képviseltették magukat.⁷

Mindez arra utal, hogy az FDP vezetése tudomásul vette a német társadalomban zajló szociológiai változásokat, a városi lakosság etnikai és kulturális átrendeződésének tényét, és ebben nem akadályt, hanem lehetőséget látott. A kulturális nyitás az FDP megítélésének is jót tett, hiszen hosszú időn keresztül a legnacionalistább német párt hírében állt. A volt náci

⁶ <http://www.gisela-piltz.de/files/6076/Beschluss-Abschlussbericht-Grossstadt.pdf>. 2009. december 9.

⁷ <http://www.interkulturelle-woche-koeln.de/veranstaltungen0904.html>. 2010. december 9.

párttagok (*Kurt Georg Kiesinger, Hans-Dietrich Genscher*) és az antiszemita retorikája révén hírhedtté vált volt alelnök, *Jürgen Möllemann* után az iráni Ashkan Lange és az ukrán *Ilja Kozirev* pályafutása egy új arculatú, a világra nyitott, modern FDP-t jelez.

A nagyvárosi offenzíva egy egyszerű logikán alapult: a politikát el kell vinni az emberekhez. Ennek révén a párt már 2005-ben jelentősen növelte támogatottságát több nyugatnémet és keletnémet nagyvárosban. A 2009-es választáson az FDP listán elért eredményei átlagosan 3-6 százalékpontos javulást mutattak a nagyvárosokban, Németország mindkét felében.⁸

A 2009-es választás figyelemre méltó fejleménye volt, hogy az FDP-nek sikerült növekedést elérnie a keletnémet városokban, párhuzamosan az SPD visszaesésével.

Lipcsében a párt 4 százalékpontos növekedést ért el 2005-ös eredményéhez képest. Németország legszegényebb tartományában, a 15%-os munkanélküliséggel küszködő Mecklenburg-Vorpommernben ugyancsak növelte a liberális párt a támogatottságát. Rostock városában például 4,1 százalékpontos növekedést ért el, ami szerény 9,5%-ot eredményezett ugyan, de az FDP számára a mecklenburgi környezetben ez sikerként értékelhető. Németország keleti felén a Balpárt és a CDU után az FDP volt képes a legnagyobb mértékben növelni a támogatottságát, ami elsősorban a szociáldemokrácia iránti kiábrándulás számlájára írható.⁹

Az a tény, hogy az FDP támogatottsága 2005 óta növekedett a keletnémet országokban, valószínűleg nem annyira a párt gazdasági programjának, mint inkább az FDP új identitásának volt köszönhető: a szabad demokraták közvetlensége és érdeklődése utat talált az emberek felé.

Az Egyesült Királyságban a Liberális Demokraták egyik erőssége a populáris eszközök alkalmazásában rejlik. A párt messzemenően támogatja az egyének és a kisebb közösségek kezdeményezéseit, és a közvetlen demokratikus formák erősítésével igyekszik lebontani a politikusok világa és a társadalom többi része között emelkedő falat. A párt az állampolgárok érdekérvényesítési lehetőségeinek kiszélesítésére törekszik, ennek érdekében jelentős közjogi módosításokat hirdet: az érdektagság parlamenti megjelenítésének jobban kedvező arányos választási rendszer bevezetését, a Lordok Háza reformját, írott alkotmány

⁸http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/wahlkreisergebnisse. 2009. december 11.

⁹http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/wahlkreisergebnisse.2009.d eceember 11.

bevezetését, valamint, a „*helyi önkormányzatok pártjaként*”, több jogkört a közösségek részére.¹⁰

A párt sikerének egyik oka, hogy minden más brit pártnál hangsúlyosabban képviseli a hatalom decentralizációját és a szubszidiaritás értékét. A Liberális Demokraták álláspontja szerint a magasabb döntéshozatali fórumok nem vonhatják el a jogot az érintettektől, hogy maguk határozhassanak az őket érintő ügyekben.

A szubszidiaritás logikájából következik a skót, walesi és cornwalli autonómia támogatása, hiszen milyen alapon írhatja elő London az ott élőknek, hogy miként intézzék a belügyeiket? Amit *Edinburgh*-ban, *Cardiff*-ban és *Truro*-ban jobban meg tudnak oldani, azt felesleges London hatáskörébe utalni.

A szubszidiaritás iránti elkötelezettség nélkül nem érthető meg a Liberális Demokraták euroszkepticizmusa. A párt tagsága szerint az Európai Unió sok területen csorbítja a brit állampolgárok döntési jogosultságát. A liberális demokraták véleménye szerint a magasabb döntéshozatali szervek semmilyen jogcímen nem vonhatják el az alsóbb fórumoktól a jogot, hogy maguk határozhassanak azokban az ügyekben, amelyek megoldására önmaguk is képesek. E felfogás szerint Brüsszel ugyanúgy nem vonhat el jogköröket Londontól, ahogyan London sem erőszakolhatja rá az akaratát például *Edinburgh*-ra.

Részben az önkormányzati törekvések következetes felkarolása, a központi hatalom gyengítésének szándéka, részben a szociálliberális program magyarázza, hogy a Liberális Demokraták stabilan élvezik a szigetország kelta kultúrájú peremterületeinek támogatását, ahogyan az a 2010-es választási eredményekből is kiderül.

A *Munkáspárt* megőrizte hagyományos támogatottságát Skóciában, de előretört két protest párt: a függetlenségért harcoló, nacionalista és szociáldemokrata programot képviselő *Skót Nemzeti Párt* és a skót önkormányzatot támogató Liberális Demokraták. A liberális párt 11 választóközvetben nyert, míg a Skót Nemzeti Párt jelöltje csak öt választóközvetben győzött.¹¹

Az egyik liberális demokrata fellegrárnak a délnyugati fekvésű kicsiny Cornwall számít. Itt él a Brit-szigetek hat kelta identitású népcsoportjának egyike, a kicsiny *korni* nép, egyúttal ez a szigetország legszegényebb régiója. A London által képviselt asszimilációs

¹⁰ The Liberal Democrats on Political Reform. 2010. augusztus 5.

¹¹ BBC NEWS | Election 2010 | Results | Scotland. 2010. augusztus 1.

törekvésekkel szembeni küzdelem múltbéli tapasztalata, az itt élők erős regionális identitása megalapozta az autonómia-párti és szociálliberális programmal fellépő Liberális Demokraták népszerűségét. A párt a 2005-ös választásokon a cornwalli körzetek mindegyikében győzött, 42-50% közötti eredménnyel.

Bár 2010-ben a tory előretörés miatt a párt támogatottsága visszaesett, a hat körzet felében a liberális demokrata jelölt nyert, és a többi körzetben is szoros verseny alakult ki a liberális demokraták és a toryk között. Jellemző, hogy a *Truro and Falmouth*-i körzetben a tory jelölt csak egy százalékponttal előzte meg ellenfelét.¹²

A Liberális Demokraták sikerességében meghatározó elem volt a Nagy-Britannián belüli regionális közösségi identitások kifejeződésének felkarolása, amelyik egyenesen levezethető a párt arculatát jellemző közösségelvű liberális felfogásból. A párt által hangsúlyozott szubszidiaritás elve szerint egyetlen közösség sem fosztható meg az önálló döntéshozatal és cselekvés szabadságától, hiszen a közösségek önrendelkezésének csorbítása paternalizmushoz vezet, ami ellentétes a liberális emberképpel, az öntudatos, saját ügyeiben dönteni képes polgárral. Nagy-Britanniában a politikai élet mérvadó szereplői közül senkinek nem jut eszébe, hogy a liberális demokrata politikusokat a nemzeti érdek elárulásával, az Egyesült Királyság szétszakításával vádolja.

A Liberális Demokraták és az FDP esetében is figyelemre méltó, hogy nagy hangsúlyt fektetnek az interkulturális kapcsolatok erősítésére. Ezeknek a liberális pártoknak a dolgát megkönnyíti, hogy a nyugati társadalmakban élő polgár természetesnek tekinti a nemzeti közösség sokszínűségét, sokféle tagoltságát az etnikai, kulturális és regionális érdekek mentén.

Hogy a kontinens középső és keleti részén is van esélyük az interkulturális arculatú liberális pártoknak, arra a legutóbbi szlovákiai választáson a *Híd-Most* párt nyújtott példát, amelyik hangsúlyozottan nem nemzetiségi pártként a szavazatok 8,12%-át szerezte meg, miközben a magyar nemzetiségi párt kihullott a pozsonyi parlamentből. A magyar-szlovák, interkulturális arculatú Híd-Most sikere arra utal, hogy térségünkben is van fogadókészség az államalkotó nemzet és a nemzetiségek együttműködésén alapuló modern liberális politika iránt.

¹² BBC News | Election 2010 | Constituency | Truro & Falmouth. 2010. augusztus 1.

6. A magyarországi liberalizmus és az SZDSZ hosszú válsága

Most, hogy láttuk a nyugat-európai liberális pártok sikerességének okait, vegyük szemügyre a magyarországi liberalizmus sikertelenségének okait. A következőkben a magyarországi liberalizmust és az SZDSZ-t egységesen kezelem, mivel a rendszerváltás utáni magyar politikában az SZDSZ egyedül képviselte a liberális eszmét. Ugyanakkor véleményem szerint egyetlen párt sem vizsgálható az adott politikai szervezet hivatkozási alapját jelentő szellemi gyökerek nélkül, hiszen az eszmetörténeti elődök erényei és hibái óhatatlanul kihatnak a kései utódokra is. Ezért úgy vélem, hogy az SZDSZ liberális pártként magával hordozza a megelőző 100-150 év magyar liberalizmusának jellemzőit, és ezek – a jelenkori társadalmi, gazdasági, politikai és személyi tényezőkkel együtt – befolyásolták a sorsát.

A magyarországi liberalizmus gyengesége négy tényezőben gyökerezik. Az egyik legfontosabb különbség a magyar és a nyugat-európai liberális pártok között, hogy míg Nyugat-Európában a liberalizmus pártszerű képviselőjére folyamatosan lehetőség nyílt az elmúlt évszázadban, addig Magyarországon a gyakori rendszerváltozások következtében a liberalizmus közéleti reprezentációja rendkívül szakadozottá vált. Az első kedvezőtlen tényező, hogy *a liberális hagyomány több alkalommal is megtört*, és ebből fakad a gyengeség második oka: a törések következtében hiányzik a *liberális hagyomány kontinuitása*.

Míg Nyugat-Európa legtöbb országában a liberális pártoknak volt esélyük arra, hogy kormányzó erőkké váljanak, addig Magyarországon sem a dualizmus idején, sem a két világháború között nem volt esélye egy polgári liberális kormányzatnak, a háború után pedig még kevésbé. A dualista rendszer kormányzata egy olyan nemzeti liberális irányzatra támaszkodott, amelyik a maga korában állagőrző, status quo konzervatív funkciót töltött be, és a demokrácia felé a zártság és fékező hajlam jellemezte.

Ez az állagőrző nemzeti liberális tradíció, amelyik a dualista korszakban végig hegemón eszme volt, a magyar társadalom rendjének és a magyar nemzet kárpát-medencei szupremáciájának *megőrzését* célozta, és *konzerváló* jellegénél fogva csak óvatosan tekinthető a rendszerváltás korabeli – éppen *társadalom-megújító* programmal színre lépő – magyar liberalizmus eszmetörténeti előzményének.

A demokratikus irányba nyitott, valódi polgári liberalizmus, amelyet olyanok képviseltek, mint *Rassay Károly*, *Vázsonyi Vilmos* és fia, *Vázsonyi János* vagy *Zsolt Béla*, mindvégig ellenzékben volt. Az 1918-19-es időszakot követő bűnbakképzés során a „keresztény kurzus” a liberalizmust is az ideológiai vádlottak padjára ültette.

A magyarországi liberalizmus a mai napig is küszködik a Horthy-korszak avítt antiliberális nyelvezetével és antiszemita sztereotípiáival, amelyeket a rendszerváltás után a jobboldalon egyes csoportok felmelegítettek. Az SZDSZ nem volt képes visszaadni a liberalizmus szónak az 1918 előtti kedvező kicsengését, és a párt történelmi teherként hordozta a liberalizmus kedvezőtlen megítélését.

A magyarországi liberális politika 1990 utáni szerepét a liberális hagyomány szakadozottsága mellett a társadalomtörténeti törések is befolyásolták. Ebből fakad a magyar liberalizmus gyengeségének harmadik oka, a *néppárti karakter* hiánya. Magyarországon a rendszerváltás időszakában nem volt jelen az a tulajdonosi réteg, legyen az akár városi kispolgár, akár vidéki parasztvállalkozó, amelyik a liberális politika hordozója lehetett volna. A sors fintora, hogy a magyar történelemben először éppen az SZDSZ-nek adatott meg az esély arra, hogy valódi néppártot hozzon létre. Az 1990-es választás előtt az SZDSZ ideológiai és társadalmi értelemben is gyűjtőpártnak volt tekinthető: a *Tamás Gáspár Miklós* nevével fémjelzett konzervatív-liberálisoktól a *Solt Ottília* és *Kis János* által képviselt szociálpolitikai liberalizmusig, az értelmiségtől a kisvállalkozókon keresztül a fizikai munkásokig sikerült széles bázist teremteni.¹³

Mint utóbb kiderült, a társadalmi támogatottság csalóka volt: a párt szavazói nem a liberális politika, hanem a radikális rendszerkritika vagy éppen a baloldali elvek mentén sorakoztak fel az SZDSZ mögé. Az SZDSZ pozíciója a pártrendszerben még nem volt világos, a holland Demokraták 66 vagy a brit Liberális Demokraták által képviselt baloldali liberalizmus felé éppúgy nyitva állt az út, mint a szociáldemokrácia irányába. Sok szavazó számára az SZDSZ hiteles baloldali alternatívaként tűnt fel.¹⁴

A baloldali alternatíva jelen volt a pártban, már csak taktikai okból is, hiszen az első szabad választáson az SZDSZ elnyerte a fizikai munkavállalók voksainak jelentős részét. Kis János levonta a konzekvenciát, hogy a liberális politika potenciális hordozóját jelentő középosztály hiányában az SZDSZ-nek nagyobb mértékben kell támaszkodnia a fizikai munkásságra, és fel kell karolnia a szociálpolitikai célokat.¹⁵

A későbbiek során azonban az SZDSZ elfeledkezett az ipari munkásságról. Holott a korai SZDSZ bázisdemokratikus és szakszervezet-pártoló arculatának fényében egy, a fizikai

¹³ Ripp Zoltán: Szabad Demokraták. Történeti vázlat a Szabad Demokraták Szövetségének politikájáról (1988-1994). Bp., 1995., Napvilág Kiadó. 44. o.

¹⁴ Uo. 44. o.

¹⁵ Uo. 66. o.

munkavállalók széles rétegeit is becsatornázó baloldali liberális párt létrehozásának reménye nem volt alaptalan. Az SZDSZ a munkásokon kívül a vidéket is elveszítette. Magyarországon a liberalizmus fővárosi jelenséggé vált, szemben a nyugati liberális pártokkal, amelyeknek egyik fő jellemzője, hogy választóbázisuk súlypontja nem a főváros.

Az FDP háttérháza nem Berlin, hanem Baden-Württemberg és Bajorország. A párt számára Berlin a 2005-ös választáson a 16 tartomány közül csak a 10. legerősebb liberális fellegvár volt.¹⁶ A Liberális Demokraták a 2005-ös választáson a 72 londoni választókerületből mindössze 8-at szereztek meg, a 2010-es választáson pedig 7-et.¹⁷ Nyugat-Európában egyáltalán nem magától értetődő, hogy egy liberális pártnak a fővárosban kell a legmagasabb támogatottsággal rendelkeznie. Az SZDSZ azonban *főváros-centrikus, értelmiségi* karakterű párttá vált, és alkalmatlannak bizonyult arra, hogy széles tömegeket sorakoztasson fel a hazai liberalizmus mögé.

Végül, az SZDSZ *képtelennek bizonyult arra, hogy centrumpozíciót töltsön be* a jobb- és baloldali tömb között. Ennek az oka, hogy az alapvetően hatalomkritikai attitűdöt képviselő, mozgalmi indíttatású párt, amennyiben a saját modernizációs programjának megvalósítására törekedett, kénytelen volt elfogadni partnerként a gazdaságirányításban nagyobb rutinnal rendelkező szocialista menedzserpártot. Az SZDSZ nem volt képes visszatérni a politikai mező centrumába, többek között azért sem, mert a párt vezetésén belül az identitáspolitikát fokozatosan alárendelődt a napi politikai céloknak.

Az SZDSZ elmúlt húsz éves mérlegének megvonása nem könnyű feladat. Kétségtelen, hogy az SZDSZ liberális pártként három területen is pozitív újdonságot képviselt Magyarországon. Először, az SZDSZ a kormányzóképeség szempontjából a magyar történelem legsikeresebb polgári liberális pártjának tekinthető: a rendszerváltás utáni magyar demokrácia húsz esztendejének a felét töltötte kormányon a magyar liberális párt. Korábban soha nem volt példa a magyar történelemben arra, hogy egy polgári liberális erő két és fél cikluson keresztül kormányozzon, koalíciós partnerként (1994-1998, 2002-2006, 2006-2008).

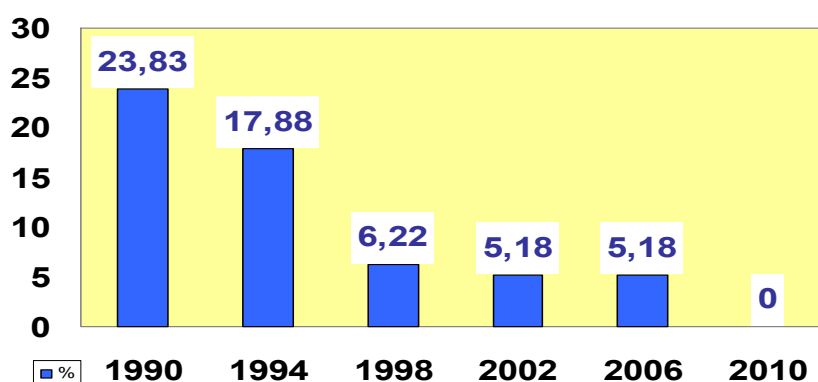
Másodszor, a hazai liberális pártok történetében példátlan siker volt az is, hogy az elmúlt évtizedek reformjaiban végig a kisebbik koalíciós partner játszott kezdeményező szerepet. A korábbi időszakokban a jelentős reformperiódusok a nagy menedzserpártok

¹⁶*Liberales Bündnis mit dem Bürger.* FDP, 2005. 4. o. http://www.fdp-hh.de/Portals/LV/Docs/Grundsatzpapiere/Liberales_Buendnis_mit_dem_Buerger.pdf. 2009. 08. 15.

¹⁷BBC NEWS | Election 2005 | Election Map. 2010. augusztus 1., BBC NEWS | Election 2010 | Results | London 2010. augusztus 1.

uralmához kötődtek (pl. a dualizmus idején a *Szabadelvű Párt*, az 1920-as években az *Egységes Párt* volt a reformok „motorja”). Harmadszor, az SZDSZ különleges magyar liberális párt volt abban az értelemben is, hogy a hazai liberális pártok közül elsőként mutatta fel egy néppárt vonásait – bár ez az állítás csak az 1990-es évek elejére igaz.

Az SZDSZ sikertelensége elsősorban a bázismegtartó és mozgósító képesség csekély mértékében, a társadalmi háttér összezsugorodásában mutatkozott meg. A hosszú kormányzati pozíció és a hatalomtechnika megtanulása rengeteget ártott a mozgalmi gyökerű párt támogatottságának. Gyökereitől elszakadt, ideológiája kiüresedett. A kedvezőtlen támogatottsági tendencia világosan kirajzolódik a párt által szerzett mandátumok arányának csökkenésében (2. grafikon).



Az SZDSZ elnyert mandátumai százalékban (1990-2010)

7. Mit tanulhat a magyar liberális párt a nyugat-európai liberális pártoktól?

Az SZDSZ végleges kudarcát az adaptációs képesség hiánya okozta. A párt nem volt képes arra, hogy tanuljon a nyugat-európai liberális pártok stratégiájából. Mivel a nyugati liberális pártok többsége néppárt, tézisem szerint az SZDSZ-nek is a néppárti karaktert kellett volna megcéloznia. Ez a cél azonban új eszközöket igényelt volna. A legfontosabb a *populáris eszközök alkalmazásának* elsajátítása, amelyik feltétele és eszköze a választóbázis megtartásának és kiszélesítésének. Az SZDSZ politikusai csak nagyon mérsékelten éltek az állampolgárok minél szélesebb körének megszólításával. Kivételt jelentett *Fodor Gábor* telefonos kampánya, amelyben az SZDSZ programját véleményeztette a telefonon megkeresett állampolgárokkal.

Az állampolgárokkal való kapcsolattartás önmagában nem tekinthető populizmusnak, hiszen a párt *nem a parlamenten kívüli formákkal kívánja felcserélni a parlamenti politizálást,*

hanem ellenkezőleg, az állampolgárok véleményét csatornázza be a parlamenti politizálásba, és ezzel olyan információkat szerez, amelyek adott esetben sem a szakértőknek, sem a szakpolitikusoknak nem áll a rendelkezésére.

James Surowiecki számos példával igazolja a könyvében, hogy minél szélesebb merítésű, változatosabb az a tábor, amelyik befolyásolja a meghozott politikai döntéseket, annál valószínűbb a jó döntés lehetősége. Az amerikai szerző hangsúlyozza a csoport tagjainak sokféleségét, amelyik széles távlatot ad a döntéseknek, és gyengíti a csoportos döntéshozatal szükségszerű hátrányait.¹⁸

Nem Surowiecki az egyetlen, aki fantáziát lát a változatos csoportok döntéshozatalában. Scott E. Page amerikai politológus, a Michigani Egyetem professzora számos, tíz-és húszfős csoportokkal elvégzett problémamegoldó feladat végeredményei alapján arra a következtetésre jutott, hogy a homogén tudású csoportok, amelyekben azonos képességű és intelligenciájú személyek vesznek részt, sokkal gyakrabban hoznak rossz döntést, mint azok a csoportok, amelyek heterogének.¹⁹

Surowiecki könyve arra figyelmeztet, hogy a homogén tudással rendelkező csoportok nem tudnak minden tényezőt számba venni, nem képesek minden tényező veszélyességét kiszámítani. Az SZDSZ-t a reformokat pártoló értelmiség homogén tudása vezethette tévútra – bár a reformok bukását túlzás lenne csak ennek betudni, hiszen szerepe volt egyéb tényezőknek is, például a szakmai szervezetek ellenállásának és az ellenzék nyomásgyakorlásának.

Mindazonáltal a reformok kommunikálásában súlyosan vétő pártot megcsalta saját értelmiségi hátszágának álláspontja. A liberális párt valószínűleg könnyebben elfogadtathatta volna az ellátórendszerekkel kapcsolatos reformterveit, vagy legalábbis színvonalas, építő jellegű vitát kezdeményezhetett volna, ha az asztalfiókokban rejlő tervezetek előzetes értékelésébe valamilyen módon bevonja az állampolgárokat, az értelmiségtől a kétkezi dolgozóig.

A magyar liberálisoknak tisztában kell lenniük azzal, hogy a *liberális gazdaságpolitika képviselője önmagában nem fog hozzájárulni a liberalizmus pozitív megítéléséhez*. Magyarországon ugyanis a jobboldal-baloldal választóvonal már száz éve nem elsősorban a gazdasági, hanem a kulturális és történelmi-szimbolikus kérdések mentén

¹⁸ James Surowiecki: A tömegek bölcsessége. Bp., 2007., Napvilág Kiadó. 54. o.

¹⁹ Uo. 54. o.

húzódik, és ezekben a kérdésekben (pl. az egyházak közéleti szerepének megítélése, a magyar történelem egyes eseményeinek értékelése) több a közös vonás a liberálisok és a baloldaliak, mint a liberálisok és a jobboldaliak között. Pusztán a liberális gazdaságpolitika következetes képviselése révén a liberális párt presztízse nem fog növekedni a társadalomban.

A nyugat-európai liberális pártok egyébként sem elsősorban gazdasági programjuk révén tettek szert népszerűsége, hanem azzal, hogy nyitottá váltak minden társadalmi réteg és minden kulturális csoport felé. Egy magyar liberális pártnak továbbra is – de az eddiginél hatékonyabban – *képviselnie kell az emberi jogi liberalizmust*, amelyik az SZDSZ romapolitikájában, oktatáspolitikájában, gyermek- és családpolitikájában mindig meghatározó maradt. A liberális párt legnagyobb problémája, hogy *nem látható még azoknak a rétegeknek a számára sem, akiknek a védelmét és képviseletét felvállalja*, a leszakadó régiókban a párt egyáltalán nincsen jelen.

A romapolitika, a segélyezési gyakorlat szükséges reformja, az oktatás és egészségügy témakörének preferálása megkívánja, hogy a liberális párt kilépjen Budapestről, és – az FDP mintájára – megkeresse a számára idegen közegben élőkkel (az SZDSZ esetében a falvak és a kisvárosok lakosaival, valamint a hátrányos helyzetű rétegekkel) való közvetlen kapcsolatteremtés eszközeit. Ha a liberális párt mélyen be akar ágyazódni a társadalomba, akkor nem maradhat fővárosi párt, és a szervezetépítésben, az új közösségi formák kialakításában tanulnia kell nyugati testvérpártjaitól.

A megújulásban érdekelt magyar liberálisok számára reményt jelenthet, hogy a nemzetközi környezet még soha nem volt olyan inspiráló számukra, mint jelenleg. Nagy-Britanniában, Németországban, Dániában, Svédországban, Csehországban, Szlovákiában és Szlovéniában kormányzó erő a liberális párt – az utóbbi három országban mindjárt két változatban is –, Hollandiában pedig a jobboldali liberálisok kaptak felhatalmazást a kormányalakításra. Van tehát elég sikeres liberális párt, amelyiktől tanulni lehet, legyenek bár azok szociálliberálisok vagy individuál-liberálisok, gazdasági szempontból bal- vagy jobboldaliak. Magyarországon van igény a modern liberális politika iránt. Csak az a kérdés, hogy vannak-e olyan politikusok, akik képesek kielégíteni a keresletet?

Felhasznált irodalom

- Flamm László*: Hollandia. In: Európai politikai rendszerek. /szerk. Kardos József – Simándi Irén/Bp., 2004., Osiris Kiadó. 299-321. o.
- John Gray*: Liberalizmus. Pécs, 1996., Tanulmány Kiadó. 144 o.
- Ripp Zoltán*: Szabad Demokraták. Történeti vázlat a Szabad Demokraták Szövetségének politikájáról (1988-1994). Bp., 1995., Napvilág Kiadó. 201 o.
- James Surowiecki*: A tömegek bölcsessége. Bp., 2007., Napvilág Kiadó. 358 o.

Internetes források

- BBC NEWS | Election 2005 | Election Map. 2010. augusztus 1.
- BBC NEWS | Election 2010 | Results | London 2010. augusztus 1.
- BBC NEWS | Election 2010 | Results | Scotland. 2010. augusztus 1.
- BBC News | Election 2010 | Constituency | Truro & Falmouth. 2010. augusztus 1.
- http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/wahlkreis/ergebnisse.2009.december11.
- <http://www.gisela-piltz.de/files/6076/Beschluss-Abschlussbericht-Grossstadt.pdf.2009.december9>.
- <http://www.interkulturelle-woche-koeln.de/veranstaltungen0904.html>. 2010. december 9.
- Liberales Bündnis mit dem Bürger*. FDP, 2005. 4. o.
http://www.fdp-hh.de/Portals/LV/Docs/Grundsatzpapiere/Liberales_Buendnis_mit_dem_Buerger.pdf. 2009. 08. 15.
- The Liberal Democrats on Political Reform. 2010. augusztus 5.
- Wahlen in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung.
www.bpb.de/fsd/werwaehltwas/ 2009. 08. 15.

*Pásztor Miklós egyetemi adjunktus,
Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar
Közszolgálati Tanszék*

A magyar közpolitika¹

Jelen dolgozat egy hermeneutikai kísérletként értelmezhető. Célja, hogy bemutassa azokat a szempontokat, amelyek értelmezhetővé teszik a magyar közpolitikáról szóló megállapításokat. Mindennek háttérében egy most induló kutatás áll, a magyar közigazgatás-közszolgáltatás menedzseriális problémáinak értelmezésére és fejlesztésére. Fejleszteni pedig csak azt lehet, amit ismerünk.

A hermeneutikai megközelítés segíthet megtalálni vagy elvetni néhány ma ígéretesnek tetsző változatot. Mindez persze csak a jelen vizsgálat és jelen szerző álláspontjából értelmezhető, különös a végeredményt tekintve. Mindazonáltal még ebben a formában is csak bevezetést tudunk átadni, egyfajta kutatási stratégiát. Éppen ezért a dolgozat szerves része bizonyos empirikus kutatási tervek leírása, a további munkák kijelölése.

1. Közpolitika

1.1. Terjedelem

- A közpolitika a közjő **működési módja**, a társadalmi értékek realizálódása² – nem politika! -, de...
- **Közigazgatás:** Ebben a felfogásban a közpolitika a végrehajtó hatalom tudománya, megengedve, hogy nem tisztán jogi, de szervezetelméleti probléma is lehet. Így értelmezve mind a politikai döntéshozatal, mind az állampolgári részvétel külső tényező és módosító, de nem lényegi elem.

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

² D.L.Weimer - A.R.Vining: Policy Analysis, Prentice Hall, 1999, 27.o.

Én ennél tágabban kívánom megközelíteni a problémát, bár ez is adna elég munkát. Ebben az értelemben ide sorolódik a bíróság, a politikai döntéshozatal és a közszolgáltatások megszerveződése egyaránt. Ugyanígy lényeges szempont, hogy nem a szokásos politikus – bürokrata szempontokat jelenítjük meg, hanem a governance értelmében jóval tágabb szereplőgárdát és intézményesültséget kell vizsgálni.

Módszertanilag fogalmazva: a vizsgálandó, közvetlenül érintett sokaság mérete Magyarországon majdnem egymillió és nem kétszázötvenezer, azaz az állam által közvetlenül érintett intézmények munkavállalói (tanárok, orvosok, állami árszabályozás alá eső üzleti szervezetek alkalmazottai, stb.) és nem csak a közigazgatás alkalmazottai (ma már kormánytisztviselők, köztisztviselők).

- A közpolitika nem kormányzati rendszerek összehasonlításaként értelmezhető, amely a **polity** területe. A politikatudománynak itt mind elméleti, mind empirikus eredményei jelentősek, de erősen hatalmi szempontú megközelítésekkel – ki van hatalmon, hogyan kerül hatalomba, milyen jogi-intézményi keretek alapján működik.

A közjó szempontjából ez igen fontos környezeti tényező, de nem maga a közjó, még ha azt is gondolhatjuk, hogy például a demokrácia maga is közjó. A döntéshozatal azonban csak az egyik eleme a közpolitikai folyamatnak. A döntés lehetősége még nem jelent megvalósulást, az még csak potencia.

A közpolitika ezért átfogja a közpolitikai folyamat teljes egészét. Ennek részei a napirend összeállítása, a döntés előkészítése, a döntés, a megvalósítás és az ellenőrzés. Mindez igen összetett folyamat, amelyben a szakaszok is több szereplősek.

- Hasonló a helyzet a közpolitika politikai rendszerként való értelmezésében, ahol ismét a hatalmi probléma lép előtérbe, még ha több tényezőt és tágabb társadalmi mezőt fog át a megközelítés.
- Ebben az értelemben a közpolitika más és több, mint a politikatudomány által vizsgált problémák. Szoros kapcsolatuk nem tagadható, de azonosságuk **hibás feltételezés**. A tudomány-módszertani probléma megoldása talán abban az irányban keresendő, ahol a hagyományos tudományterületi felosztás átadja a helyét az egységes társadalomtudományi megközelítésnek, amin belül az egyes „résztudományok” mint megközelítési módok jelennek meg. Egyszerűsítve: az egyes, és szükségképpen komplex társadalmi problémák lehetséges megközelítési és adott esetben megoldási módjai, amelyben a tudományosság, mint kritikai elem szerepel a megszokással szemben.

Ebben az értelemben a gazdaságtan a szűkös erőforrások elosztásának módját kutatja sokféle cél eléréséhez, a politikatudomány a hatalom fogalmáról és szerkezetéről elmélkedik, a közpolitika a közjó megfogalmazása és megvalósulása lehetőségéről akar valamit mondani, de az előzőektől eltérően, egyfajta alkalmazott tudomány formájában. Ahogy a fizika elválik a mérnökségtől, úgy válik el a közpolitikai diszciplína a politikatudománytól és gazdaságtantól. Ebben az értelemben használjuk a közpolitika elemzést, mint e tudományterület elnevezését követve amerikai iskolákat és részben szakítva az európai és magyar közigazgatástani és államtudományi hagyományokkal.

Ezt a hagyományt már egyébként is több oldalról érte támadás és tekintélye erősen megtéptatott. Évtizedek óta reformlázban ég, nemcsak nálunk, hanem szerte a világban, bárha a reform szónak igen különböző a tartalma és helyi értéke az egyes társadalmakban és esetekben. Mindenesetre egyfajta barátságos közeget teremt a diszciplína, különböző kultúrákból jövő képviselői számára - a többi már a párbeszéd dolga.

- A közpolitika tehát számomra egy összetett társadalmi jelenség, amely a **cselekvés mezőjében** értelmeződik, nem pusztán a gondolati térben és megfogalmazásai nem törnek általános társadalmi értelmezési keretté válni, azt más tudományok feladatának tekintik.³

1.2. Tartalom

- Dolgunkat tovább nehezíti, hogy nincs egységes elméleti kerete a közpolitikának. Inkább mozaikos, pragmatikus megközelítések találhatóak egy-egy más társadalomtudományi diszciplínán belül, annak keretében próbál egy-egy témára reflektálni a kutató; ahogy például a szociális munkán belül az állam részvételének kérdése vagy az állami intézmények minemősége. Maga a szociális munka ugyanis „semleges”, a gondozás szakszerűsége például intézményi típustól független.
- Általában és leginkább két területen található erőteljes önállósodás a közpolitikai elmélet szempontjából. Az egyik a politikatudomány, a másik közigazgatás-tudomány. Az előzőekben már megkíséreltem az elhatárolódásokat megtenni. Most a kereszteződéseket kellene röviden bemutatni.

A politikatudományban a magyar terminológia szerinti **szakpolitikákban** megjelenő alternatívák bemutatása és elemzése a központi kérdés. Verbális-logikai eszközökkel

³Uo.: 30.o.

folyik a munka vagy az alternatívák bemutatását vagy az adott területen megjelenő politikai-intézményi aktorok motívumainak és térnyerésének/vesztésének megértését segítve. Ezek az elemzések ugyanakkor a miértre nem adnak választ, legfeljebb hatalmit – vannak csoportok, akiknek ez és ez az érdekük és ezt kiharcolják. Ezzel a problémát visszavezetik a politikai rendszerhez.

A közigazgatás-tudományi megközelítés pedig magának a közigazgatásnak a korlátozottságát hordozza, különösen annak európai és magyar értelmében – a diszciplináris szinten is **mereven értelmezett** „hatalom-megosztási elméletben”. Ahogyan a valós társadalomban el kell választani a döntéshozói, végrehajtói és bírói hatalmat, úgy az elmélet szintjén is. Az egyesült államokbeli megközelítés ennél rugalmasabb, már igen korán együtt kezeli legalább az első kettőt. A harmadikkal ő is csak szervezetelméleti szinten foglalkozik (Tipikus problémaként az ügyhátralék kezelésének megoldásával kezdték a húszas évek végén.).

- Külön kell foglalkoznunk a **közgazdaságtannal**. A mi számunkra egy különös tudomány, mert maga egyrészt rendelkezik átfogó egységes elmélettel, de sok közgazdasági témában ez az elmélet eszközként szerepel ahhoz, hogy adott problémát megoldjon a saját rendszerében. Tipikusan ilyen az állami szerepvállalást értelmező és bemutató ismeretanyag. Tipikus címek ebben a műfajban – mikroökonómia a közpolitika elemzésben. Hasonló ez ahhoz, ahogyan a mikroökonómia megjelenik a biológiában, értelmezve például az ökoszisztémát. Az alap mindenütt a módszertani individualizmus alapján – az egyes egyén a cselekvő és nagyobb egység csak aggregátumként jelenik meg - a szűkös erőforrások sokcélú elosztásának optimalizálása.
- Talán nem véletlen, hogy éppen ezért alakult ki az első átfogó és egységes elméleti keret kísérlete közgazdasági alapon és az amerikai hagyományokat követve. A szakirodalomban ezt **Weimer-Vining kettős teszt** elméletének nevezik. Neoklasszikus – és nem keynesiánus! – alapon értelmezi és igazolja a köz gazdasági beavatkozásának szükségességét, majd a „public choice” iskola eredményeire támaszkodva értelmezi a beavatkozás mértékét és a beavatkozás eszközeit (módszerek és intézmények egyaránt) is, majd a döntéselmélet módszertanával fogalmaz cselekvési alternatívákat, ez utóbbiba beleértve a stakeholderek és motivációjuk és erejük feltérképezését. Látható, hogy inkább döntési-előkészítési láncolatként fogalmazódik meg mindez – tanácsadói

tevékenységként⁴ Ennyiben e megközelítés gyengeségét is láthatjuk, de ez nem von le semmit a kísérlet értékéből.

Persze az egésznek van egy kis technicista éle. A szerepüket csak az alternatívák megfogalmazásában látják csak, a döntés itt is politikai jelenség.

A mögöttes társadalomelmélet pedig a mikroökonómia társadalomképe – a tiszta szabadversenyos piacgazdaság társadalma, a nagyjából azonos erősségű állampolgárok szabad szerződéses rendszere a hatékonyság jegyében éjjeliőr állammal, amely persze csak ideáltipikusnak tekinthető – innen a közpolitika értelmezhetősége.

- Mindazonáltal létezik egy mögöttes politikai tartalma is ennek a megközelítésnek. A politikai hatalmi kérdések kimondatlan **alárendelése** a közpolitikai tartalomnak. Nem elég csak annyit mondani, hogy a „politika a közügyekkel való foglalkozás”. A tisztán hatalmi kérdések is közügyek. Ugyanakkor ahol túlzottan fontos a hatalmi elem, ott a közpolitikai eredmény szegényes és töredékes marad. Másik oldalról viszont a közpolitika nem lehet eredményes egyértelmű döntési kompetenciák híján, azaz a döntéshozatal bonyolult intézményrendszere nélkül, ahol létezik az alá- és fölérendeltség. Így e két önálló szereplő együttműködése a társadalom élete. Az utópiákat, persze sohasem zárhatjuk ki a gondolkodásból.
- Mindennek operacionalizálása szükséges. Erre eddig még nem igen került sor. Az új közmenedzsmet (NPM) esetében már vannak sikeres kísérletek a dimenziók és a azok mérőszámainak értelmezésére, de ezek az eredmények csak alapok lehetnek, közvetlenül nem használható számunkra.

2. Nemzetiség

2.1. Nemzeti társadalomtudomány – polity dimenziók vagy más

- A fenti elhatárolódások tárgyunk egy részét értelmezik, a közpolitikát. Ugyanakkor hatással vannak tárgyunk másik részére is, nevezetesen a magyar jelzőre. Tudjuk, hogy itt még veszélyesebb vizekre evezünk és a gondolati megosztottság még nagyobb, mint a fenti területen, de nincs más választásunk.

⁴ Uo.: 27.o.

- Ismét a polity problémákkal kell kezdeni, hiszen itt könyvtárnyi irodalommal találkozhatunk, bármerről is próbáljunk közelíteni a kérdéshez. Egy-egy állam egy-egy önálló polc e könyvtárban. A kormányzati és politikai rendszerbeli intézménykomplexumok leírása azonban, mint láttuk az előzőekben nem jelent még közpolitikai különbségeket is. Pontosabban nem tudunk arról semmit. Ugyanakkor rögzíteni kell, hogy ezekben a leírásokban van egy számunkra fontos elem, nevezetesen az, hogy a politikai határok között értelmezett nemzet intézményeit rögzítik és elemzik ezek a munkák. Ebben a formában válik döntővé a polity megközelítés, mint egy adott intézményrendszer hatóköre, amit átlépni soha nem is tud. Ha más földrajzi területekre is kiterjeszkedik, úgy akkor mindenképpen módosul, mint és elsősorban hatalmi túlsúlyos entitás és éppen ez a hatalmi túlsúly változtatja természetét – valamifajta birodalmi struktúrává például.
- Ugyanakkor jól látható, hogy mégis azonos kategóriákkal írható le majd minden esetben az adott **nemzeti intézményrendszer** és ritkán, korábbi viszonyok túléléséért kerül be a leírásba egy-egy *coulur locale*, különösen az úgy nevezett harmadik világban. E leírások közössége elsősorban a modern parlamentarizmus intézményrendszerének azonosságában lelhető fel, illetve bizonyos államszervezési tények rögzítésében. Nem tagadható, persze ebben korábbi tudósok fogalomteremtési munkássága, de a modernizmus térnyerése sem, ha formális is ez a térnyerés.
- Tartalmilag persze már a modern politikatudomány kezdeteinél élés különbség tétetik a fentiekben túl megvilágítható „nemzeti” különbségekről. Nevezetesen a **keleti és nyugati világ** politikai különbségéről beszélnek, amely különbségtétel a nyugati társadalomtudomány egyik közhelye, ha konkrét értelmezése már kicsit szublimálódott. Montesquieu is már ebben a dimenzióban értekezik az empirikus nemzeti politikai különbségekről. Ma ez inkább az értékek, a politikai kultúra fogalmával járható körül és a parlamentarizmus közös szervezeti sémáiban megtalálható hatalmi problémákról szól. Ennyiben túl is lép a polity világán.
- A polity elemzés is hordozhat ebből a szempontból kategóriateremtő elemeket, ha ki tud mutatni olyan szereplőket, akik ugyan elemei a parlamentarizmusnak, de politikai jelentőségük mégis jelentősebb szokásos szerepüknél. Ilyen például a hadsereg a politikai rendszeren belül, vagy a latifundiumok tulajdonosai a szociológiai megközelítésben. Mindez persze már hatalmi elemzést, így a tágabb politikai rendszer jellegű megközelítést

feltételezi a kategorizálásban. Ez azonban nem nemzeti sajátosság abban az értelemben, ahogyan azt használni szokták.

- Nemzeti sajátosságként inkább az azonos társadalmi alapokon belül megjelenő különbségek rögzíthetőek. Demokrácia, de ilyen –olyan sajátosságokkal. Legalábbis szeretnénk így gondolni. Mások inkább egy elkülönült világban látnák e különbségeket, mi itt most nem követjük őket. Számunkra a demokrácia/diktatúra és a parlamentarizmus/államszervezési módok dimenziói elég alapot hordoznak elemzésünkhöz. Mindez persze keretként, ahogy azt már korábban rögzítettük. A valós kategóriák, ha vannak, ezek után keletkeztethetőek.
- Végül nem tekinthetünk el a nemzetköziesedés dimenziójától. A leírások egyben mintákat is jelentenek mások számára és követhető sémát adnak. Ahogy az alkotmánybírák is egyre inkább egymásra figyelnek, semmint nemzetük alkotmányának írott betűjére. De ez már egy másik történet.

2.2. Nemzeti társadalomtudomány – egyes és általános, az empiria csapdája

- A nemzeti rendszerek összehasonlító vizsgálata mindazonáltal mégis kényszerít **egyfajta kategorizálásra** és nagyobb egységek képzésére, az egyes nemzeti rendszerek közös pontjainak a megtalálására. Másrészt az is nyilvánvaló, hogy az adott nemzeti rendszerhez egyre közelebb kerülve egyre több helyi sajátossággal találkozunk, és innen nézve már megszűnik az egyértelműség egyes rendszerek minősíthetőségében. Jól példázza ezt a szociális rendszerek összehasonlító vizsgálata.
- Itt érkeztünk el az első, már a mi számunkra is releváns kérdéshez. Milyen különbségek esetén lehet arról beszélni, hogy két ország két külön kategóriát képez adott sajátosságok mentén és a különbségek akár minősíthetőséget is hordoznak mint két faj elkülönítését.
- Különösen annak a tapasztalatnak a fényében, hogy néhány **nagy nemzet** társadalomtudománya nem igen foglalkozik azzal, hogy mi az elméleti és mi a saját rendszerének jellemzője. Beszél a saját országáról-nemzetéről és ha eközben találkozik elméleti problémákkal azt használja és kifejti anélkül, hogy különösebben próbálna nemzeti kategorizáló elméleteket is csinálni mellé és nemzetközi összehasonlításokat különösebben igénybe venni. Sokan ezt egyfajta imperializmusként értelmezik, ezt a megközelítést mi nem követjük.

- A szervezetelmélet **nemzeti kultúra hofstede-i értelemben** vett rendszer– a társadalom valamennyi létszférájában beépült, kollektív tapasztalatát kikristályosító értékrend – ebben a kérdésben jól operacionalizált kiindulópontot is biztosít számunkra.

3. Magyar közpolitika

3.1. A harmadikság – Szűcs inspirációk

- Tárgyunkhoz, a magyar közpolitikához közelítve elsőként talán érdemes foglalkozni a **korrupció**⁵ jelenségével, mint sajátos magyar jellegzetességgel. Általánosan elfogadott állítás ugyanis, hogy a korrupció a közpolitikának olyan jelensége - a teljes közpolitikai mezőnek, nem csak a közigazgatásnak -, amely annak tartalmát, sőt minőségét is jellemzi. Ebben a tekintetben Magyarország mindig is jól meghatározott helyen állt, mondhatjuk évtizedek óta. Ez a helyezés rosszabb, mint a fejlett piacgazdaságokra jellemző, de jobb, mint a világ fejletlen területeit besoroló.

Kérdés az, hogy lehetséges-e tipizálási dimenzióként is felfogni a korrupciós jelenséget? Jelenleg nem tudok olyan vizsgálatról, amely ebben a tekintetben tipizálna, a megjelenő nyilvános listák, nemzetközi helyzetjelentések inkább egy olyan sorba rendezést mutatnak, amely inkább ugrásmentes skálaként értelmezhető. Ebben pedig kategória határokat meghúzni igen kockázatos, könnyen támadható módszer. Ezt tudva, mégis azt mondanám, hogy létezik egy alacsonyan, egy közepesen és egy erősen fertőzött országcsoport, és Magyarország a közepesen fertőzöttek közé tartozik. Ez a hármasság pedig felidézi számomra Szűcs Jenő nevét és munkásságát.

- **Szűcs Jenő** Európa három történeti régiójáról beszélt hason című munkájában. nem a világról, mint én a korrupciót érintve, de a konvertálás könnyen megtehető a már említett eszmetörténeti hagyomány alapján, ahol Kelet és Nyugat szembeállása az egyik fő rendező elv.

Szűcs Jenő a kettő közé helyezi el Közép-Európát, önálló entitásként, de nem függetlenül a két szélső ponttól. A közép itt egyfajta átmenetet képez Nyugat-Európa érték- és intézményvilága valamint Oroszország vad, gyakran terrorisztikus diktatúrájának realitásai között. Nyugathoz kapcsolódna, amely a polgári értékrend és demokrácia

⁵ Lásd az irodalomjegyzék Index cikkét.

mintáit mutatja, de „génjeiben” túl sok keletre húzó hajlam található. Ez önálló és specifikus érték- és intézményvilágot teremt.

E modellnek több fajta olvasata lehetséges a komp- és közvetítő szereptől a rendszerhibákként értelmezhető sajátosságokként, de mindegyikben közös a Nyugat mintaként való értelmezése. Magam a semlegesebb megfogalmazásokhoz állnék a vizsgálódások alatt közelebb, amely szerintem mindig is a döntő többségét jelentette a közpolitikai aktoroknak Magyarországon, akik vagy mintaként követték az általuk nyugatiként értelmezett értékeket vagy annak egy típusaként megélve a magyar valóságot.

- Bár nem tagadható a Szűcs Jenő által leírtak konkrét, napi politikai üzenet-jellege sem, de a kísérlet azért jóval túlmutat ezen. Úgy gondolom, hogy bázisán érdemes vizsgálódni és a magyar sajátosságokat is értelmezni. Annál is inkább, mert a már sokan idézett közigazgatási modernizációs vizsgálatok is inkább fokozatokról vagy kettősségről beszélnek csak, hármasságról nem. A kettősség értelmezésében klasszikusnak tekinthető ma már **Putnam (Robert D.)** olasz közigazgatásról szóló munkája. A kettősséget ő Olaszországban találja meg, azaz egy nemzetben belül, a hagyományos észak-dél elkülönülés mentén. Elemzésében túlmegy a nemzeti kulturális sajátosságok szokásos elemzésén – ilyet nem is tehetne! -, és a bizalom mikéntjét és mértékét tekinti kulcstényezőnek a közpolitikai intézmények magas teljesítményben, mindezt kellően operacionális módon bizonyítva. Észak-Olaszország a nyugat, és Dél-Olaszország a despotikus kelet, miközben Olaszország unitárius állam, mind polity, mind politics szinten azonosnak tekinthető a két fele. A különbség a társadalom mélyebb rétegeiben jelentkezik, mégpedig Putnam szerint a történelmi régmúltban, még az első ezredforduló előtti időkből.

Mégis megkockáztatnám, hogy Dél-olaszország esetében mégis inkább egy harmadik típusal találkozunk. Még ha a közpolitikai aktorok attitűdje „feudális” és klientúrába szervezeten lépnek fel, mégis egyfajta demokratikus közegben kell működniük, ami gyakran visszaüt és átfórmál. Természetesen nem állítom, hogy ez a harmadikság ugyanaz, mint a Szűcs által leírt magyar harmadikság. Módszertanilag azonban jelzi a harmadikság lehetőségét.

- Mindezek után nem kerülhetjük meg a kérdést, vajon szégyelljük vagy dicsérjük harmadikságunkat. A válasz részben függ attól, hogy mit találunk az elemzés végén.

Ugyanakkor a fenti megfogalmazások inkább arra utalnak, hogy megszabadulni kellene tőle.

Kutatási magatartás kérdéseként is értelmezhetjük a problémát. **Semleges** lehet-e a harmadikság tekintetében a kutató? Szűcs Jenő nyilvánvalóan nem az, de így alkot maradandót. Putnam viszont inkább az, még ha a demokrácia feltételeiről is vizsgálódik, amely semlegesén vagy elfogultan egyaránt feltehető kérdés.

- Végző soron kíséreljük meg előnyünkre fordítani a dolgot. Tegyük fel úgy a kérdést, hogy **a harmadikság megőrzendő erény vagy megszüntetendő hiányosság**. Erre a kérdésre mind Szűcs, mind Putnam egyértelmű választ adna, mi azért őrizzünk meg némi kételyt ezen egyértelműség iránt, mert a világot nem megerősokolni akarjuk, hanem működtetni.

3.2. Tapasztalatok⁶

- Valójában **kevés** a fogódzó, ha olyan vizsgálati eredményeket keresünk, amelyik kiinduló pontként szolgálhat számomra. A következő lista távolról sem tekinthető teljesnek, inkább személyre szabott, de a törekvéseket talán tükrözi.
- Igazában csak a nemzetközi **közigazgatási reformfolyamatok** elemzésénél találkozunk operacionálisan is értelmezhető vizsgálatokkal és eredményekkel. A közpolitika egésze még nem eleme ilyen vizsgálatoknak, illetve külön a politikai rendszerek összehasonlítása lehetne itt segítségünkre, de ennek is korlátozott a relevanciája az előző rész indokai alapján. Ebben a körben a legfőbb tanulság, hogy ez kissé döcögősen halad. Vannak eredmények, de nem vagyunk az élvonalban. Még mindig erős a hatásköri átrendezés reformfolyamat címén, ebbe beleértjük az aktuális kormányváltási átrendeződéseket is.⁷ E vizsgálatok fő problémája, hogy maguk a reformfolyamatok szerepelnek referenciaként. Ugyanakkor már ma is erősen megkérdőjeleződik ezeknek a mechanizmusoknak az értelme – gondoljunk a PPP-vitákra, nem csak Magyarországon, hanem a az egész világon. Éppen ezért ma már ezek a vizsgálatok mintha kimerültek volna.⁸ Mi pedig tele vagyunk félbemaradt reformokkal.

⁶ E részben, jelen műfaj szabályai szerint nem tudok részletesen okadatolt, irodalommal részletesen alátámasztott megállapításokat tenni. Ez a további kutatás feladata. Jelen esetben a „szakértői megkérdés” módszerét használom, ahol magamat tekintem szakértőnek, kissé talán túlzóan.

⁷ Lásd a Verebélyi cikket.

⁸ Az irodalom itt igen széles. Lásd e cikk rövid irodalomjegyzékét. Természetesen a kutatás további része lesz, hogy lehető teljes összefoglalást próbáljunk adni.

Módszertanilag érdekes kérdés, hogy lehet-e mérni ezt a félbemaradottságot és tipizálni egy nemzetközi összehasonlításban.

- Egy konkrét és mért magyar sajátosságot mindenképpen érdemes továbbgondolni. Ez a magyar közigazgatási továbbképzéstől való elvárások tartalmáról szóló vizsgálatok eredményeiből olvasható ki.⁹ Nevezetesen az derült ki, hogy a magyar hivatalnokok elsősorban a jogban akarnának elmerülni továbbképzések kapcsán. Ez az orientációjuk szignifikánsan különbözik mind a nyugat-európai, mind a közép-európai kollégáiktól. Utóbbiak számára szélesebb a paletta – menedzsment ismeretek, gazdaságiak, stb.

Talán már előzetesen is kiterjeszthetjük ezt a tételt abban a formában, hogy maga a magyar közpolitika egésze is jelentősen **jogfüggő**, egészében függ a jogi gondolkodástól – a törvényhozást akarja mindenki befolyásolni, a jogait keresi mindenki megoldás helyett, stb.¹⁰

- **Udvariatlan megjegyzések** alatt foglalhatóak össze azok a cikkelemek, amelyek az egyes tudományos cikkek részleteiben találhatóak. Legyen bármi a témájuk, mármint a közpolitika körében, mintegy alapszerkezetnek tekinthető, hogy leírják egy jelenséget, elemzik azt az irdalom és az empiria eszközeivel, majd kissé keserű és morgolódo megjegyzéseket tesznek az érintett magyar viszonyokat illetően. A tudománynál tartva, az ilyen megjegyzések gyakori eleme az információhiány, az érintett közpolitikai szereplők az elzárkózása a dokumentumok és belső előtanulmányok elemzés számára való átadásától, elsősorban persze viták és a kudarcok titkolása, a rossz színben feltüntetés elkerülése céljából. Ilyennel más országokban alig találkozunk. Hangsúlyozni kell, hogy itt nemcsak a közhivatalnokokról van szó, még akkor is, ha ismét csak elsősorban a közigazgatási kutatásoknál találhatunk sok ilyen megjegyzést.
- Szintén a tudományos problémák között kell megemlíteni a **mérés hiányát** a közpolitikai kérdésekben. Elsősorban a hatékonysági, eredményességi mérésekről van szó. A nemzetközi folyóiratok tele vannak ökonometriai elemzésekkel ebben a témakörben.

⁹ Lásd Gajdusчек – Hajnal.

¹⁰ Engedtessék meg, hogy legalább lábjegyzetben reflektálhassak a 2010. évi Politológus Vándorgyűlés Közpolitikai szekciójának egyik e tárgykörben releváns előadására. Gajdusчек György elméleti modell szinten is megfogalmazta ezt a problémát a köztisztviselők sokirányú vizsgálatával. Nevezetesen „jogias” és „közpolitikai” modellt fogalmazott meg. A jogiasság a jog egyfajta egyeduralmát testesíti meg a gondolkodásban, míg a közpolitikai a komplexebb szemléletmódot. Úgy gondolom, hogy ez egy fontos eredmény minden szempontból, különösen empirikus bizonyítottsága miatt. Talán a közpolitikaiság fogalmát kellene átnevezni e dolgozat szempontjai miatt, inkább szervezetelméleti vagy menedzsmentális megközelítésre. A közpolitikaiság is persze használható, ha ezt úgy értelmezzük, mint a komplex közpolitikai megközelítés végrehajtási hatalmi ágba való specifikumát.

Nálunk csak elvétve készül ilyen néhány igen elkötelezett kutató érdeklődésére számot tartó ügyben.

Tudom, a társadalomtudományban mérésenként értelmezik a szociológiai felméréseket és tipizálást is. Ezekből is kevés van azonban magyar közpolitikai ügyekben. Ezek majdnem mindegyike inkább közvélemény-kutatási jellegű, amely a politikailag-hatalmilag győztes alternatívát akarja megtalálni, további elemzésre nem alkalmas.

Bár e probléma lehetne mellékes szempontunkból, de mégis jelentős, mert pontatlanságra, pongyolaságra utal, a közpolitika minőségének közepes jellegére, kiválóságról így aligha beszélhetünk. Lehet-e ez típusképző elem? További vizsgálatok dönthetnek csak ebben a kérdésben.

- Korábban már hivatkoztunk a magyar **közpolitika töredezettségére**. Pontosabban vizsgálódva, ez alatt azt értjük, hogy kifutatlan közpolitikai programok torlódnak egymásra, betokosodott viták és vitapartnernek állnak gyakran egymással szemben egy-egy szakmai területen, kioltva egymás hatását. Valami történik persze, de az eredmény kétséges. Gondoljunk csak arra, hogy milyen a magyar népesség **egészségi állapota**. Ismét nem csak a fejlett piacgazdaságokhoz képest, de a szomszédjainkhoz képest is rosszabb helyzet a várható élettartamban mérve. Ennek oka bizonyos betegséges nagyobb elterjedtsége, mortalitása. Több országban sikeres programok zajlottak évtizedekkel ezelőtt például az szív- és érrendszeri betegségek ellen. Tulajdonképpen az összes ott használt közpolitikai-szervezeti elem megtalálható nálunk is, de a helyzet mégsem javult. Néha kampányok indulnak, de hamar kifulladásra hagyva közpolitikai-szervezeti törmelékeit. A példa azért is figyelemre méltó, mert átnyúlik politikai rendszereken. Az idézett programok a hetvenes években zajlottak, mi is már akkor tettünk kísérletet adaptálására, de az ügyben máig alig haladtunk előre, dacára a több különböző színezetű politikai aktor által vissza-visszatérően meghozott döntéseknek.

3.3. Stratégiák és hipotézisek

- Kutatási stratégiában gondolkodva, lényeges kérdésként kell ismételt felvetnünk azt, hogy vajon a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok fokozatosságát vagy az azokból kiszűrt típusokat – például faktoranalízissel - tekintsük-e releváns osztályozási

szempontnak. Ebben az értelemben persze egy ország is lehet típus, de gondolhatunk országok egy csoportjára is típusként. Korábbi fejezetekben mindkettőre találtunk példát.

Talán a biológiát hívhatjuk itt segítségül, az **evolúció típusalkotó** folyamatait. Ebben az esetben egy változás nem csak új fajt teremthet, hanem új törzseket is. Ez pedig eldönthetetlen. A társadalomtudományok vizsgálódásából ez a mozzanat hiányzik. Itt csak új fajok vagy új fejlettségi fokok keletkeznek, ahol a fejlettségi fokbeli különbség úgy képzelhető el, mint a gyermek és a felnőtt viszonya. Ugyanakkor elfejtik, hogy a gyermekből nem csak egyfajta felnőtt lehet, hanem nagyon sokféle. Ugyanígy egy társadalom adott fejlettségi foka is több kimenetű – már ha ilyen fejlettség értelmezhető. Az evolúció típusalkotása alapján egy ökoszisztémában élhet a fejlettebb és a fejletlenebb törzshöz tartozó faj, és fejlődhet is a maga módján akár tömegében, akár új fajt létrehozva. Putnam ebben az értelemben csak a törzsekkel foglalkozik, míg Szűcs Jenő átmeneti formákat is megfigyel, Hofstede pedig már kezdi felhasználni a fentieket.¹¹

- **Hipotézis 1.: Kissé mintha arra hajazna a magyar közpolitika, hogy egy fejletlenebb törzs fejlődőképes faja lenne.** Egy sas soha nem szállna eséllyel harcba az oroszlánnal, de egy macskát biztos elijeszt, a kecskét meg el is viszi.¹²

Ez egyben talán válasz is lehet arra a dilemmára, amelyet sokan úgy fogalmaznak meg, hogy húsz évvel a rendszerváltás után érdemes-e még a transzformáció kérdéseivel foglalkozni.

Másrészt nem nehéz a történeti kontinuitást kimutatni. A reformkor szerzői, a kiegyezés utáni időszak közírói nem festenek jobb képet a magyar közpolitikáról, mint napjaink szerzői. Ebben némi szakadást jelent a Rákosi-korszak szovjetizálása, ahol a nyílt párttotalitáriánizmus jelentette a közpolitikát céljaiban, folyamataiban és intézményeiben, kísérletet téve egy új, szerencsére hosszútávon életképtelen törzsi forma meghonosítására. Összességében legalább kétszáz éves folyamatról beszélhetünk.

Mindeközben igen erős a vezérelvű politizálásra való hajlam, a politikai élet erős centrális kontrolja rejtettebb vagy nyíltabb formában. Ebben az értelemben a hatalmi szempontok erősek, nem feltétlenül előzik a közpolitikai szempontokat, de az utolsó szó mindig a hatalomban maradás érdekei szerint fogalmazódik meg.

¹¹ Persze a társadalom nem az élővilág, hiszen mégis csak egynemű entitás – emberekről van szó. Ráadásul a nemzetköziesedés egyre inkább homogenizál közpolitikai szinten – átvett jogosultságok és intézmények formájában.

¹² Remélem, a biológusok is megerősítik ezt.

- **Hipotézis 2.: Szerepek.** A továbbiak ismét csak nem a kimerítő okadatolás után megfogalmazott tételek összefoglalása, hanem a szubjektív, szakértői megfigyelés eredményei, gyenge hipotézisek, az előző kibontásaként. E körben a tipológia képző fő dimenziók a nyugatias értékrend és a helyi viszonyok közötti reflexió.
 - **Reformatáknak** nevezem mindazokat az aktorokat, akik váteszes hevülettel próbálják a változásokat képviselni. A maradiság-haladás dimenzióiban látják a többieket, természetesen a „haladó világ” mintáit követik mint értéket.
 - A **felmutatók** szelídebb reformaták. Nem kényszerítenek, nem pörölnek, de nem is fogadják el a helyi normákat. Személyiségüktől függően mozognak a helyi viszonyok között példát mutatva vagy alkalmazkodva konkrét célja érdekében.
 - A **pragmatikusok** egyfajta üzleties módon fogják fel a közpolitika-alkotást. Adott viszonyok között kell optimalizálni a célokat és az eszközöket. Van ideológiai képe a nyugatiaságról, de közönyös iránta a valós cselekvésben.
 - **Szakértők** azok, akik egy-egy szakpolitikában mélyülnek el, annak diszciplináris hátterében, és ott valóságos „technikai tudásra” tesz szert, akár a tudományos minősítés szintjén is. Egyéb kérdésekben nem nyilvánít véleményt. Különösen erős volt ez a késő kádári időszak közigazgatásában. Ma sokan ezt a pozíciót kívánják felvenni a politikai arénában is.
 - A **benneélők** egyfajta külső világgént élik meg mindazt a vitát, amelyik a politikában zajlik. Elfogadók és végrehajtók, mint sem kezdeményezők. Vérmérsékletük szerint hajtják magáncéljaikat vagy attól is tartózkodnak.
- **Hipotézis 3.: Magatartások.**
 - A „mit tehetnénk, **mi kicsi nép**” attitűd kétfelé is hat. Részben a reform érvelésének alapja (ideértve a kádáristák 56 utáni érvelését éppen úgy, mint a mai reformatákét) ez, részben a benneélés ideológiája is. A feladat azonban éppen az, hogy az alkalmazkodásban találjuk meg a magunk útját, a valós helyi korlátok közötti optimalizálást az elfogadott célok érdekében.
 - A **politikai marketing** felértékelődik a közpolitikai vita rovására. A széleskörű, mély közpolitikai vita hiánya egyébként is ma már közhelyes jellemzője a magyar rendszernek. A politikai képviseleti aktorok és az állampolgárok közötti közpolitikai vitafolyamat, amely egyaránt tartalmaz ajánlatokat a képviselők felől és önálló véleményeket a bázisról, nem nyugatias környezetben könnyen

helyettesítődik a politikai marketinggel, az ajánlatok túlsúlyával, egyúttal a hatalmi szempontok előtérbe kerülésével. A reklám végül is eladás és nem párbeszéd, azaz a hatalomban maradás eszköze, nem az optimalizálódásé (az üzleti életben is!).

- A **nép lenézése** több aktornál megfigyelhető, ha különböző motivációk miatt is. A reformata számára ez szinte automatikus jellemző. De a benneélők is viselkedhetnek így, mint az állam hatalmát megtestesítő közhivatalnokok.
- A **lustaság, nemtörődömség** szokásos érv mind a politikusok, mind a közszolgák ellen. Minden közgazdasági érvelés az államtalanításra arra épül, hogy az állami szereplők lusták és nemtörődőek, néha a lopást is szemükre vetik. Empirikus vizsgálatok nem mutatnak nagyobb mértéket ezekben a magatartásokban a köz és magán szféra munkavállalói között. Léteznek persze nemzeti munkakulturális különbségek és ösztönzési hiányosságok. Itt ismét hivatkozhatunk Putnamra, ahol a kliensrendszerű közpolitika nem kevesebb munkát jelent, hanem eltérő orientációt: a patrónus érdekét kell teljesíteni, nem a közösségét. Ez, természetesen a köz oldaláról lustaságnak látszik.
- Végül az egyik legjobban elemzett magatartás az állampolgárok **csoportosulási hajlamának** alacsony szintje. A magyar és a nemzetközi kutatások erős individualizációt mutatnak, az egyéni kiutak keresése a konfliktushelyzetekből, az esetleg mégis létrejövő összefogásokból való gyors kilépést napi, rövidtávú érdekek mentén. Így nehéz érvényes és hatékony közpolitikát kialakítani, szintén Putnam igazolása alapján.
- A hipotézisekből kibontakozó összkép talán negatívabb, mint szerettem volna. Remélem, a további vizsgálatok több optimizmushoz vezetnek és ez az összefoglaló inkább az eddigi kissé depressziós magyar hangulatot tükrözi, mint a valóságot.

Felhasznált irodalom

- Gajduschek, György és Hajnal György (2003):* Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, Budapest: LGI Publications
- Hajnal, György (2005):* Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében, értekezés, PHD, Budapest BCE
- Hofstede, Geert H. (2001):* Culture's consequences. Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations, Thousand Oaks, CA: Sage
- Index:* Nőtt a korrupció Magyarországon, 2008. szeptember 23., kedd 15:13
- Putnam, Robert, D.- Leonardi, Robert – Nanetti, Raffaella Y. (1993):* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton Univ. P.
- Szűcs, Jenő (1983):* Vázlat Európa három történeti régiójáról. Gyorsuló Idő, Magvető, Budapest.
- Verebélyi, Imre (1998):* Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól, Magyar Közigazgatás. 6. sz.
- Weimer, D.L. – Vining, A.R. (1999):* Policy Analysis, Prentice Hall, New Jersey
- Zupkó, Gábor (2002):* Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Budapest: Századvég

*Pócza Kálmán doktorjelölt,
Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem*

Referendum a képviseleti demokrácia megújításáért? Brit lépések a közvetlen demokrácia felé¹

A 2010-es brit választási kampányban a pártok egyik legfontosabb célja egyértelműen a választók bizalmának helyreállítása és visszanyerése volt. A képviselői juttatások körül kialakult botrány, az utóbbi két évtizedben megfigyelhető alacsony választási részvételi hajlandóság, a pártok taglétszámának radikális csökkenése mind azt mutatta ugyanis, hogy a képviselők elvesztették választóik bizalmának nagy részét.

A kampányban éppen emiatt esett sok szó egy olyan referendum megtartásáról, amely a választási rendszert reformálná meg. A kérdés két dolog miatt érdekes: egyrészt azt a lehetőséget villantotta fel, mintha a *képviseleti* demokrácia válságát a *közvetlen* demokrácia elemeinek bevonásával kívánnák leküzdeni, másrészt pedig a brit képviseleti rendszer két legrégebbi, és a hetvenes évek elejéig csak ritkán megkérdőjelezett alapelmét, a többségi *választási rendszert* és a parlament szuverenitásának sokak szerint ellentmondó *népszavazás* kérdését kapcsolta egybe.

Jelen tanulmány alapvetően két kérdésre keresi a választ: egyrészt annak járok utána, hogy milyen érvekkel próbálták alátámasztani a referendum intézményének bevezetését Nagy-Britanniában, másrészt azt vizsgálom, hogy vajon a közvetlen demokrácia egyik intézménye alkalmas-e arra, hogy segítségével kilábaljon a brit képviseleti rendszer a bizalmi válságból? Az első kérdésre válaszolván megkülönböztetek majd *pragmatikus*, *demokratikus*, *liberális* és *restitutív* érvet, míg a második kérdés kapcsán arra jutok, hogy az angol alkotmány kodifikátlansága miatt a referendum intézménye csak nagy nehézségek árán válhatna a képviseleti demokrácia megújításának eszközévé.

A tanulmány első részében röviden összefoglalom, hogy a pártok miként tematizálták a 2010-es kampányban a referendum kérdését, a második részben megvizsgálom, hogy volt-e

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

előzménye a referendum bevezetéséről szóló mostani vitáknak, a harmadik részben pedig tömören megfogalmazok egy lehetséges választ a közvetlen demokrácia gyógyító hatásával kapcsolatban.

1. A 2010-es brit választási kampány főbb elemei

A brit képviseleti rendszerről egyre többen állítják azt, hogy válságban van. Ugyan az 1970-es évekig a politikai stabilitás és a jól működő politikai rendszer mintaországának számított az Egyesült Királyság, ám a század utolsó harmadában, s méginkább a 21. század első évtizedében egyre többen kezdtek el beszélni a brit politikai rendszer válságáról.² Ma már ott tartunk, hogy nemcsak a választópolgárok és a politikatudósok beszélnek bizalmi deficitről, hanem maguk a képviselők és a politikusok is. A válság először a politikai aktivitás legfontosabbjának tartott választási részvételen volt érezhető.³ Azt ugyan nem mondhatjuk, hogy sajátos brit jelenségről lenne szó, hiszen a parlamenti választások kapcsán Nyugat-Európa több országában is megfigyelhető ez a jelenség – igaz (Franciaországban vagy Németországban) sokkal kevésbé drasztikus módon. Hasonlóan erőteljes létszámcsökkenés figyelhető meg viszont az angol pártok tagságában is, igaz ez a csökkenés az 1950-es évektől kezdődően folyamatosnak tekinthető.⁴ Ugyanakkor bizonyos felmérések azt mutatják, hogy az emberek nem a politikától általában, hanem a parlamenti választásoktól és a pártoktól fordultak el leginkább. A képviseleti rendszer válságára hivatkozók továbbá felhívják a figyelmet arra, hogy a bizalmi válság kialakulásához nagyban hozzájárult a képviselői juttatások körül 2009-ben kialakult botrány is. De vajon milyen módon próbálnák meg orvosolni ezt a bizalmi válságot a brit pártok?

A három nagy pártnak különféle elképzelései vannak a politikai rendszer átalakításával kapcsolatban, ám abban mindhárom párt egyetért, hogy a bizalom csak úgy nyerhető vissza, ha a választópolgár többször és mélyebben beleszólhat a döntéshozatali folyamatokba. A 2010-es választási kampány időszakából csak három példát szeretnék említeni erre: egyrészt a parlament működésének megújítására létrehozott ún. Tony Wright-

² Ilonszki (1993) 148ff

³ Míg az 1945 és 1992 közötti időszakban átlagosan a regisztrált választók kb. 75 százaléka ment el szavazni, addig 1997-ben már csak 71 százalékos, 2001-ben 59 százalékos, 2005-ben pedig 61 százalékos volt a választási részvétel. Ugyan 2010-ben a regisztrált választók 65 százaléka ment el szavazni, ám még ez is jócskán elmarad a nyugat-európai demokráciákban megszokott átlagtól. [Bogdanor (2009) 291ff]

⁴ A munkáspártnak 1950-ben 1 millió, a konzervatívoknak 2,8 millió tagja volt, manapság viszont a munkáspárt tagságát alig 150 ezerre, a konzervatívokét pedig 250 ezerre becsülik. [Bogdanor (2009) 292]

bizottság jelentésében arról írt, hogy a *petíciós jog szélesítése* révén meg kell könnyíteni a választópolgárok számára a parlamenti viták kezdeményezését. Másrészt a Konzervatív Párt választási programjában a *képviselők visszahívhatóságára* tett ígéretet, sőt ez utóbbit a Liberális Demokratákkal kötött koalíciós megállapodásban is rögzítették. A választások utáni helyzetet viszont az a pragmatizmus teszi még színesebbé, ahogy a konzervatívok a választójogi reformról szóló *népszavazás* kérdéséhez viszonyultak. Míg a választási kampányban éppen a Munkáspárt egyik legfőbb ígérete volt, hogy népszavazást írnak ki az ún. alternatív szavazási rendszer bevezetéséről, addig a választások előtt a konzervatívok egyértelműen elutasították a népszavazás lehetőségét is. A választások után kényszerhelyzetbe kerülve azonban a Konzervatív Párt és a Liberális Demokrata Párt koalíciós szerződésének egyik leglényegesebb pontja, hogy a közeljövőben népszavazást fognak tartani az alternatív szavazási rendszer bevezetéséről – igaz a konzervatívok szabadon kampányolhatnak a változás ellen. Ezen túlmenően még egy ponton megjelent a *referendum* kérdése a kampány során. A tory pártprogramban, majd később a koalíciós programban ugyanis rögzítették: mielőtt a parlament bármilyen további jogosítványt ruházna át az Európai Unióra, mindenféleképpen népszavazást tartanak a kérdéstről. Ezen néhány, kiragadott elem bemutatásából is látható tehát, hogy a közvetlen demokrácia különféle elemeinek (petíciós jog, visszahívhatóság, referendum) bevezetése vagy éppen használata révén próbálják meg megújítani a képviseleti rendszert az Egyesült Királyságban.

2. Referendumok a brit politikai rendszerben

Jelen előadásban a fentebb említett három példa közül csak a referendum kérdésére térek ki, mivel köztudott, hogy annak egyáltalán nem volt eddig helye a brit politikai rendszerben. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne tettek volna már korábban is kísérletet a referendum intézményének bevezetésére. Az első ilyen gondolat kísérlet még a 19. század végén jelent meg az angol alkotmány nagy ismerőjének, a parlamenti szuverenitás legjelesebb képviselőjének, Albert Dicey-nak a tollából.⁵

Dicey ugyan 1885-ben megjelent nagy művében, az *Intorduction to the Study of Law of Constitution*-ban még egyértelműen amellettt érvelt, hogy a brit politikai rendszer legalapvetőbb tulajdonsága a parlament teljes szuverenitása lenne, ám az *Introduction* 1915-

⁵ Dicey (1890) 504

ös, nyolcadik kiadásának előszavában már egyértelműen a referendum bevezetése *mellett* foglalt állást.⁶ Mi történt ebben a negyed században, ami arra készítette Dicey-t, hogy felülvizsgálja álláspontját? A 19-20. század fordulóján a választójog kiterjesztésével a politikai pártok szerepe egyre hangsúlyosabbá vált, miközben a parlamenti pártok frakciófegyelme is egyre jobban működött. Ennek köszönhetően a parlamenti többségre támaszkodó kormánynak az alsóházon belül nem kellett komolyabb ellenállásra számítania. Az alsóházi többség „választott diktatúrája” aztán az 1909-1911-es alkotmányos válságot követően teljesebben ki: a parlament két háza között a költségvetés elfogadása körül kialakult konfliktust ugyanis 1911-ben egy olyan törvény zárta le, amely megfosztotta a Lordok Házát a költségvetési törvényt illető vétőjogától, más törvények esetében pedig szuszpenzív vétőjogra korlátozta hatalmát. 1911-től kezdődően ezért a Lordok Házának ellensúlyszerepe szinte minimálisra csökkent, a parlament alsóházi többségével szemben immáron sem a király, sem pedig a Lordok Háza nem tudott megfelelő ellensúlyt képezni.

Éppen ezért a 19. század végén a legfőbb politikai érv a referendum mellett nem a nép politikai aktivitásának növelése, egy bizalmi válság leküzdése (*restitutív érv*) vagy éppen a népszuverenitás elvének teljesebb megvalósulása volt (*demokratikus érv*), hanem az alsóházi többség túlhatalmát ellensúlyozó intézmény kialakításának célja volt (*liberális érv*).⁷ Dicey a Lordok Házának az alsóházi többség zsarnokságával szembeni mérséklő-ellensúlyozó szerepét kívánta a referendum intézményére hárítani.⁸

Másrészről az 1909-1911-es időszakban felmerült annak lehetősége is, hogy a két ház konfliktusát is rendezhetnék referendum révén: felmerült, hogy a Lordok Házának vétőjét a kormány által kezdeményezett referendum révén lehetne ellensúlyozni⁹, hogy 200 parlamenti képviselő petíciója esetén a királynőnek ki kellene írnia egy referendumot adott kérdésben¹⁰, sőt komolyan fontolóra vették azt is, hogy egy kodifikált alkotmány részeként rögzítenék pontosan, milyen esetekben és kik lennének jogosultak referendum kezdeményezésére. Mindazonáltal ezek az elképzelések jól érzékelhető módon bizonyos konfliktusok feloldására

⁶ “The sovereignty of Parliament is (from a legal point of view) the dominant characteristic of our political institutions.” [Dicey (1927) 37]

⁷ Naívak lennénk, ha azt állítanánk, hogy Dicey-t tisztán liberális érvek vezették. Bogdanor részletesen leírja, hogy 1890 környékén és az 1909-1911-es válság idején milyen *pragmatikus*, napi politikai eseményekhez kötődő megfontolások vezették Dicey-t, amikor felülvizsgálta álláspontját. [Bogdanor (1981) 22ff]

⁸ Dicey (1927) xcvi és c

⁹ Bogdanor (1981) 22

¹⁰ Bogdanor (1981) 25

szolgáltak, azaz a képviseleti rendszer rendkívüli, kiegészítő eszközeiként képzelték el a referendumpártiak is.¹¹

1911 után a referendum kérdése lekerült a brit politika napirendjéről és több mint hatvan éven keresztül fel sem merült ezen intézmény bevezetésének lehetősége. 1975-ben viszont immáron nemcsak vitatkoztak egy esetleges népszavazásról, hanem tartottak is egyet, mégpedig arról, hogy az Egyesült Királyság az Európai Gazdasági Közösség tagja maradjon-e. Ez a – népszavazás kezdeményezői szerint is – kivételesként kezelt referendum volt mindmáig az egyetlen országos referendum a szigetországban, ám látnunk kell azt is, hogy kiírására nem azért került sor, mert a képviseleti intézmények, legfőképpen pedig a parlamenti képviselőkben megingott volna a bizalom, vagy mert a választók politikai aktivitása túl alacsony lett volna (*restitutív érv*). Az ok egyszerű és *praktikus* volt: az ország és a parlament is mélyen megosztott volt a kérdésben, ráadásul a törésvonalak nem a pártok között, hanem a pártokon és szavazótáboraikon belül húzódtak. A referendum körül kialakult vitában senki nem hivatkozott a népszavazás kormányzatellenőrző vagy -ellensúlyozó szerepére (*liberális érv*), sőt a népszuverenitás elvére sem (*demokratikus érv*). A valódi ok a leblokkolt képviseleti rendszer újraindítása volt (*pragmatikus érv*).¹²

Közismert, hogy 1975 óta több regionális jellegű népszavazásra is sor került az Egyesült Királyságban, ám országos szintű népszavazásról csak 1997 óta beszélnek az angol belpolitikában, amikor is a Munkáspárt megígérte, hogy a választási rendszer reformjáról ki fog írni egy népszavazást. Erre végül nem került sor, ahogy az európai alkotmányról sem kellett végül népszavazást kiírni, de amint láttuk fentebb a 2010-es kampányban ismételen az érdeklődés és a viták középpontjába került a kérdés. Tanulmányom utolsó részében nem az 1997 óta megtartott helyi népszavazások jelentőségével szeretnék foglalkozni, hanem azzal, hogy a népszavazás intézményének vajon milyen helye lehet a brit alkotmányban.

3. A népszavazás helye a brit alkotmányban

Úgy tűnik, hogy az angol alkotmány *evolúciós* jellege 1997 óta egyértelműen megváltozott. A 20. század utolsó éveit követően ugyanis olyan radikális változások álltak be, amelyek csakis a *diszkontinuitás* fogalmával írhatók le (Lordok Háza átalakítása, Legfelsőbb Bíróság

¹¹ Többek között ezért is állítják sokan, hogy a parlamenti többség diktatúráját nem tudja megfelelő alkotmányos kontrollálni a népszavazás intézménye. Erre ld.: Qvortrup (2005) 98ff

¹² Bogdanor (1981) 41ff

létrehozása, Bank of England függetlensége, a Human Rights Act elfogadása, illetve a devolúciós folyamatok és a londoni polgármester közvetlen megválasztásának referendum általi jóváhagyása).¹³ Ezek a radikális változások jelentős mértékben érintették a parlamenti szuverenitás alaptételét. A brit parlament ma már nem csak az Európai Unióval, hanem bizonyos kérdésekben Skóciával, Walesszel és Észak-Írországgal is megosztja szuverenitását, ahogy nem sértheti meg az emberi jogok nyilatkozatát, sőt a Lordok Házából kivált Legfelsőbb Bíróság is abba az irányba mutat, hogy a parlament immár csak egyik, bár kétségkívül még mindig a legfontosabb hatalmi ága a brit politikai rendszernek.¹⁴ Az 1997 óta meghozott törvények miatt tulajdonképpen azt is mondhatjuk, hogy a parlament szuverenitása helyett ma már egy többé-kevésbé egységes alkotmány kezd szuveréné válni. A parlamentet ma ugyanis kötik a fentebb felsorolt alapvető törvények.¹⁵

A fentebb felsorolt intézményi reformoknak van egy *közös vonása*: ezek a reformok továbbra is a parlamenti elithez kötik a kezdeményezés jogát. A referendum esetében is arról van szó, hogy elsősorban a parlamenti pártok, de leginkább a kormánypárt képes arra, hogy bizonyos kérdésekben közvetlenül megkérdezze a lakosságot.¹⁶ A lakosság kezdeményezési lehetősége jelenleg ugyancsak korlátozott, az iniciatíva intézményének országos szintű bevezetése nincs a politikai napirenden.

A britek többsége az 1997 óta tartó alkotmányos változások ellenére sem érzi azt, hogy közelebb került volna hozzá a politika. A közvéleménykutatások továbbra is azt mutatják, hogy a politikai elitbe vetett bizalom az alkotmányos reformok ellenére sem tért vissza, nem érzik azt, hogy a devolúciós folyamatok vagy a többi alkotmányos változás révén nagyobb beleszólásuk lehetne a politikai döntéshozatal folyamatába.¹⁷ A hatalom megosztása a politikai elitek között történt meg, de nem lett több hatalma a népnek: a parlament nem egészült ki egy negyedik elemmel, a referendum vagy iniciatíva intézménye révén aktív néppel. Márpedig sokak – köztük Vernon Bogdanor – szerint pontosan ez hiányzik az alkotmányos reform kiteljesítéséhez: még több közvetlen demokrácia.¹⁸ Természetesen

¹³ Bogdanor (2009) 5

¹⁴ Bogdanor (2009) 289f

¹⁵ Ezeket egyik későbbi parlament sem írhatja önkényesen felül, azaz köti őket. Sokáig élt ugyanis az a felfogás, hogy a parlament teljes szuverenitása azt jelenti, hogy saját magát nem kötheti meg, azaz egy későbbi parlament minden további nélkül felülírhat egy korábbi parlamenti döntést. Csakhogy Közös Piachoz való csatlakozásról szóló népszavazást követő jogértelmezés egyértelművé tette: a későbbi parlamenteket is köti a megállapodás. [Bogdanor (2009) 277ff]

¹⁶ Beethem-Weir (1999) 112ff

¹⁷ Bogdanor (2009) 291f

¹⁸ Bogdanor (2009) 298

Bogdanor sem véli úgy, hogy a közvetlen és közvetett demokrácia inkompatibilis lenne egymással, hogy választani kellene a kettő között.¹⁹

A referendum mindazonáltal egyelőre még *nem vált teljes részévé* ennek az új angol alkotmánynak. Lokális szinten ugyan egyre elfogadottabb és gyakoribb a referendum intézménye, sőt ezen a szinten szűk kérdéskörben az iniciativa lehetőségét is elismeri a Local Government Act (2000).²⁰ Mi több a referendumok lebonyolításáról is szól egy törvény (Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000), csak hogy ez a törvény ténylegesen csak a referendumok *technikai* lebonyolításáról szól, nem azt szabályozza, hogy ki, milyen feltételek mellett és milyen kérdéskörben kezdeményezhet referendumot.

Nem véletlen, hogy az 1975-ös népszavazás kapcsán többször is hangsúlyozták: egyszeri és kivételes alkalomról volt szó. Látnunk kell, hogy a választójogi reformról szóló illetve az uniós intézményekhez delegálandó jogokról szóló népszavazás-ígérettek sem arra utalnak, hogy a parlamenti pártok szélesebb tárgykörben is szívesen használnák vagy akár egy írott alkotmányban kodifikálnák a népszavazás intézményét.²¹

Az alkotmány kodifikációja, ezen belül pedig a népszavazás intézményének kodifikációja elleni legfőbb érv – amellet, hogy a modern kori Anglia jó háromszáz éve nem élt át olyan forradalmi momentumot, ami alkotmányozási kényszer elé állította volna – általában az, hogy az angol alkotmány tulajdonképpen egy rövid mondatban összefoglalható: törvény az, amit a királyt is magában foglaló parlament (king-in-parliament) meghoz.²² Az is igaz ugyanakkor, hogy az 1997 óta tartó folyamat részeként az angol alkotmány ma már egyáltalán nem sűrítendő bele ebbe a rövid mondatba. A parlament lemondott szuverenitásának egy részéről területi alapon (EU, devolúció), kimondta, hogy az emberi jogokat még a parlamenti törvények sem korlátozhatják, létrehozta a legfelsőbb bíróság

¹⁹ Bogdanor (2009) 7; 174

²⁰ Bogdanor (2009) 276

²¹ Különösen érdekes a munkáspárti kormányzat álláspontja ezzel kapcsolatban: „The Government’s views remain as put forward previously. The Government believes that the holding of national referendums should continue to be an exceptional feature of our constitutional arrangements, to be used only where fundamental change in the constitution of the country is under consideration. The decision as to whether or not a referendum should be held should be made on a case-by-case basis. We do not believe that an objective test could be established as to the circumstances in which a referendum should and should not be held. In any case, the Government firmly believes that it is for Parliament to determine whether or not a referendum on any particular subject should be held. We do not believe that a referendum result should bind a Parliament (unless that Parliament has previously agreed that it will)—were it to do so we consider that would undermine the principle of representative democracy. Nevertheless, we would expect that the outcome of a referendum would have a significant influence on subsequent Parliamentary consideration of an issue.” [Referendums in the United Kingdom (2010) 94f]

²² Bogdanor (2009) xii; 215

intézményét, és úgy tűnik, hogy lényeges kérdésekben illetve lokális szinten (és persze csak konzultatív módon) elfogadta a népszavazás intézményét is.

Másrészről országos szinten továbbra sem eldöntött, sőt igen sokat vitatkoznak azon, hogy milyen körülmények között kell vagy lehet kiírni népszavazást, hogy ki kezdeményezheti, milyen feltételek mellett a referendumot, hogy az kötelező vagy csak konzultatív jellegű, hogy a törvény meghozatala előtt vagy pedig azt követően kell/lehet referendumot kiírni, hogy van-e érvényességi vagy eredményességi küszöb és leginkább: hogy milyen témakörökben lehet vagy kell referendumot kezdeményezni.²³

Ez utóbbival kapcsolatban egyesek azt állítják, sokszor nem is lehet pontosan meghatározni, hogy mi is tartozhatna a népszavazás tárgykörébe. Ismert, hogy a referendumok tárgyköre négy területre csoportosítható (területi, morális, közpolitikai és alkotmányos kérdések), amelyek közül a referendum kiírásának kérdése az alkotmányos kérdések körébe tartozik.²⁴ Ám az Egyesült Királyságban közismerten nagyon nehéz meghatározni azt, hogy mi is tartozik az alkotmányos kérdések körébe, hiszen nincs egy dokumentumba rögzítve az összes alkotmányos jogszabály.²⁵ A Lordok Háza legutóbbi, 2010 márciusában kiadott jelentése éppen erre az évrre hivatkozva nem javasolja a referendum intézményének bevezetését és kodifikálását.²⁶ Egy olyan országban ugyanis, ahol nincs kodifikált alkotmány – írják a jelentésben –, nem lehet tudni pontosan, hogy mi tartozik az alkotmány körébe és mi nem. Egészen pontosan nincs kétféle törvény: nincs magasabb rendű alkotmányos törvény és egyszerű törvény. Bizonyos értelemben minden törvény az alkotmány része.²⁷ Az egyetlen fogódzó így ebben a kérdésben is a precedens marad.²⁸ Csakhogy a precedens több szempontból sem egyértelmű: alapvető alkotmányos változások népszavazás nélkül is végbementek. Ilyenek voltak az 1911-es és az 1949-es parlamenti törvények, vagy az európai közösségről szóló 1972-es törvény.²⁹ Másrészről az 1975-ös precedens

²³ A legeklatánsabb példa: míg a Tony Blair vezette kormány – nem utolsó sorban a konzervatívok nyomásának engedve – népszavazást írt volna ki az európai alkotmány elfogadásáról, addig Gordon Brown kormánya a lisszaboni szerződést népszavazás nélkül hagyta jóvá.

²⁴ A négy területről lásd: Körösenyi (2009) 39

²⁵ Beethem-Weir (1999) 112ff

²⁶ Referendums in the United Kingdom (2010) 49

²⁷ Referendums in the United Kingdom (2010) 27f; Bogdanor (2009) 186;

²⁸ „The Government believes that the precedents set by previous referendums provide a guide to the types of issue that ought to be considered for any referendum in the future. The outcome of any referendum does not bind Parliament (unless that Parliament has previously agreed that it will) but would be expected to influence significantly subsequent parliamentary consideration of an issue. [Referendums in the United Kingdom (2010) 92f; Bogdanor (2009) 174]

²⁹ Beethem-Weir (1999) 112

egyértelműen csak azt rögzítette, hogy a parlamentnek joga van referendum kiírásához, de nem kötelessége kiírni azt.³⁰

Ha viszont a kodifikáció nem lehetséges, és továbbra is csak precedens alapján lehet megítélni azt, hogy mikor, kinek és milyen témában kell/lehet népszavazást kiírnia, akkor ebből két dolog következik Bogdanor szerint:

Egyrészt egy paradoxonnal állunk szembe: ha ugyanis éppen a parlament határozhatja meg, hogy milyen kérdésben lehet népszavazást kiírni, akkor a parlamenttel szemben továbbra sem képezhet megfelelő ellensúlyt a népszavazás intézménye, hiszen a parlament dönt arról, hogy egyáltalán kiírjanak-e népszavazást.³¹ Az egyik cél, a Lordok Házát helyettesítő ellensúly, a referendum beépítése a rendszerbe, így nem valósulhat meg. Márpedig emlékezzünk: a népszavazás bevezetésének kérdése már a 19-20. század fordulóján sem feltétlenül a választópolgári részvétel fokozása vagy a választók bizalmának visszanyerése volt (*restitutív érv*), nem is a népszuverenitás kiteljesítése (*demokratikus érv*), hanem sokkal inkább a checks and balances rendszerének új, a Lordok Házát helyettesítő elemeként merült fel (*liberális érv*).

Másrészt a képviseleti demokrácia válsága sem lesz feloldható ily módon (*restitutív érv*), hiszen továbbra is éppen annak a parlamenti elitnek lesz a kezében a népszavazás kiírásának a joga és lehetősége, amelyikben nem bíznak megfelelőképpen a választópolgárok.³² A választópolgárok így csak akkor tudják két választás között közvetlenül ellenőrizni a választott képviselőket, ha a képviselők azt akarják.³³ A parlamenti többség ellensúlya tehát éppen a parlamenti többség akaratától függ. Mindez abba az irányba mutat, hogy a képviseleti rendszerbe vetett bizalmat az Egyesült Királyságban nem a közvetlen demokratikus elemek bevezetése fogja tudni helyreállítani.

³⁰ „In all cases, it is for Parliament to debate and decide on the precise terms of a referendum. The Government believes that it is right that it is for Parliament to determine when to hold a referendum and the precise terms.” [A national framework for greater citizen engagement – A discussion paper (2008) 13 ff]

³¹ Bogdanor (2009) 195f

³² Az amerikai típusú közvetlen demokrácia/iniciatíva (amely éppen az elitek megkerülése céljából jött létre) és a svájci típusú közvetlen demokrácia (amelyben a politikai elitek általi közvetítettségnek jelentős a szerepe) közti különbségről lásd: Kriesi (2009) 88

³³ Bogdanor (2009)186

Felhasznált irodalom

- A national framework for greater citizen engagement – A discussion paper (2008), Ministry of Justice, Governance of Britain Division, London*
- Beethem, David – Weir, Stuart (1999): Political power and democratic control in Britain – The Democratic Audit of the United Kingdom, Routledge, London*
- Bogdanor, Vernon (1981): The People and the Party System – The referendum and electoral reform in British politics, Cambridge University Press, Cambridge*
- Bogdanor, Vernon (2009): The New British Constitution, Hart Publishing, Oxford*
- Dicey, Albert Venn (1890): Ought the referendum to be introduced into England? in: Contemporary Review, April/1890, pp. 498ff*
- Dicey, Albert Venn (1927): Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Macmillan and Co., London*
- Enyedi, Zsolt (szerk.) (2009): A népakarat dilemmái – Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban, Századvég Kiadó, Budapest*
- Ilonszki, Gabriella (1993): A politikatudomány múltja es jelene Nagy-Britanniában, in: Politikatudományi Szemle, 1993/3, pp. 147-165*
- Körösényi, András (2009): A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya, in: Enyedi, Zsolt (szerk.) (2009): A népakarat dilemmái – Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban, Századvég Kiadó, Budapest*
- Kriesi, Hanspeter (2009): Közvetlen demokrácia. Svájc esete, in: Enyedi, Zsolt (szerk.) (2009): A népakarat dilemmái – Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban, Századvég Kiadó, Budapest*
- Qvortrup, Mads (2005): A comparative study of referendums, Manchester University Press, Manchester*
- Referendums in the United Kingdom (2010), House of Lords Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, Select Committee on the Constitution, Committee Office, House of Lords, London*

Révész Béla egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék

Az állambiztonság a nemzetbiztonságban: a titkos szolgálati átalakulás¹

A rendszerváltás politikai átalakulásának valamint a titkosszolgálatok változásainak elemzései jelentős eredményekkel jártak, de gyakorlatilag csupán egyik vagy másik szegmens vonatkozásában; a két folyamat kölcsönhatásának, kapcsolatuk valódi tartalmának feltárása eddig elmaradt.

– A politika, a sajtó és a közvélekedés leegyszerűsített tematizációja folyamatosan befolyásolja a kutatások irányait, témaköreit, ezért következtetései többnyire visszaigazolják a legkülönbözőbb ideológiai intenciókat. Pedig pl. a „tisztá” rendszerváltó politikai erők és a diktatúrát kiszolgáló „gonosz” állambiztonság dichotómiája a valóságban így nem létezett, még ha ez a szemlélet meg is könnyítette a helyzet utólagos értelmezését. Mai ismereteink birtokában azonban már lehetőség nyílik a differenciáltabb és tárgyilagosabb értékelésre.

– A jelenségcsoport vizsgálata szinte kizárólagos letéteményesének mindmáig a történeti megközelítések bizonyultak, hiszen a kutathatóság tartalmi és időbeli határait szigorúan kijelölték a iratok visszaminősítésének törvényi feltételei. Pedig a más természetű – jelen kutatásban elsősorban: politológiai, jogtudományi, szociológiai – megközelítések alkalmazása nem csak az egyes társadalmi, politikai, intézményi vonatkozások folytonosságát és / vagy megszakítottságát tehetik egyértelműbbé, de jelezhetik a társ-szaktudományok számára, hogy ezen az eddig általuk elhanyagolt területen megválaszolendő kérdések sorakoznak.

Az eredeti hipotézisek bizonyítása / cáfolata olyan adatbázis kialakítása nyomán történhet, amely az iratforrások párhuzamos feltárását igényli. (Időnként kiderül, hogy az ugyanazon jelenségre vonatkozó dokumentáció feldolgozása azért kaphatott eltérő, esetenként ellentétes értelmezést a különböző feldolgozásokban, mivel az egyes iratok eltérő környezetet

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

a legkülönbözőbb interpretációkat tette lehetővé.) Ennek során a korszakra és a témára vonatkozó másodlagos forrásokon túl négy levéltárból több mint ezer feltáratlan és publikálatlan irat áll rendelkezésre a tervezett szintetizáló munka elvégzéséhez.

*

A rendszerváltás politika- és társadalomtörténeti leírása és feldolgozása előbbre jár, mint a korszak állambiztonsági jellegű változásainak a feltárása. Magyarozatképpen megemlíthető, hogy utóbbiak esetében – titkosszolgálati természetük folytán – közel sem megismerhetők, áttekinthetők teljes mivoltukban a történések, hamarabb elakad a mélybe hatolni kívánó kutatói kíváncsiság, sőt, még a felszínre kerülő bizonyítékok hitelessége is – szintén az alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek sajátosságaiból következően – megkérdőjelezhetők. A jelenség egészéből talán csak az alapvetés egyértelmű: a történetileg kialakult társadalmi-hatalmi struktúrák részeként létrejött és szükségképpen azóta is működő titkosszolgálatok egyszerűbb vagy fejlettebb formában, de mindenkor *rejtett intézményi keretek között, nem nyilvános szabályozással, titkos állománnyal, operatív módszerekkel és speciális technikákkal* vesznek részt a legkülönfélébb formájú államhatalmak szuverenitásának védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, demokráciákban kisebb mértékben, de misztikus homállyal övezi ezen szolgálatok tevékenységét. Az „ellenség” előli rejtőzés a „baráti” tekintet elől is elvonja az információt, és természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés legracionálisabb rendszere, a tudomány is. A történelmi tapasztalatok szerint annak, hogy e sajátos kutatási objektum vonatkozásában a sejtések, találgatások tudományos érvelés útján is igazolható ismeretökké szerveződhessenek, kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a hatalmi vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai elitek, rezsimek, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedélyezett mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is kikezdheti a tudományos megismerés kritikai élet, függetlenségét, egyben hitelességét is. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megrázkódtatásokhoz kötődik, amikor az új politikai rezsimek a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálataira, illetve saját hatalma hitelesítésére. Ennek pedig legalkalmasabb eszköze, a korábbi vezetés gonosz, amorális, korrump, cinikus és kegyetlen vonásainak minél teljesebb

bemutatása. E leleplezésekhez „örömmel” csatlakozik a közhangulat és -vélemény, amely természetes antipolitizációjánál fogva erkölcsstelennek tekint mindenféle hatalmi tevékenységet, másfelől a tudomány, amely számára viszont az a legfontosabb, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen felszínre kerülnek, így megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

A kommunista rendszer összeomlása az 1980-as és 1990-es évtized fordulóján a titkosszolgálatok történetében is szakaszhatárt jelentett. Kelet-Európa korábbi politikai struktúráinak legfontosabb elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak. A közvélemény a titkosszolgálatok továbbélését-átalakulását gyanakvással szemlélte. A bizalmatlanság fő oka a titkosszolgálatok mindenkori titokzatossága volt. Kétségtelen, hogy nem lehet merev cezúrát vonni a rendszerváltás előtti diktatúra állambiztonsági szolgálata és a demokrácia jogállamiságának nemzetbiztonsági szolgálatai közé. Ugyanakkor a titkosszolgálatoknál tapasztalható folyamatosság jelei megkérdőjelezzik valódi átalakulásukat. A szolgálatok hatalomközelisége rendszereken átívelő szerepeket, attitűdöket is kialakít. A struktúrák és a belső szabályozás fennmaradása pedig még nagyobb állandóságot mutat, mint a személyi összetétel folyamatossága. Valószínűleg semmiféle szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközeli, azt befolyásoló működésének lehetőségét. Ezért az alkotmányos garanciákon és a jogi szabályozáson túl fokozott jelentősége van a politikai hatalmat korlátozó demokratikus politikai környezet és kultúra kialakításának is. A titkosszolgálatokat politikai jelentőségük teszi a politológiai kutatások szükségképpeni tárgyává, amely megközelítést jelent munka is alkalmazni kíván.

Miközben a rendszerváltás politika-, társadalom- és gazdaságtörténetéről folyamatosan bővülnek ismereteink, az állambiztonsági / nemzetvédelmi átalakulásról jóval kevesebbet tudunk és szinte teljesen kívül esik a tudományos érdeklődés látókörén a kettő viszonyának a elemzése, azaz: milyen helyet foglaltak el a titkosszolgálatok az átalakulás menetében, maga a rendszerváltás miként befolyásolta a szolgálatok változásait, és melyek a rendszerváltás és a titkosszolgálatok releváns összefüggéseiből adódó legfontosabb társadalmi, politikai, jogi, szervezeti és személyi következmények.

Az egypártrendszer lebontása, a jogállamiság alapintézményeinek kialakítása jelentős mértékben a politikai rendőrség diktatórikus funkcióinak felszámolásával volt azonos. A többpártrendszer követelésének intenzitása egyben kifejezte a különböző politikai tényezőknek a szocialista állambiztonsági rendszerrel való szembefordulása mértékét is, és ez fordítva is érvényesnek bizonyult. De éppen azért, mert a pluralizmus körüli értelmezési vita a

radikális ellenzékiektől nem csupán az állampárt ideológusaikig, de magának a politikai rendőrség vezetői csoportjáig bezárólag sokszereplőssé vált, így érthető, hogy a politikai rendőrség jövőbeli helyzetét illetően is a legkülönbözőbb, legeltérőbb koncepciók, tervek, elképzelések, alternatívák fogalmazódtak meg – és ezek túlnyomó többsége mindmáig nem került a nyilvánosság elé. Ennek a bonyolult időszaknak a tényleges szereplői és ezek valódi szándékai csak lassan válnak láthatóvá. Ennek oka részben a korabeli iratok megsemmisülése, -semmisítése, részben pedig kutathatóságuk (indokolatlan) szigorú feltételeiben keresendők.

Ha a kutató forrásként irattári szempontból minősített iratokra is támaszkodni kíván, fel kell készülnie arra, hogy nagyobb eséllyel vallhatnak kudarcot elképzelései, mint más, „civil” természetű kutatások esetében. Évek múlva, visszatekintve a rendszerváltás utáni időszak ez irányú törekvéseire, az akkori érdeklődő meglepve fedezheti fel, hogy az 1990-es években a tényleges kutatási eredmények mértékét mintha meghaladná a kutatás feltételeivel, lehetőségeivel, akadályaival foglalkozó írások és tanulmányok köre. A módszertani jelentőségen túlmutató kérdéstről van szó. Lényeges politikai és közjogi érdekek fűződnek ugyanis az egyes iratok napvilágra kerüléséhez, vagy éppen végleges eltűnésükhöz. Pedig társadalmi értelemben nem kevesebbről van szó, mint a rendszerváltás sikereinek és kudarcainak megértéséről, szocio-mentális feldolgozásáról. A kellő önismeret kialakításához nélkülözhetetlen – és sokat hivatkozott – „információs kárpótlás” a társadalom kiegyensúlyozott morális állapotának a kialakulásához is hozzájárulhat. Bár a kutatás lehetőségeiről és korlátairól zajló vita politikailag/ideológiailag is erősen színezett, mégis kutatás-módszertani szempontból is általánosítható néhány megállapítás:

1. A tudományos kutatás hatályos jogi szabályozása – részben ennek politikai természete folytán – mindmáig hézagos, ellentmondásos, felülvizsgálata és korrekciója – a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével is – elkerülhetetlen.
2. Pontos forráskataszterek kialakítására lenne szükség, mivel hiányuk folytán nehezen vagy egyáltalán nem állapítható meg a megsemmisült, a megsemmisített, illetve az ismeretlen helyen lévő iratok köre.
3. A „folyó ügyeket” érintő iratokra hivatkozással a kutatási engedélyek megtagadása meghatározatlan ideig az iratkezelő szervezet belügye maradhat – hatékony külső ellenőrzés híján.
4. Gyakori probléma, hogy a kutatási cél kényszerűen módosul, mivel az eredeti tervnek megfelelő iratok nem kerülnek elő; így végül az – akár

véletlenül – előkerült dokumentumok határozhatják meg a kutatás (új) irányát, nem pedig fordítva.

5. A fennmaradt iratállomány hitelességét nagyfokú bizalmatlansággal kezelő kutatók körében megfogalmazódott az a szkeptikus nézet is, amely szerint a kommunista korszak újonnan megnyíló irattárai teljesen alkalmatlanok a történelem hiteles bemutatására.

Az mindenesetre kétségtelen, hogy a jogszabályok adta – előnyös vagy kedvezőtlen – lehetőségek keretei között valóban megindult az a kutatómunka, amelynek eredményeként az elmúlt években egyre nagyobb számban kapnak nyilvánosságot a zárolt irattári és levéltári dokumentumok. Az eddigi iratközlések azonban e dokumentumok feltárásának jelentőségét főként azonnali nyilvánosságra hozataluk tényében látták, és így kevésbé párosultak a kritikai forráskiadványok feldolgozására és közzétételére vonatkozó módszertani szabályok betartásával. Ez voltaképpen az ismeretterjesztő-népszerűsítő publikációk, illetve a tudományos kutatások közötti határvonal elmosódásához vezetett.

A fentiek alapján könnyen lehet, hogy inkább a megválaszolandó kérdések sokasodtak, mintsem hogy a biztos ismeretek köre tágult volna. Két közkeletű rögeszme, legenda, mítosz lebeg a közelmúlt és a jelen homályában, amelyek cáfolata éppúgy várat magára, mint esetleges igazolásuk. Az egyik szerint a rendszerváltást lényegében az állambiztonsági szervek segítségével vezényelte le egy szűk, konspiráló csoport. Ennek célkitűzései, szándékai, tervei valósultak meg az átalakulás során, és valójában ennek tagjai mentették át – gazdaságivá konvertálva – korábbi politikai hatalmukat. Ezzel szemben a másik álláspont az ellenzéki értelmiségi-politikai elit „heroikus harca”-ként szeretné láttatni a rendszerváltás egészét, amely a demokrácia és a jogállamiság diadalát eredményezte a rút zsarnokság felett. A helyzet furcsasága az, hogy mindkét teória mellett és ellen felsorakoztathatók érvek, végső soron akár forrásértékű dokumentumokra is támaszkodva. E folyamat rendkívüli összetettsége általában nem zavarja azokat, akik szilárd elkötelezettséggel valamelyik kizárólagos ideának, miközben az ilyen típusú érvelések olykor alkalmasak egy racionális indoklási folyamat látszatát kelteni.

Az iratok hiánya az elemzés torzulásaihoz vezethet oly módon is, hogy az éppen rendelkezésre álló dokumentumok jelentősége aránytalanul felértékelődik akkor is, ha az események valódi menetében csupán bagatell epizódról van szó. Másfelől az iratok – ha mégis rendelkezésre állnak – ugyanúgy képesek hiteles tájékoztatást nyújtani, mint teljes mértékben félrevezetni. Ráadásul a titkosszolgálatok területén egy dokumentumról eleve

feltételezhető a szándékoltan dezinformatív funkció, így pedig az irat „fedő” jellege kiszámíthatatlan (mások számára: jól kiszámított) irányba terelheti a figyelmet. Közismert (hiba)források lehetnek az egyre szaporodó számban megjelenő és a legkülönbözőbb megbízhatóságú visszaemlékezések is. Ezek általában alig többek fikatív elbeszélő szerkezettel, sajátos nézőponttal rendelkező narratíváknál, mégis természetes igényt támasztanak arra, hogy a történelmi dokumentumok hitelességével fogadják őket. Mindezekből – pesszimista módon – az valószínűsíthető, hogy a rendszerváltás és ezen belül az állambiztonsági szervek valódi története teljes egészében soha nem válik ismertté. Az értelmezést, magyarázatot kívánó események mögött általában sejthető az oksági összefüggések bizonyos minimuma. Ha ez is rejtve marad, akkor csak a találgatások szintjén indulhat meg az „oktulajdonító ítéletek” kialakítása.

Ha a rendszerváltás / titkosszolgálat-átalakulás kapcsolatrendszerét kívánjuk vizsgálni, elsőként az állambiztonsági szervek belső konfliktusaira és azok kihatásaira kell felfigyelnünk. Mi történt volna akkor, ha a Belső Biztonsági Szolgálat az általuk kidolgozott és képviselt jogállam-fogalom kizárólagossága mellett tört volna lándzsát, és ezen törekvésüket külső politikai, ideológiai álláspontok is megerősítették volna (mint ahogyan a „szocialista jogállam” hívei ezt alkotmányos tétellé is kívánták emelni)? Kik és milyen mértékben támaszkodtak az állambiztonsági jelentésekre a hatalom reprezentánsai közül, és milyen eredménnyel? Vajon ezek az iratok az improduktív információgyűjtés szenvedélyét, vagy a „mi mindent tudunk” fölényét jelentették-e mindenkori felhasználóik számára? A feleslegesség-tudat, az elhivatottság, esetleg a fanatizmus határozta-e meg a belsőleg igen összetett hivatásos, elhárító tiszti állomány ekkori döntéseit? Sejtették-e, hogy amikor 1986-tól az ellenségkép az „összeesküvés-elméletek” felől átcsúszott az „ideológiai diverzió” koncepciójának irányába, akkor már defenzívába szorult a belbiztonsági szervezet? Érezték-e, hogy a biztonsági szolgálat hagyományos világképén a felső politika már túllépett? Vagy inkább azoknak volt igazuk, akik úgy vélték, hogy bárhogyan is alakul a nagypolitika, ezek az információk valamilyen módon mindig fontosak maradnak?

Az állambiztonsági szolgálat problémáinak felsőszintű, politikai megítélése és az operatív munka végrehajtási szintje 1989 elejétől láthatóan egyre távolabb kerültek egymástól. Ugyanakkor újabb, láthatatlan összefonódások és – tartós vagy taktikai – együttműködési formák is kialakultak. Vajon mennyit profitáltak ekkor a politikai vezetés bizonyos csoportjai abból, hogy jobban, gyorsabban informálódhattak másoknál? Nyilván nemcsak az ellenzék / MSZMP dichotómia mentén vált szét a politikai mező, tagoltsága ennél

jóval differenciáltabb volt. Hogy mennyiben voltak, lehettek áldozatai, hősei esetleg kollaboránsai ennek a folyamatnak az ellenzék bizonyos csoportjai, egyes résztvevői – azt is csak találgatni lehet.

Az tény, hogy minden állambiztonsági szerv, de főképpen a Belső Biztonsági Szolgálat a politikai rendszer részeként működött. A telefonlehallgatások, helyiség-lehallgatások, megfigyelések, titkos kutatások, bizalmas nyomozások mindig rendkívül költséges operatív eszközök bevetését jelentették, a feldolgozás, értékelés, jelentés, nyilvántartás munkája további nagy létszámú apparátust igényelt. Egy nagy szervezet, amely sokféle munkát végzett. „A ‘cég’ együtt bukott a rendszerrel” – sóhajtott fel rezignáltan a belső elhárítás utolsó csoportfőnöke. Szkeptikusabb szemlélők szerint viszont nem is olyan végleges ez a bukás, főként, ami a ‘céget’ illeti. Utóéletének firtatása eddig gyakran a napi politizálás terepére sodorta a figyelmet. Mindenesetre két évtized elteltével már meg lehet próbálni szakmai válaszokat is adni az eddig megválaszolatlan kérdésekre. Úgy tűnik, a rendelkezésre álló iratok megalapozottabb következtetések levonására alkalmasak, mint amelyek az eddigi részfeldolgozásokból következnek, bár még mindig kevés információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy a politikai, állami, szolgálati incidenciák egészükben feltárhatók legyenek.

Sajátos követelményekkel jelentkezett az 1989 június-júliusában megkezdődött nemzeti kerekasztal-tárgyalások munkabizottságaiban megkezdett munka. Ezek a szakértői csoportok első üléseiken nem csupán napirendjükről, működési kereteikről, megvitatandó témáikról döntöttek, de törekedtek egy közös tárgyalási nyelv kialakítására is. Definiálni kellett ugyanis azokat a alapvető fogalmakat, amelyeket a tárgyalások eredményessége érdekében – a kommunikatív racionalitás igényeinek megfelelően – mindegyik fél ugyanazon tartalommal, jelentéssel használ a diskurzus során. A Nemzeti Kerekasztal I/6-os politikai munkabizottsága vállalta a feladatot, hogy ha nem is a rendszerváltás, de a „politikai átalakulás” minimális tartalmi jegyeit, mindenek előtt időhatárait leírja. A munkabizottság – amely hivatalosan „Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése” elnevezést viselte – tagjai meglehetősen gyorsan megállapodásra jutottak. Az 1989. július 5-i ülésen Holló András, az MSZMP képviselője elfogadta az Ellenzéki Kerekasztal által javasolt azon értelmezést, miszerint a politikai átmenet „1989. június 10-től, a megállapodás keltének napjától a parlamenti választások kitűzéséig, az alakuló parlament üléséig terjedő időszakig” tart. A jegyzőkönyv gépelt szövegéhez kézzel írt kiegészítés ehhez hozzáteszi: „Alternatív javaslatként az új parlament által beiktatott kormány programjának az elfogadásáig terjedő

időszakig.” Egy héttel később a munkacsoportban ez utóbbi verzió került elfogadásra. Némiképpen módosította ezt a szöveget az augusztus 24-i középszintű ülésén Tamás Gáspár Miklós javaslata. Az új megfogalmazás szerint „az átmenet időszaka az új parlament megalakulásáig tart”. A szemantikainak és kívülről akár formálisnak is tűnő viták mögött voltaképpen az az alapprobléma húzódott meg, hogy a mindenekelőtt politikai fordulatot igénylő válságkezelés milyen mélységű és terjedelmű átalakulást fog eredményezni a társadalom egészében és egyes alrendszerében és hogy e folyamat irányát és tartalmát kik és milyen mértékben lesznek képesek meghatározni, befolyásolni. Ennek a története a rendszerváltás, amelynek bizonyításra váró mértékben és tartalommal, de mindenképpen meghatározó szereplői az állambiztonsági / nemzetbiztonsági szolgálatok.

*

Azok a kutatások, amely a fenti kérdések ha nem is megoldására, de tisztázására vállalkoznának, egyelőre adósak a kellő válasszal. Mindmáig politikailag is érzékeny az a problémakör, amely a titkosszolgálatok átalakulásának valódi folyamatát – benne a megszüntettet, az átalakított és újonnan létrehozott komponensekkel – bemutatná. A későbbi vizsgálódások számára néhány hipotézis mégis körvonalazható e kontinuitás valószínűsítésre (a felhozott példák jelzésértékűek, feltáratlan és publikálatlan forrásokra támaszkodnak.²)

1. A polgári titkosszolgálatok hivatásos állományára vonatkozó – és ismert – adatok arra utalnak, hogy nem megalapozatlan az állambiztonsági tisztek „továbbélése” a nemzetbiztonsági, információs hivatali illetve a szakszolgálati beosztásokban. Mivel teljesen új intézményrendszer, és az azt működtető teljesen új állomány egyetlen politikai-társadalmi átalakulás során nem jellemezte a titkosszolgálatok átalakulását, így minden politikai averzió ellenére a személyi kontinuitás jobban jellemezte az intézményi változásokat, mint azt vélhetnénk, de kevésbé, mint amelyre a szélsőséges konspirációelméletek spekulációiból gyanakodni lehetne.

Nyilvános adattá vált³, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál mintegy harmincöt százalék azoknak a személyeknek az aránya, akik 1990 februárja előtt már a szolgálat állományához tartoztak, és az Információs Hivatalnál valamint a Nemzetbiztonsági Hivatalnál

² A több éve tartó forrásfeltáró munkák eddigi eredményei, több ezer iratszintű forrás jegyzékének a publikálása a közeljövőben várható, illetve a későbbiekben a teljes iratanyag is meg fog jelenni a CEU Nyitott Társadalom Intézete archívumának honlapján.

³ Tóth András, a Miniszterelnöki Hivatal államtitkárának közlése. Jegyzőkönyv az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának 2005. február 15-én, kedden 9 órakor az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában (Budapest, VI. Eötvös u. 7.) megtartott kihelyezett üléséről. Országgyűlési Levéltér, Nbb-286/1/2005-1. (Nbb-57/2002-2006.)

is alig ötven százalék alatt van azok aránya, akik ott kezdtek. Ráadásul a szolgálatok vezetése vonatkozásában még nagyobb az arány, *hatvan–hatvanöt százalékra tehető azok részesedése a vezetői állományban, akik szolgálati viszonyukat 1990 februárja előtt kezdték meg.*⁴

Kevésbé ismert az a folyamat, amely az 1990 elején – a Duna-gate elnevezésű lehallgatási botrány következtében – gyorsan felszámolt belső állambiztonsági szolgálat⁵ és számos intézkedésben betiltotta a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását⁶, mit kezdett a szolgálat hivatásos állományával. A belső biztonsági szolgálat személyi állományának gyorsabban reagált a kirobbant botrányra, mint a szolgálati vezetők:

A Magyar Népköztársaság BM belső biztonsági szolgálatának személyi állománya megdöbbenéssel és felháborodással értesült az Szabad Demokraták Szövetsége és a FIDESZ 1990. január 5-i sajtóértekezletén történt bejelentésről. Mi, a személyi állomány tagjai határozottan kijelentjük a következőket:

Mint szigorúan centralizált fegyveres testület kizárólag az érvényben lévő jogszabályok által megszabott keretek között, kormányzati felhatalmazás alapján és felügyelet mellett tevékenykedünk a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének, belső biztonságának megóvása érdekében. Ez szent kötelességünk, melyet az új alkotmányra tett eskünkkel is megerősítettünk.

A leghatározottabban visszautasítjuk azokat a vádakot, hogy öncélúan vagy még napjainkban is bizonyos erők megbízásából dolgozunk. Támogatjuk a hazánkban zajló társadalmi változásokat, a jogállamiságba való átmenet békés jellegének megőrzését elsőrendű feladatunknak tekintjük. Kezdeményezői és

⁴ Ungáry Krisztián történésznek az ügynöklisták nyilvánosságáért folytatott küzdelme számos, ellene indított pert von(t) maga után. Ezek egyikének 2007 évi tárgyalásán a felperes Nemzetbiztonsági Hivatal jogi képviselője az idézett adatokat annyiban korrigálta, hogy két év alatt az NBH-nak a rendszerváltás előtt szolgálatba lépett vezetői aránya már 50 %-ra csökkent.

⁵ Lásd: Révész Béla: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. Acta Juridica et Politica, Szeged, 2006.

⁶ A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 2/1990. sz. parancsa. 1990. január 12. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-22/2/1990.; A titkos operatív-technikai rendszabályok, valamint a „K”-ellenőrzés alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 3/1990. sz. parancsa, 1990. január 19. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-22/3/1990.; Az állambiztonsággal kapcsolatos kormánydöntések hatályon kívül helyezése. Minisztertanács határozata 3016/1990. 1. o. 1990. január 21. MOL XIX-A-83-a. f. 822. d. 18-21/ I. köt.; A titkosszolgálati eszközökre és módszerekre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezése. A Minisztertanács 3028/1990. (I. 21.) sz. határozatának végrehajtása. Belügyminiszter 12/1990. sz. utasítása 1990. január 22. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-21/12/1990. , továbbá: 191. d. 9021. ssz. 10-21/12/1990.; A titkosszolgálati eszközökre és módszerekre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezése. Belügyminiszter 12/1990. sz. utasítása. Belügyminiszter távirata BM államtitkárnak, miniszterhelyetteseknek, megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányoknak, csoportfőnököknek, önálló osztályok vezetőinek. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-21/12/1990.

szorgalmazói vagyunk a biztonsági szolgálat működését szabályozó, társadalmi ellenőrzést is rögzítő alkotmányerejű törvény megalkotásának. Nem rajtunk múlik, hogy a nyílt szabályozás mindeddig elmaradt. Kérjük a Kormányt, az 1990. januári parlamenti ülészak elé terjessze be az állambiztonságról szóló törvény tervezetét.

Meggyőződésünk, hogy csupán ezzel, a mindenki számára megnyugtató megoldással érhető el, hogy a biztonsági szolgálat ne lehessen semmilyen politikai szervezet eszköze, politikai csatározások célpontja, hanem a magyar nemzet biztonsága érdekében végzett védelmi munkájára koncentrálhasson.

A személyi állomány értetlenül ál az SZDSZ és a Fidesz által a kormány elnökétől követelt, leszámolás színezetű, kollektív felelősségre vonást, elbocsátást, a történelemből már ismert, rosszlelkű „B-listára” helyezést sürgető elképzelések előtt, hiszen ez szöges ellentétben áll az említett szervezetek eddig deklarált demokratikus elveivel.

Mélységesen elítéljük és megvetjük azt a személyt, aki szigorú állam- és szolgálati titkok illetéktelen kezekbe juttatásával súlyos bűncselekményt követett el. Kijelentjük, hogy az ügyészségi vizsgálatnak készséggel alávetjük magunkat. Bízunk abban, hogy az ügy körül kialakult politikai indulatokkal és sugallatokkal a továbbiakban már senki sem igyekszik a vizsgálatot befolyásolni.

Az ország közvéleménye észleli és tapasztalja a romló közrendet és közbiztonságot. Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy egyre több megnyilvánulása jelentkezik a fajgyűlölet szításának, a terror jellegű életveszélyes fenyegetéseknek, rémhírek terjesztésének, politikai kalandorságnak. Mindezek megelőzése, felderítése és akadályozása feladatkörünkbe tartozik. Szervezetünk szétverésével e jelenségek feltartóztathatatlaná válnak, ami beláthatatlan következményekkel járhat a társadalom egésze számára.

Leszögezzük: a biztonsági szolgálat munkatársai esküjükhöz híven, kizárólag a Magyar Köztársaság biztonsága, az alkotmányos rend védelme érdekében munkálkodnak.

Felhívunk minden törvénytisztelő állampolgárt és valamennyi törvényes alapon álló politikai pártot és szervezetet arra, hogy az ország és a nép érdekében végzett tevékenységünket támogassa.⁷

A politikai és a szolgálati vezetés érezhette, hogy a III/III-as csoportfőnökség megszüntetése kemény ellenállásba ütközhet, ugyanakkor a közvélemény felháborodását⁸ is csillapítania kellett. Az 1990. január 23-án lemondott Horváth István belügyminiszter egyik utolsó intézkedésével tulajdonképpen a hivatalos állományok kedvezett a politikával szemben, amikor megtiltotta a betöltetlen hivatásos tiszti státusoknak a polgári életből – valójában az MSZP vezetői köréből – történő feltöltését.⁹ A kormány január 21-i ülésének foglalkozott a kialakult helyzettel, és az állományra vonatkozóan is döntést hozott: „Döntő részük a rendőrség közbiztonsági, közlekedési, igazgatásrendészeti és bűnügyi állományába a létszámhiány pótlásaként átcsoportosításra kerül, az arra jogosultak pedig nyugállományba vonulnak.”¹⁰ A valódi „munkaerő-áramlás” viszont az a tíz nappal későbbi kormányhatározatban tükröződött, amely a már újonnan elfogadott nemzetbiztonsági struktúra¹¹ állományára vonatkozott¹²:

3. Az MK Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatala, továbbá az MN Biztonsági Hivatala (a továbbiakban: nemzetbiztonsági szolgálatok) pénzügyi, technikai feltételeit a Belügyminisztériumtól, illetve a rendőrségtől (a továbbiakban együtt: Belügyminisztérium) való átcsoportosítással kell megoldani.

A létszám, az anyagi eszközök (épületek, technikai berendezések, fegyverzet, gépjárművek) és a költségvetés átadására az egyes nemzetbiztonsági szolgálatokra háruló feladatok arányában folyamatosan kerüljön sor. Ugyanígy kell eljárni a Katonai Feldehárító Hivatal eszközeinek kiegészítésénél.

⁷ A belső biztonsági szolgálat személyi állományának nyilatkozata. MTI / OS 1990. január 7.

⁸ Lásd: A közvélemény a Duna-gate ügyről. Az adatfelvétel ideje: 1990. január 25–30. A megkérdezettek száma: 1000 fő. Magyar Közvélemény-kutató Intézet. Magyarország Politikai Évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. 1991. 568-570. o.

⁹ A hivatásos állományba történő kinevezések szüneteltetése. Belügyminiszter 10/1990. sz. utasítása. 1990. január 18. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 189. d. 10-21/10/1990.

¹⁰ A nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeti keretek kialakítása. Minisztertanács határozata 3028/1990. 3. o. 1990. január 21. MOL XIX-A-83-a. f. 822. d. 18-21/ I. köt.

¹¹ A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról. 1990. évi X. törvény. Magyar Közlöny 1990. február 14.

¹² A nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásáról és működési feltételeiről. A Minisztertanács 3039/1990. határozata. 1990. február 2. 5. o. MOL XIX-A-83-a. f. 824. d. II. köt.

4. Az átszervezést úgy kell végrehajtani, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alaptevékenységet ellátó állománya a Belügyminisztérium megszűnő állambiztonsági szerveinél foglalkoztatottnál alacsonyabb létszámú és jobb szakmai felkészültségű legyen. Az alaptevékenység anyagi, technikai, pénzügyi kiszolgáltatását végző személyi állományt a Belügyminisztérium létszámából kell átcsoportosítani. Az átszervezés során felszabaduló létszámmal kizárólag a rendőrség bünyügyi, közrendvédelmi és közlekedési, illetve igazgatásrendészeti állományát lehet megerősíteni.

Ennek alapján természetes tehát, hogy az állambiztonsági tisztek vagy közvetlenül, vagy közvetve – amennyiben átkerültek néhány napra a rendőrség állományába – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál folytatták a korábban, az állambiztonsági csoportfőnökségek valamelyikénél megkezdett munkájukat. És hogy még a munkaviszony folyamatossága illetve a szerzett jogok megtartása is garantált legyen az intézményi átalakítások-átnevezések forgatagában, a titkos határozat arról is rendelkezett, hogy az érintett állománybeliek munkajogi helyzete szempontjából a változás „a munkáltató elnevezése módosításának” minősül.

2. A belső elhárítással foglalkozó csoportfőnökség látványos felszámolása a közvélemény előtt azt a látszatot keltette, mintha maga a belső elhárítás szűnt volna meg. Pedig nyilvánvaló, hogy az – akár demokratikus, akár nem-demokratikus – államiság főhatalma, a szuverenitás semmikor sem létezett és nem is létezhet intézményes védelem nélkül. Így háttérben a feladatot átcsoportosítása azonnal megkezdődött. Az a január 12-i belügyminiszteri parancs, amely felfüggesztette a titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazását¹³ arról is rendelkezett, hogy a belső elhárítás központi és helyi szerveinél folyamatban lévő ügyeket azonnal vegye át a külső, azaz a kémhárítás, tehát a III/II-es Csoportfőnökség. Az ugyanezen a napon hozott kormányhatározat fel is sorolja a kémelhárítás által gyakorolt új hatásköröket¹⁴: alkotmányellenes törekvések, terror-diverziós cselekmények, a különösen fontos állami tisztségeket ellátó személyeket veszélyeztető magatartások felderítése és elhárítása. Mindezek tényállásai taxatívén is megjelennek a nemzetbiztonsági feladatokkal kapcsolatos kormányrendeletben¹⁵. Eszerint nemzetbiztonsági

¹³ A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 2/1990. sz. parancsa. 1990. január 12. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-22/2/1990.

¹⁴ A nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeti keretek kialakítása. Minisztertanács határozata 3028/1990. 3. o. 1990. január 21. MOL XIX-A-83-a. f. 822. d. 18-21/ I. köt.

¹⁵ A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról. 26/1990. (II. 14.) MT rendelet

szolgálati feladat az állam elleni bűncselekmények (Btk. X. fejezet), az emberiség elleni bűncselekmények (Btk. XI. fejezet), a terrorcselekmény (Btk. 261. §) és a légi jármű hatalomba kerítése (Btk. 262. §), a közösség elleni izgatás (Btk. 269. §) a rémhírterjesztés (Btk. 270. §) megelőzése, felderítése és megakadályozása.

Mivel a III/III. Csoportfőnökség vonatkozásában a „szolgálat” mint intézmény és a „szolgálat” mint tevékenység közötti különbség tisztázatlan maradt, így a belső elhárítás illetve a titkosszolgálati eszközök és módszerek ma is mint a diktatúra attribútuma jelenik meg a közvélemény egy része előtt, illetve ezek jelenléte és működése mint a jogállamtól idegen jelenségek konspiratív fennmaradását bizonyítják sokak számára.

3. A titkosszolgálatok állományának, feladatainak folyamatosságát jelző mozzanatok mellett külön jelentősége van a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának felfüggesztését, betiltását elrendelő intézkedések utáni helyzetnek. A nem nyilvános döntések után először a Minisztertanács 1990. január 21-i ülését követően értesült arról a közvélemény, hogy betiltásra kerültek az operatív titkosszolgálati eszközök és módszerek, illetve hogy január 18-i hatállyal megszűnt a belső biztonsági szolgálat.¹⁶ Arról nem esett szó, hogy a Minisztertanács nem eredeti döntést hozott, hanem „tudomásul vette” a belügyminiszter e tárgyban hozott korábbi intézkedéseit. Arról sem lehetett tudni, hogy a belügyminiszter korábban mindenfajta titkosszolgálati tevékenységet megtiltott¹⁷ (ismét egy közkeletű tévedés: a titkosszolgálati eszközök és módszerek a „közönséges” bűncselekmények vonatkozásába éppúgy alkalmazott, mint a nagyobb nyilvánosságot kapott „politikai” cselekmények vonatkozásában). A miniszteri paranccsal szemben azonban e tekintetben a Minisztertanács megszükkítéssel élt. A Minisztertanács ugyanis csak a belső biztonsági szolgálat (III/III-as csoportfőnökség) által alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek megtiltását vette tudomásul. A többi szolgálati ágra illetve a rendőrségre vonatkozó tilalmat tehát ezzel a határozatával a Minisztertanács tehát „felülírta”, miközben egy már – jogilag – nem létezett csoportfőnökséget tiltott el ezen eszközök alkalmazásától.

Mégsem ezt a helyzetet kommunikálta az Országgyűlés nyilvánossága előtt Gál Zoltán, a Horváth István lemondását követően a Belügyminisztérium vezetésével megbízott államtitkár. A titkosszolgálati eszközök engedélyezéséről szóló törvényjavaslat expozéjában a speciális állami tevékenységre, szolgálatokra, és ezeknek speciális eszközeire vonatkozóan

¹⁶ A nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeti keretek kialakítása. Minisztertanács határozata 3028/1990. 3. o. 1990. január 21. MOL XIX-A-83-a. f. 822. d. 18-21/ I. köt.

¹⁷ A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 2/1990. sz. parancsa. 1990. január 12. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-22/2/1990.

azzal sürgette a kormány által beterjesztett szabályozás elfogadását, hogy „jelen pillanatban erre a tevékenységre nincs normatíva”¹⁸. Nem sokan tudhatták, hogy a III/III-ból III/II-vé vált szolgálati feladatok, ügyek „vitték magukkal” ezen „normatívák” alkalmazásának a lehetőségét is.

De nem csak a közvélemény, hanem Sólyom László, az Alkotmánybíróság elnökhelyettese is ennek a félrevezetésnek az áldozata lett. A Gál Zoltánét követő felszólalásában némi megkönnyebbüléssel jelenthette be, hogy mivel a Minisztertanács a három határozatát már vasárnap (ti. január 21-én) hatálytalanította, így „egyszerűen nem maradt tárgya az eljárásunknak”.¹⁹ De mi is lett volna az Alkotmánybíróság eljárásának a tárgya?

A lehallgatási botrány kirobbanását követően az Alkotmánybíróság hivatalból kezdeményezte az eljárást, ugyanis feltételezték, hogy ezek a belügyi utasítások nem felelnek meg a Magyarország által aláírt emberi jogi szerződéseknek.²⁰ A Belügyminisztériumtól 84 titkos jogszabályt kaptak meg, ezek közül három minisztertanácsi határozat volt, a többi pedig miniszteri utasítás, illetőleg parancs²¹. „Ezeket a múlt héten átvizsgáltuk – számolt be munkájukról Sólyom László – és hétfőn délután éppen teljes ülést tartott az Alkotmánybíróság ebben az ügyben, amikor először telefonon, majd pedig írásban is értesítést kaptunk Horváth István akkori belügyminisztertől, hogy az összes vonatkozó jogszabályt hatályon kívül helyezte”. Az igaz volt, hogy az említett minisztertanácsi határozatokat²² valóban hatályon kívül helyezte a Minisztertanács²³. Arról viszont senki – az Alkotmánybíróság sem – nem értesült, hogy csakis a belső biztonsági szolgálat (III/III-as csoportfőnökség) által alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek megtiltását vette tudomásul a nevezetes vasárnapi ülésén.

¹⁸ A különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat beterjesztése. Gál Zoltán belügyminisztériumi államtitkár expozéja. 1990. január 24. 6. o. Országgyűlés Naplója. V. Kötet. 65-83. ülés (1989. XI. 21. - 1990. III. 14.). Bp. 1998. 6066. o.

¹⁹ A különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat megtárgyalása. Sólyom László, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke felszólalása. 1990. január 24. 5. o. Országgyűlés Naplója. V. Kötet. 65-83. ülés (1989. XI. 21. - 1990. III. 14.). Bp. 1998. 6142. o.

²⁰ Alkotmánybíróság utólagos normakontrollja a BM rendelkezései vonatkozásában. Kilényi Géza alkotmánybíró levele Horváth István belügyminiszternek 1990. január 9. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 1-a-15/90.

²¹ Az Alkotmánybíróság részére átadott belügyi belső rendelkezések jegyzéke. BM Titkárság 1990. január 11. 2. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 1-a-18/1990.

²² Az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Minisztertanács Elnökhelyettesének 1/1975. sz. utasítása; Az állambiztonsági feladatokról. A Minisztertanács 6000/1975. sz. határozata; A katonai hírszerző tevékenység szabályozásáról. A Minisztertanács 6001/1975. sz. határozata.

²³ Az állambiztonsággal kapcsolatos kormánydöntések hatályon kívül helyezése. Minisztertanács határozata 3016/1990. 1. o. 1990. január 21. MOL XIX-A-83-a. f. 822. d. 18-21/ I. köt.

Tovább bonyolította a helyzetet, hogy a korábban említett belügyminiszteri parancsok kezdetben mindenféle időbeni feltételtől (és láthattuk: szolgálati ágtól) függetlenül említették az operatív eszközök betiltását, felfüggesztését. Legfeljebb arra történt utalás egy január 19-i parancsban, hogy az intézkedés „további parancsig” hatályos²⁴. Három nap alatt máris változott a helyzet. A január 21-i kormányülés biztosra vette, hogy a héten elfogadja a parlament az operatív eszközökről szóló törvényjavaslatot²⁵. Ennek tudatában másnap a még egy napig a posztján maradó belügyminiszter újabb utasítást adott ki. Ennek értelmében a titkos eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó jogszabályok, utasítások módosított (kiegészített, átdolgozott) szövegére vonatkozó tervezeteket a „különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról” szóló törvény kihirdetésétől számított három napon belül „a döntésre illetékeshez kell előterjeszteni”. A törvényt három nappal később megszavazta az Országgyűlés azzal, hogy kihirdetése napján, azaz 1990. február 14-én lép hatályba. A belügyminiszteri utasítás értelmében tehát a január elején a nagy nyilvánosság előtt elbúcsúztatott, közel száz operatív norma február közepére titokban visszatérhettek. Ami a módosításokra megadott három napot illeti, a feltehetően a Magyar Népköztársaság / Magyar Köztárság, állambiztonság / nemzetbiztonság névcserékre terjedhetett ki, illetve a külső engedélyköteles operációk esetében az igazságügyminiszter nevesítésére.²⁶ Ez a magyarázata, hogy a későbbi és a jelenlegi szolgálatok operatív szabályozásának kellő ismerete nélkül is támaszkodni lehet az állambiztonsági szolgálatok rendszerváltás előtti belső normáira. Ahogyan egy korábbi operatív tiszt említette: „És ugyanazok, ugyanott, ugyanúgy tették a dolgukat a rendszerváltás után is, mint ahogy például egy villamost sem lehetett másként vezetni.”

A fentiekben vázolt hipotézisek csupán jelezni kívánják annak a kutatásnak az irányát, amelyek a rendszerváltás politikai átalakulásának valamint a titkosszolgálatok változásainak egymásra hatásait kívánja elemezni – utóbbi szerepének indokolatlan alá- illetve felülértékelését egyaránt elkerülve.

²⁴ A titkos operatív-technikai rendszabályok, valamint a „K”-ellenőrzés alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 3/1990. sz. parancsa, 1990. január 19. 1. o. MOL XIX-B-1-az. BM belső normák. 188. d. 10-22/3/1990.

²⁵ Előterjesztés a) a nemzetbiztonsági feladatok ellátásáról szóló törvény tervezetéről; b) a nemzetbiztonsági feladatok ellátásáról szóló törvény hatálybalépéséig terjedő időszakban érvényes átmeneti intézkedésekről; c) az állambiztonsággal kapcsolatos kormánydöntések hatályon kívül helyezéséről. Minisztertanács ülésének jegyzőkönyve. 9. o. 1990. január 18-a és január 21-e. Hangfelvétel alapján készült tartalmi összefoglaló és tájékoztató. MOL XIX-A-83-a. f. 822. d. 18-21/ I. köt.

²⁶ Salga István: A párttal tűzön-vízen át. Népszabadság, 2009. május 16.

Alkotmánybíróság utólagos normakontrollja a BM rendelkezései vonatkozásában. Kilényi Géza alkotmánybíró levele Horváth István belügyminiszternek 1990. január 9.

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

Dr. HORVÁTH ISTVÁN úrnak,
belügyminiszter

B U D A P E S T

Tisztelt Belügyminiszter Ur !

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága 1990. január 8-i ülésén úgy döntött, hogy soronkívüli eljárás keretében utólagos normakontroll alá vonja a Belügyminisztérium egész működési körét illetően,

- a levéltitok védelmét
- a távközlési titok védelmét és
- a magánlakás sérthetetlenségét

közvetve vagy közvetlenül érintő valamennyi, a Magyar Közlönyben ki nem hirdetett rendelkezést. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 24. §-a alapján felkérem tehát: sziveskedjék nyolc napon belül az Alkotmánybíróság részére megküldeni minden olyan hatályos normatív aktust vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeit /utasítás, parancs, szabályzat stb./, amely bármely szolgálati ág körében - a Belső Biztonsági Szolgálatot is ide értve - a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó szervek magatartását kötelező érvénnyel szabályozza. Az Alkotmánybíróság eljárása a szolgálati és államtitkot tartalmazó rendelkezésekre is kiterjed.

Mivel az Alkotmánybíróság székházának elfoglalására még nem került sor, a kért rendelkezéseket sziveskedjék az Alkotmánybíróságnak az Országgyűlés épülete 56. számú irodájába küldeni.

Budapest, 1990. január 9.



Tisztelettel:

/Dr. Kilényi Géza/
alkotmánybíró

- a - 12/90

15/1990/AB
Létes - Gal 2
hagyó - Zsolt 1.
Az az alkotással
egyeztető - Mi.
Hivatalával is -
költségek el.
1. 90.

A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 2/1990. sz. parancsa. 1990. január 12.

BELÜGYMINISZTERIUM

SZIGORÚAN TITKOS!
(visszavonásig)

Szám: 10-22/2/1990.

T Ö R Ö L V E I	
írást megadott: NBSZ	
Palotai János	
Ása: Jov.	
2000 -02-08	
Írás száma:	JH
hitelesítő:	aláírás
P. H.	

A BELÜGYMINISZTER

2/1990.

P A R A N C S A

2010. é. péld.
Művelés fő
1999. júl. 2
Dr. Fenyvesi
ORFK Bű-f

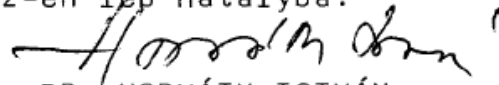
a titkos operatív eszközök és módszerek
alkalmazásának felfüggesztéséről

Budapest, 1990. január 12-én.

A Belügyminisztérium Állambiztonsági Szervénél folyamatban
lévő átszervezésre tekintettel

m e g p a r a n c s o l o m :

1. A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó utasítások, belügyi rendelkezések alkalmazását a Belügyminisztérium III/III. Csoportfőnökség központi és területi szerveinél azonnali hatállyal felfüggesztem.
2. A BM III/III. Csoportfőnökségnél, illetve területi szerveinél folyamatban lévő, további feldolgozást igénylő ügyeket a BM III/II. Csoportfőnökség vegye át.
3. A parancsban foglaltak végrehajtásáért a BM III/II. csoportfőnök, valamint a rendőr-főkapitányok és állambiztonsági helyettesi felelősek.
4. Ez a parancs 1990. január 12-én lép hatályba.


DR. HORVÁTH ISTVÁN
belügyminiszter

A titkosszolgálati eszközökre és módszerekre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezése. A Minisztertanács 3028/1990. (I. 21.) sz. határozatának végrehajtása. Belügyminiszter 12/1990. sz. utasítása 1990. január 22.



BELÜGYMINISZTER

Szám: 10-21/12/1990

SÜRGŐS, AZONNAL TOVÁBBITANDÓ!

BELÜGYMINISZTER

...12/1990. sz.

u t a s í t á s a

Budapest, 1990. január 22.

A 3016/1990. MT határozat hatályon kívül helyezte az állambiztonsági feladatokról szóló 6000/1975. MT határozatot, valamint az MT elnökhelyettesének 1/1975.sz. utasítását az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Erre tekintettel az alábbi utasítást adom ki:

- 1./ A 6000/1975. MT határozat, valamint az 1/1975. Mt elnökhelyettesi utasítás végrehajtásaként kiadott belügyminiszteri és a belügyminiszter felhatalmazása alapján kiadott belügyi rendelkezéseket hatályon kívül helyezem. Ezek jegyzékét a melléklet tartalmazza.
- 2./ A titkos eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó jogszabályok, utasítások módosított (kiegészített, átdolgozott) szövegére vonatkozó tervezeteket "a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról" szóló törvény kihirdetésétől számított 3 napon belül a döntésre illetékeshez kell előterjeszteni.
- 3./ Az utasítás kiadása napján lép hatályba.

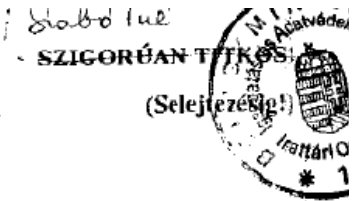
Kapják: Dr. Gál Zoltán államtitkár
 miniszterhelyettesek
 főcsoportfőnökök helyettesei
 csoportfőnökök
 megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányok
 BM önálló osztályok vezetői
 BM Titkárság vezetője

(Dr. Horváth István)

A Belügyminisztérium szervezetének változásáról. Belügyminiszter 18/1990. sz. utasítása.
1990. február 14.

BELÜGYMINISZTERIUM

Szám: 10—21/18/1990.



**A BELÜGYMINISZTER
18/1990. BM
UTASÍTÁSA**

A Belügyminisztérium szervezetének változásáról

HATÁLYON KÍVÜLI HELYE

//P/18 BM-ut.

Budapest, 1990. február 14-én

1. „A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról” szóló 1990. évi X. törvény hatályba lépésének napjával:
 - a) — a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) Állambiztonsági Miniszterhelyettesi Titkárságot,
 - a BM III/L, III/II, III/IV. Csoportfőnökséget,
 - a BM AFTCS Állambiztonsági Operatív Nyilvántartó Osztályát,
 - a megyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok állambiztonsági helyettesi beosztását és
 - a megyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok III/I. alosztályait és III/II. osztályait, valamint az állambiztonsági törzsszerveket (titkárságokat)
 - m e g s z ü n t e t e m.**
 - b) — A BM III/V. Csoportfőnökség szervezetébe sorolom be a BM III/2., a BM III/3., a BM III/4., a BM III/5. osztályokat;
 - a megyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok állambiztonsági III/3. és III/V. operatív, technikai csoportjait, valamint a Győr-Sopron megyei figyelő alosztályt.
 - c) — A BM AFTCS keretében irattári önálló alosztályt hozok létre.
2. A megszüntetett szervek személyi állományát, a működésüket biztosító anyagi-pénzügyi feltételeket, eszközöket külön intézkedés alapján a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz, illetve a rendőrségi szervekhez kell átcsoportosítani.
3. A BM III/V. Csoportfőnöksége, valamint a jelen utasítással a BM III/V. Csoportfőnökség szervezetébe sorolt egységek kötelesek biztosítani a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség bünyügyi szerveinek munkájához szükséges technikai és egyéb szolgáltatásokat.
4. A megszüntetett szerveknél az átcsoportosítás végrehajtásáig, a BM III/V. Csoportfőnökségnél és a hozzá sorolt szerveknél pedig az újabb döntésig a működésükhöz szükséges anyagi, pénzügyi feltételeket a BM illetékes szervei a korábbi rendnek megfelelően kötelesek biztosítani.
5. A BM Híradástechnikai Osztálya és Külügyi Osztálya köteles ellátni a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével összefüggő, szakterületüknek megfelelő feladatokat.
6. A Nemzetbiztonsági Hivatal személyzeti szervének felállításáig a szükséges személyzeti feladatokat a BM Személyzeti Csoportfőnökség látja el.

DR. GÁL ZOLTÁN s. k.,
belügyminisztériumi államtitkár

*Rixer Ádám egyetemi docens,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közgazgatási Jogi Tanszék*

Jog és válság

A mai jog válsága – a válság joga és az új természetjog¹

1. Az írás célja

Mai jogunk jellegzetességeiről szólva e rövid tanulmányban nem vállalkozhatom egy komplex jogelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzésére, illetve a jogállamiság követelményeinek rendszerező összefoglalására.² Ám arra igen, hogy a jogrendszer alakulásának, dinamikájának általam legfontosabbnak tartott és a válság(ok) által felnagyított jellegzetességeit – állapotleíró és kritikai megközelítésben is - szemrevételezzem.

A tanulmány a mai jog³ válságtüneteinek rövid katalógusát kínálja, sőt, azon túllépve egyes továbbfejlődési irányokat is felvázol. Ezen lehetséges irányok között az írás az egyik lehetőség, a keresztény természetjog mai jogunkba, illetve jogtudományunkba történő visszatéréséről kíván részletesen is számot adni, felvázolva azt az utat, amelyen haladva a (keresztény) természetjogi megközelítések a jogtörténet sárgult lapjairól visszakerülhetnek a „tartható álláspontok” közé, megkerülhetetlen hatást gyakorolva – egyebek mellett - a jogtudományra, a jogi gondolkodásra, a jogi oktatásra, s ezeken keresztül is a törvényhozásra és a törvénykezésre.

A munka a fenti kettősség jegyében tartalmaz egy a jelenlegi helyzet felvázolását célként kitűző, deskriptív irányultságú (2. fejezet), illetve egy normatív kijelentéseket tartalmazó, erősen axiológikus részt is (3-7. fejezet).

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

² Erre nézve lásd: Szigeti Péter: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989 – 2006. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.

³ Amikor a tanulmányban mindenfajta jelző nélkül használom a jog kifejezést, ezzel egyrészt a jog (inter)kulturális jellegét kívánom hangsúlyozni, másrészt pedig arra kívánom ráirányítani a figyelmet, hogy lehetségesek olyan jól értelmezhető hangsúlyeltolódások, irányváltások sőt olykor paradigmaváltások is, melyek nem korlátozódnak valamely jogrendszer, jogterület vagy jogintézmény szűkebb területére.

2. A modern jog jellegzetességei

A modern jog (illetve modern társadalom) jellegzetességeiről szólva ki kell emelnünk, hogy az ősi emberi közösségekben már léteztek képzetek a jóról, rosszról, arról, hogy mit szabad tenni, s mit nem. Jog azonban – mai formájában – nem létezett. A jog ugyanis még nem különült el az egyéb társadalmi normáktól, a vallási, erkölcsi, technikai normáktól, ahogyan a hatalmi szervezet sem különült az adott emberi közösségtől, csoporttól (egészen pontosan annak tagjaitól).

Kulturális alapú megközelítésben tehát ma nem a jog az egyetlen normatív szabályozója a társadalmi együttélésnek; az erkölcsi elvárások, vallási előírások, a politikai etikett stb. szabályai a jogéhoz hasonló szabályozási igénnyel lépnek fel az egyéni és közösségi viselkedés vonatkozásában. Ebből az is következik, hogy amikor a jog természetét vizsgáljuk, azt is fel kell mérnünk, hogy az említett normatípusok miben különböznek a jogtól, milyen kölcsönhatásban állnak a joggal, illetve, hogy a jog gyakorlati használhatósága milyen mértékben függ az egyéb szabályrendszerek lététől és kiépültségétől.⁴

A modern ember számára tapasztalat a társadalom funkcionális differenciálódása; a politika, a jog, a gazdaság, a tudomány, s ugyanígy a vallás részrendszereinek egyre nyilvánvalóbb autonómiája, amely a társadalomelméletek számára is erőteljes kihívást jelent(ett), amikor is ezt az acentrikussá – azaz központ nélkülivé – váló világot kell(ett volna) leírniuk.⁵ A központi rendezőelv nélküli korban fogant modern és „posztmodern” társadalomelméleti koncepciók jellemzője, hogy az ember filozófiai-erkölcsi természetéről nem (vagy csak kevésbé) vesznek tudomást, illetőleg a társadalomintegratív erőkhöz kötődő helyes társadalmi együttélés, rend elveit nem firtatják, s így a működőképes társadalmi rend teoretikus megalapozásáról is lemondanak.⁶

A modern jog és jogtudomány mai állapotának kialakulásában az egyik döntő hatást – még korábban – az isteni természetjog kizárólagosságától történő elszakadás jelentette: az ember által alkotott pozitív jog érvényességének transzcendens (morális) igazolása profanizálódott a racionális természetjog formájában.⁷ Bár a pozitív jog érvényességének transzcendens, ún. metajurisztikus (morális) elvekkkel történő igazolási kényszere ezzel még

⁴ „The Nature of Law” /szócikk/ Stanford Encyclopedia of Philosophy, January 4, 2007 http://www.google.hu/searchsourceid=navclient&hl=hu&ie=UTF&rlz=1T4PCTC_huHU374HU375&q=An+O+utline+of+Contemporary+Legal+Thought

⁵ Cs. Kiss Lajos: Bevezetés. In: Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): A társadalom és a jog autopoietikuss felépítése. Budapest, 1994. 7-8. o.

⁶ Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 382. o.

⁷ Cs. Kiss Lajos i. m. 8. o.

nem szűnt meg, maga az igazolási probléma áthelyeződött a nem teremtett világ történetiségének dimenziójába.⁸ Kecskés Pál írja: „Midőn a romantika eszmevilágában kifejlődő történeti-jogi iskola konzervativizmusa a történeti népszellemben nyilvánuló szokásjogot tekintette a pozitív jog forrásának, a történeti módszer sürgetésével jelentős mértékben elősegítette a jogi pozitivizmus kifejlődését,”⁹ mely a metafizikum elutasításával – azaz Isten létének és szerepének elutasításával - kizárólag a konkrét, tételes jogot tekintette egyedül létező és érvényes jognak (azzal, hogy álláspontja szerint a létrejött szabályok egyetlen lehetséges mögöttes oka a történelmi körülményekben keresendő). Ebben a megközelítésben a jog fogalma a tárgyi (pozitív) értelemben használt jogra szűkül(t), melynek egyedüli eredője és így értelmezésre jogosultja az állam, illetve az állami akarat.¹⁰

A jog pozitíválódási folyamatának, az erkölcs és a jog (moralitás és legalitás) funkcionális különválásának/különválasztásának előrehaladásával, a természetjogi gondolkodást háttérbe szorító jogi pozitivizmus megerősödésétől kezdve a jogi érvényesség „eredetére és mibenlétére” irányuló kérdésre keresett válaszra a következő alternatíva kínálkozott/kínálkozik: a pozitív jog a célracionálisan tételezett (jogi!) eljárás keretében hozott döntés által tesz szert érvényességre, s nem szorul semmiféle jogon kívüli transzcendens igazolásra, vagy pedig fennáll a külső igazolási kényszer, a metajurisztikus (morális) elvekre való ráutaltság.¹¹ Már itt érdemes megjegyeznünk, hogy napjainkban ismét a – lehető legtágabban értelmezett - természetjogias felfogások lassú erősödésének lehetünk tanúi. Derick Beyleveld és Roger Brownsword *Law as a Moral Judgement* c. munkájukban pl. morális jelenséggként ragadják meg a jogot és azt állítják, hogy a leíró „van” és az előíró „legyen” kijelentések dichotomikus rendjét – sőt egységét - ez nem zavarja. Számukra a jog közvetlenül épül a morális elvárásokra, ellentétben a pozitivista megközelítésekkel, melyek igyekeznek a két jelenséget élesen elválasztani egymástól.¹² Beyleveld és Brownsword azt is állítják, hogy minden ésszerűen (józanul) gondolkozó lény valamifajta felettes morális megfontolás alapján folyamodik bármely jogi eszközhöz, s létezik a társadalmi rend valamifajta „ideáltipikus” modellje, amely alkalmas lesz arra is, hogy bármely jogi művelet értékeléséhez viszonyítási pontként szolgáljon.¹³

⁸ uo.

⁹ Kecskés Pál: Természetjog. In: Szabó Miklós (szerk.): *Natura Iuris*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 219-220. o.

¹⁰ uo.

¹¹ Cs. Kiss Lajos i. m. 8-9. o.

¹² J. E. Penner: *McCoubrey & White's Textbook on Jurisprudence*. Oxford University Press, 2008. 115. o.

¹³ Derick Beyleveld és Roger Brownsword: *Law as a Moral Judgement*. London, Sweet & Maxwell, 1986. 145. o.

Az ilyen és ehhez hasonló elképzelések azonban nem mondanak ellent annak a magállapításnak, amely szerint a többségi álláspont alapján - némi leegyszerűsítéssel - a mai (tétélezett) jog önmagának, pontosabban *önreferenciájának* köszönheti érvényességét; annak, hogy elkülönült rendszerén belül a jogi eljárások intézményesen és hivatásszerűen kerülnek alkalmazásra jogi eljárások eredményeire; amelyek tekintetében a morális igazolási kényszer is legfeljebb jogrendszeren belüli „jogi problémaként” (alkotmánybíráskodás stb.) jelenik meg. Niklas Luhmann fejezi ki a jog „hagyományos” elméletét radikalizáló tényállást, illetve jog bináris (kétértékű) kódjának hajlíthatatlan keménységét: „a jogon kívül nem létezik jog, tehát a rendszer társadalmi környezetéhez való viszonyában nincs a jognak sem inputja, sem outputja”.¹⁴ A jog saját műveletei révén létrehoz egy autonóm jogi valóságot, s a társadalmat így, önmaga szabályozása révén szabályozza, vezérli.¹⁵ Az **eljogiasodás**¹⁶ jelenségének okaként a jog és a társadalom eltérő rendszerlogikái jelennek meg, amennyiben az eljogiasodás (olykor) patológikus hatásai a szervezeti struktúrákban, motivációkban és racionalitásokban meglévő különbségekre – és az egyéb párhuzamos társadalmi normatípusok oldalán megjelenő hiányosságokra - vezethetők vissza.¹⁷ Az eljogiasodás tehát a jog behatolását jelenti bizonyos – látszólag – autonóm társadalmi szférákba, amelyek saját rendszerlogikáik révén azonban alakítják is a jogot, visszahatnak arra. A jog működési módját alapvetően változtatta meg az a tény, hogy a jogalkotási folyamatok és az egyedi döntések nem csupán a szélesebb értelemben vett nyilvánosságnak váltak részeivé, de a legszélesebb értelemben vett populáris kultúra, a médiumok is „sajátjukként” tekintenek ezekre.¹⁸

A modern, szekuláris és nem totalitárius államoknak mindazonáltal sajátossága, hogy joguk saját igazolási kényszerei ellenében is *szelektív zártságot* mutat, illetve érdemi rendszerautonómiára tett szert (ezt hívhatjuk a szakirodalom alapján a jog önreferenciális zártságának is). Ez a tény *rövid távon* – a történelmi tapasztalatra, emberi szükségletekre és egyéb célracionális megfontolásokra alapítottnan - nagymértékben elősegítette a korábbi természetjogi elvek alkotmányban rögzített alapjoggá transzformálódását, sőt – letisztultságuknak köszönhetően – ezek globális igényként való megjelenését. Ám napjaink

¹⁴Cs. Kiss Lajos i. m. 9. o.

¹⁵Gunther Teubner: Társadalomirányítás reflexív jog révén. In: Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): A társadalom és a jog autopoietikus felépítése. Budapest, 1994., 67. o.

¹⁶Amelyet mások a „perlési politizálás” előtérbe kerülésével is magyaráznak (Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000)

¹⁷Gunther Teubner i. m. 73. o.

¹⁸Richard Sherwin: Intersections of Law and Culture. A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009

jogéletének – hazánkban és külföldön egyként tetten érhető, trendszerű és válságok által felerősített – változásai a jogok hangsúlyozásán túl egyre inkább a

- 2.1. *működőképesség* szempontjainak érvényesítését;
- 2.2. az állam kivonulása (leépítése) helyett annak *visszaépítését*;
- 2.3. a *jog folyamatszerűségének, tárgyalásos jellegének visszaszorítását*, valamint
- 2.4. *új – társadalmi szintű - közmegegyezések kimunkálását* igénylik.

2.1. A jog arisztokratizmusa helyett működőképes jog

A jog arisztokratizmusa az egyik jelenség, amelyre érdemes felhívnom a figyelmet. Arisztokratizmusról azért is érdemes beszélnünk, mert a fogalomra rátelepült negatív konnotációk széles körben ismertek és elfogadottak. Ez elsősorban a jog életszerűségének csökkenését jelenti, ami elsődlegesen az **alapjogi szemlélet túlhajtásából ered**; abból tudniillik, hogy a jogok katalógusának bővítésével, az egyes jogok tartalmi erősítésével szemben csupán reziduális tételként jelenik meg a fenntarthatóság, alkalmazhatóság, a működőképesség szempontja. Ezen probléma illusztrálására álljon itt két példa (egy magyar és egy német):

- Az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában kifejtette, hogy az autonómia, az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata van. Egyértelműen leszögezte, hogy „nem tekinthető alkotmányosnak pl. az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzatok szervezetét olyan módon szabályozza, hogy az a szervezetalakításhoz való jog *lényeges tartalmát* korlátozza, az önkormányzati jog tartalmának *kiüresedéséhez*, annak *tényleges elvonásához* vezet, kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a saját szervezetének kérdéseiben”¹⁹ Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény(ek) autonóm működését az Alkotmánybíróság *alkotmányos érték*ként ismerte el. Jelen témánk szempontjából lényeges, hogy a határozathoz különvéleményt fűző Kiss László alkotmánybíró szerint „az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer **„működőképes”** legyen”. Ebben a – változatlanul demokratikus - megközelítésben a működőképesség – az állam által legitimált gyakorlatok vonatkozásában –

¹⁹ 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28-29.

annyiban több az intézményesített létezésnél, hogy az állampolgárok hétköznapijait is jelentősen „élhetőbbé” teszi²⁰

Ezzel szoros összefüggésben a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy az Ftv. módosításáról szóló törvény részben alkotmányellenes, mert „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.²¹ Az Alkotmánybíróság szerint a felsőoktatási autonómiába tartozó önkormányzati jogok szabad gyakorlásának megakadályozása a felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének korlátozását, megszűnését jelentheti, s a felsőoktatási autonómia sérelmét vonja maga után, ezért a tervezett szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G.. §-aival.²² E határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László alkotmánybíró véleménye szerint a magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy *jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást*.²³

- A német alaptörvény első szakasza az emberi méltóság sérthetetlenségét hirdeti.²⁴ A német alkotmánybíróság már korábban kimondta, hogy ehhez a méltósághoz (ennek fogalmi körébe) tartozik az emberhez méltó létminimumhoz való jog is, amely egészen a közelmúltig csupán az elemi étkezés, ruházkodás és lakhatás feltételeinek állam általi kötelező biztosítását foglalta magába (mindazok számára, akik még, már vagy önhibájukon kívül az adott időszakban nem dolgoznak). A német alkotmánybíróság újabb döntésében²⁵ azonban már amellet foglalt állást, hogy a pusztai létezés anyagi feltételein túlmenően a már említett emberhez méltó létezéshez tartozik a

²⁰ Kiss László: Jogállam és/vagy élhető állam. In: A demokrácia deficitje. PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2008. 142. o.

²¹ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 498-499.

²² 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 505.

²³ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508.

²⁴ Németország Alkotmánya 1. szakaszának 1. bekezdése (Grundgesetz, Art. 1 Abs. 1)

²⁵ Német Alkotmánybíróság 2010. február 9-i döntése (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010)

társadalom életében való minimális részvétel joga, ami elsősorban a kultúrához, illetve az oktatáshoz való hozzáférésben testesül meg. A döntés egyúttal a segélyezési rendszer átalakítását is elindította (az ún. Hartz IV – segély új igénykategóriáinak kialakításával), amennyiben a döntés „alanyi joggá” tette az egyes kulturális javakhoz való érdemi hozzáférést.²⁶ A döntéssel kapcsolatban a legtöbb elemző arra az ellentmondásra utal, hogy a jog bővítésére egy romló makrogazdasági helyzetben került sor...

Természetesen az említett – a működőképesség szempontjait háttérben tartó, alapjogi irányultságú - szemléletmódoknak számos másodlagos oka is van; így – egyebek mellett - a jogalkotás zaklatottsága, a szabályozás tárgya szerint érintettektől való elszigeteltsége (lásd még később), s mint sajátos magyar jelenség a tényleges jogszabály-előkészítést végzők – alacsony - életkora. Azaz a jog elszakad a társadalmi közegtől, s mintegy *afelett* lebeg, túlrejt gyümölcsként várva, hogy tehetetlenül aláhulljon, amint az az arisztokráciával is történt a történelmi viharok idején.

A jog ezen „előjogi jelegének” erősödése; a mediációs, egyezkedésen alapuló, folyamatszerűvé váló jogalkalmazás – valós előnyei mellett is – tovább relativizálja a jogot. Ennek döntő oka, hogy a jogilag releváns konfliktusban olyan egyéni szempontok is beemelődnek az értékelhető elemek közé, melyeket korábban éppen az a megfontolás zárt ki onnan (legalább is formálisan), hogy az államnak – amely a társadalom bizonyos morális igényeit, elvárásait tükrözi vissza – bizonyos magatartásokat mérlegelés nélkül kell megítélnie, éppen a társadalmi stabilitás megőrzése érdekében. A *saría* ma is lehetővé teszi, hogy valaki „megváltsa” magát,²⁷ ám ilyen és ehhez hasonló elvek erősítése – különösen világos erkölcsi közmegegyezések híján – ma Magyarországon felettébb problematikusnak tűnik.

Az elmondottakkal szemben felvethető, hogy az általános (magánjogi) mediációra nézve a fenti állítás (a jog relativizálása) nem áll meg, amennyiben a magánjogban az állam főszabályként eleve csak akkor van jelen, ha a sérelmet szenvedett fél ezt kifejezetten igényli (pl. felperesként pert indít), vagyis csak a fél akaratából jön képbe a jog, még sérelem esetén is, és ebből a szempontból a mediáció a jog hagyományos processzusaihoz képest nem jelent érdemi változást (s ugyanez áll a büntetőjogi mediációra is: a kisebb bűncselekmények vonatkozásában a „mérlegelés nélküli megítélés” a mediáció szabályozása előtt sem volt igaz

²⁶ Weyer Béla: A német szociális segély új számítása – Szegények méltósága. HVG 2010. február 20. 29. o.

²⁷ A főbenjáró ügyekben megmaradt a vérdíj szokása, azaz ha az áldozat családja beleegyezik, az emberölés elkövetője megválthatja magát az egyébként szinte bizonyos halálos ítélet alól.

jellemző a jogra, amennyiben pl. számos kisebb súlyú, illetve az „intimszférával érintkező” cselekmény csak a sértett magánindítványára üldözhető; ennyiben a magánindítvány és a magánvád, eleve „relatív” volt). Ezen felvetésekkel kapcsolatban lényeges leszögeznünk, hogy az érintett körben nem az a kérdés, hogy léteznek-e olyan létszférák, jogi szabályozással elvileg lefedhető területek, amelyekről a jogi szabályozás tudatosan – és legalább részben – távol tartja magát, sokkal inkább az, hogy milyen mértékű a kivonulás, azaz az államilag tételezett és érvényesített joggal párhuzamos – s szintén intézményesülő - normatípusok térnyerése.

A veszély e körben tehát a mértékben rejlik. Döntő különbség, hogy az állam egy jól körülhatárolható körben születő megegyezés esetén lemond saját büntető stb. igényéről, vagy az állami autoritás lazulásával -, s kis részben a legitim elterelés térnyerésével - szabad út nyílik az állami intézményeket – adott esetben – negligáló, önkényes, s valamifajta kölcsönös önbíráskodásba hajló magatartásoknak. Az ADR technika, az elterelés stb. térnyerése nem pusztán jogtechnikai tény (eszköz, lehetőség), hanem azon túlmutató jogpolitikai jelentőségű intézmény-rendszer, amely egy (morális) alapjait tekintve – egyébként - billenékeny és amorf rendszerben – a jogalkotó szándékától függetlenül is – felgyorsíthatja a jogrendszer egészének erózióját: éppen azon keresztül, hogy felerősíti a jog kikerülhetőségébe vetett hitet.

Az eddig említett okokból következik a jog arisztokratikus jellegének következő sajátossága is: a **jog generálpreventív jellegzetességeinek eróziója**; azaz az atomizálódott társadalomban a legtöbb büntetés – bármit is értsünk ezen fogalom alatt – elveszíti kollektív, csoportszintű, ha úgy tetszik közösségi morált szervező és legitimáló jellegzetességeit. A legtöbb ma létező büntetés, intézkedés – társadalmi szintű erkölcsi támogatás, illetve a büntetésre vonatkozó elemi információk hiányában²⁸ – mint generálpreventív eszköz egyenesen értelmezhetetlen (azaz a jog önmagát a speciális prevenció eszközévé degradálja, ezzel hagyományos önképét is mintegy feladva). Amint arra Goodman is utal egyik munkájában, hogy a „jog” és a „büntetés” korábbi látványos megnyilvánulásai átadták helyüket a „fegyelmi kontroll” (disciplinary surveillance) lágyabb intézményeinek, melyek sajátos „mikrotechnikák” rendszereként jelennek, lemondva a klasszikus megtorlás és elrettentés eszközrendszeréről.²⁹ Annak idején a polgárság döntő követelése éppen a **kiszámíthatósággal**, azaz a szabályok megismerésének lehetőségén keresztül

²⁸ Az atomizálódó társadalom egyik biztos ismérve, hogy ma már egyazon település, illetve lakóközösség polgárai sem feltétlenül szereznek tudomást egymás elítéléséről, annak okáról, a büntetés mértékéről stb.

²⁹ Douglas J. Goodman: Approaches to Law and Popular Culture. *Law & Social Inquiry* (Summer 2006), Volume 31, Issue 3, 757-784. o.

előreláthatósággal függött össze. A mai jog éppen ebből a kiszámíthatóságból veszített jelentősen.

2.1.1. A válság hatása a jogra

Egészen a közelmúltig a legtöbb – a társadalomtudományok különböző területeihez kapcsolódó - munka a tárgya szerinti struktúrák, intézmények, módszerek vizsgálatakor – kifejezett említés nélkül is – adottnak vette/veszi a kiszámíthatóság, folyamatos bővülés, növekedés és prosperitás fogalmait, mint a külső környezet meghatározó elemeit. Óvatlanul – az elmúlt 65 év viszonylagos békéjét megdönthetetlen alapként tételezve - feltételezzük, hogy a változások legfeljebb konjunkturális ingadozásnak lesznek tekinthetők, egyfajta hullámmozgásnak megfelelően, amely összességében egy jól tervezhető és folyamatos átlagot produkál. Ez a társadalomtudományokban széles körben megfigyelhető alapállás még akkor is általánosnak (volt) tekinthető, ha szinte kötelező jelleggel a legtöbb munkában szerepel egy bekezdés a válságmenedzselés stb. jelentőségével kapcsolatban.³⁰ Nem volt ez másként a jogtudomány legkülönbözőbb területein sem. A jogok katalógusának és eszközrendszerének folyamatos bővülése azonban – az iménti kifejezéssel élve – óvatlanná tette a jogalkotót és a gyakorló jogászt: a béke állandósulásával mintha az igazolási kényszerek eróziója is megindult volna. Ennek keretében jogunkon is úrrá lett a relativizmus és a kilátástalan neutralizmus, illetve értékpluralizmus (lásd később).

Szembe kell néznünk azzal, hogy a jogrendszer(ek) kifinomult és folyamatosan finomodó technikáinak, évszázadok alatt finomra hangolt intézményeinek és rendszerének fennmaradása (esetleg további fejlődése) már középtávon is alapvetően függ az olyan tényezőktől, mint a globális földvagyon – élelmiszer-ellátással összefüggő – kimerülése vagy az egyéb – globális – válságok intenzitása és jellege...³¹ A szabályozási megoldásokra és tartalmakra vonatkozó változtatási elképzelések materiális alapja tehát nem lehet a prosperitásnak az az ideája, amelyre a nyugati jogelméletek kimondva vagy kimondatlanul ráépültek az elmúlt 50 évben. Leegyszerűsítve; korlátlan gazdasági alapok híján más típusú tartalékok után kell nézni. Vélhetően valamifajta kulturális és értékrendbeli közösségre lesz szükség a majdani válságok idején; minden más – tehát gazdasági vagy katonai – alapra épített rend szükségképpen sérülékenyebb és mulékony.

³⁰ Rixer Ádám: Teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. In: Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban. MTA Jogtudományi Intézet – Budapest, 2009. 165-167. o.

³¹ uo.

A kiszámíthatóság egyik legnagyobb ellensége az a társadalmi és jogi törekvés, amely valamifajta pluralizmust hirdetve száll szembe a család intézményével vagy a mások munkájának tiszteletére vonatkozó elvárással stb. „Nem lehet a kultúrák egyenértékűségére, a multikulturalizmusra apellálva pl. a legkülönbözőbb nemi identitásokat „kulturális másságként”, a közszférát, azaz a törvényhozást érintő törekvésekben, igénybejelentéseikben úgy tekinteni, mint amelyek társadalmilag létezőként jelenvalóságukban már legitimek is, s ekként immáron a tradicionális családdal egyenértékűek, minek következtében ugyanolyan jogvédelmet is kell, hogy élvezzenek. Ez nem csupán természetjogi képtelenség, hanem a család szociológia által is feltárt és megerősített erkölcsi szerepét is kétségbe vonja.³² *Ez a relativista és nihilista felfogás a létezőt természetesnek, a természetest pedig helyesnek állítja be.* A mindenkinek kedvezni akaró álpluralizmus relativizál és éppen a legfontosabb garanciák (generálpreventív hatás, erkölcsi mérce jelleg) vesznek el ezen keresztül.³³ Az a - bármifajta többség birtokában - döntéshozatalra jogosult, aki nem rendelkezik világos, tartós és közösségi szempontokat is beépítő alapelvei irányultsággal, hajlamos lesz az erkölcsi pluralizmust képviselve azt jogi természetűvé alakítani, s adott esetben asszisztálni a társadalmi rend leépüléséhez. Amiként azt Avineri állítja: „A multikulturalizmus koncepciója vak a morális kérdésekre.”³⁴

*A norma érvényességének fennállását a jogsértésre következő szankció bizonyítja leginkább, ám ehhez szükséges valamifajta kollektív tudat és szolidaritás.*³⁵ A jog – némely tendencia-szerű vonatkozásban – ma lemond saját generálpreventív lehetőségeiről - éppen a tudatosság és szolidaritás hiányában. Amikor pl. a közérdekű munka intézménye nem vagy alig létezik, úgy pusztán ebben a tényben is visszatükröződik az a – dezintegráló és a mindenfajta kohézióknak is ellenében ható - társadalmi tapasztalat, hogy a munkának nincs is igazán értéke, a munka legfeljebb a túlélési vágy által indokolt kényszer. Ugyanígy, ha a büntetés végrehajtása során egy társadalom lemond a(z át)nevelés lehetőségéről, egyúttal azt is kimondja, hogy a büntetés egyetlen érdemi célja az elkülönítés, azaz nincs olyan hiteles ok, amely egyik embert – a jövőre, a jövőbeni potenciális kapcsolataikra vonatkozóan – a másikkal kapcsolhatná.

³² Frivaldszky i. m. 384. o.

³³ A vázolt probléma egyúttal utal a ma divatozó két demokrácia-felfogások különbségeire is: egyrésztől létezik egy olyan törekvés, amely minden jogot és érdeket egyenlő súllyal venne figyelembe, továbbá egy ezzel ellentétes, másik – az érdekek és értékek mérlegelését lehetővé tevő – álláspont, amely szerint a mindenkori tételezett jogokat kell egységesen alkalmazni mindenkire.

³⁴ Shlomo Avineri: *Transcending Christian and Post-Christian Notions of Relations between Religion and Public Space.* /kézirat/ CEU, Budapest, 2010. 1. o.

³⁵ Frivaldszky i. m. 382. o.

A társadalmiság felépülésének alapegységeire való tudatosabb reflexió nyomán (a társadalomtudományokban) a kohézió és a szolidaritás gyengülése okainak feltárásában döntő fontosságú volt a „szerep”-kategória létrejötte. Georg Simmel nyomán a „szerep” - kategória lehetővé teszi, hogy az egyes átfogóbb társadalmi képződményeket ne a bennük – tevékenységükkel – résztvevő emberekre alapozzuk, hanem csak ezek személyiségének egy szeletét képviselő szerepek mentén fogalmazzuk meg őket. A modernizálódó társadalmak egyre inkább olyan kapcsolatokat hoztak létre – és e kapcsolatokra olyan átfogóbb társadalmi képződmények szerveződtek -, amelyekben a résztvevők csak egy-egy aspektusból váltak fontossá, és egész személyiségük kívül maradt ezeken a képződményeken. Az egyes egyén így a modern társadalomban egyre inkább specializálódott szerepekben – személyisége többi részének fegyelmezett visszaszorításával – vesz részt, és a társadalom ugrásszerűen megnőtt bonyolultsága, épp az ilyen fegyelmezett, szerepekben való társadalomszerveződésen nyugszik.³⁶

A létnek ez a szegmentáltsága, sőt az egyének vonatkozásában is megjelenő „rétegzettség” megteremtette a lehetőséget arra is, hogy az adott individuumok jogai és kötelezettségeinek klasszikus arányai bomlásnak induljanak. A családok meggyengülése és számos korábbi közösségi forma felbomlása számottevően hozzájárult a mára általánossá váló értékválság kialakulásához. *A lét különböző színterein – iskolában, hivatali közegben, családban - a jogok és köteleességek hagyományos rendszere megingott.* Az egyéni jogok és lehetőségek túlzott hangsúlyozása mellett a közösségért érzett felelősség és a köteleességek teljesítése háttérbe szorult.³⁷ Amint azt egy nemrégiben megjelent tanulmánykötet is rögzíti, általánossá vált a „mindennemű kötelességtől való menekülés”.³⁸

2.1.2. A jog leszivárgásának tana

Nem tagadható, hogy a társadalom tagjait valamifajta társadalmi szintű szerződés köti egymáshoz és az adott állam(ok)hoz is. Lényeges azonban azt is rögzítenünk, hogy a legtöbb „makrogazdasági kalkulációban” a társadalmi szerződés lényeges elemei betartásának (fenntartásának) szempontja csupán a rövid távú konfliktuskezelés, illetve pillanatnyi (politikai) érdekek szolgálatában jelenik meg.

³⁶ Pokol Béla: A professzionális intézményrendszerek elmélete. Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1992. 218. o.

³⁷ Csermely – Fodor – Joly – Lámfalussy: Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére. Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009. 11. o.

³⁸ José Ortega y Gasset: A tömegek lázadása. Pont, Budapest, 1995. 187. o.

„A társadalmi szerződés része a „fair” bánásmód is: ami – a példa kedvéért - azt is jelenti/jelenthetné, hogy a szegényebbek a társadalmi javakból növekedés idején részesülnek, míg a tehetősebbek válságos időkben többletterheket vállalnak. Az elosztás és méltányosság – végső soron a társadalmi szolidaritás – szempontjainak háttérbe szorulása azonban felerősíti azokat az elképzeléseket is, amelyek szerint úgy lehet a legjobban segíteni a szegényeken, ha elősegítjük a gazdaság növekedését (bővülését, mutatószámainak változását), azaz végső soron elősegítjük a jólétet és annak leszivárgását”.³⁹ Mindezt a jog világára alkalmazva **a jog leszivárgásának tana** kifejezés arra utal, hogy – jogalkotásunk körtüneteként - rövid távú célokat kitűző és valódi konszenzusokat nélkülöző normatartalmaktól reméljük, hogy azok az egyéb társadalmi normákat érdemben befolyásolni, alakítani képes eszközökként „hatályosuljanak”.

2.2. A jog folyamatszerűségére történő utalás – leghétköznapibb és semleges értelemben – arra a folyamatra utal, amelyben a jogalkotásra okot adó körülmények kialakulásától a jogérvényesülés valamely konkrét módjának realizálásáig az egyes élet- és jogviszonyok formálódnak, a jog kínálta keretek között kiteljesednek. Ezen semleges fogalmi megközelítéshez képest a negatív értelemben vett folyamatszerűség a jog „tárgyalásos, egyezkedési” jellegének túlhajtására, s ezen keresztül a kiszámíthatóság leépülésére utal. A jogokat abszolútnak, oszthatatlannak és elidegeníthetetlennek tekintő hagyományos álláspontokon túl(lépve) ma egyre inkább az érdekek mérlegelésére és valamifajta kiegyenlítésére törekvő – a jog „folyamat-szerűségét” erősítő - elképzelések kerülnek előtérbe.⁴⁰ A jog kiüresedésének – a negatív értelemben vett folyamatszerűségtől nehezen elválasztható - egyik oka az általam **jogleépítésnek**⁴¹ nevezett jelenség (a jogalkalmazás műveleti szakaszainak alapulvételével beszélhetünk a jogleépítés műveleti szakaszairól is): amennyiben ebben a folyamatban – a jogalkotással összefüggésben - a *jogszabályokat* érdemben a közigazgatás hozza létre a társadalmi aktorok valós részvétele nélkül vagy éppen ellenkezőleg a társadalmi aktorok teszik ezt érdemi külső kontroll nélkül; azokat ugyan formálisan az Országgyűlés alkotja meg, ám a köztársasági elnök visszaküldi; ha ki is hirdetik, valaki más küldi az AB-hoz; ha hatályba lép, úgy azt a jogalkalmazó nem használja, vagy a címzettje kerüli ki, esetleg egyéb okból válik kérdésessé alkalmazhatósága...; s rövid

³⁹ Joseph E. Stiglitz: A globalizáció és visszasságai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003. 93. o.

⁴⁰ Eric Engle: Contemporary Legal Thought in International Law: A Synopsis. <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hela/working%20papers/2010/EngleContemporaryLegalThought.doc>

⁴¹ Amely jelen munka szóhasználatában nem azonos a deregulációval.

időn belül újrakezdődik a körforgás, hiszen a norma módosítása válik szükségessé... A jogalkotás jogbiztonsági kontrolljai természetesen éppen a hektikus jogalkotás megakadályozását szolgálják/szolgálnák, ám ma a jogalkotásból éppen a legalapvetőbb jogi érték – az elvárható mértékű **kiszámíthatóság**, ha úgy tetszik: a *következetesség és a tervezhetőség* hiányzik.

2.2.1. Nemzetközi összefüggések

A külső – EU-s – elvárásokkal és az életviszonyok gyorsuló ütemű változásával alátámasztott (indokolt) jogalkotási kényszer a mai politikai rendszer egyik nagy „élethazugsága”. Kicsit hasonló ez ahhoz a folyamathoz, amely a kilencvenes évek elején vette kezdetét; a postaládáink elkezdtek megtelni reklámokkal, akciós újságokkal; s ezek számának növekedésével a fogyasztási szokásaink is gyökeresen átalakultak. De az emberek átlagosan hiába esznek többet, mint a nyolcvanas években – a boldogság szintjének emelkedése helyett csupán a zsírréteg vastagsága nőtt a legtöbb esetben...

A külső hatások tekintetében hazánkra egyként jellemző a kényszeredett adaptáció és tudatos jogátvétel. Ezek „sebessége” szinte lehetetlenné teszi a körültekintő szemrevételezést, a jog avulási üteme pedig kétségeket ébreszt „annak tekintetében,” hogy egyáltalán érdemes-e belevágni egy ilyen munkába.... Az uniós jogrend és a magyar jogrendszer kapcsolatát – különösen a magánjogi, gazdaság- és kereskedelmi jogi területeken – egyfajta *kölcsönös alkalmazkodási folyamatként* ragadhatjuk meg.⁴² A hazai jogunkra nehezedő külső hatások fogalmi elkülönítését jól szolgálja Catherine Dupré – mára közismertté vált - munkája (2007), amely pontos elhatárolásokra és osztályozásokra törekszik a globalizáció, az európaizálás és a jogátvétel között.

A jogfejlődésben általánosságban racionalizálódási, illetve humanizálódási tendenciákat állapíthatunk meg, melyek a jogszolgáltatási, illetve jogvédelmi technikák (intézmények) fejlődésében is finomodásában jelennek meg.⁴³ E két tendencia – jogelméleti megközelítésben – a jog egyidejű stabilitás- és változásigényének kifejeződése is. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy a jog korábban kárhóztatott folyamatszerűsége egyúttal erősíti is a jogrendszer megújíthatóságát garantáló külső elemek behatolását. Megállapítható, hogy a nemzeti jogrendszerek globális fejlődési tendenciáikban - de facto és de jure - erősen

⁴² Szigeti Péter: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006 - Komplex jog- és alkotmányelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzés. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008. 111. o.

⁴³ Szigeti i. m. 100-101. o.

uniformizáló jogi szabályozások felé konvergálnak.⁴⁴ Sajátos vízióként az is felvethető, hogy a nemzetközi (köz)jog folyamatos és fokozatos humanizálódása egyúttal tovább is mutat egy – az emberiség nemzetközi jogaként funkcionáló – új *ius gentium* kialakulása felé.⁴⁵ Az angolszász és a kontinentális jogrendszerek „hibridizációja” révén pedig egy transznacionális *ius commune* kialakulásának is tanúi vagyunk.⁴⁶ A globális norma-konvergencia irányainak döntő meghatározója ma már az EU.^{47 48}

Izgalmas kérdés, hogy az egységesülő jog és jogalkalmazás „milyen hatással jár az egyes nemzeti jogrendszerek (s így saját jogrendünk) történelmi sajátosságainak és viszonylagos különállásának megmaradására.”⁴⁹ Figyelembe kell vennünk azt a tényt is, hogy a nemzetközi aktorok egyre sikeresebben kerülnek ki a nemzeti jogrendszereket, egyfajta új *lex mercatoria*-t hozva létre.

A vázolt folyamatok velejárója egyúttal a különböző fogalmak tartalmának relativizálódása is. Napjainkra olyan elemi fogalmak jelentős mértékű relativizálódása ment végbe, mint amilyen pl. a szuverenitás.⁵⁰ A szuverenitás hagyományos fogalmának ártérteleződése az EU jogi rendjének fejlődése révén ragadható meg leginkább.⁵¹ A közjog és magánjog, illetve a hagyományosan elkülönülő jogterületek, jogágak és ezekre épülő diszciplínák határainak elmosódása is – legalább részben – ezzel a relativizálódással függ össze.⁵² Röviden utalnunk kell arra is, hogy az információ-technológia fejlődése és az erre vonatkozó szabályozási igények – az előbbi hatásokat tovább erősítve – jelentősen ki is tágították a jogalkotás, illetve a jogalkalmazás hagyományos kereteit.⁵³

A XX. század kataklizmatikus történelmi eseményei azonban mind globális, mind regionális, így európai szinten is kényszerítő erővel hatottak az emberi jogok normatív védelmének biztosítására és annak érvényesíthetősége érdekében alapjogvédelmi intézmények

⁴⁴ Eric Engle i. m. 4. o.

⁴⁵ A. A. Cancado Trindade: Perspectives – the Legacy of the Recent Cycle of World Conferences of the United Nations. In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law 2005 (317). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006. 271. o.

⁴⁶ Eric Engle i. m. 3. o.

⁴⁷ uo.

⁴⁸ Julie Dickson: How Many Legal Systems? - Some Puzzles Regarding the Identity Conditions of, and Relations Between, Legal Systems in the European Union. *Annuario de Filosofia y Teoria del Derecho* 9, 2008. 13. o.

⁴⁹ Varga Csaba: Jogrendszerek, jogi gondolkodásmódok az európai egységesülés perspektívájában – Magyar körkép – európai uniós összefüggésben. MTA Jogtudományi Intézet – Budapest, 2009. 11. o.

⁵⁰ Eric Engle i. m. 2. o.

⁵¹ Robert Jackson: Introduction: Sovereignty at the Millennium, 47 *Political Studies* (2006), 423–430.o.

⁵² Martijn W. Hesselink: The Structure of the New European Private Law, Vol 6.4 *ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW*, (December 2002), <http://www.ejcl.org/64/art64-2.html>

⁵³ Keith Culver – Michael Giudice: *Legality's Borders - An Essay in General Jurisprudence*. Oxford Univ. Press, 2010. 180. o.

felállítására.⁵⁴ A lokális, nemzeti államok azonban az emberi jogi jogforrások elfogadása, jogrendjükbe való beemelése mellett szuverenitásuk védelmében törekedtek az alapjogi kontroll nemzeti intézmények hatáskörében tartására. E lokális nemzeti törekvések következtében globális szinten az alapjogvédelmi intézményrendszer máig nem épült ki, míg a legmagasabb szintű alapjogvédelmet biztosító Európában is több évtizedes jogfejlődés hatására váltotta fel az EJEE alkalmazása körében az Emberi Jogok Európai Bizottságát, előbb fakultatív, majd 1998-tól – a 11. kiegészítő jegyzőkönyv elfogadását követően – kötelező jelleggel az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely azonban kizárólag egyedi jogsérelmek felülvizsgálatát jelenti.

Jogrendszerünk gyöngeségeként, illetve a poszt-szovjet rendszerek közös gyengéségeként kell említenünk, hogy az ex-szocialista országokban a második generációs emberi jogok recepciójára csekélyebb mértékben került sor, mint a liberális politikai szabadságjogokéra.⁵⁵

Léteznek olyan globális kihívások is, melyekkel szemben a jogtudomány – mai állása szerint – majdhogynem eszköztelen. A kontinentális vagy éppen angolszász jogi megoldások és az ezeket leíró fogalmak értetlenül állnak az iszlám jogkonceptiói előtt, miközben a *saría*, mint sajátos politikai és jogi konstrukció egyre több gyakorlati kérdést vet fel. A kérdést nem a számunkra ismerős jogrendszerek felől vizsgálva, azt is megállapíthatjuk, hogy az értetlenség „kölcsonös”, ugyanis bizonyos egyéni szabadságjogok az iszlám számára is csak rendkívüli nehézségek árán értelmezhetőek.⁵⁶ Az iszlám terjedése és különösen a „fundamentalista mohamedanizmus” politikai hatalomra jutása vagy a hatalom átvételére való törekvése áll nemcsak a vallásszociológusok, hanem a politika-tudósok – s egyre inkább a jogtudósok - érdeklődésének középpontjában is. **Az említett tendenciák egyébként arra is következtetni engednek, hogy a szekularizáció korábban széles körben elfogadott elmélete a mai társadalmak egészében semmiképpen sem felel meg a valóságnak.** Ettől az összefüggéstől függetlenül sem előzmény nélküliek azok a felvetések, melyek a weberi szekularizáció-fogalommal szemben a „szent dolgok visszatérését” (the return of the sacred)

⁵⁴ A jogforrásokra nézve ld.: Globális szinten: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966).

Regionális szinten: Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye (1969), Emberek és Népek Jogainak Afrikai Chartája (1981), Emberi Jogok Arab Chartája (1994).

⁵⁵ Szigeti i. m. 100. o.

⁵⁶ Karl-Heinz Ladeur: Religious Fundamentalism as a Challenge to the Constitutional State. Hamburg, 2010, /kézirat/ 9. o.

vizionálják.⁵⁷ Kérdésként merül fel az is, hogy a vallási pluralizmus kiteljesedése egyirányú folyamat-e?⁵⁸ Tegyük hozzá: ma a többségi álláspont változatlanul nem elsősorban valamifajta vallási reneszánsz, egy megújuló hitélet következményeként tételezi a deszekularizációs hatásokat és a poszt-szekuláris társadalom (Habermas) kialakulását,⁵⁹ hanem olyan erőteljes *politikai törekvések következményeként*, melyek vallási követelményeket és elvárásokat fogalmaznak meg a közszférában, a nyilvánosság különböző tereiben.⁶⁰

Az egyik döntő kérdés, hogy a mára többé-kevésbé egységessé vált transzatlanti jogi és politikai rend narratívái milyen mértékben terjeszthetők ki a világ másik kétharmadára? Ez a felvetés különösen hangsúlyossá válik a terrorizmus jog általi kezelésével kapcsolatos elvárások körében, hiszen az olyan – látszólag elméleti, s e dolgozatban is elemzett – szempontok, mint a jog működőképességének fenntartása, tárgyalásos jellegének visszaszorítása, s végső soron a „tartalmi igazságosságra” vonatkozó igény rendkívüli nyomás alá helyezi a klasszikus, liberális jogkoncepciókat, illetve az ezek további expanziójára vonatkozó elvárásokat⁶¹

2.2.2. A szabályozás elmélete és gyakorlata

A jogalkotás sem lehet öncél, egy alaptalan feltételezésekre épülő, kényszeres-motorikus mozgás. Önmagában a jogalkotás menetének nagyfokú kiszámíthatósága – s látszólagos ellentmondásként: különösen a társadalmi szereplőkkel való együttműködést előíró, kikényszeríthető normák léte – elősegítheti a jogalkotással összefüggő olyan közvetett társadalmi előnyök kifejlődését, erősödését, mint amilyen pl. a jogtudat, a jogismeret vagy éppen a morális értékek tisztelete.

Külön ki kell emelnünk, hogy a központi szabályozásokkal szemben – minden lehetséges szintéren - **terjed az önszabályozás**⁶² Emellett említendő, hogy a jelenlegi (2010) jogalkotási törvény,⁶³ illetve az információszabadságról szóló törvény, s más hasonló

⁵⁷ Daniel Bell: *The Winding Passage*. New York, Basic Books, 1980. 324. o.

⁵⁸ Banchoff, Thomas (Editor): *Democracy and the New Religious Pluralism*. Georgetown University, 2007. 282. o.

⁵⁹ Nigel Biggar – Linda Hogan (szerk): *Religious Voices in Public Places*. Oxford University Press, 2009. 58. o.

⁶⁰ Bassam Tibi: *The Islamist Shari'atization of Polity and Society. A Source of Intercivilizational Conflict?* Paper submitted to the Conference „Religion in the Public Space” CEU, Budapest, 2010. 1. o.

⁶¹ Jason Bainbridge: *Lawyers, Justice and the State*. Griffith Law Review (2006) Vol 15 No 1, 170. o.

⁶² Vincent Porter: *How Can Civil Organisations Establish a Connection with EU Institutions?* ECE City Center, Budapest, 2010. február 24. (előadás a Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság szervezésében)

⁶³ Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében megállapította, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) alkotmányellenes, ezért azt 2010. december 31. napjával megsemmisítette. Ennek indokai között – egyebek mellett – szerepel, hogy a jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata, így a

instrumentumok szabályainak túlságosan nagy része tekinthető praktikus *lex imperfectának*, jogkövetkezmény nélküli szabálynak, illetve programnormának. Ami indokolható is lenne azzal, hogy egy modern polgári demokráciában a jogalkotás tekintetében az egyik legerősebb korlát a politikai felelősség intézményének léte kell, hogy legyen, azzal, hogy a rideg kötöttségek (pl. anyagi felelősség bevezetése egyes politikai tisztségek vonatkozásában) valóban gúzsba köthetnék a teremtőerőt, a kreatív tetterőt és aláásnák a döntéshozatal bátorságát. Indokolható lenne, *de csupán egy olyan közegben, amelynek moralitása a politikai, erkölcsi felelősség intézményeit zsigereiben hordozza. s napi gyakorlatában szentesíti. Ennek hiányában – a mindenkori hatalom önkorlátozásán túl – a mai Magyarországon szükségesek a jogi, időbeli, a jogalkotás menetét nagymértékben meghatározó korlátok és ezek világos, nem kizárólag politikai következményei.* Másként fogalmazva: a jog(ok) kikényszeríthetőségének hiánya és ezzel szoros összefüggésben a felelősség elhárításának „rendszer-szintű” lehetősége infantilizál; gyermeket és alig feloldható szembenállásokat alakítva ki a magyar társadalomban. Lányi András írja – más összefüggésben -, hogy a polgári szabadságjogok kivívása ugyan emancipálódást jelent bizonyos kötöttségek alól, ám egyúttal el is vesznek bizonyosfajta autonómiák⁶⁴ Ma Magyarországon az egyes autonómiák hiányának egyik legfőbb oka a politikai erőter szívóhatása, ami bizonyos kérdések felvetését, tematizálását szinte teljesen kizárja.

A jogtudományban a modernista irányzatok képviselői, mint Hart, Kelsen, Dworkin vagy éppen Finnis megpróbálják a jogot egységes egészként bemutatni és a joguralmat olyan metódusként ábrázolni, amely képes az értékkonfliktusokat és a társadalmi ellentéteket semleges módon, nem szubjektív alapon feloldani. Ezzel szemben a posztmodern valóság nem igazolja vissza ezt a rigid homogenitást, ezt a kényszeren nyugvó, egyirányú és egynemű folyamatot. Sőt a delegált jogalkotás, a szereplők önszabályozása, a különböző ADR technikák⁶⁵ széleskörű elterjedése nyilvánvalóan szétfeszíti a szabályok és értékek

jogalkotásról szóló törvénynek nem a jogforrásokat, hanem a jogalkotás rendjét kell(ene) rögzítenie. A Jat. legnagyobb része nem felel meg ezen kívánalomnak, illetve egyébként sincs összhangban a jelenlegi alkotmányos berendezkedéssel (azaz az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal) [121/2009. (XII. 17.) AB határozat]. Erősen kérdéses – az AB álláspontjából kiindulva -, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet kiállná-e az alkotmányossági próbát?

⁶⁴ Lányi András: Az írástudók áru(vá)vlása. Magvető, Budapest, 1988. 25. o.

⁶⁵ Az ADR (Alternative Dispute Resolution) olyan vitamegoldási eljárások összefoglaló elnevezése, amelyeket a felek önkéntes elhatározásból – a konfliktus természetére tekintettel – a vita rendes bírósági útra terelése előtt vagy helyett vesznek igénybe. ADR-technikák, még ha nem is így nevezték őket, természetesen mindig is voltak; a különféle egyezkedéses-megváltásos kompozíciókra a magyar jogtörténet is számos példát kínál (pl. Mátyás Decretum maius-a is megengedte a bíróság által elítélt és a felperes-vádló-sértett megegyezését és így a kiszabott büntetés megváltását). Ennyiben az ADR-nek a neve talán új, ám a tartalma „hagyományosnak” tekinthető.

„hagyományos” és zárt rendszerét.⁶⁶ Sőt, az ADR technikák a hagyományos jog és jogegyenlőség terepén túlra lökik a konfliktusokat.

A fentebb leírtakat elméletibb oldalról ragadja meg Varga Csaba: „A teoretikus jogi gondolkodás érdeklődésének az utóbbi évtizedekben bekövetkezett változása világképünk jelentős átalakulásával függ össze, s ez magyarázza a jog testetlenségét elsődlegesen diskurzív folyamatként, sajátos kommunikációként történő újraírását. A nyugat-erurópai és atlanti jogvilág leírásában árulkodó jel, hogy a jog pozitívításának a tételezettségre visszavezetett kizárólagossága folytonos oldásával számolnak, amit ráadásul liberális kifejezésekkel írnak el, pl. demokratizmusként, részvételnélként, és/vagy maga a jogi folyamat többpólusúvá válásaként.”⁶⁷

2.2.3. A korrupció⁶⁸

A folyamatok „többpólusúvá” válásának egyik „rút” formája a korrupció is – amely természetesen nem „vadonatúj” társadalmi jelenség. A társadalom – és a tudomány - ma már a korrupciót nem elszigetelt, hanem a társadalom tudati, erkölcsi állapotához minden másnál szorosabban kötődő jelenségnek tekinti.⁶⁹ Bármely szervezet esetében – így az államra vonatkoztatva is - a működés „beépített Achilles-sarka” az a működési zavar, amely az egyéni (magán) érdekek közérdekkel vagy közösségi érdekekkel szembeni elsőbbsége nyomán állhat elő.⁷⁰ A hatályos jogrendszert és az azt közvetítő intézmények működését vizsgálva bátran megállapíthatjuk, hogy az egyéni érdekek védelme számos vonatkozásban sokkal kifinomultabb és kézzelfoghatóbb (azaz a gyakorlatban is jobban érvényesül), mint a közérdek elvont és homályos védelme. Eme „egyensúlyzavar” mai legszélsőségesebb példája a politikai (jogalkotási) korrupció,⁷¹ amelynek kórisme, hogy a piaci szereplők „írják” a törvényeket, amelyek érthetően közvetlen érdekeik kiszolgálására hivatottak (pl. a Podolák–

⁶⁶ J. M. Balkin: „What is Postmodern Constitutionalism?” Michigan Law Review (1992) 90 – 1966. o.

⁶⁷ Varga Csaba: A jog és a jogfilozófia perspektívái a jelen feladatai tükrében. Állam- és jogtudomány, 2008. 29. o.

⁶⁸ A témához lásd még magyarul: Csefkó Ferenc (szerk.): Korrupció Magyarországon. Friedrich Ebert Alapítvány, Pécs, 2001.; Rixer Ádám: CSOs and Corruption in Hungary. In: Studia Iuridica Caroliensia Vol. 3., 2008. KGRE kiadványa; 147-160 o.; illetve Kránitz Mariann (szerk.): Korrupció Magyarországon I. Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, 2000.

⁶⁹ Csermely – Fodor – Joly – Lámfalussy: Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére. Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009. 16. o.

⁷⁰ Christopher Hood: The Art of the State. Clarendon Press, Oxford, 1998. 25. o.

⁷¹ Haász János – Magyar Péter: A pártok együtt számolták a kenőpénzt. 2010. március 22. http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/03/22/a_partok_egyutt_szamoltak_a_kenopenzt/

Fónagy-módosító esetében).⁷² Egyes hatékony lobbik olykor „túl is teljesítik az elvárásokat”; a magyar Országgyűlésben nem elszigetelt jelenség, hogy – komoly gazdasági (magán)érdekek érintettsége esetén két vagy több – szó szerint - azonos tartalmú javaslat, illetve módosító indítvány benyújtására kerül sor. A ma legerősebbnek számító „villamosenergia-lobbi” révén volt olyan törvényjavaslat, amihez két – egymással szó szerint megegyező - módosító indítványt nyújtottak be, egyiket a KDNP képviselői, a másikat pedig az MSZP egy képviselője.⁷³

Az ilyen és hasonló „véletlenek” azonban a hazai igazságszolgáltatás által „érintetetlen” területek közé tartoznak. Az igazságszolgáltatás ilyen és ehhez hasonló látható gyengeségeinek egyik döntő következménye, hogy a „közvéleményben” az a benyomás alakul ki, hogy a jog tehetetlen, minek következtében elveszít(het)i jellegadó autoritását.⁷⁴

Mindezt a jogtudomány felől megközelítve kijelenthetjük, hogy „ma a jogértelmezésre jogosultak köre alapvetően megváltozott, úgy is mondhatnánk, hogy a jogértelmezés monopóliumát erős támadások érték”.⁷⁵ Napjainkra ugyanis a politikai és jogi értelemben vett „értelmező közösségeknek” (interpretive communities)⁷⁶ olyan komplex hálózata alakult ki, hogy ma a jogalkotói (!), a jogalkalmazói és a jogirodalmi értelmezés is gyakran csupán követi és másolja a jól felkészült jog- és érdekérvényesítő szervezetek által megfogalmazott álláspontokat.

Mindehhez hozzátehetjük, hogy maga a „jog” is kikerülhetetlenül és szükségképpen korrupt - éppen komplexitása és ezáltal feltételezett átláthatatlansága okán, illetve a mindenkori uralkodó érdekekhez igazodó jellege miatt. Ennek ellenére nincs kétségünk, hogy **a jog megfelelő mértékben képes szembeszállni a megvesztegethetőséggel**, azaz továbbra is releváns szabályozó-eszköz valamennyi vizsgált kérdésben.⁷⁷ Hiszen a jogrendszer egyúttal elég merev, redundáns rendszer is ahhoz, hogy környezete rendkívül rugalmas rendszereit (pl. a pénzt vagy a politikai hatalmat, a médiumokat stb.) alkalmazási formákhoz kösse.⁷⁸

⁷² Egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról címmel, ötvenhét paragrafust érintő csomagot nyújtott be közösen a parlamentnek 2009. november 20-án Fónagy János fideszes és Podolák György szocialista képviselő. A képviselők nagy többséggel hatvanhat perc alatt megszavazták a módosításokat. Szakértők szerint 2011 és 2015 között a törvény 12,7 milliárd forinttal növeli az energiahivatal tervéhez képest az áram árát, az egyes erőműveknek járó támogatási kassza átrendezésével.

⁷³ Tóth István János (szerk.): Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban. BCE Korrupciókutató-központ, 2010. május, 141-144. o.

⁷⁴ Szigeti i. m. 193. o.

⁷⁵ B. de Sousa Santos: „The Postmodern Transition: Law and Politics” In: A. Sarat and T. Kearns (eds.), *The Fate of Law* (1991) 108. o.

⁷⁶ uo.

⁷⁷ Niklas Luhmann: A jog mint szociális rendszer. In: Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): A társadalom és a jog autopoietikai felépítése. Budapest, 1994. 59. o.

⁷⁸ Niklas Luhmann: A jog mint szociális rendszer. 61. o.

2.3. Az állam leépítése helyett annak visszaépítése

Az állam szerepével összefüggésben erősödnek azok a vélemények amelyek a (New) Public Management állam-kocepció és a neoweberiánus államelképzelések közül markánsan utóbbi mellett érvelnek; amennyiben azt állítják, hogy a költséghatékonyság, eredményvezéreltség stb. szempontjai, valamint az ezekből is következően az állam „leépítése”, „varázstalanítása”, illetve az állami funkciók egyre nagyobb mértékben történő kiszervezése helyett egy erős(ebb) és aktív(abb) állam létrehozására kellene törekedni. Az újabb megközelítések lényegesnek látják a jogállamiság követelményeinek fenntartását, illetve egyes hatékonysági szempontok további érvényesítését, ám elkerülhetetlennek látják a stratégiai gondolkodás és stratégiai tervezés elmeinek érdemi beemelését a közpolitikába. Az erősebb állam hívei – akik a good government és good governance vitában egyre határozottabban foglalnak állást előbbi fontossága mellett – azzal érvelnek, hogy az alapvető követelményként megjelenő elszámoltathatóság és felelősség-vállalás is csak ott lehetséges, ahol a az állami és privát szféra közötti együttműködés alaposan újragondolt stratégiája jelenik meg – pl. a kiszervezések stb. éles határokat elmosó bizonytalanságával szemben.⁷⁹ Ez a *fejlesztő állam* fogalmának újragondolását is jelenti, tekintettel olyan szempontokra is, mint a hatalmi elit és az állam hosszú távú céljainak mibenléte és egybeesése, az állam viszonylagos autonómiájának szükséglete vagy éppen a kompetens bürokrácia és a civil társadalommal való érdemi együttműködés léte.⁸⁰ A kérdéskör elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdektagságával való találkozását.

2.4. Legitimációs válság – új közmegegyezések kimunkálása

Történeti megközelítésben kijelenthető, hogy a – legáltalánosabban értelmezett – európai társadalmi fejlődésében bekövetkezett egy pont, amelyen túl már nem a teológia, hanem a jog legitimáló hatása vált dominánssá. Ez az új legitimáció pedig lassan valamifajta *pőre*

⁷⁹ Dr. Hazafi Zoltán: Erős állam, társadalmi megállapodás, a jó kormányzás feltételei és eszközei. Beszélgetés Stumpf Istvánnal. Új magyar közigazgatás 2009/6-7. sz. 2-3. o.

⁸⁰ Csáki György (szerk.): A látható kéz - A fejlesztő állam a globalizációban. Napvilág Kiadó, 2009. 52-59. o.

legalitássá alakult, amit az emberi jogok hangsúlyosabbá válása nemhogy ellensúlyozni nem tudott, de egyenesen tovább erősített: napjainkra a *közösséggel szembeni* jogok egy részét is abszolút jogként jelenítve meg.

A társadalmi konstruktivizmus a társadalmi rendet az emberek közös tevékenységeként szemléli, s kérdése az, hogy miképp lehetséges társadalmi rend? A kérdés megválaszolásához elsőrendű fontosságúnak tartja az *intézményesülés*, illetve a *legitimációs folyamatok* kutatását. Az intézményesülés nem más, mint a viselkedés szokásossá és tipikussá válása társadalmi szerepekben, míg legitimációs probléma akkor keletkezik, amikor a nyelvben elvonatkoztatott tapasztalatokat továbbadják a következő generációknak. A legitimációs folyamat magyarázza és igazolja az intézményesült folyamatokat azok számára, akik – mivel ezen folyamatok létrehozásában nem vettek részt – nem tartják magától értetődőnek az intézményesüléseket.⁸¹ Amint bizonyos szabályok maguktól értetődővé válnak, azaz közmegegyezésként intézményesülnek, azonmód meg is kezdődik az a folyamat, amelynek keretében a szabály (társadalmi és egyéni elvárás) valamint annak közvetlen erkölcsi indokai közötti kapcsolat elkezd egyre töredezettebbé és homályosabbá válni. A mai átlagos jogkereső – hétköznapi jogértékesítő nincs tisztában azzal, hogy miért is lenne alkotmányellenes a személyi azám használata vagy éppen az ún. „ingatlanadó”. A sematikus jogok és az azok érvényesítésére szolgáló eszközök (szándékosan nem használom az intézmények kifejezést) ismerete elsődleges értékévé vált, s ezek egyfajta kizárólagossági igényvel is fellépnek. A könnyen elérhető – a hatályos jogszabályok kereshetősége révén előálló - információ mennyisége a sokszorosára nőtt. *Az információtengerben azonban az összefüggéseket is értő tudás sokszor elvész, hiányzik*⁸²

A jogi ismeretterjesztésben „feloldódó” jog egyfajta láttelepe is a társadalom közállapotainak. „Az ember (ugyanis) akkor kezd el művelődni, amikor a bevett, elfogadott értékek világa és a mindennapiság között szakadék támad (a mindennapi élet elveszíti evidens megformáltságát).”⁸³ Ennyiben a jog megértésének „átlagpolgári kényszere” sem „természetes” vagy „ideális”, sokkal inkább olyan jelzés, mely valamifajta **anómia** léteire utal.

Magyarországon a társadalmi közmegegyezés hiánya (a mai 20 éveseknek nincs tudomásuk azokról a társadalmi kompromisszumokról, melyek 1990-ben születtek elősegítendő a békés, vértelen átmenetet, a gazdasági összeomlás elkerülését stb.)

⁸¹ Karácsony András. Konstruktivizmus a társadalomelméletben. In: Cs. Kiss – Karácsony András (szerk.): A társadalom és a jog autoopoétikus felépítése. Osiris, Budapest, 1994. 14. o.

⁸² Csermely – Fodor – Joly – Lámfalussy: Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére. Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009. 11. o.

⁸³ Lányi András: Az írástudók áru(vá vá)lása. Magvető, Budapest, 1988. 10-11. o.

ténykérdés. Hankiss Elemér beszél – még jóval a rendszerváltás előtt, a Diagnózisok első kötetében - a szocializmus idején érvényesülő polgári értékek mélyszerkezeti kontinuitásáról, amely egyrészt életben tartotta – egy ideig – az akkori és az 1990 utáni rendszert, másrészt azonban azt a téves képzetet is keltette, hogy elodázható egy saját legitimációs rendszer kialakítása. Enélkül ugyanis előbb-utóbb jön az összeomlás. Az elmúlt 20 év legitimációs alapja az, ami 1989-90-ben történt, ez azonban – a korábbi rendszer(ek) legitimációs bázisához hasonlóan – megújulás nélkül maga is kifulladás. Azaz közös, hosszútávú társadalmi célok kellenek (melyek közmegegyezésekké alakulva stabil jogi tartalmakká is válhatnak).

Az 1956-ra utalgatás önmagában pl. nem teszi érthetővé, hogy az emberek miért nem loptak a törött üvegű kirakatból annak idején. Az egyik döntő kérdés az, hogy *akár a jog, akár az egyéb társadalmi normarendszerek képesek-e olyan eszközöket és formákat találni, melyek révén az ilyen és ehhez hasonló társadalmi tudások visszaépíthetőek.*

Itt is elfogadhatjuk azt az állítást, hogy Magyarországon „a mindenkori jelen a mindenkori múlt mértékvesztő és erőteljes delegitimálásával tűnik ki, saját teljesítményei előtérbe állítása helyett.⁸⁴ Ebben az erőtérben még a kormányzati kurzusváltások is „katasztrófatörténeti” jellegzetességekkel bírnak. Ilyen legitimációs küzdelmek nyomán üti fel a fejét a társadalomban az **értékválság** szociológiában ismert jelensége.⁸⁵ Az e tanulmányban több vonatkozásban is segítségül hívott posztmodernizmus maga is egy válaszkísérlet arra, amit Habermas „legitimációs válságnak” hívott. Ez a válság abban áll, hogy a modern, bürokratikus állam diszfunkcionálissá vált, az életvilág más területeinek (terrénumainak) kolonializációja, illetve a más társadalmi alrendszerek működésével való elégtelen szintű összekapcsolódás révén.⁸⁶

2.4.1. A modellváltás lehetőségei

A nem forradalmi típusú társadalmi – s ezen keresztül szükségképpen állami – modell- és pályaváltások döntően belső, morális alapú, valamifajta paktumon nyugvó változások vagy külső – tipikusan gazdasági természetű – sokk(ok) hatására következnek be. A pályaváltások sikere a XXI. században alapvetően függ a társadalmi szintű tudás *kézben tartásának* eredményességétől, ami egyként jelentheti az intelligencia (személyi) centralizációját, illetve a rendelkezésre álló információk sikeres koncentrációjának intézményesítését. Az állami

⁸⁴ Szigeti i. m. 17 .o.

⁸⁵ uo.

⁸⁶ Lásd: G. Teubner: Dilemmas of Law in the Welfare State (1986)

modellváltások másik kulcskérdése az állami beavatkozások, illetve adekvát - nem csupán gazdasági természetű - ösztönzők jellegének és mértékének „beállítása” és gyakorlati alkalmazása. Utóbbi körben különös súllyal jelenik meg a képviselt érdekek diverzifikálására vonatkozó célkitűzés; a korábban alulreprezentált érdekek bevonására vonatkozó valamennyi törekvés, amely pl. a „beeszlés” lehetőségének mikroszintű megjelenítésére –, s nem utolsó sorban jog általi rendezésére - irányul.

2.4.2. A legitimáció „technikai” oldala

A legitimáció-építés politikai és kulturális eszközein túl a jog döntően stabil rendszere révén tud hozzájárulni mindehhez (mármint az új közmegegyezések tárgyi megalapozásához). Nem új keletű megállapítás, hogy Magyarországon hiányzik a közpolitika utolsó szakasza; a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.⁸⁷ E folyamatokban döntő szereppel bírnak a hatásvizsgálatok, különösen az utólagos hatásvizsgálatok.⁸⁸ A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, amennyiben a vizsgálat kibővíti azoknak a tényezőknek a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a több oldalról átgondolt, megalapozott döntéshez.⁸⁹ Ez valamennyi lényeges szempont és alternatíva feltárását jelenti, mind a szabályozási szükséglet, mind pedig a lehetséges megoldások tekintetében, legyen szó akár előzetes, akár utólagos hatásvizsgálatról. A hatásvizsgálat másodlagos, közvetett célja a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése, ezáltal szilárdabb, átláthatóbb és ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése. Utóbbi elősegíti a hatékony deregulációt is, hiszen a jogszabályok „átfésülésének” hiánya hozzájárulhat a jog káros túlburjánzásához, illetve csökkentheti a rendelkezések tényleges időtállóságát, illetve az azokkal szembeni közbizalmat.⁹⁰

A jog folyamatos változásának szükségességéből kiinduló és a hatékonyabb jogalkotás szándékától vezérelt jogtudományi munkák a jog változását *elsődlegesen* a társadalmi célok megvalósítására irányuló erőfeszítésnek tekintik. Amint arra Sajó is felhívja a figyelmet,

⁸⁷ Pesti Sándor: Közpolitika szövegyűjtemény. Rejtjel, Budapest, 2001. 203-204. o.

⁸⁸ Lásd részletesebben: A Közigazgatás Korszerűsítésének kormánybiztosa által készített szempontok. „Részletes útmutató a hatályos jogszabályok utólagos és jogszabálytervezetek előzetes felülvizsgálatához.” 1995. április 14. 5. o.

⁸⁹ A jogalkotásról szóló – s csupán 2010 végéig létező - 1987. évi XI. törvény 18., 19., 20., 44. és 45. §-ai szólnak elsősorban a hatásvizsgálat intézményéről. Ezek áttekintésekor látható, hogy a hatásvizsgálat mint jogszabályhatékonyság-javító eszköz nem pontosan definiált, és az elemzés köre is csak nagy vonalakban meghatározott.

⁹⁰ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, 2005. 25. o.

„különösen a jog hatékonyságáról elszaporodott írásokban figyelhetjük meg, amint a különféle feltételezett társadalmi célokhoz méricskélik a meglehetősen önkényesen körülhatárolt társadalmi hatást. (...) Komoly veszély ez, mivel a jelenkori társadalomban az igazi változástól való félelem hivatalos értéké és követelménnyé emelte az újhoz való alkalmazkodást”.⁹¹ Az így értelmezett alkalmazkodás az új betagolását, „régizet” történő igazítását jelenti. „Ha változásként kezeljük a hatalmi rendszer minden kísérletét, mellyel a változó viszonyokhoz (vagy akár a már jó ideje nem változó, de az idő múltával immár figyelmen kívül hagyhatatlan erőviszonyokhoz) alkalmazkodna, ezzel elmoszuk a lényegi különbséget a változás és a konzerváló alkalmazkodás között”.⁹² *Ha nem különítjük el a tényleges társadalmi változási folyamatokat azoktól az esetektől, ahol a jog változása következik be, úgy könnyen kialakulhat az a helyzet, hogy a jog változása, átalakulása a társadalmi változás megnyilvánulása, biztos jele lesz, sőt maga lesz a társadalmi változás.*⁹³ A nemzetközi szakirodalomban is erőteljes az a hang, amely – gyakran kifejezetten a kelet-közép európai átalakulásokkal összefüggésben – elhibázottnak tartja azt a társadalompolitikát, amely a joguralom kialakításának, illetve helyreállításának kizárólagos eszközeként tekint a jogintézmények, és jogtechnikai megoldások átvételére, adott területen történő meghonosítására; ahelyett, hogy a kulturális minták, szokások megváltoztatása révén kívánna hathatós eredményeket elérni, a jogi instrumentumokat csupán másodlagos jelentőségű (párhuzamos) eszköznek tekintve.⁹⁴

3. Következtetések

Mindezen törekvések (lásd a 2.1-2.4. pontban írottakat) azonban támaszok, tudományos és politikai alapok után kiáltanak, sőt – éppen a jog kiüresedése, képlékennyé és instabillá válása, a generálpreventív hatás elenyészése miatt (lásd fentebb) – ennél nagyobb kívánsággal állnak elő: a morál és a jog „intézményes” közelítésére tesznek javaslatot, gyakran egyedüli lehetséges alternatívaként ragadva meg azt. Ehhez azt is hozzá kell tennünk, hogy korunk válsága(i) sem elsősorban gazdasági természetűek, sokkalta inkább morális, erkölcsi eredetűek.⁹⁵

⁹¹ Sajó András: Társadalmi-jogi változás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 7. o.

⁹² uo.

⁹³ Sajó i. m. 9. o.

⁹⁴ Amy J. Cohen: Thinking with Culture in Law and Development. Buffalo Law Review (2009), Vol. 57. 512. o.

⁹⁵ Vízi E. Szilveszter: „Az erkölcs mindennek az alapja.” In: Hankiss Elemér – Heltai Péter: Münchhausen báró kerestetik. Médiavilág, Budapest, 2009. 363. o.

A jog kiüresedésének – és külső behatások iránti szükségletének - egyik biztos jele, hogy a legégetőbb társadalmi kérdéseket (népességfogyás, roma-kérdés) normatív eszközökkel (saját eszközeivel és apparátusával) a jog nem tudja megragadni (értelmezni), sőt, ezen eszközök alkalmazását az említett problémákkal összefüggésben riadtan utasítja el. Persze a jogtól nem várható el, hogy mindenre saját válaszai legyenek; „történeti bűne” éppen az egyéb társadalmi alrendszerekkel, illetve normatípusokkal való összekapcsolódás hiányában keresendő. Ez persze képviselőinek – a jogászoknak - a felelőssége is (*lásd a következő alponthan).*

A (jogi) pozitívizmus legfőbb – és felettébb minimalista - törekvése, hogy a szabály és az annak mögöttes okaként megjelenő megfontolások közötti diszkrepanciákat, távolságokat és ellentmondásokat minél teljesebben feltárja és rendszerezze, ezzel is eliminálva az értékválasztás kényszerét. Történeti alapállással rendelkezik, értékelő elemeket is legfeljebb a történelmi tapasztalatok alapján hajlandó megjeleníteni; élesen rávilágít a helyes, az előírt, illetve – egyfajta jogi realizmusba torkollva - a ténylegesen érvényesülő szabályrétegek egymáshoz képesti elcsúszására, elmozgására.

A pozitív jog nem ellentéte a természetjogi alapállásnak, hanem az említettek – némi leegyszerűsítéssel - a forma és tartalom kettősségét jelentik, egymást kiegészítve. Továbbra is a természetjogi alapállás észjogi vonulata uralkodik, azzal, hogy annak procedurális, eljárási jellegűvé tétele mintegy – látszólag - feleslegessé tette az egyéni és társadalmi szintű okoknak az okozatok felismerésén, leírásán és jogi garanciákkal történő megerősítésén, illetve kezelésén keresztül történő feltárását. Ezt egy gyakorlati példán keresztül megvilágítva: a modern jog szerepfelfogását tekintve önkorlátozó, zárt rendszere elzárkózik annak akárcsak közvetett vizsgálatától, hogy mi is lenne az ember célja a világban; önnön feladatának azt tekinti, hogy a versengő felfogások, életprogramok valamifajta egyensúlyát, konfliktusmentes és párhuzamos egzisztenciáját biztosítsa.

3.1. A jogi oktatás és a jogászi lét válsága

Ez a fajta távolság szabály és a szabály létezésére okot adó mögöttes megfontolások között azonban nem csupán a jogérvényesülés egyes formáival, módozataival összefüggésben figyelhető meg, hanem a jogi oktatásban is markánsan megjelenik: a jogi oktatás leíró és „monolitikus tényközlései” (pl. melyek a létező alapelvek az adott, diszciplínaként felfogott területen; milyen anyagi és eljárási szabályok léteznek) helyébe – reményeink szerint, egyre

inkább - az ok-kutató, az állításokat legalább részben kérdésekre cserélő oktatás bevezetése kerül: hiszen ma a munkához való jog (bármit is jelentsen) említése és négysoros kifejtése után a jelenlegi oktatás 360 oldalon részletezi az Mt. szabályait. A korszerű – tehát természetjogias – megközelítés szükségképpen megkettőzi a jogot; nem elhanyagolva a hatályos szabályozás ismertetését, azt markánsan megelőzi és megalapozza a lényegesebb és stabilabb – ha úgy tetszik politikatudományi, szociológiai vagy éppen etikai – kérdéseken való merengés: *pl. miben is áll az állam felelőssége azok vonatkozásában, akik dolgozni szeretnének és miért gondoljuk ezt?*

A jogászi hivatás társadalmi megítélésével és a jogi oktatás szerkezetével kapcsolatosan számos nyilvánvaló negatívummal állunk szemben: a ma jogásza sem képzése, sem jogalkalmazói tevékenysége során nem erkölcsi lényé által megragadható, fejleszthető individuummént jelenik meg, sokkalta inkább olyan szellemi szakmunkásként, aki minden teleologikus többletfunkciójától és altruizmusától megszabadított tömeglényként simul bele egy amorf és amorális társadalomba. A ma jogásza tehát szellemi szakmunkájának tárgya látszat szerint kapcsolódik a morál elvontabb és elsőbbségre törekvő normáihoz, ám valós működési autonómiája kizárólag külső – politikai és más hasonló – tényezők által determinált, anélkül, hogy önállóan megjeleníthető értékrenddel bírna. Önálló értékrend nélkül ugyanis a jogászi gondolkodás, illetve érvelés nagyfokú precizitása,⁹⁶ és az azt megtestesítő fogalmi következetesség, valamint az „érvelési irányok lezárása” stb. a jogászi hivatás öncélú attribútumává válik. A jogászi értékrend vonatkozásában is megáll, miszerint: „Az erkölcs objektív értelemben már magában is praxis. Mert nem egyéb, mint a feltétlen parancsoló törvények foglalatja, amelyek szerint cselekednünk kell. És nyilván képtelenség, ha ennek a kötelesség-fogalomnak a tekintélyét elismertük, még azt akarni mondani, hogy így cselekednünk mindazonáltal nem lehet. Mert akkor ez a fogalom magától elesik.”⁹⁷ „*Ultra posse nemo obligatur*. Következőleg a politikának, mint végrehajtó jogtannak, a morállal semmiféle összeütközése nem lehet. Hiszen a morál ugyancsak jogtan: csakhogy elméleti. A gyakorlat nem harcolhat a teóriával. Hacsak az utóbbi alatt nem egy általános *okosságtant* értünk; vagyis oly maximák elméletét, melyek megtanítanak a saját, előnyre kiszámított céljainkra a legalkalmasabb eszközöket választani. Azaz, ha nem tagadjuk, hogy morál egyáltalában létezik... A politika (és a jog) azt mondja: „Legyetek okosak mint a kígyók!” A morál hozzáteszi a megszorító feltételt: „és hamisság nélkül, mint a galambok.” Ha nem állhat

⁹⁶ Jakab András: Ki a jó jogász, avagy tényleg jó bíró volt-e Magnaud? JEMA 2010/1. 85. o.

⁹⁷ Immanuel Kant: Az örök béke. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1985. 53-54. o.

fenn mind a kettő együtt, egyetlen parancsban, akkor valóban összeférhetetlen a politika a morállal (és jog a morállal).⁹⁸

Zlinszky János a jogász erkölcsét elemezve hívja fel a figyelmet arra, hogy a jogásztól azt követeli szakmai, hivatásbeli erkölce, hogy a jogban benne rejlő, általa hordozott erkölcsiséget kibontakozni, elevenné válni segítse, a jogba a társadalmi erkölcsöt belevigye. Zlinszky gondolatát annyiban érdemes pontosítanunk, hogy a „kibontakozni (...) segítse” kifejezés egy proaktív, személyes elkötelezettségekből táplálkozó gondolkodás- és viselkedésmódot feltételez, míg a „jogba a társadalmi erkölcsöt belevigye” legjobb esetben is csak egy semleges vagy az előbbivel éppen ellentétes elvárás fogalmaz meg: a kor divatos elképzeléseire alapítottan és a többségi gyakorlat mentén felmentést ad a jogásznak, aki ilyen módon megteheti, hogy „ne az igazságot, hanem az ügyfele érdekeit képviselje”.

A jogász – úgy is mint értelmiségi, s úgy is mint „tudós” - számára a fenti okok miatt is elengedhetetlen a külső, jogon kívüli impulzusok értő, s olykor alkotó befogadása. Hiszen „... a szaktudós (vagy másként: szakpolitikus) remekül „tudja” a világnak egy apró zugát; minden másról azonban fogalma sincs.⁹⁹ Primitív, roppant tudatlan emberre valló nézetei vannak a politika, a művészet, a társadalmi szokások és a többi tudomány kérdéseiben... A civilizáció a specializációval hermetikusan bezárta ezt az önelégült embert saját korlátai közé; ám mivel az belül erősnek és értékesnek érzi magát, szakterületén kívül is hatalomra vágyik. Így bár a kvalifikált ember maximumát képviseli, az élet szinte minden területén kvalifikálatlan emberként viselkedik, azaz tömegemberként.”¹⁰⁰

4. Kérdések

Az eddigieket összefoglalva: a mai jog két jellegadó sajátossága a(z alap)jogok katalógusának bővülése, erősödése; a kifinomult intézményvédelem – másrésről pedig a jog kiüresedése, „testetlenné válása”, ahol is a szabályok megalkotásának mögöttes indoka és a szabályok végrehajtásának megtörténte bizonytalanná, képlékennyé, előre nem tervezhetővé válik. Plasztikusan közelítve a kérdéshez: olyan ez mint amikor a kagyló héja folyamatosan vastagszik (itt a kagylóhéj a jogok rétege), miközben a benső várja a homokszemet, a kívülről érkező újdonságot, hogy felnövelje, saját kézzelfogható értékévé tegye azt. Soha nem feledkezhetünk meg ugyanis arról, hogy a kagyló létezése nem (lehet) öncél; legfőbb feladata,

⁹⁸ uo.

⁹⁹ José Ortega y Gasset i. m. 106. o.

¹⁰⁰ José Ortega y Gasset i. m. 107. o.

hogy éltető közege, befogadója legyen annak, amit láthatóvá tesz, felnagyít és megmunkál. Ugyanígy állunk a joggal is, amelynek a fentebb megfogalmazott felvetésekre adott *egyik lehetséges* válasza – az a bizonyos „homokszem” - mindenképpen a morális és különösen a vallási (döntően keresztény) értékek behatolása, „beszüremkedése” lehet. Természetesen anélkül, hogy ez valamifajta jogi vagy azon túli voluntarizmusként érvényesülne.

A kérdés tehát az, hogy ebbe a – fentebb vázolt - vákuumba mi hatolhat be? Két lehetőség tűnik kézenfekvőnek: **A)** valamifajta tartós jogleépülés (a társadalom infantilizálódása, primitivizálódása stb. révén), ahogyan a természeti körülmények között is életszerű, hogy egyes kagylókban nem indul meg a gyöngyképződés folyamata...; **B)** a másik lehetőség egyes – az értékválasztások kényszerét nem nélkülöző – új-régi eszmerendszerek térnyerése, melyek között a természetjogias irányzatok megerősödése látszik valószínűbbnek/lehetségesnek.

Természetesen **A)** és **B)** együtt is bekövetkezhetnek; kiváltképp a jövőbeni esetleges válságok által felerősített kényszerek hatására. Érdeemes figyelembe vennünk, hogy a jövőkutatók¹⁰¹ egy dologban egyetértenek: az élelmiszerárak rövidesen bekövetkező robbanásában; s ennek nyomán az alapvető termelési és életviszonyok átalakulásában, amely számos ma még pontosan előre nem jelezhető, járulékos társadalmi változással is jár majd...

5. Természetjog

Talán alappal feltételezem, hogy az olvasók többségének jog és vallás kapcsolatáról hallva azonnal a természetjog fogalomköre ugrik be. Valóban, némi leegyszerűsítéssel a jogirodalomban hosszú idő óta alapvetően két fő irányzat, a természetjog és a pozitívizmus vitázik egymással. A természetjog egyik meghatározása szerint egy tértől, időtől független, örök érvényű jogi kódex szabályaiból áll, egy másik meghatározás szerint – amely egyébként a jogi moralizmus tartózkodóbb álláspontját teszi magáévá - nem több mint a mindenkori erkölcsi közmeggyőződésnek a mindenkori jog helyességére vonatkozó része. A pozitív jog az emberi társas alakulatok (állam, egyház, egyesület, stb.) által a maguk igényei szerint létrehozott jog, ebből következően a különböző társadalmi, történelmi körülmények folytán folyamatosan változik. A pozitív jog azonban nem csupán a tárgyi, tételes jogot jelenti, hanem azt a jogszemléletet is, amely a természetjoggal szemben állva a konkrét szabályok egyetlen lehetséges mögöttes okaként a történelmi körülményeket jelöli meg. Ebben a megközelítésben

¹⁰¹ Lásd pl. a MTA Jövőkutató Intézete által közzétett anyagokat.

a jog fogalma a tárgyi (pozitív) értelemben használt jogra szűkül. A pozitív jog szükségességét a természetjog is elfogadja, s a jogalkotás feladatának éppen azt tekinti, hogy ezt a pozitív jogot minél jobban közelítse a változtathatatlanhoz, a természetjoghoz; ebből következően a mérce és egyben a meghatározó a természetjog.¹⁰² Egyes megközelítésekben maga a jogállam sem egyéb mint a természetjogi elvek minimumának intézményesítője.¹⁰³ A jogalkalmazásban azonban a pozitív jog az elsődleges, a természetjog a jogalkotó és a jogalkalmazó jogi és egyéb műveltségén keresztül érvényesülve a pozitív jog hiányosságait hivatott pótolni, vagy a pozitív jog értelmezése során a helyes tartalommal tölti fel azt.¹⁰⁴

5.1. A természetjogi probléma megoldatlansága

„Ha a jog modernitásunkban valóban ilyenné (*lásd a mai jogunkról írott fejezetet*) fejlődött, vagyis a társadalmi komplexitásban egyéb tényezőktől önállósuló kiválása tényleg azt eredményezte, hogy levált az addig az emberi magatartásformákat (...) végső fokon uraló theologicum és ethicum keretszabásáról, úgy nyilvánvalóan ez utóbbiak minőségei, kritériumai, vagy legalábbis minimum-tartalmaiknak addig sine qua non feltételt képező imperativuma is kikopott az immár okkal nevezhetően modern formális jogból. Akkor viszont mi maradt a jogot értéként megközelítés lehetőségéből? Túl sovány lenne vigasztalásnak (...) az értékelő szemlélet jelenléte a jogpolitikában, illetve a szabályozás tervezéséről gondoskodó törvényhozásban.”¹⁰⁵ Döntő kérdés tehát, hogy a jogpozitivizmus (jogpozitivista jogelmélet) - és számos vonatkozásban a relatív természetjog - képtelen megragadni a jog sajátos normativitását¹⁰⁶ hiszen konkrét erkölcsi okokra történő utalás nélkül nem tisztázható, hogy az emberek „miért hoznak létre jogrendszereket, és miért ruházzák fel őket jellegzetes vonásaikkal”¹⁰⁷.

A természetjog nem azonos a természet jogával vagy másként a természeti törvényekkel (law of nature), amennyiben utóbbi elsősorban a fizikai világunkat irányító szabályszerűségeket foglalja össze. Szintén meg különböztetnünk a természetjogot a természeti állapottól (state of nature) is, amennyiben ez azt a természetes, ősi állapotot jelzi,

¹⁰² Egyes megközelítésekben maga a jogállam sem egyéb mint a természetjogi elvek minimumának intézményesítője.

¹⁰³ Keith Culver – Michael Giudice: *Legality's Borders - An Essay in General Jurisprudence*. Oxford Univ. Press, 2010. 38. o.

¹⁰⁴ Szathmáry Béla: *Jogi és egyházjogi ismeretek*. Századvég, Budapest, 2003. 10. o.

¹⁰⁵ Varga Csaba: *A jog és a jogfilozófia perspektívái ...* 25. o.

¹⁰⁶ Bódi Máttyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 219. o.

¹⁰⁷ uo.

amelyben az ember az államilag szervezett társadalmi lét előtt volt (s amely állapot egyes filozófusok szerint egyfajta kívánatos, természetes állapota is az embernek).¹⁰⁸

De miért kellene magamat bárkinek vagy bárminek is alávetnem, bármihez is igazodnom? És miért kellene engedelmeskednie az embernek? A XX. század fő iránya az az elképzelés, illetve abból kibontakozó válasz, hogy azért mert az embernek vannak bizonyos „természetes” törekvései (pl. gyermeknemzés, család védelmezése, túlélés biztosítása stb.), melyek szükségképpen kapcsolódnak a „természet” (bármit is értsünk alatta) általánosabb, elvont céljaihoz. Az ezen természetes törekvéseket és célokat leíró szabályokból áll össze a „köznap” természetjog. A keresztény természetjog egy lépéssel továbbmegy ennél; emberi törekvések egyfajta plurális katalógusa helyett az ember célját (céljait) Istenhez köti; minden felvetést, legyen az jogi szabályozás vagy éppen kulturális érték, visszafordít, s kérdéssé transzformál: *hogyan illeszkedik ez vagy az a dolog az ember elsődleges céljához, Isten kereséséhez?*

Apostolok cselekedetei 17: 26-31

„Az egész emberi nemzetséget is egy vérből teremtette, *hogy lakjon a föld egész felszínén; meghatározta elrendelt idejüket és lakóhelyük határait, hogy keressék az Istent, hátha kitapinthatják és megtalálhatják, hiszen nincs is messzire egyikünkől sem; mert őbenne élünk, mozgunk és vagyunk.* Ahogy a ti költőitek közül is mondták némelyek: Bizony, az ő nemzetsége vagyunk. Mivel tehát az Isten nemzetsége vagyunk, nem szabad azt hinnünk, hogy aranyhoz vagy ezüsthöz vagy kőhöz, művészi alkotáshoz vagy emberi elképzeléshez hasonló az istenség. A tudatlanság időszakait ugyan elnézte Isten, de most azt hirdeti az embereknek, hogy mindenki mindenütt térjen meg. Azért rendelt egy napot, amelyen igazságos ítéletet mond majd az egész földkerekség fölött egy férfi által, akit erre kiválasztott, akiről bizonyosságot adott mindenki előtt azáltal, hogy feltámasztotta a halálból.”

Újól is érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy magának a természetjognak mindig is kettős jelentése volt: a természetet metafizikailag értelmező – vallásos - felfogással szemben állt és áll az újkori (XVI-XVIII. sz.) eredetű, „felvilágosodott racionalista értelmezésű – vagy másként laikus felfogású - természetjog”, amely a természetnek konkrét,

¹⁰⁸ J. G. Riddall: Jurisprudence. Oxford University Press, 2005. 56. o.

empirikus értelmet adva, a természetjog fogalmát az emberi természet valamilyen tapasztalati tulajdonságához (tipikusan ösztönéhez, valamely könnyen felismerhető szükségletéhez) kapcsolja.

6. Keresztény természetjog

Ma – a fenti különbségeket is figyelembe vevő, lehető legáltalánosabb megközelítésben - természetjogon elsősorban bizonyos alapelvek összességét, s nem valamely formális (jogi) kódexet értjük, még akkor sem, ha tartható az az álláspont is amely a Bibliát – kultúrkörünkben - közvetlen normatív erővel ruházza fel¹⁰⁹ A jogbiztonság szempontját, a tételes jog nélkülözhetetlenségét a természetjog is teljes mértékben vallja, legfeljebb azt állítja, hogy – jelen esetben – a Biblia nem csupán egyes társadalmi- és jogintézmények vonatkozásában magyarázó erővel bír (kor)dokumentum, hanem olyan elsődleges normaanyag, amely az érvényesen létrejött jogi instrumentumok alkalmazhatóságát is kétségessé teheti. Az újabb természetjog kiáll amellett, hogy a törvényhozás a jogalkotásnál az „erkölcs – s különösen a keresztény erkölcs - egyetemes érvényű követelményeitől” nem függetleníthetné magát, azaz jog és erkölcs nem lehet egymástól különálló világ. Ezt a felvetést alátámasztandó a természetjog közvetlenül a jogászai gyakorlatból vett esetekre tud hivatkozni, amennyiben a törvény rendelkezésének - vagy éppen általános elvek - hiányában a bíró az íratlan törvényre, a - biztos szakmai, s kiváltképp erkölcsi alapok nélkül töredékes – *jogérzésekre, lelkiismeretre, valamifajta láthatatlan alkotmányra*¹¹⁰ stb. tud hivatkozni.

A Bibliának vagy más vallási szabálygyűjteménynek, s az ezekből leszűrt erkölcsi elveknek nincs közvetlen jogi kötőereje, illetően normatív ereje, ám ezek – közvetlen mögöttes

¹⁰⁹ Jelen tanulmány keretein túlmutató kérdés, hogy az Írás mely rendelkezései tekinthetők ma is közvetlenül – azaz komolyabb értelmezési tevékenység nélkül is - alkalmazható/alkalmazandó „parancsolatnak”, s mely részeket kell a belőlük levonható tanulságok általánosítása stb. révén megragadnunk, s adott esetben valamely konkrét szituációban egyedi elvárássá transzformálnunk. Annyit azonban itt is rögzíthetünk, hogy a Bibliából levezetett tantételeket általában három csoportba oszthatjuk: 1) keresztény teológia (a keresztény hit tartalma); 2) keresztény etika (amit a keresztényeknek tenniük kell); 3) keresztény megtapasztalás vagy gyakorlat (amit a keresztények tesznek). Mindhárom kategórián belül további megkülönböztetés tehető, aszerint, hogy elsődleges vagy másodlagos megállapításokról van-e szó. Az első csoportban a Biblia parancsaiból és tételeiből levezetett tantételek és megállapítások vannak (tehát amit a Szentírás tanítani akar). A másodikban az alkalmi, eseti és a példa alapján történt levezetések. Némi kitéréssel itt érdemes megjegyeznünk, hogy a példaszzerűség, vagy pontosabban: példázatoság a jog világtól sem idegen, amennyiben – egy leegyszerűsítéssel élve – a precedensjog éppen ezekből áll össze egy szintén koherens egészé.

¹¹⁰ Természetesen a magyar jogi közbeszédben a láthatatlan alkotmány kifejezés értelme letisztult. A láthatatlan alkotmány nem egyéb mint az Alkotmánynak az Alkotmánybíróság tevékenysége nyomán konkretizálódó olyan tartalma, amely egyúttal a testület jövőbeni munkájának keretét is szolgál. Lásd pl. Illéssy István: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=5>

hivatkozásként történő - hangsúlyos beépülése a jogrendszerbe (akár alapelvekként, akár a tételes jog részeként, akár pedig az értelmezés új módszereiként) két lényeges tényezőtől bizonyosan függ:

A) az ilyen elkötelezettséggel élő jogászok és jogtudósok számától (!);

B) a társadalmi kataklizmák jellegétől és mértékétől.

Előbbi (A) a tudományos közgondolkodás formálásában (a felvethető kérdések körének meghatározásában, azaz a tematizált tudományos közbeszéd tárgyainak megjelenítésében), utóbbi (B) pedig az értékválasztások tartalmi kényszere által erősítheti a természetjogi vonalat.

Éppen a két említett szempont miatt nem lehetünk egészen biztosak abban, hogy „*egy mai természetjogi újjászületés kapcsán csakis érzékenységbővítésről, topikus érdeklődés kiszélesítéséről, szélesebb kultúránkba történő visszaágyazódásról lehet szó, és aligha egy új levezetés [Ableitung] vagy alárendelés [subordinatio] igényléséről, hiszen ez – legalább is mai tudásunk szerint – csakis egy pre-scientismusba vezethetne vissza.*”¹¹¹ Ám bizonyosan helytálló az a megállapítás, miszerint „*a kérdés tehát részben nyitott, és így elméleti érdeklődésünkötől is választ várva teoretikus megalapozás után kiált.*”¹¹²

A legújabb – adott esetben keresztény megalapozású és tartalmú - természetjog annyiban új, hogy a pozitív joganyag rendelkezéseit nem a joganyag létrehozójára vagy a „jogtörténetben” kifejeződött elvekre stb. vezeti vissza, hanem valamely szabály közvetlen igazolásaként és szükségképpen eredőjeként fogadja el az adott – kimunkált és széleskörű társadalmi beágyazódottsággal rendelkező – hitrendszer, kultúrkörünkben a Biblia általános elveit és tételes elvárásait.¹¹³ Ez a közvetlenség természetesen – és ez az életszerűbb – részleges is lehet, azaz más megfontolásokkal, igazolóelv-rendszerekkel egy sorban is megjelenhet. Azaz **a természetjog, illetve keresztény természetjog** ennyiben **részleges** is lehet, ami praktikusán annyit tesz, hogy adott esetben egy – tipikusan – bírói, alkotmánybírói döntésben – sajátosan értelmezett „párhuzamos véleményként” - vagy egy új törvény preambulumban - megjelenhet expressis verbis a Bibliára, Istenre utalás is. A fentiekkel összefüggésben is sajátos kutatási irány lehet annak feltérképezése, hogy az

¹¹¹ Varga Csaba: A jog és a jogfilozófia perspektívái ... 28. o.

¹¹² uo.

¹¹³ E körben is rögzítenünk kell, hogy a jog változása nem jelent feltétlenül társadalmi szintű, illetve egyéni felfogásokban tükröződő érdemi változást is egyúttal. Nyilvánvaló, hogy a Biblia nem (csak) erkölcsi parancs, mechanikus módon állami joggá transzformálható elvek logikus összessége. A Biblia központi gondolata, hogy a törvény (a jog) betarthatatlan, ezért van szükség a megváltásra. Így önmagában a bibliai elvek világi jogba való átültetése sem feltétlenül "javít" a jogon, ha a jog változását nem kíséri egyúttal valamifajta belső – egyéni és/vagy közösségi - változás is.

uralkodó vallás(ok) nézetei, hitelvei, gyakorlati elvárásai milyen mértékben vannak jelen a hatályos jogban (a tételes jogot milyen mértékben befolyásolja a Bibliai hatás, illetve a keresztény hagyomány stb.), továbbá, ha valamifajta hatás kimutatható, úgy mi ennek a konkrét hatásmechanizmusa. Izgalmas – s önálló – kutatás lehetne annak feltárása is, hogy a szabad bizonyítás rendszerében a bíró támaszkodhat-e, s ha igen, milyen mértékben pl. a Bibliára. Milyen mértékben hivatkoznak az Írás közismert vagy éppen kevésbé ismert verseire a jogi képviselők beadványaikban, előkészítő irataikban vagy éppen védőbeszédekben, esetleg az ügyészek vádbeszédekben. A felvetés annyiban nem tekinthető újnak, hogy a jogelméletet más összefüggésekben is intenzíven foglalkoztatja, hogy az egyes nem jogi szempontok (pl. a közgazdaságtani szempontok Posner munkásságában)¹¹⁴ milyen szerephez juthatnak az ítélezésben, s általában a jogi döntésekben (az említett összefüggésben pl. előtérbe kerül a jog gazdasági szemléletű megközelítése, leírása – gyakran a legelemibb költség/haszon elemzésekre alapítottn).¹¹⁵

Ma még nehezen eldönthető kérdés természetesen, hogy az Isten személyére és a hozzá való viszonyra¹¹⁶ illetve a vallási örökségre¹¹⁷ történő utalások a hazai és uniós jogszabályokban csupán a jogrendszer „reziduális tételként” megjelenő szimbolikus aktusai vagy már önmagukban is a jogászai gondolkodásmód érdemi alakítói!? A mértékekre csak az idő ad választ, de a változás iránya már most világosnak tűnik.

¹¹⁴ Cserne Péter: Jogelmélet jog nélkül? MISKOLCI JOGI SZEMLE 3. évfolyam (2008) 2. szám, 156. o.

¹¹⁵ Eric Engle i. m. 3. o.

¹¹⁶ A Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV törvény preambuluma: „*Mi, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének tagjai, akik hiszünk abban, hogy Isten a történelem ura, s azok, akik a történelem menetét más forrásokból igyekszünk megérteni, hazánkért és a magyar nemzet egészéért, az Alkotmányban rögzített felelősségünk jegyében, a magyarság egyik legnagyobb történelmi tragédiájára, a történelmi Magyarországot szétdaraboló, s a magyar nemzetet több állam fennhatósága alá szorító, 1920. június 4-én aláírt békediktátumra emlékezve, számot vetve e békediktátum által okozott politikai, gazdasági, jogi és lélektani problémák máig tartó megoldatlanságával, egyaránt tiszteletben tartva a magyar nemzet érdekeit és más nemzetek jogát arra, hogy a magyarság számára fontos létkérdésekről másként gondolkodjanak, attól a céltól vezettetve, hogy e cselekedettel hozzájárulunk a Kárpát-medencében együtt élő népek és nemzetek kölcsönös megértésén és együttműködésén alapuló békés jövőjéhez, s egyúttal a XX. század tragédiái által szétdarabolt Európa újraegyesítéséhez, a következő törvényt alkotjuk.*”

¹¹⁷ Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés preambuluma nem vállalkozott (volna) többre, mint annak rögzítésére, hogy az dokumentum „öszöntözést merít” Európa vallási örökségéből, mely alapját képezte bizonyos egyetemes értékek kibontakozásának (Az Európai Parlament és az Európai Alkotmány. Európai Parlament Kiadóhivatal, 2005. 7. o.). Az új lisszaboni szerződés preambuluma is kifejezetten utal a kulturális mellett a vallási örökségre is.

7. Jog és vallás kapcsolata a tudomány nézőpontjából. Jog és vallástudomány, jog és teológia.

7.1. A tudományok mai helyzete – a tágabb összefüggések

Az eddig megfogalmazott állítások és felvetések egyként a következő kérdés felé mutatnak: Valóban jogos-e az a vélekedés, hogy az empirikus természettudományok szolgáltatják a világ egyetlen hiteles és végleges olvasatát? Annyi bizonyos, hogy a teológusok és filológusok mindig is igyekeztek bizonyítani, hogy a nyelvi tradíciók, a kultúra szövegei olyan igazságok hordozói, melyek a technikai és természettudományos gondolkodás számára rejtve maradnak.¹¹⁸ A természettudományos látásmód elhatalmasodása nyomán a modern jog is mintha csak a természettudomány részévé vált volna; a jogalkotói dedukció olyannyira technikai jellegűvé és pillanatnyi szükségletekből táplálkozóvá – azaz esetlegessé - vált, hogy a figyelmes szemlélőben felsejlik a kép, hogy talán vonalzót, körzöt és szextánst is használtak a jogszabály előállítói, más eszközeik nem lévén... A változatlanul uralkodónak tekinthető jogpozitivizmussal összefüggésben életszerű az a felvetés, mely szerint „a jog mint norma- és értékrendhez tartozó mozzanat, érvényességének igazolását igényli; s hogy a pozitív tapasztalat változó világa nem szolgálhat kielégítő igazolásul, csak addig maradhatott rejtve, míg magára nem eszmélt az egyoldalú természettudományos műveltségtől lekötött bölcselkedő szellem”.¹¹⁹ A jogtudomány figyelme is egyre inkább azon kérdés felé fordul, hogy hogyan is lehetséges a morális elvek – fokozottabb – behatolása a jog világába. Ennek egyik biztos jele, hogy a „hagyományos” jogpozitivizmus élharcosai is egyre másra állítják elő önálló kritériumrendszereiket, melyek révén ez az inkorporáció igazolhatóan végbemehet.¹²⁰

A tudományról általánosságban szólva nem elhanyagolható az sem, hogy „a filozófia korunkban válságba jutott. Egyrészt szétaprózódott a szcientista „szakfilozófiák” sokaságában, másrészt úrrá lett rajta a relativizmus és az agnoszticizmus. A filozófia elszakadt eredeti célkitűzéseitől, melyek közül a legfontosabb, hogy az egész emberi életet alapjában meghatározó, életformát és egységes-tudományos látást kínáló törekvés volt. Szükséges tehát a filozófia reformja.”¹²¹ Ezért a filozófia szerepének erősítése mind tudományos téren, mind az életbölcseiség terén elkerülhetetlen, ha a vallás érvényesíteni

¹¹⁸ Robert Zimmer: A kapu újra nyílik – Magyarázat a világ olvasatához. Helikon, 2008. 271. o.

¹¹⁹ Kecskés i. m. 220. o.

¹²⁰ Matthew H. Kramer Where Law and Morality Meet. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 17. o.

¹²¹ Mezei Balázs: Vallás és hagyomány. L'Harmattan Kiadó, 2003. 26. o.

kívánja rendeltetését: az emberi személyt és közösségét a maga legteljesebb, transzcendens célra irányuló egységbe szervezni, mely egyszerre misztikus – amennyiben az egyes emberi élet keretein túl az üdvösség lehetőségére mutat – és ugyanakkor eszkatalogikus, amennyiben mint történetileg fennálló közösség, egyház, letéteményese az emberi történelem végső beteljesülésének.¹²²

Ez többé-kevésbé a jogra is igaz, azzal a különbséggel, hogy ez nem életformát, hanem a méltóság – intézményes - lehetőségét kínálja. A mindenkinek kedvezni akaró állpluralizmus azonban relativizál és éppen a legfontosabb garanciák (generálpreventív hatás, erkölcsi mérce jelleg) vesznek el ezen keresztül – amint arról már a korábbiakban is szó esett. A méltóság (azonban) nem önmagáért való érték; csak a jó és a rossz közötti tudatos jogalkotói, jogalkalmazói, illetve önkéntes jogkövetésre épülő választás (értékválasztás) képes azt egy felnőtt ember vonatkozásában stabil értéké tenni.

Ahhoz, hogy a kortárs tudomány komolyan vegye pl. a teológia mondandóját, eleve komolyan kel vennie annak lehetőségét, hogy van olyan egységes tudomány, a filozófia, mely az ember erkölcsi, érzelmi és racionális világait szerves egységbe foghatja.¹²³ A teológia mint tudomány nem állhat fenn olyan fundamentum – jelen esetben a filozófia - nélkül, amely a teológiát összekapcsolja a szaktudományok legégetőbb problémáinak elméleti feldolgozásával. A teológia nem egyszerűen a tradíció továbbítója ebben a megközelítésben, hanem saját ismeretforrásának radikális kifejeződése.¹²⁴ Nemcsak a teológia lelheti meg azonban filozófiai megalapozását, hanem a filozófia is remélheti kiteljesülését a teológiában. A teológia számára a filozófia alapot nyújt; a filozófia számára a teológia azt az egységet biztosítja, amelynek híján a filozófia a szakfilozófiák kaotikus, naturalizált, historizált vagy logikai-formális fragmentumtudományává esik szét. Ez a töredékesség teljes szakítást jelentene a filozófia eredeti szellemiségével; s ha a filozófia nem találja meg a maga – adott esetben teológiai - beteljesülését, akkor, úgy tűnik, nem képes meghaladni ezt a szétaprózódást.¹²⁵

¹²² uo.

¹²³ uo.

¹²⁴ Mezei i. m. 27. o.

¹²⁵ Mezei i. m. 28. o.

7.2. A jog tudományainak és vallás tudományainak kapcsolata

7.2.1. Vallás és jog összekapcsolódása

*A jog és a teológia, valamint a jog- és a vallástudomány közötti kapcsolat természetes és kikerülhetetlen; maga a vallás szó is sokáig csupán mint jogi kifejezés volt jelen a magyar nyelvben, elsősorban mint a bíróság előtt tett tanúságtétel, s csak a protestantizmus által terjedt el a mai jelentéshez hasonló értelemben, mint a confessio – vallás, hitvallás – fordítása (a 19. századtól fokozatosan kiszorítva a religio kifejezést)*¹²⁶

A ma divatozó jogelméleti irányzatok, a jog szerepéről vallott felfogások, az általánosnak tekinthető jogászai gondolkodás és a szekularizált társadalom nyomása akár bátortalanná is tehetné azt, aki a XXI. században vállalkozik pl. a Biblia bármely jogi természetű megközelítésben történő vizsgálatára. Mindazonáltal *elsődleges tényként ismételten rögzíthetjük*, hogy napjainkban a természetjogias felfogások lassú erősödésének is szemtanúi vagyunk.¹²⁷ Terjed a neo-formalizmus, a filozófiai idealizmus, amennyiben - mint elvi lehetőség - a transzcendens léteire történő hivatkozás is bekerül a tudományos gondolkodásba. A természetjogias felfogások lassú erősödésének tendenciáját erősítheti az a tény, hogy a XX. század második felét leszámítva a társadalmi normák – valamint azok hierarchiájának – vizsgálata körében a vallási normák tartalmának, jellegzetességeinek és más normatípusokhoz való viszonyának elemzése mindig is közérdeklődésre számot tartó és a tudományos gondolkodás homlokterébe tartozó kérdés volt.¹²⁸

Felvethető, hogy a társadalomban irányadó normák (normatípusok, illetve normarendszerek) között az említett kettő (némi leegyszerűsítéssel a Biblia és a mindenkor hatályos jogszabályok összessége) látszólag nagyfokú eltérést mutat, s még az sem tekinthető egységes megítélésűnek (legalábbis a teológián túli tudományterületeken), hogy a

¹²⁶ Mezei i. m. 134. o.

¹²⁷ Lásd pl.: Szabó Miklós (szerk.): *Natura Iuris*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.

¹²⁸ A legújabb amerikai kísérletek között érdemes kiemelni Jonathan Rothchild: *Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner c. munkáját* [Journal of Law and Religion (2008-2009), Vol. XXIV., 481. o.], amelyben a szerző 4 szemleges normát kreál, amelyek viszonyítási pontként szolgálhatnak egy olyan összehasonlító elemzésben, amelyben ezen normák és az adott, vonatkozó jogi, illetve vallási normák összevetése révén lehet értékelhető és egymással is összemérhető adatokhoz jutni utóbbi normák valós tartalmi, főbb jellemzői tekintetében. Nála ezek a normák: 1) ismeretelméleti nyitottság; 2) intellektuális szigorúság és kezdeményezés; 3) komplexitás, koherencia és feltételektől függő megvalósulás; 4) társadalmi igazságosság. Rothchild szerint az elemző összehasonlítás egy másik módja lehet a két tudományterület saját – de tartalmilag egymással is rokon - fogalmainak funkcióalapú vizsgálata. Ezen fogalomcsoportok (pl. a teológia oldalán a pönitencia, könyörület, kegyelem, míg a jogelméletben a (kár)jóvátétel, a megbocsátás és megbánás) tartalmi összemérése, „párbeszéde” a szerző szerint gyakorlati jelentőséggel is bírhat olyan területeken, mint pl. az illegális bevándorlás kérdése, a szegénységgel összefüggő szabályozás egyes elemei stb. (Rothchild i. m. 476. o.)

normahierarchiában vajon melyik biztosít érdemi legitimitációt a másiknak, melyik alapozza meg a másikat, mintegy annak keretét szolgálva: a természetjogi felfogásban a Biblia alapelvei és elvárásai teremtik meg azt a keretet, melyet a pozitív, tételes jog tölt ki (meg) részletszabályokkal, s utóbbi szabályok igazságossága, elfogadhatósága is elsősorban (kizárólagosan) az említett elvekkel való tartalmi egyezőségtől (ellentmondásmentességtől) függ. A mai kordivat éppen ellenkezőleg ítéli meg a helyzetet; a tételes jog lesz az a rendszerszerű konstrukció, amely az általa biztosított garanciák révén, a vallásgyakorlás intézményes feltételeinek „megteremtése” stb. révén lehetővé teszi általában a vallás, s ezen belül egyik alternatívaként a Biblia normatív erejének a közrend, a társadalmi rend érdekében történő kifejtését.

A feladat igazán izgalmassá akkor válik, amikor felismerjük, hogy az utóbbi néhány ezer évben az adott korok jogának, jogtudományának művelésében és gyakran gyakorlati művelésében részt vállaló „személyek” általában az Ószövetségi, illetve az Újszövetségi írások értelmezésében is járatosak voltak. Jog és teológia hosszú időn keresztül kéz a kézben jártak, s ez a sajátos kettősség, mind az oktatást (a vonatkozó diszciplinák együttes kezelését), mind a jogászok valláshoz való viszonyát tekintve csupán néhány száz (egyszáz) évvel ezelőtt bomlott meg.

Jogászai szemmel a Biblia, mint sajátos normaanyag legfőbb jellegzetessége, hogy „kortalan”, amennyiben szövegszintű (alaki) megjelenése nem igazodik az életviszonyok változásához. Ez a tény kettős értelemben befolyásolja a mindenkori – világi – jogértelmezés gyakorlatával való összevetést; egyrészt többlet lehet ró a Biblia értelmezőjére, amennyiben az egzegetikai és attól elválaszthatatlan hermeneutikai többletmunkát is szükségképpen el kell végeznie, másrészt azonban számos vonatkozásban éppen a Biblia-értelmezés letisztult eredményei és stabil gyakorlata szolgál biztos alapul minden más szövegtípus – így a jogszabályok – következetes és súlyosabb hibáktól mentes értelmezéséhez is.

A jog és a tudás egyéb formái közötti dialógus kialakulásához egy erőteljesen interdiszciplináris kiindulópont szükséges.¹²⁹ Ez ma már többet jelent, mint a szociológia vagy a diskurzus-analízis módszereinek segítségül hívása a jogi folyamatok jobb megértéséhez, áttekintéséhez. Sokkalta inkább olyan új (tudomány)területek felé történő nyitás igénye fogalmazódik meg, melyek mindeddig nem vagy csak alig érintkeztek a jogtudománnyal (kulturális antropológia,¹³⁰ teológia,¹³¹ vallástudomány¹³² stb.). Sőt, ma már

¹²⁹ Richard Sherwin i. m.

¹³⁰ Részletesebben lásd pl.: Freeman Michael - Napier, David (szerk.): Law and Anthropology. Current Legal Issues Volume 12, London, 2009. 47. o.

ezek kapcsolata sem szorítkozhat általánosságok szintjén mozgó „kölsönös bemutatkozásra”, sokkal inkább olyan előzetesen megkonstruált interdiszciplináris eljárások, és ezekhez kötődő koherens és szisztematikus módszerek kialakítása szükséges, melyek biztosítani képesek az érdemi összehasonlító elemzések/ kutatások stabil kereteit, s egyúttal a szükséges rugalmasság és nyitottság felé is elkötelezettek.¹³³

7.2.2. A vallás fogalmáról

A vallás rendszerbe foglalt és kinyilvánított, tehát megismerhetővé tett hitelvek, valamint az azokhoz igazodó, kötelező magatartási szabályok összessége és ezek megvalósulási folyamata. A három elem – ha úgy tetszik a vallás fogalmának három *rétege* - tehát (leegyszerűsítően, a kereszténység vonatkozásában): **1)** a Biblia, **2)** az ehhez kapcsolódó – és nagy mértékben rögzített – vallási gyakorlatok, hagyományok és egyéb elvárások, valamint **3)** a tényleges megvalósulás, azaz a hétköznapi valósága. Az említett fogalmi rétegek, illetve elemek egyikének sincs – a mai modern társadalmakban - közvetlen jogi kötőereje, legfeljebb egyes (rész)szabályok átvételére kerül sor az állam által elismert jogba illesztetten (pl. a ne lopj szabályé), s így – közvetetten kerül sor azok jogalkalmazás során történő érvényesülésére, illetve az állam által alkotott/elismert jogi rendelkezésekkel való tartalmi interferálás esetén szintügy. Ami egyúttal azt is jelenti, hogy valamely egyház tagján az adott vallási nézetrendszer elemei csak akkor válhatnak *jogilag* számonkérhetővé, ha azok egyúttal az állam által is „újratermelődtek” vagy, ha azok egyébként ellentétesek azokkal a többségi normákkal, melyek jogszabályokban – a vallási szabályok lététől függetlenül - is rögzítésre kerültek.

A jog és a vallás mai kapcsolata egy látszólag egyirányú folyamatként írható le. Ebben a kapcsolatban a tételes jog és az erre épülő jogtudományi ágak hivatása, elsődleges feladata, hogy meghatározza a vallásszabadság kereteit, illetve a vallás gyakorlásának intézményes kereteit, akár az állami egyházjog, akár pedig az ún. felekezeti egyházjog szabályainak megalkotásához nyújtott szakmai segítsége révén. Ez a közreműködés – a mai

¹³¹ A legnépszerűbb megközelítésben a teológia nem egyéb, mint a két végpont közötti oda-vissza mozgás, ahol is a két végpont az örök igazság, illetve a pillanatnyi helyzet, amelyben ezt az örök igazságot fel kell lelteni. Pl.: Paul Tillich: *Systematic Theology. Reason and Revelation, Being and God*, (1951) Vol. 1, 3. o.

¹³² Amennyiben a vallástudomány egy olyan szintetikus és lényege szerint leíró tudomány, amelynek fő célkitűzése a vallási jelenségek számbavétele; úgy a hagyományosan e körbe sorolt ágazati szaktudományok mellett lehetségesnek és szükségesnek mutatkozik a jogelmélet, illetve a tételes jogra támaszkodó jogtudományi ágak sajátos módszereinek és előfeltevéseinek beemelése a vallási valóság egy-egy dimenziójának elemzési lehetőségei közé, különösen, ha az magára a jogra is hatást gyakorol.

¹³³ Rothchild i. m. 476. o.

kiegyensúlyozott politikai-társadalmi berendezkedés mellett – inkább csak technikai jellegűnek tekinthető, a jogalkotás és jogalkalmazás letisztult megoldásainak, dogmatikai eszköztárának felajánlására, egyes „fogalmak átadására” irányul. Hasonló szereppel bír a jogtörténet is, amely a vallástudomány különböző területei számára nyújt hasznos adalékokat adott társadalmak, vallások állami-jogi jogi összefüggéseinek alaposabb megértéséhez. A kapcsolat egyik új formája az új vallási közösségekre vonatkoztatva a dokumentumelemzés módszerével végzett azon (jog)szociológiai vizsgálat, mely jelentős mértékben támaszkodik a jog dogmatika eszköztárára.

Jog és vallás kapcsolata azonban nem lehet egyirányú. Miként hathat a legáltalánosabban felfogott vallás a tárgyi jogra, s azt részben alakító, részben magyarázó jogtudományra? Ez írásom egyik legfőbb kérdése. Kiindulópontként megállapíthatjuk, hogy mindkettő – a jog is és a vallás is - olyan társadalmi normaként van jelen hétköznapjainkban, melyek céljai között egyként szerepel a kívánatos egyéni és közösségi magatartások előírása, a normaellenes cselekvések szankcionálása, illetve ezek egyéb következményeinek megállapítása. Végző soron mindkettő sajátos funkciója a társadalmi kohézió, illetve integráció vagy éppen a társadalmi szolidaritás kialakítása, adott esetben erősítése. Alapigazság, hogy az egyes társadalmi normatípusok jobb esetben egymás hatását felerősítik, kiegészítik.

A (jog)tudomány – különösen tőlünk nyugatabbra – már jó ideje elfogadja azt a vizsgálati lehetőséget, amely valamely jogintézményt nem a hagyományos megközelítések valamelyikében tárgyal – azaz pl. intézménytörténeti bevezetés után tárgyalva a hatályos joganyagot, - hanem a Biblia egyes elvei, tanításai fényében¹³⁴ Hasonló kísérlet az is, amikor a jogalkalmazó - pl. egy konkrét tanulmányban az ügyész – viselkedését, a vele szemben támasztott elvárásokat is bibliai minták, előképek alapján térképezzük fel¹³⁵ Érdemes felhívni a figyelmet egy különösen érdekes hazai folyamatra is; megindult a jogi oktatás irodalmi esetek feldolgozásán keresztüli megújítása, közismert történetek hatályos büntető-tényállások fényénél történő vizsgálata révén. E körben utalhatok Tóth Mihály, illetve Kis Anna vagy éppen e sorok szerzőjének egynémely munkájára is,¹³⁶ azzal a megjegyzéssel, hogy a

¹³⁴ pl. C. Scott Pryor: Consideration in the Common Law of Contracts: A Biblical – Theological Critique. Regent University Law Review Vol. 18, 2005-2006 Number 1; 1-48. o.

¹³⁵ Larry O. Natt Gantt – Charles H. Oates – Samuel Pyeatt Menefee: Professional Responsibility and the Christian Attorney: Comparing the ABA Model Rules of Professional Conduct and Biblical Virtues. Regent University Law Review Vol. 19, 2006-2007 Number 1; 3-92. o.

¹³⁶ Rixer Ádám: Káin és Ábel története a modern büntetőjog tükrében. In: Rixer Ádám: Religion and Law – Vallás és jog. KRE ÁJK, 2010. 168-181. o.

feldolgozott történetek egy (jelentős) része ószövetségi eredetű. Tóth Mihály hatású munkája 2010 áprilisában jelent meg, *Az Ószövetségtől a Pink Floydig* címmel¹³⁷

Az összefoglalás igényével kimondhatjuk, hogy – tudományos értelemben – legalább négyféle módon kapcsolódhat össze a vallás és a jog:

A) sor kerülhet a vallási valóság elemzése a különböző jogtudományi területek sajátos módszerei révén. E körben nyilván a legkézenfekvőbb a jogszociológia segítségével hívása;

B) az egyes (világi) jogintézmények kialakulására, háttérére vonatkozó – elsődlegesen vallástörténeti, vallásszociológiai kutatások eredményei révén;

C) sor kerülhet a jog dogmatikai eszköztárának, fogalmi készletének „átadására” a hitélet, vallásgyakorlás szabályozhatósága érdekében. A (jogi) szabályozás elkülönült tárgya és módszere (?) alapján az állami egyházjogot, illetve az egyes egyházak belső normáinak összességét elkülönült jogterületként is értelmezhetjük;

D) a tárgyi jog és maga a jogtudomány is befogadója lehet a hitbéli, vallási igazságoknak, elveknek – mely által megújulhat, sőt meg is változhat a jogi gondolkodás. Ma jogfejlesztés egyik döntő – a globalizációval összefüggő - iránya a *best practice* átvétele, azaz máshol már sikeresnek bizonyult intézmények, joggyakorlatok átvétele. Ebben a kultúrkörben pedig mi lehetne jobb *best practice*, mint a Biblia egyes elveinek, szabályainak adaptálása?

A természetjogász oldaláról nézve, van-e az elvontsággal, filozófiai absztraktsággal, életidegenséggel vádolt természetjognak „félnivalója” a tények tudományával foglalkozó empirikus jogszociológiától? Kell-e tartania a természetjogias jogfilozófiának a pozitív megismerési módszerrel dolgozó jogszociológiától?¹³⁸ A válaszuk az lehet, hogy egyáltalán nem, sőt, a szociológia a természetjog par excellence segédtudománya. A szociológia – írja Jacques Leclercq – olyan a természetjognak, mint az anatómia vagy a biológia az orvostudománynak, vagy pedig mint a pszichológia az erkölcsnek, minthogy tényeket szolgáltat a természetjognak.¹³⁹

A jog érvelési kultúrája, mely magas fokú változatosságot hoz létre – mondjuk kiemeli minden egyes eset különösségét, s megelégszik olyan semmitmondó általános formulákkal, mint „arányosság” vagy „érdekmérlegelés” -, abba az irányba mutat, hogy megnyissa a jog

¹³⁷ Tóth Mihály: *Az Ószövetségtől a Pink Floydig*. Dialóg Campus Kiadó, 2010. (2. kiadás)

¹³⁸ A jogszociológia egyik gyengesége, hogy a globalizációs trendek ellenére sokkalta inkább a nemzeti, azaz belső jogi fogalmak kialakulásának, tartalmának, jellegzetességeinek vizsgálatára koncentrál, semmint a nemzetközi összefüggésekre, legyenek azok az államok egymás közti jogi kapcsolataira irányuló vizsgálatok vagy az egyes vállalatok jogi természetű kapcsolatainak feltárására törekvő kutatások. Volkmar Gessner: *Global Approaches in the Sociology of Law: Problems and Challenges*. *Journal of Law and Society* Vol. 22, number 1, March 1995. (Cambridge, USA) 85. o.

¹³⁹ Frivaldszky i. m. 380. o.

rendszerét a viszonylag merev környezeti rendszerekhez történő alkalmazkodás számára.¹⁴⁰ Ilyen lehet a vallással való kapcsolat is. „Nyilvánvalóan a változások korát éljük, melyben a jog egyre kevésbé pusztán valamiféle megállapodott hagyomány rögzítője. Abból a mindig is megvolt kettősségből, melyben a jog egyfelől a mindenkori status quo őrizője, másfelől viszont a társadalmi dinamizmus, az újítás egyik legalábbis hallgatóságos eszköze, egyre inkább az utóbbi kerekedik felül.”¹⁴¹ Másként megfogalmazva: a két lényeges elvárás a joggal szemben egyrészt a nagyfokú (formai) állandóság, másrészt a reagálásra képes érzékenység a társadalmi érdekek számára.¹⁴²

A változás és a változáshoz aló viszony természetesen sokféle lehet. A posztmodern felfogások¹⁴³ élesen bírálják pl. Fukuyama – a történelem végét jelző - nagyívű vízióját,¹⁴⁴ amennyiben azt állítják, hogy a társadalmi rend elemei, s közöttük a jog is folyamatosan ki vannak téve a különféle dekonstrukciós hatásoknak, melyek számos alternatív irányt nyitnak. A posztmodern elméletek elvetik a nyugati típusú, kapitalista, liberális vagy marxista „meta-narratívákat”,¹⁴⁵ ámde témánk szempontjából rendkívül lényeges az is, hogy ezek a felfogások a racionalitás mindenhatóságának tagadásán túl elvetik az egyetlen, objektív igazság lehetőségét is.¹⁴⁶ Az objektív igazság lehetőségének elfogadása egyúttal jelentősen túl is mutat a marxizmushoz való viszonyon: „A marxizmus válsága nem szünteti meg az igazságtalan és elnyomó körülményeket a világban... Sokan keresik ma a felszabadulás új, hiteles elméletét és gyakorlatát. Mindezek számára az Egyház felkínálja nem csak társadalmi tanítását és általában a Krisztusban megváltott emberről szóló örömhírét, hanem a kirekesztés és a szenvedések elleni konkrét kiállását és segítségét is” - állította II. János Pál pápa.¹⁴⁷

Egy 2008-as magyarországi – reprezentatív – felmérés alapján a válaszadók egyharmada gondolja azt, hogy az Európai Unió sorsának további alakításában a

¹⁴⁰ Niklas Luhmann: A jog mint szociális rendszer. In: Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): A társadalom és a jog autopoietikus felépítése. Budapest, 1994. 61. o.

¹⁴¹ Varga Csaba: A jog és a jogfilozófia perspektívái ... 17. o.

¹⁴² Niklas Luhmann: A jog mint szociális rendszer. In: Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): A társadalom és a jog autopoietikus felépítése. Budapest, 1994. 65. o.

¹⁴³ C. Norris: The Truth about Postmodernism. Oxford, Blackwell, 1993. 22-74. o.

¹⁴⁴ F. Fukuyama: The End of Liberty and the Last Man. London, Hamish Hamilton, 1992. Fukuyama azon tényből kiindulva érvel, hogy a világ példaadó államai kialakították a szabadpiaci kapitalizmus és a liberális demokrácia szilárd rendszerét

¹⁴⁵ J. F. Lyotard: The Post Modern Condition: A Report on Knowledge. Manchester University Press, 1984., p. xxiv és M. Donaldson: „Some Reservations About Law and Postmodernism” American Journal of Jurisprudence (1995) 40 – 335. o.

¹⁴⁶ C. Douzinas – R. Warrington: Postmodern Jurisprudence. London, Routledge, 1991. 6-7. o.

¹⁴⁷ II. János Pál pápa *Centesimus annus* c. szociális körleveléből

kereszténység a döntő érték (illetve döntő érték lehet).¹⁴⁸ J. Delanie elhíresült kijelentése szerint „Európának lélekre is szüksége van,” sőt az ENSZ égisze alatt zajló konferenciák dokumentumaiban is egyre gyakrabban jelenik meg az emberiség „lelki” fejlődésének (*spiritual development of human societies*) előmozdítására vonatkozó igény.¹⁴⁹ Témánk szempontjából – mind a morális, mind pedig a nemzetközi összefüggések terén - lényeges, sőt éles kérdés, hogy „Képes lehet-e a jog az új értékek konszenzusának megteremtésére, illetve milyen is az a jog, amely mindenkire egyként vonatkozhat?”

¹⁴⁸ Korpics Márta – Wildmann János: Vallások és egyházak az egyesült Európában I. – Magyarország. Kutatási beszámoló /kézirat/ 2009. 2. o.

¹⁴⁹ A. A. Cancado Trindade i. m. 247. o.

*Smuk Péter egyetemi docens,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék*

Szervezetalkítási vagy zsákmányszerzési hatáskörök? ¹

1. Szervezetalkítási...

A közjog számára az általában a politikatudomány által tárgyalt² zsákmányelvhez a közhatalmi szervek személyi döntéseinek és szervezetalkítási hatáskörén át vezet az út.³

Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. A szervezetalkítási hatáskör magában foglalja szervezeti törvények elfogadását, valamint közjogi tisztségek betöltését (illetve azok megszüntetését).⁴ A 19. § (3) bekezdésének hatásköri listája az Alkotmányban egyébként is megemlített személyi döntéseket sorolja fel. Az Országgyűlés még további szervezeti törvények nyomán is hoz külső személyi döntéseket, így az egyes médiatestületek, az OVB, a Költségvetési Tanács, stb. tagjai-tisztségviselői tekintetében.

Az Alkotmány és több szervezeti törvény kinevezési, személyi döntési jogokat biztosít a miniszterelnöknek és minisztereknek, illetve – többnyire ellenjegyzés mellett – a köztársasági elnöknek is. Az Alkotmány 35. és 40. §-ai szerint a Kormány irányítja a

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata. Az OTKA által PD 75816 számon támogatott posztdoktori kutatás részeként.

² A zsákmányelv hazai irodalmából legújabbán ld.: Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Bp., 2008., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. különösen a III. és VIII. fejezetek; valamint más megközelítésből a téma tágabb kontextusa: Smuk Péter: *Az Országgyűlés személyi döntései 1989-2009*. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet*. Pécs., 2009., p. 453-467.

³ Az alkotmányjogi megközelítés számára a zsákmányelv meghatározásához a politikatudományinál bizonyos tekintetben tágabb, más értelemben szűkebb értelmezést javasolok. Az alkotmányos korlátok keresésekor a politika és a közigazgatás elválasztásán túli problémakörök, más állami tisztségek is számításba veendőek. A politikai zsákmányszerzés formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség „megkaparinthat” – klasszikus felfogás szerint az elnöktől a „postamesterig” bármit. Szűkebb viszont az elemzés tárgya annyiban, amennyiben a különféle motivációk, káros vagy kedvező hatások további vizsgálata szükségtelen, ezek mindössze a problémafelvetés alátámasztására szolgálnak.

⁴ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Bp., 2007., Osiris., p. 362-362.

minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket, továbbá jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni. A 2006. évi LVII. törvény majd a 2010. évi XLIII. törvény szerint is a teljes irányítási jogkör többek között, de első helyen magában foglalja a szerv konstituálásával összefüggő jogköröket, úgy mint a szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, a szétválasztását, alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése. Az úgynevezett személyzeti jogkör a szerv vezetőjének kinevezését, felmentését, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlását jelenti. Ezen erős jogköröket igazolja, hogy „a közigazgatásban megnyilvánuló állami cselekvés egységét... biztosítani kell”.⁵

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint alkotmányos ugyan, ha a közhatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a tisztségviselő, de csak akkor, ha a hatalom közvetítése megfelel az adott hatalmi ág sajátos viszonyának a többi hatalmi ághoz, például a bíróság semlegességének és az egyoldalú politikai befolyás kizárásának a választásra illetve a kinevezésre. [38/1993. (VI. 11.) AB hat.]

A politikai befolyás fogalmilag nem zárható ki, mert a hatalom közvetlenül a „politikai” hatalmi ágaktól származik. Az „egyoldalú politikai befolyás” kifejezésnek az Alkotmánybíróság 1993-as megfogalmazása szerint nem napi politikai tartalma van, s még kevésbé fejez ki negatív értékítéletet, hanem a hatalmi ágak természetéből és az alkotmányos berendezkedésből folyó objektív helyzet.⁶ Az egyoldalú politikai befolyásolás semlegesítésének többféle módja van – ki lehet védeni külső ellensúlyokkal, vagy igénybe lehet venni a hatalmi ág képviselőinek a közrehatását a kinevezési/választási eljárásban.

Fontos tehát az adott szerv vagy közjogi méltóság hatalmi hovatartozásának, viszonyrendszerének, természetének tisztázása, szükséges-e egyáltalán a semlegesség vagy az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elvárása.⁷ *Bihari Mihály* találó megfogalmazásával,

⁵ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Bp.-Pécs, Dialóg Campus, 2009. p. 265.

⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB hat. Az érvelés óta eltelt idő tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy a politikai szereplők nem voltak szemérmesek a „napi politikai tartalom” megjelenítésében sem.

⁷ Az Alkotmánybíróság eufemisztikus megjegyzése szerint például „szervezetszociológiai szempontból a végrehajtó hatalom nem feltétlenül abban érdekelt, hogy az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróságok minél nagyobb hatékonysággal lássák el feladataikat” – 28/1995. (I. 19.) AB határozat (Indokolás II. 3. pont). *Vincze Attila* megfogalmazása szerint az Állami Számvevőszék „funkciókötött” függetlenségét az Alkotmány közvetlenül nem szabályozza, alkotmányos garanciái implicite szerepelnek a 32/C. § (2) bekezdésében, illetve a (3)-(4) bekezdések minősített többségi kitételeiben, ld. *Az Alkotmány kommentárja* 2010. p. 1246-1248. A Nemzeti Bank esetében az Európai Unió jogrendje is zsinórmérték, továbbá *Vincze* szerint „a törvényes fizetőeszköz értékállósága kiemelkedő alkotmányos érték ... amely nem vonandó a többségi döntéshozatal szabályainak hatókörébe” – *Az Alkotmány kommentárja*. 2010. p. 1271-1276. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat alapvetése, hogy „a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében (...) jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani”, és így tovább.

az erre szolgáló, és az alábbiakban részletezendő egyes alkotmánytechnikai megoldások a „politikai zsákmányelv” határainak kijelölésére alkalmasak.⁸ Az Országgyűléstől származó legitimáció „ereje” a szerv alkotmányos pozíciójával is összefüggésben áll. Az államfő általi „gyengébb” kinevezés – az ellenjegyzés, illetve a miniszterelnöki javaslattétel intézményesítésével is – azonban szintén magában hordoz némi függetlenségi ethoszt, ld. jegybank elnöke, ORTT elnöke kinevezése eseteit.

A megválasztás szabályainak vizsgálatakor kiemelkedő jelentőségű az Országgyűlésben megkövetelt szavazat-arány. A minősített többség követelménye konszenzus-kényszert teremt a politikai erők között, így az aktuális politikai többség nem érezheti „magáénak” a tisztséget. Az egyszerű többségű választás esetében viszont a kormánytöbbséghez, sőt a végrehajtó hatalomhoz közelít. A köztársasági elnök megválasztásához szükséges többséget az Alkotmány sajátosan cizellálja, a tisztség betöltésének nem akadály a minősített többségű konszenzus hiánya. Ez pedig – ráadásul a miniszterelnök megválasztásához szükséges szavazatszámnál alacsonyabb követelménye révén – egyoldalú politikai meghatározottságot eredményez, a tisztség tehát a zsákmányok közé került. (Tényszerű politikai megállapodás kormány és ellenzék között az elnök személyét illetően egyedül 1990-ben jött létre.) Az alkotmánybírák választásának gyakorlata azt mutatja, hogy a taláros testület alkotmányos és politikai súlya nyomán a konszenzussal elérhető választást a politikai erők inkább feladják vagy „párban” választanak bírakat. Ami azonban kiolvasható ebből, az az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elmaradása, a kétharmados szabály erre való alkalmatlansága.

A függetlenséget célozzák a tisztségek betöltéséhez előírt követelmények is. A megválasztás összeférhetlenségi feltételei csak viszonylagos nehézséget teremtenek, amennyiben az adott többség – kormányzó-képessége bizonyítékául – megfelelő számban képes vezetőket toborozni. A „megelőző négy év” szabálya továbbá annyit követel meg, hogy a politikai küzdelmek frontvonalától, illetve egyes közhatalmi pozíciókból egy időre vonuljon vissza. Nem kizáró ok azonban a politikailag szintén elkötelezettséget sugalló egyszerű párttagság, vagy például az alkotmánybírók, ÁSZ-vezetők esetében, a frakciófegyelem ismert szociológiai jellemzői miatt problémás országgyűlési képviselőség.⁹

⁸ A PSZÁF problémás átszervezése kapcsán hozott 7/2004. (III. 24.) AB határozat, Bihari Mihály párhuzamos indokolása.

⁹ Az AB esetében felmerült a korábban MSZP-frakcióbeli *Bihari Mihály* megválasztásakor, az ÁSZ esetében 2010-ben *Domokos László* (Fidesz) kapcsán. 2000-ben *Györgyi Kálmán* lemondott legfőbb ügyész utódját az ellenzék hevesen bírálta, mert *Polt Péter* 1994-ben a Fidesz – egyébként meg sem választott – jelöltje volt az országgyűlési választásokon.

A semlegességet erősítik a javaslatétel egyes megoldásai. Így például a parlamenten kívüli - alkotmányos szerepe szerint – semleges tényező, a köztársasági elnök, avagy a parlamenten belüli, de politikai egyoldalúság kiküszöbölésére alkalmas bizottságok javaslatételi joga. A bizottságok összeállítására több megoldás létezik, „8 tagú jelölőbizottság”, frakciók egy-egy képviselőjéből álló bizottság. A meg nem kerülhető javaslattevő gyakorlatilag a megválasztásban döntő befolyással bír, így annak pozícióját illetően is követelmény¹⁰ a demokratikus legitimitáció.

Az államfő jelölési gyakorlata *Sólyom László* radikálisnak nevezhető szerepfelfogása révén vált vitatémává. A politikai erőterben értelmezve: a zsákmányszerzésnek az államfő, különösen a korábbi ciklusban választott, „kohabitáló” elnök nagyon is korlátját állhatja.

Érdekes helyzet, amikor plénumot kétharmaddal uraló kormánypártok az alkotmánybírókat jelölő bizottságban kisebbségben vannak, mint például 1994-1998 között, vagy 2010-ben pár hónapig. A jelölés és a szavazás ugyanazon forrása az eltérő elvek (frakciók egyenlősége vs. erőviszonyok) érvényesülése miatt feszültségek forrása lehet, de alkalmas arra, hogy a konszenzuskényszer már a választás előtti szakaszban intézményesüljön. Természetesen a kormánytöbbség nem volt megkerülhető: az ellenzékiek ugyan jelölni tudtak alkotmánybírókat, ám a kormánytöbbség szavazatai nélkül eleve esélytelen lesz az illető.¹¹ A jelölés 2010-es átalakítása¹² a jelölőbizottság összetételében a plenáris erőviszonyok elvére tér át, amely az ekkor éppen kétharmados kormányoldal általi bíróválasztást egyszerűsíti.

Az ORTT tagjainak jelölésével kapcsolatban azonban úgy érvelt az AB – ismét az eufemizmus határát súrolva –, hogy a választás pillanatában a szabad mandátum intézménye szolgálhatja a függetlenítési elvárásokat. „A képviselőcsoportok jelölési joga önmagában valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. [...] A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását.”¹³

A hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósítására a megbízási időket elválasztják a parlamenti ciklusoktól. Az állami szervek működése szempontjából ez úgy fogalmazható meg, hogy egyes szervek (vagy hatalmi ágak) működése függetleníthető a

¹⁰ Sólyom László érve 2010. július 15-én kelt alkotmányossági vétője során.

¹¹ Bruhás János esete 1996-ból: a párban jelölés/választás gyakorlatával a jelöltségig eljutott a kormányoldal jelöltje, majd a szavazáson felrúgva a korábbi megállapodást, a kormányoldal „megtehetette”, hogy nem szavazta meg az ellenzék jelöltjét. – Ld. Smuk (2009)

¹² Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása, és a 2010. évi LXV. tv. A módosítást egyébként az államfő politikai vétőjogának gyakorlásával kritizálta.

¹³ 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

politikai változásoktól (a bíróságokra ld. 38/1993. (VI. 11.) AB hat.), avagy a törvényesség és a jogbiztonság még elviekben sem függ az Országgyűlés személyi összetételétől.

Mely tisztségek esetében tartson tovább a megbízási idő a parlamenti ciklusnál? A magyar Országgyűlés a saját tisztségviselőin kívül, a külső személyi döntései során egyedül a miniszterelnököt választja saját megbízási idejére. Ez az eset következik a parlamenti bizalom alkotmányos megoldásából, az újjáalakuló Országgyűlés szükségszerűen „invesztitúra-szavazást” tart.¹⁴ Az Alkotmányban meghatározott egyéb tisztségek 5-12 év hosszúságú megbízással bírnak. Ezek alapján lehetséges, hogy a ciklus során a parlament egyszerűen nincs is abban a helyzetben, hogy az adott posztra választania kelljen (pl. a rendszerváltás óta egyedül a 2006-2010 közötti ciklusban nem volt államfő-választás). Az Alkotmányos szintű szabályozással bíró egyéb tisztségek közül, a miniszter ciklusidőre, az MNB elnöke, alelnökei, a monetáris tanács tagjai 6 évre (de az MNB felügyelő bizottságának tagjai ciklusidőre) nyerik el megbízási idejüket.

Az alaptörvénybe emelt állami szervek jelentősége, a hatalommegosztás rendszere egyébként is igazolhatja a parlamenti ciklusnál hosszabb megbízási időt. Azonban látnunk kell, hogy az Alkotmányon túl más törvények is meghatároznak ilyen hosszabb mandátumot. A központi államigazgatási szervek körében például a Közbeszerzések Tanácsának elnöke és az NHH elnöke 5 évre, a GVH elnöke, a PSZÁF elnöke, a KSH elnöke, a Magyar Energia Hivatal elnöke, az Egészségbiztosítási Felügyelet elnöke 6 évre nyeri megbízási idejét.

A köztisztviselői jogállásról szóló törvény 2007. évi módosítása nyomán általános főszabályként úgy rendelkezik [31. § (10) bek.], hogy a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szerveik, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezés, megbízás – ha törvény eltérően nem rendelkezik – hat évre szól.

A megbízás megszűnésének eseteit – a teljesség igénye nélkül – elemezve, elkülöníthetjük a törvényi tények beállásához fűzött, és az Országgyűlés mérlegeléséhez kötött eseteket. Az előbbieket a politikai felelősségtől elválasztást, a törvény alá rendeltséget jelzik, míg a parlamenti döntések a politikai mérlegelést jelenítik meg. Az Országgyűlés jogi felelősséget nem állapíthat meg, ezáltal a megbízási idő lejártá előtt nem meneszthet tisztségviselőt. A kinevezettek tekintetében a munkáltatói jogok gyakorlása, az irányítási jogkör tartalma szerint, magában foglalja a felmentés lehetőségét is, ám meg kell találni annak törvényes alapját.

¹⁴ Modelljeiről ld. Szente: i.m. p. 345-349.

A megbízási idő előtti „menesztésre” a parlament kipróbált egy technikát: a szervet, amelynek az élén áll az illető, megszüntetik vagy átszervezik.¹⁵ Ebbe viszonylag nehéz belekötni, amennyiben adott a szervezeti törvény módosításához szükséges parlamenti többség. *Bihari* alkotmánybíró észrevétele szerint ez azonban visszaélészerű joggyakorlás: a már említett politikai zsákmányrendszer megengedhetetlen túlterjeszkedése. A PSZÁF átszervezése körüli közjogi vitában a normakontrollt indítványozó államfő és egyes alkotmánybírók a többségi határozathoz csatolt véleményükben az egyedi személyi döntések törvénybe foglalásának jogállamtól idegen voltával érveltek, mert ezáltal az érintetteket a jogorvoslati joguktól fosztja meg a jogalkotó: „*privilegia ne irroganto*: törvénnyel ne döntsenek el egyedi ügyet.”¹⁶ Az érvelés a többségi határozatban egy más tényállás kapcsán aztán visszaköszönt: a Magyar Energia Hivatal vezetőjének 2003. évi „leváltása” alkotmányellenesnek minősítettett, mivel „a határozott időtartamra szóló megbízási idő előtti megszüntetésének (a személyi változásnak) szervezeti indokoltsága nem volt”.¹⁷

A felmentés törvényi alapjának megtalálása egyben azt is jelenti, hogy az irányítási jogkörben hozott döntés indokoláshoz kötött, és ezáltal a jogorvoslati út védelmet nyújt az érintettnek.¹⁸ Ezzel szemben paradigmaváltásként is értékelhető, hogy a 2010-ben létrehozott kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással, a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.¹⁹ A kormánytisztviselői jogállású vezetők között kiemelt érdemmel a közigazgatási és helyettes államtitkári pozíció, amelyek a 2006. évi reformot megelőzően is a minisztérium „szakmai” vezetését jelentették. Ugyancsak kiterjesztették a kormánytisztviselői jogállást a minisztériumi főosztályvezetőre és helyettesére, továbbá az osztályvezetőre.²⁰

¹⁵ Ennek egyik első alkalmazásakor Surányi György jegybank-elnök eltávolításához és a kormánypárti Bod Péter Ákos kinevezéséhez a Nemzeti Bankról szóló új törvényi szabályozás nyitotta meg az utat 1991-ben. Várhegyi Éva: *Bankvezetők kiválasztása a nyolcvanas-kilencvenes években Magyarországon*. In: Szociológiai Szemle 1996/3-4. 33-53. o.

¹⁶ 7/2004. (III. 24.) AB hat., *Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva különvéleménye*, II. 5. pont.

¹⁷ 5/2007. (II. 27.) AB hat.

¹⁸ A bírói felülvizsgálat ugyanis kiüresedik, ha a jogszabály „az igazgatásnak korlátlan mérlegelési lehetőséget adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára.” – Patyi–Varga, i.m. p. 224.

¹⁹ 2010. évi LVIII. tv. 8. §.

²⁰ A köztisztviselői törvény 8.§-a nem vonatkozik a szakmai vezetőkre, ám a 41.§ (1) bek. és 51.§ szerint bármikor felmenthetőek, felmentésüket nem kell indokolni. Az eddigi főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízásokat a törvény 76.§ (3) bek. határozatlan idejűvé alakította át.

2. ...és zsákmányszerzési hatáskörök

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat²¹ a demokratikus jogállamiság és a szervezetalkítási szabadság alkotmányos alapelveit fejt ki, és annak alapján összefoglalóan aktualizálhatjuk a politikai zsákmányszerzés határait.

a. Alkotmányos vagy törvényi szabályozás és felhatalmazás – illetve ezek hiánya

Az Alkotmánybíróság a szervezetalkítási hatáskörök értelmezésekor

„hangsúlyozta, hogy az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezet-alkítási szabadsága körében csak az Alkotmány tételes rendelkezései kötik. Az alkotmányos határokon belül a mindenkori törvényhozást korlátozó további tényező a kétharmados szavazattöbbség esetleges alkotmányi előírása lehet. Az Alkotmánybíróóság arra is rámutatott, hogy az Országgyűlés célszerűségi szempontok mérlegelése alapján határozhatja meg bizonyos állami szervek irányítási, igazgatási rendszerét. A célszerűség vizsgálata viszont nem tartozik az Alkotmánybíróóság hatáskörébe. A fentiekhez kapcsolódóan a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének Alkotmányban előírt joga és egyúttal kötelezettsége, hogy a neki alárendelt (a Kormány irányítása alatt álló) közigazgatási szervek irányítását, felügyeletét ellássa.”²²

Nyersen fogalmazva, az Alkotmányban szabályozott szervek magasabb fokú védelmet élveznek, az alaptörvényi szabályok állította korlátok révén. Amennyiben egy szerv ugyan Alkotmányban foglalt, ám szervezeti törvénye révén szabályozott, akkor a szervezeti törvényben rejlik az a védelem, ami a mindenkori kormánytöbbség kezét megkötheti.

Az Országgyűlés azonban törvényalkotó hatáskörében ezeket a szervezeti törvényeket módosíthatja, a szervezeti rendszert így át is alakíthatja – ebben a következő pontban tárgyalt minősített többség jelenthet számára akadályt. Az alkotmányos szabályok mellett is, a szervezeti törvények követelményeinek lazítása megannyi lehetőséget teremthet a kormánytöbbség számára a zsákmányszerzésre. Ebből a logikából természetesen következik az is, hogy a sem az Alkotmányban, sem más törvényben nem szabályozott szervezeti kérdésekben szabad mozgástere van.

²¹ A következő alapvető határozatok sorolhatók ide: 38/1993. (VI. 11.) AB hat. (a hatalommegosztás értelmezésével), 16/1998. (V. 8.) AB hat. és 50/1998. (XI. 27.) AB hat. (a TB-önkormányzatok szervezeti kialakításának véleményezése), 7/2004. (III. 24.) AB hat. (PSZÁF-átalakítás), 5/2007. (II. 27.) AB hat. (Magyar Energetikai és Atomenergia-felügyeleti Hivatal vezetőjének leváltása).

²² 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás III. 2.

A gyakorlatban ez a mozgástér úgy jelentkezhethet, hogy állami szervek szervezetének törvényi átalakításával „új” pozíciók keletkeztethetők. Megoldási technikákat a gyakorlat már kitermelte: a korábban elnök által vezetett szerv élére testületet állítanak – vagy fordítva, továbbá szervek összevonhatóak, szétagolhatóak, stb.²³ Megváltoztatható a szervek létrehozásának szabályai, testületek tagságának megújítását gyakoribbá teheti a jogalkotó (ld. 2010-ben az OVB esetében: az országgyűlési képviselők választása mellett minden más általános választás esetére előírva). Ezekkel a praktikákkal „új” pozíció vagy új választási/kinevezési alkalom – tehát zsákmány – keletkezik.

A kézenfekvő megoldás azonban jogállami követelmények alapján jó néhány kérdést felvetethet – ezeket tekintem át a következő pontokban.

b. Minősített többség követelménye a választásnál és a szervezeti törvény elfogadásához

Természetesen az említett szervezeti törvény-módosítások nem mindig tartoznak a kormányoldal eszköztárába. A legfontosabb állami szervek szervezetét az Alkotmány rendelkezései alapján minősített többséggel lehet csak szabályozni. Ugyanígy, a legfontosabb tisztségek betöltése, jogállásának szabályozása szintén minősített többséget igényel. A kétharmados többség Alkotmány-törvénybe foglalása nyomán így a „legfontosabbak” közé tartozik: az országgyűlési képviselő, az államfő, Alkotmánybíróság és tagjai, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék és vezetői, Magyar Honvédség, Rendőrség, nemzetbiztonsági „tevékenységgel összefüggő részletes szabályok”, helyi önkormányzatok, Legfelsőbb Bíróság elnöke, bíróságok és bírák, média, és nyilvánvalóan az alaptörvény maga is ilyen intézmény.

Nem védi minősített többség követelménye a szervezetük részletes szabályozását, noha alkotmányos intézmények: a Magyar Nemzeti Bank, a Kormány és a kormány tagjai, és az ügyészség. Az autonóm államigazgatási szervek függetlenségéhez alkotmányos igény is fűződik, mégis szintén egyszerű többséggel szabályozhatóak – kivéve az ORTT-t. Az egyszerű többség felségterülete a központi és a kormányhivatalok szervezete is. Az Országgyűlés által választott, „alkotmány alatti” OVB tagjainak helyzete viszont a választási eljárási törvény útján, kétharmaddal programozható át.

A leírtak alapján pedig szükségtelen az államigazgatás szervezetében „mélyebbre” hatolni, annak alakítása a Kormány alkotmányos joga (Alk. 40. § (3) bek.).²⁴

²³ Konkrét példaként szolgálhat az hírközlési és médiahatóságok 2010-ben tervezett összevonása „Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság” néven, ld. T/360. sz. törvényjavaslat a Fidesz képviselői részéről.

²⁴ Ld. konkrét esetben: 50/1998. (XI. 27.) AB hat. Indokolás III. 9. pont.

Az alkotmányos korlátok számbavétele során azonban az itt vázolt gondolatmenetet tovább kell gondolnunk. Az alaptörvény tételes rendelkezései tiszteletben tartásával még a jogalkotó szembesülhet a jogállami klauzulából levezethető további akadályokkal. A (zsákmányszerzési célzatú) szervezetalkítási esetek körüli közjogi viták középpontjában az áll, hogy egyes pozíciók alkotmányos védettséget élveznek-e annak alapján, hogy azok betöltőit megilleti-e valamiféle felmentési védelem, joguk van-e a megbízási idő kitöltéséhez?

c. Parlamenti cikluson átnyúló megbízási idő, felmentési védelem

Amennyiben adott is egy bizonyos szervezeti törvény módosításához, és ezzel az állami szerv vezető pozíciójának megszerzéséhez szükséges parlamenti többség, felmerülhet a kérdés, hogy az illető vezető megbízása milyen jogcímen szűnik meg. Milyen jogcím hívható fel egy határozott idejű megbízás megszakításához? Az Alkotmánybíróság a PSZÁF már említett átszervezése kapcsán hozott határozatában foglalkozott a kérdéssel.

A korábban 6 évre kinevezett PSZÁF-elnök pozícióját a módosítás megszüntette, a Felügyelet vezetését ugyanis attól kezdve testületi szerv látta el. A módosítás azonban az elnök megbízása alatt történt, a megbízás megszűnésének, megszüntetésének jogcímeként felhívható okok a módosítás előtti törvényszöveg szerint a következőképp alakultak: a megbízási időtartam letelte, lemondás, visszahívás, összeférhetlenség megállapítása, halál.

Az AB többségi határozatának indokolása²⁵ szerint:

„Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítója, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, minthogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van. A Felügyelet elnöke, de több más országos hatáskörű szerv vezetője esetében a kormányzati ciklusváltástól elszakított megbízási időtartam csupán a szakmai munka, a hatósági tevékenység folyamatosságát, zökkenőmentességét segíti elő. Ebből következően a hatéves megbízási időtartam megváltoztatása sem lenne

²⁵ 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás IV. 3.2.-3.3.

alkotmányellenes. Az állami beavatkozás, illetve korlátozás kérdése azzal kapcsolatban nem merülhet fel, hogy egy országos hatáskörű, a Kormány irányítása alatt működő szerv szervezet-átalakítása nyomán munkakörök kerülnek megszüntetésre. Az Országgyűlés törvényhozóként a szervezet-alkítási szabadsága körében hozta meg ezt a döntését (...). A munkakörök megszüntetésének ésszerűségét, vagyis az önkényesség hiányát a szervezeti változás alátámasztja.”

Az érvelés tehát világosan megnyitja az utat az alkotmány alatti szervek vezetőinek törvényhozási úton, átszervezéssel történő elmozdítására. Formális értelemben, az alkotmányos szervek esetében is lehetséges átszervezés, azonban azok védelme az Alkotmány keretei között valósul meg: alaptörvény szövegével szabályozott hivataluk, megbíratási idejük csak alkotmánymódosítással változtatható. Ennek a szervezeti törvény még kétharmados módosítása sem mondhat ellent – természetesen egy kétharmados többség az Alkotmány szövegével kezdi az ilyen átalakítást.

A döntés alapján a cikluson átnyúló megbíratási idő az Alkotmány „alatt” nem korlátozza a kormánytöbbséget. Ez akkor is érvényesül, ha a szervezeti törvény a vezetők jogviszonyának megszűnési okai között egy ilyen lehetőségről esetleg nem emlékezett meg.

Az Alkotmánybíróság többségi határozata és érvelése mindazonáltal nem vitathatatlan. Az ellenérvek tanulságos elemei között a következőket lehet megemlíteni.

Bihari Mihály párhuzamos indokolásában explicite a politikai zsákmányelv alkotmányos korlátait keresi, szerinte a vezetők megbíratási ideje alatt a mandátumuk kitöltéséhez magasabb jogállami érdek fűződik, mint az Országgyűlés szervezet-átalakítási szabadságához, mert ez utóbbinak „demokratikus jogállami korlátja a törvény által megszabott megbíratási idő kitöltésének követelménye. A szervezet-átalakító szabályozás során a megbíratási idejét töltő [...] személyek megbíratási idejét lerövidíteni nem lehet, a szervezet átalakítása megbíratásukat nem érintheti. A megbíratási idő lejártát követő időszakra vonatkozóan a törvényhozás szabadon dönthet...” A választott megoldással ugyanis „az Országgyűlés – igaz, hogy törvényalkotás útján, de – annulálta a törvényhozás választói-megbíratási akaratát. A megbíratási időnek az ilyen módon való lerövidítése az állami szervezetek demokratikus működésébe, kiszámíthatóságába, folyamatosságába és a politikai zsákmányelv érvényesülésének korlátozásába vetett bizalmat, a jogállami demokrácia legitimitás értékét sérti.”

Az említett alkotmányos értékeknél konkrétabb, a jogorvoslati jog elvonására utaló hivatkozást tartalmazott a köztársasági elnök alkotmányossági vétójának indokolása, amelyet több alkotmánybíró is támogatott párhuzamos indokolásában. Ennek lényege, hogy a törvényhozó visszaélt jogalkotó hatáskörével, mert úgy szüntette meg a vezetői megbízatást, egyedi esetre alkotva törvényt, hogy az illető vezető számára jogorvoslati lehetőség ne nyíljon meg. *Tersztyánszkyé Vasadi Éva* szerint pedig a szervezeti átalakítás sem volt oly mértékű, hogy az lehetetlenné tegye az egyébként alkalmatlannak nem minősített személy munkakörének további ellátását.

A többségi határozat egyébként a törvényhozási aktust alkotmányellenesnek minősítette, mert az Országgyűlés szabad mérlegelési körébe tartozó szervezeti átalakítás során nem voltak figyelemmel az átmeneti időszakra. Ebben az időszakban is biztosítania kell a szervezeti döntéssel, hogy az érintett szerv elláthassa feladatkörét, hiszen ehhez szintén jogállami érdek fűződik. *Kiss László* élesen kritizálta ezt az érvelést, lévén adott esetben egy nem Alkotmányba emelt szervet részesített az Alkotmánybíróság kiemelt védelemben. A működésképtelenség viszonylagos veszélye szerinte nem alapozza meg önmagában a jogállami klauzulásra való hivatkozással az alkotmányellenességet.

Külön eleme *Kiss* alkotmánybíró különvéleményének a megbízatási idő alatti védelem kérdése. Szerinte a megbízatási idő szintén az Alkotmányba emelt és kétharmados szervek esetében jelentheti a szervezetalkítás szabadságának korlátját. Az ez alatti szervek (így a PSZÁF) kiemelt védelme esetén, „ha megelégednénk ehhez a puszta Országgyűlés általi megválasztottsággal, úgy gyakorlatilag lehetővé tennénk a mindenkori Országgyűlés számára a kénye-kedve szerinti számú pozíciók választási ciklusokon túli kialakítását. Ez a gyakorlat pedig éppen hogy előidézője lehet a majdani kormányozhatóság veszélyeztetésének, minthogy Alkotmányban rögzített feladatkörű szervek (Országgyűlés, Kormány, miniszterek) irányító és felügyeleti munkáját béníthatnák meg az előző kormányzattól 'ajándékba kapott', tetszőleges számú maguknak védettséget követelő vezetői megbízatások.”

Ezen álláspontot *Kiss László* következetesen továbbfejleszti az 5/2007. (II. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. Ez a határozat egy egyedi döntést tartalmazó törvényt talált immár alkotmányellenesnek, hiszen a Magyar Energia Hivatal vezetését leváltó rendelkezéseit szervezet-átalakítási indokokkal nem látta indokolhatónak. *Kiss* szerint viszont alkotmányos mulasztást kellett volna (kellene) kimondani, mivel

„az tekinthető távlatosan alkotmányos megoldásnak, ha a Hivatal vezetőinek megbízásáról, a megbízás visszavonásáról a Kormány (előre kiszámítható

módon) döntene és e vezetők megbízása egybeesne a Kormány mandátumával. [...] Álláspontom szerint ilyen irányban történő – a törvényalkotásban is megjelenő – elmozdulás alkotmányosan biztosítaná a Kormány szabadabb mozgásterét. [...] A hatalommegosztás elvével éppen az ellentétes, ha a kormányhivatal(ok) vezetőinek megbízása 'túlnyúlik' a Kormány megbízásának az időszakán. (A ma hatályos szabályozás ezt teszi lehetővé.)”

A zsákmányszerzés és a politikától „védeni” kívánt közigazgatás örökzöld témája a minisztériumok politikai/szakmai vezetésének modellje. A politikai és a szakmai vezetés elkülönítése 2006-ig alapvetően a politikai vezetők kormányzati ciklushoz igazodó, a szakmai vezetők ettől eltérő, határozatlan idejű kinevezésén alapult. A határozatlan idejű vezetési megbízások azonban nem eredményeztek valós felmentési védelmet. Az államtitkári modell 2006-os átalakítása, az összes államtitkár kormányzati ciklushoz kötése²⁶ ennek megfelelően többek szerint egy álszent rendszer elvetését jelentette.²⁷ A struktúra 2010-ben ismét átalakult, a szakmai vezetés visszaállításának jelszavával.²⁸ A szakmai vezetők kormánytisztviselői besorolása azonban az indokolás nélküli felmentésükhöz, így erőteljesebb politika-függésükhöz járult hozzá.

A problémakör zaklatott szabályozására mindenképpen felhívja a figyelmet a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény.²⁹ Eszerint ugyanis – kormánypárti magyarázat szerint éppen az alkalmatlan, a korábbi ciklusokból származó megbízottak helyzetére válaszul – a kormánytisztviselő indokolás nélkül felmenthetővé válna. Az államfő a törvényt visszaküldte megfontolásra – alkotmányossági aggálya nem lévén (!) – azon idevágó érvekkel, miszerint a bármikor indokolás nélkül elküldhető tisztviselő nem mer ellentmondani vezetője utasításainak, ez pedig a politikamentes eljárást, a szakmai és jogi érvek megjelenését veszélyezteti.

A közigazgatási szervezetrendszerben tovább haladva, a köztisztviselői törvény 2007. évi módosításáról is meg kell emlékeznünk. Ez a közigazgatási vezetők határozatlan idejű megbízását határozott idejűre, 6 évesre változtatta. Müller György értékelése szerint bár vannak fenntartások a cikluson átnyúló jogviszony ellen (Kiss László véleményét idézi), ez azt eredményezi, hogy a vezetők a kinevezés „hatéves időtartamára a korábbi bizonytalanság

²⁶ Müller: i.m. p. 258. skk.

²⁷ Pesti Sándor: *A kormányzati reform*. In: *Kommentár 2006/5. sz.* p. 93.

²⁸ 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

²⁹ 2010. évi LVIII. tv.

helyett védettségre számíthatnak, mert a megbízás visszavonása indokláshoz kötött és bírói úton megtámadható. A kinevezési rend megváltoztatása, ha nem is több mint hat évre, de mindenképpen kormányzati cikluson átnyúlóan a közigazgatási vezetésnek nyugalmat és biztonságot, sőt, ha még paradoxnak is tűnhet, a korábbi renchez képest inkább állandóságot és folyamatosságot ígér.” Ő sem feledkezik el azonban arról, hogy az első kinevező helyzeti előnyben van, és a rendszer mindenképpen a kinevezőtől mérsékletességet, a politikai szempontok kiiktatását várja el.³⁰

* * *

Mindezen érveknek a politikai váltógazdálkodás ad időnként pikáns színezetet. A 2002-ben a jobboldali kormányt váltó baloldali többség kritikusai szerint a parlament az elődje által „ajándékba” kapott tisztségviselőktől igyekezett megszabadulni különféle praktikákkal. Ugyanezen kritikák a 2010-es kormányváltás időszakában fordított politikai előjellel jelennek meg, hiszen a nyolc éves kormányzásból örökül hagyott – a jelenlegi érvelés szerinti szóhasználatnál ejtőernyős – vezetők leváltása éppen a jobboldal részéről van napirenden.

A dolgozatomban felvázolt elvek jó részét azonban a választóktól kapott rendkívül széles, minősített többségre szóló felhatalmazás zárójelbe teheti, hiszen a zsákmányszerzés egyik fő korlátjául szolgáló kétharmados szabály nem gátja a kormánytöbbség szervezetalkítási, sőt alkotmányozási szándékainak. Egyéb alkotmányos korlátok és alapelvek azonban a visszaélészerű politikai zsákmányszerzés megelőzésének komplex rendszerét alkotják, amelyek a jogállamiság – egyébként opcióként nyilván nem szereplő – felváltása nélkül, nem megkerülhetőek. Akkor is igaz ez, ha az Alkotmánybíróság a szervezetalkítási hatáskör védelmében inkább pozitívista álláspontot elfoglalva, a jogállamiság követelményét nem fejtette tovább, nem alkalmazta a zsákmányszerzés korlátainak kijelölésére.

A kormányoldal minősített többségével kapcsolatos, a törvényhozó és alkotmányozó hatalom elkülönítéséről, az Alkotmány „könnyű” módosíthatóságáról szóló – és legitimitációs problémákat felvető – kérdések elemzése azonban már egy másik tanulmány tárgyául szolgálhatnak.

³⁰ A 2001-ben létrehozott főtisztviselői modell eredménytelensége szintén a zsákmányelv, a politikai kinevezések kritikus gyakorlatának tudható be. Müller: i.m. p. 276-281. Egy 2010-es számbavétel szerint az új jobboldali kormány 479 korábban kinevezett vezetőt örökölt: ld. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=253630> (letöltés: 2010. 08. 02.)

Szabó Tibor egyetemi docens,
Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar
Politikatudományi Tanszék

Globalizáció-elméletek és instabilitás¹

A hazai és nemzetközi szakirodalomban és médiában egyre gyakrabban lehet hallani és olvasni arról, hogy a világot, benne a gazdaságot, a társadalmat, az interperszonális kapcsolatokat, a politikát vagy akár a kormányzást is a bizonytalanság jellemzi.² Most nem arról van szó, hogy ezek a társadalmi, politikai vagy kulturális alrendszerek olykor, bizonyos nemzetközi hatások (vagy akár nemzeti sajátosságok) következtében instabillá válhatnak vagy válnak, hanem arról, hogy lassan ez válik a dolgok és intézmények rendszeres és állandó jellemzőjévé. Az *instabilitás* olyan kulcs-fogalomává vált, amely nem csak a gondolkodás kategóriáit érinti, hanem – talán nem túlzás ezt állítani – a 21. századi ember identitásává kezd válni. Olyan korszakban élő emberé, aki egy „megújuló átmenet” idején él, a globalizáció korában. Az *insecuritas* ma egy általános és elterjedt életérzés, társadalmi, politikai és egyéni élethelyzet.

Az instabilitás problémájának – megítélésünk szerint – kettős gyökere van: egyrészt ökológiai, másrészt gazdasági. A jelen világhelyzet sajátossága az, hogy a két tendenciában rejlő veszélyek egymást felerősítik és áthatják. Ez a kettős hatás okozza azt, hogy ma az „emberi világ ingataggyá vált és többé nem tartható fenn”.³ Ezért megfontolandó az a gondolat, amit Serge Latouche fogalmazott meg, hogy egyáltalán nem biztos, hogy az emberiségnek még van hátra harminc éve a Földön.⁴

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

² Nem véletlenül választotta 2006-ban az Olasz Filozófiai Társaság éves közgyűlése (Festival della Filosofia) témájaként az instabilitást. Hasonló címmel rendezett nemzetközi konferenciát 2008-ban Kecskeméten a magyar Alkalmazott Filozófiai Társaság. Ez utóbbi kiadványát lásd: *Közösség és instabilitás* (szerk. Karikó Sándor), Budapest, 2008. Gondolat Kiadó.

³ László Ervin: *Világváltás. A változás harmonikus útja*, Budapest, 2008. Nyitott Könyvműhely, 9. old. (a szövegben V.)

⁴ Serge Latouche: *Petit traité de la décroissance sereine*, Paris, 2007. Éditions Mille et une Nuits, 27. old.

1. Ökológiai világválság

A Föld állapotára vonatkozó szakirodalomban egyetértés van arról, hogy a legkülönbözőbb tényezők – mint az energiaforrások kimerülése, a levegő szennyeződése, az iható víz mennyiségének rohamos csökkenése stb. – miatt komoly veszély fenyegeti bolygónkat és ezzel együtt az emberiség fennmaradását.

1. 1. László Ervin scenáriója

A Föld ökológiai rendszerét intézetek és tudósok egész hada vizsgálja. Ezek közül mi most csak néhány tudós álláspontját tekintjük át.

László Ervin, a Római Klub mintájára létrehozott Budapesti Klub megteremtője szerint "az a mód, ahogy az emberiség kizsákmányolja a környezetét, egyértelműen tarthatatlan". (V. 61.) Ez azért is van így, mert a II. világháború óta eltelt hatvan évben az emberiség több energiát fogyasztott el, mint az azt megelőző időkben összesen. Az első, kitermelő szektor (például a halászat, az olaj- és fakitermelés) erőforrás kiaknázása már elérte a tetőpontját, évente körülbelül 9 millió hektár erdőt veszítünk. Az erőforrások használatának ilyen mértékű használatában nagy szerepet játszik a népesség utóbbi évszázadban bekövetkezett növekedése, de még komolyabb súllyal esik latba az erőforrások feletti rendelkezés kirívó aránytalansága. Ezt kvantitatív mérőszámokkal az ún. „ökológiai lábnyom” fejezi ki, azaz az egy fő eltartásához szükséges földterület nagysága. A szegény országok esetében ez még az egy hektárt sem éri el, az USA viszont több mint 10 hektárt birtokol. Ezért az ökológiai egyensúly bizonytalanná, instabillá teszi az emberiség létét a Földön. Ehhez jön még a rohamos elsivatagosodás, a termőterület fokozatos visszaszorulása, a légkör széndioxid tartalmának növekedése, a földbe, folyókba, tengerekbe szivárgó kémiai vegyületek mennyiségének emelkedése és a szilárd hulladék felszaporodása (például a Csendes-óceánban). A víz tekintetében a helyzet hasonlóan válságos, mert az édesvízkészletek fogyóban vannak, csak a Földön rendelkezésre álló vízmennyiség 2,7 %-a iható és ezt szennyezzük. Az előrejelzések szerint 2025-re a népesség kétharmada fog súlyos vízhiánytól szenvedni. A légkör felmelegedése szintén okoz vízhiányt, de természsökkenést, a betegségek elterjedését, tengerszint emelkedést, nagy erdők kipusztulását, az északi jégsapka kiterjedésének csökkenését. Ez utóbbi nem csak fokozza a felmelegedést, mert a fehér színű jég helyett a tenger vize sötétebb lesz, és több hőt nyel el, hanem megváltoztatná bizonyos kontinensek éghajlati viszonyait is.

De inisprudentia et iure publico

Másik, újabb könyvében⁵ László Ervin megismétli, hogy „az általunk teremtett világ nem fenntartható”. Nem csupán azért, mert „a növekedés megszokott formáira tartott igényünk meghaladja a bolygónk erőforráskészletét és hulladékfelvevő kapacitását”, hanem azért is, mert a Föld maga is jelentős mértékű átalakulásban van. A „kiszámíthatatlan esőzések, a heves viharok és az elhúzódó szárazság több százmillió ember megélhetését biztosító hatalmas földterületeket veszélyeztet”. Ez komoly és globális méretű migrációhoz vezethet, ami társadalmi-politikai konfliktusok forrása lesz. Félő, hogy olyan instabil világ jön létre, amely végletesen megosztja az éhezéssel és betegségekkel küzdő tömegeket és a magukat kétségbeesetten védelmező gazdagabb országokat. A katonai költségek az egész világon növekszik majd és lehet, hogy erőszakos rezsimek kerülnek hatalomra, miközben elindul a harc az élelemért és a vízért. Mindez összekapcsolódhat terrorista csoportok fokozódó tevékenységével. Ha nem váltunk irányt, akkor László Ervin szerint „a világ fenyegetően instabil gazdasági, társadalmi és politikai rendszere összeomlik. Káosz és erőszak árasztja el mind az öt kontinens államait és lakóit”.

Ennek elkerülése érdekében a szerző új, gyökeres változást sürget az emberiség gondolkodásában. A fenntarthatóság eléréséért olyan politikai vezetőket kell megválasztani, akik „támogatják a gazdasági együttműködés és társadalmi szolidaritás” érvényre jutását. Az NGO-k és egyéb civil társadalmi szervezetek segíthetnek a környezet pusztulásának mérséklésében illetve csökkentésében. Meg kell újítani az energia-rendszert és a megújuló, alternatív energiákat kell preferálni a hagyományosak (elsősorban a légszennyező nagymértékben károsító és szennyező szén) helyett. Egyik legkomolyabb és leginkább figyelemre méltó javaslata László Ervinnek, hogy a „profitmaximalizáló és növekedés-centrikus klasszikus üzleti stratégiát a növekvő társadalmi és ökológiai felelősség váltsa fel”.

1.2. Egyéb scenáriók

László Ervin koncepciójával összhangban Ötvös Zoltán *Válság és energia* című cikkében⁶ arról ír, hogy „a jelenlegi kőolaj-felhasználás feltételezésével az igazolt készletek 50 évig elegendőek, míg a várható kutatások eredményeként megtalált újakkal legfeljebb 80 évig. A földgázkészletek esetében az igazolt készletekhez és a jelenlegi termeléshez tartozó élettartam

⁵ László Ervin: *Új világkép. A tudatos változás kézikönyve*, Budapest, 2009. Nyitott Könyvműhely, 21. old. A magyar szakirodalomban hasonló állásponton van, de különböző aspektusokból Bogár László, Csath Magdolna, Drábik János vagy Lányi András.

⁶ Ötvös Zoltán: *Válság és energia*, Népszabadság, 2008. december 11. 24. old.

63 év, a várható készletekre vonatkoztatva ez az érték 132 év”. Majd hozzáteszi, hogy „a világ legnagyobb nemzetközi energiaügynöksége, az International Energy Agency (IEA) 2006-ban megváltoztatta a korábban még több évtizedes növekedést jósoló előrejelzését, és öt éven belül olajválságot jelzett előre.”

Jeremy Leggett, a brit kormány olajtanácsadója, klímaváltozás-kutató *A fele elfogyott* című nagysikerű könyvében⁷ azt írja, hogy 2025-ben az olajtermelés eléri a globális csúcspontot, a napi 115 millió hordót. Így az olaj egyre kevésbé lesz megfizethető, és ez majd megroggyantja a világgazdaságot. Az olajkészletek kimerülése pedig egybeesik a globális felmelegedéssel. Leggett szerint a nemzetközi, globális olajlobby, a trösztök, a kartellek nagy szerepet játszanak abban, hogy ez a válság-probléma igazán ne befolyásolja a politika bevált, megszokott menetét. Ha pedig igen, akkor ne derüljön ki (mint az iraki válság esetében), hogy a háborúk is az olajkérdés miatt robbannak ki. Jeremy Leggett viszont éppen arra akarja felhívni a figyelmet, hogy a Föld bolygó jövőjéért felelős politika és gondolkodásmód alapvető, hiszen az energia-probléma tudatosodása és tudatosítása nagyban segíthet abban, hogy az emberiség fennmaradását ne veszélyeztesse legalább az energiahiány. Az alternatív energiaforrások kutatása szintén ezt a célt szolgálná.

2. Gazdasági-politikai világválság

A mostani „új világrendre” (New World Order) vonatkozó hazai és nemzetközi irodalom más-más oldalról közelíti meg a jelenlegi „elszabadult világot” (Anthony Giddens kifejezése). Vannak, akik számára (például Szentés Tamás vagy Ralph Dahrendorf) a globalizációnak számos pozitív oldala van: az információ-robbanás következtében felgyorsulnak a gazdasági-pénzügyi valamint politikai-diplomáciai kapcsolatok, megkérdőjelezhetetlen az USA vezető szerepe, a világon beindul egyfajta homogenizáció, amely jó hatással van szinte minden társadalmi-politikai alrendszerre. Mások szerint a globalizációnak sokkal több a kedvezőtlen hatása, mint a kedvező. Ezen teoretikusok (Chomsky, Went, Sennett, Wallerstein, Beck, Negri, Mészáros stb.) kiemelik, hogy a hagyományos modernitáshoz képes a „*liquid Modernity*” (Zygmunt Bauman) olyan anómiákat eredményez, amelyek hosszú távra instabillá teszi nemcsak a gazdasági-politikai, hanem a társadalmi viszonyokat is.⁸ Fokozatosan visszaszorul az állami szuverenitás, a társadalom szegmentálódik, kohéziója látványosan

⁷ Jeremy Leggett: *A fele elfogyott*, Budapest, 2008. Typotex kiadó.

⁸ Lásd: Zygmunt Bauman: *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Roma – Bari, 2007, Editori Laterza.

csökken.⁹ A globalizáció teoretikusai között megtalálhatóak a hagyományos baloldal és a (sok esetben radikális) új jobboldal teoretikusai is.

2.1. Hervé Kampf modellje

A francia szociológus és szakíró, Hervé Kampf a gazdagokat teszi felelőssé a bolygó jelenlegi, krízis közeli állapotáért. *Hogyan rombolják le a gazdagok a bolygót* című nagysikerű könyvében¹⁰ arról ír, hogy „a történelemnek olyan pillanatában vagyunk, amely az emberi fajnak radikálisan új kihívást jelent: csodás dinamizmusa a bioszféra határaiba ütközik és veszélyezteti jövőjét”. Ha túl akarunk élni, akkor közösen kell megkeresni azokat az eszközöket, amelyekkel más módon tudnánk irányítani az emberi energiákat és a haladást más mederbe terelni. Az alapvető probléma az Hervé Kampf szerint, hogy a globális vezető osztály olyan „ragadozó, fényűző és pazarló” életet él, visszaélve hatalmával, amely kifejezetten akadályozza a felmerülő világproblémák (éhezés, szegénység, elvándorlás stb.) megoldását. Semmiféle tervvel sem rendelkezik a súlyos egyenlőtlenségeket és instabilitást okozó helyzet megoldására, csak egyetlen célja van: gazdagsága egyre növekvő gyarapítása. Hervé Kampf szerint ez a szemléletmód nem csupán sajnálatos, hanem ráadásul vak is: lebecsüli a felhalmozódó feszültségek veszélyeit, támogatja a szabadságjogok megnyirbálását, mert közömbös számára az emberek többsége életfeltételeinek fokozódó romlása és nem érdekli a jövő generációk sorsa, túlélési esélye.

Hervé Kampf szerint az ökológiai válságot nem lehet úgy megoldani, hogy közben nem figyelünk arra, hogyan is kellene megoldani a hozzá kapcsolódó, az ökológiai válságot gyakran csak elmélyítő gazdasági-társadalmi válságot. A „kettő szorosan összekapcsolódik” – állítja helyesen a szerző és ebből vonja le azt a következtetést, hogy a „gazdagok veszélyeztetik a bolygót”. Még ennél is megfontolandóbb az a – ma talán különösen hangzó megállapítása, hogy „pour sauver la planète, sortez du capitalisme” („Ahhoz, hogy megmentsük a bolygót, el kell hagynunk a kapitalizmust”). 2009-ben Genfben adott interjújában a népszerű és ismert francia szerző arra a kérdésre, hogy ma mi a teendő, azt a választ adta, hogy a „gazdaságnak tiszteletben kell tartania az ökológiát”. Ennek hiányában növekszik a társadalmi és ökológiai krízis kockázata. A kapitalizmus vagy formát vált, vagy olyan ökológiai krízist okoz, amely a Föld és az emberiség fennmaradását kockáztatja.

⁹ Hasonló véleményen van Alain Touraine, a neves francia szociológus is. Lásd: Alain Touraine: *Critique de la modernité*, Paris, 1992. Fayard.

¹⁰ Hervé Kampf: *Comment les riches détruisent la planète*, Paris, 2007. Éditions du Seuil.

2.2. Egyéb scenáriók

Immanuel Wallerstein szerint az újkapitalizmus végső válságát éli, mert jelenleg nem konjunkturális válság zajlik a világban, hanem strukturális. A gazdasági és politikai folyamatok a Kondratyev-ciklus B fázisában találhatók ma.¹¹ Ebből most a világgazdaság már nem lesz képes újból egyértelmű növekedési pályára állni.

A francia Bertrand Badie azt valószínűsíti, hogy a Vesztfáliai Béke (1648) után kialakult nemzetállami keretek fokozatosan felolvadnak, hiszen a világban az állami berendezkedés csak egyféle modell.¹² Más földrészeken a közösségi társadalmaknak teljesen más formációi vannak jelen. Elbizonytalanodik, instabillá válik a nemzetállam eddig a politika számára szilárdnak hitt formája is.

3. Lehetséges-e túlélni a fejlődést? Serge Latouche modellje

„Egyáltalán nem biztos, hogy maradt még harminc évünk” – mondja nekünk mindezekkel a scenáriókkal összhangban Serge Latouche. (SL. 31.) Ezt az elég pesszimista hangvételi kijelentést több könyvében is részletesen alátámasztotta. Felfogásának kiindulópontja az a kérdés, amely egyik könyvének is címe: *Survivre au développement*¹³, azaz hogyan is éljük túl a fejlődést, azaz, a jelenlegi világállapot általános jellemző vonását?

3.1. Mi a „visszafogott növekedés”?

Serge Latouche fontos könyvében több oldalról is megvilágítja, mit is ért „visszafogott növekedésen” („*décroissance*”). Konceptiója elég radikális. Szerinte új, a visszafogott fejlődésen alapuló társadalmat kell építeni a piaci, neoliberális elveken felépülő társadalom helyett. A II. világháború után létrejött társadalmi modell ugyanis a növekedést, mint egyedüli társadalmi célt azzal tűzte ki, hogy az minden problémát megold. Ezt a növekedés-elvű társadalom-képet Truman amerikai elnök 1949. január 20-i beszédében körvonalazta. Serge Latouche szerint ekkor olyan mítosz született, amely negyven-ötven évvel később már

¹¹ Immanuel Wallerstein: *Globalizáció vagy az átmenet korszaka?*, Eszmélet, 43. sz. 17-36. old. A vilárendszer-modell kidolgozója, Wallerstein utóbbi időben nagyon aktív munkásságához az is hozzátartozik, hogy nemrég Magyarországon is járt.

¹² Bertrand Badie – Marie-Claude Smouts: *A visszajára forduló világ, A nemzetközi szintér szociológiája*, Bp. 1998. Aula kiadó.

¹³ Serge Latouche: *Come sopravvivere allo sviluppo?*, Roma, 2009. Bollati Boringhieri, 12. old. (A szövegben: S.)

kimerülőben van. Olyan egyenlőtlenségek jöttek létre ennek az elvnek következtében, amelyek mára tarthatatlanná váltak. Az ENSZ kimutatása szerint 1998-ban a világ három leggazdagabb emberének nagyobb volt a jövedelme, mint a 48 legszegényebb ország teljes GDP-je, a világ 15 leggazdagabb emberének pedig többje van, mint egész Fekete-Afrikának. Egy 2001-es jelentés szerint a világ népességének egy ötöde rendelkezik a világ GDP-je 86 %-val. A növekvő egyenlőtlenség megállítását és visszafordítását sokan a növekedés újbóli beindításától várják.

Ezt Serge Latouche „naiv aspirációnak” nevezi. A jelenlegi növekedés-modell szerinte eldologiasítja az embernek emberhez, embernek a természethez való viszonyát, amit ma már nem lehet így folytatni. A növekedés-elv tulajdonképpen a „világ elnyugatosítását” jelentette és jelenti ma is. (S. 28.) A növekedés olyan „kábitó-szó”, olyan „plasztikus” kifejezés, olyan „csapda fogalom” lett, amely a valóságban kiindulópontjává és legitimálójává vált a homogenizációnak, a nyugatosításnak, a kultúrталanságnak, a kizárásnak, a társadalmi igazságtalanságnak. A fenntartható fejlődés elve is a növekedés-mítosz terméke. Helyette „élhető társadalmat” kell teremteni (S. 59.), ami alternatívát jelenthetne a jelenlegi növekedés elvű társadalommal szemben. „Más gazdaságra”, „más racionalításra”, „más tudományképre”, „más életfelfogásra”, „más tér és idő koncepcióra”, „más technológiára”, azaz egy *alternatív társadalomra van szükség az emberiség fennmaradása érdekében.* (S. 60-61.)

De hogyan is lehet megvalósítani a fejlődés új modelljét, a „visszafogott növekedést”? Serge Latouche szerint semmi esetre sem a múlthoz való visszatérés révén, ráadásul nincs rá egyetlen modell. (S. 74.) A lényeg, hogy a „növekedés utáni” korszakban nem lehet majd előnyben részesíteni a természeti környezetet és a társadalmi kapcsolatokat károsító anyagi javakat. Meg kell tartani a „jó életminőséget” és új kulturális formákat is kell hozzá találni, miközben a társadalmi igazságosságnak legalább a minimumát létre kell hozni.¹⁴ Ezzel párhuzamosan meg kell szüntetni a természetet kirabló, kifosztó mai társadalmi rendszert. Serge Latouche szerint minden jelenlegi baj forrása a gazdasági fejlődés. (S. 77.) A World Wild Found kutatói szerint ma az emberiség „ökológiai lábnyoma” 1,8 hektár. Ezen belül egy USA polgár 9,6 hektárt, egy kanadai 7,2 hektárt, egy átlag európai 4,5 hektárt foglal le. Más földrészek polgáira, például Afrika legtöbb országára ennek csak töredéke (0,2 hektár) jut. Olyan egyenlőtlenség ez, amely nem tartható sokáig. Ez is szükségessé teszi a visszafogott növekedést. Ma a gazdaság uralja az emberi életet, amely egyre rontja az emberi együttélés esélyeit. A visszafogott fejlődés minőségileg kívánja növelni a jólétet azzal, hogy az életmód

¹⁴ Serge Latouche: *Petit traité de la décroissance sereine*, id. kiad. 42. old. (A szövegben: DS.)

és értékeink megváltoztatást szorgalmazza a *bonum comune* elérése érdekében. Serge Latouche el akarja foszlatni azt a manapság igen elterjedt közhiedelmet, hogy a szegénységet majd a gazdaság fogja felszámolni. Szerinte pont fordítva van: a szegénységet éppen a gazdaság jelenlegi struktúrája, állapota és módszerei teremtik. Ezért – egyrészt a bolygó fennmaradása, másrészt az emberiség jövője szempontjából – nem elegendő csak mérsékelni a gazdasági növekedés ütemét, hanem egyenesen ki kell jönni erről a növekedési pályáról. A fejlődésen alapuló társadalomnak ugyanis három pillére van: a hirdetések, melyek fogyasztásra ösztönöznek, a hitelek, melyek a fogyasztás eszközei és a termékek beprogramozott és egyre gyorsuló egyszeri használhatósága.

3.2.. Hogyan oldható meg a „lassú visszafogott növekedés”?

Mindez akkor hogyan is oldható meg? Mielőtt erre rátérne, Serge Latouche tisztázni akarja a mai helyzetet és magát a visszafogott növekedés kifejezést. „A visszafogott növekedés (*décroissance*) olyan kulcs-szó, amely erőteljesen aláhúzza annak szükségességét, hogy a korlátlan növekedés célkitűzését el kell vetni, mert ez utóbbi motorja alapvetően a profitszerzés a tőketulajdonosok részéről, aminek szörnyű következménye van a környezetre és tehát az egész emberiségre”. (DS. 17.) A visszafogott növekedés nem „negatív fejlődés”, ami katasztrófához vezetne. „Pontosan ez a társadalmi és civil regresszió az, ami vár bennünket, ha nem váltunk irányt”. (DS. 18.) Éppen ezért egy más logikán felépülő, a visszafogott növekedésen alapuló társadalmat szükséges létrehozni. Sartre-ot idéző kijelentése: „Visszafogott növekedés vagy barbárság”: ez az alternatíva áll a mai emberiség előtt. Ezért a növekedés-mítosz radikális kritikáját kell adni. A „növekedés utáni politikai alternatíva” ez. Olyan társadalomra van szükség tehát, amelyben „jobban élünk, miközben kevesebbet dolgozunk és kevesebbet fogyasztunk”. (DS. 18.) Azaz, tehát, van fejlődés, de nincs növekedés!

Ez az alapelv már korábban is felmerült a társadalomelméleti szakirodalomban. Serge Latouche előszeretettel hivatkozik az osztrák származású francia politikai ökológusra, André Gorzra, akinek a szlogenje éppen ez volt: „kevesebbet, de jobban”. André Gorz szerint a „kapitalista civilizáció feltartóztathatatlanul halad katasztrófális összeomlása felé...”¹⁵ A visszafogott növekedés teóriájának előzményeit megtaláljuk más teoretikusoknál is. Az

¹⁵ André Gorz: *Capitalisme, socialisme, écologie*, Paris, 1991. Galilée ed. 27. old.

ismertebbek közül említjük meg két filozófus, Ivan Illich és Cornelius Castoriadis nevét, melyek gyakran felmerülnek a globalizációs szakirodalomban is.

Nézzük, milyen változások szükségesek egy új típusú társadalom megteremtéséhez. Serge Latouche szerint számos radikális változtatást kell bevezetni a visszafogott növekedésre alapuló társadalom létrehozásához. A szerző elismeri, hogy ez sok vonatkozásban utópia, de olyan, amelynek realiztikus elemei vannak. Először is – szerinte – értékváltás kell, azaz újra kell fogalmazni alapvető értékeinket. (DS. 45.) Az „egoizmust fel kell váltsa az altruizmus, a féktelen versengést a kollaboráció, a megszállott munkatempót a szabadidő öröme és a játék éthosza, a korlátlan fogyasztást a társasági élet fontossága, a termelői hatékonyságot a szép mű iránti jó ízlés, a globálist a lokális, a heteronómiát az autonómia, a racionálist az ésszerű”, stb. (DS. 45.)

Mert ezzel szemben mit látunk ma a világban? A Serge Latouche által idézett Cornelius Castoriadis szerint: „Hazugságot, kettős mércét az igazságosságban, öncélú hatalmat, öncélú pénzszerzést, a szegények kirekesztését, kapzsiságot, rágalmozást és korrupciót, megcsúfolt demokráciát, az értékek megszenteltetését, az öncélú eszközök szentesítését, a kultúra tagadását, háborúkat, kínszokat és végül az emberi jogok megsértését.”¹⁶ A neves francia filozófus, Cornelius Castoriadis – Serge Latouche koncepcióját szinte megelőzve – mondja, hogy mindezek helyett szükség van az „igazság szeretetére, az igazságosság tiszteletére, felelősségre, a demokrácia tiszteletére, a különbözőségek dicséretére, a szolidaritásra, mint kötelességre, az intelligencia használatára”. Ezek azok az értékek, amelyek alapján „biztosítani lehet átmentésünket a jövőre”.¹⁷ Serge Latouche ebben a szellemben írja, hogy ökológiai vonatkozásban pedig szükséges felváltanunk a természet feletti uralom hitét a természeti világba való harmonikus beilleszkedéssel. Természetet kizsákmányoló magatartásunkat fel kell hogy váltsa a „jó kertész” gondoskodása. (DS. 46.)

Serge Latouche szerint a másik legfontosabb teendő, hogy az egyre növekvő népesség szükségleteit *lokális szinten* elégítsék ki. „Ha az eszmék nem is veszik figyelembe az országhatárokat, az áruk és tőke mozgását a feltétlen szükségesre kell korlátozni”. (DS. 49.) A helyi társadalom nem csak gazdasági szempontból értékelődne fel szerinte, hanem helyhez kell kötni a politikát, a kultúrát, az életérzést is.

¹⁶ Cornelius Castoriadis: *La montée de l'insignifiance*, in: Cornelius Castoriadis: *Les carrefours du labyrinthe*, Paris, 1996. Le Seuil, 4. köt. 220. old.

¹⁷ U. o. 221. old.

Harmadszorra pedig csökkenteni kell, mindenekelőtt, a bioszférára nehezedő nyomást. „Korlátozni kell a túlfogyasztást és azt a hihetetlen pazarlást, amit szokásaink gerjesztenek”. (DS. 50.) A felmérések szerint a termékek 80 %-át csak egyszer használjuk, mielőtt a szemétkosárba dobnánk. A „termékek tartamának növelését”, mint az egyik fogyasztást befolyásoló tényezőt, már André Gorz is felvetette. Ez ugyanis a környezetszennyezés egyik forrása. Gorz azt mondja: „Ha jobban akarunk élni, akkor másképpen kell termelni és fogyasztani, jobban kell mindent csinálni és többet kevesebbrel. Legelőször is felszámolni a pazarlás forrásait (például az eldobható csomagolóeszközöket, a rossz hőszigetelést, az országúti szállítást preferálását stb.), és növelni a termékek élettartamát.”¹⁸

Ugyanakkor és végül pedig korlátozni kell Serge Latouche szerint a munkaidőt, ami lényeges eleme elgondolásának. Ennek legalább kettős hatása lenne: egyrészt csökkentené a munkanélküliséget, másrészt lehetővé tenné az emberek számára azt, hogy személyes életük és a konjunktúra alapján változtassanak munkát. Szükséges megszabadulni a „munkafüggőségtől”. Helyette az élet új dimenziói tárulnának fel: megtenni állampolgári kötelességeinket, örömet lelteni a szabad, alkotó, művészi vagy kézműves tevékenységben, kialakítani időt a játékokra, a szemlélődésre, a meditációra, a társalgásra, „egyszerűen csak az élet élvezetére”. (DS. 53.) Egyszóval – ahogyan korábban Ivan Illich is mondta – a dzsungel törvényei helyett el kell érni a békés együttélés normáit.

Az utóbbi időben – nem függetlenül a már Ivan Illich, Cornelius Castoriadis vagy André Gorz egymástól eltérő ideológiai célzattal megfogalmazott elveitől – számos olyan konkrét társadalmi esemény történik a világban, amely ezt az olykor utópikusnak, túlságosan is elméletinek tűnő koncepciót látszik alátámasztani. Ilyen elsősorban a „slow cities” mozgalom, amelynek már Magyarországon is van követője (Hódmezővásárhely), vagy az ökofalvak megjelenése hazánkban is. A „visszafogott növekedés” elméleti paradigmája éppen azt tűzi ki célul, hogy a jelenlegi hihetetlenül felgyorsult világban lassítsunk az ütemen. Tisztán látja, hogy ez nem megreformálni kívánja a jelenlegi neoliberais kapitalizmust, amely a hatékonyság, az alkalmazkodó képesség, a kiválóság, a rövid távú megtérülés, a költségcsökkentés, a rugalmasság, a beruházások állandó növelése elvein alapul, hanem egyenesen „forradalmi változást” kíván elérni ebben.

¹⁸ André Gorz: *Capitalisme, socialisme, écologie*, id. kiad. 156. old.

3.3. A visszafogott növekedés politikai programja

Serge Latouche látja, hogy sokan bírálják a visszafogott növekedés paradigmáját (DS. 13.), annak ellenére, hogy minden nap tapasztalják a Föld eltartó képességének csökkenését. Ugyanakkor egyre növekszik azok tábora, akik felvállalják ezt a koncepciót. Ehhez azonban bírálni kell a jelenlegi modernitást (DS. 109.) és megalapozott *politikai programot* kell adni. Serge Latouche ennek körvonalait is felvázolja: az ökológiai lábnyomot csökkenteni kell a fogyasztás és a szennyezés visszafogásával anélkül, hogy a szükséges fogyasztást csökkentenénk. Csökkenteni kell a szállítás költségeit, a káros élelmiszerek előállítását, új munkahelyeket kell teremteni, el kell érni a munkaidő jelentős csökkentését és ösztönözni kell a „kapcsolati javak” (társalgás, jó munkakörnyezet, baráti ebéd, kellemes városok, részvétel kulturális cselekedetekben, másokkal való jó viszony stb.) létrehozását. Fontos politikai célkitűzés még a hirdetésekre szánt pénzek csökkentése, a tudományos-technikai újításokra hirdetett moratórium és jelentős öko-adó bevezetése. Mindez azt eredményezné, hogy a nyereségre, a profitszerzésre beállt neoliberális kapitalista rendszer ezt megsínylené, a multinacionális cégek, amelyeket most egyik állam sem tud kordában tartani és ellenőrizni, rájönnének, hogy a társadalom iránt felelősséget érezzenek. Mindez tehát forradalmi változást eredményezhetne a jelenlegi, féktelen pazarló, a környezetet és a természetet kizsigerlő gazdasági és társadalmi modellen, és létrehozhatna egy, a mainál élhetőbb világot. Mindenképpen el kellene kerülni – Serge Latouche (és a szerző) véleménye szerint – azt a jövőképet, amit Cornelius Castoriadis rajzolt fel. „Egy ökológiai világkatasztrófával kapcsolatban elgondolható olyan autoriter rendszerek létrejötte, amelyek drasztikus megszorításokat vezetnek be az apatikus és félelemben élő népekre...Ha pedig nem jön létre egy új mozgalom, egy demokratikus ébredés, akkor az ökológia könnyen beépülhet egy újfasiszta ideológiába”.¹⁹ Ezért szükséges és elengedhetetlen az ökológiát és a hozzá kapcsolódó társadalmi-gazdasági jelenségeket mind Castoriadis, mind Latouche szerint egy radikális demokratikus projektbe integrálni, ami egyúttal a jelenlegi, növekedés-elven alapuló társadalom bírálata is lenne egyben.

¹⁹ Cornelius Castoriadis: *Une société à la dérive*, Paris, 2005. Le Seuil, 246. old.

3.4. Két hasonló paradigma

Kritikái ellenére hasonló állásponton van az olasz tudós, Piero Bevilacqua is, aki *Miseria dello sviluppo* című könyvében²⁰ arról ír, hogy a visszafogott növekedés (*decrescita*) elmélet képviselői szerint „egyensúlyt kell teremteni a gazdasági növekedés és a rendelkezésre álló források között. Ehhez arra van szükség, hogy a gazdaság és a politika képviselői „új, együttműködő paktumot” kössenek a természettel. A nehézséget Piero Bevilacqua abban látja, hogy mindezt nehéz politikai programmá tenni a jelenlegi világban.

Oszítja a növekedés visszafogásának teóriáját több könyvében és interjújában a nagyon ismert brit David Harvey is, aki szerint „There are good reasons to believe that there is no alternative to a new global order of governance that will eventually have to manage the transition to a zero growth economy.”²¹

Amint látjuk, a jelenlegi gazdasági világhelyzet bírálói és javaslattevői elképzelései gyakran egy irányba mutatnak, megoldási javasolataik viszont igen általánosak (világkormány, globális civil társadalom, regionalizmus, lokalizmus, stb.). Ez alól vélhetően egy kivétel van, a Serge Latouche-féle „visszafogott növekedés” („*décroissance*”) scenáriója, amely talán a leginkább ésszerű az emberiség fennmaradása érdekében és talán megvalósítható.

4. Az instabilitás elmélete

Ezek az elméleti koncepciók számos elemét írják le annak az instabil világnak, amelyben élünk. Egyáltalán, az az egyik fő filozófiai kérdés ma, hogy van-e egyáltalán stabilitás a világban. Minél jobban körbe tekintünk, azt láthatjuk, hogy a stabilitás nem más, mint az instabilitás *időleges* felfüggesztődése. A rendszerelmélet teoretikusa, Niklas Luhmann ezt így fejezi ki: „a mozgó és mozdulatlan megkülönböztetése már csak annak a kérdése, hogy milyen hosszúságú időközök veszünk tekintetbe. Rövid távon sok minden stabilnak tűnik, ami hosszú távon viszont már nem az”.²² Ezért lehet az, hogy a világban a dolgoknak van állandó minősége, stabil jellege. Ha ugyanis ez nem így lenne, akkor az állandó egymásba alakulás helyzete jönne létre, ami a jelen világstruktúra megsemmisüléséhez vezetne. Stabilitásra elementáris szükség van tehát. Jelen világunk éppen ezt ássa alá a globálissá tágult világában.

²⁰ Piero Bevilacqua: *Miseria dello sviluppo*, Roma – Bari, 2009, Editori Laterza, 197-199. old.

²¹ David Harvey: *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, London, 2010. Profile Books.

²² Niklas Luhmann: *Bevezetés a rendszerelméletbe*, Bp. 2006. Gondolat, 198. old.

Kofi Annan 2003-as figyelmeztetése tehát (a többi környezet- és világtudatos ember figyelmeztetésével együtt) igen komolyan veendő: „Fordulóponthoz értünk!”.

A filozófiai alapkérdés az most már, amit a XVII-XVIII. századi francia gondolkodó, Bernard Fontenelle megfogalmazott: „Rózsaelmékezet óta nem halt meg kertész” („De mémoire de rose, il n’y a qu’un jardinier au monde”). Ez a szellemes és nagyon mély filozófiai metafora arra utal, hogy milyen viszony van a változás, az elmúlás és az állandóság, helyesebben szólva az állandóság *látszata* között. Az ember, mint morális lény, igaz: tudja, hogy minden változik, mégis mindig a stabilitást, az állandóságot keresi maga körül. Nem csak keresi, hanem minden igyekezetével azt akarja megteremteni a mindennapjai számára. Ugyanakkor kreativitása nem hagyja, és újabb és újabb ötletekkel áll elő és változtatja meg, szándéka szerint: teszi jobbá környezetét, a természetet, a társadalmat és a világot. Ezzel azonban saját nyugtatanságát, szorongását, elbizonytalanodását, félelmeit készíti elő. Egy idő után ugyanis már nem tudja követni azokat a változásokat, amit mások, nem ő, hoznak létre. Ezek pedig számára már objektív adottságokként jelennek meg. Ekkor merül fel az alkalmazkodás, vagy az alkalmazkodni nem tudás hétköznapi dilemmája az ember számára. S ez végigkíséri életét. Látja talán a rózsza, hogy a kertész is öregszik, telik rajta az idő, de még mindig megvan. Látja arcán az idő rombolásának nyomait, de még a kertész is reménykedik. Ő viszont menthetetlenül pusztulni fog. A rózsza ezt nem képes igazán érzékelni, lassan elhal. Tavasszal már új rózsza jelenik meg, aki számára nem új kertész jelenik meg, hanem ugyanaz. Csak a rózsza gondolhatná, hogy új a kertész. A helyzet azonban stabil, változatlan, folyamatos. És így tovább. Na és a kertész? Ő valóban nem hal meg soha? Mi tudjuk, hogy igen: ő is meghal, elpusztul, de ideje hosszabb, mint a rózsáé. Hasonló a viszony az ember (a rózsza) és a Föld (kertész) között. Azzal a különbséggel, hogy az ember képes befolyásolni, akár jelentősen is a Föld élettartamát vagy legalábbis a Földön élő emberiség létét.²³ Most itt a válaszut, a paradigma-váltás ideje.

Valószínűleg igaza lesz Bayer Józsefnek: „a demokratikus kapitalizmus minden bizonnyal nem lesz a történelem utolsó szava, rosszabbra kell felkészülnünk. A demokratikus kormányzatok nem képesek kezelni a globalizációval járó új konfliktusokat, amelyek egész régiókat tesznek kormányozhatatlanná”²⁴, azaz instabillá.

²³ Az emberiség jövőjével kapcsolatos teóriákról lásd tanulmányomat: Szabó Tibor: *A globális jövő szcenáriói*, Valóság, 2010. 6. sz. 27-39. old.

²⁴ Bayer József: *Globalizáció és politika*, in: *Globalizációs trendek*, Budapest, 2004. MTA Politikai Tudományok Intézete kiadása, 95. old.

Fontos tényező az instabilitás elméletében az idő. Arról van ugyanis szó, hogy összezsugorodott a társadalmi idő, ami az egyik fő oka az instabilitásnak. Ráadásul, az elemzők szerint, lassan megszűnik a nemzetállam eddigi, polgárok felett gyámkodó uralma és hatalma, ami a nemzeti társadalmak lassú erodálódásához, a bizalmatlanság, majd az idegen, „más” világtól való félelem kialakulásához vezet. S ez esetleg tényleg a Samuel P. Huntington és Anthony Giddens²⁵ által is próféciált muzulmán fundamentalizmus és a kozmopolita világ összezsugorodásához vezetne? Talán azoknak lesz igazuk, akik szerint bizalom csak a mikroszociális szinten (család, barátok szűk körében) marad meg? Igaza lesz az amerikai titkosszolgálatok prognózisának²⁶ abban, ahogy 2020-ra a világ egyre jobban bezárkózik és a nemzetközi személyes kapcsolatok jelentősen lecsökkennek? Egy személytelen világ felé haladunk? Vagy van még lehetőség az aktív személyiségek kiformalódására, akik meggátolhatják a tőke nemzetközi uralma nyomán elindult instabilitást?

Az antiglobalizmus világméretű mozgalma²⁷ valójában a XXI. század legfontosabb társadalmi mozgalma lesz? Tényleg „eladó az egész világ”? Áruvá vált a világ? – teszik fel a kérdést sokan a globalizmus kapcsán.²⁸

Láthatjuk, hogy a globalizációt mind jobboldali, mind baloldali kutatók egyaránt bírálják. A kevés, akik a globalizált világ előnyeit fontosabbnak tekintik, mint hátrányait, általában neoliberais oldalon elkötelezettek. Mindenesetre a kutatók többsége megegyezik abban, hogy a tőke nemzetközi téren megmutatkozó agresszív viselkedése romlásba viheti az emberiséget. A jelenséget már leírták, úgy hívják: „cseppfolyós világ”, „instabilitás”. Kimozdult a világ évmilliárdos rendjéből, kimozdult a társadalom néhány ezer éves rendjéből. Ez végzetes lehet, aminek tudatosítására ma a legnagyobb szükség lenne.

De mit csináljunk mi, akik megszoktuk a dolgoknak egy bizonyos hétköznapi rendjét? Hogyan reagáljunk ezekre a gyors változásokra? Mihelyt megszokunk egy változást, máris egy új következik rá? Lehet ezt az állandóan változó világot megszokni? A globalizáció realista szerint meg kell szoknunk. És ha nem tudjuk? És ha nem akarjuk? A válasz: akkor lemaradunk. És ha mi le akarunk maradni? Nem akarunk a MacWorld-ben élni? Lehetséges-e ez ma? A választ mindenkinek magának kell megtalálnia. De mindebben nagy szerepük van (vagy lenne) a politikacsináló értelmiségnek. Elvégre egy instabil, globális világban élünk...

²⁵ Anthony Giddens tulajdonképpen osztja Huntington egyik végkövetkeztetését, amikor *Elszabadult világ* című könyvében a mai világ fő törésvonalát a kozmopolita – fundamentalista irányban határozza meg.

²⁶ *A világ 2020-ban*, ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Elemzések – 2005. 4. sz. (Készítette: Elek Anita).

²⁷ Lásd: Paolo Ceri: *Movimenti globali. La protesta nel XXI secolo*, Roma – Bari, 2002. Laterza.

²⁸ José Bové – François Dufour: *Le monde n'est pas une marchandise*. Paris, 2000. Éditions La Découverte et Syros.

*Tóth Károly egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék*

... és az Alkotmánybíróság?¹

Amikor megkaptam a fölkérést, hogy szólaljak föl ezen a mai tanácskozáson, világos volt mondandóm lényege: **kell új alkotmány** hazánkban. Ez volt a véleményem pl. **2004 májusában** is, amikor a balatonfüredi jogász vándorgyűlésen ugyanez volt a témája az egyik szekciónak, s amikor még az **ott felszólalók nagyobb része** úgy vélekedett, hogy jó a mostani, nem kell új helyette, ráadásul nincs is „alkotmányozási szükséghelyzet” stb.

Amikor kérték a mostani előadás vázlatát, azt terveztem, először beszélek arról, hogy a kelet-közép-európai volt népi demokratikus államok közül csak hazánkban nem fogadtak el új alkotmányt, majd indokokat sorolok föl arra vonatkozóan, miért nem jó a mai alaptörvényünk.

Ámde segítségemre van az új miniszterelnöknek az a májusi bejelentése, hogy a kormány **2012 végére új alkotmányt** szeretne elfogadtatni, így most nem kell magyaráznom, miért lenne szükség nekünk is új alaptörvényre, hanem elég **néhány ötletet** elősorolnom arról, milyen is lehetne egy saját, a jelenleginél jobb alaptörvénye Magyarországnak.

1. Alkotmányunkba kellene foglalni egyértelműen a **hatalmi ágak elválasztásnak** elvét. Persze, nem csupán úgy, ahogyan azt a klasszikusok kidolgozták, hanem annak finomított, mai változatát. Legyen minden **hatalom ellenőrzött**, legyenek meg az **ellensúlyok**, ahol csak lehetséges!

a) Ha rajtam állna, az **Országgyűlést kétkamarássá** alakítanám át, bruttó 200 fővel, úgy, hogy a **150 tagú képviselőházat** az általános választójog alapján a polgárok választanák, az **50 fős másik kamarát** pedig **speciális érdekképviseleti** alapon állítanák össze, s ekkor nem csupán a másik 13 nemzeti és etnikai kisebbség jutna

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

képviselőhöz, hanem a települések, az egyházak, az egyetemek, sőt a választások során képviselőhöz nem jutott „nagyobb” pártok stb. is. – Külön szükségesnek tartom kiemelni, hogy ma hazánkban **nincs a parlamentben** még csak **formális érdekképviselő sem**, hanem az egyéni jelöltek választókerületben (azaz területi alapon), a listás jelöltek pártok szerint kerülnek a szavazólapra, tehát nem jelenítenek meg speciális érdekeket.

Megjegyzem, a kétkamarás rendszer a **törvényalkotás szintjét** is emelné, hiszen a felsőháznak több ideje lenne a javaslatok megvitatására.

Bár még azt sem tartanám rossz megoldásnak, ha a felsőház kifejezetten **csak „ellenőrzési funkcióval”** lenne felruházva, hiszen oda nem kizárólag, sőt elsősorban nem pártszempontok alapján kerülnének képviselők.

b) A végrehajtó hatalom az alkotmány szerint is a miniszterelnöké legyen!

Úgy vélem, Európa ma ebben a kérdésben is szemlesütve, szemérmesen affektál. Belátta ugyan, hogy igen hatékony az **amerikai** prezidenciális rendszer, ahol az elnök az államfő és az adminisztráció feje is egy személyben (igaz, nincs az európai fogalmak szerinti kormány!). Ettől sokkal demokratikusabbnak találta, ha a végrehajtás nem egy személy, hanem testület kezében van. – Igen ám, de a végrehajtás zömmel egyszemélyi közreműködést kíván, tehát mégis „csökkenteni kell” a demokráciát (legalábbis ezen a téren), azaz a kormány parlamentáris rendszerben betöltött szerepét el kell mozdítani az egyszemélyi végrehajtás felé.

Franciaországban a végrehajtásba – a kormány mellé – belépett a köztársasági elnök, s ezzel a kormány formális egyeduralma megszűnt (ez a változat **félprezidenciális** rendszerként ismert). – **Németországban** a parlamentáris kormányforma keretén belül úgy oldották meg a végrehajtás „egyszemélyesítését”, hogy a miniszterelnök szerepét kiemelték a demokratikus kormányból és különösen fontos, meghatározó funkciót kapott (ezt pedig **kancellári kormányzásnak** hívják). Ne legyünk szemérmesek, **mondjuk ki**, hogy hazánkban a **végrehajtó hatalom a miniszterelnöké!** Ez már ma is ténylegesen így van! Ő nyújtja be az országgyűlésnek a kormányprogramot, pedig még nincs kormány. Ő tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére, interpelláció csak őhöz intézhető, ha ő lemond, az az egész kormány megbízatásának végét jelenti stb. – Csakugyan nagy baj lenne, ha az alkotmány a **tényleges közzogi állapotokat** tükrözné?

Hogy a miniszterelnök ne gyakorolhasson féktelen, ellenőrizetlen hatalmat, ki kell dolgozni a megfelelő **ellensúlyokat**, pl. a **köztársasági elnök** ilyen szerepét, azzal, hogy kettejük vitájában **az Alkotmánybíróság dönt!**

c) Alkotmányba kellene iktatni a hatalom vertikális megosztását is, azaz a **központi és helyi hatalom elválasztását**.

Ismert a hosszú polémia és változó felfogás a **polgármesteri tisztség és a parlamenti képviselőség együttes fennállásáról**. Az is ismert, hogy voltak polgármesterek, akik bevallották, hogy a két feladatkör együttes ellátása gyakorlatilag nem lehetséges teljes körűen és lemondtak a képviselőségről...

Az a véleményem, hogy nem szabad **morálisan megoldhatatlan** helyzet elé állítani senkit. Mert hogyan dönthet ugyanaz az ember országgyűlési képviselőként pl. az önkormányzatok költségvetésének csökkentéséről saját pártja érdekeinek megfelelően a parlamentben, amikor polgármesterként tudnia kell, hogy saját választói érdekei ellen voksol, jóllehet **arra esküdött**, hogy a település érdekeit szolgálja majd?

Tudom, hogy vannak kiváló emberek, akikre mindkét testület választói számítanak, de itt súlyosabb elvek irányítsanak; szakítani kell végre azzal, hogy a hatalommegosztás máig elfogadott elveit pusztán az előjegyzési naptár szintjére süllyesszük... Az ő munkájukat más módon kell bekapcsolni, pl. a második kamarában az önkormányzatok megbízottaiként...

2. Ugyancsak fontosnak vélem a **demokrácia** kérdésének átgondolását. Azt hiszem, be kellene állítani valamiféle „**közéértéket**” a korlátlan és káros „demokrácia-túlburjánzás” helyett.

Mindannyian ismerjük azt az általános felfogást, hogy a többség eleganciája az, ha a kisebbség akaratának szabad folyást enged, nem korlátozza a kisebbségek szertelen és különleges „jogainak” érvényesülését, hanem „nagylelkűen” elfordítja a fejét a demokrácia érvényesítésének leple alatt. – Azaz, talán mégsem!

a) 2010. május 20-án ez jelent meg az egyik napilapban:

„Az új kormány törvényben kívánja rögzíteni, hogy a jövőben csak azok kaphassanak gépjármű-vezetői engedélyt, akik elvégezték az általános iskola *nyolc osztályát*. Ebben

a pillanatban ugyanis – bármennyire hihetetlen – analfabéták is volnának mögé ülhetnek. Mellesleg a jelenlegi közlekedési morál híven tükrözi az alapiskolázottság hiányát, ami ma a közutakon történik, az egy igényesebb bivalycsordában sem fordulhatna elő.”

A törekvéssel mindenképpen egyet lehet érteni, persze, nem csak azért, mert az írástudatlan pl. képtelen kitölteni egy feladatlapot a vezetői vizsgán.

Vagy emlékezzünk **Churchill** elhíresült mondására:

„A legjobb érv a demokrácia ellen egy ötperces beszélgetés egy *átlagos szavazóval*!”

Idézhetem **Platont** is:

„Azon bölcs embereknek, akik visszautasítják az államügyekben való részvételt, az a büntetésük, hogy a buta emberek által kormányzott államban kell élniük”

– E példákat nem véletlenül említettem!

Nem látom be, **miért van választójoga** még ma is annak a polgárnak, aki még írni-olvasni sem tud! Rozoga motorbiciklit nem vezethet, de közvetlenül beleszólhat egy egész ország kormányzásába? Még képviselővé is választható! Elérhetjük, hogy 200 analfabéta szavaz a felsőoktatási törvényről! A tudásalapú társadalomban, a XXI. században? Ki akadályozza meg jelenleg a felnövekvő generációt, hogy legalább írni-olvasni megtanuljon?

A **demokrácia** abszolutizálásának koncepciójával szakítani kell tehát, helyette valamiféle „**racionális**” **demokrácia**-koncepciót kell alkalmazni. Nem szabad mindent a „nyers többség” döntésére bízni, arra a többségre, amelyik nem rendelkezik elegendő fölkészültséggel bonyolult (szakmai) kérdések eldöntésére, nemkülönben az oktatási rendszerünk jelentős színvonal-esése miatt. A választójogból **ki kell zárni az analfabétákat** (esetleg azokat, kik nem tudták elvégezni az általános iskola alsó tagozatát). Ha az analfabétáknak nem lenne választójoguk, lehet, hogy ez is ösztönözné őket az alapfokú iskola elvégzésére, mint ahogy a jogosítvány megszerzésének lehetősége valószínűleg ilyen hatással is járhat...

3. Igen fontos közjogi-politikai kérdésnek tekintem a **társadalmi önvédelem** problémáját is.

Ugye, mindenki sokszor hallott már olyasféle méltatlankodó-türelmetlenkedő kérdést, hogy miért nem gondoskodik az állam a bíróságok jogerős **ítéleteinek végrehajtásáról** (miért kell a jogosultnak verőlegényeket küldeni az adós nyakára, hogy behajtsák a megítélt követelést)? Miért nem lehet sötétedés után **nyugodtan sétálni** bármelyik parkban, anélkül, hogy kockáztatnánk kirablásunkat vagy testi épségünket? Miért nem védi meg az állam a becsületes **kisember** alkotmányosan is védett **tulajdonát**? Miért a becsstelének, a bűnözők jogairól kiabálnak mindenfelé, miért nem a **becsületesek védelme** és nyugalma az első? – sorjáznak a kérdések, de még sokáig lehetne folytatni a hasonlókat.

Ámde jönnek a **hírek**:

Megalakult a Magyar Gárda – „A Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület és az általa létrehozott Magyar Gárda Mozgalom a Jobbik Magyarországért Mozgalomhoz kapcsolódó, 2007. augusztus 25-én alakult szervezetek. Deklarált célja a magyarság fizikai, lelki és szellemi önvédelme.”

(Wikipédia, a szabad enciklopédia, letöltve 2009. május 20.)

Agyonütött az áram egy uborkatolvajt – Halálos áramütés ért egy tolvajt a Borsod megyei Kesznyétenen. Egy idős helyi férfi 220 voltos árammal védekezett a tolvajok ellen, három helybéli pedig hiába tudott a módszerről, átmászott a kerítésen. Egyikük a helyszínen meghalt ... A Borsod Megyei Rendőr-főkapitányság kommunikációs irodájának tájékoztatása szerint a kertet már több alkalommal megdézsmálták tolvajok, ezért a tulajdonos, egy idős férfi áramot vezetett ingatlana köré.

(MTI 2008. 07. 01. Internetről letöltve 2009. május 20.)

Gumibot a közterületesnek, gázspray a polgárőröknek – A közterület-felügyelő gumibotot, a polgárőr gázspray-t tarthat magánál, ha a parlament elfogadja a kormány új közbiztonsági csomagját. Egy új kormányjavaslat bővítené a közrend fenntartásában érintett szervezetek – a fegyveres biztonsági őrség, a közterület-felügyelet, az erdő-, illetve mezőőri szolgálatok, a polgárőrség – jogosítványait, de együttműködési kötelezettséget írna elő a rendőrséggel.

(Index 2009. május 4. Internetről letöltve 2009. május 20.)

Az előbbi híreket alaposabban végiggondolva **közös tartalmukra** bukkanhatunk: mindegyikben fölfedezhető egyfajta **önvédelemre törekvés**. Nem alap nélkül juthatunk arra a következtetésre, hogy ha az állam nem tölti be egyik fontos funkcióját, azaz nem

gondoskodik polgárai biztonságának, tulajdonának védelméről, akkor az **emberek maguk szervezik meg biztonságukat**.

Ugye, ez örömteli, csodálatos, régen várt jelenség? Hiszen a letűnt szocializmussal kapcsolatban éppen az (is) volt a jogos kifogás, hogy elsorvasztotta, elnyomta az emberek spontán önszerveződéseit, kiölte belőlük a hagyományos közösségi szellemet és ezt fölülről akarta pótolni általa felügyelt ifjúsági-, nő- stb. szervezetekkel. – Félő, hogy itt egészen másról van szó: az önszerveződés inkább az **állam szétesettségének**, gyengeségének és morális koncepciótlanságának brutális jelzése.

Emlékszünk, milyen erővel tiltakoztak az emberi élet szentségének nevében némelyek, amikor meghallották, hogy agyoncsapta az áram az egyik uborkatolvajt? – Nos, kétségtelen: néhány kis görbe, nyers, keserű uborka értéke nem mérhető össze egy megismételhetetlen emberi élettel. De az is kétségtelen ám, hogy az emberi **társadalom létének alapja** egyfajta szabályrendszer léte és ennek mindenki által történő betartása! Ha ez sérül, maga a társadalom indul bomlásnak, szétesésnek!

Ismeretes, hogy az **Egyesült Államokban** szabad a fegyvertartás, s ha valaki titokban behatol a más tulajdonában álló területre, számíthat arra, hogy a tulajdonos lepuffantja. Miért, ott talán nincs értéke az emberi életnek? Dehogyan nincs, csak hogy ott más, világos szabályok is léteznek! Mégpedig olyanok, hogy ha valaki megsérti más tulajdonát, az együttélési normákat, **számíthat a határozott „védekezésre”**. Akkor talán nem is megy be, mert ezt komolyan kell venni! – Az egyszerűen nem igaz, hogy az ilyesminek nincs visszatartó hatása! – Nem tudom, a jövő uborkatolvaj-jelöltjei között van-e olyan, aki nem tanulmányozta az ókori kínai filozófiát. Ha lenne is, valószínűleg még akkor sem mászna át, ha nem ismerné a közel két és félezer évvel ezelőtt élt kínai filozófus (hadvezér) mondását: „**Ölj meg egyet és megretten tíz!**”

Lehet-e, hogy az emberek önszerveződési hajlamára jó hatással van az állam tehetetlensége? Mindenesetre a **baj esetére szóló közös fellépésre** *Martin Niemöller* (1892–1984), a világhírű német teológus, az Egyházak Ökumenikus Tanácsának egykori elnöke is felhívta a figyelmet a szintén sokak által ismert és idézett mondásában:

„Mikor a nácik elvitték a **kommunistákat**, csendben maradtam, hisz nem voltam kommunista. Amikor a **szakszervezeti tagokat** vitték el, csendben maradtam, hisz nem voltam szakszervezeti tag. Amikor a **szocialistákat** bezárták, csendben maradtam, hisz nem voltam szocialista. Amikor a **zsidókat** bezárták, csendben maradtam, hisz nem voltam zsidó. Amikorra engem vittek el, nem maradt senki, aki tiltakozhatott volna.”

A „furesca” hírek tehát a társadalom eddig szunnyadó, ámde **egészséges önvédelmi képességének** lassú ébredését jelezhetik. – Ám **remélhetőleg** nem lesz süket és vak a kormányzat, mert akkor nem fogja észrevenni, hogy a társadalom előbb-utóbb tőle is megvédi majd önmagát... Jó lenne, ha újból polgárjogot nyerne a „**közbátorság**” elfelejtett fogalma, ami az államot is erősítené, amellet az embereknek is tartást adna.

Úgy vélem, túl kellene lépünk a meg-megújuló „erős állam–gyenge állam” álságos vitáin. **Erős állam kell**, csak az tud szabad utat engedni a demokratikus folyamatoknak, törekvéseknek, de az tudja egyidejűleg megfékezni is a parttalan demokrácia vámszedőit. – Bevallom: a frissen hatalomba lépett **új kormányzat első intézkedéseit rokonszenvvel fogadtam**. Meg kell erősíteni a rendőrséget, polgárőrökkel kell segíteni munkájukat stb. – Egyszóval: a szétesőben lévő, **amorális állam helyébe** egy funkcióját betölteni képes határozott szervezetet kell állítani. Utalok itt egy nagy történelmi tapasztalatra, amire már csak az „idősebbek emlékezhetnek”. Amikor **Ronald Reagan** lett az Egyesült Államok elnöke (1981), főképpen a szocialista államok vezetői kezdtek riadtan méltatlankodni, hogy az új elnökkel lehetetlen tárgyalni, makacs, kompromisszum-képtelen stb. – Hamarosan azonban tiszteletet és elismerést vívott ki a korábbi fanyalgók körében is: határozott, kemény, sőt, olykor könyörtelen tárgyaló partner volt ugyan, ám mindig következetes és kiszámítható, s ez utóbbi erények a nemzetközi nagypolitikában fontosabbak lettek minden „engedékenységnél”. – Ezért **tartom nagyobbra** az erős, de kiszámítható, tiszta államot (nem tévesztendő össze a diktatúrával!) a mégoly demokratikusnak látszó, de erőtlen, ötletszerűen rángatott államnál!

4. Itt érkezünk el a kidolgozandó **alkotmány szerkezetének** kérdéséhez.

Úgy vélem, **szakítani kellene** az alkotmány több évszázados fogalmi elemeivel, tehát azt ne csak az állam és a társadalom alaptörvényének, az állami főhatalom gyakorlása jogi kódexének tekintsük, hanem ki kell egészíteni egy új elemmel, a **morális alapok** hozzáadásával.

Hogy ezek **nem az alkotmányba valók?** – Persze, ha alkotmány alatt egy kiszáradt, rágós törvényt értünk, akkor nem, de miért ne lehetne pl. olyan alaptörvényünk, amelyeknek **első része egy „társadalmi szerződés”**, egy morális alapvetés, követelmény-rendszer, amely általános „államcél”, jogalkalmazási keretet, iránymutatást ad? – Nehéz szabadulni attól a gondolattól, hogy manapság nálunk egy „hagyományos” alkotmány **a jog általános eróziója miatt erősen fikatív jellegűvé válna...**!

Az **sem lehet érv**, hogy ilyesmi **egyetlen mai alkotmányban sincsen!** De hiszen olyan állam sincsen, amelyik homlokegyenest megváltozott politikai berendezkedése egy rég letűnt kor szülte alaptörvényen nyugszik!

Ismerjük Európa szánalmas vergődését a **kereszténység** értékeinek alkotmányos szerződésbe iktatásáról. – A most fölvetett morális alapértékek alkotmányba foglalása természetesen nem ennek nemzeti alaptörvénybe csempészéséről szólna, hanem azt jelezné, hogy felismertük: minden erkölcsi szabály félresöpése a saját kultúránk megérdemelt pusztulását hozza széleseben. (Nem szívesen utalok arra a **riasztó prognózisra**, hogy az **európai kultúra kiüresedése** miatt egy egészen más, komoly erkölcsi töltetű, bár kétségtelen nem európai jellegű kultúra hódít tért ott, ahol mi még mindig csak a saját „civilizációnk” nagyszerűségén merengünk...)

Nos, ha rajtam múlna, akkor az alkotmányunk **három részből** állna (egyfajta **XXI. századi „Hármaskönyv”, „Tripartitum”** lenne).

- a) Az **I. „könyv”** a társadalomból mára fájdalmasan hiányzó **erkölcsi alapokat** tartalmazná. Természetesen nem a bibliai Tízparancsolatot ismételné meg, hanem pl. szólna az eskü morális fontosságáról és megsértésének szankcionálásáról, az ember tiszteletéről és a tisztességről (beleértve az üzleti-kereskedelmi tisztességet is), egymás segítségéről (nem csak rendkívüli helyzetben, természeti csapás közepette), a kölcsönös védelemről, a köztisztaságról, a munka és a tudás (vele a tanító) tiszteletéről, fontosságáról, a család értékéről, az egymás iránti türelemről stb. – Ez ugyan nem teremtene azonnal morálisan erős társadalmat, de ha az **alkotmány oktatását** minden intézményben bevezetik, elindulhat valamiféle **erkölcsi felemelkedés**. (Egy rövid felszólalás keretében természetesen nem lehet kitérni a részletekre, de azért hadd hívjam föl a figyelmet olyan elemekre, amelyek az első pillanatban talán **rejtve maradnak**, hogy pl. a másik, bajba jutott ember segítése morális kötelességének kodifikálása olyan konzekvenciával is járhatna, hogy pl. elzárná a lehetőséget olyan jogszabályok megalkotásától, hogy a súlyos helyzetben lévő emberek anyagi támogatását (pontosabban: a **közcélú adományt**) **„büntető” adóval** sújtsák, de pl. azt is megakadályozhatná, hogy olyan ember lehet **ismét polgármester, aki elsikkasztotta** az önkormányzat pénzét, de a bíróság „csak” pénzbüntetésre ítéltette és a rossz büntetőjogi szabályok miatt azért nem tilthatta el a közügyektől...); de pl. azt is éppen ma reggel hallottam a

rádióban, hogy a pécsi egyetemi botrány kapcsán valaki széles körű tetszésektől és elismerésektől övezve azt javasolta, hogy a pénzzel bánó későbbi munkatársaktól kérjenek „**tisztasági nyilatkozatot**”(?)... Lehetetlen, hogy Pécsen ne tudnák: már régen kitalálták hasonló helyzetre az ún. **feddhetetlenséget**...!

b) A **II. rész az alapvető jogokat és kötelezéseket** tartalmazná.

Vissza kell térni a „gyökerekhez”, szakítani kell a szemforgató ál-finomkodással a saját jövőnk, **túlélésünk érdekében**. Hatalmas viták zajlanak arról az egész Európai Unióban, hogy a homoszexuálisok házasodhatnak-e egymás között, ilyen „bejegyzett párok” fogadhatnak-e örökbe „más párok” gyerekeit, miközben pl. nálunk a rabszolgák szintjén csicskáztatnak idősebb embereket (**személyi szabadság?**), vagy minden mozdíthatót ellopnak a kisemberektől (**tulajdonvédelem?**), pedig az alapvető jogok európai (német–osztrák) kialakulásának egyik alapelve a legfontosabb jogok (a szabadság és a tulajdon) alkotmányos védelme volt, az egyetemeken a „tulajdon szentségének elvét” oktatták...

Az alapjogokkal **más probléma** is van. **Szigorúan jogi kategóriaként** tekintünk rájuk, korlátozásuk alkotmányosságának megítélésére különböző „tesztek” szolgálnak, ám csak a „hagyományos” kategóriákban gondolkodunk. (Pl. a sajtószabadság korlátozását cenzúrának, jogellenesnek tartjuk, pedig a korlátozásról már maguk a „tartalomszolgáltatók” gondolkodnak az internetes ártalmak miatt; de hasonló a helyzet a gazdasággal is). Bibó ezeket külön hatalmi gócnak tartotta, s az ellenőrzött hatalom követelményét vallotta. Lehet, hogy ezeket is korlátozni kellene? Az „önkorlátozás” nem járható út, mert az a tisztességesek kárára van, hiszen a gátlástalanok járnak jól! – Ki kellene dolgozni a „**morál tesztjét**” a korlátozással kapcsolatban. Meg kellene **fosztani bizonyos jogaitól a gonosz**, elvetemült, aljas cselekmények elkövetőit! Milyen méltánylást érdemel az, aki romlott húst címkéz frissnek, aki mérgezett tejet csomagol, amelytől csecsemők halnak meg ...?

A demokrácia és a morál metszéspontjában üli torát a **bűnözés bizonyos típusa**. A közelmúltban folyt a vita a „van-e cigánybűnözés?” kérdéséről, eközben ha pl. egy cigány elkövetőt a rendőr megállított, az rögtön ráförmedt a rend őrére, hogy „fajgyűlölő!”, mire ez utóbbi – megijedve a lehetséges meghurcolásától – inkább odébbállt. Miért nem lehetett biztos abban, hogy a jog megvédi őt? Azért, mert a

társadalom demokratikus tartása („nem félni”), morális karaktere erőtlen, a **bűnözők, deviánsok több jogot** „kiabáltak ki” maguknak. Egyértelműen rögzíteni kell, hogy a többséggel szemben semmilyen kisebbségi létre (nemzeti-etnikai, szexuális, vallási stb.) nem lehet önmagában hivatkozni.

A jogokhoz természetesen biztos és **hatékony garanciákat** kell állítani, mert ezek nélkül csak fiktív, komolytalan intézmények maradnak.

c) A **III. rész** az **államszervezet** alapintézményeit tartalmazná.

Itt a szabályozás egyenletességére és egyértelműségére kell különös gondot fordítani, beleértve a hatáskörök pontos elhatárolását és kiegyensúlyozottságát is.

Két évtized során összegyűlhetett annyi tapasztalat, amely alapján jobb, hatékonyabb konstrukciókat lehet megalkotni.

– Miért van az, hogy bizonyos, igen fontos **állami tisztségek** hosszabb ideje **nincsenek betöltve**, hiszen mindenki tudja, hogy ez nem normális állapot?

– Miért van az, hogy a **mentelmi jog** akár ideiglenesen is akadályozhatja a büntetőeljárás megkezdését, még súlyos bűncselekmény esetén is, ha a képviselők számottevő része nem járul hozzá a felfüggesztéséhez?

– Miért **interpellálható a legfőbb ügyész**, amikor nálunk nem a végrehajtó hatalom, nem a kormány alá rendelt szervről van szó, amely a parlament által ellenőrizhető? – E helyzet furaságát az is mutatja, hogy az Alkotmánybíróságnak külön határozatot is kellett hozni éppen ezzel az interpellálhatósággal kapcsolatban, mert az általános szabályok alkalmazása könnyen alkotmányellenes eredményre vezethetne.

A kérdéseket nem folytatom, mindenki tudna számos hasonlót fölteni – mind megnyugtató választ követel.

Ide kívánczik még egy megjegyzés: a kormányzat igen **súlyos hibát** követ el, ha **permanens alkotmányozásba** kezd, mint első intézkedéseiből ez látszik. – Ez igen veszélyes tendencia, mint azt a 90'-es évek már bizonyították! Emlékezzünk: abban az időben mindenki „alkotmányozott”. „Kerekasztalok” fogalmazták buzgón az alkotmány különböző rendelkezéseit, s az eredmény ismert: nem született „új” alaptörvény, hanem lett helyette egy inkoherens, egységes koncepció nélküli alaptörvény, amelyet azóta is állandóan toldozni-foldozni kellett (mert hogyan is lehetne nevezni azt a jelenséget, amely 20 év alatt, az 1989. évi XXXI. törvény óta történt Alkotmányunkkal: összesen közel 30-szor, de pl. 1990-ben hat alkalommal

(igen, egyetlen évben!), 1994-ben pedig három alkalommal módosították!). – Félő, hogy a most elkezdett, **ötletszerű alkotmányozás** megint oda vezet, hogy mire elérjük 2012-t, az új alkotmány tervezett elfogadását, már **mindenkinek elege lesz** az egészből, s éppen **az a katarzis, az a sikerélmény marad el**, aminek pedig komoly morális mozgósító hatása lehetne.

5. „... és az Alkotmánybíróság?” – hangzik a kérdés e felszólalás címében. Nos, úgy vélem, az Alkotmánybíróság most különleges, komoly szerephez juthatna. Ez a testület szembesül közvetlenül azokkal az alkotmánysértésekkel, amelyek a jogállamiság aláadását is jelentik egyben.

Nem magyarázható, nem is lehet mentséget találni arra, hogy éppen maga az **Országgyűlés sérti meg sorozatosan** a jogállamiság követelményeit azzal, hogy rendre nem tesz eleget az Alkotmánybíróság felhívásának, „többszörös visszaesőként” nem alkotja meg azokat a törvényeket, amelyeket alkotmányos kötelessége lenne meghozni.

Pedig az efféle alkotmányellenes helyzetek kialakulását igen egyszerű lenne megelőzni: mindössze az államfőt kellene felhatalmazni az **alkotmánysértő Országgyűlés felosztatására**. Senkinek ne legyenek aggályai: egyszer sem kellene felosztatni a törvényhozás szervét, mert ettől félve mindig határidőre megszületne minden törvény.

Mindazonáltal az ehhez hasonló abszurd helyzetek felszámolására és a garanciák helyreállítására lenne szükség – s itt vállalhatna szerepet az Alkotmánybíróság.

Praetor ius facere non potest – az Alkotmánybíróság nem alkothat jogot, ám más módon pótolhatatlan szerepe lehetne egy jó alkotmány előkészítésében.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989:XXXII. tv. preambuluma szerint

„Az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása érdekében” ... [ti. hozza létre az Alkotmánybíróságot.]

Úgy vélem, az elmúlt két évtized alatt annyi **tapasztalat** halmozódott föl az Alkotmánybíróság működésében, ami miatt súlyos **hiba lenne ezt a testületet kihagyni** az alkotmányozásból. Persze, kellene a parlamenti előkészítő bizottságok, amelyek tükrözik a politikai erőviszonyokat, kellene külső szakértők és mindenféle specialisták, ám azt a

„koncepcionális analízist” és „megalapozott szintézist”, amelyet az Alkotmánybíróságtól el lehet várni, talán más nem is tudná nyújtani.

Ismeretes az az alapállás is, hogy az Alkotmánybíróság **bírāja és nem tanácsadója** az Országgyűlésnek; az Országgyűlés döntsön valamiről, az AB majd utólag megítéli... – Most azonban egészen másról van szó.

A közreműködés egyrészt az előbb idézett preambulumból is levezethető (*„a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése”*), másrészt én egy ilyen részvételnek praktikus okát (sőt, célját) is látni vélem.

Mindenképpen indokoltnak, sőt, szükségesnek tartom, hogy az alkotmány előkészítésének abban a stádiumában, amikor a **véglegesnek gondolt szöveg** első változata elkészült, és azt elfogadásra előterjesztenék, kérjék ki róla az **Alkotmánybíróság véleményét**, hogy ezt ismerve alakulhasson ki a végső szövegváltozat! Egy ilyen megoldás nem csupán az új alaptörvény szakmai színvonalát emelné, hanem az államszervezet működését is tisztábbá, kiszámíthatóbbá tenné, sőt, az alkotmányvédelem legfelsőbb szervének a későbbi munkáját és döntéseit is egyszerűsítene, még akkor is, ha e véleményének nem lenne erga omnes hatálya, **nem kötné az Országgyűlést sem, mindazonáltal túlzott luxus lenne** egy ilyen testület állásfoglalását nélkülözni az állam életének legfontosabb dokumentuma előkészítésében...

Virág Attila PhD-hallgató,
Budapesti Corvinus Egyetem
Politikatudományi Doktori Iskola

Az új energiapolitikai koncepció és a Déli Áramlat projekt közpolitikai elemzése a parlamenti kormányzás tekintetében¹

1. Bevezetés

Magyarország az elmúlt években egy nemzetközi jelentőségű kül-, biztonság- és energiapolitikai játszma közepén találta magát. Hazánk két nagy politikai érdekszféra, az elmúlt években területileg dinamikusan bővülő, ugyanakkor energiabiztonsága tekintetében sérülékeny Európai Unió és a regionális nagyhatalmi pozícióit megőrizni és bővíteni kívánó Oroszország ütközési pontján² – előbbi tagjaként – igyekszik az energiaellátással kapcsolatos biztonsági kockázatait mérsékelni. Teszi ezt egy olyan energetikai területen, a vezetékes gázüzletágban, ahol hazánk a világpolitika többi szereplőjével együtt újfajta politikák, döntéshozatali mechanizmusok és stratégiák kialakítására kényszerül³.

Az említett játszma leegyszerűsítve a Nabucco kontra Déli Áramlat gázvezeték vitaként vált ismertté a nyilvánosság előtt, mely lassan négyéves múltra tekint vissza. Dolgozatomban az utóbbi projektet vizsgálom az új 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepció, a keretdokumentum elfogadásáig (2008 áprilisáig) elhangzó parlamenti felszólalások és a kormányzat eddig az időpontig megtett stratégiai lépései tükrében.

Véleményem szerint

¹ A Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke volt a házigazdája a Magyar Politikatudományi Társaság reprezentatív szakmai eseményének, a XVI. Politológus Vándorgyűlésnek, melynek megrendezésére a „Válság – Választás – Demokrácia” címmel került sor 2010. június 18-19. között Szegeden. Jelen írás a Szerző konferencián elhangzott előadásának szerkesztett változata.

² Nem feledkezhetünk el természetesen az Egyesült Államokról sem, aki a közép-ázsiai befolyásának előmozdításában és a transzatlanti együttműködés megerősítésében érdekelt.

³ A termelő- és tranzitországokat magába foglaló régiókban meglévő válságok, a szokatlan és sokszor előre kiszámíthatatlan természeti viszonyok, a szénhidrogének földrajzi eloszlásának egyenetlensége, a csökkenő készletnagyság, a változó energiaárak, a gazdasági növekedés következtében növekvő energiaigény mind-mind hatást gyakorolnak erre.

1. A gázvezeték-diverzifikáció kérdéskörében kiemelkedő jelentőséggel bíró alternatív gázvezeték-projektek ügye, az új magyar energiastratégiai koncepcióhoz hasonlóan meglehetősen megkésve került a magyar országgyűlés napirendjére.
2. Az energiapolitikai (fuel policy), aspektusok helyett elsősorban egy orientációs, külpolitikai (foreign policy) relációjú, diskurzus vált meghatározóvá az országgyűlési és a bizottsági viták során a Déli Áramlat gázvezeték-projekttel kapcsolatban.
3. A hazai döntéshozatali folyamatban nem látszanak még a kontúrjai sem annak, hogy a hazai politikai szereplők a gázdiverzifikációs kérdésben kompromisszumos formában, egy átfogó, koherens, végrehajtható és a parlament által érdemben elszámoltatható stratégia segítségével, egy előzetesen szabályozott eljárásrend alapján juthatnának megegyezésre a Déli Áramlat vezeték ügyében.

A tanulmányban mindezek igazolására az új energiapolitikai koncepció határozati javaslatait⁴, a korábbi 1993-as⁵ és a 2008-tól hatályos keretdokumentumot⁶, a gázdiverzifikációval, így a Nabucco kontra Déli Áramlat vitával kapcsolatos módosítót⁷ és határozati javaslatot⁸ fogom megvizsgálni. Részletesen megvizsgálom az energiapolitikai koncepció parlamenti és bizottsági vitáit, valamint a Déli Áramlat gázvezeték projekttel kapcsolatban az új energiapolitikai koncepció elfogadásáig történt parlamenti felszólalásokat (napirend előtti felszólalások, interpellációk, azonnali kérdések), melyek közül lábjegyzet formájában idézni is fogok.

Mielőtt rátérnék a bevezetőben említett hipotézisek vizsgálatára a téma szempontjából fontosnak tartom annak indoklását, hogy miért is tekinthető releváns témának a vezetékes gázüzletág vizsgálata a politikatudományban.

⁴ H/ 4671. SZÁMÚ ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZATI JAVASLAT A 2007-2020 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ ENERGIAPOLITIKAI KONCEPCIÓRÓL,

H/4858. SZÁMÚ ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZATI JAVASLAT A 2007-2020 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ ENERGIAPOLITIKAI KONCEPCIÓRÓL

⁵ 21/1993. (IV. 9.) OGY HATÁROZAT A MAGYAR ENERGIAPOLITIKÁRÓL

⁶ 40/2008. (IV. 17.) OGY HATÁROZAT A 2008-2020 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ

⁷ 4858/17. SZÁMÚ MÓDOSÍTÓ JAVASLAT

⁸ H/2596. SZÁMÚ ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZATI JAVASLAT AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS ENERGIAPOLITIKÁJÁRÓL

2. A vezetékes gázüzletág, mint sajátos szakpolitikai és döntéshozatali terület

Napjainkra a nyugati demokráciákban az államok fokozatosan veszítik el általános hatalmi, illetve monopolhelyzetüket a közösségi-kormányzati és közpolitikai döntések meghozatalában. Általánosságban megállapítható, hogy a mindenkori döntéseket legtöbbször számos gazdasági, politikai és társadalmi szereplő együttesen hozza meg ún. policy networkök keretében. A döntéshozatal során ezek közül csak egy szereplő az állam, aki már nincs abban a hierarchikus-hatalmi pozícióban, ahonnan ráerőltethetné akaratát a döntéshozatali hálózatban részt vevő többi szereplőre. (GAJDUSCHEK GYÖRGY, 2009)

Bár elsősorban a neoinstitucionalista iskolának köszönhetően sokan “felismerték, hogy a politikai szerepek beágyazódnak egy intézményi kontextusba” (SEARING, 1994, 15. o.), a fenti probléma a korábban stabilnak hitt intézményi keretrendszer tette képlékenyebbé. Egyre inkább úgy tűnik, hogy jogosnak bizonyul Hugh Hecló iron-triangle-elmélet⁹ kritikája (HECLO, 1978). Eszerint a résztvevők köre egy-egy policy esetében korántsem tekinthető előre meghatározottnak, stabilnak. A networkökön belül a játékszabályok és a szerepek előre tisztázatlanok, azok csak a döntéshozatali folyamat során alakulnak ki.

Az energetika és különös tekintettel a vezetékes gázüzletág egyik sajátosságát éppen hálózati jellegében kereshetjük. Egy-egy projekt esetében a döntéshozatali folyamatban résztvevő szereplők köre rendkívül széleskörű tekintve, hogy a politikai, a gazdasági és a társadalmi szférát egyaránt érinti. A beruházások esetében szereplők léphetnek a döntéshozatali folyamaton belülré és szállhatnak abból ki úgy, hogy az így meglehetősen képlékeny, és sokszor kevésbé transzparens networkökön belül a szabályok és a résztvevői szerepek előre nem tisztázottak és módosulhatnak. Az érintetteket mindez céljaik, stratégiájuk és taktikai lépéseik állandó és rendszeres (újra)értékelésére kényszerítheti.

A politikai hatalmi tényező súlyának fokozatos csökkenése korántsem jelenti azonban azt, hogy az egyes közpolitikai döntéshozatalok során, különösen a vezetékes gázüzletág területén a politikának ne lennének elévülhetetlen feladatai a policy networkökön belül. Bár úgy tűnt, hogy a bipoláris világrendszer megszűnésével az energia fokozatosan válik biztonságpolitikai, biztonságstratégiai területből hagyományos gazdaságpolitikai témává, azonban a hidegháború korszakában tapasztalt helyzet, vagyis az energetikán belüli

⁹ Az USA központi döntéshozatalát leíró elmélet, mely szerint az adott közpolitikai területért felelős bizottság, az adott közigazgatási egység (ügynökség, bürokrácia) és az érdekelt csoportok határozzák meg a közpolitikai döntéseket. (LIEBERT, 1995, 412. o.) Sajátjának számít, hogy a döntési folyamat résztvevői köre egyértelműen meghatározott, stabil. Játékszabályok ismertek. Háromszög két csúcsán állami szereplő áll.

meghatározó állami szerepvállalás szükségessége a XXI. században lényegileg nem változott. Nincs arra mutató jel, hogy ez a stratégiai kérdésként kezelt terület teljes mértékben a piaci mechanizmusok irányítása alá került volna.

A vezetékes gázüzletág esetében a hatékony piac kialakítása nem egy egyszerű feladat. A szükséges vezetérendszer „természetes monopólium, duplikálása nem lehetséges.” (VARRÓ, 2007) Ennek hozadékaként a gázpiac regionális jelleget ölt. A kitermelő, a szállító és a vevő között egyedi megállapodások alapján alakul ki a mindenkori ár (az adott régióban érvényes fűtő- és Diesel-olajár legfeljebb irányadóak), vagyis a politikai alkuk szerepe nem elhanyagolható. Magas beruházási és működtetési költségek miatt a vezetékeket teljes kapacitáson éri meg működtetni, ezért a termelők a vezetékek tulajdonlásában is érdekeltek (WORLD BANK EESMAP, 2003; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 1995). Ezek a termelők azonban az esetek számottevő részében nem a mintaértékű demokráciák világából valók. Ráadásul a mindenkori döntéshozatali mechanizmusok sem ugyanabból a társadalmi, politikai és gazdasági kultúrában gyökereznek, mint például a szűk értelemben vett nyugati, kontinentális Európában, vagy az angolszász világban. Így az együttműködés a különböző „világok” között még színesebb és nehezebben modellezhető networköket hoznak létre a döntéshozatali folyamatok során.

A helyzetet bonyolítja, hogy a vezetékes gázüzletág, az energetika speciális területeként a politikai és a gazdasági szféra sajátos határterületének számít. Egy társadalom gazdasági versenyképessége, valamint a háztartások jóléte nagymértékben függ a gázellátás biztonságától. E terméknél ugyanis egyrészt kimutathatóan nagy a lakossági fogyasztók fizetési hajlandósága¹⁰, másrészt az energiaellátás esetleges zavarai a gazdasági szféra fejlődésére is nagymértékben hatnak. Különösen igaz ez a szolgáltató szférára (kereskedelem, bankszféra, turizmus), ahol a tartós vagy akár csak ingadozó energia-kimaradások az ügyfelek tartós bizalomvesztésével járhatnak. Így válik ezen a területen az energiabiztonság alapvető gazdasági és társadalmi érdeké, melynek biztosítása és/vagy támogatása kiemelt célja a politikai döntéshozóknak.

Bár a politikai és a gazdasági szféra együttesen érdekelt az energiabiztonság megőrzésében, illetve növelésében, vagyis célja az energetikai kockázatok mérséklése, azonban más szempontból viszont különböző célokat követnek. Az összehangolt működés érdekében minél szélesebb körű gazdasági és politikai szakértői réteg bevonása szükséges. A

¹⁰ Varró László szerint számos jel mutat arra, hogy „a gazdasági fejlettséggel együtt emelkedik az energiaellátás biztonságának társadalmi értéke.” (VARRÓ, 2007, 64. o.)

gázvezeték-diverzifikáció kapcsán a végrehajtást megelőzően a regionális és országokon átívelő egyeztetések egyaránt elkerülhetetlen. Egy alternatív infrastruktúra kiépítése a társadalmi érintettek bevonását is szükségessé teszi helyi és országos szinten egyaránt.

Ha elfogadjuk, hogy a hálózatok sajátja, hogy a résztvevők köre előre meghatározhatatlan, instabil, a networkökön belül a játékszabályok, szerepek és stratégiák csak a döntéshozatali folyamat során alakulnak ki és ezek általában meg is változhatnak, akkor ennek egy meghatározó következménye, hogy a mindenkori policyk végkimenetele is kiszámíthatatlan, mivel a szereplők közül kizárólagosan senki sem képes uralni a folyamatot.

Az energetika, a politikai és gazdasági szféra határterülete éppen hálózati jellege miatt a politikatudomány számára is rendkívül fontos problémákat vet fel. Egyrészt megoldni látszik a klasszikus közpolitikai döntéshozatali elmélet, ahol a közpolitikai döntéshozatal egy racionális problémamegoldó folyamatként írható le (probléma meghatározása, célok meghatározása, alternatívák generálása, alternatíva kiválasztása, megvalósítás, visszacsatolás). Vagyis a döntéseket nem meghozzák, hanem előállnak (LINDBLOM, 1994). Kérdéses tehát, hogy hogyan menedzselhető, hogyan modellezhető ezekkel az új jellemzőkkel bíró közpolitikai folyamat, hogyan érinti a networkök megjelenése a politikai rendszer egészét, valamint általában a demokratikus működést. Témánk szempontjából meghatározó kérdés, hogy hogyan érinti a governance jelensége a parlamenti döntéshozatalt nem csupán a politikai szférán kívüli szereplőkkel, hanem éppen a végrehajtó hatalommal szemben.

3. Magyarország helyzete az ellátásbiztonság terén

3.1. Az energiapolitikai koncepció és a Déli Áramlat projekt

Egy-egy ország energetikai helyzetét három aspektusból vizsgálhatjuk, így ellátásbiztonsági, versenyképességi és fenntarthatósági szempontból¹¹. Előbbi esetében – mint a téma kapcsán elemzendő területen – további három részterületet nevezhetünk meg: az energiaforrás struktúra kiegyensúlyozottságát, a stratégiai energiahordozó készletek nagyságát, valamint az energiainport-diverzifikáció helyzetét – ahol a vezetékes gázüzletág területén beszélhetünk forrás- és tranzitdiverzifikációról. A dolgozat ez utóbbi kérdéskört vizsgálja Magyarországon.

¹¹ Az Európai Unió a fenti három pillér mentén fogalmazza meg energetikai céljait, illetve az Uniós tagállamok is alkalmazzák ezt a megközelítést energiapolitikájában.

Hazánkban az energia struktúra esetén a gázfogyasztás arányát tekintve meglehetősen kiegyensúlyozatlan a helyzet. A teljes energiafelhasználáson belüli gázfogyasztás nagyjából 45 százalék. Uniós összehasonlításban ez az arány csak az amúgy földgáz esetében önellátó és nettó exportőr Hollandiánál alacsonyabb. Tekintettel arra, hogy a hazai földgázforrások folyamatosan csökkennek és a jelenlegi fogyasztásunk 80 százalékát is importból fedezzük, melynek 90 százaléka Ukrajnán keresztül a volt Szovjetunió területéről érkezik, ráadásul egy vezetéken keresztül, akkor megállapíthatjuk, hogy komoly forrás- és tranzitdiverzifikációs kihívással áll szemben az ország. A probléma az elmúlt évek tapasztalata alapján nem csupán elméleti. 2003-tól kezdődően¹² folyamatosan került sor kisebb nagyobb gázkimaradásokra a kelet-közép-európai térségben, aminek jelenlegi csúcspontja 2009 januárjában volt. Elmondható tehát, hogy az ellátási zavarok Európai léptékkal nézve nem ma kezdődtek, azok több mint fél évtizedes múltra tekintenek vissza.

Összességében megállapítható, hogy ellátásbiztonság területén Magyarország szempontjából a dilemma lényege, hogy a szocializmusból megörökölt és a rendszerváltást követően különböző ösztönzők révén konzervált gáz-centrikus energiapolitikából származó kockázatokat lehetséges-e a tározókapacitások bővítésének ösztönzésén túl¹³ alternatív gázvezetékek megvalósításával, forrás- és tranzit-diverzifikáció növelésével csökkenteni.

2006 elejére, az orosz–ukrán gázár-háború következményeként előállt gázkimaradások okán megkésve bár, de világossá vált a közép-európai régió, így hazánk politikai vezetése számára is, hogy az ellátásbiztonság növelésével a legfelsőbb politikai döntéshozatali szinten kell foglalkozni. Az energetika és – szűkítve a kérdéskört – a gázvezeték-diverzifikáció esetében, politikai szempontból nem önmagában a társadalmi jólét és az üzleti érdekek követése dominál hanem, hogy Magyarország a nemzeti szuverenitását mennyire tudja megőrizni. „Az energiapolitika nem egyszerűen szakpolitikai, hanem bizony egy egész nemzet, illetve ország helyzetét érintő kérdéskör.”¹⁴ A vezetékes gázüzletág hálózati

¹² 2003 telén a Gazprom majdnem 24 órára leállította Fehéroroszországnak a gázszállítást, ami kihatással volt a Baltikumra, Lengyelországra és kis mértékben Németországra is. 2005 elején Türkmenisztán állította le szállításait Oroszországba és Ukrajnába. Ugyanekkor Moszkva is hasonlóan cselekedett Azerbajdzsánnal. A 2006. januári csapelzárás esetében közvetetten és potenciálisan az európai országok széles körének érintettsége, 2009 januárjában pedig a kimaradás idejének hosszúsága számított újdonságnak. A felsorolás nem teljes. Számítalan technikai, vagy technikainak minősített kimaradásra került sor gázvezeték robbanások miatt.

¹³ Földgázból a 2008-ban mintegy 200 millió köbmétert tárolunk. A földgázbiztonsági készletek 2010. január 1-jére 1,2 milliárd köbméterre emelkedtek, ami az ország teljes éves fogyasztásának nagyjából 10 százalékát teszi ki.

¹⁴ Ivanics Ferenc (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.

jellegéből kiindulva az állami szerepvállalás vizsgálatánál elengedhetetlen a politikai szféra által követett stratégia vizsgálata.

Erik-Hans Klijn nyomán a network jellegű közpolitikai döntéshozatal értékelésénél megkerülhetetlen az egymástól kölcsönösen függő résztvevők hálózaton belüli relatív helyzetének, vagyis kvázi hatalmának vizsgálata, melynek meghatározásához elengedhetetlen a résztvevők erőforrásai és a hálózaton belül uralkodó szabályok mellett a szereplők által követett stratégiák értékelése (KLIJN, 1996). A reális célokhoz rendelt megfelelő eszközrendszer révén a döntéshozatalban résztvevők jobb helyzetbe kerülhetnek, mint amire egyébként a meglévő erőforrásaik és a networkön belüli szabályok képessé tennék őket.

Bár hazánk politikai szempontból nincs könnyű helyzetben a korábban említett network típusú alkufolyamatban (nincsenek nagy energiataralékaink, nem vagyunk nagy energiatermelő és felhasználó ország), azonban komoly helyzeti előnyünk lehet logisztikai, földrajzi szempontból Eurázsia térségében. Ezeket kihasználva lehetőségünk van érdemben beleszólni a nagy földgázszállító vezetékek kiépítésének támogatásába, így a Nabucco- és/vagy a Déli Áramlat, régebben Kék Áramlat-projektbe. „Proaktívnak kell lennünk, nem követhetjük csak a folyamatokat, elemi érdekünk, hogy aktív szereplői legyünk az Európai Unió energiapolitikájának, amelyben nemzeti érdekeinknek minél nagyobb érvényt kell tudnunk szerezni.”¹⁵ Ehhez viszont elengedhetetlen egy pontosan és jól elszámoltathatóan rögzített stratégia megfogalmazása az energetika, szűkebben pedig a gázvezeték-diverzifikáció esetében.

Magyarország esetében a mindenkori energiastratégiai koncepciót az országgyűlés fogadja el és a mindenkori kormány hajtja végre. Így releváns kérdés, hogy a parlamentnek mekkora beleszólása volt a keretdokumentum meghatározásába a gázdiverzifikáció kérdésében, nem megfelelően a bizottsági előkészítő munkáról sem.

Arról megoszlanak a vélemények, hogy vajon a törvényhozásnak relatíve mekkora súllyal kell részt vennie a policy-making folyamatában a végrehajtó hatalom mellett. Ennek ellenére a parlamentek erejére vonatkozóan többen kíséreltek meg kritériumrendszereket felállítani a politikatudományban¹⁶.

¹⁵ Dióssy Gábor, gazdasági és közlekedési minisztériumi államtitkár, az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.

¹⁶ Így például Jean Blodel, Nelson Polsby vagy Michael Mezey nevét említhetjük. Utóbbi 3 kategóriába sorolta a parlamenteket: 1. strong policy-making power, ahol a parlament képes módosítani és elutasítani a kormány javaslatait, 2. modest policy-making power, ahol a parlament nem képes elutasítani a kormány javaslatait, de képes azokat módosítani, 3. little or no policy-making power, ahol a parlament sem módosítani, sem elutasítani nem képes a kormány javaslatait. (MEZEY, 155-156. o.)

Dolgozatomnak nem célja egy egyedi eset, így a Magyarországi diverzifikáció esetében modellértékű kritériumrendszert felállítani a kérdésben. Csupán azt kívánom megkérni, hogy mennyiben volt képes az I. és II. Gyurcsány kormány a parlamenttel összehangoltan egy reális, koherens célokat magában foglaló energiastratégiát alkotni annak érdekében, hogy a gázvezetékdiverzifikáció esetében előnyösebb helyzetbe kerüljön Magyarország, mint amire egyébként a meglévő erőforrásaink és a networkön belüli szabályok képessé tennék.

A következőkben az energiapolitikai koncepció parlamenti működéssel kapcsolatos anomáliákat fogom bemutatni, valamint megvizsgálom gázdiverzifikációt elősegítő célkitűzések körüli vitákat. Utóbbi esetében a keretdokumentum körüli bizottsági vitákat kívánom részletesebben bemutatni az ott elhangzott felszólalások illusztrációival, valamint az alternatív vezetékprojekt, a Déli Áramlattal kapcsolatos parlamenti napirendelőtti felszólalásokat és interpellációkat és azonnali kérdéseket az I. Gyurcsány kormány kezdetétől az energiapolitikai koncepció hatálybalépéséig. Végül pedig a parlamenti és a parlamenten kívüli kormányzati kommunikációs visszasságokat kívánom bemutatni.

3.2. Anomáliák az energiapolitikai koncepció parlamenti vitájának tükrében

Az új energiapolitika egy keretdokumentum, mely egy 1993-as országgyűlési határozatot váltott fel. Címe: 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról. A dokumentum célja, hogy elősegítse Magyarországon az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság, mint hosszú távra szóló elsődleges célok együttes érvényesülését, a gazdaság és a lakosság energiaigényeinek biztonságát, gazdaságos, a környezetvédelmi szempontok figyelembevételével történő kielégítését, az energiapiaci verseny erősítését, valamint az Európai Unió keretében meghatározott közösségi célok megvalósulását.

A kormány határozati javaslatának szakmai előkészítése nagyjából másfél-két éven keresztül zajlott a kormány elmondása szerint „neves szakemberek” bevonása mellett¹⁷. Ők készítették el azokat a háttéranyagokat, tanulmányokat, amelyek több száz, mintegy 2000 oldal terjedelemben a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) honlapján

¹⁷ “Már a munka megalapozása során felkértük a különböző szakértőket, energetikai szakértőket, környezetvédelmi szakértőket, akadémikusokat, legfontosabb egyetemek képviselőit, beleértve a Műszaki Egyetemet, a Corvinus Egyetemnek a témával foglalkozó professzorait, hogy segítsenek elkészíteni ezeket az anyagokat.” (Zarándy Tamás, a GKM főosztályvezető-helyettese az Önkormányzati és településfejlesztési minisztérium ülésén, 2008.02.13.)

nyilvánosságra kerültek. A dokumentumok alapján a kormány megfogalmazott egy tömör energiastratégiára vonatkozó koncepciót. A szintézis 2007 elején készült el. 2007. június 26-án az anyag a Gazdasági bizottság energetikai albizottsága elé került, ahol egy két-három órás vitán esett át. A dokumentumot az Államreform Bizottság előtt két alkalommal is bemutatták. Emellett a tervezet a minisztérium saját civilfórumán is egyeztetésre került 580 szervezet értesítésével. Az anyag több mint egy hónapig volt a GKM honlapján. „Több körben - az anyagot egyébként darabjaira szedve - személyesen tárgyaltunk egy jó nagy előadóteremben a különböző társadalmi szervezetekkel, környezetvédelmi szervezetekkel, érdekvédelmi csoportokkal. Az ott elhangzottakat - véleményünk szerint - maradéktalanul figyelembe vettük, és beépítettük ebbe az energiastratégiába.”¹⁸ Ezután 2007. november 6-án tárgyalt róla a gazdasági kabinet és 2007. november 28-án elfogadta azt a kormány és benyújtásra került a parlament elé a kormány határozati javaslatként.

Több bizottság tárgyalta az irományt: az Európai ügyek bizottsága, a Gazdasági és informatikai¹⁹, a Költségvetési, a Környezetvédelmi, a Külügyi és az Önkormányzati és területfejlesztési bizottság és végül a koherencia zavarokról az Alkotmányügyi bizottság. Az illetékes bizottságok kijelölésére 2008. február 5-én, a bizottságok általános vitájára 2008. február 5. és február 13-a között került sor. Végül az illetékes bizottságok közül kettő²⁰ kivételével támogatták a koncepció általános parlamenti vitáját.

Ezt követően a parlamenti általános vita február 19-én és március 4-én zajlott. Az első napon került sor az előterjesztői expozéra, a bizottsági álláspontok és a kisebbségi vélemények ismertetésére, valamint a vezérszónokok felszólalására. A második napon az írásban előre jelentkezett képviselők szólaltak fel, végül a kétperces felszólalásokra került sor. A vita során lényegében a bizottsági vitákon elhangzott vélemények ütköztetése történt meg.

A bizottságokban a módosítók megtárgyalása március 17. és március 31. között történt. A parlamenti részletes vita április 1-én zajlott. Ezt követően a bizottságok a feladatkörükbe tartozó kapcsolódó módosítókat tárgyalták április 2. és április 7. között. Április 7-én sor került módosítók parlamenti határozathozatalára is. Végül a bizottsági munka lezárására, a parlamenti záróvitára és az önálló indítvány elfogadására április 14-én került sor.

¹⁸ Gordos Péter, a GKM főosztályvezetője, a Környezetvédelmi bizottság ülésén (2008.02.05.)

¹⁹ A Gazdasági bizottság általános vitájának napján, 2008. február 13-án előzetesen az Energetikai albizottság is részletesen tárgyalta a koncepciót.

²⁰ A Környezetvédelmi és a Mezőgazdasági bizottság általános vitára nem ajánlotta a dokumentumot, előbbi 9 nem és 9 tartózkodás, utóbbi 10 igen, 10 nem és 2 (kormányparti) tartózkodás mellett.

Bár a dokumentum előadójaként Kákosy Csaba, a GKM minisztere volt feltüntetve, azonban egyetlen koncepciót tárgyaló bizottsági és parlamenti ülésen sem vett részt a kormány részéről az illetékes tárcavezető. A koncepció általános bizottsági vitája során a kormánynak a hétből három ülésen nem volt politikai szintű képviselője, ami nem aratott osztatlan sikert a bizottsági tagok részéről. A koncepciót az első két bizottsági ülésen (Környezetvédelmi és Mezőgazdasági) Gordos Péter a GKM főosztályvezetője²¹ ismertette Szerdahelyi György a GKM szakmai tanácsadója társaságában, az utolsón, az Önkormányzati és településfejlesztési bizottsági ülésen pedig Zarándy Tamás főosztályvezető-helyettes vett részt. A koncepció általános vitája során a Költségvetési és a Gazdasági és informatikai bizottság ülésén a kormány részéről Felsmann Balázs szakállamtitkár, az Európai ügyek és a Külügyi bizottság ülésén, valamint a parlamenti vitákon Dióssy Gábor minisztériumi államtitkár képviselte a kormányt.

A dokumentumot – első változatban – 2007. december 14-én terjesztették be a bizottságok elé. A koncepció akkor még H/4671. számú országgyűlési határozati javaslatként tartalmazott egy terjedelmes 65 oldalas mellékletet „Magyarország energiapolitikája 2007-2020, A biztonságos, versenyképes és fenntartható energiaellátás stratégiai keretei” címmel.

Később a koncepciót az illetékes bizottságok kijelölését követően visszavonták. Az új változat H/4858. számú országgyűlési határozati javaslatként „A 2007-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióról” címmel került bizottsági tárgyalásra 2008. február 4-én.

A korábbi és az új határozati javaslat is 15 pontot tartalmazott, melyek tartalmukat tekintve megegyeztek egymással. Ezek azok a feladatok, amelyeket a kormánynak el kell végeznie. Lényegi különbségnek számított viszont, hogy a korábban említett terjedelmes mellékletet leválasztották a koncepcióról, azt csupán – az 1993-as határozathoz hasonlóan – háttéranyagként tették a keretdokumentum mellé, viszont a régebbi változathoz képest a dokumentumhoz kapcsoltak egy 3 oldalas indoklást.

Pontos választ nehéz adni arra, hogy miért volt szükség a koncepció visszavonására és újra benyújtására a melléklet leválasztásával. Mindenesetre a Mezőgazdasági bizottság ülésén (2008. február 11.) Gordos Péter ezzel kapcsolatos megfogalmazása politikai és kevésbé szakmai okokat sejtet. „Azzal kapcsolatban, hogy miért lett visszavonva ez az országgyűlési határozattervezet, amit elnök úr (Font Sándor, Fidesz) kérdezett, megmondom őszintén - és itt

²¹ A villamosenergia törvény esetében is ő képviselte a minisztériumot.

reagálni szeretnék a képviselő úr által elmondottakra is -, én ezt nem látom mint energetikai főosztályvezető.” Vagyis itt vagy a kormány delegáltja bírt kevés információval a kérdéssel kapcsolatban, ezzel is jelezve, hogy nem a legalkalmasabb személyt delegálta a kormány a dokumentum ismertetésére, vagy pedig politikai természetű döntés született.

A bizottságokban komoly vita alakult ki a módosított dokumentumról leválasztott rész hiánya miatt. Volt, aki szerint ez előnyére vált a határozati javaslatnak (Orosz Sándor, MSZP), de olyan is, főként az ellenzék részéről, aki sérelmezte, hogy a háttéranyaggá átdefiniált melléklethez már nem lehet közvetlenül módosítókat benyújtani; érdemi vitát sem lehet folytatni a koncepciót részleteiben megalapozó leválasztott részről²².

A leggyakoribb és ezzel együtt legszembetűnőbb formai kritika a bizottságokban a keretdokumentum tervezett címével kapcsolatban érkezett, ami a döntéshozatali folyamat késlekedését is sejteti. 2008. február 5-én ugyanis az iromány címe „A 2007-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióról”, ami a tervezetthez képest komoly időbeli elmaradást sugallt. Ezt az iromány melléklete is megerősíteni látszott, hiszen a tervezet 14 év energiapolitikájáról tesz említést, ami 2020-hoz viszonyítva azt jelenti, hogy a dokumentum valamikor 2005-2007 környékén születhetett és ezután lett benyújtva az illetékes bizottságokhoz²³.

Miután a 2007-es kezdődátum okát a Dióssy Gábor az Európai ügyek bizottsága ülésén azzal indokolta, hogy 2007-ben kezdődött a munka²⁴, „ez elég baj, hiszen egy 2007-től

²² „Nem tudom, világos-e minden jelenlévőnek, ez azt jelenti, hogy ehhez nem lehet módosítót beadni, erről beszélni sem lehet tulajdonképpen, mert ez egy háttéranyag, amit olvasgathatunk, lapozgathatunk, de nem erről tárgyalunk. Amíg melléklet volt, addig lehetett azt mondani, hogy igen, akkor nézzük meg, konkrétan mi van benne, de nem, most ez háttéranyag lett. (...) Az, hogy önök ezt az eredetileg koncepciónak szánt anyagot háttéranyaggá degradálták, egyértelmű beismerése annak, hogy nem vállalták a parlament előtt a megvédését.” (Katona Kálmán (MDF), a Környezetvédelmi bizottság elnöke, 2008.02.05.)

„Meváltozott az előterjesztés, és a 4671-es és a 4858-as között óriási különbség van, jogilag teljesen más státuszba helyezi az anyagot, ezáltal a képviselőket megfosztja annak lehetőségétől, hogy érdemben vitatkozzanak és döntsenek erről az előterjesztésről. Ugyanis az első, a 4671. számú előterjesztés energiapolitikai koncepcióként határozta meg az egész anyagot, és energiapolitikai kérdéskörben vizsgálja. A jegyzőkönyv kedvéért felolvasom pontosan a címét: "Magyarország energiapolitikája, a biztonságos, versenyképes és fenntartható energiaellátás stratégiai keretei". (...) Ehhez képest a második, a 4858. számú anyag már csak egy háttéranyagként tartalmazza az energiapolitikai koncepcióhoz a tudnivalókat. Így - mint már több napirendi pontnál ezt megtanulhattuk - a képviselőknek nem lesz lehetőségük ehhez az anyaghoz hozzászólni, illetve véleményt mondhatnak róla, de ilyenkor mindig az a válasz, hogy bocsánat, a határozati javaslat az, amiről az Országgyűlés dönt.” (Ivanics Ferenc (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.)

²³ „Ez olyan szintű lebecsülése a parlamenti munkának, amire álmomban sem mertem volna gondolni.” (Katona Kálmán (MDF), a Környezetvédelmi bizottság elnöke, 2008.02.05.)

²⁴ Az előkészítő munka kezdő időpontjával kapcsolatban ellentétes kormányzati véleményekkel találkozhattunk az általános bizottsági viták során. 2008. február 11-én Gordos Péter főosztályvezető csak az előkészítő munka időintervallumát adja meg 1,5-2 év terjedelemben. Egy nappal később az Európai ügyek bizottsági ülésén 2007-es időpontról tesz említést Dióssy Gábor államtitkár: „2007-ben kezdődött a munka és ezért is

induló koncepciónál nem 2007-ben kezdődik a munka, hanem legalább 2005-2006-ban, mint ahogy az anyag mutatja is, hiszen az adatok, amiket tartalmaz, 2005-ig mutatják a helyzetet.”²⁵

Végül a dokumentum a 40/2008. (IV.17.) OGY határozatként a „2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról” címet kapta.

A dokumentum műfajával, szerkezetével és elszámoltathatóságával kapcsolatban komoly vitákra került sor. Nem született egységes vélemény arról, hogy az iromány stratégia, vagy keretdokumentum legyen-e, de még arról sem, hogy a fenti két műfaj mit is jelent az iromány esetében; egységes koncepcióról, vagy csak irányelvekről beszélhetünk-e; hogy egyáltalán milyen mélységben és milyen pontossággal kellene megfogalmazni a célokat és azokhoz milyen eszközöket rendeljenek²⁶.

A kormány álláspontja szerint a vitára bocsájtott dokumentum koncepció. „A koncepció nem egyenlő a stratégiával. (...) A stratégia a célok eléréshez vezető utakat is be kell hogy mutassa, és be kell hogy mutassa azokat az eszközöket is, amelyeket a kormány igénybe vesz ahhoz, hogy ezeket a célokat el tudja érni. Egy koncepción nem lehet számon kérni olyan elemeket, amelyeket egy stratégián nagyon helyesen számon kell kérni. Egy cselekvési terven nem lehet számon kérni olyan elemeket, amelyeket egy koncepción számon lehet kérni.”²⁷

Ami a koncepció szerkezetét és elszámoltathatóságát²⁸ illeti, arról talán a legpontosabban éppen egy kormánypárti képviselő Kovács Tibor fejtette ki a véleményét a Költségvetési bizottság általános vitáján: „Az országgyűlési határozat így, ahogy van, nem jó. Azért nem jó, mert a korábbi szokásainknak megfelelően egy határozati javaslat ad egy rövid helyzetértékelést, valami olyasmit, ami a határozati javaslat indoklásában benne van, valamiféle preambulunként, azután megfogalmazódik benne röviden, hogy milyen célokat akarunk elérni, azután következnek azok a feladatok, amelyeket a kormánynak akarunk

viseli részben a 2007-et kezdődátumként címében az anyag.” Ugyanezen a napon Felsmann Balázs szakállamtitkár már 2004-es kezdődőpontról beszélt. 2008. február 13-án Zarándy Tamás, a GKM főosztályvezető-helyettese szintén 2004-es kezdést említett az Önkormányzati és területfejlesztési bizottságban a koncepció általános vitáján.

²⁵ Ivanics Ferenc (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, (2008.02.12.)

²⁶ „A stratégiának, koncepciónak nemcsak céljai vannak, hanem eszközei is, és itt az eszközöket nem látom; nem látom sem a meglévő eszközökkel való elképzeléseket, sem az ezzel összefüggő kérdéseket.” (Fónagy János (Fidesz), a Gazdasági és informatikai bizottság ülésén, 2008.02.13.)

²⁷ Felsmann Balázs, a GKM szakállamtitkára, a Gazdasági és informatikai bizottság ülésén (2008.02.13.)

²⁸ “Én végigolvastam ezt az anyagot, megnéztem külön az országgyűlési határozati javaslatot, ami 15 pontban foglalja össze, hogy mit is várunk el ettől a koncepciótól, és a parlament mint a végrehajtó hatalmat ellenőrző intézmény mit is kérjen majd számon a kormánytól. Hát, ennek alapján nem tudunk semmit sem számon kérni.” (Varga Mihály (Fidesz), a Költségvetési bizottság ülésén 2008.02.12.)

kiadni. Ezen belül kellene valamiféle határidőket is megszabnunk, vagy valamiféle ütemezést adnunk, mert a 2007-, vagy 2008-2020 közötti időszokról szól ez a határozat, és ez egy kötelezettség a kormány részére, amit az Országgyűlés elfogad. Az Országgyűlésnek nyilvánvalóan számon is kell tudnia kérni azt, hogy az országgyűlési határozatban elfogadottakat hogyan és mikor hajtotta végre a kormány. Erre vonatkozóan semmiféle szabályozás nincs, és ha felmerül ez a kérdés, akkor a kormány nyugodtan mondhatja, hogy "ej, ráérünk arra még!", hiszen most dolgozunk rajta, aztán valamikor a parlament elé visszük."

A kormány részéről Felsmann Balázs a műfaji, a szerkezeti és a tartalmi kritikák kapcsán az 1993-as koncepcióra hivatkozott a költségvetési bizottság általános vitája során, mondván, hogy az „egy fél oldalon elfér, hét pontból állt, szerkezetét tekintve teljes mértékben azonos azzal, amit most a kormány a parlament részére benyújtott dokumentumként.” Véleménye szerint a dokumentum műfajában és tartalmi vonatkozásában is követi a korábbi határozat jellegét, ami pozitívuma az anyagnak.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a mai politikai, gazdasági és társadalmi viszonyoknak és stratégiaalkotási követelményeknek mennyire feleltethető meg egy kilencvenes évek elei dokumentum, mint „etalon forrás” műfaji, tartalmi, szerkezeti és elszámoltathatósági szempontok alapján. Éppen a GKM részéről Zarándy Tamás, főosztályvezető-helyettes az Önkormányzati és településfejlesztési bizottság általános vitáján (2008. február 13.) szól az 1993-hoz képesti markáns változásokról: „1993 óta nagyon sok minden történt. Ezek közül talán a legfontosabb dolgok az energiapolitikában: Kiemelném azt, hogy a gazdaság energiaigényessége mérséklődött, tehát jelenleg sokkal több terméket és értéket tudunk előállítani ugyanannyi energiával, mint 15 évvel korábban. Jelentősen csökkent a környezet terhelése. Ma már az energiafelhasználás sokkal kevesebb káros anyagot bocsát ki a környezetbe. Nagyon jelentős változás, hogy míg a '90-es évek elején az energiaszektor állami tulajdonban működött, ma már döntő többségében magántulajdonú szektorról van szó, és közben EU-tagok lettünk, ami meghatározza a kereteket. Időközben az energiaárak nagyon jelentősen emelkedtek, és az importfüggőségünk is nőtt.”

Komoly kritikák érkeztek tehát az általános bizottsági viták során a jelenlegi és a korábbi 1993-as határozattal kapcsolatban is annak parlamenti kontrolljával kapcsolatban. A korábbi dokumentum szerint a mindenkori kormánynak kétévenként tájékoztatót kell készítenie az Országgyűlésnek, amit annak meg kell vitatnia. Ez a procedúra azonban

elmaradt²⁹. A koncepció tervezete szerint viszont már csak a feladatkörrel rendelkező bizottság részére kell ezt a tájékoztatást megadni (14. pont). A hatályba lépő dokumentum lényegében a parlamenti kontrollal kapcsolatosan nem változtatott, a 12.t. szerint „Az Országgyűlés az 1-11. pontokban foglaltak megvalósítása érdekében felkéri a Kormányt, hogy legalább kétévenként készítsen tájékoztatót az energiapolitika megvalósulásáról az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága részére, és amennyiben az energiapolitika feltételrendszerében bekövetkezett változások indokolják, a tájékoztató benyújtásával együtt tegyen javaslatokat az energiapolitikai koncepció felülvizsgálatára.” Így tehát a korábbi 21/1993. (IV.9.) OGY határozattal szemben legalább két évente már nem kell az Országgyűlésnek, csak az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága részére tájékoztatást adni, ami deklaráltnak is a parlamenti kontrol csökkenését eredményezheti.

Összességében megállapítható, hogy az új koncepció az 1993-as határozathoz hasonlóan kevés konkrét számadatot tartalmaz, így a túl általános dokumentum éppen a kormány mozgásterét növeli a parlamenttel szemben³⁰. A kormány elképzelése szerint azonban a koncepció nem tekinthető egy konkrét cselekvési tervnek hozzárendelt határidőkkel. A részletes elvárásokat és célokat megfogalmazó stratégiákat a keretdokumentumot kiegészítő részstratégiákban kell megfogalmazni. Ilyen részstratégiának tekinthetők a gázüzletág területén többek között „A földgáz biztonsági készletezéséről”, vagy a „Földgáz ellátásról” szóló törvények.

Ennek az érveknek a kapcsán további kritikák fogalmazódtak meg a bizottsági viták során. Az egyes energetikával kapcsolatos általános koncepciók összehangolatlanágát, illetve a részstratégiák és alapkonceptiók hatálybalépése körüli ütemezésbeli anomáliákat is többen felrótták a kormányzatnak a bizottság tagjai közül.

²⁹ Bár sok esetben eljutott a kormány beszámolója az illetékes bizottságokig, amit azok meg is tárgyaltak és általános vitára is alkalmasnak tartottak, azonban a parlament plenáris ülésein már nem tárgyalták ezeket a tájékoztatókat.

³⁰ „Ezekben a pontokban nincsen semmi konkrétum, olyan száraz, mint a fűrészpör a napon. (...) Ez egy bianco aláírás, hogy utána azt csinálja a kormány, amit akar.” (Molnár Béla (KDNP), a Környezetvédelmi bizottság ülésén, 2008.02.05.)

„A tizenöt pontból álló határozattal nekem az a problémám, hogy egyetlen határidőt nem tartalmaz, tehát rengeteg felhatalmazást ad a kormánynak, hogy ezt készítse elő, ilyen és olyan tanulmányokat, döntés-előkészítést tegyen meg, de semmilyen határidő nem szerepel benne.” (Braun Márton (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.)

„Miről szól az energiapolitikai koncepcióról szóló határozati javaslat? A következőkről: a kormány dolgozza ki, a kormány hosszú távú szempontokat mérlegeljen, a kormány kezdje meg, a kormány gondoskodjék, a kormány a rendelkezésre álló eszközökkel járuljon hozzá, a kormány teremtsen meg, a kormány dolgozza ki, a kormány vizsgálja meg, a kormány gondoskodjon, a kormány vizsgálja felül, a kormány gondoskodjon, végezetül az Országgyűlés felkéri a kormányt. Hol van itt az Országgyűlés? Hol vannak itt a képviselők?” (Ivanics Ferenc (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.)

Az előbbi esetben problémaként merült fel, hogy a keretdokumentum megszületése idején még nem születik, vagy nem született meg sem az éghajlat-változási, a megújuló stratégia (Nagy Andor, Fidesz)³¹.

Az energetikával kapcsolatos késlekedést érzékelteti az energiahatékonysági cselekvési terv csúszása is. A dokumentumot 2007. június 30-ig kellett volna elfogadni és elküldeni Brüsszelnek, amire uniós előírás kötelezett. A Magyar Köztársaság egy előzetes anyagot küldött ki 2007. júliusában az Európai Uniónak, melyben jelezte, hogy decemberig pótolni fogja az elmaradását. Erre azonban 2007-ben már nem került sor. A koncepció tervezetének 3. pontja tartalmazza, hogy a kormány dolgozzon ki átfogó országos energiahatékonysági stratégiát és nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervet. Azonban ezeket még a dokumentum elfogadása előtt jóval, a bizottsági munka kezdetétől számítva két héten belül el kívánta fogadni a kormány³². Nem volt tehát összhang, egységes ütemezés a tervezett energiapolitikai koncepció és az energiahatékonysági terv ügyében. Ez egyszerre jelenti az alapkoncepció elfogadásának időbeli csúszását, illetve a parlamenti munka szimbolikus jellegét az ügyben. Az anomália megoldására nem került sor³³.

³¹ „Én elhiszem, hogy a késés óriási, régen kész kellene ezzel lennünk, de éghajlat-változási stratégia nélkül egy ilyen energiapolitikai stratégiát elfogadni (...) szerintem enyhén szólva felelőtlenység.” (Herbály Imre (MSZP), a Mezőgazdasági bizottság ülésén, 2008.02.11.)

³² „Magunk között legyen szólva, ténylegesen a decemberi jelzésünkhöz képest most már közel másfél hónapos csúszásban vagyunk. Valószínűleg pontosan ezért indította el az Európai Unió azt a kötelezettségszegési eljárást. (...) De, mint ahogy jeleztem, a kormány rövidesen el fogja fogadni ezt az energiahatékonysági cselekvési tervet és meg fogja küldeni Brüsszelbe.” (Gordos Péter, a GKM főosztályvezetője, a Mezőgazdasági bizottság ülésén 2008.02.11.)

„Magyarország ellen az Európai Bizottság egy kötelezettségszegési eljárást indított éppen a nemzeti energiahatékonysági cselekvési terv hiánya miatt, és most gyakorlatilag ennek a tervnek a kidolgozását burkoltan ebben az országgyűlési határozatban írjuk elő a kormánynak, holott ez egy sokkal régebbi történet.” (Braun Márton (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.)

„A Környezetvédelmi bizottság ülésén a GKM illetékese a következőt mondta február 5-én: a kormány két héten belül - szokás szerint határozattal - dönteni fog az energiahatékonysági nemzeti cselekvési tervről, valamint a megújuló energiával foglalkozó stratégiáról. (...) Tehát azt, amit mi majd elfogadunk március végén, hogy a kormány dolgozza ki, már február 14-én el fogja fogadni. Hol itt a parlament? (Ivanics Ferenc (Fidesz), az Európai ügyek bizottsága ülésén, 2008.02.12.)

³³ „Viszont a képviselőtársam ismételtelen nem kapott választ, hogy ha a kormány két héten belül elfogadja a nemzeti cselekvési tervet, akkor mit jelent az Országgyűlés felhatalmazása, márciusban ennek elkészítése?” (Manninger Jenő (Fidesz))

Nem tudom, akkor mit javasolna képviselő úr ebben az ügyben. Halasszuk el esetleg a kormány döntését az energiahatékonysági terv ügyében, hogy összhangba tudjuk hozni az energiapolitikai koncepció elfogadásával? Én ezt nem javasolnám, mert azt gondolom, hogy sürgető mind a két ügy. Most lehet, hogy formálisan ez nem egy elegáns megoldás, de azt gondolom, hogy mind az energiapolitikai koncepció, mind az energiahatékonysági cselekvési terv sürgető. Önök is, mindenki sürgeti, hogy minél előbb ezek elfogadásra kerüljenek. Várnám esetleg a konstruktív javaslatot ebben az ügyben, hogy hogyan lehet föloldani ezt a problémát. (Dióssy Gábor, GKM)

Elnézést, de én tettem föl, tehát úgy gondolom, hogy a kormánynak kell megoldani ezt a problémát, az előterjesztést ő készítette. (Manninger Jenő (Fidesz) Európai ügyek bizottsága, 2008.02.12.)

A helyzetet bonyolítja, hogy az egyes energetikával kapcsolatos részstratégiák szintén hamarabb készültek el és lettek elfogadva, mint maga a keretdokumentum. A villamosenergia-törvény és a gáztörvény megszületése is megelőzte az alapkoncepció megszületését, ami ellenzéki és kormányoldali politikusok kritikájában is megfogalmazódott a bizottsági viták során³⁴.

Lényeges megemlíteni, hogy a keretdokumentum általános bizottsági vitájával kapcsolatban a kormánypárti és az ellenzéki tagok egyaránt komoly tartalmi kritikákkal éltek a dokumentummal, valamint a döntéshozatali mechanizmusokkal kapcsolatban³⁵. Volt, aki azon a véleményen volt, hogy stratégiai tervezést elég nehéz stratégiai intézmények felállítása és érdemi határidők nélkül megvalósítani (Orosz Sándor, MSZP). A kormány részéről Dióssy Gábor államtitkár is elismerte az Európai ügyek bizottságának általános vitáján (2008. február 12.), hogy „pont azért nem sikerült az elmúlt egynéhány évben, ennek a kormánynak (I-II. Gyurcsány kormány) a regnálása alatt megalkotni az energiastratégiát és az energiapolitikát, mert képtelenség volt a nagyon különböző érdekek miatt bármilyen konszenzusra jutni a lényegesebb ügyekben.”

Mások az érdemi politikai³⁶, szakmai³⁷ és társadalmi egyeztetést³⁸, így például energiaüggyel kapcsolatos albizottság érdemi bevonását hiányolták (Nagy Andor, Fidesz),

³⁴ „Másfél éve teljesen jogosan marasztal el minket az ellenzék, hogy miért nincs az energiapolitika elfogadva. Hogy lehet az, hogy meghozzuk közben a villamosenergia-törvényt, liberalizáljuk a teljes piacot, meghozzuk három héten belül a gázliberalizációnak a továbblépését és nincs energiapolitikánk? Hogy lehet az, hogy először meglépjük e két fontos törvényt - üvegházhatásról, CO2-ről, meg a többről nem is beszélve - és majd a végén egy díszbojtként hozunk egy energiapolitikát?” (Podolák György, a Gazdasági és informatikai bizottság ülésén, 2008.02.13.)

³⁵ „Tartalmilag a magam részéről meglehetősen egyetértésben vagyok Fónagy képviselő úrral. (...) Én sem nagyon hallottam se kormányoldalról, se ellenzéki oldalról senkit még akként, hogy bólogatóan, elismerően szólt volna erről az anyagról, mindenkinek rengeteg észrevétele, megjegyzése van, s a többi, tehát ez kiforrott anyagként, olyan anyagként, amely ennek az országnak a 2020-ig terjedő energiastratégiáját adná ki, semmiképpen nem kezelhető.” (Szanyi Tibor (MSZP), a Gazdasági és informatikai bizottság ülésén, 2008.02.13.)

„Az elnök úr (Katona Kálmán, MDF) nagyon ravasz (...), de bármennyire is erős szavakkal illette az előttünk levő országgyűlési határozati javaslatot, nem fogja elérni bennem azt a megcélzott hatást, hogy most elkezdjem védeni. (Derűtség.) Nincs mit. (Orosz Sándor (MSZP), a Környezetvédelmi bizottság ülésén, 2008.02.05.)

³⁶ Egy ilyen stratégia - úgy gondolom - feltételezné, hogy legalább a megelőző időszakban egy ötpárti szakértői egyeztetés is lett volna az ügyben, hiszen itt az időintervallum 2007 és 2020 közötti. Volt már rá példa, például a nemzeti biztonsági stratégia esetében ötpárti szakértői háttéregyeztetések voltak. (Balla Mihály (Fidesz), a Költségvetési bizottság ülésén, 2008.02.12.)

³⁷ „Tartunk egy konferenciát, rendben van, kell ilyen, oda azt hívjuk meg, aki egyébként nekünk játszik adott esetben, ezen kívül feltesszük a honlapra és 580 szervezetnek kiküldjük. Ha ez végigfut azon a rendszeren, amit egy ekkora nagyságrendű történetben elvárhatunk, akkor ma nem kapunk egyébként ezzel kapcsolatosan véleményeket, hogy ez sincs benn, az sincs benn jövőképpel kapcsolatosan, az atomenergiával kapcsolatosan, az energiafogyasztással kapcsolatosan.” (Kovács Zoltán (Fidesz), az Önkormányzati és településfejlesztési bizottság ülésén, 2008.02.13.)

valamint kritikaként fogalmazódott meg, hogy a GKM honlapjára felkerült dokumentumokra fel volt írva, hogy azok nem a minisztérium véleményét képviselik, ami csökkenti a társadalmi vita súlyát (Molnár Béla, KDNP).

Bár Nyugat-Európában a politikai pártokon belül általában nagy a kohézió és ezért tagjaik sokszor egységesen, kollektíve cselekednek, azonban az energiapolitikai koncepció végszavazása a téma fontossága ellenére nem igazolta vissza a frakciófegyelemmel kapcsolatos várakozásokat.

A 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepciót végül 197 igen, 123 nem és 20 tartózkodás mellett fogadták el. A frakciók kohéziója, vagyis a frakciók jelenlévő képviselőinek egységes szavazatainak száma jócskán elmaradt a törvényi végszavazások átlagától. Az öt parlamenti frakció közül egyedül az MSZP és az MDF szavazott egységesen. Előbbi 178 képviselője szavazott igennel, utóbbi 9 képviselője pedig nemmel. A Fidesz 14 igen, 97 nem szavazat és 5 tartózkodás, a KDNP 3 igen, 16 nem szavazat mellett többségében a határozati javaslat ellen szavazott. Az SZDSZ frakciója, ekkor még az MSZP koalíciós partnereként 1 igen (Fodor Gábor) és 14 tartózkodás mellett döntött a kormány határozati javaslatáról. (A független képviselők közül Tóth András igennel Lengyel Zoltán nemmel szavazott, Gyenesei István tartózkodott.) Összességében a végszavazás azt sejteti, hogy a képviselők döntésekor elsősorban továbbra is a frakciófegyelem volt a meghatározó, azonban az Andeweg, Nijzink által meghatározott tipológia szerinti „cross-party mode”³⁹ is meghatározó lehetett a képviselők inspirációja tekintetében.

3.3. Nabucco kontra Déli Áramlat vita

Alternatív vezetékprojektek közül kettő volt a stratégiaalkotás időszakában olyan, mely potenciálisan érinthette Magyarországot, az egyik a Nabucco, a másik a Kék Áramlat 2, később Déli Áramlat projekt⁴⁰. A H/4858. számú országgyűlési határozati javaslat tervezet

³⁸ “Őnök véletlenül sem vették a fáradságot, hogy egyáltalán az agráriusokkal bármi nemű kapcsolatot kialakítsanak.” (Jakab István (Fidesz), a Mezőgazdasági bizottság ülésén, 2008.02.11.)

A bizottsági ülésünkön azt a tájékoztatást kaptuk, hogy történt az előkészítés során egyeztetés a szakmai, a civil szervezetekkel. Megkérdeztem a Fidesz azon politikusait, akik a megfelelő bizottságokban ülnek, és nekem ők azt a tájékoztatást adták, hogy velük az előkészítés során egyeztetés nem történt. (Nagy Andor (Fidesz), a Költségvetési bizottság ülésén (2008.02.12.)

³⁹ A cross-party mode esetében a küzdelem nem elsősorban a politikai pártok között, hanem az adott szakpolitikákon belül különböző állásponton lévő szakpolitikusok között zajlik. (Andeweg, Nijzink, 1995)

⁴⁰ A Gazprom és a Kék Áramlat vezetékben érintett ENI, olasz energetikai vállalat részéről a kezdeti lendületet követően nem hangzott el érdemi nyilatkozat a Kék Áramlat 2 tervezett nyomvonalról. Végül a hangsúly egy más néven futó, szintén orosz-olasz projektre tevődött át, a Déli Áramlatra. A vezeték a Fekete-tengeren

hetedik pontja a következő célt fogalmazta meg a gázvezeték-diverzifikáció ügyében: „A Kormány a rendelkezésére álló eszközökkel járuljon hozzá új nagykapacitású földgázszállító vezetékek megvalósításához az importdiverzifikáció érdekében és azért, hogy Magyarország a gázellátás szempontjából regionális elosztó és tranzitországgá váljon.” (H/4858)

A dokumentum indoklása szerint „a hazai földgázellátás jelenleg függő helyzetben van az orosz földgázszállításoktól. Ezen függés enyhítéséhez, továbbá az ország európai gázpiaci pozíciójának javításához, a dél- és nyugat-európai rendszerhez való aktív csatlakozásához új beruházások szükségesek a gázszállítási infrastruktúrába. A diverzifikációs alternatívák között nem kívánatos bármelyik projektnek prioritást biztosítani a többivel szemben, mert a magyar kormányzat nincs döntési pozícióban bármely projekt megvalósítását illetően. Mindazonáltal, ha a választás igénye felmerül, biztosítani szükséges a magyar kormányzat támogatását az Európai Unió formálódó energiapolitikai erőterében megvalósuló közös érdekű projekteknek. Figyelembe véve kedvező geológiai adottságainkat és az ebből adódó gazdaságpolitikai előnyünket a földgáztárolási lehetőségeink vonatkozásában, Magyarország érdeke, hogy hazai tárolói beruházások és fejlesztések révén is kapcsolódjon bármely projekt keretében megvalósuló új vezetékhez.” (H/4858)

A legtöbb kritika a Külügyi bizottság ülésén az ellenzéki pártok részéről fogalmazódott meg azzal kapcsolatban, hogy a határozat nem kívánja megnevezni a prioritásait az alternatív vezetékprojektekkel kapcsolatban⁴¹, mindaddig, amíg a választás igénye nem merül fel, mondván a kormányzat nincs abban a politikai pozícióban, ahonnan ezt megtehetné⁴².

keresztül szállítana földgázt Oroszországból Bulgáriába. A cső itt kettéválna. Az egyik ág a tervek szerint Szerbián, Magyarországon és Ausztrián át érné el Észak-Olaszországot. A másik délnyugati irányban, Görögországon és ismét tenger alatti útvonalon át jutna el az olasz Otranto térségébe. A Déli Áramlat vezeték átmérője és kapacitása kezdetben szinte hajszálpontosan megegyezett volna a Nabuccoéval, évente nagyjából mintegy 30 milliárd köbméter szállítását tette volna lehetővé.

⁴¹ Felsmann Balázs szakállamtitkár a Költségvetési bizottság ülésén indoklásában további érveket fogalmazott meg erre vonatkozóan. „Mivel ezek (a projektek) nem kormányzati beruházások, ezért a kormányzatnak elsődlegesen semlegesnek kell lennie. (...) Ezek magánprojektek, magánberuházások. Valójában az ellátásbiztonságot azzal javítjuk, ha ezeket a lehetőségeket a befektetői környezet megfelelő menedzselésével biztosítjuk, hogy ezek a vezetékek létrejöhessenek.” Ez az érvelés nem állja meg teljes mértékben a helyét, hiszen a Kék, illetve később a Déli Áramlat projektben az a Gazprom érdekelt, melynek többségi tulajdonosa éppen az orosz állam.

⁴² „Az, amit ma Németország vagy Oroszország meg tud csinálni, azt Magyarország nem fogja tudni megcsinálni, tehát mi európai energiapolitikát nem fogunk tudni meghatározni.” (Dióssy Gábor, államtitkár, a Külügyi bizottság ülésén, 2008.02.12.)

Az ellenzék ezzel szemben a Nabucco projekt elsődlegességét hangsúlyozta, amit a kormánypárti képviselők nem támogattak⁴³. Az ügyet a leghatározottabban Németh Zsolt (Fidesz) képviselte⁴⁴, aki módosító indítványt is benyújtott a témában Fónagy János és Nagy Andor társaságában⁴⁵. Ezt végül nem fogadták el.

A témához szorosan kapcsolódóan 2007. március 23-án Németh Zsolt, Nagy Andor és Balla György benyújtottak egy határozati javaslatot is H/2596 számmal az Európai Unió közös energiapolitikájáról⁴⁶. A határozatot végül az Országgyűlés 2007. május 7-én tárgysorozatra vette a sürgősség elutasítása mellett (2007. 05. 14.), azonban az Európai ügyek bizottsága nem ajánlotta általános vitára, így az nem került a parlament elé.

Kritikaként fogalmazódott meg a korábbi H/4671. számú határozati javaslatról leválasztott háttér tanulmány kapcsán, hogy az a gázvezeték-diverzifikáció ügyében meglehetősen megkésett állapotot tükröz. Többek között nem tesz említést a Déli Áramlat vezetékprojektről⁴⁷.

A témával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy bár a legtöbb kritika a Külügyi bizottság elnökétől, Németh Zsolttól érkezett a gázvezeték-diverzifikáció kérdésében, végül

⁴³ „Helyesnek tartom, hogy akár a Nabucco, akár a Blue Stream, akár az új Déli Áramlat, a magyar kormányzat mindhárom energiavezetékkel kapcsolatban kifejezte azt a fajta érdekeltségét, hogy amennyiben megvalósul, szeretne benne részt venni.” (Geberle Erzsébet (SZDSZ), a Külügyi bizottság ülésén, 2008.02.12.)

⁴⁴ A dokumentum „a passzív, nem cselekvő, alkalmazkodó, véleményt nem formáló irányt jelöli ki az energiadiverzifikációban Magyarország számára.” (Németh Zsolt (Fidesz), külügyi bizottság ülésén, 2008.02.12.)

⁴⁵ " A Kormány a rendelkezésére álló eszközökkel járuljon hozzá új nagykapacitás földgázz szállító vezetékek megvalósításához az importdiverzifikáció érdekében és azért, hogy Magyarország a gázellátás szempontjából regionális elosztó és tranzitországgá váljon . A Kormány az Európai Unió formálódó közös energiapolitikájának keretében keressen megoldást hazánk energiabiztonságára. Ennek szellemében a Kormány egyértelműen prioritásként kezelje a Kaszpi-tenger térsége és Közép-Európa között létesítendő, az Európai Unió által stratégiai projektként megjelölt Nabucco földgázvezeték elsődleges megépítését . " (4858/17. SZÁMÚ MÓDOSÍTÓ JAVASLAT)

⁴⁶ Ez alapján „a Magyar Országgyűlés üdvözli a 2007. március 8-9-i berlini Európai Tanács eredményeit, különös tekintettel a 2007-2009-es időszakra vonatkozó átfogó energiaügyi cselekvési tervre; felkéri a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a Magyarország és Európa kiszolgáltatottságát fokozó, a közös európai projektekkal ellentétes egyéni különalkuk helyett az Európai Unió formálódó közös energiapolitikájának keretében keressen megoldást hazánk energiabiztonságára; felkéri a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy ennek szellemében egyértelműen kötelezze el magát a Kaszpi-tenger térsége és Közép-Európa között létesítendő, az Európai Unió által stratégiai projektként megjelölt Nabucco földgázvezeték megépítése mellett.” Németh Zsolt indoklásában elmondta, hogy „nemzeti érdekünk, hogy Magyarország ebben a kérdésben ismét kiszámítható partnere legyen az Európai Uniónak, a NATO-nak, szövetségeseinknek és más partnereinknek, közöttük Oroszországnak is. A magyar közvélemény szemében pedig egyértelművé tehetjük, hogy a biztonságpolitikát előrébbvalónak tartjuk a biznisznél.”(H/2596. számú országgyűlési határozati javaslat tárgysorozatra-vételi kérelmének indoklása, 2007.05.07.)

⁴⁷ „A koncepció még a Kék Áramlat vezetékről beszél, holott már beleérkezett a kormányzat a Déli Áramlat periódusába és időszakába az együttes kormányülés eredményeként. Nem is ejt szót a Déli Áramlatról a koncepció, holott a Kék Áramlat elképzeléséről még meglehetősen konkrétan fogalmaz meg állításokat. (...) Egy kicsit poros a koncepció, ami előttünk fekszik. Ez nem azt mutatja, hogy a minisztérium figyelt volna vagy hangsúlyt fektetett volna arra, hogy ha egy ilyen alapos vagy fontosnak gondolt elemzést elénk terjeszt, akkor az tükrözze az aktualitásokat.” (Németh Zsolt (Fidesz), a Külügyi bizottság ülésén, 2008.02.12.)

az általa vezetett bizottság volt az egyetlen, ahová egyetlen a feladatkörbe tartozó módosító sem érkezett.

Bár a kormány álláspontja, hogy „nemzeti érdek és fontos energiapolitikai cél, hogy legalább az egyik vezeték nyomvonala Magyarországon keresztül vezessen” és csak „választás igénye mellett” támogatható „az Európai Unió formálódó energiapolitikai erőterében megvalósuló közös érdekű projektek”, azonban számos olyan kormányzati manőverre bukkanhatunk, ami ennek ellenére hatott. A kormányzati kommunikáció sok esetben elfogultságot sugallt éppen az Európai Unióban prioritást élvező Nabucco gázvezeték-projekttel szemben, olyan tárgyalásokat és előzetes egyeztetéseket megelőzően, illetve követően, melyek részleteibe sem a társadalmi nyilvánosság, sem a parlament nem volt bevonva⁴⁸.

Míg a magyar energiastratégiai koncepció parlamenti vitája során a kormány a „minél több vezeték létesül, annál jobb Magyarországnak” elvet követte, addig a parlamenten kívüli kommunikáció sok esetben ennek ellenében hatott, kiszámíthatatlanná téve hazai és nemzetközi szinten egyaránt a kormány koncepcióját. Az energiapolitika gázdiverzifikációval kapcsolatos vitáit követően megvizsgálom a kormány parlamenten kívüli nyilvános tevékenységét és kommunikációját.

2006-ot megelőzően a magyar kormányok egyike sem foglalkozott érdemben a gázdiverzifikációs lehetőségekkel. „Ugyanakkor 2005. közepére a Balkánon már aktív fázisába lépett az a gázipari macska-egér játék, amelybe később bekapcsolódtunk.” (DEÁK ANDRÁS GYÖRGY, 2009) A vezetékvitákat katalizáló eseménysor kezdetét az I. Gyurcsány kormány utolsó évére 2006. februárjára tehetjük. Putyin, akkor még elnökként tárgyalt Magyarországon Gyurcsány Ferencel. A téma a Kék Áramlat meghosszabbítása és egy magyarországi gázelosztó-központ ajánlata volt. Különösen utóbbi ígérkezett magyar részről stratégiai szempontból támogatható alternatívának. Gazdasági részről a Mol érdekeivel is egyezett az elképzelés, mivel a vállalat rendelkezik a hazai nagynyomású gázhálózattal és gáztározásra alkalmas kimerült mezőkkel.

Bár a bejelentés váratlannak tűnt, ekkor még – valószínűleg a választási kampánynak is köszönhetően – nem került a politikai diskurzus középpontjába. A Gyurcsány Ferenc és

⁴⁸ „Itt az volna kifogásolható az Országgyűlés színe előtt, amikor erről beszélek, ha a kormány kihagyná az Országgyűlést ebből a folyamatból, a lelegejétől fogva. Nekem az az érzésem, hogy ha én miniszterelnök lennék vagy valamelyik itt a barátaink közül - majdnem bármelyikötök, bármelyikünk -, akkor előtte elmennék az Országgyűléshez, és meghallgatnánk, hogy mit is gondol az Országgyűlés, mielőtt elkötelezem az országot valami nagy-nagy dologra; nemcsak nagy dologra, de nagy-nagy dologra.” (Horváth János (Fidesz), az energiapolitikai koncepció általános parlamenti vitáján, 2008.03.04.)

Vlagyimir Putyin közötti tárgyalások Moszkvában folytatódtak 2006. szeptember 18-án, közvetlenül a görög-orosz és a bolgár-orosz magas szintű tárgyalásokat követően. Ekkor tematizációs szempontból az őszi beszéd okozta belpolitikai krízishelyzet írta felül a tárgyalás érdemi értékelését.

2007. március 12-én az energiapolitikai koncepció parlamenti tárgyalásának kellős közepén az International Herald Tribune-nek adott Gyurcsány-féle interjú tette a bel- és a külpolitika fókuszába hazai és nemzetközi szinten egyaránt a két alternatív vezeték ügyét. Ekkortól már nem csupán egy szakmapolitikai, hanem már egy lojalitási, orientációs vitáról is beszélhetünk⁴⁹.

A heves indulatokat kiváltó miniszterelnöki mondatok a következők voltak: „A Nabucco egy hosszú álom és régi terv. De nekünk nincs szükségünk álmokra. Projekteket szeretnénk. A lakásokat gázzal kell fűteni. A Kék áramlat mögött pedig nagyon erős elszántság, szervezeti erő és kapacitás van.” (IHT, 2007.) A nyelvészek által enthümemként definiált fordulat gyakorlatilag áthallás tekintetében azt sejtette, hogy szemben a tárgyalásban lévő energiapolitikai koncepcióval – melyben hangsúlyosan szerepel, hogy egyik vezeték sem élvezhet a kormány számára prioritást – a miniszterelnök kijelenti, hogy nincs szüksége a Nabuccora, hanem reális, megvalósítható projekteket favorizál, a Kék Áramlatot.

Bár a kormány több ízben hangsúlyozta, hogy Oroszországgal érdekalapú, pragmatikus és nem értékalapú politizálást kívánt folytatni. A kommunikáció és az energetika területén születő eredmények, a vágyak és a valóság nem jártak kéz a kézben. Úgy kötelezte el magát a kormány burkoltan az orosz Kék, később Déli Áramlat projekt mellett, hogy 2007. elejére hazánk maradt az egyetlen Nabucco projektben érintett állam, amely egyetlen érdemi

⁴⁹ „Szükségünk van Európára, ugyanis igaz az a mondás, miszerint az olaj és a gáz jöhet keletről, de a szabadság csak nyugatról jöhet.” (Navracsics Tibor (Fidesz), napirend előtti felszólalás, reagálás Gyurcsány Ferenc "Magyar nemzeti érdek, európai érdek" című napirend előtti felszólalására, 2007.03.26.)

„Nem lehet asszisztálni egy olyan orosz politikához, amely politikai és gazdasági értelemben befolyási övezetévé akar tenni minket. Szeretném már most leszögezni, hogy korrekt gazdasági kapcsolatokra kell törekednünk Oroszországgal. Nem támogatunk semmiféle oroszellenességet - én személy szerint egyébként nagy tisztelője vagyok a pravoszláviának (*Derűtség az MSZP soraiban.*) -, de azért azt látni kell, hogy a befolyási övezet expanziós gondolata nem Putyin elnök úrnak a sajátja, még csak nem is a Szovjetunióé volt a találmánya, hanem Nagy Péter cártól kezdve ez az orosz történelemnek a sajátja. Ezzel tisztában kell lennünk. És a nemzeti érdekek érvényesítésének a lehetőségi feltétele az, hogyha a szövetségeseink számára nem kérdéses, hogy ki kivel van.” (Semjén Zsolt (KDNP), napirend előtti felszólalás, reagálás Gyurcsány Ferenc "Magyar nemzeti érdek, európai érdek" című napirend előtti felszólalására, 2007.03.26.)

„Ami pedig Oroszországot illeti: ez a magyar politikának a következő időszakban az egyik legkényesebb kérdése lesz. A kormányprogramban nagyjából úgy fogalmazunk, hogy Magyarország a hazánk, az Európai Unió az otthonunk, az Egyesült Államok a szövetségeseink, és Oroszország a stratégiai partnerünk. (...) Szó nincs arról, természetesen, hogy ez az együttműködés valamilyen egyoldalú orosz politika szolgálata lenne. Ugyan, dehogyl! Ugyan, dehogyl!” (Gyurcsány Ferenc, "Magyar nemzeti érdek, európai érdek" című napirend előtti felszólalásának viszontválasza, 2007. 03. 26.)

szereződést sem tudott felmutatni Moszkvával a gázdiverzifikáció ügyében, és semmivel sem tudta előrehaladottabb állapotban feltüntetni az orosz tervet a Nabuccoval szemben. „Budapest nemcsak energiapolitikájában, de külpolitikájában is az európai trenddel szemben mozgott – míg konkrét ágazati szerződéseket nem írt alá, addig diplomáciai vonatkozásban épphogy demonstratívan erősítette ezt a relációt.” (DEÁK ANDRÁS GYÖRGY, 2009)

A kormány ezt követően komoly defenzívába kényszerült idehaza a Fidesz, külföldről pedig félhivatalos amerikai forrásokból „külön utas orosz-politikájáért”. A legnagyobb ellenzéki párt az energiapolitikai koncepció vitája mellett interpellációkkal is kérdőre vonta a kormányt, az ügyet a párton belül a legtöbbször Németh Zsolt képviselte⁵⁰.

Bár Gyurcsány Ferenc 2007. március 26-i napirend előtti felszólalásában igyekezett számszaki adatokkal, gazdasági alapon indokolni, hogy miért nem szabad kizárni “egy egyébként minden bizonnyal reális alternatívát”, a Kék Áramlatot. Azonban a beszéd tartalmában kizárólag a Nabucco gyenge pontjai mentén érvelt és nem indokolta, hogy miért is lehet “minden bizonnyal reális alternatívának” tekinteni a Kék Áramlatot. Annak ellenére, hogy ez véleményem szerint korántsem volt olyan biztos. Ezzel kapcsolatban Németh Zsolt még ugyanezen a napon napirendelőtti felszólalásában megfogalmazta kritikáját⁵¹.

Végül a Déli Áramlattal kapcsolatos magyar-orosz szerződés megkötésére hosszas viták után került csak sor. Kezdetben a Gazprom a Mol Nyrt-vel tárgyal, akivel nem sikerült megegyeznie⁵². Így az oroszok a magyar állammal is megkezdtek tárgyalásokat. 2007. december 7-én Viktor Zubkov ígéretet tett arra, hogy a Déli Áramlat földgázvezeték északi ága elérje majd Magyarországot. A tervek szerint egy 10 milliárd köbméteres stratégiai gáztározó is létesült volna az országban, azonban a magyar kormánnyal folytatott titkos

⁵⁰ „A szövegeiben folyamatosan a versenyre és Európára hivatkozó Gyurcsány-kormány még nyugati szövetségeseink előtt sem tartja kínosnak, hogy asszisztál a Kreml eurázsiai energiamonopólium megteremtését célzó törekvéseihez?” (Németh Zsolt (Fidesz), “Kibújt a szög a zsákból?”, interpelláció, 2007.03.19.)

⁵¹ “A két vezeték, ha gazdaságilag össze is vethető, de azt hiszem, hogy meglehetősen felszínre és féloldalasra sikerült a miniszterelnök úrnak ez a gazdasági elemzése. Jó lett volna, ha elemzi a Kék Áramlat vezeték körül meglévő bizonytalanságokat is. Az igazi kérdés, tisztelt Ház, nem a gazdasági összevetés, hanem a biztonságpolitikai összevetés. (...) Igenis létezik, 2006 januárjától nagyon is létezik az orosz energetikai veszély. Nem avított oroszellenességről van szó, hanem a piaci normákat semmibe vevő monopólium ellen vagyunk, amelyik egyébként a saját belföldi és nemzetközi szerepvállalásában is semmibe veszi az alapvető piaci normákat.” (Németh Zsolt, napirend előtti felszólalás "Néhány élelmiszerügyi kérdéstről" címmel, 2007.03.26.)

⁵² A vita azért húzódnak el hosszasan, mert a Gazprom többségi (51-49 százalékos) részesedést szeretett volna elérni a Déli Áramlat magyarországi szakaszáért felelő vegyes vállalatban. Emellett az oroszok szerették volna elérni azt is, hogy a magyar fél úgy is biztosítsa az átmenő forgalom zavartalanágát, hogy a tranzit, tehát az országon csak áthaladó gáz külön vezetéken keresztül menjen, valamint azt külön tárolókban tárolják. Ez azonban a Mol-nak komoly plusszköltségekkel járt volna. (MARNITZ, 2008A)

tárgyalások sem vezettek sokáig sikerre⁵³. Végül Medvegyev február 25-i budapesti látogatásakor történt elmozdulás a holtpontról⁵⁴, de még így is az aláírás napján is zajlottak a tárgyalások a két fél között⁵⁵. A megállapodást végül Viktor Hrisztyenko ipari és energiaügyi miniszter és Veres János pénzügyminiszter írta alá Gyurcsány Ferenc miniszterelnök és Vlagyimir Putyin orosz elnök jelenlétében 2008. február 28-án Moszkvában. A megállapodást újfent beárnyékolta egy újabb szerencsétlen mondat a miniszterelnök szájából: „Önök gyorsabbak voltak, mint a Nabucco!” A megállapodás komoly belpolitikai vitákat okozott Magyarországon. Többen erős kritikával illették a szerződést. (KADERJÁK, 2008)

A szerződés értelmében a Déli Áramlat gázvezeték magyarországi szakasza fele-fele arányban egy magyar állami tulajdonú társaság, a Magyar Fejlesztési Bank (MFB)⁵⁶ és a Gazprom tulajdonában lesz. A korábban ígért 10 milliárd köbméteres helyett csak egy 1 milliárdos tározóról szól a szerződés⁵⁷.

A szerződésben „a magyar fél vállalja, hogy a magyar-orosz társaságot a legkedvezőbb vám- és adófeltételekben részesíti, amelyek többek között előirányozzák a projekt megvalósításával kapcsolatos munkálatok elvégzéséhez szükséges berendezések és részegységek, illetve anyagok és szolgáltatások áfamentességét a megtérülési határidő⁵⁸ eléréséig.” (MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KÜLÜGYMINISZTERIUMA, 2008) A megvalósításért magyar részről a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, orosz részről az Ipari és Energiaügyi Minisztérium felel. A kapacitás felhasználási joga az orosz alapító felet illeti meg.

A megállapodásban nincs említés az árról és a megtérülési időről. A kormány számításai szerint a nagyjából 700 millió eurós, azaz 180 milliárd forintos költségekből a magyar felet nagyjából 20 milliárd forint terheli. A fennmaradó részt nemzetközi bankhitelből

⁵³ Az oroszok továbbra is ragaszkodtak a többségi tulajdonhoz, míg a magyar tárgyalódelegáció a pénzügyminiszter vezetésével a fele-fele arányhoz. Február 22-én „az eredménytelenség láttán Veres János már felállt és hazaindult, amikor útközben érte az oroszok telefonja, hogy hétfőn (február 25-én) folytassák a tárgyalásokat.” (DUNAI, 2008)

⁵⁴ Ekkor született döntés arról, hogy Magyarország csatlakozik a Déli Áramlat projekthez és vált nyilvánvalóvá, hogy egy 100 százalékos állami tulajdonú társaság és nem a Mol Nyrt. lesz a leendő magyar-orosz vegyesvállalat magyar tagja a tervezett vezeték magyarországi szakaszának.

⁵⁵ A tervezett negyven perc helyett Gyurcsány Ferenc és Vlagyimir Putyin több mint másfél órán keresztül tárgyaltak. Az orosz fél szerette volna elérni, hogy önálló állami garanciát kapjanak a magyaroktól a projekt megtérülésére. Ebbe azonban a magyar miniszterelnök nem ment bele. „Megnéztük Moszkva esti fényeit most pedig megyünk haza – nagyjából ezekkel a szavakkal készült felállni az asztaltól a csütörtöki moszkvai tárgyalások egy pontján Gyurcsány Ferenc. (...) Putyin azonban maradásra ösztönözte a magyar kormányfőt, és a szakértők ismét elvonultak. (...) Végül is ő (Putyin) mondta ki az orosz „da” szót.” (KIS, 2008)

⁵⁶ A 2008. február 27-i parlament összehívott bizottsági meghallgatásán Veres János elmondta, hogy az MFB „vagy egy projektcége” képviselheti a magyar államot a vállalkozásban.

⁵⁷ A tízszer ekkora kapacitással bíró tározót a Mol ajánlotta fel még korábban a projekttel kapcsolatban.

⁵⁸ A magyar miniszterelnök ezt nagyjából 15 évre tette.

kívánják fedezni. A tranzitdíjból származott bevételt évi 10 milliárd forintra becsülik (MARNITZ, 2008B).

Ezt követően a bel- és a külföldi nyomás tovább nőtt a kormányon. “Az amerikai nyomás egyértelmű volt az aláírókon: Bulgáriában és Magyarországon nemcsak a nagykövet volt e téren a szokásosnál szókimondóbb, de a magas szintű látogatások és a diplomáciai aktivitás is szokatlan volt a térségben.” (DEÁK ANDRÁS GYÖRGY, 2009) Az amerikai külügyminisztérium Közép-Ázsiával és energiakérdésekkel foglalkozó helyettes államtitkára, Matthew Bryza például a következő nyilatkozatot tette a Népszabadságban vele készített interjúban: „Nehezen tudom megérteni, hogy egyes emberek a kormányokban, legyen szó a magyarról vagy bármelyik más országról, miért nem látják, mennyire sürgős és fontos tárgyalópozíciójuk és nemzetbiztonságuk megerősítése. Nem látom be, miért nem elsődleges nemzeti érdek a diverzifikálás, ha az ország szempontjából legfontosabb árucikk 80-100 százalékát egyetlen cég, egyetlen ország szállítja” (HORVÁTH, 2008)⁵⁹ A Fidesz részéről az energiapolitikai koncepció parlamenti vitáin⁶⁰, valamint Németh Zsolt révén azonnali kérdés formájában⁶¹ is számos kérdés és kritika mutatott rá a kormányzat parlamenten kívüli tevékenységének visszásságaira.

4. Konklúzió

Az évről évre fenyegető orosz–ukrán gázár-háborúk rávilágítottak arra, hogy a földgáz szerepe nem csupán a gazdaságban, hanem a politikában is kiemelt jelentőségű. Az egyes Európai Unió tagállamokban, így Magyarországon is az energiaellátás biztonságának megőrzése, vagy éppen növelése elemi érdeke a mindenkori politikai vezetésnek. Így a vezetékes gázületág területén a megfelelő forrás és útvonal-diverzifikáció a politikai stratégiaalkotás egyik frekvenciált területe kell, hogy legyen.

Az ügy menedzselése azonban nem könnyű, hiszen a vezetékes gázületág egyik sajátosságát hálózati jellegében kereshetjük, valamint abban, hogy az a gazdasági és a politikai szféra határterületén van. A mindenkori döntéseket számos gazdasági, politikai és

⁵⁹ Két vezeték nem mindig több egynél, Népszabadság, 2008. március 18. Az interjú címe is árulkodó, hiszen pontosan egy héttel korábban Göndör István (MSZP) a gázvezetékvitában tett napirend előtti felszólalását (2008. március 11.) a következő mondattal zárta: A kettő több, mint az egy.”

⁶⁰ Hol is tart most éppen a miniszterelnök úr? Most éppen a Nabuccót támogatja vagy ezt a Déli Áramlatot? Jó lenne ezt is tudni, mert ennek is vannak azért következményei és hatásai. (Varga Mihály, az energiapolitikai koncepció általános parlamenti vitáján, 2008. 02. 19.)

⁶¹ Energiapuccs, 2008. március 3.

társadalmi szereplő együttesen hozza meg ún. policy networkök keretében. A döntéshozatal során csupán egy szereplő az állam, aki már nincs abban a hierarchikus-hatalmi pozícióban, ahonnan ráerőltethetné akaratát a döntéshozatali hálózatban részt vevő többi szereplőre, azonban a döntéshozatalban való részvétele megkérdőjelezhetetlen.

Mivel az ügyel kapcsolatos politikai kérdések legtöbbször nemzetközi játéktéren zajlanak pusztán a politikai megegyezés sem egyszerű. A politikai szereplők érdekei, erőforrásai és a döntéshozatalról alkotott nézeteik is nagy mértékben különböznek egymástól. Az együttműködés a különböző „világok” között még színesebb és nehezen modellezhető networköket hoznak létre a döntéshozatali folyamatok során.

Az energetika, a politikai és gazdasági szféra határterülete éppen hálózati jellege miatt a politikatudomány számára is rendkívül fontos problémákat vet fel. Fontos kérdés például, hogy hogyan érinti a governance jelensége a parlamenti döntéshozatalt.

A tanulmány célja a kérdéskört szűkítve egyrészt az új energiapolitikai koncepció parlamenti vitájának vizsgálata volt a kormány és a törvényhozás döntéshozatalon belüli erőviszonyának függvényében, másrészt a gázvezeték-diverzifikáció kapcsán a Déli Áramlat projekt vizsgálata az új 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepció és a dokumentum elfogadásáig (2008. áprilisáig) elhangzó parlamenti felszólalások, valamint a kormányzat eddig az időpontig megtett stratégiai lépései tükrében.

A dolgozat központi kérdése az volt, hogy mennyiben képes a magyar kormány a parlamenttel összehangoltan egy reális célokhoz rendelt megfelelő eszközrendszer révén a döntéshozatalban jobb helyzetbe kerülni, mint amire egyébként a meglévő erőforrásaik és a networkön belül szabályok képessé tennék. Ezért megvizsgáltam a Déli Áramlat körüli viták idején születő energiapolitikai koncepció bizottsági és parlamenti vitáit. Valamint azt, hogy a kormány a születő dokumentummal összevetve milyen módon járt el a parlamenti játéktéren kívül, mennyiben volt harmonikus a parlamenten belüli és kívüli működése.

Ami a keretdokumentum parlamenti vitáját illeti számos anomáliába ütközhetünk. A koncepció általános bizottsági vitája során a kormánynak a hétből három ülésen nem volt politikai szintű képviselője. Ráadásul egyetlen koncepciót tárgyaló bizottsági és parlamenti ülésen sem vett részt a kormány részéről az illetékes miniszter.

A bizottsági tagok mozgásterét szűkítette, hogy a 2007 végén a kormány által beterjesztett koncepciót visszavonták és az új változatról leválasztották azt a 65 oldalas mellékletet, ami így csupán háttéranyagként funkcionált. Így ehhez már nem lehetett

közvetlenül módosítókat benyújtani és érdemi vitát sem folytatni a koncepciót részleteiben megalapozó leválasztott részről.

A döntéshozatali folyamat megkésetttségét jelezte egyrészt, hogy a dokumentum 2008. februárjában beterjesztett változatának címe alapján egy 2007-2020 közötti időszakra vonatkozott volna, másrészt a munka megkezdésének időpontjával kapcsolatban is ellentétes információk érkeztek a minisztérium képviselőitől.

A dokumentum szerkezetével, műfajával és elszámoltathatóságával kapcsolatban is komoly problémák merültek föl. A vitákon elhangzó kritikák mind egy irányba mutattak: a kormány energiapolitikai javaslatával saját mozgásterét kívánja növelni a parlamenttel szemben. A keretdokumentum szerkezetét tekintve nem tartalmaz helyzetértékelést, pontos célmeghatározást, feladat meghatározást és határidőket. Műfaját tekintve a dokumentum koncepció és nem stratégia, így nem lehet rajta számon kérni a célok eléréshez vezető utat, tervszámokat és az eszközöket sem.

A részletes elvárásokat és célokat megfogalmazó stratégiákat a keretdokumentumot kiegészítő részstratégiákban kell megfogalmazni a kormány szerint. A baj az, hogy ezeket az energetikával kapcsolatos részstratégiákat sok esetben hamarabb fogadták, mint magát a keretdokumentumot. Problémaként merült fel, hogy a keretdokumentum megszületése idején még nem született meg sem az éghajlat-változási, a megújuló stratégia; az energiahatékonysági cselekvési terv elkészülése is több mint fél évvel csúszott.

Komoly kritikák érkeztek az általános bizottsági viták során a jelenlegi és a korábbi 1993-as határozattal kapcsolatban is annak parlamenti kontrolljával kapcsolatban. Bár a több mint másfél évtizeddel ezelőtti dokumentum szerkezetét és műfaját tekintve meglepő módon mintának számított a kormány számára, azonban a korábbi határozattal szemben legalább két évente már nem kell az Országgyűlésnek, csak az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága részére tájékoztatást adni, ami deklaráltnak is a parlamenti kontrol csökkenését eredményezheti.

Összességében tehát egy megkésett, a mai kor kihívásaival kevésbé megfelelő, túl általános és kevésbé elszámoltatható dokumentum született, mintegy utólagosan díszítve a már korábban elkészült energetikával kapcsolatos dokumentumokat. Vagyis a dokumentum legfőbb hozadéka a parlament vonatkozásában, hogy a kormány mozgásterét jócskán megnövelte a törvényhozó hatalommal szemben.

Ez azonban mégiscsak a kisebbik probléma, hiszen a kormány az amúgy rendkívül általános dokumentumtervezettel és a később hatályba lépett keretdokumentum elveivel is szembemenően politizált a gázdiverzifikáció ügyében.

Bár a határozat szerint a kormány nem kívánja megnevezni a prioritásait az alternatív vezetékprojektekkel kapcsolatban – ami komoly kritikákat jelentett a legnagyobb ellenzéki párt részéről – a kormányzati kommunikáció sok esetben elfogultságot sugallt éppen az Európai Unióban prioritást élvező Nabucco gázvezeték-projekttel szemben, olyan tárgyalásokat és előzetes egyeztetéseket megelőzően, illetve követően, melyek részleteibe sem a társadalmi nyilvánosság, sem a parlament nem volt bevonva. Az International Herald Tribune-nek adott miniszterelnöki interjú legfőbb hozadéka, hogy a kormány szempontjából teljesen feleslegesen belecsöppent egy, bel- és külföldi elszigetelődéssel fenyegető helyzetbe és szembement az általa megfogalmazott diverzifikációs céllal.

A Déli Áramlattal kapcsolatos 2008-as magyar-orsz. szerződés megkötésével kapcsolatban is komoly hazai és nemzetközi kritikákkal találkozhattunk. A gáz-diverzifikáció növelése szempontjából „az orosz” vezeték megvalósulása legfeljebb útvonal-megosztás szempontjából lehet eredményes, ráadásul a 2008-ban nyilvánosságra került megállapodás erre vonatkozóan sem nyújt garanciákat a hazai fogyasztók számára. Így a projekt esetleges megvalósulása során sem biztos, hogy a gáz-diverzifikáció szempontjából beszélhetünk-e eredményességről (VIRÁG, 2010).

Az alternatív vezetékek ügye meglehetősen megkésve és az energiapolitikai helyett bel- és külpolitikai relációjú diskurzusban vált ismerté a társadalom széles köreiben. „Nem véletlen, hogy a Fidesz-MPSZ részéről nem a szakpolitikus, hanem a külügyér felelős Németh Zsolt felelős a kérdéskörért, míg a kormányzati kommunikációban is inkább a Külügyminisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal, semmint az energetika esetében valamelyest hitelesebb Gazdasági és Közlekedési Minisztérium nyilvánult meg többször.” (DEÁK, 2009)

A közpolitika-csinálás folyamatában nem látszanak még a kontúrjai sem annak, hogy a folyamat szereplői az érdemi kérdésekben kompromisszumok útján egy előzetesen szabályozott eljárás rend alapján juthatnának megegyezésre. A kormányzat részéről elmaradt a döntéshozatali folyamat során a parlament, a szakértők és a társadalom érdemi bevonása a közpolitika-csinálás folyamatába.

A parlamenttel, a szakértőkkel és a társadalommal folytatott érdemi viták hiányában az ügy meghatározó kérdései a projekt végrehajtási szakaszára csúszhatnak át, ami az

eredményesség, a hatékonyság és a hatásosság hármas követelmény-rendszerét egyaránt veszélyezteti. Ez azért is lehetséges, mivel a viták épphogy nem a konszenzus megléte, hanem annak teljes hiánya miatt maradhattak el. A parlamenti eliten belüli markáns ellentétek a szakpolitikai viták helyett a külpolitikai orientáció kérdését hangsúlyozták. Ezzel pedig egy értékalapú orosz-kérdéssé egyszerűsödhetett a probléma a társadalom széles körében.

A kormányzat és a mindenkori gazdasági szereplők, elsősorban a kereskedők között korántsem felhőtlen viszony nehezíti a hazai szakmai és politikai elit összehangolt működését a gáz-diverzifikáció kérdésében. Végző soron a teljes magyar gázszállító rendszert birtokoló és irányító Mol kimarad a projekt döntéshozatali szakaszából. Helyette pedig a tervezett beruházásban magyar részről az MFB vehet részt gázüzleti szakértelem hiányában.

A magyar szakasz megvalósításával kapcsolatban is komoly aggályok merülnek fel. Pusztán az a tény, hogy a gázdiverzifikáció növelése nem garantálható a jelenleg ismert magyar-orosz megállapodás alapján értelmetlenné teszi a hatékonyság vizsgálatát. Kérdéses ugyanis a projekttel kapcsolatban, hogy a komoly ráfordítások mellett milyen haszonnal párosulhat a projekt-megvalósulás esetén. A megállapodás amellet, hogy szembement az Európai Unió versenyjoggal, a projekt hazai megtérülését is megkérdőjelezte a tranzitdíjtételek kalkulálásánál. Bár az MFB és a Gazprom által létrehozandó konzorcium közösen dönthet a mindenkori árról, azonban mivel az orosz fél az alacsony tranzitdíjban érdekelt, és a magyar fél zsarolható helyzetben van, révén a csap és a vezeték kapacitása orosz kézben van, a tervezett projekt megtérülése több mint kérdéses.

Felhasznált irodalom

- Andeweg, Rudy B. and Nijzink Lia (1995):* Beyond the Two-body image: Ministers and MPs
- Deák András György: (2009):* Csökönys csövek. Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia kutatások magyar központja közhasznú alapítvány, 2009
- Dunai Péter (2008):* Állami üzlet lesz a Déli Áramlat magyar szakasza. Népszabadság, február 26.
- EurActiv.hu (2009):* Balázs Péter: Ha az elefántok birkóznak, nem kell közjük szaladni! [online] <http://www.euractiv.hu/kulpolitika/interju/balazs-peter-ha-az-elefantok-birkoznak-nem-kell-kozejuk-szaladni-001608> Letöltve: 2009. június 16.
- Gajduschek György (2009):* Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban, Politikatudományi Szemle, XVIII. Évfolyam 2. szám 58-80. o.
- Heclo, Hugh (1978):* Issue networks and the executive establishment. In: *A. Kind (ed): The New American Political System.* Washington DC., AEI.
- Horváth Gábor (2008):* Két vezeték nem mindig több egynél, Népszabadság, március 18.
- IHT (2007):* Hungary chooses Gazprom over EU. Március 12. [online] Elérhetőség: <http://www.iht.com/articles/2007/03/12/news/hungary.php>, Letöltve: 2009. január 10.
- Kaderják Péter (2009):* Energiapolitika – a 2008. év fejleményei. Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, Demokrácia kutatások magyar központja közhasznú alapítvány
- Kis Tibor (2008):* Putyin elnöki hatyúdala: a Déli áramlat. Népszabadság, március 1.
- Klijn, Erik-Hans (1996):* Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks. *Administration & Society*, 28/1 May 1996, 90–119. o.
- Liebert, Ulrike (1995):* Parliamentary Lobby regimes
- Lindblom, Charles (1994):* A kis lépések tudománya. In: *Stillman, Richard J. szerk.: Közigazgatás.* Budapest, Osiris.
- Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma (2008):* Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a földgáz Magyar Köztársaság területén történő tranzitszállítását szolgáló gázvezeték megépítésével kapcsolatos együttműködésről. [online] Moszkva, Elérhető. <http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/76158007-7FE7-4669-BBF5-E0E505A3C9A9/0/Magyaroroszgazvezetekmegallapodas0228.pdf>, Letöltve: 2008. április 13.
- Marnitz István (2008A):* Medvegyev Budapesten. Népszabadság, február 25.

- Marnitz István (2008B):* Nyilvános a szerződés, de nincsenek benne meglepetések. Népszabadság, március 1.
- Mezey, M. (1979):* Classifying Legislatures
- Searing, D. Westminster's World (1994):* Understanding Political Roles. Cambridge, MA: Harvard University Press. Introduction: Roles, Rules, and Rationality
- Varró László (2007):* Az energiaellátás biztonsága és a magyar külpolitika. Külügyi Szemle, Budapest, 2007. tavasz.
- Virág Attila (2010):* A Déli Áramlat projekt közpolitikai elemzése, *Vezetéstudomány*, 2010/5. 56-64. old.
- World Bank EESMAP (2003):* Cross-Border Oil and Gas Pipelines: Problems and Prospects. Reports for the Joint UNDP – World Bank Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP), június.

Országgyűlési határozatok, határozati javaslatok, módosító javaslat

- 21/1993. (IV. 9.) OGY határozat a magyar energiapolitikáról,* [online] Budapest, Elérhető: <http://www.complex.hu/kzldat/o93h0021.htm/o93h0021.htm>, Letöltve: 2008. január 8.
- 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról,* [online] Budapest, Elérhető: <http://www.complex.hu/kzldat/o08h0040.htm/o08h0040.htm>, Letöltve: 2008. augusztus 10.
- H/2596. számú országgyűlési határozati javaslat Az Európai Unió közös energiapolitikájáról,* [online] Budapest, Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom38/02596/02596.pdf> Letöltve: 2008. augusztus 10.
- H/ 4671. számú országgyűlési határozati javaslat a 2007-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióról,* [online] Budapest, Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom38/04671/04671.pdf>, Letöltve: 2008. augusztus 10.
- H/4858. számú országgyűlési határozati javaslat a 2007-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióról,* [online] Budapest, Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom38/04671/04671.pdf>, Letöltve: 2008. augusztus 10.
- 4858/17. számú módosító javaslat,* [online] Budapest, Elérhető: Letöltve: <http://www.parlament.hu/irom38/04858/04858-0017.pdf>, 2008. augusztus 10.