

# **POLITIKATUDOMÁNYI TANULMÁNYOK**

**2016**

**Budapest**

POLITIKATUDOMÁNYI ELŐADÁSOK AZ  
EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS  
JOGTUDOMÁNYI KARA DOKTORI ISKOLÁINAK  
V. KONFERENCIÁJÁN

2016. június 10.

Kiadja: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola  
1053 Budapest V. Egyetem tér 1–3.

ISSN 2064-986X

Jelen számot szerkesztette: dr. Antal Attila

Budapest  
2016

<b>ELŐSZÓ</b> .....	<b>4</b>
<b>A POLITIKATUDOMÁNYI SZEKCIÓ PROGRAMJA</b> .....	<b>5</b>
<b>I. NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI POLITIKAI PANEL</b> .....	<b>6</b>
Ujvári Anna: Az izraeli arabul beszélő kisebbség politikai preferenciái .....	6
Király Zoé Adrienn: A terrorizmus médiainterpretációja és a terrorista szervezetek médiahasználatának változása a digitális korban .....	12
<b>II. POLITIKAELEMÉLET, DISKURZUS ÉS KULTÚRA PANEL</b> .....	<b>21</b>
Vékony Dorottya: A menekültek mint politikai ellenség Orbán Viktor beszédeiben	21
Tábori Ferenc: A magyar politikai kultúra hatása a magyar többpártrendszerre (1988- 2010).....	30
<b>III. KÖZPOLITIKA ÉS HATALOM PANEL</b> .....	<b>39</b>
Izmidí Richárd: A hatalommegosztás érvényesülése a magyar kormányzati rendszer egyes szintjeiben a rendszerváltozás óta .....	39
Girst Noémi: Privatizáció Kelet- Közép Európában – Hogyan tovább? .....	54
<b>ABSTRACTS</b> .....	<b>65</b>
Ujvári, Anna: Political preferences of Israeli Arab speaking minorities.....	65
Király, Zoé Adrienn: The Mediainterpretation of Terrorism and the Media Strategy of terrorist organisations .....	65
Vékony, Dorottya: The refugees as political enemy in the speeches of Viktor Orbán .....	65
Tábori, Ferenc: The impact of the Hungarian political culture on the Hungarian multi- party system (1988-2010).....	66
Izmidí, Richárd: Realization of the value of the power-sharing in the different levels of the Hungarian governmental system since the transition.....	66
Girst, Noémi: Privatization in Central-Eastern Europe – What’s next?.....	67

## ELŐSZÓ

2016. június 10-én került megrendezésre az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskoláinak V. konferenciája. A Politikatudományi Tanulmányok jelen száma a konferencia Politikatudományi Szekciójában elhangzott előadások egy részének írásos változatait tartalmazza. A Politikatudományi Szekció 2016-ban három panelből állt: Nemzetközi és európai politikai panel; Politikaelmélet, diskurzus és kultúra panel; Közpolitika és politikai hatalom panel. E három panelben 6 témavezető (Fleck Zoltán, Szabó Máté, Navracsics Tibor, Karácsony András, Szabó Márton, Bihari Mihály) 9 doktorandusz hallgatója (Ujvári Anna, Király Zoé Adrienn, Braun András, Flick László, Vékony Dorottya, Tábori Ferenc, Izmini Richárd, Horváth Anett, Girst Noémi) tartott előadást. A következőkben a konferencia programjának bemutatása után az egyes tanulmányokat közöljük panelenkénti bontásban, a számot pedig az egyes tanulmányok angol nyelvű absztraktjaival zárjuk.

Ujvári Anna írása az izraeli arabul beszélő kisebbségek politikai preferenciáiba enged bepillantást és a pártrendszer felvázolása mellett komoly kulturális, integrációs kérdéseket feszeget. Király Zoé Adrienn tanulmánya a terrorizmus 21. századi jelentésváltozásával foglalkozik, s a terrorizmust, mint rituális kommunikációt értelmezi. Vékony Dorottya diszkurzív módszertant alkalmazó tanulmánya azt vizsgálja, hogy hogyan jelennek meg a menekültek ellenségként Orbán Viktor miniszterelnök beszédeiben. Tábori Ferenc átfogó tanulmánya a magyar pártrendszer alakulását vizsgálja, méghozzá abból a szemszögből, hogy arra hogyan hatott a rendszerváltás utáni politikai kultúra. Izmini Richárd komplex munkája a hatalommegosztás hazai gyakorlatába vezet be bennünket a rendszerváltás utáni kormányzati rendszerek elemzésével. Girst Noémi írása a lengyel privatizációs tapasztalatokat, tendenciákat tárja az olvasók elé.

Minden leendő olvasónak jó szívvel ajánljuk e tanulmányokat, akik érdeklődnek a politikatudomány és az ahhoz kapcsolódó társadalomtudományok iránt.

2016 augusztusa

*A szerkesztő*

## A POLITIKATUDOMÁNYI SZEKCIÓ PROGRAMJA

9.45 – 11.15 NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI POLITIKA PANEL

VEZETŐ: ARATÓ KRISZTINA EGYETEMI DOCENS

Ujvári Anna (témavezető: Fleck Zoltán): *Az izraeli arabul beszélő kisebbség politikai preferenciái*

Király Zoé Adrienn (témavezető: Szabó Máté): *A terrorizmus mint rituális kommunikáció*

Braun András (témavezető: Navracsics Tibor): *Az európai integráció és regionális együttműködés kérdései a Nyugat-Balkánon*

11.30 – 13.00 POLITIKAELEMÉLET, DISKURZUS ÉS KULTÚRA PANEL

VEZETŐ: SZABÓ MÁTÉ EGYETEMI TANÁR

Flick László (témavezető: Karácsony András): *Politikai lojalitás*

Vékony Dorottya (témavezető: Szabó Márton): *A menekültek mint politikai ellenség Orbán Viktor beszédeiben*

Tábori Ferenc (témavezető: Bihari Mihály): *A magyar politikai kultúra hatása a magyar többpártrendszerre*

13-14 ÓRA EBÉDSZÜNET

14.00 - KÖZPOLITIKA ÉS POLITIKAI HATALOM PANEL

VEZETŐ: PESTI SÁNDOR HABIL. EGYETEMI DOCENS

Izmini Richárd (témavezető: Bihari Mihály): *A hatalommegosztás érvényesülése a magyar kormányzati rendszer egyes szintjein a rendszerváltás óta*

Horváth Anett (témavezető: Bihari Mihály): *A pártok gazdálkodásának átláthatósága vs. az információs szabadság érvényesülésnek megvalósulása*

Girst Noémi (témavezető: Bihari Mihály): *Privatizáció tervek és eredmények: a Tusk kormány privatizáció programja*

## I. NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI POLITIKAI PANEL

### UJVÁRI ANNA: AZ ISZRAELI ARABUL BESZÉLŐ KISEBBSÉG POLITIKAI PREFERENCIÁI

Jelen tanulmány az Izrael területén élő kisebbségek közül az arab anyanyelvűek politikai preferenciáival és lehetőségeivel foglalkozik. Itt és most nem tárgyalom a Nyugati part és a Gázai övezet területén élőkkel kapcsolatos kérdéseket. Arabul beszélő kisebbségről beszélek, szándékosan nem palesztinokról. Az itt élő arab anyanyelvűek közül több csoport sem nevezi magát palesztinnak, valamint ez az elnevezés az elmúlt évtizedekben vált széles körben használttá, Izrael alapításakor még nem volt az. A témát pedig lehetetlen feldolgozni anélkül, hogy beszéljünk dióhéjban a történeti háttérről is.

Az akkor a Török Birodalom részeként létező területre az 1880-as évektől kezdve érkeztek zsidó bevándorlók Európából. A birodalom felbomlásakor az akkor Palesztinának nevezett régió brit protektorátus lett, majd egy 1947-es ENSZ-határozatot követően alakult meg 1948-ban a zsidó állam, Izrael. Az azonnal kitörő háború miatt az arab lakosság nagy része elmenekült. A területen azóta sincs béke, de az ország politikai berendezkedése parlamentáris demokrácia, és az állam minden polgára azonos jogokkal rendelkezik. Az arab hivatalos nyelv.

Jelenleg, 2016-ban az ország több mint nyolcmillió lakosságának mintegy 21%-a arab, az ő 81%-uk muszlim, a többiek főleg keresztények.<sup>1</sup> Az arab lakosság integrációja látszólag egyre nagyobb mértékű, de erről és az integrálódás dilemmáiról még szó fog esni később.

1948-ban a területen élő arabul beszélő lakosság nem élt szervezett társadalomban. Nagyrészt falvakban éltek, melyek vezetését családok, klánok látták el. A falvakban, valamint a néhány városban és a sivatagban élők között nem volt kapcsolat. A nagycsaládok, az úgynevezett hamulák alkották a politikai közösségi élet alapját. A zsidókkal való szociális, gazdasági, politikai érintkezés is igen ritka volt.<sup>2</sup> Az 1966-ig működő katonai adminisztráció sem segítette az arabok beilleszkedését.

A rendszeres háborúk miatt ezek a törzsi közigazgatási egységek felborultak, átalakultak. Az első háború az 1948-as volt, Izrael létrejöttével egyidőben tört ki. Mint általában, az elit hagyta el elsőként a háborús övezetet, a vezetők elsőként mentek el. Az arab társadalom pedig háborúk nélkül, egyébként is meglehetősen széttagolt. A többség szunnita muszlim vallású. A Negev sivatag lakossága szinte kizárólag beduinokból állt, akik 41 különböző törzsből származtak, és klánok százaihoz tartoztak.<sup>3</sup> Drúzok jellemzően az északi ország részben élnek. Arámiak is élnek néhány ezren az országban, kisebb településeken. Többek között a Nyugati parton találunk arab keresztényeket, sok palesztin fennhatóság alatt álló városban is, például Betlehemben.

Az arabok és zsidók viszonyában a zsidó állami lét első évtizedeiben szinte teljes pszichológiai elkülönülésről beszélhetünk. Izrael (nagyon leegyszerűsítve) azért jött létre, hogy megoldja a zsidók problémáit, hazát adjon nekik, a huszadik századi Európa életveszélyes helyzeteiből megmentse őket. Izrael zsidó államként jött létre, a diaszpórában, vagyis szétszórásban, száműzetésben élő zsidóság kétezere éves vágyálmának teljesüléseként. (Nem a teljes zsidóság ért és értett egyet Izrael létevel, de ez egy másik téma.) Az állami lobogó, a himnusz, a postabélyegek, az újsághirdetések,

---

<sup>1</sup> BARD 2016.

<sup>2</sup> LUSTICK 1980. 50.

<sup>3</sup> LUSTICK 1980. 83.

törvények és adók, a házasodás és válás intézményei, az imaházak és minden más is a zsidóság igényeinek kiszolgálása érdekében jöttek létre. Mindezek nem az araboknak készültek, sőt, Izraelnek nem is volt stratégiája arra, hogy mihez fog kezdeni a területén élő arabokkal vagy más, vallási vagy etnikai kisebbségekkel. Az izraeli nem zsidó lakosok státuszát nem rögzítették hivatalos formában.<sup>4</sup>

Izraelt az Európából érkezett zsidók, askenáziak alapították, akik európai kulturális hátteret és európai politikai értékeket hoztak magukkal. Mindez nagyon távol állt az akkori Palesztinában élő arab lakosságtól. A területen a második világháború vége felé kezdődött csak az iparosítás. A Török Birodalom részeként itt törzsi társadalomban, valamint néhány városban éltek az emberek. Nem sokkal később kezdődött az arab országok zsidó lakosságának bevándorlása, vagyis a szefárdok (mizrahi) letelepedése, akik az arab kultúrát hozták magukkal. Érdekes, hogy az izraeli társadalom legmélyebb törésvonala a mai napig a szefárd-askenázi, nem pedig a zsidó-nem zsidó törésvonal.

Az arabokból tehát az első évtizedekben nem lett köztisztviselő vagy közalkalmazott, nem jelentek meg a hadsereg katonái között. Ma már egyébként az amúgy általánosan kötelező katonai szolgálatban önkéntesként részt vehetnek, és hagyományosan a drúzok részt is vesznek, de az arabok számára a katonai szolgálatot Izrael nem teszi kötelezővé.

Beszélhetünk tehát vallási, kulturális, nyelvi, szociális, pszichológiai elkülönülésről, ezek a feltételek pedig a politikai elkülönülést, sőt akár ellehetetlenülést hozzák magukkal.

Kezdetben az egyetlen izraeli párt, amelybe arabok is beléphettek, a Szovjetunió által támogatott izraeli kommunista párt volt. Társadalmi kapcsolatokat tudtak építeni, munkalehetőséghez jutottak, megismerkedhettek a modern zsidó életstílussal. Sovány vigasz volt ez azonban az intézményekhez való hozzáférés hiányának állapotában. Az országos szakszervezet, a Histadrut tagja például évtizedekig nem lehetett arab származású személy.

2016-ban természetesen sok minden másképp működik, mint ahogyan 1948-ban működött. A parlamentáris demokráciában mindenkinek van szavazati joga. Minden gyerek köteles iskolába járni. A szakszervezeti tagság már régóta lehetséges, a nyelvi akadályokat részben leküzdötték (minden zsidó iskolás tanul arabul és az arab iskolások tanulnak héberül), megindult az integrálódás, ma már vannak arab cionisták. Izrael néhány évtized után rájött, hogy jogokat és lehetőségeket kell adnia a kisebbségeinek, például a keresztényeknek is meg kell adnia a házasodás lehetőségét. Az ország minden lakója jogilag egyenértékű, de a különállás természetesen most is érezhető és látható.

A beilleszkedéssel kapcsolatos dilemma az, hogy az arab lakosság hogyan akar élni Izraelben, vagy akár Izraelen kívül. Egyénként mindenkinek azonosak a jogai, mindenki járhat iskolába, dolgozhat, szolgálhat a hadseregben, választhat és választható, házasodhat, gyerekeket nevelhet és így tovább. Aki ezt arabként Izraelben teszi, az az állam azonos jogú polgáraként, önmagában ugyanazokat a jogokat élvezzi, mint a többségi zsidóság. Azonban mégsem tartozik a többségi társadalomhoz, és azzal, hogy „beilleszkedett” a zsidók közé, kvázi lemond arról, hogy ő egy nép tagjaként, palesztinként, drúzként stb. nyilvánuljon meg.

A politikai szférát ma is leginkább a zsidók intézményei, pártjai közötti rivalizálás uralja. Az arabok főleg a zsidó szférán belül kénytelenek becsatornázni az érdekeiket. Arabok mindig is voltak az izraeli parlamentben, a Knesszetben, de a lehetséges arab jelölteket hagyományosan a Munkapárt szívta fel.

---

<sup>4</sup> LUSTICK 1980. 36.

Az izraeli arab politika két fő forrásból táplálkozik: az egyik egy nemzeti politikai diskurzus, mely történetileg kívánja igazolni a palesztinok mint nép létét Izraelben, a másik pedig az iszlámista ideológia mint társadalmi és politikai mozgalom. Jellemzően az első sokkal nagyobb a hangsúly, a politika tipikusan nem vallási alapon nyilvánul meg, többek között azért is, mert az izraeli arabok egy része nem muszlim vallású.

Már szó volt arról, hogy ha valaki, egy izraeli arab gyakorlatilag gazdaságilag integrálódik az izraeli társadalomba, tulajdonképpen lemond a nacionalista követeléseiről. Ezért az a fajta „palesztin hazafiság”, ami az Izrael megalakulását követő évtizedeket, a nagy háborúk utáni időszakot jellemezte, sokban változik, alakul, finomodik. Az izraeli arabok helyzetét nem lehet kizárólag a konfliktuson keresztül megérteni. A mindennapok realisztikus kérdései igenis elkezdtek a nyilvánosság előtt is fontossá válni, sokaknak fontosabbakká, mint a nemzeti törekvések, ez pedig a politikai életben is megjelenik.

A már említett kommunista párt, a Hadash volt az első, amiben megjelent a zsidó-arab együttműködés.<sup>5</sup> Az első között hirdették a konfliktus kétállami megoldásának szükségességét. Szavazói főleg szekuláris vagy keresztény középosztálybeli arabokból álltak, valamint néhány ezer szélsőbaloldali zsidóból. Egészen 1984-ig a Hadash szívta fel az arab szavazók érdekeit. A nyolcvanas évek elején alakult meg a Progresszív Lista a Békéért (PLP) arab-zsidó párt több párt és mozgalom összefogásából, és az 1984-es választásokon két helyet is szereztek a Knesszetben.<sup>6</sup>

A Hadash elsődleges céljai közé tartozott az izraeli zsidóktól tapasztalt diszkrimináció kritizálása és az állampolgárság iránti törekvés kérdésének napirenden tartása. A PLP viszont tisztán palesztin nacionalista platformként jött létre. A Hadashsal szemben már nem a szovjet irányítású kommunista témákat tartotta napirenden, hanem jogokat kért és fellépett a zsidó állam kizárólagosan zsidó karaktere ellen. Bár a PLP nem lett vezető erő az izraeli arab politikai életben, kihívásokat adott a zsidó államnak és másokat is ösztönzött a nacionalista fellépésre, többek közt a Hadasht is.

Az 1987-ben alakult Demokratikus Arab Párt, a DAP új témákat hozott be a közéletbe. Egyrészt kihívást jelentett a tradicionális arab elitnek, mely érdekeit főleg a zsidó pártokon keresztül csatornáztatta be, elsősorban a Munkapártba. Másrészt az addig egyik párt által sem képviselt arab tradicionális szektor szavazóit szerezte meg. Ezzel a két párttal, a PLP és a DAP versengésével kezdődött az arab pártok tényerése és a fragmentáció az elitek között. A politikai viszonyokat később az első intifáda, majd az oszlói szerződések aláírása rendezte át. Legközelebb az 1996-os választásokon jelentek meg új, az arabok érdekeit képviselő pártok, mint az Egyesített Arab Lista, és itt oszlott háromfelé a politikai mező kommunista, nacionalista és iszlámista pártokra.

Annak ellenére, hogy egyre több arab párt alakult, akik képviselni tudták az arab lakosságot, ezek után is az arab szavazók körülbelül 10%-át Munkapárt, Likud és Meretz pártok szívják fel. Sőt, a választásokon még az ultraortodox zsidó Sasz párt is szerez arab szavazatokat.

Önkormányzati szinten is kialakulni látszik egy új elit. A családok, klánok által irányított falvak képe helyett ma már a modern politikát látjuk, ahol fontos az átláthatóság, a politikusok reformokban gondolkodnak. A családok által uralt politikai terep helyett ideológiai törésvonalakról kezdetünk beszélni. A szavazók tehát most már az ideológiák mentén is széthúznak. Gyakorlatilag ugyanúgy, ahogyan a többségi zsidó

---

<sup>5</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Hadash> (2016.05.10.)

<sup>6</sup> JAMAL 2011.



társadalomban is történik, hiszen ott is léteznek ideológiai pártok, valamint lényeges társadalmi törésvonal a vallásos-szekuláris ellentét.

Ma már az arab NGO-k, nem-kormányzati szervezetek szerepe is növekszik Izraelben. Térnyerésük a nyolcvanas évek második felében kezdődött. Olyan gyakorlatias, a mindennapi életet érintő kérdésekkel foglalkoznak, mint várostervezés, egészségügy, oktatás, jogok, média, emberi jogi monitoring. Azok a szervezetek, melyek elkötelezték magukat egy-egy ideológiai irányvonal mellett, képesek pártokba is becsatornázni az érdekeiket.

Mivel ezeknek az új szervezeteknek be kell illeszkedni a demokratikus politikai viszonyok közé, tagjainak, a politikusoknak új játékszabályokat kell megtanulniuk: a demokratikus, versenyen alapuló mobilitás szabályait a patriarchális, tradicionális családi, klánok uralta politikai rendszer helyett.

Az arab knesszet-képviselők helyzete valamilyen szempontból szimbolikus, nem jellemző, hogy nagy lenne a befolyásuk a parlamentben. Jellemzően nem ők a bizottsági elnökök, és nem lesz belőlük miniszter. Ugyanakkor a jelenlétükkel legitimálják a zsidó állam demokratikus rendszerét. Mivel a zsidó többség mellett arabok is ülnek a parlamentben, nem állítható, hogy Izrael etnikai állam, mely csak a zsidóknak ad jogokat és lehetőségeket. És mivel az arab képviselői poszt nem jár nagy befolyással, ezt a hiányt érthető módon sokszor radikalizmussal ellensúlyozzák.

1948-2009 között összesen három arab nő került be az izraeli parlamentbe.<sup>7</sup> Az első kettő zsidó pártokon keresztül, a harmadik pedig a Balad arab párt által megszabott kötelező női kvóta miatt. Az önkormányzati politizálásban a nők szintén alulreprezentáltak. Nemcsak a politikai, hanem a társadalmi szerepük is marginális. A politikai és társadalmi struktúra egyértelműen patriarchális. A kevés nő a politikában nem csinál nyarat, és nem járul hozzá például a viselkedésminták finomításához, ahogyan azt európai országokban megfigyelhetjük.

Egy 2012-es tanulmány szerint, mely az izraeli arabok döntéshozatali rendszerekben való részvételéről szól, az arab kisebbség „inkább lenne igazgatótanácsi tag, mint csendes részvényes”. Vagyis aktívan szeretnének részt venni a politikában, és amíg ez a kívánságuk nem valósul meg, addig azt gondolják, hogy a szavazatuk értéktelen, következésképpen nagyon kevesen mennek el szavazni. A szavazási hajlandóság visszaesett 53 százalékra az egy évtizeddel korábbi 75-ről, ez a többségi társadalom 65%-ával összehasonlítva is kevés.<sup>8</sup>

Korábban tehát az arab szavazók nagyobb hajlandóságot mutattak a részvételre, mint a többiek. A szavazóképeseeknek csak 17%-a az, aki ideológiai okokból nem járul az urnához. A tanulmány szerint a visszaesés fő oka pedig az izraeli politikának az a vonása, hogy az arab pártokat ugyan nem deklaráltan, de nyilvánvalóan nem tekintik lehetséges koalíciós partnernek. A szerző szerint ez, mármint az arab politikusok ilyen módon való marginalizálása egy szándékos törekvés az izraeli zsidó politikusok részéről.

Szintén megnehezíti az arab Knesszet-képviselők munkáját az az ambivalencia, hogy Izraelben, a parlamentben dolgoznak, mégis legszívesebben támogatnák a Gázai övezet és a Nyugati part arab lakosságát. Az ezekkel a területekkel kapcsolatos döntéshozatalban nagyon kevés a befolyásuk. Megemlítendő, hogy a 2015-ös választásokon Izrael kizárt az indulásból két olyan arab képviselőjelöltet, akik Izrael-ellenes kampányt folytatnak. Az izraeli parlamentben nem lehet a zsidó állam ellen beszélni.

---

<sup>7</sup> JAMAL 2011.

<sup>8</sup> DARAWSHE 2013.

Izraelben a legutóbbi általános parlamenti választásokat 2015. tavaszán tartották. Ekkor a parlamenti küszöb valamivel magasabb volt, mint a korábbi választásokon (3,25%-ra emelték), és ez arra készítette az arab pártokat, hogy Izrael történetében először összefogjanak és egy közös listán induljanak (Joint List, JL). A szekuláris nacionalista, a kommunista és az iszlámista pártok komoly kompromisszumokat kötöttek meg a lista felállítása érdekében.<sup>9</sup>

A stratégia sikeresnek bizonyult, a kompromisszum pedig hasznosnak. A megelőző, 2013- as választásokon az arab pártok összesen 349.000 szavazatot kaptak, ehhez képest 2015-ben 27,3%-kal többet, 444.000-t. Az izraeli arabok 82%-a a JL-re szavazott. Zsidó pártokra már egyre kevesebben szavaznak, ezek a pártok egyre kevesebbet is kampányolnak arabok lakta településeken. Az arab szavazási hajlandóság ismét emelkedett, ezúttal 63,5%-ra<sup>10</sup>. A Knesszetbe tizenhárom képviselő került be a JL jelöltjei közül, ezzel hihetetlen módon a harmadik legnagyobb frakciót alkotva. Az egyéb pártokból bekerült képviselőkkel együtt tizenhét arab képviselőt szavaztak be a százhusz tagú parlamentbe.<sup>11</sup>

Az izraeli arabok integrációja tehát növekedni látszik amellet, hogy a Gázai övezet és a Nyugati part helyzete máig sem tisztázott és gyakorlatilag állandó háborús helyzet jellemzi a területeket. Az izraeli arabok helyzete ambivalens, miszerint Izraelben sokkal nagyobb biztonságot, munkahelyeket, gazdasági előnyöket és a mindennapi életben szabadságot találnak, mintha a Gázai övezetben vagy a Nyugati parton élnének, viszont nyilvánvalóan sorsközösséget és szolidaritást éreznek a területeken élő arabokkal. Az, hogy egy Izraelben élő arab cionistának vallja magát, azaz szereti és támogatja Izraelt, ma már nem számít furcsának. Az izraeli arabok és az izraeli politika is láthatóan azt támogatja, hogy az ott élő arabok integrálódjanak a társadalomba, és így a politikai életbe is. A gazdasági előnyök megléte (stabil munkahelyek, nyugdíj, vállalkozás szabadsága, és a többi) láthatóan arra vezet, hogy pragmatikus politikai kultúra alakuljon ki az izraeli arabok körében is. Nem szabad persze megfeledkeznünk az iszlámista politikusokról, azokról sem, akik izraeli arabként akár egyenesen Izrael elpusztítására szólítanak fel. Így az integráció és a közös politikai fellépés lassú folyamat, melyet Izrael árgus szemekkel figyel, és saját érdekei szerint igyekszik befolyásolni is.

### Felhasznált irodalom

BARD, Mitchell: Israeli Arabs: *Status of Arabs in Israel*. [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society\\_&\\_Culture/arabstat.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society_&_Culture/arabstat.html) (2016.05.10.)

DARAWSHE, Mohammad: *Why don't the Arabs of Israel vote more?* Fathom, 2013.tavasz. <http://fathomjournal.org/why-dont-the-arabs-of-israel-vote-more/> (2016.05.10.) <https://en.wikipedia.org/wiki/Hadash> (2016.05.10.)

Israel elections. <http://www.jpost.com/Israel-Elections/Arab-sector-turnout-for-recent-elections-reached-635-percent-polling-data-shows-394878> (2016.05.10.)

---

<sup>9</sup> MUNAYYER, 2015.

<sup>10</sup> Israel elections, 2015

<sup>11</sup> LEWIS, 2015.

JAMAL, Amal: *Arab Minority Nationalism in Israel. The Politics of Indigeneity*. Routledge, 2011.

LEWIS, Avi: *All 120 incoming Knesset members*. 2015. március 19. <http://www.timesofisrael.com/by-the-lists-all-120-incoming-knesset-members/> (2016.05.10.)

LUSTICK, Ian: *Arabs in Israel. Israel's Control of a National Minority*. University of Texas Press, Austin and London, 1980.

MUNAYYER, Yousef: *A new role for Palestinian citizens in Israel's election*. 2015 március 11. <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/03/11/a-new-role-for-palestinian-citizens-in-israels-election/> (2016.05.10.)

# KIRÁLY ZOÉ ADRIENN: A TERRORIZMUS MÉDIAINTERPRETÁCIÓJA ÉS A TERRORISTA SZERVEZETEK MÉDIAHASZNÁLATÁNAK VÁLTOZÁSA A DIGITÁLIS KORBAN

## 1. Bevezetés

„Qui desirat pacem, praeparat bellum!”  
(Aki békét óhajt, készüljön a háborúra.)  
/Vegetius/

A XXI. század elejének egyik legnagyobb biztonságpolitikai kihívását az Egyesült Államok és az Európai Unió szempontjából a radikális iszlám terrorizmus térhódítása jelenti. Jelen tanulmány kiindulópontja, hogy a globalizált és interdependensé váló mediatizált külpolitikai közegben a terrorista akciók szimbolikus értékű agresszióként aposztrofálhatók, a támadások egész társadalmak, kultúrák és politikai berendezkedések számára hordoznak üzenetet, az erőszakos cselekmények félelemkeltésre irányuló hatásfoka a korábbi trendekhez képest sokszorosára nőtt.

A terrorizmus jelenségének vizsgálatához szükséges feltérképezni a nyugati országok médiaipar által teremtett kommunikációs közegét, melynek alapmintáit és mechanizmusait - lokális eltérésekkel - sikerrel alkalmazták az iszlamizációs trendek által meghatározott - közel-keleti bázisú - terrorizmus meghatározó szereplői.

Jelenleg a negyedik generációs vagy más néven aszimmetrikus hadviselés korát éljük, az állami szereplők által dominált klasszikus háborúk – melyeket hagyományos fegyvernemekkel vívnak meg azonosítható kombattánsok részvételével – háttérbe szorulnak. Minden háború végső soron az értékválasztások egymásnak feszülő, diplomáciai eszközökkel fel nem oldható ellentétből fakad. A harc a szimbolikus erőterekben legalább olyan jelentőségű a terrorizmus elleni háborúban a helyes taktika megválasztása, a célpontok lokalizálása és az ellenséges elemek likvidálása. A nyugati országok szempontjából a küzdelem pozitív kimeneteléhez alapvető szükségszerűség az ellenfél által használt szimbólumok feltérképezése és a véleményformálók befolyásának minimálissá redukálása.

Mindezen lépéseket mindazonáltal olyan keretrendszerben szükséges megtennie a demokratikus döntéshozóknak, hogy a döntések ne legyenek alkalmasak az iszlám világ nem fundamentalista elemei elleni erőszakhullám kiváltására. A mozgástér jelenleg is nagyon szűk, a megfelelő kommunikációs stratégiának illeszkednie kell diverz világunk igényeihez és emellett alkalmasnak kell lennie a radikális iszlám propagandaterjesztésének visszaszorítására.

A média ereje a közösségi tudatformáláson alapul és ez az erő táplálja a kulturális törésvonalak mentén évezredek óta fennálló ellentéteteket. A biztonságpolitika leghangsúlyosabb kérdésévé pedig az válik, hogy vajon milyen eszközökkel lehetséges az erőszakot alkalmazó radikális iszlám terrorizmust visszaszorítani és továbbterjedését megakadályozni.

## 2. Fogalom meghatározási kísérletek

A radikális iszlám által fenyegetett országok közös védelmi fellépésének egyik legnagyobb akadálya, hogy az együttműködésben résztvevő felek nem találnak egy olyan közös terrorizmus definíciót, melynek elfogadásával egy lehetséges nemzetközi

szerződés ratifikálását követően hathatósan tudnának fellépni a terrorizmussal szemben. 2016 tavaszán a török kormány Európai Unióval folytatott tárgyalásai során is jelentőssé vált a kurd szeparatisták kombattáns státusával kapcsolatos minősítési diszkrepancia, akik török álláspont alapján terroristának minősülnek, hiszen politikai céljaik elérése érdekében folyamatosan támadják a török kormányzati célpontokat, ellenben nyugati érdekeknek megfelelően az Iszlám Állam terjedésének visszaszorításában katonai részvételük elengedhetetlen illetve nagy létszámukból adódóan nemzeti otthonért való függetlenedési küzdelmük támogatandó célnak minősül.

Az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által használt definíció szerint a terrorizmus: „Előre megfontolt, politikailag motivált erőszak, amelyet nemzetközi csoportok vagy titkos ügynökök követnek el, nem harcoló célpontok ellen, többnyire azért, hogy befolyást gyakoroljanak adott közösségre” (TÁLAS 2006. 66.). Ez a meghatározás a terrorista cselekmények politikai jellegét hangsúlyozza ellentétben a Szövetségi Nyomozó Hatóság (FBI) definíciójával, amely a lélektani elemre helyezi a hangsúlyt. Ebben a megfogalmazásban a terrorizmus nem más, mint „Erő vagy erőszak törvénytelen alkalmazása személyek vagy tulajdon ellen, egy kormány, a civil lakosság vagy annak bármely szegmense megfélemlítésének vagy kényszerítésének céljából politikailag vagy társadalmi célok előmozdítása érdekében” (TÁLAS 2006. 66.).<sup>1</sup>

A fenti megfogalmazásokhoz képest a hadügyi definíció a társadalmak elleni támadásra helyezi a hangsúlyt. Az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumának megfogalmazása szerint a terrorizmus nem más, mint „Erő vagy erőszak törvénytelen alkalmazás - vagy azzal való fenyegetés - egyén vagy tulajdon ellen, kormányok vagy társadalmak kényszerítése vagy megfélemlítése, gyakran politikai, vallási vagy ideológiai célok elérése érdekében” (TÁLAS 2006. 66.).<sup>2</sup>

A három definíció hangsúlyeltolódásaiából is kirajzolódik, hogy a terrorizmus jelenségének társadalomtudományi egyöntetűen elfogadható egzakt meghatározása nagy nehézségekbe ütközik, amely hozzájárul ahhoz, hogy a politikai érdekkülönbségekkel terhelt nemzetközi konferenciákon a résztvevő felek nem tudnak a jelenség meghatározásában megállapodni. Ebből következően rész megoldások mentén minden katonai és politikai tömb a saját érdekeinek megfelelően, plasztikus keretek között határozza meg kit tekint terroristának.

### 3. Analitikai megközelítés: a terrorizmus hullámelmélete

Az egységes definíciót nélkülöző terrorizmus vizsgálatának második lépése, hogy történelmi perspektívába helyezzük a jelenséget. A terrorizmus nem korunk politikai és

---

<sup>1</sup> Jelen tanulmányban ezt a definíciót alkalmazom, mert a médiahasználat és a szimbolikus kommunikáció szempontjából ez a definíció vág leginkább a témába.

<sup>2</sup> A magyar Büntető Törvénykönyv, (2012. évi C. törvény) a harmincadik fejezetben – a közrend elleni és nem a háborús bűncselekmények között – a következőképpen fogalmazza meg a terrorcselekményt:

314. § (1) Aki abból a célból, hogy

a) állami szervet, más államot vagy nemzetközi szervezetet arra kényszerítsen, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön,

b) a lakosságot megfélemlítse,

c) más állam alkotmányos, társadalmi vagy gazdasági rendjét megváltoztassa vagy megzavarja, illetve nemzetközi szervezet működését megzavarja,

a (4) bekezdésben meghatározott személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekményt követ el, büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő. [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200100.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV) (2016.06.09.)

katonai terméke, az ókortól datálhatóan jelen van, de globális jelentőségre a XX. század második felétől kezdődően tett szert.

A terrorcselekmények terjedése három fő hullámra oszthatók fel a második világháború végét követően. Az első hullám – mely egyben az aszimmetrikus hadviselés erőteljes térhódítását is jelenti – 1945 és 1968 közé tehető.<sup>3</sup> A korszak fő jellemzője, hogy terrorcselekmények döntő többsége az ázsiai és afrikai országok nemzeti függetlenségi és önrendelkezési mozgalmi céljainak elérését szolgálják (ethnic separatism), a támadások pedig főként a gyarmati birodalmak ellenőrzését megtestesítő kormányzati célpontokhoz kapcsolódnak.<sup>4</sup> (SHUGHART 2006. 13.).

A második hullám (left-wing terrorism) 1968. július 22-től számítható, amikor a Palesztin Felszabadítási Front tagjai eltérítik az EL-AL Rómából Tel-Avivba tartó járatát. Az hidegháború végéig tartó időszakban a marxista ideológiai alapokon nyugvó mozgalmak terrorcselekményei a meghatározók, a PSZF esernyőszerzetként nyújtott ideológiai, taktikai, finanszírozási háttérbázist a különböző kontinensek terrorszervezeti számára (SHUGHART 2006. 24.).<sup>5</sup>

A harmadik hullám (islamist terrorism) kezdete az 1990-es évek elejére tehető, a hidegháború végével a jórészt marxista ideológiájú szervezetek a Szovjetunió szétesésével következtében támogatás híján megszűntek, majd egy rövid lappangási időszak kezdődött, melynek során a liberális demokrácia győzelmét és Fukuyamai történelem végét predesztinálták a gondolkodók. A biztonságpolitikai szakértők nagy része attól tartott, hogy az ellenőrizetlen urántöltetek kerülhetnek szélsőséges radikális csoportok kezébe, ezért az elhárítási tevékenységet elsősorban az ún. „koszos bombákkal” (dirty bombs) elkövethető terrorcselekmények megakadályozására koncentrált. Jelenkorunk terrorcselekményei tehát ebben a harmadik hullámban helyezkednek el, a marxista ideológiát pedig felváltotta az iszlám fundamentalizmus (SHUGHART 2006. 38.).

A 2000-es évek fő esernyőszerzetét és franchise brandjét az al-Kaida jelentette, vezetőjének 2011. május 2-án bekövetkezett likvidálását követően a szervezet elkülönült csoportjainak – különösen a jemeni és az iraki csoportnak a megerősödése – életre hívta az Iszlám Államot, amelyek nagyhatású akciókat hajtanak végre Európa területén 2015. november 15-én Párizsban és 2016. március 22-én Brüsszelben.

Az Iszlám Állam globális terrorizmus allokációja szempontjából az Al-Kaida örököse, a két szunnita terrorszervezet egymás riválisa, mivel a politikai erőforrások harca a terrorizmus piacán is működik, így bár célkitűzéseik azonosak, folyamatosan harcban állnak egymással, a más terrorszervezetekkel való együttműködés vezetéséért. A párharc jelenlegi állása alapján az Iszlám Állam nyerésre áll, mind a nigériai Boko Haram, mind a tunéziai Ansar al-Sharia szakított az al-Kaidával és az Iszlám Állam szolgálatára esküdött fel.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Aszimmetrikus hadviselés alatt azt értjük, hogy az egymással szembenálló felek pozíciói nem szimmetrikusak, tehát egy állami szereplővel szemben egy nem állami szereplő áll, hanem egy terrorcsoport áll.

<sup>4</sup> A korszak egyik legnagyobb terrortámadására 1945. május 8-án kerül sor Algéria Setif nevű városának, ahol a francia megszállók („pied noirs” – „feketelábúak”) Franciaország megszállásának megszűnését ünnepelték. A támadás az algériai szabadságharc kezdetét is jelenti, amely 1962. június 3-án ért véget, Algéria függetlenségének Franciaország általi elismerésével.

<sup>5</sup> Ilyen terrorszervezetek különösen a Vörös Hadsereg Frakció, Vörös Brigádok, dél-amerikai baloldali narkóterrorizmushoz köthető csoportok és a PFSZ közel keleti szatellit csoportjai.

<sup>6</sup> <http://www.ibtimes.co.uk/nigeria-boko-haram-terror-strategy-splits-group-between-al-qaeda-isis-1544133> (2016.06.09.)

#### 4. Az iszlám, mint alternatíva?

A legutóbbi brüsszeli események is rávilágítottak arra a problematikára, hogy a terrorcselekmények elkövetői főként a nyugati országokban született és szocializálódott, személyek követik el, akik azonban nem képesek a nyugati társadalmakba beilleszkedni, normáit elfogadni, ezért a liberális demokráciával versengő, számukra alternatívát nyújtó „iszlámot” választják (ROSTOVÁNYI 1983. 13.).

Oliver Roy meglátása alapján a terrorcselekmények azonban egy generációs lázadás részei, az elkövetők a saját személyes lázadásuk kifejeződéséhez keresnek terepet és ezt a dzsihádzmusban megtalálják, a terrorcselekmények sűrűsödése nem szükségszerűen a lakosság radikalizálódásának eredménye (ROY 2016.).<sup>7</sup>

Felmerül a kérdés, hogy a fanatikus iszlám tanainak terjedése a huntingtoni civilizációk harcának bizonyítéka, ebből következően vallási alapú kibékíthetetlen ellentét van a zsidó-keresztény kultúrkör országai és az iszlám világ között vagy a terroristák az iszlámot, mint totális értékrendet eltorzítva használják politikai céljaik elérése érdekében és morális ellentét nem feszül a kulturális tömbök között.

Shmuel Bar izraeli elemző szerint közvetlen kapcsolat van az iszlám vallás és a terrorizmus között. „A modern iszlámista terrorizmus a XX. századi iszlám fundamentalizmus természetes következménye. Az „Iszlám mozgalom” az arab világban és az angolok által igazgatott Indiában alakult ki válaszképp a muszlim társadalom rettenetes állapotára: szociális igazságtalanság, a hagyományos értékek elutasítása, és a külföldi uralom és kultúra elfogadása. Ez a mozgalom azt állítja, hogy a modern muszlim társadalmak azért nem funkcionálnak mivel letértek az „egyenes útról” (as-sirat al-mustaqim), és minden bajra a megoldás az eredeti iszlámra való visszatérés. A problémák mind társadalmi, mind politikai eredetűek: egyenlőtlenség, korrupció, és elnyomás. De ugyanakkor a tradicionális Iszlámban – és ez az iszlámista fundamentalisták világnézete – a politika és a vallás nincs szétválasztva. Alapvetően az Iszlám mind vallás mind kormány (regime) (din wa-dawla), és minden emberi tevékenység felett uralkodik. Bármilyen legyen a probléma, mindig is „Az Iszlám a megoldás” (BAR 2004.).

Fischl Vilmos - véleményemmel egyezően - azon az állásponton áll, hogy az iszlám alapvetően egy békeszerető vallás és a vallás tanításai és a terrorcselekmények között nincs közvetlen kapcsolat (FISCHL 2011). Az értékrendszerek között fennálló ellentétek vallási alapra terelése alapvetően elhibázott lépés lenne a nyugati döntéshozók szempontjából.

Alapvető fontosságú annak megértése, hogy az iszlám a maga totalitásában nem vallásként jelenti a terrorizmus forrását és alapját. A dzsihádzmus felé forduló, radikalizálódó – főként etnikai kisebbséghez tartozó – európai fiatalok szempontjából a szociális feszültségekkel terhelt, individuális kríziseikre kétfajta versengő életszemlélet nyújt alternatívát. Választhatják a demokrácia értékrendszerén és az emberjogi rezsimen alapuló nyugati asszimilációt - annak defektusai elfogadásával együtt - vagy fordulhatnak iszlám békés életszemléletét eltorzító fundamentalizmus felé, amely büszkeséget, erőt és

---

<sup>7</sup> „A francia tévévitákban és a lapok hasábjain két álláspont csap össze. Az egyik szerint civilizációs háború folyik, s a fiatal muzulmánok lázadása annak a bizonyítéka, hogy az iszlám nem képes addig integrálódni Európában, amíg egy teológiai reform nem iktatja ki a Koránból a felhívást a dzsihádra, a szent háborúra. A másik szerint a gyarmatosítás utáni szenvedésről van szó, a muzulmán fiatalok a palesztinok igazságáért harcolnak, elutasítják a nyugati fellépést a Közel-Keleten, egy rasszista és iszlámellenes francia társadalom áldozatai, s amíg nem oldódik meg az izraeli-palesztin konfliktus, lázadni fognak.”

<http://kitekinto.hu/europa/2015/11/24/a-franciaorszagi-terrorizmus-egy-generacios-lazadas/>  
(2016.06.09.)

önbecsülést propagál, az arab aranykor visszatérével egyidejűleg, mindazonáltal terrorista cselekedetek végrehajtásában kiteljesedik ki.

A demokratikus rendszerek feladata, hogy saját értékrendszerét megvédve és kommunikálva megakadályozza az iszlám fundamentalizmus erősödését és térhódítását a felnövekvő generációk körében. A védelmi lépéseket a szimbolikus kommunikáció térében kell megtenni, mert az interdependens médiavilág romboló hatásmechanizmusai legalább olyan nagy fenyegetést jelentenek, mint a hadászat fizikai fegyverzetei.

## **5. Erőszak, mint szimbolikus kommunikáció?**

A telekommunikáció XX. századi robbanása a terroristák akcióinak hatásmechanizmusát, célpontválasztási stratégiáját is alapvetően megváltoztatta. Leszögezendő, hogy a média és a terrorizmus kapcsolatát két olyan kultúrkör dichotómiájában jelenik meg, amelyek egymásnak - álláspontom szerint - évezredek óta természetes versenytársai. Mind a zsidó-keresztény alapokon nyugvó nyugati világnézet, mind az iszlám meghatározottságú arab világnézet monoteista, expanzív töltetű. Ebből következően nagy nehézségekbe ütközik, hogy a Nyugat által demokrácia importtal terjesztett, emberjogi alapokon álló világrend elfogadásra találjon az arab tavasz eseményeit követően fokozottan iszlamizálódó közéleti térségben.

A konfliktus valódi forrása, hogy a két térség értékrendszerének összeegyeztethetlenségében rejlik és mindkét kulturális tömb vindikálja magának a jogot a morális szupremácia hirdetésére, ennek következtében a szembenállás permanens. Mindkét tábor fő célja saját értékeinek a másikkal történő elfogadtatása, e folyamat instrumentális eszköze és közege: a média. A terrorszervezetek médiával kapcsolatos szimbiotikus viszonya ebbe a kulturális közegbe ágyazódik. A sajtó tehát nem pusztán azért szükséges a terrorszervezetek számára, mert megfélemlíthetik ellenfeleiket, hanem mert propagálhatják és közvetíthetik értékválasztásaikat.

James Carney amerikai kommunikációelméleti teoretikus az értékek közvetítésének szempontjából két modellt állított fel. A transzmissziós modellben a kommunikáció közvetítésnek tekintendő, a média feladata az információ és üzenet szállítása és átadása a befogadó részére (transmitted messages). Ezzel szemben a rituális modellben az üzenet nem az infokommunikációs ipar – hírértékkel rendelkező – áruja, hanem részvételre (association with the messages), a közös hit és eszmerendszer birtoklására és az abban való részesedésre lehetőséget biztosító rítus (CARNEY 1983. 15.)

A rítus durkheimi fogalmának alapvető funkciója a társadalom megerősítése akár negatív értelemben vallási tilalmak – önmegtartóztatás és aszkézis formájában – mind pozitív megerősítő formában, vallási ünnepek alkalmával, melyek lehetőséget adnak az érzelmileg felfokozott állapotok kollektív átéléshez (BARTHA 2012. 95.)

A neodurkheimi megközelítés szerint - mely a habermasi nyilvánosságparadigma kritikájának tekinthető - a rítus olyan „kollektív szimbolikus ceremoniális forma, amelynek segítségével a közösség a káoszból rendet teremt, és az értékek konstrukciója során nemcsak kifejezi érdekeit, igényeit és vágyait, de fel is ismeri bennük saját magát, és morálisan azonosul is azokkal” (CSÁSZI 2001.).

Amennyiben a terrorcselekményeket és a médiarítusokat a neodurkheimi társadalomelmélet kereti között értelmezzük, akkor a médiaesemények pozitív rítusoknak tekinthetők, mivel megerősítik a társadalmi integritást és szolidaritást. A terrorcselekményeket azonban ún. elbizonytalanító ellenrítusként értelmezhetők, mivel céljuk az adott közösség számára fontos alapértékek lerombolása a pozitív és a negatív rítusok megerősítésre irányuló szándék nélkül. „A terror hatásmechanizmusának lényege



a kollektív részesedés a társadalom értékrendjének kétségbevonásában” (SZABÓ 2009. 170.).

## 6. Szívek és elmék megnyerése: az ISIS és az al-Kaida médiastratégiája

A terroristaszervezetek médiaorientált stratégiájának sikeressége szorosan kapcsolódik a tömegkommunikáció meggyőző erejének eredményességétől, melynek hatásfokát számos elmélet igyekszik feltérképezni.<sup>8</sup>

Miközben az „infotainment” igényeinek kiszolgálásán alapuló kommunikációs ipar a világot globális faluvá zsugorította, felgyorsította és koncentráltta, világunk leszakadó térségei lakóinak relatív szegénységtudata - a folyamatos információáramlásnak és a nyugati világ kultúrdömpingjének, gazdagságának, életérzésének folyamatos érzékelése következtében - abszolút depriváltság és kiszolgáltatottság érzetévé vált, a szociális feszültségek a létbiztonságban élő fejlett térségek és a harmadik világ között exponenciálisan megnövekedtek.<sup>9</sup>

A telekommunikációs szektor interdependensé válása – természetesen a „glokalizációs” hatások figyelembevételével – a legújabb kori terrorizmus médiahasználatát is átalakította.<sup>10</sup> Gerbner már az 1950-es években felismerte a média gazdaságának és műsordiverzifikációs trendjeinek koncentrációját, a különböző médiaterületek közötti fúziós folyamatokat, a média vélemény és nézetrendszer unifikálását valamint - véleményem szerint legfontosabb jellemzőjét - a média exponenciális mértékű életritmus gyorsító hatását (GERBNER 2000. 19.)

Az akcelerációs hatások következtében a terrorszervezetek médiastratégiájának is szükségszerűen adaptálódniuk kell az új viszonyokhoz. Wiewiorka - Ezensberger nyomán - megállapította, hogy az 1960-as években tapasztalható terrorizmushoz képest az iszlám korszak elkövetői „annak a globalizált világnak a tiszta produktumai, amely ellen harcolnak” (WIEVIORKA 2007. 98.). A klasszikus terrorizmus a szeptember 11-i események időpontjában lépett a globális terrorizmus állapotába, a „két korszak elkövetőinek összehasonlítva megállapítható, hogy nemcsak a technikai felkészültségükben eredményeképpen követettek el jelentős mértékben nagyobb horderejű cselekményeket, de a médiahasználat hatékonyságában is meghaladták elődjeiket (WIEVIORKA 2007. 98.).

A harmadik hullámos iszlám terrorizmus két fő franchise szervezetének médiastratégiája is eltérő jegyeket mutat, az ISIS és az al-Kaida médiahasználatának fő különbségét azonban nem a két szervezet üzeneteinek és céljainak tartalmi különbsége jelenti. Médiatematizáció szempontjából mindkét szervezet azonos eszmei alapon áll,

---

<sup>8</sup>Wiewiorka elmélete szerint a terrorszervezetek négy stratégiát követhetnek a média viszonylatában. Egyrészt tanúsíthatnak, teljes közömbössége a közvetítő közeg felé, ebben az esetben az áldozaton kívül nem akarnak mást megrémíteni. A második stratégia alapján viszonylagos közömbösséggel tekintenek a médiára, mivel alternatív üzenetközvetítő csatornáik birtokában nem érdekeltek a tömegkommunikáció termékévé válni. Harmadrészt - és ez a leggyakoribb - instrumentális és szimbiotikus viszonyt ápolnak a médiával, felhasználják videóik, akcióik terjesztésére, erőfeszítéseik bemutatására felhasználják a tömegkommunikáció erőforrásait. A negyedik esetben a totális törés technikáját alkalmazzák, a médiára, mint ellenségre tekintenek, képviselőit ugyanúgy meg akarják büntetni és el akarják pusztítani, mint a megfélemlíteni választott közösség tagjait (TÁLAS 2006. 117.).

<sup>9</sup> Az „infotainment” kifejezés az information és az entertainment szavak összevonásából áll, rámutatva az új média azon jellegzetességére, hogy az a tájékoztatási funkció elengedhetlen részévé vált a szórakoztatás kötelezettsége is.

<sup>10</sup> A médiatermékek „glokalizációját” jelenti az egységes külföldi licencen alapuló műsorformátumok és sajtótermékek helyben eladható jellegzetességekkel való felruházása.

közvetítő közegükben megjelenő témáik közegek: a Nyugat által elkövetett bűnök hangsúlyozása és az ummah megsértésért való felelősségre vonás (transgression of the ummah), a Nyugat megalázása, militarista dzsihád eszmerendszer propagálása, saját értékrendszer védelme érdekében való harcra szólítás. Agenda setting szempontjából fontos tematizáló erőt képvisel nyugatbarát muszlim vezetők degradálása, a szervezetek által felügyelt területek kontrollálásával, állami funkciókkal, szociális ellátással kapcsolatos hírek szolgáltatása, és nem utolsósorban a teológiai motivációk bemutatása és az iszlám gondolkodásmód erősítése (ABADI 2016.)

A fő különbséget a két szervezet között az eszköztárak jelenti, valamint, hogy milyen intenzitással használják propagandagépezetüket. Az 1990-es években és 2000-es évek elején a modern terrorizmus üzenetinek fő közvetítő közegének a tömegmédiá bizonyult (TÁLAS 2006.24.). Az al-Kaida médiastratégiájának alapját a tömegmédiához eljuttatott videó üzenetek és „breaking news” ingerküszöböt elérő terrortámadások elkövetése jelentette, ezzel ellentétben az Iszlám Állam - nyugati mintára felépített és működtetett - médiagépezete már az internetes tartalmakra és a közösségi médiajelenlétben alapul. A megfélemlítésen alapuló terrorista technikát az Iraki Köztársaság romjain létrejött kalifátus teljesen új szintre emelte. A digitális érában akcióik brutálisabbak, jelen vannak olyan minden jelentős videó megosztó portálon, „mujatweetjeik” megtalálhatók a közösségi média rendszerekben.<sup>11</sup>

Az ISIS médiastratégiájának infrastrukturális alapköve az al-Hayat médiacenter jelenti, amely huszonhárom nyelven sugároz, a nyugati médiarendszerek alapmintázatai szerint működik, vagyis koncentrált és akcelerál és minden platformon – online és írott sajtótermékeivel – nagy hatékonysággal eléri célközönségét. Az al-Hayat önálló periodikája a Dabiq magazin, melynek török változata a Konstantiniyye francia muzulmán kisebbség számára a Dar-al Islam.<sup>12</sup> Az ISIS propagandagépezetének háttér országát „Jihadwood” jelenti, mely futószalagon szállítja a kiváló animációs technológiával készült, modern vágási technikákat felvonultató, a teljes hollywoodi eszköztárát felhasználó propagandafilmeket, mint például a Flames of Wars.<sup>13</sup>

A fentebb vázolt infrastruktúra működése nem olcsó, egyes információk szerint az ISIS bevételeinek 3,5 százalékát költi médiabirodalma fenntartására. Befolyásukat ellensúlyozandó az elosztó közösségi hálózatok (distributed social networks) mint a Diaspora és a Friendica folyamatosan letiltják tartalmaikat, a közösségi hálózatok pedig, mint a Facebook és a Twitter pedig törli azon adalapot, amelyeket terrorcselekmények promotálásához használnak.<sup>14</sup>

Szívekért és az elmékért (winning hearts and minds) folyó évszázados harc a digitális korszakba lépett – a biztonságpolitika feladata, hogy az új kihívásokra válaszokat találjon, például új törvényi szabályozás alkalmazásával, amely tiltja a terrorizmus propagálását az interneten vagy a regisztráció nélkül vásárolható mobiltelefonok adásvételének felszámolásával, egészen a radikális tanokat terjesztő vallási vezetők, csoportosulások, honlapok folyamatos monitoringjával, a véleményformálók (mavenek) beazonosításával, toborzó tevékenységük szankcionálásával.

A francia kormányzat például a radikális tanokat terjesztő imámok szociális juttatásainak visszavételével, a közösségi adatlapok blokkolásával elkezdte gyengíteni a

<sup>11</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=FX2\\_tijFAog](https://www.youtube.com/watch?v=FX2_tijFAog) (2016.06.15.)

<sup>12</sup> <http://www.clarionproject.org/news/islamic-state-isis-isil-propaganda-magazine-dabiq> (2016.06.15.)

<sup>13</sup> <http://www.clarionproject.org/analysis/isis-releases-flames-war-feature-film-intimidate-west> (2016.06.15.)

<sup>14</sup> <http://money.cnn.com/2016/02/05/technology/twitter-terrorists-isis/> (2016.06.15.)

terrorizmust támogatók háttérbázisát. A francia kormányzat ugyanis a párizsi terrorcselekményeket követően felismerte, hogy „nem szabad jogilag szabályozatlan zónának maradnia a digitális térben.”<sup>15</sup> Amennyiben ezt a joghézagot nem sikerül felszámolni és a radikális iszlám terrorizmus szabadon terjedhet, (célterületi sugárzással, de az internet segítségével globálisan „targeted broadcast”) a nyugati társadalomban válaszütemként kialakulhat morális pánik.

Császi Lajos szerint „a morális pánik olyankor jelentkezik, amikor egy társadalom érdekei vagy értékei vélt vagy valódi veszélybe kerülnek, és ebben az értelemben a katasztrófákra adott társadalmi reakciókkal hozhatók rokonságba. A morális pánik során tehát a társadalom valamilyen valódi vagy képzelte veszélyre reagál, méghozzá olyan időszakokban, amikor szükség van az erkölcsi határok megerősítésére vagy megváltoztatására” (STACHO-MOLNÁR 2009. 110.).

Amennyiben nem sikerül a nyugati társadalomban a morális pánik kialakulását megakadályozni, az végső soron radikális válaszokat indukálhat az európai szélsőségesek között, amelynek eredményeképpen exponenciális gyorsasággal eszkalálódhat az európai kisebbségek és a többségi társadalom közötti szociális feszültségekkel terhelt kapcsolat, amellyel végső soron a terroristák elérik legfőbb céljukat a nyugati társadalmak dezintegrációját és lerombolását.

## Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok:

ABADI, H. dr. (2016): *ISIS Media Strategies: The Role of our Community Leaders*. [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict\\_resolution/syria-conflict/isis-media-strategies-role-of-muslim-religious-leaders-2015.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/isis-media-strategies-role-of-muslim-religious-leaders-2015.pdf) (2016.06.15.)

BARTHA, E. (2012): „A vallási élet formái”-tól a „A média rítusai”-ig. *Durkheimi fogalmak a kommunikációelméletben*. Fordulat 18. szám. [http://epa.oszk.hu/02100/02121/00016/pdf/EPA02121\\_fordulat\\_18\\_094-109.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02121/00016/pdf/EPA02121_fordulat_18_094-109.pdf) (2016.06.15.)

CARNEY, J.(1989): *A Cultural Approach to Communication: Essay on Media and Society* Boston: Unwin Hyman [http://web.mit.edu/211.432/www/readings/Carey\\_CulturalApproachCommunication.pdf](http://web.mit.edu/211.432/www/readings/Carey_CulturalApproachCommunication.pdf) (2016.06.20.)

CSÁSZI, L. (2001): *A rituális kommunikáció neodurkheimi elmélete és a média*. Szociológiai Szemle 2001/2. 3-15. <http://www.szociologia.hu/dynamic/0102csaszi.htm> (2016.06.10.)

GERBNER, G. (2000): *A média rejtett üzenete. Válogatott tanulmányok*. Osiris Kiadó Budapest, MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatóközpont.

ROSTOVÁNYI, ZS. (1983): *Mit kell tudni az iszlámról?* Kossuth Könyvkiadó.

---

<sup>15</sup> <http://www.gatestoneinstitute.org/5440/france-radical-islam> (2016.06.15.)

SHUGHART, W. (2006): *The Analytical History of Terrorism 1945-2000*. Public Choice Vol.128. No.1/2 The Political Economy of Terrorism. July 2006. 7-39.

STACHO, L. és MOLNÁR B. (2009): *A médiaerőszak. Tények, mítoszok, viták*. Mathias Corvinus Collegium, Századvég Kiadó.

SZABÓ, J. dr. (2009): *Média és erőszak. Élhetünk-e erőszak nélkül, s ha nem, mit tehet a média az erőszak megszelídítéséért?* Zrínyi Kiadó.

TÁLAS, P. (2006): *A terrorizmus anatómiája*. Zrínyi Kiadó.

WIEVIORKA, M. (2007): *From Classical Terrorism to 'Global' Terrorism*. International Journal of Conflict and Violence. Vol 1 (2) 92-104. <http://www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/9/9> (2016.06.23.)

Újságcikkek:

BAR, S. (2004).: *Az iszlám terrorizmus gyökerei*. <http://cikkek.soti.ca/religious-sources-of-islamic-terrorism.html> (2016.06.19.)

FISCHL, V. (2011): *Iszlám és terrorizmus, avagy civilizációk összecsapása?* Hadtudományi Szemle Budapest, 4. évfolyam, 11 szám. [http://unike.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi\\_szemle/szamok/2011/2011\\_1/2011\\_1\\_1\\_tt\\_fischl\\_vilmos\\_75-80.pdf](http://unike.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2011/2011_1/2011_1_1_tt_fischl_vilmos_75-80.pdf) (2016.06.15.)

LACCINO, L. (2016): *Nigeria Boko Haram: Terror strategy 'splits group between al Qaeda and Isis'*. <http://www.ibtimes.co.uk/nigeria-boko-haram-terror-strategy-splits-group-between-al-qaeda-isis-1544133>(2016.06.09.)

ROY, O. (2016).: *The islamisation of radicalism*. <http://www.madamasr.com/opinion/islamization-radicalism> (2016.06.18.)

## II. POLITIKAELEMÉLET, DISKURZUS ÉS KULTÚRA PANEL

### VÉKONY DOROTTYA: A MENEKÜLTEK MINT POLITIKAI ELLENSÉG ORBÁN VIKTOR BESZÉDEIBEN

#### 1. Bevezetés

Az elmúlt hónapokban a magyar és az európai unió országainak diskurzusát a migrációs kérdés tematizálta. A magyar politikát átjárták a politikai menekült, migráns, bevándorló, gazdasági bevándorló, illegális bevándorló, terrorista kifejezések. Kezdetben még csak nagyszámú bevándorlóról, majd migrációs válságról, később pedig már újkori népvándorlásról hallhatunk.

A migráció kérdése megosztja nemcsak a magyar, hanem az európai unió vezetőit és a közéletet is. A politika szemantikai terében az egyes csoportok eltérően értelmezik a menekülteket és ennek megfelelően a menekült helyzetre adott vagy adni kívánt megoldások is eltérőképpen fogalmazódnak meg. Dolgozatomban azt kívánom bemutatni, hogy Orbán Viktor beszédeiben az ellenségképző retorika 2015 szeptemberétől novemberéig hogyan jelenik meg a menekültkérdés kapcsán.<sup>1</sup> Meglátásom szerint az orbáni migrációs retorikának két dimenziója van, az egyik a menekültekkel szemben megjelenő, a másik az Európai Unió baloldali liberális szegmensével szembeni ellenségkonstruáló diskurzus. Dolgozatomban ugyanakkor, annak terjedelmi okainál fogva jelenleg csak a migrációs, mint ellenségképző konstrukció szerepével foglalkozom és a menekültekkel kapcsolatos retorika Európai Unióval szemben megfogalmazott ellenségképét külön munkában tárgyalom. Írásomban továbbá nem kívánom a meghatározott négy hónap minden orbáni megnyilatkozását vizsgálni, csupán bizonyos, a téma szempontjából meghatározó interjúkat és felszólalásokat elemzek, így a péntek reggeli Kossuth Rádió 180 percében adott interjúkat, a szeptember 21-i és november 16-i parlamenti felszólalásokat és az október 22-én az Európai Néppárt Kongresszusán tartott beszédeit veszem górcső alá.

Dolgozatomban elsőként röviden bemutatom az ellenségképzés elméleti hátterét, majd vázolólag, hogy az elméletben megfogalmazott ellenségkonstruálás a gyakorlatban hogyan jelenik meg az orbáni retorikában. Írásom ezen fejezeteiben elsőként megpróbálom beazonosítani a menekültekkel, mint ellenségekkel szembeni aszimmetrikus ellentétpárokat, majd ezt követően a megkülönböztetést a káosz és a kozmosz bipoláris világrend síkján elemzem. Mivel a politika szereplői általában olyan módon csinálnak riválisukból ellenséget, hogy nem a másik politikai programjáról és stratégiájáról beszélnek, hanem az illető személyéről, ezt követően bemutatom, Orbán Viktor beszédeiben az ellenségnek milyen tulajdonságai és milyen magatartásai jelennek meg.<sup>2</sup> „Az ellenségkonstruálás második nagy területe a tettek világa, ahol is azon állítás körül forog a szó, hogy a politikai ellenfél tudatos károkozója a közösségnek.”<sup>3</sup> Dolgozatomban mindezek alapján következő lépésként megvizsgálom a migránsok milyen olyan tetteket hajtottak végre, amelyeknek következményeként, a politika világában, mint legitim

---

<sup>1</sup> A rendelkezésre álló források számossága okán, a dolgozat terjedelmi korlátait figyelembe véve, a vizsgált időszakot igyekeztem egy meghatározott periódusra szűkíteni, figyelve arra, hogy a kijelölt időszak a menekült kérdés kapcsán meghatározó eseményeket magába foglaljon. Választásom így a szeptembertől novemberig terjedő időszakra esik, mely magába foglal két olyan jelentős eseményt, mint a szeptember 15-i magyar jogi határozat bevezetése és a 2015. november 13-i párizsi terrortámadások.

<sup>2</sup> SZABÓ 2007.14.

<sup>3</sup> SZABÓ 2007.15.

szereplőknek, a továbbiakban nincs helyük. „Az ellenségcsináló beszéd adekvát beszédmódja a demagógia, amelynek képviselője, pszichológiai szempontból nézve, hazug ígéretekkel, érzelmek szításával és ellenőrizetlen előítéletek felhasználásával tesz szert népszerűsége és hatalomra.”<sup>4</sup> A demagóg beszédmódra jellemző, hogy az ellenségnek tételez egy rejtőzködő vonást, az ellenséget egyfajta láthatatlan ellenségként ábrázolja, amely nehezen felismerhető, leleplezendő ellenség. A másik fontos vonása a demagóg beszédmódnak a mozgósítás, az, hogy a demagóg mindent megtesz annak érdekében, hogy a rend világát megvédje a káosztól.<sup>5</sup> Az ellenségkonstruálás ezen dimenziójában így arra keresem a választ, hogy az orbáni retorikában a demagóg beszédmódra jellemző két tényező megjelenik - e és ha igen, akkor hogyan értelmezhetjük a migránskérdés kontextusában. Végül pedig kitérek Magyarországra, a kozmosz világára, ahol a szabályok és a parancsoló kötelességek érvényesülnek, amelynek feladata Magyarország és egész Európa ezeréves határainak megvédése.

## 2. Az ellenségképző diskurzus

„Egy politikailag vagy társadalmilag egységes cselekvő közösség olyan fogalmak révén konstruálódik, amelyek körülhatárolják, és ezzel másokat kirekesztenek, azaz amelyek révén a közösség meghatározza saját magát.”<sup>6</sup> Az emberek definiálják saját magukat és politikai közösségként is definiálniuk kell közösségeiket, melyhez különböző fogalmakat használnak. Ezek a fogalmak ugyanakkor nemcsak jelzői, hanem teremtő tényezőivé is válnak az adott csoportnak. Számos olyan fogalom létezik, mely konkrétumra vonatkozik, de általánosságban is létezik. A csoport-identifikáció fontos része, hogy az adott közösség ezeket az általános fogalmakat egyediékké stilizálja, hogy ez által ezeket csak magára nézve fogadja el. A konkrét csoport tehát kizárólagos igényt formál egy általános fogalomra.<sup>7</sup> „Az ilyen jellegű önmeghatározáshoz ellenfogalmak kapcsolódnak, amelyek diszkriminálják a kizártakat.”<sup>8</sup> A történelem számtalan ilyen, a kölcsönös elismerés kizárására irányuló ellenfogalmat ismer. Ezekben az esetekben tehát az önmeghatározás együtt jár az idegen teljes kizárásával. Ekkor beszélhetünk aszimmetrikus ellenfogalmakról.<sup>9</sup> Koselleck szerint ezen fogalompárok közös jellemzője, hogy univerzális igényű kettős fogalmak, melyek át akarják fogni az egész emberiséget. Koselleck a történelem folyamán három nagyobb aszimmetrikus ellenfogalomról beszél, melyek napjainkban is tovább élnek. Ez a három aszimmetrikus ellentétpár a hellén-barbár, mely esetében a megkülönböztetés alapját az eltérő kulturális, civilizációs minták adják. A történelem folyamán a következő nagyobb ellentétpárt a keresztény - pogány megkülönböztetés jelentette, mely esetében a megkülönböztetés vallási alapokon nyugszik. A harmadik nagyobb típusába az ember, nem-ember megkülönböztetés tartozik, mely faji alapokhoz tér vissza és minden dehumanizáló ellenséget magába foglal.<sup>10</sup>

A politikai szereplők szempontjából demokratikus politika két kulcskategóriája a politikai ellenség és a politikai ellenfél fogalma.<sup>11</sup> A politikai ellenfelet a politikai

---

<sup>4</sup> SZABÓ 2004. 146.

<sup>5</sup> SZABÓ 2004. 147.

<sup>6</sup> KOSELLECK 1997. 6.

<sup>7</sup> KOSELLECK 1997. 7.

<sup>8</sup> KOSELLECK 1997. 8.

<sup>9</sup> KOSELLECK 1997. 8.

<sup>10</sup> KOSELLECK 1997. 9.

<sup>11</sup> SZABÓ 2007. 9.

ellenségtől leginkább az különbözteti meg, hogy míg az egyiket a politika legitim szerelőjeként ismerik el, a másikat nem, s mint ilyet, annak megsemmisítésére, a politikai térből való kitzásítására törekszenek. A 21. század demokráciáiban egyre inkább jellemzővé válik, hogy az ellenség, aki ellen egy legitim politikai szereplő fellép, nem védtelen kisebbség vagy háborús ellenség, hanem egy másik potens legitim politikai szereplő.<sup>12</sup> A demokrácia egyik sajátossága ugyanis, hogy az ellenségen kívül minden politikai szereplő részt vehet a közügy meghatározásában.<sup>13</sup> Az ellenségre való rámutatás így már többé nem azt jelenti, hogy ki ellen kell háborút viselni, hanem ki az, aki nem lehet tagja a továbbiakban az adott politikai közösségnek. A demokráciákban így egyre közkedveltebb eljárássá válik az erős ellenfél ellenségként való definiálása, azt remélve ez által, hogy sikerül kizárni a politikai életből.<sup>14</sup> A politikai ellenség retorikai konstrukciója négy alapvető vonásból épül fel, melyek a következők: „világképét a káosz és a kozmosz ősi toposza szervezi, az ellenség megnevezése közvetett módon történik, típusai az ártó szándék fokozatai szerint rendeződnek el, és végül stílusát a demagógia uralja.”<sup>15</sup> A kozmosz a mi világa, amiben mindennek megvan a maga helye, amelyet rend ural és kiszámítható. Ezzel szemben minden, ami a kozmoszon kívül van a káosz, amitől félünk és rettegünk, mert ismeretlen, rossz, pusztító.<sup>16</sup> A közösség legfontosabb feladata, hogy megvédje magát a káosz pusztításával szemben. Jól körülhatároló két világ áll egymással szemben, a tökéletes jó és a tökéletes rossz bipoláris rendje. Ebben a logikában az ellenséggel szemben nem megértésre, nem befogadásra van szükség, hanem védekezésre és támadásra, az erők összefogására, mert „végveszélyben van a nemzet, a kultúra, az erkölcs, a nyelv, vagy éppen a szabadság, a jólét az egyenlőség.”<sup>17</sup>

A demokratikus politikai berendezkedésben ugyanakkor a háborús fellépés, az ellenség megölése nem lehetséges. A politikai vita a béke műfaja, így ebből ered a demokratikus ellenségkonstruálás másik fontos jellegzetessége, a közvetettség, vagyis az, hogy az egyes felek nem mondják nyíltan ellenségnek a másikat, ám mindazzal a tulajdonsággal felruhazzák, ami az ellenségre jellemző. Ebben a dimenzióban az ellenség politikai és emberi identitását vonják kétségbe. Nyíltan sohasem mondják ki, hogy az illető fegyverrel fog a hazára törni, azonban olyan jelzőkkel ruhazzák fel: erkölcstelen, idegen érdekek szolgálója, nemzetáruló, melyek kétségbe vonják demokratikus elkötelezettségét, eszét és jellemét.<sup>18</sup> Az ellenségkonstruáló retorika jellemző beszédmódja a demagógia. Ez egyfelől azt jelenti, hogy az ellenségkonstruálásban a tulajdonítás és az összefüggések megteremtésének teljes szabadsága uralkodik, vagyis bárkiről bármit lehet állítani és összefüggésbe hozni. A káosztól való félelem az, amire a demagóg épít, aki magát a pusztulás megállítójaként, győztes harcosként állítja be. A beszédmód másik fontos jellemzője, az, hogy az ellenségnek az a vonása, hogy rejtőzködik, hogy leleplezi saját valódi, ellenséges természetét.<sup>19</sup>

Mindezen retorikai konstrukciók végső soron azt a célt szolgálják, hogy bizonyos emberekkel ne kelljen vitát folytatni. Az ellenség-tematizáció tehát nem vita, hanem kinyilatkoztatás, az egyes felek kinyilvánítják a másikkal moralitáson és normalitáson

---

<sup>12</sup> SZABÓ 2007. 13.

<sup>13</sup> SZABÓ 2004. 147.

<sup>14</sup> SZABÓ 2004. 146.

<sup>15</sup> SZABÓ 2004. 146.

<sup>16</sup> SZABÓ 2004. 146.

<sup>17</sup> SZABÓ 2004. 147.

<sup>18</sup> SZABÓ 2004. 147.

<sup>19</sup> SZABÓ 2004. 147.

való kivüliségét. Maguk a kimondott szavak lesznek a politikai cselekedetek. A szereplők a beszéden keresztül mondják meg kiket tartanak a politika illegitim szereplőinek.<sup>20</sup>

### 3. A migránsok, mint politikai ellenségek

*Az ellenségképzés alapja: a hellén-barbár aszimmetrikus ellentétpár*

Ebben a dimenzióban jól látszik, a menekültek kapcsán a legerősebb megkülönböztetést a hellén – barbár aszimmetrikus ellentétpárok adják. A beáramló migránsokkal szembeni legfőbb különbség kulturális, civilizációs természetű. Orbán Viktor beszédeiben elismeri, hogy „(...) az iszlámnak is megvannak a maga értékei, komoly civilizáció, nélküle barbárság lenne a világ egy tekintélyes részében.”<sup>21</sup> ugyanakkor az iszlám „más kultúra”<sup>22</sup> „más civilizáció”<sup>23</sup> aminek „ott, ahol a helye van, ott igenis fontos küldetést teljesít az emberiség történelme szempontjából.”<sup>24</sup> A „mi” kultúránkban, „ebben a kultúrkörben, mi be szoktunk mutatkozni, és általában a saját nevünket mondjuk.”<sup>25</sup> A „mi” kultúránk nem más, mint az ezeréves keresztény Európa, amit most a tömeges népvándorlás veszélyeztet, hiszen „a bevándorlók már nemcsak dörömbölnek, de ránk is törnek az ajtót. Nem néhány százan, nem néhány ezren, hanem több százezer, sőt milliónyi bevándorló ostromolja Magyarország és Európa határait mely által az identitásunk forog kockán, az életformánk, a szokásaink, a mód, ahogy eddig éltünk. (...) Ez identitáskérdés, kultúrakérdés, és ezt érzik egyre többen veszélyben.”<sup>26</sup> Európának és nekünk, magyaroknak erre nem lehet más válaszuk, mint hogy „meg kell védenünk a kultúránkat, mert Európa lényege szellemi és kulturális identitása.”<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> SZABÓ 2004. 148.

<sup>21</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>22</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>23</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>24</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>25</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>26</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>27</sup> ORBÁN 2015b.



#### 4. A bipoláris világok

A megkülönböztetés alapját adó civilizációs különbségekből jól látszik, hogy az orbáni retorika értelmében két világ, a kozmosz és a káosz áll egymással szemben. Ebben a bipoláris világrendben pedig Magyarország az, ami a rendet, a migránsok világa pedig a káoszt testesíti meg.

##### *Káosz – a menekültek*

A káosz világának alapelemei a bevándorlók. Orbán Viktor beszédeiben a migránsokkal kapcsolatban több kifejezést is használ. Megkülönbözteti egymástól a menekülteket és a bevándorlókat. A menekültek fogalmát leggyakrabban a politikai menekültekre használja, azokra, akik háborús okok miatt hagyta el hazájukat. Ugyanakkor sokszor használja a bevándorló, migráns kifejezéseket is, illetve ezen fogalmakat jelzős szerkezetbe foglalva. Ezek alapján megkülönböztethetjük a gazdasági bevándorlókat, a gazdasági migránsokat, a megélhetési bevándorlókat, akik jobb élet reményében jönnek Európába és az illegális bevándorlókat egymástól. A fogalmak nem válnak el élesen egymástól, a szövegek tanulmányozása során nem derül ki, hogy a gazdasági és megélhetési bevándorlók illegális bevándorlók- e és fordítva.

Vajon milyenek a káosz világához tartozó migránsok? Politikai perszónifikálásuk <sup>28</sup>a szövegben erős és hangsúlyos kifejezések mentén jelenik meg. Gyakran előforduló jelzőik a „rendezetlen”, „ellenőrizhetetlen”, „agresszív”. Magatartásukra jellemző, hogy nem együttműködők, nem akarják elfogadni a magyar törvényeket, megtagadják a regisztrációt, és a rendőrséggel, valamint a hatóságokkal való együttműködést. A probléma nem a magyar hatóságokkal és menekülttáborokkal van, a magyar fél biztosítja a „rendezett” körülményeket, ám a migránsok nem akarnak menekülttáborokba menni. Gondoljunk csak arra, hogy „(...) milyen állapotok vannak a Keleti pályaudvar környékén. Aki ott lakik, annak, ön el tudja képzelni, hogy milyen gondolatok járnak a fejében, amikor reggel elengedi a gyereket az iskolába. Szóval itt vannak ezek a járványveszélyes helyzetek, itt vannak az együtt nem működő, egyre agresszívabb bevándorló tömeg”<sup>29</sup>

A migránsok azonban nemcsak a rendet, hanem a munkaalapú társadalmat, is veszélyeztetik az által, hogy „még az sem biztos, hogy mindannyian dolgozni akarnak.”<sup>30</sup> Ugyanakkor Itt (Európában) mindenki megdolgozott azért, hogy nyugalomban és biztonságban élhessen. Megdolgoztak érte külön-külön az emberek és együtt a nemzeti közösségek is. Itt nem alanyi jog a jólét, a jóléért itt, Európában meg kell dolgozni.<sup>31</sup> Ebben az értelmezésben tehát a menekültek nemcsak, hogy nem akarnak dolgozni, de azt feltételezik, hogy nekik mindaz alanyi jogon jár, amiért a rendezett, szabályosan élő európai polgárok és nemzetek keményen megdolgoztak.

A menekültek politikai perszónifikálása a bevándorlók tulajdonságain és magatartásukon túl, a tetteikben is megjelenik. Az orbáni ellenségképző retorika fontos eleme ez. A menekültek bevándorlása, az, ami most történik, az, amit Európa tesznek „az lerohanás, valójában lerohannak bennünket.”<sup>32</sup> „Európa ellen invázió folyik.”<sup>33</sup> Európa

---

<sup>28</sup> SZABÓ 2007.14.

<sup>29</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>30</sup> ORBÁN 2015c.

<sup>31</sup> ORBÁN 2015b.

<sup>32</sup> ORBÁN 2015b.

<sup>33</sup> ORBÁN 2015d.

„brutális erejű fenyegetéssel áll szemben.”<sup>34</sup> Korlátlan népvándorlás fenyeget, hirtelen mi leszünk kisebbségben a saját kontinensünkön; most még csak százezren, de nemsokára tízmillióan lesznek. Vagyis „veszélybe kerültek határaink, veszélyben van a törvények tiszteletére épülő életformánk, veszélyben van Magyarország és egész Európa is.”<sup>35</sup>

Az ellenség politikai tetteinek a politika világából való kizárásra tett kísérlete során feltűnnek a demagóg beszédmód jellegzetességei is. A demagóg beszédmód egyik fontos eleme, a rejtőzködő, láthatatlan ellenség feltételezése és annak létezésére való rámutatás. Annak ellenére ugyanis, hogy a migránsok láthatóan, nagy tömegben érkeznek Magyarországra és Európába, valójában nem tudjuk, kiket engedünk be. „Európát nagyon komoly veszély fenyegeti, nemcsak a bevándorlók számossága okán, hanem egész egyszerűen azért, mert Európa nem tudja, kiket enged be.”<sup>36</sup> Csupán azt tudhatjuk, hogy ezek között az emberek között sokkal több a fiatal, hadképes férfi, mint a nő és a gyermek. Orbán Viktor a sajtó hitelességét is megkérdőjelezve az Európai Néppárt Kongresszusán felteszi azt a kérdést, vajon „megfelel-e az információ- és a szólásszabadság szellemének az, hogy leginkább nőket és gyerekeket mutat a média, miközben hetven százaléka a migránsoknak férfi és leginkább egy hadseregére hasonlít?”<sup>37</sup> Máshol már nyíltabban fogalmaz, amikor azt állítja, hogy a jelenlegi bevándorlás nem más, mint „egy gazdasági migránsokból, menekültekből és külföldi harcosokból álló nagy népvándorlás”<sup>38</sup> Beszédeiben a menekültek mellett, illetve velük összefüggésben megjelenik egy sokkal veszélyesebb ellenség, az igazi láthatatlan ellenség, a terrorizmus is. Az által ugyanis, hogy Európa kontrollálatlanul engedte be a menekülteket határain, nem tudhatja, hány terrorista érkezett a menekültekkel együtt. „A terror is egy veszély, mert emberéletet követel, és miután nem tudjuk hányat hoztak be ide, hányan vannak itt, nem tudjuk, mire számíthatunk, ezért tudnunk kell, hogy veszélyben vagyunk.”<sup>39</sup> A terrorveszély és a bevándorlás, valamint a bevándorlás és a bűnözések számának növekedéséről szóló érvek a párizsi terrortámadásokat követően még hangsúlyosabbakká válnak. „Ahol Európában sok bevándorló van, ott jelentősen megnőtt a bűnözés, és romlott a közbiztonság, több a lopás, a rablás, a bántalmazás, a súlyos testi sértés, a nemi erőszak és az emberölés. Ha nem beszélünk róla, ezek tények maradnak.”<sup>40</sup> „Azok után, ami történt, nyilvánvaló, hogy van összefüggés a bevándorlás meg a terrorizmus között. Nem kell érvelni, ez egy természetes, nyilvánvaló, köztudomású, az emberi logika szabályai szerint nyilvánvaló tény.”<sup>41</sup> Orbán tehát nem tűr meg vitát ebben a kérdésben, az összefüggés tény, az annak való ellentmondás szembe megy az emberi logika minden szabályával. A kvótarendszer kapcsán megemlíti arra vonatkozó félelmét, hogy az nem jelent mást, mint a terrorizmus szétterítését Európában. „Ha igaz, hogy a bevándorlók között vannak, és szerintem nem kis számban vannak terroristák, akkor az ő szétosztásuk Európában azt jelenti, hogy a terrorra hajlamos, terrorakciókban potenciálisan vagy előre megfontolt szándékkal már most részt venni akaró személyeket szétküldözgetjük egymás országaiba.”<sup>42</sup> A migránsok és a láthatatlan terroristák közötti határ ezzel egyre inkább elmosódik. A terrorveszély

---

<sup>34</sup> ORBÁN 2015b.

<sup>35</sup> ORBÁN 2015b.

<sup>36</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>37</sup> ORBÁN 2015e.

<sup>38</sup> ORBÁN 2015e.

<sup>39</sup> ORBÁN 2015f.

<sup>40</sup> ORBÁN 2015g.

<sup>41</sup> ORBÁN 2015g.

<sup>42</sup> ORBÁN 2015f.

megnövekedésével összefüggésben a francia miniszterelnökre hivatkozva azt állítja, hogy néhány terrorista a menekültválságot kihasználva jutott be Franciaországba, sőt továbbment, ő egyenesen azt mondta, hogy „ez egy új háború, amit bűnözők irányítanak, a gyilkolási módszerek is folyamatosan változnak.”<sup>43</sup> Mindezzel megtörténik a politikai ellenség politikán kívülre taszítása. A politikai ellenség bűnöző, akinek nincs helye a politika világában.

Jól láthatjuk, az orbáni retorika demagóg beszédmódjában nemcsak a láthatatlan ellenség, hanem a különböző tulajdonítások és összefüggés-teremtések is megjelennek. Beszédmódjának ugyanakkor egyik legfontosabb eleme, hogy abban megjelenik a konstruktőr is, aki a káosztól való félelemre épít, és aki magát a pusztulás megállítójaként, győztes harcosként állítja be.

### *A kozmosz világa – Magyarország*

A káosz világával szemben, a más kultúrkörrel szemben, megjelenik a kozmosz világa, az európai kultúrkör, a rend és a szabályok terepe, melyet az orbáni retorikában Magyarország testesít meg. Magyarország világa rendezett világ. „Magyarország ma a stabilitás szigete”.<sup>44</sup> Az az állam, aki betartja a szabályokat és aki a nemzeti konzultáció révén rendelkezik a néptől kapott felhatalmazással ahhoz, hogy cselekedetei demokratikusak és legitimek legyenek. „A magyar emberek döntöttek: az országot meg kell védeni.”<sup>45</sup> Orbán Viktor szerint ugyanakkor „2015-ben Magyarországon kétfajta politikai irányzat létezik: az, amely meg akarja védeni Magyarországot, a magyar embereket, meg akarja őrizni nemzeti kultúránkat és európaiságunkat, és van az, amely valamilyen megfontolásból ez ellen dolgozik.”<sup>46</sup> A magyar politika orbáni értelmezésben egy „honvédő, határvédő, schengeni megállapodást védő, Európát védő, magyar embereket védő politika, amely működik. Mi azt akarjuk bebizonyítani, az embereknek is, saját magunknak is, meg az egész világnak, hogy lehet, hogy nagy áradat tart Európa felé, de ha mindenki elvégezné a feladatát, akkor ezt az áradatot meg lehet fékezni, szervezett keretek közé lehet szorítani és átláthatóvá lehet tenni.”<sup>47</sup> Orbán beszédéből világosan kiderül, Európában vannak olyanok, akik nem végzik el ezt a feladatot. Ugyanakkor „mi” magyarok „meg fogjuk védeni az országnak a határvonalát. Nem erre készültünk, nem ez volt a tervünk az elmúlt 15-20 évben, egy más világban reménykedtünk, de nem csukhatjuk be a szemünket, és nem dughatjuk a homokba a fejünket, mert felelősséggel tartozunk a magyar emberek biztonságáért. És a magyar emberek joggal aggódnak, joggal nő a félelem, joggal mondják az emberek, hogy nem értik, hogy mi történik, és joggal várják el a magyar hatóságoktól, és az őket irányító politikai vezetőktől, hogy legyenek urai az eseménynek és védje meg az embereket, és számolják fel az aggodalomra okot adó jelenségeket. Ez a kötelességünk, és ezt meg fogjuk tenni.”<sup>48</sup>

Magyarország szerepe a keresztény európai kultúrkör megvédésében akárcsak a középkori török hódítás idején, most is megkérdőjelezhetetlen. Orbán Viktor beszédeiben többször is találhatunk történelmi utalást a jelenkor és Magyarország, mint Európa keresztény védőbástyája kép felidézésére. A migránsok tömeges bevándorlása kapcsán

---

<sup>43</sup> ORBÁN 2015f.

<sup>44</sup> ORBÁN 2015c.

<sup>45</sup> ORBÁN 2015b.

<sup>46</sup> ORBÁN 2015b.

<sup>47</sup> ORBÁN 2015a.

<sup>48</sup> ORBÁN 2015a.

többször is használja a miniszterelnök az „ostrom” kifejezést a magyar határzár kapcsán pedig a védvonal kifejezést. Szeptember 18-i interjújában a szerbiai támadással összefüggésben megemlíti, akárcsak Hunyadi János, most sem számíthatott Magyarország a nyugat segítségére.<sup>49</sup> Mindemellett úgy vélem, annak is szimbolikus jelentősége van, hogy 2015. november 16-i parlamenti felszólalását követően a miniszterelnök az MTVA riporterét a Nándorfehérvári teremben fogadta, aki ezt ki is hangsúlyozta.

## 5. Konklúzió

Dolgozatomban kísérletet tettem a menekültekkel szembeni ellenségkonstruáló orbáni retorika bemutatására a 2015. szeptember és november közötti időszakot felölelően. Elemzésem során alapvetően elméleti megközelítésekben indultam ki és az abban foglalt elveket kíséreltem meg a politika gyakorlati világába átültetni. A menekültekkel szembeni orbáni retorikának meggyőződésem szerint két síkja van. Egyfelől megjelenik benne a menekült, mint ellenség; másrészt azonban az Európai Unió, annak is leginkább a balliberális szárnya, amely a nemzetállami keretek megszüntetése, a multikulturális Európa megalkotása felé tör. De az ellenségkép nem ilyen egyértelmű, hiszen Orbán Viktor beszédeiben nemcsak a baloldallal szemben, hanem az Unió vezetőivel szemben is konstruálódik egy ellenség. Dolgozatom terjedelmi okai miatt végül jelen írás keretében ezzel a témával nem foglalkoztam, hanem a menekültekkel, mint politikai ellenségeket vettem górcső alá. A menekültekkel szembeni ellenségkonstrukció a hellén – barbár aszimmetrikus ellentétpárra épül és a kulturális, civilizációs különbségek hangsúlyozása az egész retorika alapja. Orbán Viktor beszédeiben többször is kihangsúlyozza, hogy a megkülönböztetésnek nem vallási, hanem kulturális különbsége van. Ezt az elválasztást beszédeiben végig megtartja. Az ellenségképzés fő iránya, a rend és a káosz közötti világ elválasztása és a káosz világában uralkodó menekülteknek a politikából való kiszorítása. Orbán Viktor beszédeiben az ellenségkonstruálás legtöbb eszköze fellelhető, találunk példát az ellenség tulajdonságaira és tetteire irányuló kiszorításra és megjelenik benne a demagóg beszédaktus számos eleme. A konstruktőr nemcsak nagyszerűen konstruálja meg a láthatatlan ellenséget, hanem a kozmosz megvédésére, a veszély elhárítására vonatkozó cselekedetei is erőteljesen megjelennek a szemantikai térben. A bipoláris világrendben a kozmosz világot Magyarország jelképezi. Ahhoz azonban, hogy mélyebben megértsük, az orbáni retorikában hogyan épül fel Magyarország szerepe, szükséges bemutatnunk annak ellenpólusát, ami jelen esetben nemcsak a migránsok káosza, hanem az a bipoláris világ, ami Magyarország és az Európai Unió bizonyos tagállamai között konstruálódtak. Jelen munkámban azonban tudatosan nem kívántam ebbe részletesen belemenni, így ennél a résznél rövidebb, lényegre törőbb elemzésre törekedtem, mely ezen részletek ismertetésének hiányában is képes arra, hogy feltárja Magyarország szerepét ebben a kettős (hellén- barbár) rendben.

---

<sup>49</sup> ORBÁN 2015a.

## Felhasznált irodalom

REINHART KOSELLECK (1997): *Az aszimmetrikus ellenfogalmak történeti- politikai szemantikája*. Fordította: Szabó Márton. Budapest: Jászöveg Műhely Kiadó.

SZABÓ MÁRTON (2004): *A diszkurzív politikatudomány alapjai*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.

SZABÓ MÁRTON (2007): *Ellenség és ellenfél a politikában*. In: Politikatudományi Szemle XVI. évfolyam 1. szám 9-22.

[http://www.poltudszemle.hu/szamok/2007\\_1szam/2007\\_1\\_szabom.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2007_1szam/2007_1_szabom.pdf) (2015. 12. 08.)

## Egyéb források

ORBÁN VIKTOR (2015c): 180 perc. Kossuth Rádió. 2015. szeptember 04. <http://www.hirado.hu/2015/09/04/hallgassa-itt-eloben-a-miniszterelnoki-interjut/> (2015.12.08.)

ORBÁN VIKTOR (2015a): 180 perc. Kossuth Rádió. 2015. szeptember 18. <http://www.hirado.hu/2015/09/18/interju-a-miniszterelnokkal-hallgassa-eloben/> (2015.12.08.)

ORBÁN VIKTOR (2015b): „*Jelentés a tömeges bevándorlás miatt szükségessé vált intézkedésekről*”. Napirend előtti felszólalás. 2015. szeptember 21. [http://www.parlament.hu/naplo40/097/n097\\_0002.htm](http://www.parlament.hu/naplo40/097/n097_0002.htm) (2015.12.08.)

ORBÁN VIKTOR (2015e): Orbán Viktor beszéde az Európai Néppárt kongresszusán. 2015. október 22. <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-az-europai-neppart-kongresszusan20151024> (2015.12.08.)

ORBÁN VIKTOR (2015d): 180 perc. Kossuth Rádió. 2015. október 30. <http://www.hirado.hu/2015/10/30/elo-orban-viktor-a-kossuth-radioban/> (2015.12.08.)

ORBÁN VIKTOR (2015g): Napirend előtti felszólalás. 2015. november 16. <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-napirend-elotti-felszolalasa20151116> (2015. 12.08.)

ORBÁN VIKTOR (2015f): 180 perc. Kossuth Rádió. 2015. november 20. <http://www.hirado.hu/2015/11/20/elo-interju-a-miniszterelnokkal/> (2015.12.08.)

## TÁBORI FERENC: A MAGYAR POLITIKAI KULTÚRA HATÁSA A MAGYAR TÖBBPÁRTRENDSZERRE (1988-2010)

Jelen tanulmányom részét képezi a magyar pártrendszert alkotó parlamenti pártok 1990 és 2010 közötti stabilitásának okait kutató, készülő doktori disszertációmnak.

A pártrendszert jellegét, struktúráját, működését legerősebben és legközvetlenebbül meghatározó tényezők között van a politikai kultúra és tagoltság.<sup>1</sup>

A jelenlegi releváns magyar politikatudományi szakirodalmakban nincs egységes meghatározása a politikai kultúrának, ezért én a következőkben három definíciót is ismertetek:

1. Bihari Mihály definíciója: A politikai kultúrán azokat a csoportszerű tudati elemeket és objektívációkat értjük, amelyek a politikai tevékenységekkel kapcsolatosan funkcionálnak. A politikai kultúra összetevői közé tartoznak:

- a politikai nézetek és eszmék, a politikai értékek
- a politikai ismertek
- a politikai érzelmek
- a sajátos politikai viselkedési minták és reagálási készségek (vitakultúra, politikai tolerancia, érvelési módok, vitatkozási metódusok)
- politikai előítéletek és beállítottságok<sup>2</sup>

2. Simon János meghatározása: A politikai kultúra egyrészt történelmileg kialakult csoportminőségű attitűdök, hitek, ítéletek, érzelmek és szimbólumok hálózatából áll, másrészt orinetalja a politikai magatartásokat, harmadrészt pedig rendet, értelmet és értelmezhetőséget biztosít a politikai folyamatok számára.<sup>3</sup>

3. Körösenyi-Tóth-Török szerzőhármás definíciója: A politikai kultúra a politikával kapcsolatos viszonyulások, predispozíciók együttese. Részét képezik a politikával, a politikai intézményekkel kapcsolatos kognitív, affektív, valamint normatív elemek.<sup>4</sup>

A politikai kultúrát egy pártrendszer fejlődésének megértése szempontjából a következők miatt fontos vizsgálni: A pártrendszer alakulása szempontjából fontos kondicionáló tényező a pártosodási hajlam, a pártok és a pártpolitizálás általában vett pozitív vagy negatív megítélése. A politikai kultúrában hordozott pozitív és negatív előítéletek, a kizárólagos vagy a kiegyezésszerű, konszenzuális politizálásra való hajlam tömeges elterjedése vagy hiánya erősen befolyásolja a pártok egymás közötti viszonyát, a koalíciós készségét és hajlandóságát, mindezeket keresztül azt, hogy a pártrendszer „középre tartó” vagy „széttartó” lesz-e.<sup>5</sup>

### 1. Magyar politikai kultúra történeti fejlődésének áttekintése 1867-1990

A dualizmus bár gazdasági szempontokból előnyöket hozó időszak volt a magyar történelemnek, de politikai szempontokból végzetes hibákhoz vezetett. A pártrendszer nem valós társadalmi alapokon, és nem valós társadalmi törésvonalak mentén

<sup>1</sup> BIHARI 2009a. 361-362.

<sup>2</sup> BIHARI 2009c. 130.

<sup>3</sup> SIMON 2004. 313.

<sup>4</sup> KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2005. 26.

<sup>5</sup> BIHARI 2009a. 362.

szerveződött meg, hanem a közjogi kérdés alapján, tehát hogy adott párt elfogadja-e vagy nem a kiegyezést. Sőt, minden párt kénytelen volt állást foglalni, hogy elfogadj-e vagy nem a kiegyezést. Azzal, hogy a közjogi kérdés vált a fő törésvonallá, (48-asok és 67-esek), a modern politikai tagoltság és a képviseleti viszonyok kialakulása csorbát szenvedett. Nem alakulhattak ki a tényleges társadalmi konfliktusok mentén a törésvonalak, pl. centrum-periféria, állam-egyház, mezőgazdaság-ipar, város-vidék, munka-tőke ellentét. Emellett a kisebbségi kérdést is elfojtották, és emiatt a politikai elit félt a politikai szabadságjogok kiterjesztésétől.<sup>6</sup>

A két világháború közötti időszakban a politikai elit jobban tükrözte a nagy társadalmi csoportok közötti ellentéteket, mint az első világháború előtt, mert maga a parlamenti elit is szélesebb társadalmi alapokra épült.<sup>7</sup> Azonban itt is a közjogi kérdés vált fő törésvonallá. Bár a rendszer ideiglenességre vonatkozóan széles konszenzus volt, mint ahogy a trianoni békéből következő állapotot is ideiglenesnek tekintették, és a politikai elit csoportok körében egységesen erős volt az antikommunizmus is. Korszak elején így is az egyik oldalon az „ellenforradalmi” csoportok álltak, míg a másik oldalon azok, akik érintve voltak a forradalomban. Ezt terhelte meg úgy a közjogi ellentét, hogy az egyik oldalon a politikai szabadságjogokat kiterjeszteni kívánók álltak, míg a másik oldalon a status quo fenntartásban érdekeltek álltak.<sup>8</sup> Mindehhez hozzájött még a legitimista-szabadkirályválasztó törésvonal, amelynek igazi súlya a korszak elején volt, de az egész korszakban nem volt elhanyagolható.

Ez az állapot 30-as évektől részben átalakult, a szélsőjobb, nemzetiszocialista csoportok megjelenésével az eddigi törésvonalakat keresztbe metszve megjelent a jogállamiság-diktatúra vagy parlamentarizmus-antiparlamentarizmus törésvonal. Mindezt megterhelte a külpolitikai orientációval kapcsolatos ellentét.<sup>9</sup> De itt már a közjogi és ideológiai ellentét mellett megjelentek a gazdasági-elosztó típusú törésvonalak is, pl.:

- város-vidék ellentét, gazdasági vetületében az agrárius-merkantil ellentét
- munka-tőke ellentét (ez az ellenzéki erőket is megosztotta)
- a földkérdés az egész korszakban nagy hangsúllyal volt jelen, így tehát végig volt a kisbirtok-nagybirtok ellentét is.

Azonban pártverseny részben korlátozó tényezők (választásra jogosultak köre, a korszak kormánypártjának kiemelt szerepe) okán ekkor sem tudtak igazán érvényesülni az előbbi törésvonalak. A választójog és az állampolgárok részvétele a politikában korlátozott volt. Így ezen korszak sem hozott igazán komoly előrelépést abban, hogy a társadalom politikai kultúrája elmozduljon a résztvevői felé.

Az 1944-48 közötti rövid korlátozottan demokratikus időszakról elmondható, hogy itt egy „népi” parlament jött létre, vagyis megszűnt a korábbi parlamentekre jellemző elitdominancia.<sup>10</sup> A választójog majdnem a társadalom egészére ki lett terjesztve, és az választásokon a szélesebb társadalmi rétegeket képviselő pártok jó eséllyel indulhattak. Viszont meg kell jegyezni, hogy a választásokon induló pártok körét korlátozták, így teljesen reprezentatívnak az akkori pártok köre és a politikai elit sem volt tekinthető. Ez

<sup>6</sup> ILONZKI – KURTÁN 1999. 54.; SZABÓ 2011. 22.

<sup>7</sup> ILONZKI – KURTÁN 1999. 62.

<sup>8</sup> BOROS – SZABÓ 2008. 185-186.

<sup>9</sup> BOROS – SZABÓ 2008. 186-187.

<sup>10</sup> ILONZKI – KURTÁN 1999. 63.

az állapot azonban már jobban megfelelt már a társadalmi törésvonalaknak. De a korszak rövidsége és a demokratikus intézmények módszeres szétverése miatt, itt sem érvényesülhettek a társadalmi törésvonalak.

A társadalomnak itt se volt esélye arra, hogy legalább a résztvevői politikai kultúra alapjai kialakuljanak. Tehát 1944-48-ban az állampolgárok bár belekóstolhattak a demokráciába, de annak rövidsége okán ez komoly nyomot nem hagyhatott bennük.

Az államszocialista rendszerben a társadalom homogenizálása, a csoportérdeket háttérbe szorítása miatt nem beszélhetünk semmilyen értelemben politikai törésvonalakról.

A gazdasági jellegű törésvonalak a gazdaság struktúrája miatt értelmezhetetlenek voltak, míg a rendszerellenes és antikommunista csoportokat marginalizálták teljesen. Bár valamilyen szinten jelen voltak ezen gondolatok, de arra, hogy artikulálódjanak esélyt sem hagytak a legutóbbi rendszerváltásig.

Az államszocialista rendszer Magyarországon totalitárius diktatúraként jött létre, nem csak a politikai hatalmat monopolizálta, de szétzúzott minden társadalmi intézményt: egyesületeket, érdek-képviselői szerveket, a magán gazdaság polgári szövetkezésre és a magántulajdonra épülő szervezeteit. A társadalom tagjait a rezsim teljesen megfélemlítette, amelynek következtében a társadalom atomizálódott, hisz nem csak a rendszertől, hanem egymástól is félték.<sup>11</sup> Ezen törekvés azonban nem hozott igazán sikert, ezt az 1956-os forradalom jelezte is.

A Rákosi-korszakot követő, valamelyest enyhülést hozó Kádár-rendszer az 56-os forradalomból azt a tanulságot vonta le, hogy politikailag nem bízhat meg az emberekben, ezért a politikát száműzte az emberek mindennapjaiból. Ezt azért is megtehetette, mert egyfelől a forradalom leverése és a megtorlások óvatosabbá tették az embereket, a politikai gondolkodás visszavonult a család sáncai mögé, másfelől sikeresen kihasználta, hogy a hatvanas években lassú gazdasági gyarapodás indult be és szemet hunytak a második gazdaság kialakulása felett. Az akkori vezetők arra, ösztönözték az embereket, hogy a közösségi gondolkodás helyett a saját jólétükkel, a saját gyarapodásukkal legyenek elfoglalva. Persze az embereknek gazdasági értelemben vett magántulajdona nem lehetett, és nem alakulhatott ki a vállalkozói gondolkodásmód, csak fogyasztópolgárok lettek. Az állam egy paternalista gondoskodást valósított meg, a politikából való kizárásért cserébe, az állam garantált, egy egzisztenciális biztonságot, és a fogyasztói életérzést. Ez oda vezetett, hogy a társadalom individualizálódott, hisz az emberek jólét egymástól nem függött csak az államtól, és mivel a politikai cselekvéstől meg voltak fosztva így nem volt szükségük a közös cselekvésre.<sup>12</sup> Előbbieknek köszönhetően alakult ki a magyar állampolgároknak, hogy egyéni jóléti biztosítását csak az államtól várják el. A társadalom ezen állapotával érkeztünk el a rendszerváltás időszakához.

## **2. A legutóbbi rendszerváltásról**

A magyar rendszerváltás nem egy társadalmi ellenállás eredményeként jött létre, hanem legfőképpen a külpolitikai, nemzetközi politikai történések okán, emellett a tervgazdaságon alapuló szocialista gazdaság sem volt fenntartható már.<sup>13</sup>

A magyarországi átalakulás – a maga idejében – példa nélküli volt:

---

<sup>11</sup> BIHARI 2004. 94-102.; KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2005. 28-29.

<sup>12</sup> FRICZ 2006. 26-35.; KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2005. 29-30.

<sup>13</sup> BIHARI 2005. 340.; KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2007. 27.; FRICZ 2006. 11-13.



- addig nem volt példa, hogy egy szocialista társadalom nem szocialista, kapitalista társadalommá váljon
- a forradalmi jelentőségű változások békésen, rendezetten tárgyalásos formában zajlottak le
- a rendszert átalakító változások egyik legfontosabb cselekvő politikai résztvevője az állampárt volt.<sup>14</sup>

Tehát a rendszerváltás az akkori állampártot vezető elit és a félillegális-illegális ellenzék közötti konszenzus eredményeként jött létre. De ez sem volt teljes konszenzus, gondoljunk csak arra, hogy a NEKA tárgyalásokat lezáró jegyzőkönyvet az SZDSZ és a Fidesz végül nem írták alá.

Előbbiek mellett a rendszerváltás politikai, alkotmányos céljait úgy valósította meg az ellenzéki elit, hogy e folyamatban nem sikerült szimbolikusan, erkölcsi és lelki értelemben elhatárolni egymástól a két korszakot, a diktatúrát és a demokráciát. Minden külsődleges, formai, intézményes, jogi és szervezeti értelemben lezajlott a rendszerváltás, de az emberek többségének lelki beállítottsága, mentalitása nem változott meg, s nem változott meg a külső világ szemlélésének, értékelésének, minősítésnek a módja sem.<sup>15</sup>

### **3. A mai magyar többpártrendszer kialakulásáról és legfontosabb jellemzői**

Az 1988-tól működő magyar többpártrendszert következőképpen jellemezhetjük: A magyar pártrendszer egy valóban versengő mérsékelt plurális többpártrendszer, további jellemzői a pártrendszer lebegő – elitista jellege, társadalmi beágyazódás hiánya, az erős koncentrátság, a pártok kiemelten fontos szereplői a magyar demokráciának, a releváns pártok köre az első 20 évben jelentős stabilitást mutatott.<sup>16</sup>

A Kádár-rendszer homogenizáló hatása miatt, a nyugati országokéra jellemző törésvonalak nem alakíthatták a pártosodást. A civil társadalom lefojtottsága is közre játszott, így a pártok legtöbbször értelmiségi csoportok kezdeményezésére felülről szerveződtek meg. Az 1988 óta működő magyar többpártrendszer lebegő – elitista jellege, ezért abból adódik, hogy a rendszerváltozás idején felülről szerveződtek a magyar pártok, és nem rendelkeztek erős társadalmi beágyazódottsággal.<sup>17</sup>

A pártok elitista és lebegő jellegét az is erősíti, hogy a rendszerváltás után is a választók kb. 6% volt tagja valamilyen pártnak, majd ez a 90-es években 4-6% körül mozgott. A parlamenti pártok összesített taglétszáma a 2000-es évek első évtizedében a választásra jogosultak kb. 1,5 %-a volt, 2011-ben a parlamenti pártok összesített taglétszáma a választók kb. 1,35%-a volt.<sup>18</sup>

Fontos azt is megjegyezni, hogy a modern pártok esetében a párttagság már nem közvetíti a párt és a társadalom rétegei között. Ezt a szerepet a tömegtájékoztató és egyéb információt áramoltató csatornák vették át, ezért vált a politikai zsákmányszerzés

<sup>14</sup> BIHARI 2005. 335-336.

<sup>15</sup> FRICZ 2006. 60.

<sup>16</sup> TÁBORI 2014. 122.

<sup>17</sup> BIHARI 2005. 443-445.; BIHARI 2009b. 427-430.; FRICZ 2006. 152-153.

<sup>18</sup> KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2005. 199.; KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2007. 285.; NOL.HU 2011. 05.14. [http://nol.hu/belfold/nem\\_partoljuk\\_a\\_parttagsagot\\_-1069921](http://nol.hu/belfold/nem_partoljuk_a_parttagsagot_-1069921) (2016.06.01.)

legfontosabb célpontjává a média, és ezért vált a média a politikai folyamatok megkerülhetetlen szereplőjévé.<sup>19</sup>

#### **4. A mai magyar politikai kultúra legfőbb jellemzői**

A mai magyar politikai kultúra bemutatásánál előzetesen szükséges leszögezni, hogy egy állam társadalmának politikai kultúrája sose homogén, hanem plurális. A mai magyar politikai kultúrára ez különösen igaz. A társadalom tagjai, a politikai elit tagjai eltérően élettapasztalataik, szocializációjuk, ideológiai beállítottságuk okán eltérően véleményekkel, attitűdökkel rendelkeznek. A következőkben bemutatásra kerülők, eltérően van jelen, vagy hatnak a társadalom egyes tagjaira.

A rendszerváltáskor, négy évtized politikai diktatúra és annak homogenizációs társadalom politikája után az nyilvánvalónak tűnt, hogy a magyar társadalom atomizált, politikai értelemben diffúz, tagolatlan, és a választók semmilyen politikai identitással nem rendelkeznek.<sup>20</sup> Konkrét társadalmi csoportok nehezen különíthetők el, egyedüli tagolódási szempont talán a rendszerváltás nyertesei és vesztesei között lelhető fel, de ez sem eszkalálódott, napjainkra elhalványulóban van.

A magyar társadalom kevésbé alkot politikai közösséget, alacsony az egyének politikai integráltsága. A politikai cinizmus megjelenése konstatálható, nem csak a saját érdekérvényesítési képességükben nem bíznak az emberek, de a választott vezetőikben sem.<sup>21</sup>

Magyarországon az emberek többsége az államot a kommunizmus éveiben is és a rendszerváltás után is a hatalom eszközének és nem pedig a népszuverenitás megtestesítőjének, a közérdek képviselőjének tekintették.<sup>22</sup>

Tömegesen elterjedt attitűd a politikától való távolságtartás, a politika és a politikusok negatív megítélése. A politikai intézmények közül az akaratképzési és képviselői intézmények iránt a legalacsonyabb a bizalom. A pártok és a pártpolitikusok presztízse alacsony.<sup>23</sup>

Az állam szerepe a gazdasági-társadalmi modernizációban nagy, de a politikai integráció alacsony foka miatt az állammal kapcsolatos attitűdök ambivalensek, egyszerre jellemzi őket a várakozás magas foka és a bizalom alacsony szintje.<sup>24</sup>

Általános volt mind az elit, mind az állampolgárok körében, hogy a demokráciát, a nemzeti függetlenséget, az Európába menetelést, a piacgazdaságot a jóléttel, tömegfogyasztással, gyors egyéni és kollektív felemelkedéssel azonosították. A magyarok demokrácia felfogásában a materiális elemek jóval nagyobb súlyúak mint más nyugat-európai vagy kelet-közép-európai állam lakosságában. Az emberek többsége szerint a Kádár-rendszer nem volt elnyomó, így a demokráciától a szabadságjogok helyett, a gazdasági fejlődést és a jólét beköszöntét várták. Amikor persze kiderül, hogy a demokrácia csak a nagyobb szabadságot jelenti, akkor jelentős volt a kiábrándulás.<sup>25</sup>

Az államszocialista rendszer a magyar választópolgárokat nagy mértékben elidegenítette a politikai ideológiáktól, s ebben a rendszerváltás óta se történt lényeges változás. A választók elvárásai a pártokkal szemben jórészt pragmatikusak, döntően a

---

<sup>19</sup> BIHARI 2005. 446.

<sup>20</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 134.

<sup>21</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 31.

<sup>22</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 31-32.

<sup>23</sup> BIHARI 2005. 436.; KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 31-32.

<sup>24</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 27.

<sup>25</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 34-35.; G. MÁRKUS 1998. 375.; SIMON 1995. 56-57.

magánéleti, egzisztenciális biztonsággal, a jóléttel kapcsolatos kérdésekre korlátozódnak. Az ideologikus politizálás viszont a választópolgárok számára az elit széthúzásának, viszálykodásának képét idézi.<sup>26</sup>

Annak ellenére, hogy a választók a jólét biztosítását az államtól várják el, gyakoriak a gazdasági jellegű normaszegő cselekedetek, például alacsony az adózási morál.<sup>27</sup>

A társadalomban vannak olyan csoportok, amelyek átéltek és különbözőképpen éltek meg egyes történelmi korszakokat. A magyar történelemről kiváltképpen a 20. századról és a közelmúltról szóló diskurzusok és narrációk, értékelések és értékítéletek radikálisan eltérnek egymástól és radikális ideológiai konfliktusra vezetnek. A társadalom egyes tagjai ítéleteiket és tapasztalataikat eszerint fogalmazzák meg és adják át – politikai szocializációs hatást kifejtve – a fiatalabb nemzedékeknek.<sup>28</sup>

A politikai kultúráról eddig elmondottak mellett az elitdemokráciát még több tényező erősíti a magyar társadalom politikai kultúrájában. Ezek közé tartozik, hogy az alacsony részvételi igény ellenére a mindennapi életet nagy erővel szövik át a politikáról folytatott verbális megnyilatkozások, viták, eszmecserék. Azonban ezek nem alakulnak érdekeket artikuláló politikai cselekvéssé.<sup>29</sup>

Tömegesen kialakult és elterjedt védekező beállítódás „a távolságtartó vagy szemlélődő realizmus az angolszásztípusú „fogjunk össze és oldjuk” helyett.<sup>30</sup>

Jellemző a politikai cselekvéstől való távolmaradás, például kevesen vesznek részt a pártok munkájában, kevesen vesznek részt politikai megmozdulásokon.<sup>31</sup>

Erős az igény a társadalom tagjaiban az iránt, hogy az új kormányzati elit leplezze le az előzőek bűneit, mert a politika eleve bűnös és piszkos tevékenység. Az elitekben nagy a késztetés az ennek való megfelelésre, tehát az előző kormányzati elit „megbüntetésére”, örök kisebbségben tartására. A választási győzelem nem csak az ország kormányzására szolgál, hanem a legyőzöttek megengedezésére is. Ez kedvez az ideológiai elhivatottságtól túlfűtött érzelmi alapon politizálóknak, „politikai ítéseknek”, „számonkérőknek”. Mindez elősegíti a hiperaktív politikusok kiválasztódását, és a politikai vezér iránti társadalmi igény kedvez a monokratikus pártszervezetek létrejöttének.<sup>32</sup>

Az átmenetet követően az elmúlt két évtizedben kialakult demokrácia leginkább az elitdemokráciának felel meg.<sup>33</sup>

Összességét az állapítható meg, hogy Magyarországon teljes egészében nem alakult ki a résztvevői politikai kultúra, hanem vegyes politikai kultúra jött létre, ami ötvözi az alattvalói és résztvevői politikai kultúra egyes elemeit.<sup>34</sup>

## **5. A mai magyar politikai kultúra hatása a mai magyar többpártrendszerre:**

A magyar társadalom politikai kultúrája ha a pártosodási hajlamot, a pártok megítélését nézzük akkor a következők szerint hatott a magyar többpártrendszerre a legutóbbi rendszerváltás óta:

---

<sup>26</sup> FRICZ 2001. 298.

<sup>27</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 30.

<sup>28</sup> LÖFFLER 2002. 184.

<sup>29</sup> BIHARI 2005. 435-436.

<sup>30</sup> BIHARI 2005. 436.

<sup>31</sup> BIHARI 2005. 436.; KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 42.

<sup>32</sup> BIHARI 2005. 436.

<sup>33</sup> BIHARI 2005. 434.

<sup>34</sup> KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2005. 52.

Korábbi az 1990 és 2010 között alkalmazott választási rendszerrel kapcsolatos kutatásaim alapján,<sup>35</sup> véleményem szerint az 1990 és 2010 között alkalmazott jelöltállítási rendszer erős szervezeti háttérrel követelt meg a pártoktól a sikeres választási szereplés érdekében.

Egy párt sikeressége nagyban múlik a személyi összetételének létszámától és minőségétől is.

Pártokkal kapcsolatos pejoratív gondolkodás, a politikai cinizmus és az individualizmus – mivel egy párt működéséhez csoportos viselkedésre van szükség – miatt kevesen vannak, akik részt vesznek a pártok munkájában, kevesen lesznek tagok.

Előbbiek egyrészt kedveztek a parlamenti pártoknak a parlamenten kívüliekkel szemben, mivel erőfölényük következtében, a politikai pártokban való dolgozásra hajlamosakat elszívják. Egy parlamenti párt részesül állami támogatásban, saját apparátust tud fenntartani. Egy tartósan a parlamenti küszöb feletti népszerűségű pártban jóval nagyobb az esély politikai karrier csinálásra, arra, hogy párt munkájában résztvevők elnyernek, valamilyen választott – bérrel, tiszteletdíjjal járó – tisztséget.

A parlamenti pártok erőfölénye és a pártok negatív megítélése miatt az újonnan induló pártok komoly humán erőforrás hiányban szenvednek. Nem csak aktivisták területén, hanem sokszor még országgyűlési képviselő jelöltet is nehéz volt találni nekik.

A civil szervezetek köre – feltehetőleg a társadalom atomizáltsága okán – sem fejlett, így ez sem jelent jó táptalajt a pártok számára humán erőforrás utánpótlás szempontjából.

Előbbiek kedveztek annak a jelenségnek, hogy a parlamenti pártok köre 1990 és 2010 között igen stabilnak bizonyult.

A humán erőforrás hiány viszont versenyhelyezettől függetlenül nem kedvez a pártok rekrutációs funkciójának, hiszen sokszor nehéz nekik megfelelő jelölteket állítani az adott választott pozíció betöltésére. Ez azzal a negatív hatással is jár, hogy a politikai pályára nem alkalmas személyek is eljuthattak akár a parlamenti mandátumig is. Egy-egy nem megfelelően kiválasztódott politikus által okozott botrány tovább erősíti a negatív véleményeket a politikai elitről, vagy éppen a pártokról, illetve egy-egy ilyen politikus negatívan befolyásolhatja pártja megítélését, népszerűségét.

A politika piszkos tevékenységnek való tekintése, a társadalom büntető attitűdje rekrutációs szempontból kedvez a politikai ítések, hiperaktív politikusok kiválasztódásának. Mivel az ilyen politikusok komoly népszerűsége tehetnek szert az adott párt szavazó táborának, mivel ők „jól megmondják a véleményüket” a másik oldalnak.

A magyar politikai kultúra a következő képen hatott a magyar többpártrendszer tagoltságára:

Választók büntető attitűdje kedvezett a kétpólusú pártrendszernek és a pártrendszer koncentrációjának.

A különbözően megélt történelmi események a pártrendszer tagoltságát hosszú távon meghatározták, illetve különböző módon determinálták az egyes pártok versenyhelyzetét, és szövetségkötési, koalíciós potenciálját. Csak hogy néhány példát említsek: nagykoalíció nem jöhetett létre Magyarországon, az annak is köszönhető volt, hogy MSZP állampárti múlttal rendelkezik, míg a jobboldalon igen erős az antikommunista attitűd. A Kádár-rendszer iránti nosztalgia kedvezett az MSZP választási szereplésének. Az 1944-45-ös események megítélése és az ebből következő előítélet a nemzeti radikális pártok versenyhelyzetét negatívan érintette. Az erős társadalom egy részében erősen

---

<sup>35</sup> TÁBORI 2012.

jelenlévő antikommunista beállítódás miatt az SZDSZ komoly szavazói bázist veszített az 1994-es koalíció kötés okán.

Választók büntető attitűdje kedvezett a kétpólusú pártrendszernek és a pártrendszer koncentrációjának, mivel a szavazók egy része az általuk nem kedvelt párt legyőzése érdekében arra a másik pártra szavaztak, ami a legesélyesebb volt erre.

Végezetül szükséges még megállapítani, hogy a magyar politikai rendszerben központi szerepet betöltő a pártoknak negatív megítélésük ellenére azonban nem kell aggódniuk a politikai rendszerben betöltött jelentős szerepük miatt a civil szervezetek és szakszervezetek gyengesége okán.

### **Felhasznált irodalom:**

BIHARI MIHÁLY (2005): *Magyar politika 1944-2004*. Osiris Kiadó, Budapest

BIHARI MIHÁLY (2009a): *A politikai pártok*. In.: Bihari Mihály–Pokol Béla (2009): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 333-377. o.

BIHARI MIHÁLY (2009b): *Magyarországi pártrendszerek (Történeti és analitikus bemutatás)*. In.: Bihari Mihály–Pokol Béla (2009): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 378-437. o.

BIHARI MIHÁLY (2009c): *A politikai rendszer és működése*. In.: Bihari Mihály–Pokol Béla (2009): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 112-142.

BOROS ZSUZSANNA–SZABÓ DÁNIEL (2008): *Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944)*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest

ENYEDI ZSOLT–KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (2004): *Pártok és pártrendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest

FRICZ TAMÁS (2001): *Pártrendszerek – Nyugat-Európa, Közép-Európa, Magyarország*. Századvég Kiadó, Budapest

FRICZ TAMÁS (2006): *Az árok két oldalán*. XXI. Század Intézet, Budapest

G. MÁRKUS GYÖRGY (1998): *Törésvonal-szerkezet és pártrendszer*. In: Magyarország Politikai Évtizedkönyve 372-384.

ILONZKI GABRIELLA–KURTÁN SÁNDOR (1999): *A magyar parlamenti elitek: Demokratizálás és elitváltás*. In: Politikatudományi Szemle. 1999. 4. sz. 49-80.

ILONZKI GABRIELLA –LENGYEL GYÖRGY (2009): *Válaszúton: Konzolidált vagy színlelt demokrácia?* In: Politikatudományi Szemle, 2009. 1. sz. 7-25.

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–TÓTH CSABA–TÖRÖK GÁBOR (2005): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–TÓTH CSABA –TÖRÖK GÁBOR (2007): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest

LÖFFLER TIBOR (2002): *Predomináns törésvonal és törésvonal-politika a magyar pártrendszerben – Hipotézisek a magyarországi politikai törésvonalak újraértelmezéséhez.* In: *Politikatudományi Szemle* 2002. 1-2. sz. 177-211.

NOL.HU (2011. 05.14.) *Nem pártoljuk a párttagságot,*  
[http://nol.hu/belfold/nem\\_partoljuk\\_a\\_parttagsagot\\_-1069921](http://nol.hu/belfold/nem_partoljuk_a_parttagsagot_-1069921) (2016.06.01.)

SARTORI, GIOVANNI (2005): *Parties and party systems: A framework for analysis.* ECPR Press, First published in 1976 by Cambridge University Press

SZABÓ DÁNIEL (2011): *Parlamenti pártok Magyarországon (1867-1919).* In: *Magyarországi politikai pártok lexikona 1846-2010.* Főszerk. Vida István, Gondolat Kiadó – MTA-ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport, Budapest, 2011. 19-29.

SIMON JÁNOS (1995): *Mit jelent a demokrácia a magyarok számára.* In: *Politikatudományi Szemle* 1995. 1. sz. 43-61.

SIMON JÁNOS (2004): *A politikai kultúra színeképei,* Századvég Kiadó, Budapest

TÁBORI FERENC (2012): *A magyar országgyűlési választások jelöltállítási tapasztalatai 1990-2010.* In: Antal Attila (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. Konferenciája 2012. április 20.* Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Budapest 2012. 217-236.

TÁBORI FERENC (2014): *A magyar többpártrendszer jellemzése és tipizálása Giovanni Sartori pártrendszer tipológiája alapján (1988-2010).* In: *Jog, állam, politika,* 2014. 2. sz., 105-123.

### III. KÖZPOLITIKA ÉS HATALOM PANEL

#### IZMINDI RICHÁRD: A HATALOMMEGOSZTÁS ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGYAR KORMÁNYZATI RENDSZER EGYES SZINTJEIBEN A RENDSZERVÁLTOZÁS ÓTA

A 2010 utáni közjogi átalakítások jelentős mértékben hatottak a hatalommegosztás kormányzati rendszeren belüli érvényesülésére. A hatalomkoncentráció és a hatalomdecentralizáció irányába mutató intézményi változások eltérő intenzitással jelentek meg az alkotmányos-politikai intézményrendszer működésében. A tanulmány célja, hogy áttekintsük a rendszerváltozás utáni folyamatok irányát, külön értékelve a 2010 utáni intézményi reformok egyes elemeit. Először a hatalmi ágak elválasztásának, illetve a hatalommegosztás érvényesülésének rövid történetét tekintjük át, amely a klasszikus hatalmi ágak elválasztásához képest sokkalta diffúzabb jelenség. A közismert hatalmi triász elválasztásával szemben nem csak a végrehajtás és a mögötte álló törvényhozás összeolvadása számított új jelenségnek, hanem mára a hatalommegosztás egyre szélesebb intézményi körben érvényesül. A kormányzati rendszer eltérő szintjeihez tartozó intézmények esetében történt jogi átalakítások mellett vizsgálni kell a tényleges funkcionális változásokat is. Az elmúlt negyedszázados történelme során a hatalommegosztást érintő főbb átalakításokat összegzi a tanulmány.

#### 1. A hatalommegosztás értékének történeti fejlődése

A hatalommegosztás gyakorlata és elmélete sok évszázados múltra tekint vissza. Már az ókorban Hérodotosz, Platón és Arisztotelész is foglalkozott a kérdéssel. Arisztotelész már elválasztotta egymástól a közügyekről tanácskozó, az igazságszolgáltató szerveket, valamint a magisztrátusokat a Politika című művében. Szerinte, ha ezek helyesen rendezettek, akkor a politikai rendszer is biztosan azzá válik.<sup>1</sup> Mivel az ókori elméletek az államhatalom egységének az elvére épültek, így a hatalmi ágak elválasztásáról modern értelemben még nem beszélhetünk.

Hosszú évszázadokkal később, a 14. században Páduai Marsilius más szempont alapján differenciált a törvényhozás és a végrehajtás között. Marsilius szerint amíg az előbbi szakaszos tevékenységet igényel, addig az utóbbi esetében egy állandó folyamatot feltételezhetünk. A hatalmi funkciók elkülönítését ezen különböző jegyek miatt tartja támogatandónak.<sup>2</sup>

A hatalmi ágak klasszikus elválasztását John Locke elmélete alapozta meg. Locke az angliai abszolutizmus hatalomösszpontosító működésének tapasztalataira reflektálva dolgozta ki elméletét. Megkülönböztette a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalmat. Ebben a felosztásban a föderatív akár a végrehajtó hatalom alá is sorolható, hiszen feladata a háború és béke jogáról szóló döntés. Már Locke szerint is a végrehajtó és a föderatív hatalom szinte mindig összefonódik.<sup>3</sup>

Valamivel később Charles Louis Montesquieu az angol alkotmány vizsgálatából kiindulva már a klasszikus hatalmi triász elméletét írta le. Ezzel párhuzamosan fektette le a fékek és ellensúlyok elméleti alapjait. A mai napig is a hatalommegosztás alapját képezi, hogy az egyik hatalom szabjon határt a másik hatalomnak, ezzel elkerülve a hatalommal

---

<sup>1</sup> ARISZTOTELÉSZ 1984.

<sup>2</sup> SÁRI 1995. 9-10.

<sup>3</sup> LOCKE 1999. 140.

való visszaélés lehetőségét. Montesquieu elmélete a 18. század végén az amerikai és francia alkotmányozási folyamat szellemiségét is nagyban befolyásolták.<sup>4</sup>

Benjamin Constant a 19. század elején már a három hatalmi ág klasszikus felosztásán túl új szempontot emelt be a hatalommegosztás érvényesülésénél. Úgy véli, hogy az intézmények működése közben felmerülő belső konfliktusokat olyan külső pozícióból kell feloldani, amire az államfői hatalom lehet a legalkalmasabb. Constant ebben az időszakban a királyi hatalmat semleges hatalmi ágnak tartotta, amely ezt a funkciót be tudja tölteni.

A filozófus Fichte, a német felvilágosodás gondolkodója a későbbi alkotmánybíráskodás alapvető funkcióit fogalmazta meg egy önálló hatalmi ágként működő intézmény elméleti koncepciójának megalapozásánál. Az ókori görög eforátust a végrehajtást ellenőrző szervként emelné be közjogi keretek közé. Fichte hatalommegosztásról vallott elképzelése sajátos, hiszen az összes hatalmi funkciót együtt gyakorló végrehajtói hatalomra és az azt felügyelő eforátusra épül. Az egységes végrehajtói hatalmat abszolút pozitív, az eforátust pedig vétőjoggal felruházott abszolút negatív hatalomként képzelte el.<sup>5</sup>

A felvilágosodás időszakában létrejött első írott alkotmányok<sup>6</sup> eredményeképpen kezdett el minél inkább kiépülni a hatalmi ágak elválasztása a gyakorlatban is. A későbbiekben a hatalmi ágak elválasztásának lefektetett elméleti alapjai egyre biztosabb elemeivé váltak a nyugat-európai politikai struktúráknak is.

A központi kormányzati intézményeken túl a hatalommegosztás mellett egy másik fontos rendező elv a területiség. Magyarországon már a polgári parlamentarizmus és kormányzás kialakulását megelőzően jelentős hatalommal bírt a területi szintű önkormányzatiság, hiszen – a hadügyi és pénzügyi igazgatáson kívül – a rendi időszakban a vármegyék igazgatása látta el például a rendészeti, gyámügyi, közegészségügyi feladatok igazgatását is. A megye területén a törvényhatóság kizárólagosan a megye maradt Magyarországon.<sup>7</sup>

A kompetitív néppártok megjelenésével és általában a háborút követő évtizedekben a modern tömegtájékoztató médiumok széleskörű elterjedésével egyre nagyobb szerepet töltek be a hatalom és a társadalom közötti kommunikációs folyamatok. Így egyre inkább elterjedt álláspont a médiának kvázi „negyedik” hatalmi ágként történő értékelése. Mindez már túlnyúlik az alkotmányos intézmények területén.

A hatalommegosztás elmélete is nehezen választható el az etikai érvektől, mint például az igazságos kormányzás eszméjétől. Bibó szerint a hatalom legitimálásához szükségesek egyes morális célok, ilyen például a hatalmi ágak elválasztása, a hatalomgyakorlás során pedig rá kell kényszeríteni a hatalmat olyan belső szervei tagozódásra, hogy a saját maga rendszere helyessége felett ítélkezessen.<sup>8</sup>

A kormányzati rendszerek megítélése szempontjából jelentős tényező a hatalmi ágak elválasztásának megvalósulása, viszont a kormányzásnak mint alaptevékenységnek a szempontjából már rég nem meghatározó kérdés, hiszen a három klasszikus államhatalmi ág csak elméleti szinten, funkcionálisan választható el egymástól.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> PACZOLAY–SZABÓ 1993. 186.

<sup>5</sup> PACZOLAY–SZABÓ 1993. 128-133.

<sup>6</sup> Például az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya 1787-ből.

<sup>7</sup> MAGYARY 1930. 73.

<sup>8</sup> HOLLÓ 1989. 5-6.

<sup>9</sup> PETERI–TILK–VERESS 2007. 18.



A hatalommegosztás érvényesülése tehát nem állhat meg a bevett hatalmi ágak, ismert közjogi intézmények szintjén, hanem a hatalomkoncentráció megbontására minél szélesebb körben szükség van. Bibó megállapítása szerint a hatalomelválasztás elvét „funkciók tagolásával” és szemben álló, „különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok” kiépítésével lehet a legjobban érvényre juttatni. E szemléletmód jegyében egyre újabb területekre kiterjeszhető a hatalommegosztás értéke a jövőben is.<sup>10</sup> Nyilvánvalóan a későbbi civilizációs, technológiai változások eredményeképp, illetve a politikai hatalomgyakorlás területén történő változások függvényében a klasszikus alkotmányos-politikai intézményrendszeren túli területeken egyre különbözőbb alrendszerek esetében válik értelmezhetővé a hatalommegosztás. Az újabb, a hatalommegosztás szempontjából releváns intézmények megjelenésével párhuzamosan annak fogalmi kiterjesztése is minél inkább szükségessé válik.

## **2. A hatalommegosztás érvényesülése a kormányzati rendszer egyes szintjeiben**

A hatalommegosztás érvényesülését Holló András felosztását<sup>11</sup> követve négy különböző szinten is értelmezhetjük. Legszűkebb körben a hatalommegosztás az egyes hatalmi ágakon belüli hatalomkorlátozásként is érvényesülhet. Az adott hatalmi ágon belül a fékek és ellensúlyok kiépítésével kerülhető el a további hatalomkoncentráció. Ilyenek lehetnek például a törvényhozás belső ellenőrzési mechanizmusai. Ennél szélesebb körben, az általánosan bevett értelemben a hatalommegosztás a kormányzati rendszeren belül az „állami szervek”, a klasszikus hatalmi ágak viszonyrendszerében fogható meg. A hatalmi ágak hagyományos elválasztásának, egymás közötti egyensúlyának rendszere nem egyforma nagyságrendet jelent, miközben ez a klasszikus elválasztás régóta nem érvényesül.

Még tágabb értelemben az alkotmányos intézmények összességének, a politikai rendszer egészének a szintjén vizsgálva is értékelhető a hatalommegosztás. A társadalmi viszonyok differenciálódásával egy soktényezős hatalmi környezetben a hatalommegosztás is egyre több területen valósítható meg. A túlzott hatalomkoncentráció elkerülése érdekében nem elég pusztán a törvényhozás, végrehajtás, ítélkezés vagy éppen a területi önkormányzatok hatalmának az elválasztása. Egyéb ellenőrzési mechanizmusok működésére is szükség van, amelyek így az alapvető hatalmi ágak viszonyában egyensúlyozó szerepet játszanak. Az alkotmánybíróság mellett ide tartozhat akár az ügyészség vagy éppen az országgyűlési biztosok intézménye is. Az utóbbi például tényleges kényszerítő eszköz híján sokkal inkább rá van utalva a többi hatalmi tényezőhöz képest a média közvetítésére, tehát az alkotmányos intézményrendszeren túli területekkel is még szorosabb kapcsolatban áll.

A legszélesebb körben a bevett alkotmányos intézményeken, a politikai rendszeren túli területekre is kiterjeszhető a hatalommegosztás. A minden területre kiterjedő megosztásának, az egész társadalmi rendszer és a politikai alrendszer kapcsolatának szemszögéből a politikai intézményrendszer és az azon kívüli intézmények közötti kapcsolat a külső intézmények ellenőrző jellegű funkciójaként értelmezhető. Ide sorolhatóak a nem állami alkotmányos intézmények és az azon túli szervezetek, például a különböző érdekvédelmi szervezetek, a média vagy éppen a különböző gazdasági szereplők, intézmények. Az egyes intézmények ide történő beemelése vagy kihagyása ebből a körből inkább szemléletmódbeli eltérésekből eredhet.

---

<sup>10</sup> BIBÓ 1947.

<sup>11</sup> HOLLÓ 1989. 9-10.

### 3. A hatalomdecentralizációt és hatalomkoncentrációt mutató változások a rendszerváltozás után

Kormányzati ciklusonként változó intenzitást jeleznek a hatalomkoncentráció és hatalomdecentralizáció irányába mutató változások. A vizsgálat során korszakokra osztva fogjuk végigtekinteni a kormányzati rendszerben végbement folyamatokat. A korszakhatárok elsősorban olyan időszakokat választanak el egymástól, ahol hasonló tendenciák jellemzőek. Egyszerre fogjuk vizsgálni a kormányzati rendszer különböző szintjein történő változásokat; az ismertett szintek közül a három hatalmi ág közötti kapcsolattól az alkotmányos intézményrendszer egyes elemein keresztül egészen az alkotmányos-politikai intézményrendszeren kívüli fontosabb területekig bezárólag. Röviden értékelni fogjuk az alkotmányos-közjogi intézmények jogi szabályozását érintő módosításokat, valamint az azok nélkül végbement gyakorlati, működésbeli változásokat is. Számos intézmény esetében változatlan szabályozási környezet ellenére komoly átalakulások zajlottak le azok szerepében a hatalomgyakorlással összefüggésben. (Az intézményi, jogszabályi szinten történt változások félkövérrel, a szabályozás átalakítása nélküli, pusztán funkcionális, gyakorlati változások dőlt betűvel kerülnek jelölésre a táblázatokban. Egyes területek, ahol mindkét jelenség párhuzamosan megjelent, dőlt és félkövér betűtípussal lettek feltüntetve.)

### 4. A rendszerváltozás utáni politikai rendszer alapjainak lerakása (1989-1998)

Hatalommegosztás érvényesülése (1989-1998)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Szélesebb ellenzéki mozgástér</i></li> <li>• Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása (1997. LXVI. tv.)</li> <li>• Erős függetlenséget biztosító médiaszabályozás (1996. I. tv.)</li> <li>• Ombudsmani rendszer működésbe lépése (1995)</li> <li>• Társadalmi, gazdasági érdekegyeztetés megerősítésének szándéka (1994 után)</li> <li>• Kisebbségi önkormányzati rendszer (1993. LXXVII. tv.)</li> <li>• Funkcionális önkormányzatok (TB) (1991. évi LXXXIV. törvény)</li> <li>• Független jegybank (1991. LX. tv.)</li> <li>• Ügyészség kormány alá rendelésének sikertelen kísérletei (1991, 1994-)</li> <li>• Erősen decentralizált területi önkormányzati rendszer (1990. LXV. tv.)</li> <li>• <i>Alkotmánybíróság felállítása (1989. évi XXXII. tv.) és aktivista gyakorlat</i></li> <li>• <i>Az alkotmányos berendezkedés alapjai (pl. 1989. XXXI. tv.)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>A köztársasági elnök alkotmányos jogköreinek (szűkítő) értelmezése (pl. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. 8/1992. (I. 30.) AB határozat, 36/1992. (VI. 10.) AB határozat)</i></li> <li>• <i>Sikertelen népszavazás-kezdeményezési kísérletek (1990-)</i></li> <li>• <i>Kancellári típusú kormányzás kialakítása (pl. MEH létrejött a Minisztertanács Hivatalából 1990-)</i></li> <li>• <i>Konstruktív bizalmatlanság intézménye, némileg szűkülő 2/3-os törvényi kör (Antall-Tölgyessy paktum eredménye: 1990. XL. tv.)</i></li> <li>• <i>A kormányfő államfővel szemben dominanciája (4igenes népszavazás következménye: 1990. évi XVI. törvény)</i></li> </ul>
<b>Hatalommegosztást erősíti</b>	<b>Hatalomkoncentrációt erősíti</b>

1. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (1989-1998)*

Az új alkotmányos-politikai intézményrendszer alapjainak 1989-es lerakásakor a hatalommegosztás rendkívül széles lett értelmezve, egyfajta jogállami radikalizmus jellemezte az átmenet időszakát is, ami részben az első szabad választások után

feltételezett kormányozhatatlansághoz is hozzájárult. Ez a széleskörű decentralizáció nem csak a legfontosabb hatalmi ágak egymáshoz való viszonyában valósult meg, hanem az egész alkotmányos intézményrendszerre is kiterjedt. Ennek ellensúlyozására már 1989 őszétől kezdve több területen is hatalomkoncentrációt jelző intézményi átalakításokra került sor. A teljesen decentralizált kormányzati rendszer kiigazításaként a kormány és kormányfő hatalma erősödött a négy igenes népszavazás, majd az Antall-Tölgyessy paktum következtében, később pedig az alkotmánybírószági döntések hatására az államfő és a kormányfő közötti hatalmi reláció letisztázása eredményeképp eldőlt, hogy az államfő nem a végrehajtói hatalom részese. Fontos intézményi változás volt az Antall-kormány felállását követően a Miniszterelnöki Hivatal létrejötte, megerősítése, általában a korábbi kormányhoz képest a kancellári típusú kormányzati rendszer kiépítése.

Az alappillérek lefektetésén túl az első két kormányzati ciklusban az új kormányzati rendszer legfontosabb intézményei kezdtek el működni. Mindezek a közjogi megoldások jellemzően a legszélesebb értelemben biztosították a hatalomdecentralizációt a politikai rendszeren belül. Habár az alkotmány explicit nem foglalkozott a hatalommegosztással, az mégis a rendszerváltozás utáni két évtizedben egyre szélesebb körben épült ki, hasonlóan a kormányzati rendszer egyre tágabb értelmezési szintjeihez, kiindulva a hatalmi ágak intézményi struktúrájától az egész politikai rendszerig és az azon kívüli területekig.

Az alkotmányos intézmények legfontosabbjai közé tartozott az alkotmánybírószág, amelynek a rendszerváltozás környékén még nemzetközi viszonylatban is rendkívüli széles jogköre lett, ezt ráadásul tovább erősítette az 1990-től kialakult aktivista ítélkezési gyakorlata. Az első kormányzati ciklusban született meg a német szabályozáshoz hasonlóan a kormányzattól nagy függetlenséget biztosító jegybanktörvény is, valamint ekkor épült ki az európai összehasonlításban is széles jogkörrel rendelkező települési önkormányzati rendszer, majd később a funkcionális önkormányzatok<sup>12</sup> struktúrája. A nemzeti kisebbségi önkormányzati rendszer már a második országgyűlési ciklusban állt fel, az első Állampolgári Jogok Biztosának és helyettesének, az Adatvédelmi Biztosnak, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Biztosának beiktatására is ekkor került sor. Elsősorban az alapjogok őrzőiként működő ombudsmani intézményrendszer főbb pilléreit 1989 őszén fektették le, 1993-ban pedig megszületett az intézményről szóló törvény is, de az első biztosok beiktatására csak 1995-ben kerülhetett sor.

A politikai rendszeren túli területeken is erősödött a decentralizáció. A társadalmi érdekegyeztetés szerepe nem csökkent az első ciklusban sem, például a taxisblokádnak megoldásánál is meghatározó szerepe volt. 1994 után pedig az akkori kormány már a programjában is nagy hangsúlyt helyezett a Társadalmi-Gazdasági Megállapodás (TGM) megvalósítására. Függetlenül ennek sikertelenségétől a törvényi alapja az érdekegyeztetés intézményrendszerének ekkoriban született meg.<sup>13</sup> Ebben a ciklusban állt fel a közmédiák kormányzattól való függetlenségét elvben biztosító intézményrendszer is.

Az új intézményi változások mellett a törvényhozás belső működése is a növekvő hatalomdecentralizációt jelezte ebben az időszakban. Erre szolgált például a fragmentálódó pártrendszer már 1990-től vagy 1994 után a – kétharmados kormányzati többség mellett tapasztalható – ötpárti alkotmányozó konszenzus, az azonnali kérdések és válaszok órájának bevezetése. Ehhez az időszakhoz kötődik továbbá az Országos

<sup>12</sup> Az ún. TB-önkormányzatokat 1993-ban még közvetlenül választották, négy évvel később pedig már csak az Országgyűlés delegálta a tagjait.

<sup>13</sup> ARATÓ–MIKECZ 2015. 322.

Igazságszolgáltatási Tanács felállítása is, amely a bírói hatalmi ág számára – elsősorban a többi államhatalmi szereplő működésétől – a függetlenséget még inkább biztosította. Az Ügyészség kormány alá történő rendelése sem valósult meg évtizedeken át, amivel mindkét kormányzati ciklus alatt is foglalkoztak, megőrizvén az intézmény decentralizáltabb felügyeletét. A rendszerváltást követő másfél évtizedben viszont ellentétes folyamatként hatott a közvetlen demokrácia intézményének gyenge szerepe a gyakorlatban, amit a jelentős számú eredménytelen népszavazási kísérlet is jelez.

## 5. Kiigazítások időszaka a hatalomkoncentráció irányába (1998-2002)

<b>Hatalommegosztás érvényesülése (1998-2002)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ügyészség kormány alá rendelésének sikertelen kísérletei (1998 után)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Szűkülő ellenzéki mozgáster, országgyűlés szerepcsökkenése (1999-től)</i></li> <li>• <i>A kormányzás prezidencializálódá-sa, perszonalizációja, vezérde-mokrácia jelensége (1998-tól)</i></li> <li>• <b>Kancellári típusú kormányzás megerősödése (Kancelláriaminiszter kinevezése, referatúrák rendszere stb.)</b></li> <li>• <b>Funkcionális önkormányzatok (TB) megszüntetése, kormány alá rendelése (1998. évi XXXIX. tv.)</b></li> </ul>
<b>Hatalommegosztást erősíti</b>	<b>Hatalomkoncentrációt erősíti</b>

2. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (1998-2002)*

A kormányzati rendszer különböző dimenzióiban szintén a hatalom decentralizációját széleskörűen biztosító intézményrendszer kiépülését követően, 1998 után ellentétes irányú kiigazításokra került sor. A hatalomösszpontosítást erősítő, az Antall-kormány idején megjelenő legkorábbi szerkezeti átalakítások után, amelyek egy része a stabil kormányzás érdekében született meg, 1998-tól egyre fokozódott a politikai igény a kormányzati hatalomkoncentráció további növelésére. Ezeknek egy része nem jelentett ekkor még de iure is átalakítást, többségében a meglévő intézményi kereteken belül hozott eltolódást főként a hatalomgyakorlás módjában. Az intézményi változások közé tartozott a funkcionális önkormányzatok felszámolása, ami az újonnan megválasztott országgyűlés első döntései közé tartozott. A kormány és vezetőjének mozgásterét ennél is nagyobb mértékben növelő szerkezeti átalakítás volt a kormányzaton belül a Miniszterelnöki Hivatal politikai átalakítása. Az általános kormányzati munka koordinációjában kulcsszerepet betöltő Hivatal vezetésében, szerkezetében jelentős átalakítások történtek. A legfontosabb, hogy a korábbi közigazgatási államtitkári vezetéssel szemben már miniszter irányította az intézményt 1998-tól.<sup>14</sup>

Ennél is jelentősebb változások voltak a közjogi szabályozás átalakítása nélkül elindult folyamatok a '90-es évek végén, amelyek amúgy hasonlóan több európai országban tapasztalt tendenciával a törvényhozás általános szerepcsökkenését jelezték például a végrehajtás feletti ellenőrzés területén. Ennek fontos állomása volt 1999-ben a

<sup>14</sup> Nagy valószínűséggel ez a választási eredményektől függetlenül is bekövetkezett volna, hiszen a Verebélyi-féle kormányzati reformelképzelések egyik eleme volt a Hivatal megerősítése, miniszteri rangú vezetése a '90-es évek közepén, amit 1997-től már jogszabály is biztosított. A MEH élére történő miniszter kinevezésére akkor a kisebbik ellenzéki párt ellenállása miatt nem került sor.

háromhetes üléselési rendre történő áttérés, a vitaparlament / munkaparlament vita kibontakozása.

A hatalomgyakorlás módja minőségileg alapvető változásokon ment keresztül, itt a későbbi kormányzati ciklusok során sem történt lényegi visszalépés. A hagyományos pártelvű demokráciát felváltó új korszakot sok névvel illették már, például mediatizált, perszonalizált vagy populista demokráciának. Itthon mégis Max Webernek Körösényi András által újragondolt vezérdemokrácia kifejezése vált a leginkább elterjedtté. Végeredményben pedig azóta is a „kormányzás prezidencializálódásáról” beszélünk.<sup>15</sup>

## 6. Kettős hatások időszaka (2002-2010)

Hatalommegosztás érvényesülése (2002-2010)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Költségvetési Tanács felállítása (2008. évi LXXV. tv.)</b></li> <li>• <b>Specializáló ombudsmani rendszer (Jövő Nemzedékek Biztosa, 2007. évi CXLV. tv.)</b></li> <li>• <i>Államfői szerepfelfogás átalakulása a jelölési gyakorlatában (2005-10)</i></li> <li>• <i>Közvetlen demokrácia szerepének erősödése (2004, 2008)</i></li> <li>• <b>Szuverenitáscsökkenés nemzetközi szervezetek irányában (elsősorban az EU-s csatlakozással, pl. a 2004. évi XXX. tv.)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fejlesztéspolitika körüli intézményrendszer (2006-tól)</b></li> <li>• <b>A kormányzás további centralizálása (szervezeti működési rend szempontjából), a miniszterelnöki elv erősödése (2006. LVII. tv.)</b></li> <li>• <i>Ún. „informális hatalmi központok erősödése” 2004-től</i></li> <li>• <i>Koncentráló pártrendszer (kétpólusosság jelensége 2002-től)</i></li> <li>• <b>Központi kormányzati koordináció további erősödése (2002-től a MEH további létszámbeli, funkcionális, szervezeti bővülése)</b></li> </ul>
<b>Hatalommegosztást erősíti</b>	<b>Hatalomkoncentrációt erősíti</b>

3. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (2002-2010)*

A két cikluson keresztül tartó baloldali kormányzás időszakában az ellentétes folyamatokat erősítő intézményi és működésbeli változások párhuzamosan jelentek meg. Több területen úgy nőttek a hatalomdecentralizáló hatások, hogy a már régóta változatlanul működő jogszabályi kereteken belül történtek komoly változások a gyakorlatban. Nőtt például a közvetlen demokrácia szerepe a belpolitikai kérdésekben. 2004-ben az ún. kórházprivatizációról, valamint a kettős állampolgárságról, 2008-ban pedig a vizitdíjról, a kórházi napidíjról és a képzési hozzájárulásról tartott népszavazások függetlenül az eredményességüktől már önmagukban is sikeresek voltak a hatalommegosztás érvényesülése szempontjából, hiszen erősen befolyásolhatták a későbbi országgyűlési választási eredményeket is.

Fontos átrendeződést okozott a törvényhozás és a végrehajtás kapcsolatában az államfő jelölési gyakorlatának átalakulása Sólyom László időszakában (2005-2010). Az egykori államfő aktivitása és a korábbi szokás szerinti előzetes egyeztetések elmaradása például az Ombudsman, Legfőbb ügyész, Legfelsőbb Bíróság elnöke jelölésénél akár a végrehajtás körüli hatalomkoncentráció indikátora is lehetne, a valóságban mégis éppen ellensúlyt jelent a kormánnyal és a törvényhozás feles, sőt kétharmados többségével

<sup>15</sup> KÖRÖSÉNYI 2005. 219-220.

szemben is, hiszen az alkotmánybíróság korábbi alkotmányértelmezései alapján nem tekinthető a végrehajtói hatalom részesének.<sup>16</sup>

2007-től gyarapodott az ombudsmani intézményrendszer a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa tisztséggel, amit az általános helyettesi poszt megszüntetésével párhuzamosan hoztak létre. Ebben az időszakban kezdte el a működését a Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsa (MKKT) is. Az eredetileg vétójoggal bíró intézmény (Országgyűlés Költségvetési Hivatala) felállítása helyett csupán épp az ombudsmanhoz hasonló eszközrendszerrel bíró Költségvetési Tanács született meg ekkor.

Hatalmas változást jelent a hatalommegosztásnak egy teljesen más területen tapasztalható megjelenése, például a kormányzat szuverenitásának a nemzetközi, szupranacionális színtérbe történő elszivárgása elsősorban az európai uniós csatlakozás következtében. A nemzetállami kormányzati hatalommal szembeni decentralizáció mellett érdemes mégis megemlíteni, hogy a döntéshozatali folyamatok komoly demokratikus deficittel bírnak föderatív szinten is, hiszen éppen az Európai Unió gyenge demokratikus legitimitációjának erősítése miatt igyekeznek például az Európai Parlament szerepét a döntéshozatali folyamatokban növelni, miközben továbbra is az intézmények technokrata legitimitációja marad jelentősebb. Ezzel olyan területeken is szuverenitásvesztés érí a nemzetállamot, ahol azok korábban több legitimitációval bírtak.

A hatalomkoncentrációt erősítő változások is számosak ebből az időszakból. A '90-es évek elején még a mérsékelt és szélsőségesen fragmentált struktúra közötti állapotban lévő hazai pártrendszer az ezredfordulót követően a kétpólusosság irányába tartott, így például kevesebb koalíciós együttműködésre volt várhatóan szükség a kormányzáshoz, ezzel is növelve a kormányzati hatalomkoncentrációt. Hiába kritizálták a MEH korábbi növekvő szerepét, összességében a kormányzatban betöltött privilegizált szerepe továbbra is megmaradt, sőt a későbbiekben nőtt is. A kormány és a miniszterelnök kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepe a két Gyurcsány-kormány alatt egyaránt nőtt. 2004 után a kormányon belüli informális hatalmi körök kialakulásával, erősödésével<sup>17</sup> csupán de facto, 2006-ot követően viszont már közjogi erejű változtatások is történtek. A fejlesztéspolitika körüli intézményrendszer átalakítása (Nemzeti Fejlesztési Tanács, Fejlesztéspolitikai Irányító Testület stb.) szintén a kormányfő és egy szűkebb kormányon belüli, illetve melletti csoport hatalmi centralizációját eredményezte.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> A hatalommegosztás kiterjesztésében tapasztalható ellensúly szerepét erősítette Sólyom megválasztásának személyes legitimitációja is, ami a hagyományos pártpolitikán kívüli jellegét erősítette, lásd a Nemzeti Konzultáció, illetve a Védegyelet szerepét.

<sup>17</sup> GALLAI-LÁNCZI 2008. 50-53.

<sup>18</sup> IZMINDI 2009. 52-54.

## 7. Paradigmaváltás időszaka a hatalomgyakorlásban (2010-)

Hatalommegosztás érvényesülése (2010-)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Országgyűlési és önkormányzati ciklus szétválása (2014 után)</li> <li>• Növekvő mandátumhossz, illetve a megválasztáshoz szükséges többség egyes közjogi méltóságoknál (2012)</li> <li>• Sarkalatos törvényhozási tárgykörök bővülése (2012-től)</li> <li>• Központosított ombudsmani rendszer (2011. évi CXI.)</li> <li>• Költségvetési vétó, Költségvetési Tanács átalakítása (2012)</li> <li>• Nemzetközi szervezetek növekvő kontrollja (2010-től)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nyílt konfrontáció egyes gazdasági szereplőkkel (2014-től)</li> <li>• <b>Közvetlen demokrácia szerepének gyengülése (2012-től)</b></li> <li>• Személyi változások a közjogi méltóságoknál az új alaptörvénnyel (2012)</li> <li>• Médiaszabályozás átalakítása (2010. évi CLXXXV.)</li> <li>• Államfői szerepfelfogás átalakulása, kontroll funkció teljes hiánya (2010-12)</li> <li>• Területi önkormányzati rendszer átalakítása (2011. évi CLXXXIX. tv.)</li> <li>• Új önkormányzati és országgyűlési választási rendszer (2010. évi L. tv., 2011. CCIII. tv., 2013. évi XXXVI. tv.)</li> <li>• Országgyűlés működésének átalakulása (jogalkotási folyamat, frakcióalakítás; 2010-től)</li> <li>• Alkotmánybíróság átalakítása (2011. évi CLI. törvény)</li> <li>• A kormányzás további centralizálása (integrált tárcastruktúra: 2010. évi XLII. tv.)</li> <li>• Miniszterelnöki elv erősödése (intézményesített kormányfő-helyettes; 2010)</li> <li>• Központi kormányzati koordináció további erősödése (KIM, Miniszterelnökség, 2010-től)</li> <li>• Pártrendszer átalakulása (2010-től)</li> </ul>
Hatalommegosztást erősíti	Hatalomkoncentrációt erősíti

4. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (2010-)*

A 2010-es választásokat, illetve az alaptörvény 2012-es hatályba lépését követően rendszerváltás mértékű átalakítások nem történtek, de egyes területeken az alkotmányos-politikai rendszer alapjait is érintő, jelentékeny közjogi kiigazításokra került sor. Az intézmények szerkezeti és működésbeli átalakításainak jelentős része – habár nem kizárólagosan – egyértelműen a hatalomkoncentráció irányába mutat. Fontos jellemzője viszont a változásoknak, hogy azok jelentős része a korábbiakkal szemben már alkotmányos szinten zajlott le.

A hatalommegosztás elméleti megfogalmazása területén alapvető változások történtek. 1989-ben az alkotmányos rendszer alapelemei közé konkrétan nem került be a hatalommegosztás mint államszervezeti elv. Az akkori alkotmány 19. §-a a hatalommegosztással szemben éppen az Országgyűlésnek a többi alkotmányos intézmény feletti főhatalmára fókuszált. A hatalommegosztást vagy Pokol Béla szerint éppen annak minősítettebb formáját jelentő hatalmi ágak elválasztását először a 31/1990-es alkotmánybírósági határozat karolta fel.<sup>19</sup> A hazai alkotmányos megoldás megfelelt sok más európai országgal, hiszen azok alkotmányos berendezkedései főként az angol

<sup>19</sup> POKOL 2003. 103-114.

parlamentarizmus hagyományára támaszkodva alakultak ki, szemben az Egyesült Államoknak a hatalmi ágak elválasztására épülő megoldásával. 2012 után viszont fontos változás, hogy közjogi szintre emelték, hiszen az új alaptörvény már *expressis verbis* is kimondja: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.<sup>20</sup>

Az intézményi változások többsége hatalomösszpontosítást erősítő intézményi átalakítás volt. Az egyes intézményeknél eltérő intenzitásúnak mutatkozott a módosítás mértéke, néhány esetben pedig a változtatás iránya is kettős volt, akár a decentralizáció, akár a koncentráció felé is mutatnak azok egyes elemei. A legjelentősebb mértékű átalakítás az egész alkotmányos rendszer szempontjából az Alkotmánybíróságot érte; jogköre, működése, összetétele egyaránt változott.<sup>21</sup> A kormányzati rendszeren belül a három hatalmi ág szintjén a kormányon belül több olyan egyértelmű változás, újítás történt, ami a miniszterelnök politikai mozgásterét, hatalmi jogosítványát növeli. A miniszterelnök kormányon belüli erősödő pozíciója mellett az intézményesített miniszterelnök-helyettesi poszt is ilyen. A kormányfő körüli hatalomösszpontosítást erősítette az általános kormányzati koordinációt végző minisztériumi rendszer átalakítása is, mint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létrehozása, illetve a Miniszterelnökség megszületése, de maga az egész kormányzati struktúra koncentrálása az integrált tárcastruktúra létrehozásával szintén hasonló következményekkel járt. A végrehajtói hatalmi ághoz kötődve az államfői szerepfelfogás gyökeres megváltozása 2010-12 között teljesen felszámolta a gyakorlatban az ellenőrző kontroll, ellensúly szerepet, hiszen az alkotmányozás időszakában semmilyen ellenállást, fékező magatartást nem tanúsított a jogalkotás során.

A hatalmi triász többi szereplője közül az Országgyűlést érintő változások egy része szintén a kormányzati hatalomkoncentrációt erősítette, a módosítások mégis kettős képet mutatnak. Egyrészt a belső fegyelmi szabályozás szigorodott, és a kormány akarata egyre inkább megvalósul a törvénygyárat idéző törvényhozásban, hiszen nem csak az ellenzéknek vagy a minisztériumi apparátusnak, de még a kormánypárti képviselőknek is csökkenő szerep jut a törvényalkotás folyamatában, mivel egyre inkább a kormánypárthoz köthető külső érdekcsoportoknál készülnek a jogszabálytervezetek, nőtt a zárószavazás előtt benyújtott releváns módosító javaslatok aránya, valamint megteremtették a kivételes sürgős eljárás lehetőségét is. Másrészt a kormány ellenőrizhetősége mégsem gyengült, hiszen a parlamenti nyilvánosságnak új eszközei jelentek meg.<sup>22</sup> Összességében a közélet formálása szempontjából a korábbi gyengülő trenddel szemben némileg erősödött a parlament helyzete. Nem utolsósorban viszont az előzővel ellentétes folyamatot tükröz a frakcióalakítás szabályainak többszöri szigorítása, ami meggátolja a parlamenti pártok fragmentációját, illetve újabbak létrejöttét.

Az alkotmányos intézmények szintjén a közvetlen demokrácia intézményét érintő átalakítások szintén a hatalomkoncentrációt erősítették, hiszen csökkentették a

---

<sup>20</sup> C) cikk.

<sup>21</sup> A legelső és talán legjelentősebb változás az államadóság mértékével összefüggésben a közpénzekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogkörének szűkítése. Az utólagos normakontroll esetében megszűnt az *actio popularis*, viszont normakontrollt kérhet néhány közjogi intézmény vezetője, ami a presztízstüket növeli. Az *actio popularis* helyett bevezetésre került a bírósági ítélet alkotmányossági felülvizsgálata. Ezzel a feladatbővüléssel indokolták a testület létszámbővülését is. Az ezzel együtt járó új bírójelölési és rekrutációs folyamatok, valamint az elnök országgyűlés általi megválasztása mind-mind gyengítik az intézmény ellenőrző szerepét a gyakorlatban.

<sup>22</sup> GYULAI 2015. 155.



népszavazások megvalósulásának valószínűségét. Az intézmény működtetésének gyakorlati tapasztalatai is hasonló képet nyújtanak.<sup>23</sup>

A népszavazás rendszerének módosításánál mégis sokkal jelentékenyebb változás volt az országgyűlési és az önkormányzati választási rendszer<sup>24</sup> átalakítása, amely egyértelműen az amúgy is erősebb politikai erők mandátumszerzési lehetőségét növeli.<sup>25</sup> A területi önkormányzati rendszer korábban európai viszonylatban is erőteljesen decentralizált rendszerét több szinten is átalakították. A költségvetési források csökkenése hosszabb távú tendencia az utóbbi évtizedekben, 2010-et követően viszont széles körben voltak el ellátandó feladatkörök a megyei és települési önkormányzatoktól.<sup>26</sup> (Például hulladék- és településgazdálkodás, energiaellátás, tömegközlekedés, oktatási és nevelési intézmények, egészségügyi, kulturális, közművelődési intézmények területén.) A központi költségvetés egyszeri – településenként változó mértékű – adósságátvállalásával viszont jobban letisztult a több évtizede tartó egyenlőtlen viszonyrendszer, ami a kötelezően ellátandó feladatkörök és az azokhoz kötődő (alul)finanszírozottság között húzódott.

A választási rendszernek, illetve az egész alkotmányos szerkezetnek átalakítását megelőzte maga a 2010-es általános országgyűlési választások eredménye, amely minden korábinál jelentősebb átalakítást hozott a hazai pártrendszer életében. Nem csak kicserélődött az első szabad választások óta – régiós viszonylatban is rendkívüli állandóságot mutató – pártok jelentős része, hanem az új pártrendszer hosszabb távon is stabilizációt jelez. Egyes szerzők pedig már egyenesen a domináns pártrendszer 2010 óta tartó kibontakozásáról beszélnek.<sup>27</sup> A domináns pártrendszer kialakulása és stabilizálódása egyértelműen a hatalomösszpontosítás irányába mutató folyamatok egyik legfontosabb oka lehet.

Megemlítendő még a monetáris politika területe, itt a jegybank belső működését, szerkezetét alakították át,<sup>28</sup> ezzel is szélesebb utat nyitva a mindenkori kormányzat növekvő befolyása számára.

2010 után a Költségvetési Tanács meggyengítése még a kormányzati hatalomkoncentrációt erősítette, az új alaptörvény viszont már a kormányzat mozgásterét szűkítette a fiskális politika alakításában,<sup>29</sup> ezzel párhuzamosan a Költségvetési Tanács elvi vétőjogot kapott a költségvetés területén, összetételében pedig átszabták az intézményt.

A sarkalatos törvényhozási területek szakpolitikai területekre történő kiterjesztése hosszabb távon szintén a mindenkori kormányzati többség mozgásterét szűkítő antimajoritánus változás. Hasonló jelenség volt a közjogi intézmények átalakításánál több esetben is a mandátumhossz változása. A legfontosabb közjogi intézmények vezetőinek

---

<sup>23</sup> Ezt bizonyítják a sikertelen népszavazási kísérletek is 2010 után. Az új szabályozás szerint például az LMP már nem tudta az elégséges számú aláírást összegyűjteni 2012-ben, de számos botrányokkal tarkított esemény is történt, mint például a „vasárnapi boltzár” témájában tervezett népszavazási kezdeményezés esetében 2016-ban.

<sup>24</sup> Lásd részletesebben a 2010-es önkormányzati választások gyakorlati hatását az eredmények tükrében: DOBOS 2011. 61-83.

<sup>25</sup> Ez 2014-et követően is igaz maradt még akkor is, ha a jelöltindulási küszöbök és a mandátumszerzés esetében az önkormányzati választási rendszer egyes szintjeiben közben lazítottak a korábbi feltételeken.

<sup>26</sup> KÁKAI 2015. 207-211.

<sup>27</sup> HORVÁTH– SOÓS 2015. 274.

<sup>28</sup> Bővítették a Monetáris Tanács tagjainak és az alelnökök számát is. Mindezeket a változásokat a hazai mellett nemzetközi kritika is érte, például az Európai Központi Bank (EKB) részéről.

<sup>29</sup> Szigorította az államadósság növelésének feltételeit [36. cikk (5)].

jelentős részénél – például az alkotmánybírák, Kúria elnöke, Legfőbb ügyész, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnöke esetében – harmadával vagy felével is nőtt a mandátumuk. A kormányzati ciklusokon időben egyre messzebb átívelő megbízatások hosszabb távon még jobban növelik ezeknek az intézményeknek az alkotmányos ellensúly szerepét. Több intézmény esetében ráadásul a vezető megválasztásához szükséges parlamenti támogatottság mértéke is nőtt. A Legfőbb ügyész, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, (valamint a Médiatanács) elnöke megválasztásához kétharmados többség kell. Az országgyűlés és az önkormányzatok mandátumának elcsúsztatása pedig szintén több ellenzéki önkormányzati testületet jelez előre, ami további hatalmi ellenpólust jelenthet.

Vegyes képet mutat az ombudsmani rendszer átalakítása. Elsőre úgy tűnhet, hogy a differenciált rendszer centralizálása szintén a kormányzati többségi elvet erősíti, mégis részleteit szemlélve színesebb képet kapunk, ehhez az új és a régi intézményrendszert mélyebb kontextusban érdemes összehasonlítani. Egyik nézőpont szerint a korábbi fragmentált rendszer hierarchizálása alapvetően hatalmi koncentrációt jelez, viszont fordítva is igaz lehet, hiszen az alapvető jogok biztosa intézményrendszerének centralizáltabb struktúrája csökkentheti a hatásköri átfedéseket, erősebb ellenpólust jelenthet a hatalommegosztás rendszerén belül, nem beszélve az alkotmánybírósággal összefüggésben a normakontroll eszközéről, ami az ellenőrző funkcióját bővítheti.

Az alkotmányos intézményrendszeren túli területek közül pedig több meghatározó esetben is látványosan erősödött a kormányzati befolyás, az egyik ilyen a média. A médiaszabályozás átalakítása ui. talán az egész politikai struktúrán belül a legnagyobb nemzetközi kritikát kiváltó változtatás volt. A szabályozási környezet jelentős átalakításánál még meghatározóbb volt a tulajdonosi szerkezeten belüli – a rendszerváltozás óta minden korábbi mértéket meghaladó – permanens átrendeződés.

A másik az érdekegyeztetés területe, ahol szintén komoly változások történtek a társadalmi-szociális párbeszéd legitim fórumai és általában a terület kezeléséről vallott kormányzati filozófia esetében. A szemléletmódbeli eltérés, hogy a 2010 utáni kormányzati működés szempontjából már láthatóan nem számít prioritásnak az érdekegyeztetés folyamata. Intézményi szinten pedig először az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) szorult háttérbe, majd helyette létrejött a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT), ami szintén nem tudott a szociális párbeszéd funkciójának megfelelni például a kormány részvételének hiánya következtében, ezért is jött létre 2012-ben a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF). Hasonló volumenű változás volt az új Munka Törvénykönyvének 2012-es megszületése, annak ugyanis mind a tartalma miatt, mind az előkészítése során hiányolt megfelelő érdekegyeztetési folyamatok következtében az érintett szakszervezetek tiltakoztak.<sup>30</sup>

A legújabb és az egyik legjelentősebb területe a kormányzat politikai hatalmának növelésére a gazdasági szereplőkkel vívott nyílt harcban mutatkozik meg. A klasszikus gazdasági és politikai érdekütközéseket meghaladó módon ez a konfrontáció már arról is szól, hogy a politika vagy a gazdaság terrénuma legyen a dominánsabb, a két létszféra hogyan viszonyuljon egymáshoz.<sup>31</sup> Ezek a folyamatok elsősorban a 2014-es választásokat követően csúcsosodtak ki.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> ARATÓ–MIKECZ 2015. 321-322.

<sup>31</sup> A két létszféra történeti kapcsolatának alakulásáról lásd részletesebben: BIHARI 2013. 10-16.

<sup>32</sup> Példaként a fontosabb gazdasági szereplők közül Simicska Lajossal és Spéder Zoltánnal folytatott kormányhoz közeli konfliktust érdemes kiemelni.

## 8. A hatalommegosztás érvényesülésének tapasztalatai

A hatalommegosztás formáját, minőségét, működését számos hatás érte a rendszerváltozás óta. A hatalommegosztás értékében bekövetkezett változások időszakonként más-más tendenciákat jeleznek, mégis összességében hasonló irányba mutatnak, amit a 2010 utáni változások megerősítenek. Ezek legfontosabb jegyei a következők:

A változtatások típusát tekintve az alkotmányos intézményrendszer elemeinek kiépülését követően azok sokszor inkább de facto módosítások voltak, a közjogi intézmények szabályozási környezetét csak később érték el, végül pedig az alkotmányos intézményrendszer egyes alappilléreit is átrendezték.

A kormányzati rendszer egyes szintjeit tekintve időben haladva annak belső köreiből indult ki a változások centruma, majd egyre több alkotmányos intézményre, az egész politika rendszerre, végül pedig az azon kívüli területekre is kiterjedt. Napjaink legnagyobb kormányzati átalakításai már ezeket a szférákat is elérték. Megváltozott a pártrendszer is, egyre több konfliktus tapasztalható a nemzetközi szinten egyaránt,<sup>33</sup> végül pedig a gazdaság és a politika közötti közvetítő rendszerek és a két létszféra alapvető kapcsolatrendszerét is érintették a változások.

Az átalakítások mélységét, minőségét tekintve a hatalommegosztást érintő módosítások több hullámban, eltérő intenzitással, váltakozó irányból érkeztek. Miközben a közjogi berendezkedésünk szélsőségesen decentralizált alapokról indult az 1980-as évek végén, addig egy évtizeddel később gubernamentalista irányú finomításokra került sor, 2010-től pedig sokkal határozottabban a demokrácia többségi modelljét erősítették az átalakítások. A helyzet jelenleg viszont kettős. A majoritánus jellegű változások ugyan jelentősebbek, viszont számos hatalommegosztást erősítő intézkedés is történt. Habár 2010, valamint 2014 után stabilizálódó politikai erőviszonyok közepette a közjogi változásokat, új rekrutációs folyamatokat generáló kormányzati aktorok szempontjából egyértelmű hatalomkoncentráció zajlott, hosszabb távon – más pártösszetételű kormányzat esetében – viszont akár jobban is érvényesülhet a hatalommegosztás értéke. Azaz nem lett „felszámolva” a hatalommegosztás még akkor sem, ha erős elfordulás történt a rendszerváltozás környéki jogi konstitucionalizmustól, alapjogi fundamentalizmustól és a klasszikus parlamentáris kormányzástól is. A rendszer instabilitását okozhatja viszont, hogy váltakozó politikai erőviszonyok mellett egyre jobban kilenghet annak működése a hatalomdecentralizáció és –koncentráció között. Körösényi a hatalomgyakorlás módjában beállt változások miatt egyenesen rezsimváltásról beszél.<sup>34</sup>

A hatalommegosztás rendszerét érintő permanens strukturális változások elérték az alkotmányos intézményrendszeren túli területeket is. Alapvető törésvonalak rajzolódnak át, újraértelmeződik a politikai és a gazdasági létszféra közötti viszonyrendszer vagy éppen a technokrata vs. politikai legitimáció<sup>35</sup> kérdésköre. Miközben a hatalomgyakorlás többségi jellege erősödik, akár a jelenlegi kormányzati hatalmi kör hosszabb távon kétharmados többség hiányában – a hatalomkoncentráció intézkedések gyarapodása

---

<sup>33</sup> Pénzügyi-gazdasági területen 2010 után a Nemzetközi Valutaalaptól történő függetlenedés, majd elsősorban az EU-s konfliktusok az alkotmányozási folyamattal, később pedig a menekültkérdéssel, bevándorláspolitikával összefüggésben voltak a legmeghatározóbbak.

<sup>34</sup> KÖRÖSÉNYI 2015. 105-107.

<sup>35</sup> Több terület közül az alkotmányos intézményrendszer szempontjából a legfontosabb az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés között a szupremáciáért vívott harc az alkotmányozás területén, amit végül

ellenére egyaránt – a saját mozgásterét is szűkítheti a beépített kétharmados ellensúlyok, illetve személyzeti politika következtében. Mindez később egyelőre még nem látható, latensen megbújó politikai, esetleg akár közjogi konfliktusokat tartogathat.

Az igazi kérdés így az, hogy működni fog-e a politikai váltógazdálkodás hosszabb távon is, hiszen annak hiányában, a domináns pártrendszer stabilizálódásával történelmi léptékben is megőrződhet a jelenlegi alkotmányos szerkezet, amivel pedig a hatalommegosztás sajátos kettős arculata is. A hatalommegosztás érvényesülése pedig ezáltal az egész politikai rendszer működésének minőségére is további hatással bírhat a jövőben.

### **Felhasznált irodalom**

ARATÓ Krisztina–MIKECZ Dániel (2015): *Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Osiris Kiadó, Budapest.

ARISZTOTELÉSZ (1984): *Politika*, Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

BIBÓ István (1947): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Akadémiai székfoglaló, 1947. <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/290.html> (2009.05.10.)

BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.

DOBOS Gábor (2011): *Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra*. In: *Politikatudományi Szemle*, XX/4.

GALLAI Sándor–LÁNCZI Tamás (2008): *Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága*. In: *Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve*. Századvég Kiadó, Budapest.

GYULAI Attila (2015): *Az Országgyűlés*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest.

HOLLÓ András (1989): *Elmélettörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje*. In: *Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása*.

HORVÁTH Attila–SOÓS Gábor (2015): *Pártok és pártrendszerek*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest.

IZMINDI Richárd (2009): *Provizórikus válságkormányzás vagy permanens kormányzásválság?* In: *(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

KÁKAI László: *Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest.

KÖRÖSÉNYI András (2015): *Alkotmányozás és alaptörvény*. In: UŐ (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Osiris, Budapest.

KÖRÖSÉNYI András (2005): *Politikai képviselet a vezérdemokráciában*. In: UŐ: *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok*, L'Harmattan,

LOCKE, John (1999): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár.

MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (1993): *Egyetemes politikai gondolkodás története*. Nemzeti Tankönyvkiadó.

PETRÉTEI József–TILK Péter–VERESS Emőd (2007): *A kormányzati rendszerekről*. In: CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC, Budapest.

POKOL Béla (2003): *Bírói hatalom*. Századvég Kiadó, Budapest.

SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest.

## **GIRST NOÉMI: PRIVATIZÁCIÓ KELET- KÖZÉP EURÓPÁBAN – HOGYAN TOVÁBB?**

A volt szocialista országok gazdasági rendszerváltásának közös eleme a privatizáció. Az hogy milyen modellt választ egy kormány, meghatározza a gazdaság kapitalizálódásának mértékét. Természetesen nem tekinthetünk el a politikai akaratok formáló szerepétől sem. A privatizáció is mindenekelőtt politikai döntés: mit kezd az adott kormány a rendelkezésére álló állami vagyonnal. Az első szabad kormányok privatizációs politikája priorizálja a stabilizációs és liberalizációs alapelveket valamint a magántulajdon primátusát. A magántulajdon, mint a piacgazdaság egyik alappillére mellett több tényező is alakította a privatizációs politikákat, mint a visszarendeződés megakadályozása, költségvetési és pénzügyi stabilitás, a hatalom újraelosztása, a külföldi tőke és befektetők bevonása.

A privatizáció első nagy hullámát követően a 2000-es évekre lelassul a privatizáció üteme Európa peremvidékein. A 2008-as világgazdasági válság pedig még jobban visszaveti az amúgy is alacsony privatizációs aktivitást.

Előadásomban és írásomban a komparatiztika eszközével vizsgálom meg a 2007-2011 közötti privatizációs trendeket Kelet- Közép Európa országaiban,<sup>1</sup> különös figyelmet szentelve a lengyel privatizációs programnak. Ahhoz, hogy megértsük a régióban lezajló folyamatok, a privatizációt tágabb kontextusba kell helyezni, megvizsgálva a válság időszakában a piacok összességében miként reagálnak, milyen stratégiák uralják a politikát. Ezt követően Európa kerül a vizsgálódás középpontjába, ezt szűkítve Kelet- Közép Európa, végül pedig Lengyelország.

Lengyelország ellentétben a válságra adott mainstream reakciókkal aktív magánosításba kezdett, egyik vezető piaci szereplőjévé lépve, mint a privatizáció nagysága és bevétele tekintetében. Az írás körül kívánja járni, milyen célok mozgatják a lengyel privatizációs politikát, milyen eredményeket értek el és a privatizációs kedvezése ellenére folytatódik-e az állam kivonulása a gazdaságból.

### **1. Világtrendek**

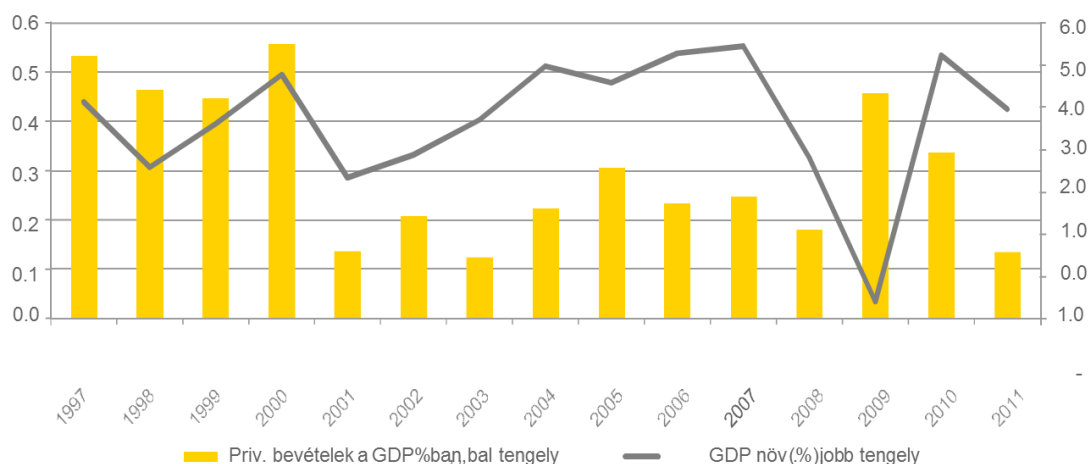
Ahogy a válság mélyült, úgy lassult a privatizáció üteme. A World Bank<sup>2</sup> számai azt mutatják, hogy 2008-ban a felmérésükben részt vevő 32 fejlődő országban összesen 196 privatizációs tranzakciót folytattak le összesen 38 milliárd USD értékben. Megdöbbentő, hogy a tranzakciós érték 2007-hez képest 70%-al csökkent, a tranzakciók száma pedig több mint 20%-al esett, a 32 országból pedig csak 19 ország mutatott privatizációs aktivitást.

A válság éveiben három trend rajzolódik ki a világviszonylatban:

1. 2007-2008-ban a privatizáció lelassulása, bevételek csökkenése és a GDP drasztikus esése
2. 2009-ben éri el a válság a mélypontot majd ezt követően 2010-ben egy hirtelen fellendülés
3. 2011-től a privatizáció halogatása, ismételt lassulása

<sup>1</sup> Szlovénia, Magyarország, Szlovákia, Csehország, Litvánia, Lettország, Lengyelország. Az írás Észtországgal nem foglalkozik.

<sup>2</sup> KIKERI-PERAZULZ 2010. 2.



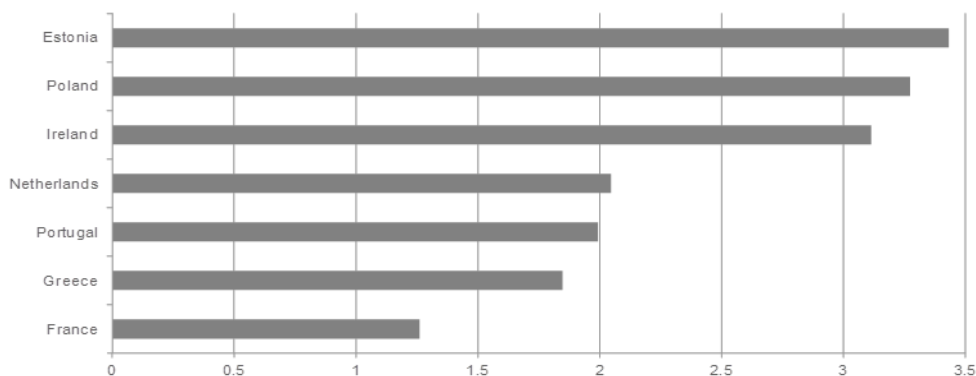
1. ábra A privatizációból befolyó bevételek és GDP növekedés (Forrás: ZALICKI 2013.)<sup>3</sup>

A gazdaságok lassú kilábalása az első sokkból, 2009-től a privatizációs kedv feléledését vonták magával, annak az egyszerű oknak köszönhetően, hogy a növekvő költségvetési hiány feltöltésére, bevételre volt szükség. A privatizáció motorjai a válság időszakában Kína, Oroszország, Törökország. A másodvonalba szorult India, a Fülöp szigetek, Brazília, Szerbia, Lengyelország, Ghána és az Arab Emírátsok.<sup>4</sup> 2011-et követően a privatizációs kedv ismét kifulladt, a kezdeti lelkesedést felváltja az óvatos magánosítási politika.

## 2. Európa trendjei

A gazdasági visszaesés Európa privatizáció kedvét is visszavetette. Az egekbe szökő államadósság és a költségvetési hiány megszorításokra kényszerítették a kormányokat. A GDP 2008-ban európai átlagban<sup>5</sup> 0,5%-ra esett vissza, 2009-re elérve a -4,4%-os mélypontot. A munkanélküliség rég nem látott mértéket öltött. Görögország, Spanyolország és Portugália a válság alatt nem tudta 25% alá csökkenteni a munkanélküliség mértékét, GDP arányos államadósságuk pedig a válság legmélyebb időszakában jóval 110% fölé emelkedett.<sup>6</sup>

Komulált privatizációs bevételek 2009-2011 (GDP%)



2. ábra Privatizációs bevételek 2009 és 2011 között Európában (Forrás: ZALICKI 2013.)

<sup>3</sup> ZALICKI 2013

<sup>4</sup> KIKERI-PÉRAULZ 2010. 2.

<sup>5</sup> World Bank adatai:

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU?display=graph> (2016.06.08.)

<sup>6</sup> ZACUNE 2013. 5.

Az Európai Unió (EU) által levezényelt mentőcsomagok egyik kitétele a megszorítás és a privatizáció. Az EU nemcsak déli tagállami kényszerültek a pénzügyi segítségért cserébe privatizálni. Mentőcsomagra szorult Írország, ami privatizációs bevételeinek nagy százalékát az energia szektor valamint a vízszolgáltatók privatizációjából nyerte. Portugália<sup>7</sup> privatizálni kényszerült a repülőtereit fenntartó vállalatot (ANA) valamint a légi szállításra specializálódott TAP group-ot.<sup>8</sup> Görögországban a privatizáció számos területet érintett, mint a légiközlekedés, postaszerviz, vízszolgáltatás valamint az energiaszektor.<sup>9</sup> Hollandia nagy bevételt könyvelhetett el a 2008-ban az ABN AMRO Bank és ASR biztosítási társaság eladásából.<sup>10</sup>

Mégis a statisztika élén két kelet-közép európai ország áll a GDP-ben mért privatizációs bevétel tekintetében: Észtország és Lengyelország.

### 3. Kelet-Közép Európa rendjei

A 2007 nyarán kitört globális pénzügyi válság hamar elérte a kelet-közép európai piacokat is. A kezdeti rugalmasság, amikor regionális növekedés még erőteljes maradt, a külföldi tőke beáramlása folyamatos volt. Azonban 2008 szeptemberében, amikor a Lehman Brothers összeomlott, a régióban hirtelen megállt a tőkebeáramlás, a világkereskedelem összeomlott, ezzel magával húzva a régiót is a válságba. Az euró övezet további hanyatlása még jobban rányomta bélyegét a regionális makrogazdasági és pénzügyi folyamatokra.

A válság hatása jelentős mértékben különbözött a régió országaiban, a szerint, hogy mely ország milyen gazdaságpolitikát folytatott 2007 előtt. A balti országok tapasztalták talán a legnagyobb GDP kilengést,<sup>11</sup> Lengyelország viszont sikeresen elkerülte a recessziót. Összességében elmondhatjuk, hogy a magas külső adósság, fizetésmérleg-hiány és alacsony fedezet tartalék jellemezte a régió országait.<sup>12</sup>

A World Bank adatai valamint a Privatisation Barometer adatai alapján a válságból való kilábalás négy féle privatizációs taktikát alakított ki közép-kelet Európa országaiban:

1. a privatizáció felfüggesztése: Magyarország és Szlovákia
2. a privatizáció lelassulása: Csehország és Litvánia
3. a privatizáció folytatása a korábbi ütemben: Lettország és Szlovénia
4. a privatizáció felgyorsulása: Észtország<sup>13</sup> és Lengyelország

---

<sup>7</sup> Privatization barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=5&mn=PM> (2016.06.07.)

<sup>8</sup> ZACUNE 2013:8

<sup>9</sup> ZACUNE 2013:9

<sup>10</sup> U.S. Department of State report, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/241680.htm> (2016.06.04.)

<sup>11</sup> Észtország GDP esése a World Bank adatai alapján: 2006-ban 10,3% majd 2007-ben 7,7% ezt követően 2008ban -5,4%, a válság mélyülésével pedig 2009-ben -14,7%. Litvánia hasonló Észtországhoz 2006-ban 7,4%, majd 2007-ben GDP 11,1%-ra emelkedett, majd hirtelen 2008ban 2,6%-ra csökken és 2009ben drasztikusan -14,8%-ra zuhan. Lettország bruttó hazai termelése 2006-ban 11,9%, 2007-ben 10%, a válság berobbanásával 2008-ban -3,6%-ra esik és 2009-re -14,3%-ra süllyed. A 2010-as adatok pedig már 8%-ot mutatnak. Forrás:

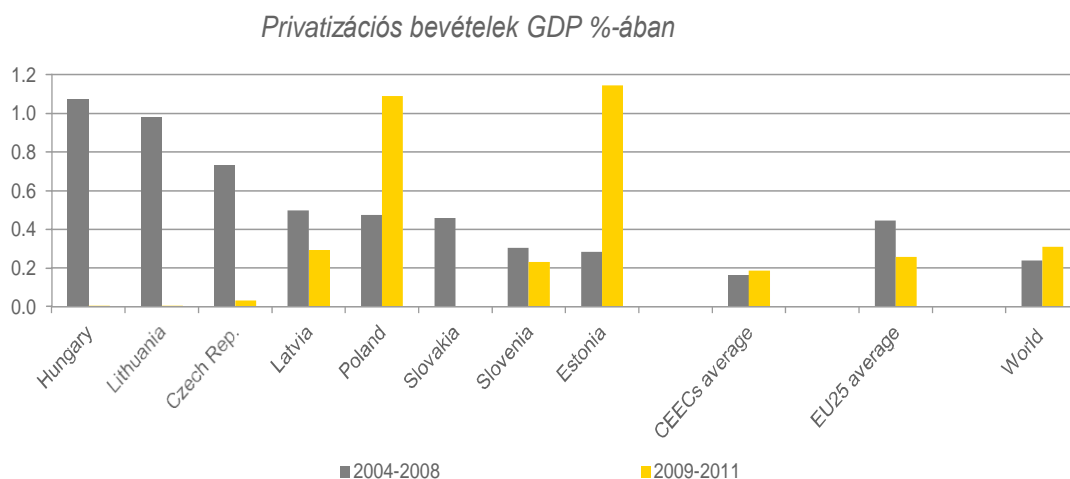
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU?page=1&display=default> (2016.06.08.)

<sup>12</sup> ATOYA –JOSHI–KROGULSKI–ROAF 2014. 10.

[https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei\\_sr\\_102414.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf) (2016.06.05.)

<sup>13</sup> Az írás nem elemzi az észt modellt.

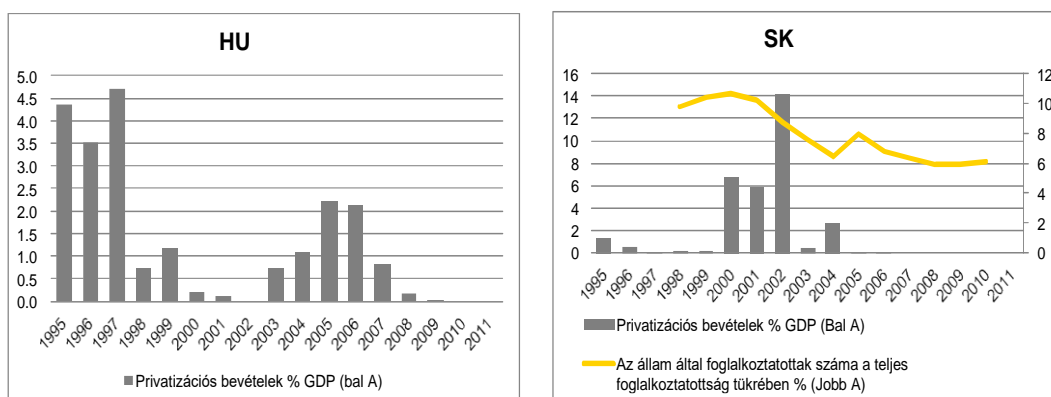




3. ábra *Privatizációs bevételek Európában. (Forrás: ZALICKI 2013.)*

#### 4. A privatizáció felfüggesztése

A válság hatására Magyarország és Szlovákia a privatizáció felfüggesztése mellett döntött. Magyarországon 2003 és 2007 között egy emelkedő majd lassan visszaeső tendencia figyelhető meg. Ebben a periódusban került értékesítésre a MOL, az Antenna Hungária (2005-ben) vagy a Budapest Airport (az egyik legnagyobb bevételt generáló tranzakció 2,1 milliárd USD-ért). 2006-ban a fennmaradó MOL részvényeket értékesítették. 2007-ben a Malév-et adta el a kormány orosz befektetőknek, valamint az év során a MÁV felosztásával létrejött MÁV Cargot.<sup>14</sup>



4. ábra *Magyarország és Szlovákia privatizációs aktivitása és az állami szektorban foglalkoztatottak aránya (Forrás: ZALICKI 2013.)*

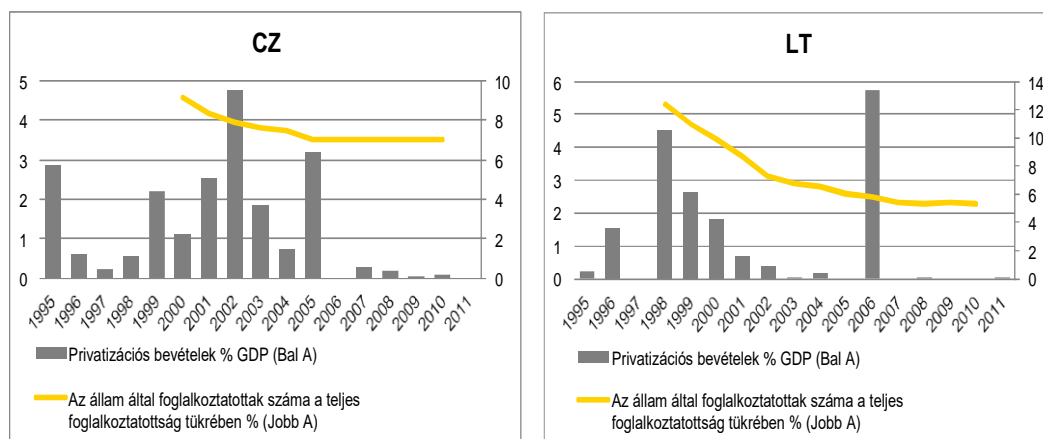
Szlovákia a magyarokhoz hasonlóan a 2000-es évek első felében folytatott aktív privatizációs politikát. 2005-öt követően először minimálisra csökkent az aktivitás majd a válsággal teljesen beszüntették a privatizációt. A Dzurinda kormány 2002 és 2003 között főleg tömegközlekedésre specializálódó vállalatokat értékesített. Az utolsó nagy bevételt hozó tranzakció 2004 márciusában a pozsonyi Steam-Gas Cycle eladása volt. Végül 2006-ban eladásra került a kassai repülőtér is.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Privatization barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=18&mn=PM> (2016.06.02)

<sup>15</sup> Privatization barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=20&mn=PM> (2016.06.02)

## 5. A privatizáció lelassulása

A csehek privatizációs rekordéve – ahogy az ábra is jól mutatja - a 2000-es év volt, köszönhető a Transgas értékesítésének. A 2003-as évben eladásra kerültek még a Cseh Elektromos Művek majd 2004-ben a lengyeleknek eladták az Unipetrol olajtársaságukat. 2005-öt követően a privatizáció üteme lassult. A cseh Pénzügyminisztérium adatai szerint, köszönhetően a rendszeres privatizációnak a cseh gazdaság majd 90% magánkézben van.<sup>16</sup> A válság alatt privatizációs törekvések indultak a Czech Airlines eladására valamint a Ceska Pojistova (Cseh Biztosítótársaság) értékesítésére.



5. ábra Csehország és Litvánia privatizációs aktivitása a válság alatt (Forrás: Zalicki 2013.)

Litvánia ugyan a 2000-es évek elején egy visszafogottabb privatizációs kedv figyelhető meg, de ebben az időszakban kerültek értékesítésre a litván bankszektor ikonikus bankjai: Fejlesztési Bank és a Agricultural Bank of Lithuania.<sup>17</sup> Eladásra kerültek a tengeri közlekedési vállalatok is. 2001-től belső politikai feszültségek miatt 2 évre felfüggesztettek több korábban meghirdetett privatizációs folyamatot. 2005-ben és 2006-ban látunk fellendülést köszönhetően olaj vállalatok értékesítésének.

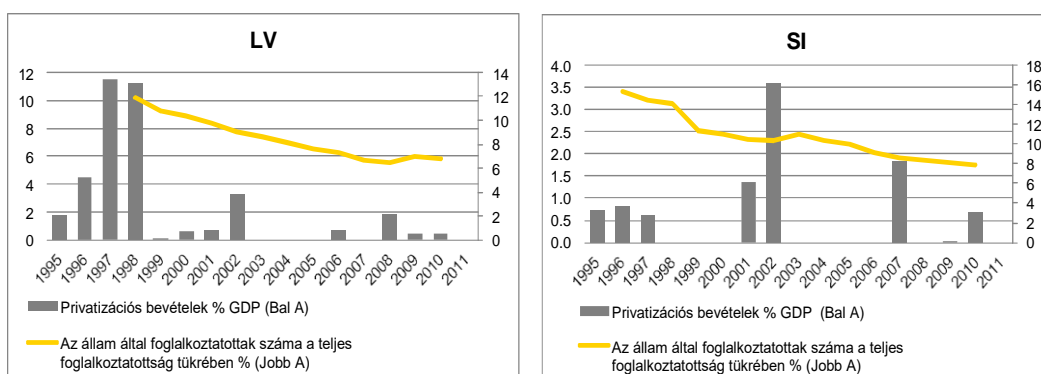
## 6. A privatizáció folytatása a korábbi ütemben

Lettország<sup>18</sup> 2001-et és 2002-től követően a válság kellős közepén a lett kormány 2007-2008-ban regisztrálta a legnagyobb privatizációs tranzakciót: egy mobil társaság (LMT) elcserélésével majd 300 millió USD bevételt is hozott a kormány számára.

<sup>16</sup> US Department of State, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/241533.htm> (2016. 06.05.)

<sup>17</sup> Privatization barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=22&mn=PM> (2016.06.02)

<sup>18</sup> Privatization barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=23&mn=PM> (2016.06.02)



6. ábra Lettország és Szlovénia privatizáció aktivitása 2007 és 2011 között. (Forrás: ZALICKI 2013.)

Szlovénia<sup>19</sup> hosszú kihagyást követően (majd 5 év) 2007 márciusában a kormány ismét privatizált, nagy részben banki részesedéseit bocsátotta piacra. Csak a Nova Kreditna Banka Maribor részben értékesítése csak fél milliárd USA-t hozott. Majd egy év kihagyást követően 2009-ben valamint 2010-ben bonyolított nagyobb bevételű privatizációs lépéseket.

## 7. A privatizáció felgyorsulása

A piac nem kis meglepetésére Lengyelország 2008-ben nagyszabású privatizációs programba kezdett. A 2007 őszi választásokat követően a kormányt alakító Donald Tusk miniszterelnök gazdaságpolitikájának központi elemévé emelte a megmaradt állami részesedés csökkentését.

Az intézkedés még meglepőbb annak fényében, hogy ezek a strukturális és modernizációs lépéseket a gazdasági recesszió és a pénzügyi válság küszöbén kívánta bevezetni a kormány. Nem beszélve a piacokat eluraló nyugtalanságról és az euróra nehezedő nyomásról. Harmadrészt pedig 2001 óta nem volt számottevő magánosítási hullám, mely átrajzolta volna az állami vagyonkezelés térképét.

Két évtizeddel a rendszerváltást követően a lengyel gazdaság Európa egyik legstabilabb, legprogresszívabb gazdasága. Ha visszatekintünk a '90-es évek számadataira, talán kevesen gondolták, hogy sikeresen is lehet menedzselni egy rendszerváltó ország romokban heverő gazdaságát. 1990-ben, a gazdaságban az állami tulajdon mértéke GDP arányosan majd 82%-ot tett ki, az infláció elérte az 538%-ot,<sup>20</sup> az államadósság mértéke elérte a 48,4 milliárd USD-t.<sup>21</sup>

A Tusk-kormány elődeitől egy relatíve stabil gazdaságot örökölt: küszöb alatti államadósságot, 2-3% körüli inflációt és magas GDP növekedést. Viszont a kormány a privatizációs program megindításakor nem számolt a pénzügyi válsággal és az azt követő gazdasági recesszióval. A 2008-ban, egy év alatt, majd 3,2%-os GDP csökkenést mértek,<sup>22</sup> a mélypontot 2009-ben érte el a gazdaság, amikor 2,62%-ra süllyedt a GDP arányos termelés. Privatizálni a válság kellős közepén pedig nem tűnt ésszerű lépésnek.

A lengyel privatizáció története is nagyon hasonló volt szocialista érdekszférához tartozó európai társaiéhoz. A kezdeti nehézségek ellenére a '90-es években lecsengett a privatizáció első hulláma, majd a 2000-es évek elején lelassul majd a válságot megelőző

<sup>19</sup> Privatization barometer, <http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=25&mn=PM> (2016.06.02)

<sup>20</sup> FRYDMAN-RAPACZYNSKI 1993. 152.

<sup>21</sup> CROMBRUGGHE- LIPTON 1992. 130.

<sup>22</sup> World Bank adatai, <http://data.worldbank.org/country/poland> (2016.06.05)

években a Kaczynski-kormány döntésének értelmében befagyasztották. Habár az állami tulajdon mértéke még mindig számottevő. Több kutatás és számos nyilatkozat kiemeli az állam gazdaságban betöltött szerepének súlyát. Kozarzewski<sup>23</sup> kutatásai szerint ez a lengyel gazdaságban jóval több, mint 20%. Az állami vállalatok transzformációs indexe is sokatmondó: 1990 és 2008 között 8453 állami vállalatból 5747 –et privatizáltak, ez a volt állami vagyon 87,5%-os magánosítása.<sup>24</sup> Európai átlagban az állam a gazdaságban betöltött szerepe 10-20% között mozog.<sup>25</sup> Aleksander Grad,<sup>26</sup> a privatizációért felelő államtitkár a Financial Times-nak adott interjújában utalt a 20%-os GDP arányos részvételre és prognosztizálta ennek 10%-ra csökkentését. Ez nem jelentett mást, mint az állam szerepének drasztikus csökkentését az állam részvétel minimumának meghatározását. Ezt erősíti Donald Tusk exposéja a program<sup>27</sup> bemutatása kapcsán: „A következő 6 hónapban el kell fogadnunk és ki kell hirdetnünk egy 4 éves privatizációs programot, pontosan meghatározva mely vállalatokat nem szabad magánosítani, mely vállalatokat kell az önkormányzatok kezelésébe adni, valamint mely vállalatokat kell stratégiai fontosságúnak tekinteni...”<sup>28</sup>

A program mögött az a meggyőződés állt – amely számos ország tapasztalatán alapult – hogy szinte lehetetlen egy racionális és hatékony kormányzati felügyeletet fenntartani az állami vállalatok felett.<sup>29</sup>

Donald Tusk fentebb idézett beszédrészlete rávilágít továbbá egy másik nagyon fontos üzenetre. A privatizáció célja nem csupán az állam szerepének csökkentése, hanem olyan vállalatok, kulcsfontosságú stratégiai területek megjelölése, amit az állam nem értékesít. A program elindulásakor az állam vagyonkezelésében 1237 vállalat állt.<sup>30</sup> A Kincstár 2008-2011 között kezdetben 740 privatizálandó vállalatból álló listát hozott nyilvánosságra majd ez a szám 2009 februárjára 802 vállalatra növekedett.<sup>31</sup> Több vállalat került privatizációs stop alá, mint például a legnagyobb energia vállalatok, média vállalatok, egy állami bank, az állami lottó, egy fegyvereket gyártó vállalat valamint, több aranyrészvény. Főleg kis és közepes állami vállalatok értékesítése került terítékre továbbá nagy vállalatok kisebbségi részvénycsomagjai.

---

<sup>23</sup> KOZARZEWSKI 2007. 30.

<sup>24</sup> Ministry of Treasury adatai 2008a. <https://www.msp.gov.pl/en/privatisation/statistics/2240,Ownership-transformation-of-state-enterprises.html> (2016.06.05.)

<sup>25</sup> SÁRKÓZY 1997. 27.

<sup>26</sup> CIENSKI 2008.

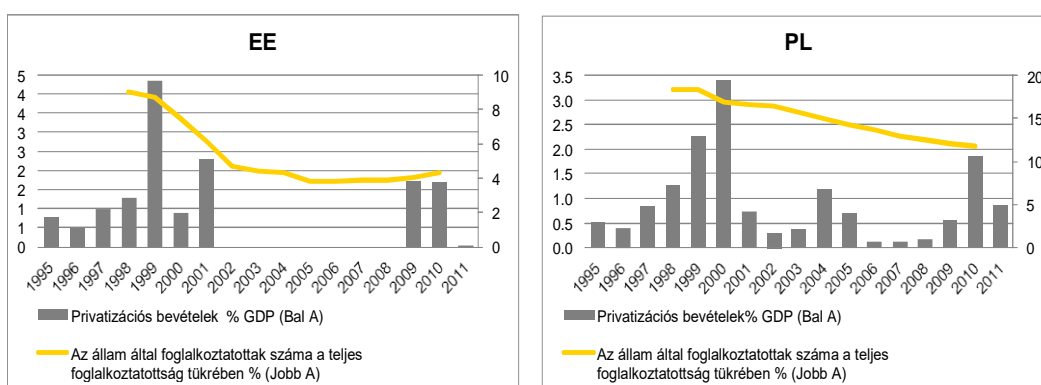
<sup>27</sup> Ministry of Treasury adatai 2008b, <http://www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766,dok.html?poz=2&update=1> (2016.06.05.)

<sup>28</sup> Saját fordítás.

<sup>29</sup> BŁASZCZYK–KOZARZEWSKI 2007. 25.

<sup>30</sup> Ministry of Treasury 2009a, <http://msp.gov.pl/pl/przekształcenia/licznik-prywatyzacyjny/przychody-archiwum/8483.Podsumowanie-przychodow-w-roku-2009.html> (2016.06.05)

<sup>31</sup> Ministry of Treasury, Tusk kormány privatizáció terve 2007-2011, <https://www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766.Privatisation-Plan-for-the-years-2008-2011.html> (2016.06.05.)



7. ábra Lengyelország és Észtország privatizációs aktivitása (Forrás: ZALICKI 2013.)

A Kincstár a vállalatok és részvények több mint 80%-át kezeli. Hamar szembesülnie kellett a Kincstár miniszterének azzal a ténnyel, hogy a kiválasztott vállalatokat nagy számban olyan szektorból emelték ki, melyek a potenciális befektetőknek nem túl vonzóak valamint, a vállalatok többsége súlyos pénzügyi és működési problémával is küszködött. Joggal merül fel a kérdés, milyen módon lehetséges ezeket a részvénytársaságokat eladhatóvá tenni. Erre válaszként születettek meg az SPV-k (special purpose vehicle), melyeket vonzó ajánlattal bocsátottak a befektetők rendelkezésére.<sup>32</sup> Emellett született több program, mint a PIR (Polish Development Fund), mely zárt végű befektetési alapot helyezi el a kezelésébe utalt vagyont, melyet később infrastruktúra-fejlesztésre fordít vissza.<sup>33</sup>

A Kincstár kezdeményezésére 2010-ben indul be a Polgári Részesedés program,<sup>34</sup> melynek keretei között eladásra kerültek energia-, biztosítás szektorban, működő vállalatok részvényei, mint a Tauron,<sup>35</sup> és a PZU.<sup>36</sup> A program azon elven alapult, hogy a polgároknak bizonyos részvénytársaságokat megvételre ajánlanak. A projekt első hulláma meglepően sikeres volt: majd 230 ezer egyéni befektető vásárolt Tauron részvényt, PZU részvényből pedig majd 250 ezer részvény kelt el csak 2010-ben.

Nem csupán tőzsdére, aukciókra és tenderekre támaszkodik a kormány. Születtek olyan intézkedések is melyek impliciten nem generáltak bevételt. Ezek a vajdaságoknak valamint önkormányzatoknak átadott vagyontömegeket takarják. Wiktor Patena számításai szerint 2008-2011 között a privatizált vállalatok 24%-a esetében nem privatizációra, hanem ingyenes vagyonátadásra került sor, ebből kb. 12% az önkormányzatoknak.<sup>37</sup>

A privatizáció és a privatizációs bevételek erősen függenek az aktuális politikai akarattól. Habár 2003 és 2007 között részvények árai magasan álltak, de nem volt politikai akarat a privatizáción keresztül történő a bevétel generálására. Ellenben 2007 és 2009 között gazdasági válság miatt a piacok estek, viszont a kormány a privatizációs politikáját mindenképpen végig akarta vinni. 2012-től egyre növekszik a Kincstár elköteleződése a megmaradt állami vállalatok ellenőrzése és kezelése iránt: ez megmutatkozik a privatizáció visszaszorulásában a részvényekből befolyó oształékra

<sup>32</sup> PATENA 2014. 64.

<sup>33</sup> PIR honlapja <http://www.pfr.pl/> (2016.06.06.)

<sup>34</sup> Ministry of Treasury, <http://msp.gov.pl/pl/przekształcenia/licznik-prywatyzacji/przychody-archiwum/8483.Podsumowanie-przychodow-w-roku-2009.html> (2016.06.06.)

<sup>35</sup> Villamosenergia profilú vállalat.

<sup>36</sup> Powszechny Zakład Ubezpieczeń – biztosítási társaság.

<sup>37</sup> PATENA 2014. 68.

támaszkodásból. A gazdasági válság, valamint a szakszervezetek ellenkezése ellenére a kormány elszántsága nem csökkent a terv kivitelezése terén. 2012-ben a tervezett 802 vállalatból 339-et teljesen privatizáltak, további 442 még privatizációs folyamatban volt, 285 pedig felszámolás alatt.<sup>38</sup>

2012 végére a privatizáció nem tekinthető befejezetnek. Teljesen vagy részen állami tulajdonban maradt vállalatok száma 288, ebből 162 teljesen vagy többségében állami részesedéssel. A privatizáció eredményessége ellenére 2012-ben az állami szektor a GDP 20,5%-val járult hozzá a lengyel gazdaság teljesítőképességéhez, valamint a lakosság majd 24,2% dolgozott az állam foglalkoztatottságában.<sup>39</sup>

2012 után a privatizációs kedv lanyhulni kezdett, bár további 300 állami vállalatot jelöltek ki a 2012-2013-as Privatizációs tervben. 20 éves privatizációs múlt után is még körülbelül 48,2 milliárd PLN értékű állami tulajdon várt értékesítésre.<sup>40</sup>

## 8. Konklúzió

Lengyelország a válság éveiben beindított nagy volumenű privatizációs programja eltér a kelet-közé európai, másrészt az európai trendektől is. Kelet- Közép Európa egyrészt 2007-2011 között felfüggesztette vagy minimálisra szorította vissza a privatizációs aktivitását, belpolitikai és gazdasági válság problémák megoldására törekedve. Másrészt Európa privatizáló országai a privatizációt, mint a megszorítások és az EU-val kötött kompromisszum részeként folytatta le. Lengyelország ezekkel ellentétben lendületes programmal az európai és a regionális privatizációs bevételek és tranzakciók számát tekintve éllovassá vált, nem beszélve a gazdaság stabilitásáról mely a válság időszaka alatt is alkalmassá tette az országot egy kiegyensúlyozott privatizációs program levezénylésére.

A lengyel privatizáció egyik kitűzött célja, a kis és közepes, adóssággal terhelt vállalatainak kirotálása és a piacra bocsátása a fenti adatok tükrében sikeresnek mondható. A másik nagy cél, az állam részesedésének csökkentése a gazdaságban valamint az állami szférában dolgozók számának csökkentése 2012-ben, a következő privatizációs program megtervezésekor, még igen számottevő. A 2012-től folytatott második hullám viszont sokkal visszafogottabb volt, mind a tranzakciók számában, mind pedig a bevétele tekintetében. A privatizációs akarat meggyengült és háttérbe szorult. Jan Rostowski pénzügyminiszter 2013-as távozását követően leváltják Aleksander Grad privatizációért felelős államtitkárt is, utódjaik már inkább a megmaradt állami vagyon felügyeletére koncentráltak.

A jövőt illetően: a 2015-ös őszi parlamenti választásokon nyertes Jog és Igazságosság párt jelenleg a belpolitikai válság megoldására koncentrál, a még folyó privatizációs program jövője pedig kérdéses.

---

<sup>38</sup> BŁASZCZYK–PATENA 2015. 15.

<sup>39</sup> BAŁTOWSKI–KOZARZEWSKI 2014. 361-364.

<sup>40</sup> ZALICKI 2013.

## Felhasznált irodalom

ATOYAN, J.–JOSHI, B.–KROGULSKI, K.–ROAF, J. (2014): *25 Years of transition. Post-communist Europe and the IMF*.

[https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei\\_sr\\_102414.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf)

BĄLTOWSKI, M.–P. KOZARZEWSKI, P. (2014): *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki (1989–2013)*. PWE, Warszawa, ss. 429.

BŁASZCZYK, B.–KOZARZEWSKI, P., (2007): *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność restrukturyzacja, efektywność (Report No. 70)*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

CIENSKI, J. (2012). *Poland, debt threshold gets a rubdown*. <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/07/10/poland-debt-threshold-gets-a-rubdown/>

CROMBRUGGHE, A. –LIPTON, D.: *The government budget and the economic transformation of Poland*. In.: *Transition in Eastern Europe, Volume 2*.

FRYDMAN, R.–RAPACZYNSKI, A., EARLE, J. S. et al (1993): *The privatization process in Central Europe*. Budapest, London, New York: Central European University

KAZMIERCZAK, A. (2011): *Polish government debt yields nearing critical level, central Banker says*. Wall Street Journal.

KIKERI, S. –PERAULZ, M. (2010): *Privatization Trends. A sharp decline but no widespread reversals in 2008*. World Bank Group. *Financial and private sector development vice residency*. View point. Public policy for the private sector. Note nr. 322.

Ministry of Treasury (2008a): *Ownership transformation of state enterprises*. <https://www.msp.gov.pl/en/privatisation/statistics/2240,Ownership-transformation-of-state-enterprises.html>

Ministry of Treasury reports (2008b): *Privatisation Plan for the years 2008-2011*. <http://www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766,dok.html?poz=2&update=1>

Ministry of Treasury reports (2009a): *Podsumowanie przychodów w roku 2009*. <http://msp.gov.pl/pl/przekształcenia/licznik-prywatyzacyjny/przychody-archiwum/8483,Podsumowanie-przychodow-w-roku-2009.html>

Ministry of Treasury: *Tusk kormány privatizáció terve 2007-2011* <https://www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766,Privatisation-Plan-for-the-years-2008-2011.html>

PATENA, W. (2014): *Analysis of the privatization process in Poland in the years 2008-2011 – outcome and prospects*. In: *Financial Internet Quarterly*, vol.10/nr.2 p. 57-70.

PIR program <http://www.pfr.pl/>

SÁRKÖZY Tamás (1997): *Rendszerváltozás és a privatizáció joga. A tulajdonváltás joga a volt szocialista országokban*. Budapest: MTA.

US Department of State (2015): Reports on Czech Republic <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/241533.htm>

US Department of State (2015) Reports on the Netherlands: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/241680.htm>

World Bank – Lengyelország profilja: <http://data.worldbank.org/country/poland>

ZACUNE, J. (2013): *Privatising Europe. Using crisis to entrench neoliberalism*. TNI. Amsterdam. [https://www.tni.org/files/download/privatising\\_europe.pdf](https://www.tni.org/files/download/privatising_europe.pdf) (2016.06.04.)

ZALICKI, Ł. (2013): *Privatisation in Central and Eastern Europe*. [http://www.case-research.eu/sites/default/files/Privatization%20in%20Central%20and%20Eastern%20Europe%202013-05-13\\_presentation\\_0.pdf](http://www.case-research.eu/sites/default/files/Privatization%20in%20Central%20and%20Eastern%20Europe%202013-05-13_presentation_0.pdf)



## ABSTRACTS

### **UJVÁRI, ANNA: POLITICAL PREFERENCES OF ISRAELI ARAB SPEAKING MINORITIES**

The study is talking about segments of politics of Israel. When we are thinking about this area we also need to think about history in a nutshell. The Arab speaking people of Israel is fragmented due to religious, social, cultural differences. The main differences are between the attitudes of pragmatic and religious islamist movements. Their political preferences are changing with time, accessibility of institutes, changing of Israeli politics. The phenomenon that Israeli Arabs are voting mainly on Jewish parties is also changing, in 2015, the last elections the Arab parties formed the Joint List and won 13 seats in the 120-member Knesset. The dilemma of integration or being a nationalist is a valid problem amongst Israeli Arabs and seems to be an important question of the present and the future as well.

### **KIRÁLY, ZOÉ ADRIENN: THE MEDIAINTERPRETATION OF TERRORISM AND THE MEDIA STRATEGY OF TERRORIST ORGANISATIONS**

In the globalised, interdependent and mediated foreign political sphere the terrorist attacks can be apostrophed as symbolic aggression against enemy cultures, societies and political structures. The acceleration and the concentration effect of the global media system increasingly strengthens the messages of the terrorists and the efficiency of intimidation exponentially grows. The first section of this paper aimed to monitor the definitional challenges of terrorism, the second part is focused to analyze the historical background of the phenomenon according to the wave theory (which divides the history of the terrorism into three parts: ethnic separatism, left-wing terrorism and islamist terrorism). The third quarter of this study discusses the phenomenon of terrorism from the neodurkheimian point of view, meaning that the terrorist attacks can be defined as ritual communication. At last the study examines the third wave islamist terrorist franchise organisations media usage methods and concludes that the ISIS media strategy is far more focused, organised, professionalized than the al-Qaida one.

### **VÉKONY, DOROTTYA: THE REFUGEES AS POLITICAL ENEMY IN THE SPEECHES OF VIKTOR ORBÁN**

In this essay, I give an introduction of the Orbanian enemy-constructing refugee rhetoric, in the period between September and November 2015. My analysis builds on theoretical approaches and tries to employ them to political practice. I argue that the Orbanian refugee rhetoric has two levels. First, refugees appear as enemy, and second, the European Union - especially its leftist-liberal wing - as an entity that aims at the destruction of the nation states-framework, striving for a multicultural Europe. Due to the extent of my essay I do not deal with the latter here, only with refugees as political enemy. His construction builds on the Hellenic - Barbaric asymmetric dichotomy, which is the basis for a rhetoric emphasizing cultural differences. Viktor Orbán often highlights in his speeches that the reason for such differentiation is not religious but cultural. He keeps this separation throughout his speeches. The main direction of his enemy construction is the distinction between the world of order and that of chaos, along with the expel of refugees, as theirs is the latter. Most tools of enemy construction can be found in the speeches of

Viktor Orban. We can find examples of expel based on the characteristics and acts of the enemy, as well as elements of demagogue speech acts. He not only constructs an invisible enemy, but also makes his acts - aimed at defending and averting danger - appear vigorously in the semantic space. In the bipolar world order the world of cosmos is symbolized by Hungary, whose role in defending European culture is still as unquestionable, as it used to be in the times of Turkish expansion.

**TÁBORI, FERENC: THE IMPACT OF THE HUNGARIAN POLITICAL CULTURE ON THE HUNGARIAN MULTI-PARTY SYSTEM (1988-2010)**

The subject of my study is to examine the effects the Hungarian political culture had on the Hungarian multi-party system between 1988-2010. Political culture and political segmentation are among the most important factors which determine the key features of a country's party system. In my study I review the historical development of the Hungarian political culture from the Dualist Period until today and I specify the most important features of the present Hungarian political culture. I also examine how the Hungarian political culture influences the competition between the Hungarian parties and how the political culture affected the membership of each party, the active participation in the work of the parties and the recruiting function of parties. I review how the formerly mentioned facts affected the competition between the parliamentary and the extra-parliamentary parties and how the different historical experience influenced the segmentation of the party-system. I also specify the role the different parties play in the political system.

**IZMINDI, RICHÁRD: REALIZATION OF THE VALUE OF THE POWER-SHARING IN THE DIFFERENT LEVELS OF THE HUNGARIAN GOVERNMENTAL SYSTEM SINCE THE TRANSITION**

It is significant prove the value of the power-sharing for the democratic political systems. Its emergence can be interpreted on several levels, or even in parallel with different interpretations of the scope of the system of government can be grasped more and more levels. While in the narrowest sense it can be interpreted as the limitation of power within the individual branches, in the broadest sense it can be extended beyond the constitutional system established areas and non-state institutions (for example media, reconciliation system). Both value of the distribution of power and the concentrate of power which were deepen the political changes were appeared each period of quarter of a century after the transition with different intensity. The role of the power-focusing in the governmental system was rising after the end of '90s', and it had become a permanent process. The government change of 2010 and its result: the new Constitution have made significant changes in the structure and function of the political system not just quantitatively but qualitatively as well compared with two decades after the transition. In respect the practical realization of the value of the power-sharing has significantly shifted the governmental system.

## **GIRST, NOÉMI: PRIVATIZATION IN CENTRAL-EASTERN EUROPE – WHAT’S NEXT?**

The paper focuses on and tries to examine the main privatization trends between 2007-2011 in Central and Eastern Europe with special attention to the Polish privatization program. In order to understand the process taking place in the region, the examination of the privatization trends should be put in a wider context, first looking at the worldwide markets, what strategies dominate the privatization policies. Then Europe will be the focus of the analysis, narrowing this to Central and Eastern Europe, and finally to Poland. Despite the crisis Poland introduced an ambitious privatization process to decrease the state ownership and balance the loss of the crisis. The paper gives an insight of the program and evaluates its success.

