Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): Politika és politikatudomány.
Budapest, 2003
KÉZIRAT

I. A politika tudománya	
1. A politikatudomány	Lánczi András –Török Gábor
2. Politikai alapfogalmak	Lánczi András
3. Elméletek a politikatudományban	Tóth Csaba – Török Gábor
4. A politikatudomány főbb fejlődési irányai	Ágh Attila
II. A politika környezete	
5. Törésvonal-elméletek	Pál Monika – Gallai Sándor
6. Politikai ideológiák	Bozóki András
7. Politikai kultúra	Kurtán Sándor
8. A nemzetközi kapcsolatok elmélete	Pál Monika
9. Politika és gazdaság	Pete Péter
III. Politikai rendszerek	
10. Diktatúrák és demokráciák	Lánczi András
11. A politikai rendszerek változása	Ágh Attila
12. Politikai rendszerváltás Magyarországon	Gallai Sándor
13. Többségi és konszenzusmodellek	Navracsics Tibor
14. Politikai intézmények	Tóth Csaba
15. Állam- és kormányformák	Sándor Péter – Gallai Sándor
16. Önkormányzatok és hatalommegosztás	Pálné Kovács Ilona
17. Magyarország politikai intézményei	Gallai Sándor
IV. A politika folyamata	
18. Pártok és pártrendszerek	Szarvas László – Tóth Csaba
19. Választási rendszerek	Török Gábor – Gallai Sándor
20. A szavazói magatartás	Tóka Gábor
21. Intézményes érdekegyeztetés	Kurtán Sándor – Gallai Sándor
V. A politika tartalma és témái	
22. Közpolitika és a kormányzati döntéshozatal	Vass László
23. Média és politikai napirend	Török Gábor

1. A politika tudománya

Lánczi András – Török Gábor[1]

Politikai tudás és politikatudomány

Alapkérdések a politika tudományáról

A politikatudomány története nem írható meg, jelentősége és feladata nem fogalmazható meg anélkül, hogy ne tisztáznánk mit is értünk a politika tudományán. Vajon az ókorban élt klasszikusok, Platón vagy Arisztotelész politológusok voltak-e? Vajon politikatudósi feladat-e arról értekezni, hogy milyen politikai rendszer lenne a leghasznosabb egy adott politikai közösség számára? Vajon képes-e egy politológus a meteorológusokhoz hasonló pontossággal – vagy még sikeresebben – előre jelezni a politikai eseményeket?

Vitatkozó megközelítések

A politikatudomány mint klasszikus társadalomtudomány nagyon ritkán törekedhet „x=valami" formában törvényeket, alapigazságokat megfogalmazni. A következőkben egymással rivalizáló elméletekről, módszerekről, megközelítésekről olvashatunk majd, amelyek között igazságot csak az állandóan igazolni vagy cáfolni igyekvő, nyílt tudományos vita tehet.

A politikai tudás

A politikatudomány tárgya a politika – ebben a kijelentésben nincs vita a politológusok között. Abban azonban, hogy mit értünk a politika és a tudomány fogalmán, már nincs egyetértés az egyes tudósok és irányzatok között. A politika és a tudomány kapcsolatát boncolgatva a legfontosabb kérdés arra vonatkozik, hogy vajon vizsgálható-e a tudomány keretében a politika mint az emberi cselekvés egy sajátos terepe? Lehet-e rendszerezett tudásunk a politikáról, a politikai eseményekről?

Értéktelített fogalomkészlet

A politikatudomány mint társadalomtudomány vizsgálatánál az értékmentesség problémája megkerülhetetlennek tűnik. A pozitivista gondolkodás szerint ugyanis csak az a tevékenység nevezhető tudománynak, tudományos kutatásnak, amely képes objektív fogalmakkal dolgozni, és az értékeket kiküszöbölni. A politikával foglalkozók azonban úton-útfélen a politikai viselkedést orientáló és motiváló értékekbe botlanak, amelyek figyelmen kívül hagyása szinte megoldhatatlan feladatnak tűnik. Vajon ebben az esetben beszélhetünk-e egyáltalán a politika tudományáról?

Max Weber: tények és értékek

Max Weber, a XIX-XX. század fordulóján élt német társadalomtudós, olyan választ adott az értékmentesség problematikájára, amely a mai napig megkerülhetetlen a társadalomtudományi irodalomban. Weber úgy látta,

[1] **Lánczi András** (andras.lanczi@polit.bke.hu) és **Török Gábor** (gtorok@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatói.

hogy a kutató nem mellőzheti értékítéleteit, hiszen azok a kutatás kezdetétől minden pillanatban jelen vannak. Más polgárokhoz hasonlóan a társadalomtudósnak is határozott véleménye van politikáról, társadalmi kérdésekről, s ezeket az értékeket nem hagyhatja a képzeletbeli laboratóriumon kívül. Weber ezért csak két feltételt követelt meg a kutatótól: egyrészt azt, hogy legyen tisztában saját elkötelezettségeivel, és ha erre van lehetőség, tárja is fel ezeket, tegye a nyilvános vita számára hozzáférhetővé; másrészt pedig azt, hogy kutatásai során a tényeket és az értékeket szigorúan válassza el egymástól.

elválasztása

A tudós ugyan vizsgálhatja a létező értékeket, de nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy melyik a hasznosabb, célravezetőbb. A tudomány ugyanis nem mondhatja meg a cselekvő embernek, hogy milyen értékeket kövessen, mert az már a politika területe lenne. Weber tehát amellett érvelt, hogy a politikatudomány kizárólag a „mi volt?" és a „mi van?" kérdésére adhat tudományos választ, de nem törekedhet arra, hogy a „mi legyen?" kérdésével foglalkozzanak. A Legyenről ugyanis, ellentétben a Vannal, valódi tudást nem szerezhetünk.

Mi volt és mi van?

Weberrel vitatkozva a szintén német, ám részben Amerikában alkotó Leo Strauss arra a következtetésre jutott, hogy a weberi társadalomtudomány ugyan bölccsé és okossá teheti az embereket abban a tekintetben, hogy egy cél eléréséhez milyen eszközök kellenek, de képtelen eligazítást adni abban a kérdésben, hogy mely célok legitimek, igazságosak. Strauss szerint az ilyen tudomány abból a célból született, hogy bármely hatalom vagy érdek kiszolgálója legyen. Úgy véli, hogy Weber tézise szükségszerűen nihilizmushoz vagy ahhoz a nézethez vezet, miszerint minden értékválasztás – bármennyire gonosz is – ugyanannyira elfogadott, mint bármilyen más értékválasztás. Strauss szerint a politika alapkérdéseit időről időre újra fel kell tenni, ám a végső kérdésre adott egyértelmű válasz is a tudományos tevékenység részét képezi.

Leo Strauss: Mi legyen?

A politikatudomány természete

Egyáltalán nem mindegy, hogy a két karakteres álláspont közül melyiket fogadjuk el, ha a politikatudomány történetét kívánjuk röviden bemutatni. A straussi értelemben vett politikatudomány a legrégebbi tudományos tevékenységek közé tartozik. Története az ókori szerzőkkel veszi kezdetét és napjaink politikai gondolkodóinak műveiig tart. Ezzel szemben a weberi felfogáshoz közelebb álló Gabriel Almond a legújabb politikatudományi kézikönyvben ugyan röviden érinti az ókori görög és római, majd a középkori és a koraújkori politikai filozófia klasszikusait, de a professzionális politikatudomány megszületését a huszadik századra helyezi.

A politika-tudomány kezdete...

A weberi értelemben vett politikatudomány valóban a modern világ

...és

terméke. Ebben a megközelítésben a straussi értelemben vett ősi tudomány a legfiatalabb társadalomtudományi diszciplínák egyike. A jogtudomány, a történettudomány, a közgazdaságtan és a szociológia voltak azok a társadalomtudományok, amelyekkel vívott harcában önállósult a modern politikatudomány. Elsősorban olyan módon, hogy sajátos tárgyát, a politikát középpontba állítván egységes keretbe gyűjtötte a korábban máshol tárgyalt területeket is (alkotmány- és államjog, politikatörténet, gazdaságpolitika, politikai szociológia). A politikatudomány önállósulását egyrészt a modern társadalom kialakulása, másrészt a szaktudományos specializálódás igénye segítette.

önállósulása

Minden tudomány presztízse vagy megítélése az elért teljesítménytől függ, de hogyan mérhető a tudományos teljesítmény? Vannak nyilvánvaló, mindenki számára kézzelfogható tudományos teljesítmények. Például a penicillin feltalálása vagy az atommaghasadás jelenségének felfedezése az egész emberiség életét megváltoztatta, így az orvosbiológia és a fizika presztízse magas. Érdemes megnézni, hogy mely tudományágakban osztanak Nobel-díjat: fizika, kémia, fiziológia és orvosi, illetve a nem tudományos területen, az irodalom és a Béke Nobel-díj. Ezek a tudományágak egyben a legnagyobb tekintéllyel is bírnak. Vannak más nagy presztízsű tudományok, például a matematika, amelyben szintén nemzetközi díjakkal (Wolf-díj) jelzik a presztízs nagyságát.

Tudomány és presztízs: díjak...

A presztízs mércéje az idézettségi index is, amely megmutatja, hogy az adott tudományterületen belül kinek, mely művét idézték a legtöbben. Az egzakt tudományok esetében sem feltétlenül magától értetődő az idézettségi index abszolút mérceként való elfogadása, hiszen Thomas Kuhn paradigma-elméletének legmaradandóbb része a tudomány szociológiai tényezőinek figyelembe vétele: ha valaki a fennálló paradigmát megkérdőjelezi, még tudósnak sem fogják tekinteni, jóllehet, aminek nevében megkérdőjelezi az uralkodó paradigmát, egy új paradigma lehet.

...és idézettségi index

A társadalomtudományokban egyik mérce sem alkalmazható kielégítő módon. Talán a közgazdaságtan kivétel, melyben 1969 óta szintén odaítélnek Nobel-díjat. A többi társadalomtudomány esetében az idézettségi index kevésbé eligazító, mivel az idézettség önmagában nem szerez presztízst. Az idézettségi indexekkel általában az a baj, hogy a magas idézettség nem feltétlenül a tudományos teljesítmény jele, hiszen például a kommunista rendszerek társadalomtudományában Marx vagy Lenin idézettsége vitán felül a legmagasabb volt, vagyis a kuhni paradigma-elmélet értelmében szociológiai (politikai-ideológiai) tényezők döntötték el, ki tudós, s ki nem az. Ilyen monopolhelyzet ugyan nem alakulhat ki demokratikus közösségekben, de az idézettségi mutató alakulását befolyásolhatják és torzíthatják tudományon kívüli tényezők, például tudományos divatok, radikális vagy meghökkentő kijelentések, illetve tudományon kívül megszerzett tekintély átvitele a tudomány

A mércék és a társadalomtudományok

területére.

Alacsony presztízsű, fiatal tudomány,...

A politikatudomány presztízse – az amerikai politikatudomány kivételével – eltérő mértékben ugyan, de az egész világon viszonylag alacsony.[2] Ez a helyzet több okra vezethető vissza. Az első általános ok az, hogy a modern pozitivista (konceptuálisan tiszta és szisztematikusan gyűjtött, ellenőrizhető adatokon alapuló) politikatudomány nagyon fiatal, s csak a tartós demokráciákban fejlődik zavartalanul. A modern politikatudomány a demokrácia tudománya. Csak a demokrácia teremti meg ugyanis az alkotmányos vagy törvényes keretét annak, hogy a politikai folyamatok szabályozottan, az egyéni vagy csoportos önkénytől mentesen menjenek végbe, azaz a politikai jelenségek és döntések eredete vagy okai, az intézmények rendszere és működési mechanizmusai megismerhető feltételeken és hozzáférhető információkon nyugodjanak.

...ami csak demokráciák-ban fejlődhet

Ha valaki meg akarja ismerni a modern politikatudomány történetét, akkor elsősorban az amerikai, az angol, a francia és esetleg a skandináv politikatudomány történetét kell áttekintenie. Nem kevésbé érdekes a német és az olasz politikatudomány fejlődését is tanulmányozni, mert ez a két politikai közösség – elsősorban a német – már a múlt század második felében virágzó politikai elemzői tudományterülettel bírt, ami azonban nem felelt meg a mai politikatudomány tudományossági kritériumainak. Ugyanez a helyzet a magyar politikatudománnyal is, amely akkoriban a német mintát követve szintén ismerte az „államtudományok”-at, s jól tükrözte a vizsgálódás fő témáját: a politika eszerint azonos volt az állam tevékenységével, ezért a politikatudomány valójában az államjog vagy a közjog kiegészítő területeként létezett.

Kockázati tényező: információ-hiány

A második ok a politika általános természetére vezethető vissza: még a legdemokratikusabb országokban is vannak olyan adatok, információk, amelyeket akár törvényes, akár nem törvényes módon eltitkolnak, elhallgatnak, esetleg hazugsággal elfednek, de az is előfordulhat, hogy csak informális útra terelődik az ügyek intézése. A politikatudománynak mindig nagy kockázati tényezővel kell számolnia a forrásait illetően. A szociológus például a kérdőívén feltett kérdéseire kaphat ugyan egy-egy szándékosan megtévesztő választ, de a statisztikai törvények korrigálni fogják a hibát feltéve, hogy a kérdőív módszertanilag és tartalmilag jól van összeállítva. A politika tudósa ezzel szemben állandóan információhiánnyal küzd, ráadásul a politika minden egyes jelenségét egymással homlokegyenest ellentétes vélemények övezik, azaz fölmerül annak lehetősége, hogy a politika nem tehető a tudomány tárgyává, mivel az értékek annyira átszövik, hogy az objektivitás nem teljesíthető mérce.

[2] Az amerikai politikatudomány helyzete ebből a szempontból egészen sajátos, mivel része az amerikai intellektuális identitásnak.

A demokrácia mint közösen vállalt érték azonban egy adott közösségben megteremti a politikai tudásnak a lehetőségét. Amennyiben a politikatudománnyal kapcsolatban túl sok kétely merül fel, valószínűleg a demokrácia sem szilárd az adott politikai közösségben. Amikor persze a modern politikatudomány előfeltételéül szabjuk a demokráciát, ezzel nem azt mondjuk, hogy a demokrácia hiányában nem lehetséges politikára vonatkozó megalapozott elemzéseket elvégezni. Szisztematikus, intézményesített politikatudomány azonban – amennyiben a tudomány kritériuma az objektivitás – demokrácia nélkül nehezen képzelhető el. Bárki számára nyilvánvaló, hogy a mai politikatudomány viszonyítási pontja a demokrácia. A világ valamennyi politikai jelenségét kimondva vagy hallgatólagosan a demokratikus intézményekhez és folyamatokhoz mérik. A diktatúrák vagy zsarnoki rendszerek szisztematikus vizsgálata ugyan része a modern politikatudománynak, de az az ilyen rendszereket mindig kívülről, kritikusan fogja szemlélni. A demokrácia a mai politikatudomány paradigmája.

A demokrácia a mai politika-tudomány paradigmája

A harmadik ok az, hogy a politikatudomány helyzete, témái nagyban függnek az adott politikai közösség szükségleteitől, céljaitól, ambícióitól, erkölcsi állapotától, és a témák informális megállapításakor a politika a kezdeményező, aktív tényező. Tagadhatatlan tehát, hogy egy politikai közösségen belül a kultúra, azaz az emberek közötti kommunikáció formái, az érintkezés kifinomultsága, az erkölcsi minimumok tartalma meghatározó módon szól bele a politika világába, hiszen ami az egyik országban megengedett a politikában, az megengedhetetlen egy másikban. Ilyen kérdés például a politikusok magánéletének eltérő megítélése. Ez a szempont természetesen relativizálja a politikatudomány megállapításainak érvényét, hiszen egy tudományos tétel érvénye nem változhat kultúránként.

A politika-tudomány témái a közösségtől függnek,...

Az is kérdés, hogy vajon a különböző politikai erők, érdekcsoportok milyen mértékben szólnak bele a politikatudományi vizsgálódásokba? Főként a közvélemény-kutatások esetében merül fel ez a kérdés, hiszen ismeretes, hogy egy-egy politikai párt olykor szívesen él az irányított vagy megelőlegezett, neki kedvező végeredményű felmérések eszközével. A politika beavatkozását a politikatudomány ügyeibe soha sem lehet teljesen kizárni.

...ügyeit a politikai beavatkozás veszélye fenyegeti,...

A negyedik ok igen triviális, mégis fontos: általános vélekedés szerint a politika nem szorul a politikatudomány szolgálataira, vagyis a politikának nem feltétele a politikatudomány léte. Hamarabb van szüksége a politikusoknak egy-egy szociológiai vagy közgazdasági felmérésre, mint egy politológiai tanulmányra, kivéve a közvélemény-kutatásokat. Van, aki ezt úgy fogalmazza meg, hogy a politikatudományt csak a gazdag országok engedhetik meg maguknak. Eszerint a politikatudomány egyfajta

...haszna nem általánosan elismert

társadalmi luxus. Ez az érv figyelmen kívül hagyja, hogy a modern demokrácia szilárdságának fokmérője a politikatudomány presztízse. Pont fordítva kell logikailag eljárni: nem a gazdagság teszi lehetővé a politikatudományt, hanem a demokratikus politikai berendezkedés, melynek része a politikatudomány, teremti meg az optimális gazdasági fejlődés lehetőségét.

A józan ész beavatkozása

Az ötödik okot a józan ész beavatkozásának nevezhetjük, mivel a politikatudomány ismeretelméleti alapja mindig is a józan ész meglátásaiban keresendő. A politikáról szóló vélemények megkerülhetetlen építőkövei a politikai tudásnak, miközben más – kiváltképpen egzakt, modellekben és logikai konstrukciókban gondolkodó – tudományágakban a józan észnek csak korlátozott helye van, vagy egyáltalán nincs is helye. Érdemes a politikatudomány fogalomkészletét megnézni: az olyan egyértelműen politikai fogalmaknak, mint például állam, igazságosság, háború, hatalom, forradalom, párt, képviselő, parlament, politikai közösség stb., mind megvan a hétköznapi használata; a politikatudomány azonban egy sor más tudományágból kölcsönzött fogalmat is használ, melyeket a modern társtudományok alakítottak ki.

Társtudományoktól kölcsönvett fogalmak

Az „A New Handbook of Political Science” egyik tanulmánya összeállította a kölcsönzött fogalmak igen terjedelmes listáját. Mattei Dogan szerint a következő fogalmakat is a társtudományoktól kölcsönözte a politikatudomány:

1. Szociológia: aggregátum, asszimiláció, elitkörforgás, klikk, kohézió, ideáltípus, individualizmus, legitimitás, tömegtársadalom, militarizmus, nacionalizmus, protestáns etika, társadalmi osztály, szocializáció;
2. Pszichológia: elidegenedés, ambivalencia, attitűd, viselkedés, empátia, társadalmi mozgalom, sztereotípia;
3. Közgazdaságtan: források elosztása, korporatizmus, csökkenő hozamok, ipari forradalom, liberalizmus, merkantilizmus, bruttó hazai termék, fejletlen területek;
4. Filozófia és az ókori görögök: anarchizmus, arisztokrácia, konszenzus, demokrácia, általános akarat, idealizmus, monarchia, pluralizmus, zsarnokság, érték;
5. Antropológia: akkulturáció, affinitás, kaszt, nepotizmus, patriarchátus;
6. Teológia: anómia (azaz az isteni törvény figyelmen kívül hagyása), karizma;
7. Újságírás, politikusok: imperializmus, jobb- és baloldal, lobbizás, propaganda, szocializmus, szindikalizmus.

A politikatudomány létalapja

Előfeltétel:

A demokrácia fennmaradásának előfeltétele az ismeretelméleti nyitottság,

ismeretelmélet i nyitottság

vagyis az, hogy egyetlen álláspont sem tarthat igényt a végleges igazság címére. Ez a tétel önmagára nézve is igaz, a paradoxon tehát nyilvánvaló, de nem megoldhatatlan: a nyitottság mint a demokrácia kritériuma bírálható, de a bíráló nézet nem számolhatja fel a nyitottság kritériumát. E probléma kezelésére dolgozta ki Karl Popper a falszifikáció módszerét. Ennek lényege – Nigel Warburton megfogalmazásában –, hogy a tudomány sejtéseken és cáfolatokon keresztül halad előre, egyetlen elmélet sem abszolúte igaz, mert minden elmélet felülvizsgálható, sőt felül is kell vizsgálni, viszont egyetlen cáfoló példa is elég egy elmélet nem kielégítő voltának kimutatásához.

A tudományos megismerés vitája

Kérdés persze, hogy mindez mit jelent a politikatudomány nyelvére lefordítva. Vannak-e egyáltalán elméletek a politikatudományban? Mivel Popper kizárólag a tudományos megismerésről beszél, vajon a politikatudomány valóban tudományos-e? Tisztán kell látnunk, hogy a tudományos megismerésben örök vita zajlik az induktív, azaz alulról, a semmiből építkező empirikusan szerzett tudás és a deduktív, az ember korábbi ismeretein alapuló tudás között. Az utóbbi álláspont – ez Popper felfogása is – homályban hagyja a tudás kezdetének kérdését, mert az ember legvégső kérdéseire nem tudjuk a válaszokat. Az előbbi felfogás viszont a mindenkori megismerő szempontját hangsúlyozza: itt vagyok, meg akarom érteni a világot, a dolgokat a maguk egyszeriségében, soha vissza nem térő állapotában akarom megragadni. Az induktivitás és dedukció vitája végső soron a tudás objektivitásának kérdésébe torkollik, azaz a mi esetünkben így szól: Lehetséges-e objektív ismeret a politikáról? Ha nem, akkor politikatudomány sem lehetséges.

Objektív politikai tudás

A politika megismerésének van egy politikai előfeltétele: a megismerés folyamatát külső, uralmi korlátok nem gátolhatják. Mivel nincs abszolút tudás, feltételezhető, hogy nincs abszolút kutatási szabadság sem. Ez azonban – s ez a lényeg – nem akadálya az objektív politikai tudás kialakításának. Az objektív politikai tudás elérésének lehetetlenségét – rekonstruálható módon – két okra vezethetjük vissza. Az egyik ok az, hogy vannak, akik a tudás maximumából – az igazság elvont fogalmából – indulnak ki, vagyis magukat csapják be, mert megfeledkeznek a tudás-nem tudás sajátos viszonyáról és az objektivitást összetévesztik az igazsággal. A másik okot hangoztatók viszont a politikai tudás relativizmusa, a tárgytól – a politikától – való túlzott függés és a politikai ismeret gyors elavulása miatt vélik úgy, hogy az objektivitás lehetetlen.

Az igazság mint abszolút mérce

Az objektivitás mégis kevesebb, mint az igazság: az igazság abszolút mérce, amely nélkül nem lehetséges semmilyen tudás. Ez nem jelenti azt, hogy az igazság minden esetben és minden helyzetben elérhető, viszont az igazságnak elkötelezett keresés teljesítheti az objektivitás követelményét, miszerint semmilyen érdek, érzelem, külső erő nem tántoríthatja el a politika tanulmányozóját attól, hogy egy adott politikai jelenségről,

intézményről stb. a lehető legtárgyilagosabb képet adja.

Az igazság és az értékek relativizálása

Az objektivitásnak azonban van egy értékekkel összefüggő oldala is. Sokan azért szkeptikusak a politikatudománnyal kapcsolatban, mert nem látnak garanciát a politika és a tudomány értékrendje közti szilárd elhatárolásra. A közgazdasági, statisztikai-matematikai módszerekkel leírhatunk ugyan egy-egy politikai jelenséget (például melyik párt honnan gyűjti szavazatai zömét) vagy intézményt (például hogyan szavaznak a parlamentben), de hogy melyik politikai döntés helyes, azt a vélemények sokfélesége miatt nem tudjuk megmondani. Másként fogalmazva: a jó és a rossz között egyre nehezebben tudunk különbséget tenni a politika világában. A politikában az igazság csak délibábnak látszik. A XX. század egyik szellemi fejleménye az igazság vagy az értékek teljes relativizálása, ami olykor a modern zsarnoki vagy totalitárius rendszerek megerősödéséhez vezetett.

Van-e racionális politika?

Eszerint politikai megoldás nincs, mert az igazság és a politika különböző lényegű. Ez viszont azt is jelentené, hogy a politika nem lehet racionális. Azok, akik szerint a politikatudomány nem lehetséges, végső soron nem hisznek a racionális politikában. Ennek hiányában az objektivitás mércéjének sincs értelme. Vajon ez tapasztalatilag megállja-e a helyét? Aligha. A történelem, a politikai eszmék tartalmi változása ismeretelméleti alapul szolgálhat az értékszempontú politikatudomány számára. Azt még soha senki nem állította, hogy a világ valaha volt és jelenlegi politikai rendszerei között értékszempontok alapján ne lehetne különbségeket megállapítani. Ha pedig a különböző politikai berendezkedések minőségüket tekintve nem egyformák, akkor akarva-akaratlan azt mondjuk ki, hogy vannak jobb és rosszabb politikai rendszerek. Aki ideáig eljut, annak számára az objektivitás követelménye nem üres, azaz igenis lehetséges a politikatudomány.

A politikatudomány módszerei és intézményi keretei

A politika-tudomány módszertana

A politikatudományi kutatások számára egyre több módszer áll rendelkezésre, módszertanuk nagyon széles bázison nyugszik. A megfigyelés, a szisztematikus adatgyűjtés, az adatok osztályozása és rendszerezése, az adatok alapján tett kijelentések vagy megállapítások magától értetődő eszközei minden tudományos tevékenységnek, s a politikatudomány is az ókortól kezdődően használja ezeket. Az elmúlt fél évszázadban a politikatudomány a módszereket illetően nagyon sokat kölcsönzött a közgazdaságtudománytól: az ökonometriai modellek vagy a racionális választás elmélete például az utóbbi évek legerőteljesebb módszertani irányai a politikatudománynak. A szociológia – főként a kérdőívezés technikájának, s az így nyert adatok statisztikai-matematikai módszerekkel történő földolgozásának alkalmazásával – szintén hozzájárult a politikatudomány módszertanának bővüléséhez.

Beyme: a politika-tudomány öt módszere

Klaus von Beyme ötféle kutatási módszert vesz számba mint a politikatudományban alkalmazható lehetséges megközelítés:

1. a történeti vagy genetikus módszer, ami a történettudomány bevált eszközeit használja, az egyes politikai jelenségek eredetével és történeti átalakulásaival foglalkozik;
2. intézményközpontú megközelítés, ami a politikai intézmények szervezetelméleti és politikai szociológiai módszerekkel kombinált vizsgálata;
3. behaviorista megközelítés, amiben az egyének politikai magatartása és cselekvései állnak a vizsgálat középpontjában, s ami a politikai szociológiai vizsgálatok, a politikai közvélemény-kutatás vagy választás-szociológiai vizsgálódás alkalmazott módszere;
4. funkcionalista-strukturalista módszer, ami egy-egy politikai jelenség funkcióját vizsgálja egy nagyobb szerkezeti egységen belül;
5. komparatív, összehasonlító módszer, ami az összehasonlítás által nyert adatok alapján segít a politikai jelenségek tipizálásában.

Amerikai kezdetek: APSA

Az ezeket a módszereket elegyítő modern politikatudomány az Amerikai Egyesült Államokban már a múlt század végén jelentős diszciplínának számított. Az első szakmai egyesületet, az Amerikai Politikatudományi Társaságot (APSA - American Political Science Association) 1903-ban alapították meg. Az APSA ma is az egyik legbefolyásosabb politikatudományi szervezet; éves konferenciáin hatezernél is több politológus vesz részt a világ minden tájáról. Jelenleg 36 olyan szekcióban dolgozhatnak a szervezet tagjai, amelyek a politikatudomány egyes kutatási irányait igyekeznek lefedni.

Nemzetközi kutatások: IPSA

Az amerikai politikatudomány dominanciája napjainkig fennmaradt. A tudományterület csaknem hivatalosnak tekinthető nyelve az angol. Az 1949-ben alapított nemzetközi szakmai szervezetben, a Nemzetközi Politikatudományi Társaságban (IPSA - International Political Science Association) is legnagyobb számban az amerikai kutatók vesznek részt. Az IPSA elsősorban a világkongresszusai révén nyújt fórumot a legkülönfélébb politikatudományi kutatások eredményeinek bemutatására, információcserére, valamint a politikatudomány nemzetközi megjelenítésére. Az IPSA-t az amerikai, a kanadai, a francia és az indiai politikatudományi társaság alapította meg az UNESCO anyagi támogatásával. Az első világkongresszust 1950-ben tartották, s 1952 óta minden harmadik évben rendezik meg.

Politika-tudományi kézikönyvek

Az utóbbi évtized legfigyelemreméltóbb eredményét azzal a kötettel érte el az IPSA, amelynek összeállítására az 1994-ben Berlinben lezajlott XVI. Világkongresszuson született döntés. A vaskos kötet „A New Handbook of Political Science” címmel jelent meg 1996-ban, s átfogó képet nyújt a politikatudomány állapotáról, módszertanáról, az egyes részterületek

témáiról, más tudományágakhoz fűződő viszonyáról. A kötet 845 oldalas, de még így is messze elmarad az 1975-ben megjelent nyolckötetes „Handbook of Political Science" terjedelmétől. A két kiadvány természetesen sorozatot alkot, s a politikatudomány világméretű fejlődését mutatja, hogy míg az első kézikönyv szerzői és témái nagyrészt amerikaiak voltak, az új kézikönyv szerzői gárdájának csaknem fele nem amerikai.

Kutatási irányok a politika-tudományban

Az új kézikönyv felépítése, tanulmányainak témája és tartalma alapján bárki fölmérheti, hogy hol tart a politikatudomány, mennyire szakosodott, milyen kérdésekkel foglalkozik. A kötet kilenc nagyobb fejezetből áll, melyek címei a következők: 1. A diszciplína (azaz a politikatudomány története, mai helyzete, viszonya más társadalomtudományokhoz); 2. Politikai intézmények (nem véletlenül áll ez a fejezet közvetlenül az általános bevezetés után: a politika intézményi megközelítése a politikatudomány szinte valamennyi ágát áthatja); 3. Politikai viselkedés (főként arról van szó, hogy a racionálisan döntő szavazók hogyan ítélik meg a pártokat, illetve a pártok miként formálják, újítják meg önmagukat); 4. Komparatív politika (például milyen demokrácia-típusok állapíthatóak meg); 5. Nemzetközi kapcsolatok (hogyan nyernek új dimenziót hagyományos, korábban a nemzetállamhoz vagy a belső joghoz kötődő problémák, mint például az emberi jogok, a feminizmus stb.); 6. Politikaelmélet (témák: politikai filozófia, empirikus politikaelméletek); 7. Közpolitika és közigazgatás (az egyik legrégebbi téma a politikatudományon belül, hiszen a végrehajtó hatalom működése minden politikai közösség vagy állam meghatározó tényezője); 8. Politikai gazdaságtan (ez sem új, bár némiképp háttérbe szorult az utóbbi évtizedekben, ma viszont a közgazdaságtan és a politika találkozásának legizgalmasabb kérdéseit, például kapitalizmus, szegénység, a globalizáció által gerjesztett politikai konfliktusok, itt tárgyalják); 9. Politikai módszertan (a kutatási módszerektől egészen az ún. kvalitatív módszerekig terjed a leírás).

Európai politika-tudományi kutatások: ECPR

Végül meg kell említeni az Európai Konzorcium a Politikai Kutatásért (ECPR) nevű szervezetet is, ami az utóbbi időben az európai politikatudományi kutatások egyre befolyásosabb keretintézményévé és szervező erejévé vált. Az ECPR-t 1970-ben hozták létre a Ford Foundation támogatásával. Az ECPR nyári egyetemeket, különböző, de meghatározott kutatási programokat és kutatói műhelyeket, valamint egyetemek közötti közös kutatási tervezeteket támogat. Saját szakmai folyóiratot ad ki „The European Journal for Political Research" címen. Kezdettől fogva egyértelmű, hogy az ECPR, aminek taglétszáma több ezerre rúg, az amerikai politikatudomány mintáját követve működik.

A magyar politikatudomány

A magyar politikatudomány helyzetét alapvetően négy tényező határozza meg. Először is, a vélemények – a politikai publicisztika – messze erőteljesebb irányt képviselnek, mint a politikatudományi kutatások. Ezzel önmagában nem volna baj, csakhogy a politikatudományt azonosítani szokták a politikai publicisztikával, azaz mind célját (objektív elemzés), mind tudományos mércéjét (ismeretelméleti alap) tekintve megkérdőjelezik tudományos természetét. Egyszerűen nem vált tehát ketté közérthetően a politikatudomány és a politikai zsurnalizmus. Másodszor, a politikatudomány a társadalomtudományok páriája: presztízse még alacsony, s ez erősen tükröződik az akadémiai és egyéb pénzforrások elosztásánál. A demokrácia és a politikatudomány fejlettsége közötti összefüggés egyszerűen nem része a magyar közgondolkodásnak. Harmadszor, a politikatudomány is szenved a magyar társadalomtudományokra jellemző szűk keresztmetszetektől: egy-egy részterületen annyira kevesen dolgoznak, hogy valódi szakmai-kritikai közösség nemigen alakulhat ki. Ezért lehetséges, hogy fércművek és kiváló alkotások egy szintre kerülnek, pontosabban uniformizálja őket a visszhangtalanság. Negyedszer, az egyetemi rendszer tartalmi reformja hiányában a politikatudomány egyelőre nem kerülhet az oktatásban a helyére.

A magyar politika-tudomány helyzete

Pedig a politikatudomány intézményi és egyéb jellemzőinek csírái megvannak. A politikatudomány része a Magyar Tudományos Akadémia tudományterületi struktúrájának (IX. Osztály), önálló politikatudományi kutatóközpont is működik (MTA Politikatudományi Intézet), s kilencedik évfolyamába lépett a Politikatudományi Szemle, a politikatudomány reprezentatív folyóirata. A Magyar Politikatudományi Társaság szakmai fórumot nyújt a politikatudományi kutatások és az iránt érdeklődők számára, s a Bibó István-díj évenkénti odaítélésével szakmai elismerést kíván nyújtani a tudományos teljesítményeknek. Számos egyetemen folyik politikatudományi képzés: az ELTE-n, a Miskolci Egyetemen, a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen, Debrecenben, Nyíregyházán és Szegeden. Doktorandusz képzést két egyetem folytat: az ELTE ÁJTK és a BKÁE. Jeles magyar politológusok oktatnak a CEU-n is. A politikatudomány egyes részterületeit sok helyen tanítják. Több mint tíz éve jelenik meg a „Magyarország politikai évkönyve”, ami az évkönyvek műfaji sajátosságának megfelelően az adott év valamennyi fontos belpolitikai eseményét adatokkal és elemzésekkel dokumentálja.

Szakmai fórumok: MTA PTI, MPTT

Mindent összevéve elmondható, hogy a magyar politikatudomány az 1990-es években önálló diszciplínává alakult, nyelvezete és fogalmi apparátusa kialakulóban van. A magyar politikatudomány sorsa nagyban függ attól, hogy a magyar demokrácia intézményrendszere beágyazódik-e a magyar társadalomba, ez az intézményrendszer képes lesz-e új politikai kultúrát kialakítani, beleértve a jogtiszteletet, a kapitalizmus politikai keretek között tartását, az egyéni ambíciók korlátok közé szorítását, a privatizáció

A magyar politika-tudomány jövője

nyomán kiépült tulajdonosi rend legitimmé tételét, a magán- és közérdek összeegyeztetését. Mint minden tudománynak, a politikatudománynak is van piaci haszna illetve a piacon közvetlenül nem hasznosítható része. A piac jól tudja használni széles értelemben vett publicisztikai célokra. A média logikája azonban nem azonos a tudomány logikájával. A politikatudomány csak akkor képes hasznosan bekapcsolódni a közéletbe, ha vannak saját mércéi és logikája szerinti kutatásai. Ha nem akar minden kérdésben állást foglalni, s ha úgy adódik, van bátorsága egy feltett kérdésre „nem tudommal" válaszolni, mert a tudós ismérve, hogy tudja, hol húzódik tudásának határa.

Ajánlott kérdések

Hogyan jellemezné politika és politikatudomány kapcsolatát?
Mire vezethető vissza a politikatudomány alacsony presztízse?
Milyen módszereket használ a politikatudomány?
Melyek a politikatudomány főbb nemzetközi és hazai szakmai fórumai?
Mi jellemzi a mai magyar politikatudományt?

Ajánlott irodalom

A. Gergely András – Bayer József – Kulcsár Kálmán (szerk.) (1999): A politikatudomány arcai. Budapest, Akadémiai Kiadó
Bayer József (1999): A politikatudomány alapjai. Budapest, Napvilág
Bihari Mihály – Pokol Béla (1992): Politológia. Budapest, Universitas
Bogdanor, Vernon (szerk.) (2001): Politikatudományi enciklopédia. Budapest, Osiris
Gyurgyák János (szerk.) (1999): Mi a politika? Budapest, Osiris
Haskó Katalin – Hülvely István (1996): Bevezetés a politikatudományba. Budapest, Villányi úti könyvek
Goodin, Robert E. - Hans-Dieter Klingemann (eds.) (19998): New Handbook of Political Science. Oxford University Press

2. A politika alapfogalmai

Lánczi András[3]

A politikatudomány fogalomkészlete

A politika alapkérdései: Kié a hatalom? Hogyan születnek a döntések?

Amikor a politika alapfogalmairól beszélünk, akkor a politikatudomány alapfogalmaira gondolunk, hiszen a politikatudomány feladata, hogy föltegye a politikára vonatkozó legfontosabb kérdéseket, és a válaszadás során kialakítsa a maga sajátos fogalomkészletét. A politikatudomány alapfogalmai a politikára föltett első kérdésekből erednek. Ezek a következők: Ki irányít, kié a hatalom? Ki hozza meg a döntéseket? Hogyan születnek meg a döntések? Milyen törvények vannak érvényben? Aki tudományosan kíván eljárni, annak ezeket a kérdéseket mindig fel kell tennie függetlenül attól, hogy mikor és melyik politikai közösséget tanulmányozza: legyen bár szó az antik poliszról, egy középkori teokratikus államról, egy mai fundamentalista iszlám államról, vagy éppen a posztkommunista Oroszországról. Az alábbiakban a politika(tudomány) legelső fogalmait fogjuk megvizsgálni a politikára feltett első kérdésekkel összefüggésben, vagyis a hatalomról, a törvényről, a legitimitásról és az autoritásról kívánunk szólni. Persze más fogalmak is nagyon fontos szerepet játszanak a politikai véleményalkotásban és a politikatudományban. Ezért tegyünk egy kis történeti és módszertani kitérőt.

Történeti megközelítés: a pozitivista fordulat…

Minden tudományág megkülönböztető ismérvei közé tartoznak azok a fogalmak, amelyek az adott tudomány ún. konceptuális vázát vagy fogalmi hálóját alkotják. A politikatudomány fogalomkészletét egyrészt történeti, másrészt analitikus szempontból érdemes vizsgálni. Történeti szempontból nézve külön kell választani a politikatudomány pozitivista fordulat (1920-30-as évek) előtti, illetve utáni szakaszában keletkezett fogalmakat. A XIX. században keletkezett pozitivista tudományeszmény a tudás mércéjéül egyedül az érzékelésen alapuló, szisztematikusan összegyűjtött adatokkal, valamint az adatok egzakt, matematikai-statisztikai módszerekkel történő földolgozását állította. A társadalomtudományok pozitivista tudományeszménye a természettudományok módszereit tekintette mérvadónak. A politikatudomány pozitivista fordulata, melyet a politikatudomány behaviorista fordulatának is neveznek, az 1920-30-as években ment végbe az Egyesült Államokban.

…előtti…

Ezt megelőzően a politikatudomány fogalmainak döntő többsége a

[3] **Lánczi András** (andras.lanczi@polit.bke.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének vezetője.

jog, a filozófia és a történettudomány által közösen használt fogalom volt, illetve részben onnan származott. Ilyen például a politika (görög: polisz, azaz városállam), az állam (latinul: status, azaz az uralkodó helyzetét vagy státusát meghatározó közjogi elrendezés), az államforma, a hatalom, az erőszak, a háború, a szuverenitás (vagy legfőbb hatalom), az úr és a szolga (vagyis miért engedelmeskedjen az ember), a szabadság, az igazságosság, a természetjog és a természeti törvény, a természeti állapot, a legitimitás, az egyenlőség. Ezeknek a fogalmaknak egy részét a köznapi nyelvben is szokták használni, emiatt tartalmuk pontos tisztázása gyakran nehézkes.

…és utáni fogalomkészlet elkülönítése

A pozitivista fordulat utáni politikatudomány fogalmi készlete két hatás alatt formálódott ki. Az egyik hatás a politikatudománnyal párhuzamosan kialakuló modern társadalomtudományok, részben embertudományok részéről érte. Ugyanakkor a modern politikatudomány fejlődése összefügg a modern demokrácia általános térhódításával is, így nézőpontja a demokrácia iránti elkötelezettséget nyíltan vallja. Ami az első hatást illeti, a politikatudomány sok fogalmat kölcsönzött a szociológiától, a pszichológiától, a közgazdaságtantól, a filozófiától, de még a teológiától is. A fogalmak mellett azonban módszereket is átvett a rokon társadalomtudományoktól a politikatudomány. Elsősorban matematikai és statisztikai módszerekről van szó, de – különösen az utóbbi időben – nagyon sok, a közgazdaságtudományban alkalmazott módszert és modellt is hasznosítanak a politika tudósai és gyakorlati elemzői (politikai elemzők).

A demokrácia hatása a politikatudományra

A demokrácia mint általánossá vált politikai berendezkedés az elmúlt mintegy kétszáz évben egy sor sajátos olyan fogalmat vezetett be a politikatudományba (képviseleti vagy közvetett demokrácia, általános választójog, parlamenti küszöb, hatalommegosztás, alkotmánybíróság, parlamenti ciklus stb.), amelyek a demokrácia intézményrendszeréhez és működéséhez kapcsolódnak. A demokrácia különböző típusainak a leírásához szintén számtalan fontos fogalmat dolgoztak ki a politológusok: westminsteri modell, konszenzusos modell, vezérdemokrácia, népi demokrácia, liberális demokrácia, emberi jogok, politikai kultúra, összehasonlító (komparatív) elemzés. A demokrácia hatása a politikatudományra abban is tetten érhető, ahogy a nem demokratikus politikai rendszereket tanulmányozza. Ezekben az esetekben a demokratikus berendezkedéshez szokták viszonyítani más rendszerek intézményeit, politikai döntéshozatali folyamatait és eredményességét. Ilyen módon működött a szovjetológia, avagy kremlinológia, ami a kommunista rendszerek politikai mozgásait vizsgálta 1991-ig, a Szovjetunió fölbomlásáig.

Régi fogalmak használata – változó jelentéssel

A történeti megközelítésről összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a politikatudomány fogalmai a legáltalánosabb és legrégebbi társadalomtudományi fogalmak, melyek a politika változásaival együtt változtak. Mivel e fogalmak – politika, állam, igazságosság, törvény stb. – jelentése az idők során sokat változott, tudatos használatuk feltételezi a politikai eszmék történetének tanulmányozását. Ez részben történészi, részben politikai filozófiai munkát igényel. Aki azonban kizárólag arra keresi a választ, hogy ma hogyan használjuk ezeket a fogalmakat, annak tanácsosabb az analitikus megközelítést választania.

Analitikus megközelítés: a szavak jelentésének vizsgálata

Az analitikus megközelítés arra keresi a választ, hogy egy adott politikai fogalom mit jelent. Ebben tükröződik az a neopozitivista (az 1920-as évek után keletkezett iskoláról van szó) felfogás, miszerint a társadalomtudományok csak akkor válhatnak igazi tudománnyá, ha a nyelv elemzéséhez fordulnak. Minden tudományos tétel, megállapítás vagy kijelentés nyelvi formát ölt, ezért akkor kerülhetjük el az áltudományos kérdéseket, ha minden szó jelentését megvizsgáljuk, és kiszűrjük a jelentés nélküli fogalmakat. Hasonló módon kell eljárni a mondatok esetében is, hiszen sok olyan tudományosnak látszó kijelentés van, amely valójában hamis. Egy szó vagy fogalom, egy állítás vagy tétel csak és kizárólag akkor bír jelentéssel, ha azok jelentését analitikusan megvizsgáljuk. Ez gyakorlatilag azt foglalja magában, hogy minden fogalmat és állítást megpróbálunk visszavezetni empirikus, azaz tapasztalati tartalmára.

Szakosodás és fogalomhasználat

Ez a megközelítés nagyon hasznosnak bizonyult a politikatudományi fogalmak egy részének az esetében is, mert hozzájárult a fogalmak jelentésének körülhatárolásához, valamint a politikai ismeretek szisztematikussá tételéhez. Ily módon a politikatudomány – a tudás növekedésével – szintén egyre specializáltabb területekre bomlik: ahogy az orvostudomány is számos szakterületet foglal magában (sebész, bőrgyógyász, urológus, fogorvos stb.), úgy a politikatudományon belül is megfigyelhető a szakosodás. Vannak, akik a politikai intézményekre szakosodnak, esetleg a közpolitikai döntéshozás mechanizmusaira, míg mások a választói magatartás tanulmányozására, megint mások a politikai filozófiára. Ennek megfelelően a politikatudomány fogalmai is egy-egy ilyen részterület jellemző fogalmai. A csoportérdek, érdekaggregáció, lobbizás, korporativizmus fogalmát például az érdekvédelem politikai tanulmányozói gyakrabban használják, mint mondjuk a választói magatartás kutatói.

Nem minden politikai fogalom

Minden politikatudományi fogalom valóságalapja a politika. Minden olyan fogalom, amely a politika valamely jelenségét nevezi

politikatudományi fogalom

meg, politikai fogalomnak nevezhető, de ezek nem mindegyike válik egyben politikatudományi fogalommá is. A választás szó például önmagában csak politikai fogalom, mely arra a jelenségre utal, hogy egy közösség a politikai vezetőit választás és nem öröklődés vagy kijelölés útján nevezi ki. A választás szó csak akkor válik tudományos fogalommá, ha a választás törvényszerűségeit szeretnénk megérteni. Amikor az érdekel bennünket, hogy miért ezt vagy azt a jelöltet választották meg, amikor azt tudakoljuk, hogy miféle választási eljárások léteznek, melyiknek milyen következménye van a választás végső kimenetelére, amikor különböző választási eljárásokat hasonlítunk össze, akkor tudományosan járunk el, és a választás fogalmát tudományos fogalomként kezeljük.

Hétköznapi és tudományos fogalomhasználat

Ez a különbségtétel elvi fontosságú, mert gyakran nehéz egyértelművé tenni, mikor használjuk a politikai fogalmakat egyszerű hétköznapi, a józan ésszel is belátható módon, és mikor tudományos értelemben. Az előbbi értelemben mindenki politizál, azaz politikai fogalmakat szokott használni, az utóbbi értelemben viszont csak a politika tudósa használja a politika fogalmait. Jelen keretek között csupán azt a néhány politikatudományi fogalmat fogjuk bemutatni, amelyikkel – specializálódástól függetlenül – minden politikával foglalkozónak tisztában kell lennie, s amelyik rendre fölmerül a politika alapkérdéseivel kapcsolatban.

A politika fogalma

A politika közösségben értelmezhető fogalom

A politikai jelenségek mindig megelőzik a politikai fogalmak kialakulását és használatuk elterjedését. A politika a politikatudományi fogalmak valóságalapja. Ezért a politikatudomány legfontosabb fogalma maga a politika, melynek jelentését akkor érthetjük meg, ha – a valóság teljes tiszteletben tartásával – analitikusan felbontjuk a politika fogalmát. Kiindulópontunk az emberi természetnek az a vonása, hogy az ember csak közösségben képes az életét fenntartani. Ezért szokták az embert társas vagy államalkotó lénynek is nevezni. Az ember egyszerre többféle közösségnek is a tagja lehet (család, baráti, munkahelyi, vallási stb.), de a legnagyobb vagy legszélesebb közösség a politikai közösség, melybe mindenki beletartozik, aki állampolgári jogokkal bír, vagyis a közösség egyenrangú tagjaként elismert személy. Az állampolgárság fogalma éppen azért központi jelentőségű, mert miközben valaki beletartozhat például egy családba, egy vallási közösségbe vagy egy társadalmi csoportba, nem biztos, hogy egyben tagja az adott politikai közösségnek is.

Közélet és magánvilág megkülönböztetése

Éppen ezért a politika fogalma feltételezi a közélet és a magánvilág megkülönböztetését. E kettéosztást fejezi ki a római jogban a közjog és a magánjog megkülönböztetése: „Közjog az, amely a római állam ügyeire vonatkozik, magánjog, mely az egyesek javát célozza". Hogy a kettő között hol húzódik a határvonal, történeti koronként igen eltérő képet mutat. Az antik és a modern kori rabszolgák például a családfő hatalma alatt álltak, ezért az úr és a szolga közötti viszonyba a közösségnek nem (vagy csak minimálisan) volt beleszólási joga. A család tehát a magánvilághoz tartozik. Ezért nem tekintették a nőket sem nagyon sokáig a politikai közösség részének. A politika a szabad, állampolgársággal rendelkező (nem szolga, nem idegen, nem betelepült) férfiak közös világa volt, ahol a politikai közösség céljairól és a kívánatos politikai intézményekről döntöttek. Ez a helyzet – az euro-amerikai kultúrkörben – legalább a XIX. századig jellemző maradt.

Közösségi célok, a politika belső ellentmondásai

A politikai közösség legfontosabb céljai közé tartozott a közhatalom megszervezése, az állam és intézményei közösségi pénzen való fenntartása, a közösség fizikai biztonságának megőrzése, a rendelkezésre álló javak valamilyen elvi szempont alapján történő rendszeres felosztása, és – az emberi élet értelmének és tartalmának megválaszolása révén – a legmagasabb közösségi törekvések (mint például szabadság, igazságosság, törvény stb.) megfogalmazása és megvalósulásuk elősegítése. Mivel sokféle nézet alakult ki a fenti célok megvalósításának mikéntjére, a politika több belső ellentmondást vagy feszültséget hordoz magában. Ezeket az ellentmondásokat olyan fogalompárokkal szokták kifejezni, mint például „béke és háború", „természeti állapot és civil társadalom", „egyén és közösség", „jogok és kötelességek", „demokrácia és önkényuralom".

A politikai intézmények célja koronként és kultúránként más és más

Attól függően, hogy egy adott korban az emberek mit tartanak magukról, milyen célokat tűznek ki maguk elé, hol helyezik el magukat a világmindenségben, milyen magyarázatot adnak az élet eredetére és a halálra, hogyan viszonyulnak a transzcendens világhoz, azaz milyen a hit és racionalitás viszonya, eltérő módon fogják feloldani a fenti ellentmondásokat, mást és mást fognak tekinteni a politikai intézmények céljának. Példaként elég utalni azokra a különbségekre, amelyek az egyes kultúrák és civilizációk politika-felfogása között mutatkozik. Van, ahol a vallásos hit és a vallási törvények részét képezik a politikai ügyek intézésének (például az iszlám világban), míg máshol, például a mára szekularizált európai kultúrában, a vallás és a politika egymástól különválasztott területei a közéletnek. Ami viszont a fejlettség bizonyos szintjét elérő valamennyi politikai közösségben közös, az néhány alapintézmény megléte és politikai fogalom alkalmazása.

Ilyen az állam, a hatalom, a legitimitás és a szuverenitás.

A hatalom értelmezése

A politika mint hatalomért folytatott harc

Minden politika legfontosabb attribútumai közé szokták sorolni az államot és a vele szorosan összefonódó politikai hatalom fogalmát. A politikát sokan – még a politika tudósai is – gyakran a hatalomért folytatott harcként ábrázolják. Ilyen megközelítésben a politika lényege a hatalom, legfőbb intézményi megjelenítője pedig az állam, s aki az államot ellenőrzi, az egyben szuverén, a legfőbb hatalom birtokosa is.

A politikai hatalom fogalma és négyféle értelmezése

A hatalom fogalmát több európai nyelvben a „*possum*" latin szóból képezik (*power, pouvoir*), amely azt jelenti, hogy bír, valamit képes megtenni. Akinek hatalma van, az döntésében és cselekvésében nem függ mások akaratától. A politikai hatalom abban különbözik a hatalom más formáitól (például az atya családja vagy háztartása feletti hatalmától), hogy a politikai hatalom mindig közhatalom, azaz a közös ügyek irányítása feletti uralomról van szó. Ily módon a hatalom szoros kapcsolatban áll az uralom fogalmával. A hatalomnak – csakúgy, mint a többi politikai fogalomnak – nincs egyetlen, ún. szubsztantív megfogalmazása, ehelyett különböző magyarázó-értelmező modellek állnak rendelkezésünkre. A modern politikatudományi szakirodalom négy modellt szokott fölsorolni a hatalom értelmezésére:

1. a hatalom voluntarista modellje;
2. a hermeneutikai vagy kommunikatív modell;
3. a strukturalista modell;
4. a posztmodern modell.

Voluntarista modell: rákényszerített akarat…

A hatalom voluntarista modellje az akaratot helyezi előtérbe. E modell képviselői – a XVII. században alkotó Thomas Hobbes-tól a mai racionális választás elméletének képviselőiig – a hatalmat olyan erőnek látják, amely két vagy több társadalmi csoport között hat, s amellyel az egyik társadalmi csoport képes befolyást gyakorolni egy másikra, képes valamilyen cselekvésre – akár akarata ellenére is – rábírni a másikat. Ennek az elképzelésnek a mintája a fizikában ismert ok-okozat mechanikus magyarázat alkalmazása a politikára: ahogy egy nyugalomban lévő tárgy mindaddig nyugalomban marad, amíg egy külső erő mozgásra nem készteti, úgy a politikában is A politikai tényező mindaddig nem tesz semmit, amíg B politikai tényező mozgásba nem hozza.

…hatalom valaki/valami felett

A mozgásba hozás képességét (ezt az erőt) szokták hatalomnak nevezni. A modell szerint különbséget kell tenni a „hatalom valaminek megtételére” (angolul: *power to*) és a „hatalom valami/valaki fölött” (*power over*) esetei között. Az elsőt gyakran „következmény hatalom”-nak (*outcome power*) is nevezik, mivel a hatalom ebben az esetben azt jelenti, hogy valaki képes valamilyen következményt előidézni. A másodikat pedig „társadalmi hatalom”-nak (*social power*) is szokták nevezni, mivel ebben az esetben valamilyen társadalmi viszonyt feltételezünk kettő vagy több szereplő között. Nyilvánvaló, hogy a politikában a hatalom második jelentését használjuk. Fontos, hogy a voluntarista modell képviselői általában az egyénből (szereplőkből, cselekvőkből) indulnak ki, minden politikai jelenséget az egyének akaratára igyekeznek redukálni, ezért a hatalom voluntarista értelmezését a módszertani individualizmus alá kell rendelnünk.

Hermeneutikai modell: közös jelentésen alapuló együttes cselekvés

A hermeneutikai modell megalkotói abból indulnak ki, hogy minden társadalmi cselekedet legjellemzőbb vonása a nyelvi kommunikáció. Minden nyelvi megnyilvánulás szimbolikus és normatív. Ez azt jelenti, hogy a nyelv eleve meghatározott, közös világba helyezi a társadalmi és politikai cselekvőket. Ez alól a hatalom sem kivétel, hiszen – ahogy például Hannah Arendt megfogalmazta – a hatalom nem egyéb, mint „egyeztetett cselekvés” (*acting in concert*), vagyis a hatalom nem azonos valamely jellemzőjével (például az erőszak alkalmazásának monopolizálásával), vagy valamely intézményével (például a kormánnyal). A hatalom lényege tehát az emberek által elfogadott közös jelentésen alapuló együttes cselekvés. Így hatalom addig létezik, amíg az emberek egy meghatározott csoportja képes az azonos nyelvi vagy kommunikációs keretben együtt cselekedni. Természetesen ez nemcsak a politikai, hanem mindenfajta hatalomra igaz.

Strukturalista modell: társadalmi struktúrákban keletkező hatalom

A strukturalista modellt alkalmazó gondolkodók szerint a hatalom a különböző társadalmi csoportok közti kapcsolatban keletkezik. A marxisták szerint például a hatalom az egymással szembenálló társadalmi struktúrák (osztályok) közötti ellentétben keletkezik, amikor is a gazdasági fölénnyel rendelkezők alávetik a gazdaságilag gyengébbeket, azaz politikai hatalmat gyakorolnak felettük. Ezt az erőszakkal való fenyegetettségtől a hamis tudat kialakításáig (propaganda alkalmazása) terjedő széles eszközrendszerrel érik el. E felfogás szerint a társadalom jól körülírható struktúrákkal bír, ezért a hatalom eredetét is e struktúrák megértésén keresztül tudjuk megtalálni.

A posztmodern modell valójában azoknak a felfogásoknak a gyűjtőneve, amelyek szerint az eddigi megközelítések haszontalanok. A hatalom – és általában a politika fogalmainak – értelmezésekor semmire se megyünk a hagyományos (fenti) megközelítésekkel. A feministák például azt állítják, hogy minden eddigi hatalom-definíció a férfiuralom természetességéből és megváltoztathatatlanságából indul ki. Szerintük a hatalom társadalmilag, azaz nem természettől fogva konstruált, ezért nem szabad az eddigi elemzéseket igaznak elfogadni. Michel Foucault úgy vélekedett, hogy a politika hagyományos fogalmait – beleértve a hatalmat is – dekonstrukciós eljárásnak kell alávetni, hogy meglássuk tarthatatlanságukat és gyakran ürességüket. Szerinte a hatalom fogalma sem egyéb, mint bizonyos struktúrák és „diskurzusok" által teremtett társadalmi képződmény, mely csak akkor válik „totalitáriussá", azaz kényszerítővé, hogyha nem vesszük észre azt, hogy a hatalom meghatározott uralmi forma, melyet a demokrácia teljessé tételével meg lehet változtatni.

Posztmodern modell: a korábbi modellek bírálata

Állam és állampolgárság

A hatalom legfőbb megtestesítőjének az államot szokták tekinteni. Mai értelmezés szerint az állam a legfőbb közhatalmi szervek és testületek összessége, azaz a főhatalom birtokosa egy adott országban. Nem szabad összekeverni az államot a kormánnyal. A kormány, a végrehajtó hatalom csúcsszerve, a mindenkori állam legaktívabb, legmozgékonyabb része. A kormány mellett azonban egyéb hatalmi szerveket is találunk, például a bírói hatalmat vagy a törvényhozó hatalmat, nem is beszélve a helyi, tehát nem országos hatáskörű hatalmi intézményekről, köztük az önkormányzatokról. Hogy az állam milyen végső elveket követve építi ki az intézményeit, hogy a politikai közösség különböző részeinek mekkora beleszólást enged a hatalom gyakorlásába, azaz hogy a különböző társadalmi csoportoknak (osztályoknak) milyen a viszonya – a közelsége – a legfőbb hatalomhoz, az államforma hivatott kifejezni.

Állam: a legfőbb közhatalmi szervek és testületek összessége

Ennek értelmében például az egyeduralom államformában kifejeződő megjelenítése a monarchia, ami persze kormányformáját tekintve lehet demokratikus is. A kormányforma ugyanis azt fejezi ki, hogy milyen a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom viszonya egymáshoz. Nagy-Britannia például alkotmányos monarchia, azaz államformájában megjelenik a monarchikus, egyeduralmi elem, de az alárendelődik a

Államforma: az állam alapját képező végső elvek tükröződése

demokratikus (alkotmányos) hatalomgyakorlás kormányformájának, azaz rendszeres általános választásokat tartanak, a hatalmi ágak egymástól függetlenül működnek, a szabadságjogokat hagyományos biztosítékok védelmezik stb. Az államformák – köztársaság, monarchia, teokratikus monarchia (Vatikán) stb. – egy-egy ország végső politikai alapelveire utalnak, míg a kormányformák – a demokráciákban például a parlamenti vagy az elnöki rendszerek – a tényleges működés intézményes berendezkedését fejezik ki.

Az állam keletkezése: az ókori…

Jelentős értelmezési különbségek figyelhetőek meg abban a tekintetben, hogy mikortól beszélhetünk államról, illetve hogyan magyarázzuk keletkezését. A korai egyiptomi birodalom hatalmi szervezetét, élén a fáraóval és hivatalnoki apparátussal, általában államnak szokták nevezni, és athéni államról, illetve római államról is sokat olvashatunk. Mai értelmezések szerint azonban vannak olyan kutatók, akik szerint a modern értelemben véve ezek a régi államok nem is voltak államok, mert vagy nem különült el a közhatalom az uralkodó személyétől, vagy nem épült ki vertikálisan az állam apparátusa. Példaként szokták megemlíteni, hogy Athénban – egészen a XIX. századig – nem volt rendőrség, így a politikai döntéseket nem lehetett kikényszeríteni.

…és a modern állam attribútumai

A modern állam az újkor kezdetével alakult ki mint független, a hatalom aktuális gyakorlójától elválasztott közhatalom. A függetlenség mellett követelménnyé vált az állam állandó működtetéséhez szükséges bürokrácia, melynek hatalma nem a politikán, hanem a szakértelmen alapul. Ennek oka az, hogy bárki gyakorolta is a hatalmat, az adó beszedésének és elosztásának hatékonysága egyre inkább szakmai kérdéssé vált. Megváltozott az államban megtestesülő hatalom igazolása is, vagyis a legitimáció új értelmet nyert: a hatalom isteni eredeztetése helyett a népakarat vált fokozatosan a hatalom, így az állam cselekedeteinek végső megítélőjévé.

Az állam eredete: konzervatív és liberális felfogás

Az állam eredetére vonatkozó nézetek két nagy csoportra oszthatók. Az egyik szerint az állam eredete a múlt ködébe vész, fokozatosan alakult ki, ezért az állam egyfajta misztérium, s ezért egyfajta szentség övezi. Akik ezt a felfogást teszik magukévá, azok gyakran a konzervativizmus valamely irányzatát vallják. A másik felfogás szerint az állam egy szerződés révén keletkezett, amikor a politikai közösség tagjai ésszerű egyezségre léptek egymással, hogy a természeti állapot kiszámíthatatlan viszonyait megszüntetve kiszámítható életfeltételeket biztosítsanak maguknak. Az így létrehozott állam ugyan sokkal erősebb, mint az állam bármely tagja, de a szerződés értelmében az állam ellenőrzés alatt áll, és a szerződés tartalma bármikor módosítható. E felfogást

gyakran azonosítják a liberalizmussal.

Az államról folyó mai viták részben a nemzetállam és a nemzetközi integrációk (például Európai Unió) közötti bonyolult kapcsolatrendszerről folynak – kitűntetett helyen tárgyalva a szuverenitás kérdéseit –, részben pedig az állam intézményes felépítésével, hatékonyságával, nagyságával és az állami elosztás erkölcsi alapjaival (például mikor jár el igazságosan az állam?) foglalkoznak. Amikor az államokat politikatudományi szempontból kategorizáljuk, akkor a következő típusokat különböztetjük meg: demokratikus, autokratikus, totális, fundamentalista.

Az állam típusai:…

A demokratikus államok sem egyformák, nagyon sokféle demokratikus intézményi berendezkedés lehetséges, de – mint minimális feltétel – valamennyire jellemző a szabad választások rendszeres időközönkénti megrendezése, a pártok közötti tisztességes verseny a politikai szabadságjogokkal rendelkező állampolgárok szavazataiért. Az autokratikus államok kategóriájába nagyon sokféle állam besorolható, melyek közös vonása, hogy a hatalom centralizált, gyakran egyszemélyes vagy oligarchikus vezetés formájában valósul meg, és ha vannak is választások, a reális politikai alternatívák hiányoznak. A totális állam nyílt és nyers erőszakon alapuló társadalomszervezési elveket valósít meg, s hatalmi piramisa csúcsán egyetlen személy áll (Führer, Duce, Conducator, Főtitkár), aki hatalmi monopóliumot alakít ki a gazdaság, a társadalom és a kultúra felett. A fundamentalista államban a vallási törvénykönyv egyben a politikai élet törvénykönyve is, azaz vallási előírásokból vezetik le az állam működésének szabályait.

…demokratikus, autokratikus, totális, fundamentalista

Az állam mellett az állampolgárság is a politikai gondolkodás legrégebbi fogalmai közé tartozik. Az állampolgárság fogalmát kétféle értelemben használhatjuk. Az első a jogi megközelítés, amikor arra kérdezünk rá, hogy egy adott politikai közösségnek ki lehet a tagja. Törvények szabályozzák az ókortól kezdődően, hogy ki vehet részt a politikai életben; a teljes jogú állampolgár – az ilyen embert nevezték szabad embernek – részt vehetett a népgyűléseken, szavazhatott, akár kinevezés, akár sorshúzás révén elnyert állami tisztségeket viselhetett. Csak a teljes jogú állampolgárok alkották a politikai közösséget, vagy ahogy később nevezték, „a politikai testet” (*body politic*). A politikai közösség nem esett egybe az adott nép egészével, hiszen a nép fogalma magában foglalta a politikai (állampolgári) jogokkal nem bíró lakosokat is, például a nőket, akik egészen a XX. századig nem kaptak politikai jogokat, vagy a szolgákat és az idegeneket. Az

Az állampolgárság fogalma: jogi…

állampolgárság fogalma jogi értelemben ezért mindig különbséget tett a politikai közösséghez tartozók és a kívülállók között. Ez ma is így van, hiszen minden állam törvényekkel szabályozza, hogy kit és milyen feltételekkel ruház fel állampolgári jogokkal.

…és normatív megközelítés

Az állampolgárság másik jelentése normatív megközelítésű. Ebben az esetben olyan kérdések merülnek fel, hogy „Milyen a jó állampolgár?", „Milyen jogai és kötelezettségei vannak az állampolgárnak?", „Politikailag elég aktívak-e a polgárok, hajlandóak-e részt venni a politikai eseményeken (például a választásokon)?", „Milyen a polgárok politikai műveltsége?". Az állampolgárság fogalmának ez a megközelítése tehát hallgatólagosan a demokratikus állampolgárt tekinti kiindulópontnak. A normatív megközelítés arra törekszik, hogy túltekintsen a napi gyakorlaton, s azt vizsgálja, milyen lehetőségek vannak a politikailag tudatos és felelősségteljes állampolgár nevelésére és a politikai intézmények ezzel összhangban álló fejlesztésére.

A legitimitás fogalma

A hatalom transzcendens és erkölcsi alapú igazolása

A politikai hatalom – paradox módon – cselekvésképtelen, ha nincs megindokolva. A hatalmat azért kell megindokolni, igazolni, mert a hatalom mozgásterének megteremtéséhez szükség van azok beleegyezésére, engedelmességére, akik felett a hatalmat gyakorolják. A hatalmat a történelem során mindig is igazolták, még a zsarnokságokban is hivatkoztak a hatalom valamilyen igazolható forrására. A modern kor előtt, összhangban a világ hierarchikus felépítésén alapuló általános világképpel, a hatalmat az ember tapasztalati világán túli erők akaratából vezették le, így magától értetődő volt a hatalom isteni akarattal való (transzcendens) igazolása. Az újkortól kezdődően a hatalom általános igazolását a népakaratból (népszuverenitás) vezették le, bár megmaradt a hatalom történelmi igazolásának gyakorlata is, például az európai monarchiák esetében. Ami közös mindkét esetben, az a hatalom erkölcsi alapú igazolása. Ez a felfogás a XX. században új szemponttal, a ténylegesség szempontjával bővült.

Jogpozitivista felfogás:…

Az új szempont a jogpozitivizmus területén merült fel Hans Kelsen jogbölcselő munkássága nyomán, aki szerint egy hatalom akkor legitim, ha ténylegesen (*de facto*) létezik. Ebből következően a legitimitás nem egyéb, mint puszta tény, azaz egy állam, aminek ilyen és ilyen jogrendszere van. Megközelítésében Kelsen a nemzetközi jogból indult ki, miszerint egy hatalom akkor tekinthető legitimnek, ha azt a nemzetközi rend részének ismerik

el. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy nem jelenhet meg új hatalom, s nem tarthat igényt legitimitásra, de e felfogás szerint csak akkor válik azzá, ha előbb ténylegessé válik, azaz mások mint legitim hatalmat elismerik.

…a rendszerből eredő legitimitás

Az új legitimitásnak tehát magából a rendszerből kell megszületnie, azaz egy törvény csak akkor lesz törvény, ha a rendszer által felhatalmazott szereplők alkotják meg a kérdéses törvényt. A legitimitás jogpozitivista megközelítését nem kötik erkölcsi megfontolások, mert nem az érdekli, hogy egy hatalom milyen erkölcsi érvekkel van alátámasztva, hanem az, hogy az adott hatalom legitimitása milyen jogtechnikai eszközök révén született meg, azaz milyen jogi kritériumokra hivatkozhat az adott hatalom. Jó példája a jogpozitivista legitimitás-teremtésnek az 1989-90-es magyarországi rendszerváltás.

Weber: tradicionális, jogi-racionális és karizmatikus legitimitás

Ebben a felfogásban született meg Max Weber nevezetes hármas legitimitás-tézise. Weber felfogása szerint a hatalom legitimitása három forrásra vezethető vissza: tradicionális igazolásra, jogi-racionális igazolásra és karizmatikus igazolásra. A hatalom mindhárom formája az engedelmesség különböző forrásán alapul: a tradicionális hatalom a hosszú időn át fennálló hatalom szentségében való hiten alapul, azon a körülményen, hogy mivel nagyon régóta meglévő hatalomról van szó, nincs ok azt megváltoztatni; a jogi-racionális megalapozás a meglévő törvényekhez való racionális alkalmazkodásra támaszkodik; a karizmatikus pedig a politikai vezető különleges adottságaiban való bizalmon alapul.

Luhmann: eljárásokból eredő legitimitás

A demokráciaelméletek változásaival függ össze, hogy Niklas Luhmann nyomán a legitimitást a mai kutatók egy része a modern társadalom bonyolult viszonyai között bizonyos eljárások (*Legitimität durch Verfahren*) eredményének tekinti. Az a felfogás, amelyik a demokráciát eljárások vagy procedúrák összességének tekinti a második világháború után jelent meg, s a modern demokráciaelméletek egyik fontos irányzatát képviseli.

Autoritás: a jogkövetés biztosítása

A legitimitás fogalmától meg kell különböztetni az autoritás, avagy tekintély fogalmát. Noha az élet sokféle területén ismerünk tekintélyeket – ezek lehetnek intézmények, például „a bíróság tekintélye”, vagy személyek, például valaki saját szakmáján belüli szaktekintélye –, az autoritásnak a politikában sajátos jelentéstartalma van. Ha a legitimitás a hatalom igazolása, akkor a tekintély az a kötőanyag, amelyik a politikai rendszerek működőképességét biztosítja. Hiába legitim egy – akár demokratikus – hatalom, hiába hoznak törvényeket, ha az állampolgárok nem követik, nem tisztelik a jogszabályokat. A tekintélyre tehát azért van szükség, hogy az állampolgárok önként

engedelmeskedjenek a törvényeknek.

Tekintély nélküli szabadosság

Az autoritást, avagy tekintélyt, gyakran szembeállítják a szabadság fogalmával mondván: a szabadság követelménye összeegyeztethetetlen az alá- és fölérendeltségi viszonyt feltételező tekintéllyel, hiszen akit tisztelünk, arra fölnézünk, és magunk fölé helyezzük. Ez a szembeállítás hamis, mert különbséget kell tenni a szabadság és a szabadosság között. Tekintély nélkül a szabadság szabadossággá, tehát olyan magatartásformává válik, amely esetén valaki öntörvényűen él, nem tartja önmagára érvényesnek a rajta kívülálló szabályokat, és túlzásba visz valamilyen cselekvést. Ezzel a magatartással – még ha látszólag és közvetlenül senkinek nem is okoz kárt (például soha sem megy el szavazni) – rongálja a politikai közösség szövetét, csökkenti a közösségi bizalmat, miáltal az egész politikai közösség teljesítőképessége is csökken.

A tekintély mint a szabálykövetés kikényszerítője

A tekintély – amennyiben az alapja legitim hatalom – azáltal is egyben tartja az adott közösséget, hogy fel van hatalmazva a szabálykövető magatartás kikényszerítésére, vagyis szankciókat alkalmazhat a szabálysértőkkel szemben. Tekintély nélkül azonban a hatalom könnyen válhat a szervezett, állami erőszak puszta szinonimájává. Ezért okoz olykor fogalmi zavart hatalom és tekintély viszonya. Előfordul, hogy összekeverik a hatalmat és a tekintélyt: a hatalmat azonosítják az erőszakkal, a tekintélyt pedig a hatalommal. A fogalmi megkülönböztetés alapján azonban látni kell, hogy ha a hatalom legitim és a tekintély mint cement fogja össze a közösséget, akkor az erőszak csupán az egyik lehetséges eszköze a hatalomnak, de semmiképpen sem azonos vele.

Tekintélyelvű rendszerek

A politikatudományi szakirodalomban gyakran használják azonban negatív összefüggésbe helyezve a tekintély fogalmát. Tekintélyelvű politikai rendszerekről szokás beszélni akkor, ha összefoglaló nevet akarunk alkalmazni a modern zsarnoki rendszerekre. A tekintélyelvű, avagy autoriter rendszerekben a zsarnokok nem szoktak törődni azzal, hogy hatalmuk legitim-e vagy sem: feltétlen engedelmességet követelnek meg, így fel sem merül az önkéntes engedelmesség kérdése.

Szuverenitás

A szuverenitás fogalmának mai használata

A politika alapfogalmai között sajátos helyet foglal el a szuverenitás. Manapság a szuverenitás fogalma szinte kizárólag két, a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó szövegkörnyezetben szokott megjelenni. Az egyik, amikor egy állam szuverenitásának külső (fizikai) megsértéséről van szó (pl. egy szomszédos állam

hadserege gyakorlatozás közben engedély nélkül átlépi a határt). A másik, amikor nemzetközi szervezetek (pl. ENSZ, IMF) a nemzetközi jog vagy az adott állam által kötött külső szerződések alapján beleszólnak vagy beavatkoznak az adott ország belügyeibe. Úgy tűnik tehát, mintha a szuverenitás a nemzetállamhoz kötődő tulajdonság volna, mely a hatalom kizárólagosságát fejezi egy adott földrajzi és politikai egységen belül.

Hatalom és szuverenitás megkülönböztetése

A szuverenitás a hatalom és a tekintély egyesítő fogalma: olyan felségjogot jelent, amely a legfőbb hatalom gyakorlását fejezi ki. A szuverenitás addig terjed, ameddig a hatalom képes az autoritást fenntartani vagy érvényesíteni. Ezért a szuverenitás nem csak a nemzetállam sajátja, hanem minden olyan politikai közösségé, amely képes a törvényes rend fenntartására. Azért képes a rendet fenntartani, mert hatalma van és az autoritás révén el is tudja fogadtatni a hatalmát. A szuverenitás azt fejezi ki, hogy kinek van joga meghozni a végső döntéseket az adott politikai közösségben. A hatalom és a szuverenitás tehát nem feltétlenül esik egybe. Előfordulhat például, hogy a hatalom gyakorlója egy diktátor, de a szuverenitás mégis a népé vagy mondjuk az őt kinevező királyé.

Bodin: a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma

A szuverenitás politikaelméleti összegzését először Jean Bodin fogalmazta meg „Az államról" című művében (1576). Ebben a szuverenitást így határozta meg: „A szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma: a latinok *maiestas*nak, a görögök *akrá ekszuszia*nak (legfőbb hatalom), *küriosz arkhón*nak (teljhatalmú törvényes bíráskodás), és *küriosz politüma*nak (törvényes államkormányzat), az olaszok *signoriá*nak (hatalom, uralom) nevezték; az utóbbi szót használják magánszemélyekre és azokra is, akik egy állam minden közügyét irányítják; a héberek *toméd sébet* (közösség jogara) névvel illetik, azaz a parancsolás legfőbb hatalmának nevezik."

A szuverenitás négy vonása

A szuverenitás tehát a legfőbb hatalmat jelenti (első vonás); egy jogi-politikai hierarchiában mindig övé a végső döntés (második vonás); ez a hatalom általános, kiterjed minden cselekedetre, amely az adott politikai közösségen belül történik (harmadik vonás); végül ez a hatalom öntörvényű vagy autonóm, azaz a szuverén (a legfőbb hatalom) független minden más – külső vagy belső – hatalmi közegtől (negyedik vonás). Ily módon a szuverenitás mindig a hatalom legvégső és legmagasabb mozzanatára utal.

Államformától független

Minden politikai berendezkedésnek megvan a legmagasabb hatalma. A modern demokráciákban ez a nép (népszuverenitás), a

klasszikus monarchiákban a király (gyakran az isteni törvényre utalva: a király egyszemélyi hatalma végső soron az Istentől származik). Ebből következik, hogy a szuverenitás nem kötődik egyetlen államformához sem, illetve nem egyedül a nemzetállam sajátja. Valójában három kérdést kell feltenni, ha egy adott helyzetben meg akarjuk határozni, hogy ki a szuverén, kit illet a szuverenitás. Ezek a kérdések a következők: 1. Milyen az államforma?; 2. Ki gyakorolja a hatalmat?; 3. Kinek kellene a hatalmat gyakorolnia? Az első két kérdés leíró, a harmadik normatív. Akármilyen választ is kapunk, ki fog rajzolódni, hogy kinek van ellenőrzési joga egy adott politikai közösség ügyei felett, illetve hogy végső soron miből eredeztetik a törvényes rendet (pl. a természeti törvényekből, az emberek közötti megállapodásból, a történeti jogból stb.). A szuverenitás kérdése ezért végső soron a rend természetének a kérdése: mi és hogyan garantálja a politikai rendet? Amióta a demokráciát tekintik a viszonylag legjobb politikai berendezkedésnek, azóta a szuverenitás elvi kérdése fokozatosan háttérbe szorult, mivel a demokrácia a népszuverenitáson alapul.

szuverenitás

A politikaelméletben megkülönböztetjük valamely állam külső és belső szuverenitását. Gyakorlatilag egyetlen állam sem élvez teljes külső és belső szuverenitást. Minden állam köt nemzetközi szerződéseket, melyek így vagy úgy, de korlátozzák az adott államok külső szuverenitását. Bizonyos esetekben ebből nemzetközi viták is szoktak keletkezni. Erre példa mondjuk Magyarország és Szlovákia vitája a Bős-Nagymarosi vízlépcső, vagy éppen a magyar kedvezménytörvény kapcsán. Ami pedig a belső szuverenitás korlátozását illeti, a demokrácia fundamentumai közé tartozó emberi jogok vagy az állam területén elő kisebbségek jogai szintén korlátozzák az adott állam szuverenitását.

Korlátozott külső és belső szuverenitás

A szuverenitás legsúlyosabb kérdései akkor merülnek fel, amikor egy állam területi integritása kérdőjeleződik meg. Ha például egy állam valamely területi-etnikai egysége úgy dönt, hogy autonómiát követel vagy ki akar válni az adott nemzetállamból, akkor az ezzel járó politikai konfliktusok olyan súlyos következményekkel is járhatnak, hogy könnyen háborúba torkollhat az ilyen helyzet. Ebből is érzékelhető, hogy a szuverenitás kérdése hagyományosan a politikai élet egyik legérzékenyebb pontja.

Megsértése súlyos politikai konfliktusokhoz vezethet

A politika alapfogalmai a politikai élet legfontosabb jelenségeit öntik racionális formába. A politikáról lehet az érzelmek vagy a józan ész, de akár a teológia (a kinyilatkoztatott vallás) alapján is

A politikatudomány racionalitása

beszélni. A politikatudomány azonban – mivel tudomány kíván lenni, s nem pedig politikai akarat vagy indulat, esetleg világnézet kifejezője – csak a racionalitás nyelvén és fogalmaival kíván szólni. Ennek megfelelően ez a kötet sem a politika formálását szolgálja, hanem annak megértését. A megértés maga is cselekvés, ennyiben tehát szoros kapcsolatban áll tárgyával, a politikával. Míg azonban az előbbi alapja mindenkor a racionalitás, addig az utóbbi csak jó esetben számít racionális cselekvésnek.

Ajánlott kérdések

Mi jellemzi a politikatudomány fogalomkészletét történeti, illetve analitikus megközelítésben?

Mit takar a politika fogalma?

Hogyan értelmezhető a hatalom?

Mit jelent az állam és az állampolgárság fogalma?

Mit értünk a legitimitás, illetve az autoritás fogalma alatt?

Ajánlott irodalom

Hawkesworth, Mary - Maurice Kogan (eds.) (1992): Encyclopaedia of Government and Political Science. London, New York, Routledge

Politikai filozófiák enciklopédiája. Budapest, Kossuth, 1995

Bogdanor, Vernon (2001): Politikatudományi enciklopédia. Budapest, Osiris

3. Elméletek a politikatudományban

Tóth Csaba - Török Gábor[4]

Politikatudományi iskolák és irányzatok

Tudományos iskolák

A politika kutatásának első lépése az azonos tartalommal használt fogalmak definiálása, valamint az elsődleges kérdések és a közösen elfogadott alapigazságok megfogalmazása. Ahogy más tudományterületeken, az elméleti orientációk a politikatudományon belül is különböző tudományos iskolákat alakítottak ki. Az iskolákhoz tartozás a kutatás minden fázisát meghatározhatja a témaválasztástól a fogalomhasználaton keresztül egészen a következtetésekig.

Almond: „kemény" és „puha" módszerek

Gabriel Almond két dimenzió, az ismeretelméleti vagy metodológiai meghatározottság („kemény" és „puha" módszerek) és az ideológiai meggyőződés („jobb" és „bal") alapján osztályozta az egyes politológiai iskolákat. Ezek alapján négy leíró kategóriát alkotott: 1. „kemény módszereket alkalmazó baloldali politikatudomány"; 2. „kemény módszereket alkalmazó jobboldali politikatudomány"; 3. „puha módszereket alkalmazó baloldali politikatudomány"; 4. „puha módszereket alkalmazó jobboldali politikatudomány". Almond tehát a tudományos alapokat és az ideológiai elkötelezettséget egyaránt figyelembe vette, amikor a politikatudományi iskolákat vizsgálta. „Kemény" módszereket alkalmazó iskoláknak azokat nevezte, amelyek szigorú módszereket használnak kutatásaik során. A „kemény" módszer az empirikus, statisztikai-matematikai, a modellező és a racionális választás elméletén alapuló irányzatokat foglalja magában Ezzel szemben „lágynak" nevezi azokat, amelyek nem alkalmaznak empirikus és statisztikai módszereket.

Kávéházi közös asztal: eklekticizmus

Almond szerint az egyes iskolák képviselői külön táborokat hoznak létre, ám a kutatók között nincsenek ilyen éles határvonalak. Hasonlata szerint a négy irányzat követői egy kávéház külön asztalainál foglalnak helyet, miközben a többség, a politikatudomány főáramába (*mainstream political science*) tartozó politológusok, egy nagy közös asztal mellett találhatók. Ez utóbbi kutatók minden használható módszert és elméletet alkalmaznak, ha hasznosnak ítélik meg kutatásaik során. Az elméleti és módszertani eklekticizmus előnye, hogy a vizsgálandó terület sajátosságaihoz igazodik.

Beyme: három

Egy másik jeles szerző, Klaus von Beyme három jelentősebb irányzatot

[4] **Tóth Csaba** (toth.csaba@meh.hu) a MeH politikai elemzője, **Török Gábor** (gtorok@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

különített el. A normatív-ontológiai irányzat képviselőit a végső kérdésekre adott, normaként megfogalmazott válaszok foglalkoztatják. Felfogásuk értelmében értékmentesség nem létezik, a politika és az erkölcs nem választható el egymástól. A dialektikus-társadalomkritikai irányzatot a történetiség, a totalitás, a dialektika és a rendszerkritika jellemzi. Képviselőik hisznek a történeti fejlődésben, nem részkérdéseket vizsgálnak és általában kritikusak a fennálló rendszerrel szemben. Az empirikus-analitikus irányzat alapvetően pozitivista alapokra támaszkodik, azaz a természettudományban alkalmazott módszereket használnak, az empíria és az analízis elsődlegességét a társadalomtudományokban is fontosnak tartják.

irányzat

Az alábbiakban a legfontosabb elméleti irányzatokat fogjuk bemutatni. Ezek az irányzatok bizonyos szerzők szerint nem nevezhetők kikristályosodott elméletnek, míg mások szerint is csak egy részük tekinthető annak. A probléma oka abban gyökerezik, hogy nincs egyetértés a politikatudományban arról, hogy mi tekinthető „politikaelméletnek", s mi megközelítésnek, vagy esetleg elméleti keretnek. Van aki megközelítésekről (*approach*) beszél, mások rendszerekről (*systems*) megint mások elmélet és módszer (*theory and method*) néven illetik ugyanazokat a jelenségeket. Az alább ismertetett irányzatok vagy megközelítések egy része jobban megfelel egy „elmélettel" szemben támasztott követelménynek (például a rendszerelmélet), míg más irányzatok (például a behaviorizmus) nem érik el a koherencia azon szintjét, ahol az elmélet kifejezés indokolható lenne.

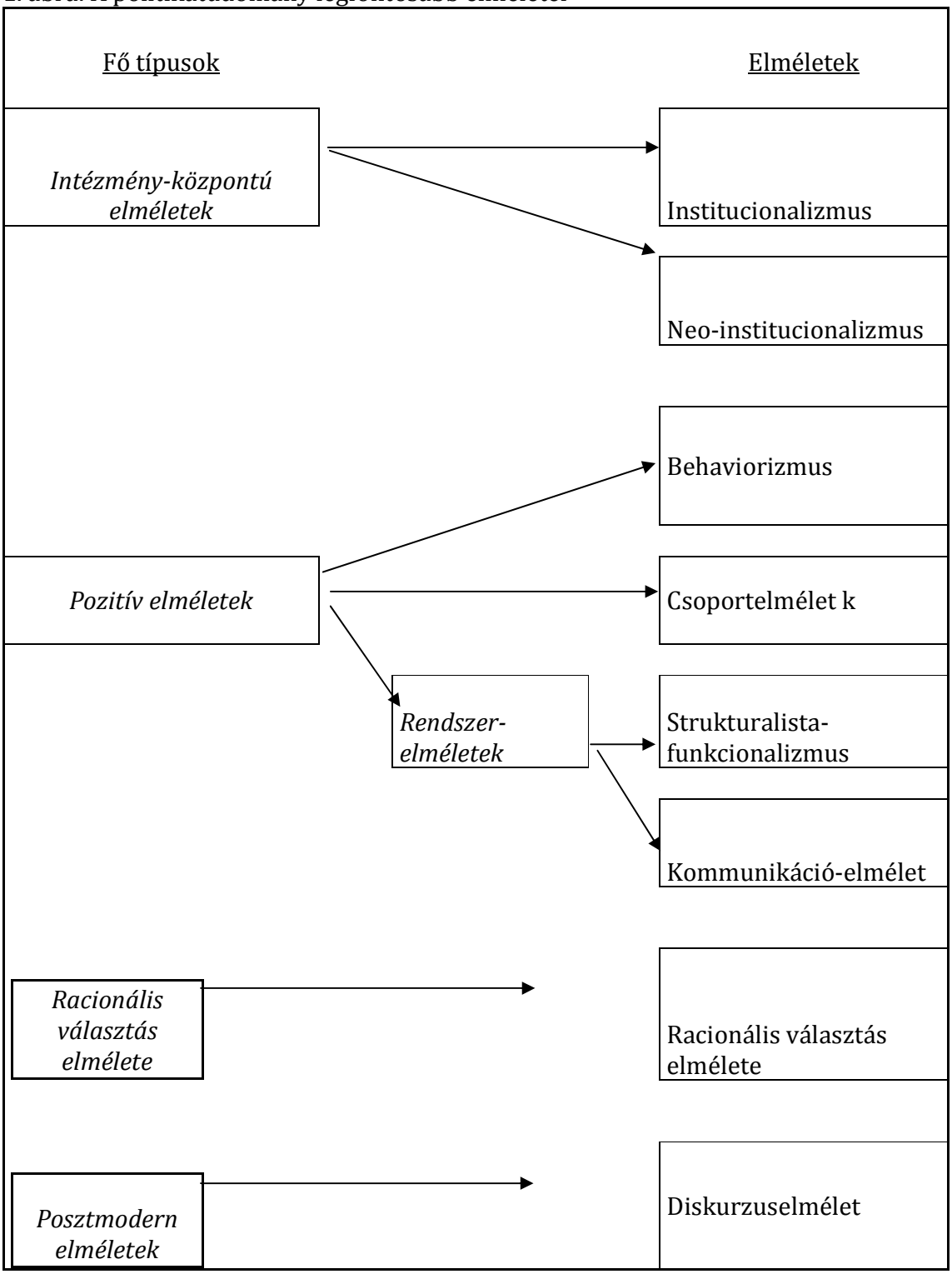
A politikatudományi elméletek…

A következőkben a politika megközelítésének négy fő irányát és azon belüli további irányzatait különítjük el (*1. ábra*). A négy fő irány közül az elsőt az intézményközpontú elméletek alkotják, melyeken belül érdemes megkülönböztetni a klasszikus és a modern irányzatot, azaz az institucionalizmust és a neoinstitucionalizmust. A második fő irányba tartoznak azok a fénykorukat az 1950-60-as években élő elméletek, amelyek – a tudományosság ismérveit átértékelve – a politikatudomány tudományosabbá tételét tűzték ki célul, s ennek érdekében fogalmaikat és módszereiket más társadalomtudományokból, vagy átfogó társadalomelméletektől kölcsönözték. Ezt az elmélet-csoportot összefoglalóan pozitív elméleteknek nevezzük. Az, hogy ezen a fő irányon belül hány konkrét irányzatot különítünk el, mérlegelés kérdése. Megközelítésünkben a behaviorizmust, a csoportelméleteket, valamint a rendszerelmélet-alapú elméleteket soroljuk ide; ez utóbbiakon belül pedig további különbséget teszünk a strukturalista-funkcionalizmus és a kommunikációelmélet között. A harmadik fő irány a racionális választás elmélete. Végül, a politikát lehetséges különböző posztmodern elméletek segítségével is értelmezni. Ezen elméletek száma igen nagy, ám itt csupán eggyel, a diskurzus-elmélettel

…négy fő iránya: intézményközpontú, pozitív, racionális választás és posztmodern elméletek

foglalkozunk, mivel politikatudományi vonatkozásait illetően ez a leginkább kidolgozott, s ez hasonlítható össze legjobban a többi, hagyományos politikaelmélettel.

1. ábra: A politikatudomány legfontosabb elméletei



Az institucionalizmus

Az institucionalizmus klasszikus szerzői a XIX. század végén és a XX. század elején alkottak, bár az irányzat egyik legfontosabb szintetizáló műve a XX. század közepén keletkezett. A szervezett osztálypártok kialakulása és a választójog kiterjesztése előtti időszak államelvű politikájának megfelelően az institucionalista irányzat képviselői a politikát azonosították az intézmények jogi-alkotmányos elrendezésével. Értelmezésükben a politika egyenlő az intézmények világával, s minden más politikai jelenség az intézményi elrendezés logikus következménye. Éppen ezért úgy vélték, hogy az intézményi elrendezés leírásával egyben valamennyi politikai jelenség megmagyarázható.

A politika egyenlő az intézmények világával

Az institucionalisták azokat a történelmi körülményeket akarták megérteni, amelyek elvezettek egy-egy intézményrendszer kialakulásához. Ebből adódóan az institucionalizmus tagadta, hogy általános, pozitivista szabályok lennének megfogalmazhatók a politikában. Álláspontjuk szerint egyedi jelenségeket csupán egyedi magyarázatokkal lehet megérteni. A magyarázatok az institucionalisták megközelítésében eleve kisebb szerepet kaptak, mint a leírás. Ez részben az irányzat elmélet-ellenességéből, részben pedig a magyarázatok szükségtelennek tartásából is fakadt. Az institucionalisták szerint a megismerés a leírással egyenértékű, ami magában foglalja a megértést is. Ily módon például az amerikai politika megismerésének adekvát módja az amerikai politikai intézmények részletes leírása, mivel az institucionalisták szerint a tények magukért beszélnek.

A megismerés egyenértékű a leírással

Természetéből adódóan az institucionalizmus a formális jogi szabályozást helyezte előtérbe. Ez egyben annak az elméleti álláspontnak az elfogadásához is vezetett, hogy a viselkedést elsődlegesen a jogi normák strukturálják. Míg a későbbi politikatudományi és társadalomtudományi vizsgálódások úgy vélik, hogy a „funkciók" mellett a diszfunkciók, és különösen a látens hatások vizsgálata is fontos, az institucionalisták szerint a politikában a deviancia legfeljebb a szabályt erősítő kivétel, márpedig a megismerőnek a szabályokkal, nem pedig a kivételekkel kell foglalkoznia.

A deviancia legfeljebb a szabályt erősítő kivétel

Az állam az institucionalizmus szerint nem egy fontos politikai szereplő, hanem maga a politika, de legalábbis annak legfontosabb része. Ezzel összefüggésben az institucionalizmusnak fontos jellegzetessége a mind elméleti, mind módszertani értelemben felfogott holizmus. Az institucionalista szerzők azt a fajta összehasonlítást,

Holizmus és historizmus

amelyikben különböző intézményrendszerekben működő politikai jelenségek összevetése történik, helytelennek ítélték. Az institucionalizmus ugyanis a politikát egységben szemlélte, melynek az állam adott keretet. Az állami-politikai rendszer egyes elemei szerintük nem összevethetőek (nem hasonlítható össze például a brit parlament az amerikaival), mert az ilyen összehasonlítás – az eltérő intézményi keretek okán – torz lenne. Ami megtehető, az az egész brit politika, azaz a brit intézményrendszer, és amerikai megfelelőjének összevetése. Mivel mindkét intézményrendszer sajátos módon, egyszeri és megismételhetetlen történeti úton alakult ki (historizmus), ez az összevetés nem áll másból, mint a két intézményrendszer párhuzamos leírásából, amit a mai politikatudomány főárama nem is igazán nevezne összehasonlításnak. A holista szemlélet szabja meg az institucionalizmus elemzési egységét is, ami így nem az egyedi intézmény, hanem az intézményrendszer egésze lett. Ebből is látható, hogy az institucionalizmus nem egyszerűen egy intézményekkel foglalkozó irányzat; ez az irányzat az intézményrendszer egészét tekinttte a politika alfájának és omegájának.

A neoinstitucionalizmus

Az institucionalista gondolkodóknak a politika dimenzióinak bővülése (tömegek bekapcsolódása, általános választójog, osztálypártok) és a két világháború közötti események kapcsán olyan új jelenségekkel kellett szembesülniük, amelyeket már nem lehetett a hagyományos megközelítésben tárgyalni. A politka természetének változásával új megközelítések, új irányzatok jelentek meg a politikatudományban. Mindezek az institucionalista iskolát is megújulásra késztették. Az így kialakult iskolára az 1980-as évektől használják a neoinstitucionalizmus elnevezést.

Az institucionalizmus megújulása:…

A neoinstitucionalizmus képviselői elvetik a politika, illetve a társadalom racionális választáson, vagy behaviorista szemléleten alapuló megközelítését. A neoinstitucionalizmus elfogadja a tradicionális institucionalizmus legtöbb elképzelését, így teoretikusai az intézmények szerepét hangsúlyozzák és az intézményi elrendezést meghatározónak tartják az adott politikai rendszer működése szempontjából. Amivel a neoinstitucionalizmus több, mint elődje, az mindennek az indoklására felállított elméleti keretrendszer, valamint az ebből levont, s a kutatások során alkalmazott következtetések. A neoinstitucionalizmus ezért átfogóbb, elméletileg megalapozottabb irányzat, mint elődje.

…neoinstitucionalizmus – átfogóbb, elméletileg megalapozottabb

A neoinstitucionalisták szerint az ember elsősorban szabálykövető lény: úgy dönt, hogy megfeleljen azoknak a normáknak, amelyek a

Szabálykövetés: a megfelelés

társadalomban uralkodnak. March és Olsen a „megfelelés logikájának” (*logic of appropriateness*) nevezi e koncepciót A „megfelelés logikája” az intézmények fontosságának alátámasztására szolgál. Ha ugyanis az emberek intézményes kötelességeiket szem előtt tartva cselekszenek, világos, hogy e kötelességek vizsgálata a legfontosabb társadalomtudományi feladat. Az irányzat viszonylag tágan definiálja az intézmény fogalmát. A legtöbb társadalmi norma a neoinstitucionalisták szerint intézmény, hiszen az intézmény nem más, mint egymáshoz kapcsolódó szabályok és tényleges magatartások összessége, melyek szerepek és szituációk között teremtenek kapcsolatot. Az a szokás, hogy pirosat látva nem lépünk le az útról, éppen úgy intézmény, mint például a magyar Országgyűlés.

logikája

A neoinstitucionalisták egyik legfontosabb feltevése, hogy semmilyen politikai jelenség, így még a politikai preferenciák sem lehetnek függetlenek az intézményi körülményekről. Míg az alább tárgyalandó racionális választás elmélete, vagy a rendszerelméletek szerint a politikában – például egyéni preferenciák és követelések formájában – léteznek a politikai folyamatoktól független input hatások, addig a neoinstitucionalisták szerint a politikának nincsenek politikai intézményektől független, *a priori* megállapítható elemei. Ezen irányzat szerint a döntések meghozatala, sőt a politikai preferenciák kialakulása és a döntési alternatívák meghatározása is az intézményi elrendezéstől, illetve annak értelmezésétől függ.

A politikának nincsenek intézményektől független, *a priori* elemei

A behaviorizmus

A politikai intézményrendszer vizsgálatát a politikatudomány központi tárgyává tevő institucionalizmussal ellentétben, a behaviorizmus a politikai magatartás megismerésére, elemzésére és megértésére törekszik. A behaviorizmus a második világháború előtti időszakban indult útjára. A kor politikai eseményeiből adódóan a behaviorizmus az egyéni politikai magatartás és a tömeglélektan megértését és magyarázatát tűzte célul. A behaviorizmus világos elméleti alapokon nyugszik; előfeltevései nem „magától értetődőek” művelői számára, hanem tudatos választás eredményei. A politikai magatartás központi kategóriává tételét a behavioristák azzal magyarázták, hogy a tudomány eszközeivel ez a politikai jelenség vizsgálható legjobban. Hasonlóan a behaviorista pszichológusokhoz (akik szerint az agyon belüli működés nem vizsgálható, ezért nem képezheti a pszichológia tárgyát), a behaviorizmus politikatudós képviselői úgy érvelnek, hogy a politikai magatartást nem eredményező jelenségek nem vizsgálhatók a tudományáguk által.

A politikai magatartás vizsgálata

A behavioristák szerint a politikatudomány nem vizsgálhat értékeket,

Pozitivista,

hiszen értékek a maguk „tiszta” formájában nem léteznek. A behaviorista felfogás szerint ha egy érték irányt szab valamilyen magatartásnak, akkor maga a magatartás vizsgálható annak alapja azonban nem. A behaviorista alighanem a politikatudomány leginkább pozitivista, leginkább értékmentes megközelítési módja. A behavioristák nem elégednek meg Max Weber (1864-1920) azon elképzeléseivel, hogy a tudósnak a tényeket és az értékeket el kell választania, a kettőt külön kell kezelnie, s az értékek kapcsán csak bizonyos megállapításokat lehet tennie. A behaviorizmus szerint az értékek egyáltalán nem relevánsak a tudományos vizsgálat szempontjából: amennyiben magatartást indukálnak, úgy a magatartás vizsgálható, amennyiben nem, akkor viszont a tudomány számára teljességgel irrelevánsak.

értékmentes irányzat

A behavioristák szerint tudományos vizsgálódás csak elméletek segítségével lehetséges. A behaviorizmus szerint tudománytalan az az egyedi eseteken alapuló vizsgálat, amelyik az institucionalistákat jellemezte. A behavioristák szerint az elméletek az összes releváns információt tömörítik egy-egy adott jelenség kapcsán. Nem lehet tehát megelégedni az eseti, illusztratív példákkal; az elméleteknek minden, az adott jelenségekre vonatkozó empirikusan megfigyelt információt tartalmazniuk kell. Az elméletek segítségével megállapítható, hogy milyen eredményre vezettek a konkrét megfigyelések.

Tudományos vizsgálódás csak elméletek segítségével

A behaviorista elméletek jórészt leíró jellegűek. Nem mintha ezek az elméletek nem törekednének magyarázatokra, ám ezek a magyarázatok jórészt megrekednek különböző korrelációk konstatálásánál. A behaviorizmus alapmintája a más tudományokból átvett inger→reakció kapcsolat, melyben az inger okozza, s ezáltal „magyarázza” is a reakciót. A behavioristák úgy járnak el, hogy tanulmányozzák a reakciót, majd az egyes ingereket, s ha köztük valamilyen korrelációt találnak, akkor az elméletet megalkotottnak tekintik. A behaviorizmus eljárásának lényege tehát a következő: egy adott politikai magatartás lehetőség szerint minél szisztematikusabb empirikus vizsgálata; a magatartás általános vonásainak megfogalmazása; néhány esetben korrelációk keresése más, politikailag releváns magatartásokkal. Az elmélet megalkotása a korrelációk létének leszögezésével zárul, amit néhányan hajlamosak egyben oksági magyarázatnak is tekinteni.

Inger és reakció közötti korrelációra épülő…

A behaviorista elméletek tipikusan középszintű elméletek, melyek egy adott jelenség (egy magatartás-csoport) leírására törekednek. A behaviorizmusnak az említett, főként a tudományos vizsgálat módszerére és tárgyára vonatkozó feltevésein túl nincsenek a politika általános jellemzőire vonatkozó feltevései, sem elméletei. Ez lényeges különbség a következőkben tárgyalandó racionális választás elméletéhez képest, mely ugyan szintén részjelenségek elméleteiből

…középszintű elméletek…

indul ki, de rendelkezik egy ennél átfogóbb kerettel is.

…és tudományos módszerek alkalmazása

A behaviorizmus a két világháború között jött létre az addig domináns institucionalista hagyománnyal szemben. A második világháború utáni politikatudományban ez az irányzat vált a meghatározó megközelítéssé. A behaviorizmus tehát abban az időszakban született meg, amikor a politikában – különösen az Egyesült Államokban, a *New Deal* kapcsán – kezdtek teret hódítani a „tudományos" módszerek. Éppen ezért a behaviorizmus számára elsődleges fontosságú ezeknek a módszereknek az alkalmazása. Konkrétan, a behavioristák szerint csak a verifikálható és falszifikálható állítások – s így elméletek – tekinthetők tudományosnak.

A csoportelméletek

A politika lényege a döntéshozatal…

A behaviorizmus, mint láttuk, tudatosan kiemeli a politikai jelenségek egy bizonyos körét (a politikai magatartást), s ezekre vonatkozóan igyekszik megállapításokat tenni. A csoportelméletek is élnek ilyen kiemeléssel: az ehhez az irányzathoz tartozók úgy vélik, hogy a politika lényege nem más, mint a döntéshozatal. A politikai döntéshozatal középpontba helyezése mellett praktikus érvek szólnak, hiszen a politikai döntésekben nyilvánul meg a politikai szereplők akaratának végeredménye. Vagyis, hiába léteznek különböző magatartásformák, ha ezek nem eredményeznek politikai döntést, akkor érdektelenek a politikai kutatások szempontjából (bár vannak szerzők, akik a döntés elmaradását is vizsgálhatónak tartják).

…és a csoportok harca a számukra kedvező döntésért

A csoportelméletek – nem meglepő módon – a csoportokkal foglalkoznak, de vizsgálati tárgyukat nem önkényesen választották ki. A politikát csoportok közötti interakcióként felfogó csoportelméletek a döntéshozatal szereplőinek és haszonélvezőinek, illetve kárvallottjainak szintén a csoportokat tartják. A csoportelméletek szerint a döntésekben az érdekek játszanak meghatározó szerepet, márpedig a politikában egyénileg senki nem képes érvényesíteni az érdekeit. A politikai döntéshozatal tehát nem más, mint csoportok harca a számukra kedvező döntés megszületéséért.

A politika közös érdekek mentén létrejött csoportok versengése

A csoportelmélet szerint a csoportot – ami több, mint emberek összessége – nem a tagsági viszony, hanem a közös érdek hozza létre. A csoportelmélet központjában ezért az *érdek*csoportok (*interest groups*) állnak. A csoportelméleti szerzők szerint tulajdonképpen valamennyi politikai jelenség meghatározható a csoportok függvényében: a társadalom például nem más, mint különböző csoportok összessége; a közpolitika iránya a csoportérdekek eredője; a politikai tisztségek csoportok zsákmányai, stb. A csoportelméletek úgy vélik, hogy

egységes államról, vagy politikai akaratról nem beszélhetünk. Az állami akarat, az állami szuverenitás felbomlik a csoportok között, s ezért csak mint a csoportok érdekeinek pillanatnyi egyensúlya értelmezhető. A csoportelméletek szerint nincsenek olyan értelemben kitüntetett csoportok, hogy közülük bármelyik eleve privilegizált szereppel rendelkezne. A csoportok helyzete közötti különbség mércéje az érdekérvényesítő képesség, ami viszont – a köztük lévő versengés miatt – állandó változásban van.

Az egyének nem feltétlenül csak egyetlen csoportnak tagjai, hanem egyidejűleg több, adott esetben ellentétes érdekekkel rendelkező csoportban is rendelkezhetnek tagsággal (*cross-cutting membership*), ami mérséklően hat a csoportok versenyére. Vagyis, egy egyén például egyszerre lehet egy kisebbségi csoport tagja, állatvédő, és konzervatív elkötelezettségű. Az egyének csoportelkötelezettsége változó mértékű. A csoportelméletek képviselői szerint ez az elkötelezettség, valamint a csoport tagjainak száma határozza meg az egyes csoportok érdekérvényesítési képességét.

Tagok számától és elkötelezettségét ől függő érdekérvényesíté si képesség

A csoportelméletek abban mutatnak rokonságot a behaviorizmussal, hogy a korábbi politikaelméleti koncepciókkal szemben alternatív megközelítést nyújtanak a politika tanulmányozásához. A csoportelméletek elvetik az intézményi elrendezés jelentőségét; számukra például irreleváns az a kérdés, hogy egy adott országban parlamentáris vagy elnöki rendszer van-e, hiszen ez nem befolyásolja a csoportok érdekérvényesítő képességét. A csoportelméletek a politikát a társadalmi körülményeknek rendelik alá: szerintük a politika output oldalát éppen úgy a társadalomban nagyobb érdekérvényesítési képességgel rendelkező csoportok határozzák meg, mint a politika kereteit. A politika talán a csoportelméletekben számít a legkevésbé autonóm szférának, itt tűnik a leginkább alárendeltnek a társadalmi hatásokkal szemben. A csoportelmélet elméleti implikációit ma kevesen fogadják el. A döntéshozatal és a csoportok közötti interakciók vizsgálata során azonban deskriptív eszközként még ma is használatos ez az elmélet.

A társadalmi körülményeknek alárendelt politika

<u>A rendszerelméletek</u>

A rendszerelmélet a természettudományokból került át a társadalomtudományokba. Alapvető célja az, hogy egységes fogalmi nyelvet hozzon létre a tudományban, olyat, amelynek segítségével minden kutatási tárgy leírható anélkül, hogy a hétköznapi érintkezésekben használt fogalmakat kellene használnunk.

Törekvés az egységes fogalom-használatra

Kommunikációelmélet és strukturalista-funkcionalizmus

A rendszerelmélet általános társadalomtudományi elmélet. Az elmélet politikatudományi vonatkozásai kapcsán két irányzatot különíthetünk el: a strukturalista-funkcionalizmust és a kommunikációelméletet. A két irányzat elsősorban abban különbözik egymástól, hogy minek tekintik a politikai rendszert. A kommunikációelmélet kommunikációs áramlatok struktúrájának, míg a strukturalista-funkcionalizmus a környezetével kölcsönhatásban lévő „funkció-kivitelező" mechanizmusnak tekinti a politikát. Miután a kommunikációelméletek az 1960-70-es évek után eltűntek a politikatudományból, a továbbiakban kizárólag a strukturalista-funkcionalizmust ismertetjük a rendszerelmélet elnevezés alatt.

Határ-megvonódás, kölcsönös függőség és bináris kód

A rendszerelmélet szerint alapvetően három dolog jellemzi az egyes rendszereket: a határmegvonódás, a kölcsönös függőség (interdependencia) és a bináris kód. A rendszer és környezete között határmegvonódás jön létre, a rendszer elkülönül a környezetétől, ám kölcsönhatásban, kölcsönös függésben marad vele. Minden rendszer egy rá jellemző bináris kód alapján működik. A társadalmi alrendszerek közül ilyen a jogrendszerben a jogos-jogtalan, a gazdaságban a rentábilis-nem rentábilis, a tudományban az igaz-hamis és a politikában a kormány-ellenzék (hatalom – hatalom nélküliség) értékpár.

Talcott Parsons: strukturalista-funkcionalista megközelítés

Talcott Parsons amerikai szociológus használta elsőként a rendszerelmélet fogalmait a társadalomtudományokban. Felfogását strukturalista-funkcionalista társadalomelméletnek szokás nevezni. Parsons biológusként kezdte karrierjét, s csak később kezdett érdeklődni a közgazdaságtan és a szociológia iránt. Tanulmányait – többek között – Heidelbergben végezte. Több mint 150 könyvet és tanulmányt publikált. 1931-től az 1979-ben bekövetkezett haláláig a Harvardon oktatott, ahol megalakította a Social Relations elnevezésű tanszéket.

Az AGIL séma

Max Weberhez hasonlóan – akinek a munkáit egyébként angolra fordította – Parsons is a társadalmi relációk olyan leírására tett kísérletet, amely minden társadalmi csoportra alkalmazható. Fő célja nem volt más, mint számos diszciplína segítségével és korábbi elméletek újraértelmezésével a társadalmi cselekvések általános- vagy rendszerelméletét megalkotni. Parsons szerint minden társadalom egy rendszer, amely négy problémával szembesül: 1. alkalmazkodás (A), 2. célmegvalósítás (G), 3. integráció (I), 4. látens kulturális minták fenntartása (L). Parsons úgy vélte, hogy az alkalmazkodás funkcióját a gazdasági alrendszer látja el, melyben a pénz a meghatározó közeg (médium). A célmegvalósítás a politikai rendszer feladata, melyben a hatalom segít a társadalommal való érintkezésben. Az integrációt az egyén viselkedését szabályozó társadalmi közösség végzi a befolyás mint közvetítő által. Végül a látens kulturális minták fenntartásában az érték-elkötelezettség segítségével a közös társadalmi értékrendszer a

felelős.

A
Az alkalmazkodás funkcióját a gazdasági alrendszer látja el,
Pénz

G
a célmegvalósítást a politikai rendszer,
Hatalom

I
az integrációt az egyén viselkedését szankcionáló társadalmi közösség,
Befolyás

L
a társadalmat stabilizáló, fenntartó szerepet a közös társadalmi értékrendszer.
Érték-elkötelezettség

A politikai rendszer mint önálló rendszer

Parsons szerint a modell nagy előnye, hogy kortól és tértől függetlenül minden rendszer leírására alkalmazható. A differenciálás pedig tovább folytatható. Magát a politikai rendszert is tekinthetjük a társadalom alrendszereként, de önálló rendszerként is. Utóbbi esetben a politikai rendszernek ugyanúgy teljesítenie kell a négy alapvető funkciót. Ezért a politikai rendszeren belül a következő differenciálódás zajlik le: a források mozgósítását és az érvényesítést az igazgatási bürokrácia végzi; a vezetés rendszere a kormányzat feladata; a támogatás rendszerében az érdekegyesületeknek, a pártoknak és a választásoknak van kitüntetett szerepe; végül a legitimációs rendszerben az alkotmány és az értékrendszer a domináns.

A
a források mozgósítása és az érvényesítés: az igazgatási bürokrácia (adókivetés, rendfenntartó szervek)

G
a vezetés rendszere: a kormányzat (értékeli az inputokat, döntéseket hoz)

I
a támogatás rendszere: érdekegyesületek, pártok, választások (követelések és támogatások)

L
a legitimációs rendszer: alkotmány, értékrendszer (alkotmány és jogrend, politikai értékek és normák)

Az egyes alrendszerek közötti hierarchiát Parsons a kibernetikai modell belső logikája szerint állapította meg. Elképzelése szerint az információkkal jobban ellátott és alacsony energiájú rendszer uralja és vezérli a kevesebb információjú és nagyobb energiájú rendszereket. Így fordított sorrend érvényesül: AGIL helyett LIGA.

Alrendszerek hierarchiája: LIGA

A kanadai David Easton Parsons nyomán írta le a politikai rendszereket. A társadalmi rendszert Easton is olyan összekapcsolódó alrendszerekkel jellemezte, amelyek a funkcionális differenciálódás során jönnek létre. A politikai rendszert számos irányból érik hatások: nem csupán a társadalmi alrendszerekből, hanem a nemzetközi környezetből is.

David Easton: funkcionális differenciálódás

Easton úgy vélte, hogy a rendszer és környezete között inputokat (bemenetekkel) és outputokat (kimenetekkel) lehet azonosítani. Inputnak nevezhetők a szükségletek, a támogatások és a követelések, amikre a rendszer outputokkal válaszol. Easton szerint a politikai rendszer egy olyan fekete dobozként írható le, amely két feladatot lát el: 1. meghozza a társadalom egészére nézve kötelező erejű döntéseket 2. szankciók kilátásba helyezése– mellett elfogadtatja ezeket a döntéseket a társadalom tagjaival. Ha a rendszer az első feladatot nem tudja megoldani, irányítási válságról, ha a másodikat, bizalmi vagy legitimációs válságról beszélhetünk.

A fekete doboz és funkciói

Gabriel Almond amerikai politológus összehasonlító (komparatív) jellegű kutatásai során ismerte fel a rendszerelmélet jelentőségét. Arra a megállapításra jutott, hogy a demokratikus országokban használt fogalmak – mint például a kormány, ellenzék, parlament – nem ugyanazt jelentik a világ minden országában. Ezért nem az intézmények, hanem a struktúrák és a funkciók tanulmányozását tartotta az összehasonlító kutatások alapjának. Az intézmény fogalma ugyanis normativitást tartalmaz – miképpen kellene működnie az adott intézménynek –, miközben a struktúra és a funkció a valóságos működésmódot segít megérteni.

Gabriel Almond: …

Almond szerint a struktúra az egymással összefüggő szerepek rendszerét jelenti, ahol a különböző feladatokat ellátó szerepek rendszert alkotnak. A funkció pedig az a feladat vagy szolgáltatás, amit egy-egy struktúra ellát a rendszer működésében. Ilyen funkció lehet például a törvényhozás, , amit a különböző szerepekben (kormány/ellenzék) lévők egészen különböző struktúrákban látnak el méghozzá úgy, hogy az ehhez kapcsolódó intézmények nem minden országban azok, amiket törvényhozásnak vagy parlamentnek nevezünk.

…struktúrák és funkciók összehasonlítása

Almond úgy vélte, hogy minden politikai rendszer jellemezhető néhány egyszerű meghatározással. Négy állítást tett:

A politikai rendszerek közös jellemzői:…

1. Minden politikai rendszernek létezik politikai struktúrája.
2. Minden politikai rendszer ugyanazokat az alapvető funkciókat látja el.
3. Minden politikai struktúra többfunkciójú.
4. Minden politikai rendszer kulturálisan vegyes karakterű.

Minden politikai rendszer tehát jellemzően ugyanazokat a funkciókat látja el. Almond szerint négy-négy input és output funkció határozható meg. Az inputok:

…azonos input funkciók…

1. politikai szocializáció és rekrutáció, azaz a politikai szerepek, a politikai viselkedés szabályainak elsajátítása és az utánpótlás megteremtése
2. érdekartikuláció, azaz az érdekek megfogalmazása
3. érdekaggregáció, azaz a megfogalmazott igények összegyűjtése, összefogása
4. politikai kommunikáció, azaz az információk közvetítésének folyamata és működésmódja.

Az output funkciók:

…és azonos output funkciók

1. extraktív (elvonó) funkció, azaz jogok, javak, személyek elvonása a politikai rendszer előtt álló feladatokhoz
2. disztributív (elosztó) funkció, azaz javak, jogok és szolgáltatások elosztása a társadalmi csoportok között
3. regulatív (szabályozó) funkció, azaz különböző területek a szabályalkotás, normateremtés
4. szimbolikus funkció, azaz identitásteremtés, összetartozás megerősítése a politikai közösségben.

Almond szerint az egyes funkciókat minden politikai rendszer ellátja, de természetesen más-más struktúrákban. Az egyes struktúrák több feladatot is elláthatnak. Egy párt például segíthet az érdekek megfogalmazásában, az érdekek összegyűjtésében, de kormányzati pozícióban szabályozó funkciókat is vállalhat. Az összehasonlító politikatudománynak éppen az a feladata, hogy az ezen funkciókat ellátó különböző struktúrákat összehasonlítsa, az azonosságokat és a különbségeket megkeresse.

Az összehasonlító politikatudomány feladata

Almond az outputok mellett külön definiálta az outcome fogalmát is, ami – az egyszerű döntéssel, „kimenettel” szemben – a megvalósult „kijövetet”, a megvalósult politikai akaratot jelenti. A megvalósítás folyamatát implementációnak, azaz a meghozott szabályok sikeres alkalmazásának, beültetésének nevezzük. Az implementáció folyamatával a politikatudományban leginkább a közpolitika foglalkozik.

Outcome és implementáció

A rendszerelmélettel szemben számos kritika megfogalmazódott. A kritikák egyik csoportja arra irányult, hogy a rendszer fogalma

A rendszerelmélet

önmagában egy statikus állapotot feltételez, s így nem képes a változások leírására. A konfliktus-elméletek ezen az alapon utasították el a rendszerelmélet modelljeit, a politika lényegének gondolt konfliktust állítván vizsgálódásaik középpontjába. A kritikák egy másik irányát a racionális választás elmélete fogalmazta meg, mely azt állította, hogy a csoportos cselekvések nem tanulmányozhatóak, s nem beszélhetünk rendszerről, csak egyénekről és egyéni cselekvésekről.

kritikái

A racionális választás elmélete

A racionális választás elmélete (*rational choice theory*) a politikatudományban is (ahol gyakran közösségi választásnak, *public choice*-nak hívják) egyre népszerűbbé vált az elmúlt évtizedekben. A politikatudományi tanulmányok egy jelentős része ebben a fogalmi nyelvezetben íródik, olykor jelentős matematikai apparátus használatával.

A *racional choice* forrásai:…

Az elmélet két fő forrása közül az egyik a klasszikus közgazdaságtan, ami szerint az emberek racionális, felismert érdekeik alapján hozzák meg döntéseiket. A „homo economicus" saját hasznának maximalizálására törekszik a másokkal való érintkezésekben. Az elmélet másik forrása, a modern játékelmélet, kezdetben tisztán matematikai diszciplína volt, s elsősorban Neumann János tevékenysége nyomán vált más tudományágak számára is érdekessé.

…a klasszikus közgazdaságtan és a modern játékelmélet

A racionális választás elmélete egy olyan keret, amely valamennyi politikai jelenség vonatkozásában – több vagy kevesebb sikerrel – alkalmazható, ám nem nyújt általános politikaelméletet. A racionális választás paradigmájában gondolkodók szerint a politika *differentia specificum*-ának hiánya miatt, ilyen elmélet nem is lenne lehetséges. A racionális választás elmélete ezért a többi itt vizsgált irányzathoz képest inkább csak egy eltérő megközelítésnek tekintendő. Az elméletnek vannak ugyan alapvető tézisei és jellemzői, ám ezek sokkal inkább az egyes konkrét jelenségekre vonatkozó középszintű elméletek kereteit szabják meg, mintsem hogy valamiféle általános elmélet alapjául szolgálnának.

Nem általános politikaelmélet

A racionális választás elméletének legfontosabb előfeltevése a módszertani individualizmus. Az elmélet tehát nem csoportokat, intézményeket vagy struktúrákat elemez, hanem az egyéneket helyezi vizsgálatának középpontjába. Az egyéni cselekvések a racionális döntéseken alapulnak, s mint ilyenek, minden esetben mérlegelést és választást tartalmaznak. Az elmélet szerint az egyén által hozott döntés akkor racionális, ha azt a preferenciáinak megfelelő haszon-maximalizálásra törekvés jellemzi.

Legfőbb előfeltevések: módszertani individualizmus…

…és RREEMM

Az elmélet alapjait gyakran az RREEMM angol mozaikszóval szokás jellemezni. Az egyén az elmélet szerint erőforrásokkal rendelkezik (resourceful), amik azonban korlátozottak (restricted). Az egyénnek elvárásai, preferenciái vannak (expecting), s ezeknek megfelelően mérlegeli, értékeli a választási lehetőségeket (evaluating). Végül a döntését ésszerűen, a haszon maximalizálására törekedve hozza meg (maximizing man).

Játékelmélet és döntéselmélet különbsége

A racionális választás elméletén belül érdemes elkülönítenünk a játék- és döntéselméletet. Előbbi egy olyan helyzetben vizsgálja az egyének viselkedését, amelyben figyelembe kell vennie a döntések kölcsönös függőségét, a partnerek vagy riválisok számítását, mérlegelését. Ezért gyakran „emberek elleni játszmának" is nevezik. A döntéselmélet ezzel szemben objektív, állandó paraméterekkel leírható helyzetekben keresi a legjobb, az optimális döntést. Az ilyen helyzeteket gyakran „természet elleni játszmákként" szokták leírni.

A játékelmélet üzenete

A társadalomtudományok – így a politikatudomány – számára a játékelméleti alaphelyzetek legfontosabb üzenete az, hogy nincsenek minden helyzetre sikeresen alkalmazható stratégiák. A legfontosabb a helyzet megismerése, tanulmányozása, a különböző lehetséges stratégiák (a játékelmélet nyelvén a kooperáció vagy a versengés, dezertálás) alkalmazása nem minden helyzetben egyformán eredményes. A kétszereplős, kétválasztós, szimmetrikus (azaz mindkét szereplő azonos preferenciáit feltételező) játékok közül négy alapmodell érdemel igazán figyelmet.

Az alapmodellek: a fogolydilemma,…

A fogolydilemma elnevezését Albert W. Tuckertől kapta, aki az alaptörténetet két gyanúsított „vall/nem vall" dilemmájaként[5] fogalmazta meg. Ha kooperálnának a gyanúsítottak, mindketten jól járhatnának. Ezért nem zéró összegű a játék, hiszen nem csak egymás rovására nyerhetnek, ám erre a bizalom hiánya miatt kevés az esély. Ha nem működnek együtt, akkor az általános egoizmus mindkettőjüket börtönbe kényszeríti; ha egyikük kooperál, ám a másik nem, akkor az előbbi balekként vagy mártírként börtönbe kerül, míg az utóbbi potyautasként kiszabadul. A politikában számos helyzet leírható fogolydilemmaként. A legjobb példa talán a fegyverkezési verseny: a kölcsönös nem fegyverkezés olcsó egyensúlyt jelenthetne a drága egyensúlyt eredményező erős fegyverkezéssel szemben, ám éppen a – két szembenálló fél esetében természetes – bizalomhiány akadályozza meg azt, hogy a két fél a számukra legjobb helyzetet érhesse el.

5 A vizsgálóbíró a következő ajánlatot teszi a rendőrség által elfogott, külön cellákban elzárt tettespár tagjainak, akik egy súlyos bűncselekményt követtek el, ám csupán egy jelentősebb gyorshajtás bizonyítható rájuk: „Ha beismerő vallomást teszel, szabadon engedlek, a sebességtúllépést pedig elfelejtjük. Ebben az esetben a társadat 10 évre bevarrjuk a börtönbe, és a dolog végleg lezárul. Ez az ajánlat csak akkor érvényes, ha a társad nem vall, s így nem segít nekünk az ügy tisztázásában. Ha ő is vall, akkor nem sokat ér a vallomásod, hiszen anélkül is tudunk mindent. Ebben az esetben mindketten 5 évet kaptok. Ha egyikőtök sem tesz vallomást, lelketek rajta, de rendkívül szigorúan fogjuk megítélni azt a száguldozást, és mindkettőtöket 1-1 évre lecsukjuk. Holnapra várom a választ!"

	A fegyverkezik	A nem fegyverkezik
B fegyverkezik	2,2 drága egyensúly	1,4 B fölényben
B nem fegyverkezik	4,1 A fölényben	3,3 olcsó egyensúly

A nemek harca[6] és a vezérürü játékok[7] inkább csak elméletileg érdekesek. Előbbi tanulsága az, hogy az önfeláldozás, a kölcsönös kooperáció – ellentétben a fogolydilemmával – olykor a legrosszabb eredményt hozhatja, míg utóbbi esetében pedig éppen a kölcsönös versengés vezethet tragédiához.

…a nemek harca és a vezérürü,…

A gyáva nyúl játék[8] esetében az előjátéknak és a blöffnek van jelentős szerepe. Miután itt a két fél döntése meghozatala előtt számos jelet kaphat egymástól, lehetőség van arra, hogy az egyik fél félrevezesse a másikat, elhitesse vele, hogy nem alkuszik és bármi áron versengeni fog. Ebben az esetben a másik játékosnak kevés választása marad: vagy enged vagy – az összeütközést kockáztatva – verseng. Hitler és Chamberlain küzdelmét a második világháború előtt, Kennedy és Hruscsov párharcát a kubai rakétaválság idején, avagy az öbölháború előtti időszakot lehetne ezzel a játékkal jellemezni. Chamberlaint többször gyáva nyúllá tette Hitler, míg végül hajlandó volt versengni. Kennedyt a rakétaválság idején játékelméleti tanácsadói instruálták arra, hogy mutatkozzon elszántnak. A „mindenre képes" agresszort játszó Szaddam Husszein ellen pedig éppen a korábbi tapasztalatok alapján szerveződött meg a nemzetközi összefogás.

…és a gyáva nyúl

Az eddig bemutatott játékelméleti helyzetekben két szereplő dilemmáit vizsgálhattuk. A többszereplős, többmenetes játékok egyik legismertebb változata a közlegelők tragédiája[9]. A többszemélyes fogolydilemma egy olyan csapdahelyzetet mutat be, amelyben az egyéni racionalitás korlátozott erőforrások esetén a közösség pusztulásához vezethet. Ehhez hasonlóan viselkednek az emberiség

Többszereplős játékok: a közlegelők tragédiája

6 Egy fiatal pár reggel összeveszik az esti programon: a fiú az évszázad bokszmeccsét, a lány inkább egy rockkoncertet szeretne megnézni. Reggel összeveszve rohannak dolgukra, és napközben nem tudnak beszélni egymással. Mindketten este végeznek, és ekkor dönteniük kell, hova menjenek hét órára: bokszmeccsre vagy koncertre? Ez akkor válik játékelméleti problémává, ha mindegyik játékosnak egyértelmű preferenciái vannak. Esetünkben a fiú is és a lány is elsősorban együtt szeretné tölteni az estét, és csak másodsorban az általa jobban kedvelt helyen. Mindkettőjük számára az a legrosszabb, ha külön töltik az estét, méghozzá úgy, hogy a lány bokszmeccset néz, a fiú pedig koncertet hallgat. Ennél valamivel jobb mindkettőjüknek, ha külön töltik ugyan az estét, de ott, ahol jobban érzik magukat. A lány számára az a legjobb, ha a koncerten vannak együtt, de ha a bokszmeccsen, az is csak egy fokkal rosszabb. A fiú számára ugyanez fordítva.

7 Ilyen játék keletkezik például akkor, amikor két jólnevelt ember egymást tessékeli előre egy ajtónál. A versengés az, amikor ragaszkodunk ahhoz, hogy a másik menjen ki először. Kooperál az, aki – vállalva, hogy a másik megveti – hajlandó előremenni. A legrosszabb a kölcsönös versengés, mert akkor ott halnak éhen az ajtó előtt. Ennél egy fokkal jobb, ha mindketten kooperálnak, és összeütköznek az ajtóban, de legalább némi gyűrődés árán átjutnak. Ha az egyik játékos verseng, a másik kooperál, akkor simán átjutnak, de a versengő valamivel jobban jár, mert – miközben viszonylag gyorsan kijutottak – még meg is vetheti partnerét neveletlenségéért.

8 A játéban a két autós nagy sebességgel elindul egymás felé egy szűk úton. Amelyik kitér a másik elől, az „gyáva nyúl" (angolul: *chicken*, azaz csirke) lesz. Az egyén számára az a legjobb eredmény, ha kitart (verseng), miközben a másik kitér (kooperál). Ennél valamivel jobb, ha mindketten kitérnek, mert akkor életben is maradnak, ráadásul egyikük sem lesz gyáva nyúl. Gyáva nyúlnak lenni ugyanakkor még mindig jobb, mint frontálisan ütközni.

9 Tíz gazda legelteti egy-egy tehenét a közös legelőn. Mindegyik tehén szépen gyarapodik, mígnem valaki egy második tehenet is beállít. Ez alig csökkenti a többiek hasznát, miközben az adott gazdáét jelentősen növeli. Ahogy azonban a többiek sorra követik példáját, a tehenek egyre soványabbak lesznek, míg a végén mindegyik éhen pusztul. Minden gazda számára óriási a csábítás, hogy egy újabb tehén beállításával növelje hasznát. A haszon azonban minden új tehénnel csökken, míg végül nullává lesz, sőt bekövetkezik a katasztrófa, amikor már senki sem tarthat többé tehenet.

„közlegelői”, az energia, az élelmiszerek, az állatvilág vagy a levegő, melyek esetében a korlátozott erőforrások miatt az egyéni racionalitás – például a környezetszennyezés – ellentétes lehet a közösség érdekeivel.

Túl sok befektetés: dollárárverés

A dollárárverés[10] játék a „túl sok befektetés ahhoz, hogy abba lehessen hagyni” típusú helyzetek leírására ideális. Minden olyan vállalkozás, legyen akár egy háború, egy projekt, egy építkezés vagy egy kampány, amely esetében már hamar kiderül, hogy a veszteségek jelentősebbek lesznek a nyereségnél, a racionalitás mégis gyakran – az addigi befektetés elvesztésétől való félelem miatt – a folytatásra ösztönöz.

A közvélekedés ereje: önbeteljesítő jóslat…

Az önbeteljesítő jóslat minden olyan helyzetre alkalmazható, amely esetében a közvélekedés hatására történik vagy erősödik meg mindaz, amiről az emberek beszélnek. Ha egy bankról elterjed, hogy a csőd szélén áll, még ha nem is állt rosszul, a pénzkivételi pánik hatására minden bizonnyal rossz helyzetbe kerül. Ha egy politikusról vagy pártról sokan vélekednek úgy, hogy esélytelen a választásokon, az emberek többsége biztosan nem fog rájuk voksolni. Ilyen értelemben van felelősségük a közvélemény-kutatóknak is, akik nem csak tükrözik, de néha alakítják is a valóságot.

…és önmegtagadó jóslat

Az önmegtagadó jóslat éppen ellentétes hatást ír le. Ebben az esetben éppen a közvélekedés hatására viselkednek ellentétesen az emberek. Ha mindenki biztos abban, hogy a választásokon magas lesz a részvétel, esetleg sokan otthon maradnak majd, hiszen úgysem számít a szavazatuk, nélkülük is érvényes lesz a választás. Ha a racionalitás sokaknak ezt diktálja, lehet, hogy a közvélekedéssel ellentétesen, de éppen amiatt lesz érvénytelen a szavazás.

Axelrod versenye: a Tit for Tat győzelme

Milyen stratégia a leghasznosabb? Egy racionalitáson alapuló világban milyen módon tudunk a leghasznosabban viselkedni az állandó interakciókban? Ezekre a kérdésekre kereste a választ Robert Axelrod, amikor játékelméleti versenyt hirdetett számítógépes programok számára. 1979-ban, majd 1982-ben is a bonyolult programok között Anatol Rapoport amerikai szociálpszichológus egyszerű alapelveket követő programja vitte el a pálmát. A Tit for Tat (Szemet szemért) program első lépésben mindig kooperált, majd azt követően mindig ugyanazt lépte, amit a partnere tett az előző körben. Azaz a program eredendően bizalommal volt, együttműködött, ám provokálhatónak bizonyult, miközben nem volt megtorló. Rapoport stratégiája nem aratott hatalmas győzelmeket, de az egymás közötti kapcsolatokban a leghasznosabbnak bizonyult.

Aszimmetrikus

Az életben a legtöbb helyzet nem szimmetrikus, azaz a résztvevők

10 A játékban két játékos licitál 1 dollár megvételéért úgy, hogy a felajánlott vételárat akkor is ki kell fizetniük, ha veszítenek. 90 centért is megéri megvásárolni egy dollárt, sőt 1 dollár 10 centért is racionálisabb megvenni, semmint elveszíteni a korábban ajánlott 90 centet. A vizsgálatok szerint átlagosan 340 centig mennek el a licitálók.

játékok: Salamon és a két anya

preferenciái, érdekei nem teljesen azonosak. Klasszikus játékelméleti példa Salamon király és a két anya története, melyben az igazi anya számára a gyáva nyúl játék, míg a csaló számára a fogolydilemma hasznosságai jelentették a választási lehetőségeket. Az egyenlőtlen helyzeteket a tárgyalási rendszerek elmélete vizsgálja, amivel a kompenzációk és árukapcsolások módszerét kutatják a kompromisszumok megtalálásáért.

Downs: racionális pártok és választók

A politikatudományban a racionális választás elméletét a legkülönbözőbb területeken alkalmazták. Anthony Downs, az úttörők egyike, az ötvenes évek végén arra a megállapításra jutott, hogy a politika a piac szabályszerűségei alapján írható le. A politikai pártok, politikusok és választók egyaránt a költség-hasznon számítás alapján viselkednek; a politikai piacon a kereslet és kínálat törvényszerűségei uralkodnak. A pártok szavazatmaximalizálásra törekednek, a választók pedig azokat a pártokat választják, amelyektől a legtöbb hasznosságot várják saját maguk számára. Ha a választó ebből a szempontból a pártokat indifferensnek tartja, vagy nagyobbnak gondolja a politikai tájékozódás költségét, mint a szavazatáért kapható hasznot, akkor a szavazástól való távolmaradás is lehet racionális tevékenység.

A racionális választás elméletének kritikája

A racionális választás elméletének térhódításával a kritikusok tábora is jelentősen gyarapodott. Általában a kritika nélküli alkalmazást, a túlzott leegyszerűsítéseket, illetve az áltudományos matematikai formulák abszolutizálását hozzák fel érvként az elmélettel szemben. A legfontosabb vitapont az egyéni racionalitás elfogadása vagy elvetése. Sokan döntően irracionális emberi viselkedésről beszélnek, míg mások a korlátozott racionalitás fogalmából indulnak ki. Jon Elster szerint ugyanakkor a racionális választás elméletének legelső feladata, hogy tisztában legyen saját korlátaival. Elster úgy véli, hogy az általános politikai törvények helyett azokat a mechanizmusokat kellene keresni, amelyek képesek megmagyarázni az egyének racionális vagy nem racionális viselkedését.

A diskurzuselmélet

Posztmodern elmélet

A diskurzuselmélet a politika megközelítésének egy igen különleges módját jelenti. A diskurzuselmélet összegzésének legnagyobb nehézségét az adja, hogy – posztmodern elméletről lévén szó – mind fogalmait, mind módszereit tekintve igencsak különbözik az eddigiekben vizsgált többi megközelítéstől. A posztmodern szerzők általában elvetik a „tudományos” módszer létjogosultságát, különlegességét, s „tudományos” jellegét. Nem hisznek abban sem, hogy a tudomány és a gyakorlat elválasztható lenne; számukra a kettő egymást formálja, ezért úgy vélik, hogy vizsgálatuknak is egységben

kell történnie.

Felfogásában a társadalom diskurzusokból áll

A diskurzuselméletben a politika nem a társadalom többi jelenségétől elkülönült szféra. A társadalom nem bontható fel gazdaságra, politikára, kultúrára stb., ezért a politika alapegységét nem lehet meghatározni. A társadalomban minden esemény, tárgy, gyakorlat diszkurzív. A társadalom tehát – diskurzuselméleti megközelítésben – nem eseményekből, tárgyakból vagy személyekből, hanem diskurzusokból áll. A diskurzuselmélet nem állítja, hogy az események vagy a tárgyak nem léteznek a maguk „objektív" valójában. Mint az elmélet talán két legfontosabb képviselője, Laclau és Mouffe kifejti, kétség sem férhet hozzá, hogy a földrengés létező jelenség. Az azonban, hogy a földrengés Isten csapása-e, avagy természeti jelenség, a társadalom diszkurzív szerkezetétől függ. A földrengés mint esemény önmagában érdektelen a diskurzuselmélet számára; a fölrengés csupán mint jelentéssel teli esemény érdekes, a jelentést viszont a diszkurzív környezet alakítja.

A jelenségek jelentése a diszkurzív kerettől függ

A diskurzuselméletek fő kutatási tárgya tehát a jelentéssel telített jelenség. Minden jelenség diszkurzív (ezáltal telítődik ugyanis jelentéssel), ezért a tudományos reflexió célja a diskurzusok vizsgálata. Az alapegység tehát a diskurzus. E felfogásban értelmezhető úgy a társadalom, mint a diskurzusok rendeződésének egy meghatározott mintája. Az, hogy egy adott jelenség milyen jelentést kap, a társadalmilag meghatározott diszkurzív kerettől függ. Nem arról van szó, hogy minden jelenség esetén külön (csak az adott jelenségre vonatkozó), a többi jelenségtől független diskurzusok lennének. Ehelyett a társadalomban vannak bizonyos diskurzusok, melyek a különböző jelenségek jelentését megszabják. Lehet, hogy csak egy domináns diskurzus-rendszer van, de az is lehet, hogy rivalizáló diskurzusok léteznek, melyek mind a társadalom szintjén jelentkeznek. Ezek a társadalmi diskurzus-rendszerek jelennek meg az egyes jelenségekkel kapcsolatos diskurzusokban.

Minden diskurzus eredendően politikai természetű

A diskurzuselmélet szerint minden diskurzus eredendően politikai természetű, s létrejövetelében a hatalom játssza a legfontosabb szerepet. A szereplők hatalma abban mutatkozik meg, hogy mennyire képesek a nekik kedvező diskurzus szerint értelmezni és értelmeztetni a valóságot. Végső soron tehát a politika határozza meg, hogy a sok rivális diskurzus közül az egyének melyiket tekintik érvényesnek.

<u>Az elméletek összehasonlítása</u>

Konkrét példa: a 2002-es magyar

Az elméletek logikájának megértéséhez vizsgáljuk meg, hogy a fentebb ismertetett nyolc megközelítéssel milyen fogalmakat használva, milyen

kutatási módszereket alkalmazva, milyen következtetéseket levonva lehetne megvizsgálni egy konkrét politikai eseményt. Példánk legyen a 2002-es magyar parlamenti választás. Ez a politikai esemény (jelenség) elég tág ahhoz, hogy valamennyi elmélet kiemelhesse egy-egy olyan elemét, amelyet értelmezésre, elemzésre alkalmasnak tart.

parlamenti választás

A legegyszerűbb a jelenséget a racionális választás elmélete szerint vizsgálni. Ez az elmélet számos kérdést feltehet a választások kapcsán: Mi alapján alakították ki a pártok az egyes kérdésekben az álláspontjaikat?; Mi alapján köttetett meg a koalíció?; Hogyan döntöttek a szavazók?, stb. Tekintsük e kérdések közül az utolsót, azt, amelyik a szavazói döntésekre vonatkozik! A racionális választás elméletének ezzel kapcsolatos legfőbb kérdése az, hogy mit mérlegeltek a szavazók döntésük során és miért döntöttek úgy, ahogy? E kérdés megválaszolásának módja modellek felvázolása. A racionális választás elmélete számos modellt kidolgozott a szavazói viselkedésre. A legismertebb a racionális – azon belül is az instrumentális – szavazás elmélete. Ennek állítása szerint a szavazók azt mérlegelik, hogy az egyes ügyekben melyik párt milyen álláspontot képvisel. Ezt aztán összevetik saját preferenciáikkal, majd az egyes ügyeket fontosságuk szerint súlyozzák, s arra a pártra voksolnak, amelyik ezalapján a legközelebb áll hozzájuk. A racionális választás elmélete itt még nem áll meg: azt is megvizsgálja, hogy a tényleges eredmények megfelelnek-e a modellnek. Ha igen, akkor leszögezi, hogy a magyar választók is a haszonmaximalizáló instrumentális választók csoportjába tartoznak. Ha nem, akkor új modellt keres (ilyen lehet az expresszív szavazás, a szocializáción vagy a társadalmi csoporton alapuló szavazás, stb). Az elmélet tehát nem állítja, hogy csak racionális oka lehet a pártválasztásnak. Különlegessége abban rejlik, hogy felvázol modelleket, s aztán megvizsgálja, hogy melyikük illeszkedik az adott jelenségre. Amelyik modell illeszkedik, az magyarázza a jelenséget. Ha nincs ilyen modell, akkor új modell szükséges. A modellkeresés addig folyik, amíg a megfelelő modellt nem sikerül felállítani.

Racionális választás elmélete: a pártválasztást magyarázó modell keresése

A behaviorista megközelítés a fentivel ellentétes logika mentén halad. A behavioristáknak a választás kapcsán főképp a magatartás-elem fontos, így viszgálatukban – a fentebbi példánál maradva – szintén a választói magatartás kerülne előtérbe. A behavioristák kérdése azonban az, hogy vannak-e olyan empirikusan megfigyelhető jellemzők, amelyek a választói magatartást általánosan jellemzik. A behavioristák összegyűjtenék az erre vonatkozó adatokat, majd az összes adat figyelembevételével megfogalmaznák elméletüket. Itt azonban modellről szó sincs: az elmélet nem *a priori* kerül meghatározásra, hanem a tényekből lesz általánosítva. Míg a racionális

Behaviorizmus: adatok alapján megfogalmazott általánosítás

választás elmélete olyan jellegű megállapításokat tenne, mint például „a magyar szavazók racionálisak/irracionálisak", a behavioristák olyan mondatokkal zárhatnák munkájukat, mint például „az urbanizáltabb helyeken inkább a kormánypártokra/ellenzékre szavaztak", vagy „az iskolai végzettség növekedésével nőtt/csökkent/nem változott az MSZP-re/Fideszre szavazás valószínűsége". Esetükben tehát az elméleti megállapítás tulajdonképpen a tények valamilyen módon általánosított megfogalmazása.

Institucionalizmus: meghatározó a választás intézményi kerete

Az institucionalista szemlélet a választások formális és jogi aspektusaira koncentrálna. Bár ez a szemlélet inkább a politikai rendszerek egészét vizsgálja, alkalmazása egyetlen politikai jelenség vonatkozásában sem lehetetlen. A központi gondolat itt annak leszögezése lehetne, hogy az intézményi elrendezés tulajdonképpen meghatároz egy sor olyan dolgot, amely az állampolgárok akaratától független. A magyar választási rendszer működése jó példát szolgáltathat arra, hogy más intézményi keretben másként alakultak volna az eredmények: más választási rendszerben más lett volna a mandátumok elosztása, más a koalíciós többség, más a miniszterelnök, így más a kormány szakpolitikai iránya is – ami viszont végső soron meghatározza az intézményrendszer változásának irányát is. A választások jól mutatják, hogy az intézményrendszer egyes elemei egymástól nem elválaszthatók; a megértéshez a rendszert egységben kell vizsgálni.

Neoinstitucionalizmus: az események leírása és az eredmény eseti magyarázata

Az institucionalizmus alapvetően deskriptív jellegű megállapításokat tesz: leírja az intézményrendszer működését, esetleg részletezi, netán indokolja kialakulását. Az institucionalizmus kiindulópontját elfogadó neoinstitucionalista megközelítésben a leírás alapvetően hasonló lehetne. A neoinstitucionalizmus azonban tovább megy ennél, s azt a kérdést is felteszi, hogy miért így alakultak az eredmények. A magyar választási eredmények magyarázatában ezért szerepet kaphatna akár a választási rendszer működésének, akár egyes eseti politikai okoknak az elemzése. A miniszterelnök-jelölti vita például felfogható úgy, mint az elvárásoknál jobb szereplés az egyik oldalon, mely ezáltal hozzájárulhatott az adott jelölt pártjának végső sikeréhez. Ugyanígy a kampány elemeit is lehetne tanulmányozni. A neoinstitucionalista szemlélet tehát arra koncentrálna, hogy az intézményi elrendezésben fellelje azokat az okokat, amelyek az adott eredmény kialakulásához vezettek. Ezen túl e szemlélet minden bizonnyal az események leírását is nyújtaná.

Strukturalista-

Az institucionalista és neoinstitucionalista szemléletben a választások

funkcionalizmus: a választás funkcióinak és hatásainak vizsgálata

nem vizsgálhatók a politikai rendszer más elemeitől elkülönítve. Így van ez a strukturalista-funkcionalista megközelítés szerint is. A válastások kapcsán a strukturalista-funkcionalista iskola elsődleges kérdése a választások funkciója. Válasza: a választások lehetővé teszik, hogy a polgárok kifejezzék a rendszer iránti támogatásukat vagy azzal szembeni elégedetlenségüket. A választás, ami tipikusan input jelenség, inkább egy struktúra, mintsem egy funkció. Olyan struktúra, amely segít a minden politikai rendszerben jelentkező artikulációs funkció kifejezésében. A választásoknak azonban más funkciójuk is van, mint például a mobilizáció, vagy a szocializáció. A politikai rendszer egésze szempontjából a választások következménye az outputok megváltozása. 2002-ben a magyarországi választások a társadalom többségének elégedetlenségét fejezték ki, ami a kormány leváltásához vezetett, mind materiális, mind szimbolikus értelemben megváltoztatva ezzel a politikai rendszer outputjait. A választások utáni kormányzati intézkedésekben az outputok megváltozása tükröződött. A választások funkciói és hatásai tehát tisztázottak, ezáltal elhelyeztük a vizsgált politikai jelenséget a strukturalista-funkcionalista elemzési keretben.

Kommunikációelmélet: milyen ingerek hatására született meg a döntés?

Kommunikációelméleti szempontból az a választások igazi kérdése, hogy milyen döntések születnek a választások következtében. A megközelítés fókuszában a döntéshozatal áll. Mivel a döntéshozatal nem más, mint egy információs folyamat eredménye, a választások ezen információ-folyamat egy elemeként értelmezendők. Ezek szerint a választás a rendszer számára egy olyan ingert jelent, hogy valamilyen döntést meghozzon. A választás természetesen az egyénekben már meglévő ingereket továbbítja, ennyiben tehát ez az értelmezés rokon a strukturalista-funkcionalista felfogással. Ezek az ingerek azután találkoznak a politikai rendszer inherens értékeivel és memóriájával. A politikai rendszer úgymond „raktározza", hogy a jólét, vagy a társadalmi béke értéknek számít. A választási eredmény azt kommunikálja a rendszer felé, hogy a döntéseket ezen értékek mentén érdemes meghozni. Vegyük észre, hogy a cél elsősorban annak bemutatása, hogy hogyan – milyen ingerek hatására – született meg a döntés; ebben a megközelítésben a választás mindenképpen másodlagos a politika output oldalához képest. A jelenség kommunikációelméleti értelmezése arra is kitérne, hogy miként dekódolja a rendszer a választásokból érkező ingert és hogy milyen hibák léphetnek fel. Ez alapján például Leszögezhető lenne, hogy az ingerek nem feltétlenül a jólét emelésére vonatkoztak; lehettek más ingerek is, melyek azonban a kódolás során elvesztek, s így megvalósításuk elmaradt.

Csoportelmélet: a csoportok interakcióinak és erőviszonyainak vizsgálata

A csoportelméleti szerzők is a döntéshozatalt tekintik a politika legfontosabb elemének. Szerintük a döntésben szerepet kapó csoportok interakcióinak vizsgálata a legfontosabb feladat. Ebben a megközelítésben a választások alkalmat adnak arra, hogy a különböző csoportok valós támogatottságukat demonstrálják. 2002-ben például az MSZP – mely mint közös érdekekkel rendelkező párttagok és vezetők csoportja definiálandó – nagyobb támogatást tudott maga mögött felsorakoztatni, mint a jobboldalt vezető Fidesz. Így egy időre az MSZP-nek van joga a közakarat nevében kormányozni, s így az ország arra halad, amerre a szocialisták csoportja kívánja. Ezen felül a csoportelmélet arra is figyelmet fordítana, hogy az MSZP-n, valamint az MSZP-SZDSZ koalíción belüli erőviszonyokat feltérképezze. A kormány számos kezdeti döntésén meg lehetne mutatni, hogy miként született a csoportok versengéséből konszenzusos döntés. A csoportelmélet figyelembe veszi az intézményi elrendezést mint a csoportok harcának gátját. Ez alapján például megállapítható, hogy a parlament többségi döntéshozatali mechanizmusa miatt korlátozott az ellenzéki csoportok lehetősége saját preferenciáik érvényesítésére.

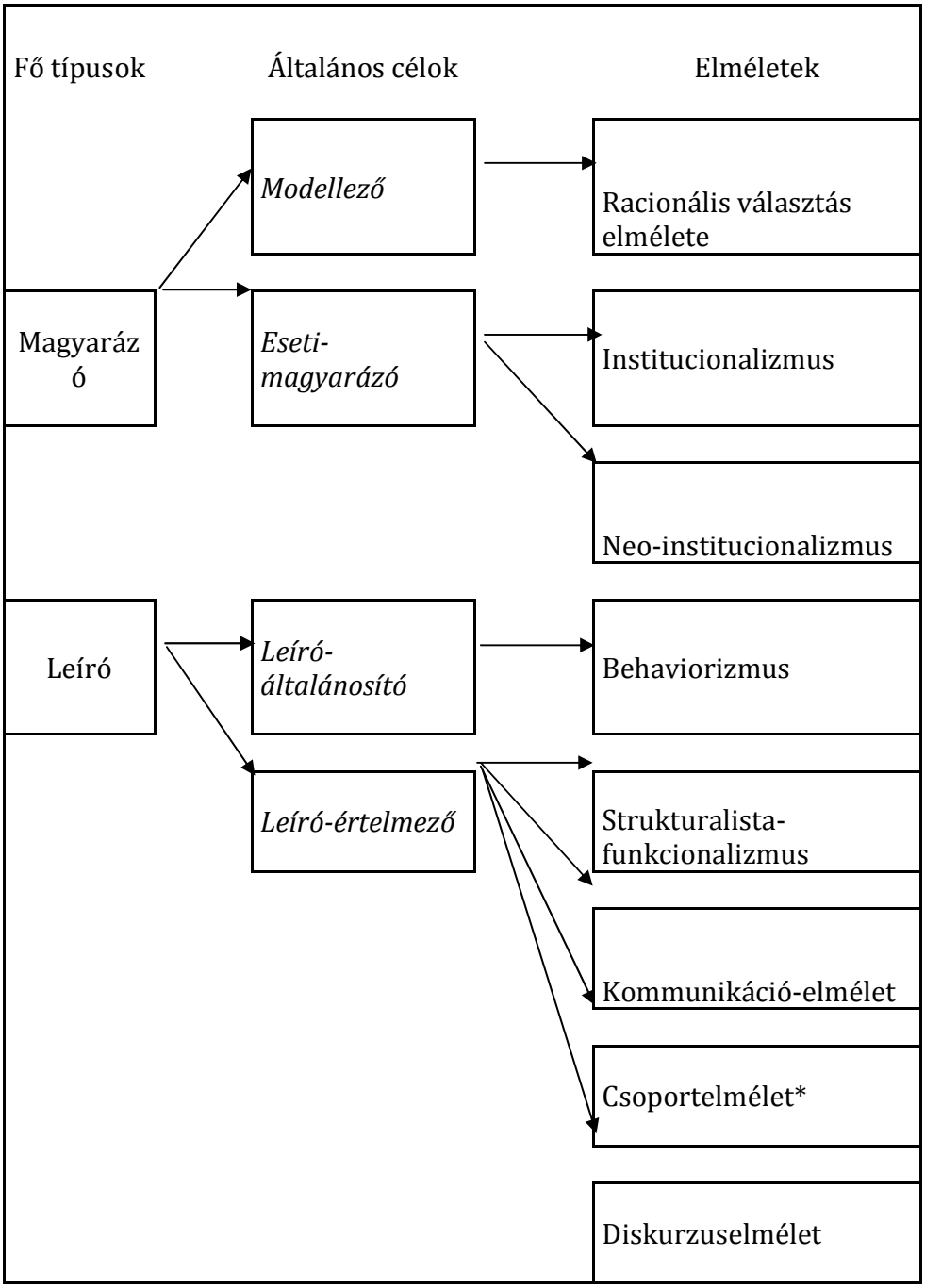
Diskurzuselmélet: a kampány alatti diskurzusok vizsgálata

A diskurzuselmélet a választásokkal kapcsolatos diskurzusokra koncentrálna. Kimutatná, hogy a győztes párt hogyan lett egyre sikeresebb a diszkurzív térben, hogyan tudta a csomósodási pontok köré felépíteni az egyes elemeket. Az elemzés kimutatná, hogy a választás két fordulója között hogyan kommunikálta szimbolikusan is az MSZP a társadalmi béke iránti vágyat, s hogyan igyekezett a jobboldali tüntetéseket a társadalmat megosztó cselekedetnek feltüntetni. Az elemzés ugyanakkor arra is rávilágíthatna, hogy a két forduló között miként tett a jobboldal kísérletet az ellenfél negatív meghatározására. Az elemzés alighanem nagy hangsúlyt fektetne a két antagonizmus identitás-teremtő szerepére, ami a választásokkor a magas választási részvételben és a szokatlanul konfrontatív hangnemben öltött testet.

Az elméletek összehasonlítása

A fenti leírások természetesen elnagyoltak és sematikusak. Célunk csupán az volt, hogy érzékeltessük, hogyan közelíthetnének a különböző irányzatok a példaként használt választásokhoz. A 2. táblázat mutatja, hogy az egyes elemzések milyen logika alapján készülhetnének, a magyarázat vagy a leírás lenne a céljuk. Ilyen típusú összehasonlítás más témákban is elvégezhető azt bizonyítandó, hogy az egyes elméleti orientációk mennyire eltérő kérdéseket tehetnek fel és mennyire különböző válaszokat kaphatnak egy-egy adott politikai jelenség vizsgálata kapcsán.

2. ábra. Az elméletek csoportosítása általános céljuk szerint



*A csoportelmélet besorolása vitatható

Ajánlott kérdések

Miben azonos az institucionalizmus és a neoinstitucionalizmus, melyek és mivel magyarázhatók a két elmélet közötti különbségek?
Miben hozott újat a behaviorizmus az intézményközpontú megközelítéshez képest?
Miben látja a csoportelméletek és a rendszerelmélet erényeit és gyengeségeit?
Hasonlítsa össze Parsons, Easton és Almond politikai rendszerekről tett megállapításait?
Mi a különbség játék- és döntéselmélet között?
Mondjon példákat a politika világából különböző játékelméleti helyzetekre!
Miért számít egyedinek a diskurzuselmélet a többi elmélethez képest?

Ajánlott irodalom:

A. Gergely András – Bayer József – Kulcsár Kálmán (szerk.) (1999): A politikatudomány arcai. Budapest, Akadémiai Kiadó

Csepeli György – Papp Zsolt – Pokol Béla (1987): Modern polgári társadalomelméletek. Budapest, Gondolat
Csontos László (vál.) (1998): A racionális döntések elmélete. Budapest, Osiris
Gabriel A. Almond (1990): A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science. Newbury Park-London-New Delhi, Sage
Jon Elster (1995): A társadalom fogaskerekei. Budapest, Osiris-Századvég
Paczolay Péter – Szabó Máté (1996): A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig. Budapest, Korona

Mérő László (1996): Mindenki másképp egyforma. Budapest, Tericum

4. A politikatudomány főbb fejlődési irányai

Ágh Attila[11]

Amerikai impulzus

A politikatudomány a második világháború után – jórészt amerikai hatásra – gyors fejlődésnek indult a világ számos országában.[12] Nyugat-Európában a kezdeti amerikai hatás abban is jelentkezik, hogy az amerikai APSA (*American Political Science Association*) mintájára 1970-ben ECPR (*European Consortium for Political Research*) néven megalakult az összeurópai politikatudományi szervezet is. A gyors fejlődés során az európai politikatudomány egyre jobban önállósodott, megtalálta saját fogalomrendszerét, stílusát, kutatási prioritásait, s mindinkább sajátos jegyeket mutatott fel.

Közös fejlődésvonalak

Ez a fejezet főleg az európai és az amerikai politikatudomány főbb fejlődésvonalaira, közös vonásaira és párbeszédére koncentrál és nem foglalkozik regionális sajátosságokkal. Ez annál is inkább indokolt, mert az amerikai politikatudomány jeles képviselői közül számosan (Arend Lijphart, Juan Linz és Giovanni Sartori) európai származásúak és európai „ihletésű" témákkal foglalkoznak, miközben az egyik legtermékenyebb amerikai politológus, Richard Rose, már hosszú évtizedek óta Európában él.

Paradigmaváltás

A bipoláris világrendszer összeomlásával a nyolcvanas és kilencvenes évtized fordulója a politikatudományban is fordulópontot jelentett. A kilencvenes évek elején a demokratizálás és a globalizáció került a politikatudományi kutatások előterébe és ez a paradigmaváltás radikálisan megváltoztatta az egész politikatudományt. Az újabb szakasszal, a demokratizálás elméleteivel részletesebben a politikai rendszerek változásáról szóló rész foglalkozik.

MEGKÖZELÍTÉSEK ÉS VIZSGÁLATI TERÜLETEK A POLITIKATUDOMÁNYBAN

Klasszikus irányzatok

Institucionalizmus és behavioralizmus

A politikatudomány klasszikus vitája az institucionalista és a behaviorista irányzat ciklikus jellegű versengése. Az institucionalista (avagy intézményközpontú) irányzat a politika intézményeire, azok

[11] **Ágh Attila** (attila.agh@polit.bke.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

12 A második világháború utáni fejlődésről – noha nagyon markánsan amerikai nézőpontból íródott – Gabriel Almond könyve (1990) adja a legjobb átfogó elemzést. Ez a bevezetés eleve csak néhány főbb témát tud felidézni, ráadásul bizonyos Almond által tárgyalt témák (pl. szovjetológia) már elavultak, míg más témák pedig (pl. racionális választás elmélete) a könyv egyéb fejezeteiben kerülnek terítékre.

kialakulására, működésére és hatáskörére összpontosít, míg a behaviorista (avagy viselkedéstani) iskola a politikai szereplők magatartását és cselekedetinek mozgatórugóit kezeli kiemelten. Időről időre az egyik vagy a másik irányzat került előtérbe, de mindig megújulva és újrafogalmazva, s egyúttal a konkurens irányzat bizonyos elemeit is magába építve. Mindezt leegyszerűsítve a hagyományos institucionalizmus, behavioralizmus és neoinstitucionalizmus korszakváltásaként fogalmazhatjuk meg.[13]

Közpolitika

A hatvanas évektől kezdve egyre markánsabban jelentkezik a közpolitikai (*public policy*) irányzat a politikatudományon belül, s ezzel egyidejűleg terjednek a szakpolitikai kutatások (*policy sciences*) a politikatudomány és az egyéb társadalomtudományok határterületein. A közpolitika mára már a politikatudomány egyik fő területévé vált. Ennek következtében egyre elfogadottabbá válik a *polity-politics-policy* hármassága is a politikatudományban, ami egyúttal három eltérő megközelítést is tükröz.

Polity, politics, policy

Polity és történettudomány

A *polity* a politikai intézményrendszer egészét jelenti, s az erre fókuszáló institucionalista irányzatok főleg a jogtudomány és a történettudomány felé tájékozódnak. Különösen a norvég Stein Rokkan és követői kapcsán szokták emlegetni a „történelem számít" (*history matters*) elvét.

Politics és politikai szociológia

A *politics* mint a politika folyamata, a politikai cselekvés és magatartás színtere viszont a politikai kultúra és értékek irányában történt nyitást jelent a politikatudományban, többnyire erősen formalizált, matematikai módszertani elkötelezettséggel és a politikai szociológia irányába való tájékozódással.

Policy és alkalmazott tudományok

Végül a *public policy* különböző területeit, a szakpolitikákat elemző politikatudomány a „közpolitikacsinálás" elméletével és gyakorlatával foglalkozik a döntéshozatal folyamatainak valamennyi szintjén, s ezzel az intézményi és szereplőorientált megközelítés – s egyben a teoretikus elemzés és az esettanulmányok (*case studies*) egyedi, empirikus világának – sajátos egységét valósítja meg. Ez a megközelítés – a témától függően – feltételezi a gazdaságtudományi és egyéb alkalmazott tudományi alapok ismeretét.

Nemzetközi kapcsolatok és linkage politics

Nemzetközi viszonyok elmélete

Az utóbbi évtizedekben tehát kialakult a politikatudomány belső tagoltsága és fejlődésének három fő iránya, melyekhez negyedikként

[13] A politikatudomány nagy témáit legjobban a Goodin és Klingemann (1998) által szerkesztett, több kiadásban megjelent 'A New Handbook of Political Science' című könyv tekinti át; ez a kötet tartalmazza Almond rövid összefoglalóját is a politikatudomány történetéről.

feltétlenül hozzá kell adni a nemzetközi viszonyok – avagy a világrendszer – elméletét.

Linkage politics

Nem pusztán az a kérdés, hogy formailag a nemzetközi viszonyok elmélete a politikatudományhoz tartozik-e vagy (részben) önálló tudományként kívülről kapcsolódik hozzá, hanem az a fő tartalmi kérdés, hogy miként befolyásolja a külső fejlődés a belsőt és viszont. Az erről szóló *linkage politics* egyenesen döntő fontosságúvá vált a globalizáció korában.

Összehasonlító politikatudomány

Blondel: összehasonlító politikatudomány

Az intézményközpontú, *polity*-jellegű elemzések a politikatudomány hagyományos területei és mindmáig talán legbefolyásosabb kutatási témái. A második világháború utáni új helyzetben az államberendezkedés komparatív kutatásának alapjait Jean Blondel rakta le, aki aktívan részt vett az ECPR megalapításában is. Blondel francia politológus létére többnyire angolul publikált, amint azt első összegező műve és legutóbbi nagy összefoglalása is mutatja.[14]

Duverger: pártkutatás

A pártokról szóló kutatás második világháború utáni nagy európai klasszikusa Maurice Duverger, akinek sokat idézet alapműve 1951-ben jelent meg először franciául.[15] Duverger megkülönböztetése a tömegpártok és a káderpártok között, illetve az a „szociológiai törvénye", hogy a többségi választási rendszer kétpártrendszert alakít ki, tartós hivatkozási alappá vált a pártkutatásban.

Sartori: a pártrendszerek típusai

Ennek fővonalát Giovanni Sartori vitte tovább a pártok és pártrendszerek tipológiájával.[16] Sartori hétféle pártrendszert különböztetett meg, s erre alapozva jellemezte a mérsékelt és a polarizált pluralizmus sokat idézett típusait is.

Lipset: a politika társadalmi-gazdasági alapjai…

A nyugati politikai rendszerek társadalmi bázisát, a demokráciák társadalmi-gazdasági megalapozottságát S.M. Lipset vette először beható vizsgálat alá. Political Man című könyve (1959) valószínűleg nemcsak az egyik legnagyobb hatású, hanem a legtöbbször megjelentetett mű is a modern politikatudományban.[17] Lipset jellegzetesen determinisztikus álláspontja – amely a politikát és annak sajátos rendszereit a társadalmi-gazdasági alapokból vezeti le – nagyon nagy befolyást gyakorolt a politikatudomány egész fejlődésére.

…és a demokrácia

Lipset koncepcióját néhányan még Marxénál is „marxistábbnak"

[14] A mûvek címe: An Introduction Comparative Government (1969) illetve Comparative Government (1990).
[15] Angolul 1955-ben adták ki elõször Political Parties címmel.
[16] Ismert mûve a Parties and Party Systems (1976).
[17] Magyar nyelven 1995-ben jelent meg, Homo Politicus címmel.

tartják és bírálják erőteljes determinizmusát. Különösen erősen vetődött fel ez a vita a demokráciához szükséges társadalmi-gazdasági fejlettség tekintetében, mivel Lipset a még kilencvenes években is azt hangsúlyozta, hogy a demokratikus fejlődés konszolidációjának megvannak a minimális – egy főre eső GDP-ben is megadható – társadalmi feltételei.

gazdasági feltételei

A társadalmi konfliktusok politikai összeütközéssé alakulása kérdésében Lipset szorosan együttműködött Stein Rokkannal. Általában Rokkant tartják a második világháború utáni önálló nyugat-európai politikatudomány megalapítójának és az első évtizedek nagy szervező egyéniségének. Rokkan az egész európai politikai és társadalmi fejlődés alapkérdéseit és főbb regionális alaptípusait igyekezett megfogalmazni, s ezzel munkássága az egész európai politikatudományban megkerülhetetlenné vált.

Rokkan és az európai társadalom-fejlődés

A híres Lipset-Rokkan tézis[18], ami a társadalmi törésvonalakról, illetve az azok mentén az érett ipari társadalomban létrejött pártrendszerek befagyásáról, azaz az őket létrehozó tényezők megszűnése utáni tartós fennmaradásáról szól, azóta is viták tárgya és alapvetően befolyásolja nemzedékek politikatudományi felfogását.

Lipset-Rokkan hipotézis: pártrendszerek befagyása

Modernizáció, átmenetek és demokráciaelméletek

A politikai fejlődés fogalmát az összehasonlító politikaelmélet keretében először Lucian Pye munkája exponálta erőteljesen, ám azt az iskola legfontosabb képviselője, Samuel Huntington állította az érdeklődés középpontjába.[19] Huntington bevezette a politikai modernizáció és a modernizáló elit fogalmát is és mindenekelőtt az érdekelte, hogy mitől és miképpen változnak a politikai intézmények.

Pye és Huntington: politikai fejlődés, modernizáció...

Huntington ezt a problematikát nemcsak a fejlett demokráciákban vizsgálta. Éppen ellenkezőleg, főleg a dinamikusan átalakuló harmadik világot, valamint az államszocialista országokat kutatta. Huntington bizonyos értelemben közös nevezőre hozta a különböző politikai rendszereket: szerinte ezeknek a társadalmaknak – berendezkedéstől függetlenül – folytonosan szembe kell nézniük a politikai modernizáció kihívásával.

...és modernizációs kihívás

A politikai fejlődés problematikáját tanulmányozta a spanyol háttérrel induló és a latin-amerikai demokratizálás felé forduló amerikai politológus, Juan Linz is. Ennek megfelelően Linzet először a demokratikus rendszerek összeomlásának, majd a demokratikus

Linz és a demokratikus átmenetek

[18] A tézist a Party Systems and Voter Alignments (1976) címû munkájukban fogalmazták meg.
[19] Pye vonatkozó mûve Aspects of Political Development (1966), míg Huntingtoné Political Order in Changing Societies címmel jelent meg.

átmenetnek és konszolidációnak a kérdései érdekelték.[20]

Dahl és Lijphart: demokráciaelméletek

Mivel Linz ezt a problematikát a politikai rendszerek fejlődésének általános keretei közé helyezte, munkásságát már itt is meg kellett említenünk csakúgy, mint az egész politikatudománynak a demokráciaelmélet felőli megalapozásában elsőrendű szerepet játszó Robert Dahl és Arend Lijphart korai munkásságát.[21]

Politikai intézmények és intézményrendszerek

Von Beyme a német parlamentről

Az institucionalista megközelítés számos kiváló munkát eredményezett Európában is, hiszen gyakorlatilag minden országban elkészült az intézmények monografikus feldolgozása. A könyvtárnyi irodalomból talán kiemelhető a német politikatudomány vezető alakja, Klaus von Beyme Bundestagról szóló munkája, mely komoly nemzetközi hatást gyakorolt.[22]

Európai összegzések: Mény, Lane és Ersson

Általában véve azonban minden nyugat-európai országról megszülettek az intézményrendszert leíró átfogó elemzések, melyek a Longman kiadó gondozásában sorozatban is megjelentek. Az összegezés megtörtént a nagyobb európai országok politikatudományában is, mint például Franciaországban Yves Mény művében.[23] A legsikeresebb és legismertebb (nyugat-)európai áttekintésnek mégis Jan-Erik Lane és Svante Ersson munkája tekinthető, mely számos kiadást ért meg, s melyet a szerzők később egész Európára vonatkozóan átdolgoztak.[24]

Európai polity elemzése

Az intézményrendszer dinamikájáról szóló szinte már áttekinthetetlenné növekedett európai termést egy olyan megközelítés megemlítésével zárhatnánk, amelyben már kikristályosodott formában jelentkezik az a törekvés, hogy ne egyes országokat hasonlítsanak össze. A vonatkozó sokszerzős mű az európai politika egészét tekinti át az egyes intézmények tükrében.[25]

Wallerstein: világrendszer elmélet

Az institucionalista elméletek kapcsán kell szólni a nemzetközi viszonyok elméletéről is, ami – jogosan – a politikatudomány szerves részének szokás tekinteni. A bevezetés terjedelmi korlátjai miatt azonban csak azt említeném meg, hogy Immanuel Wallerstein világrendszer-elmélete döntő befolyással volt az egész politikatudomány fejlődésére.

[20] Ezeket a demokratizálás kapcsán egy másik fejezetben tárgyaljuk.
[21] Dahl ide tartozó mûve a Who Governs? (1961), míg Lijpharté a Democracy in Pluralist Societies (1977).
[22] Címe: The Legislator: German Parliament as a Centre of Political Decision-making (1998).
[23] Mény Politique comparée: Les démocraties (1988) címet viselõ munkája angolul is megjelent: Government and Politics in Western Europe (1990).
[24] Az eredeti mû címe Politics and Society in Western Europe (1987), az egész Európáról szólóé European Politics (1996).
[25] Budge et al. munkájának címe: The Politics of the New Europe: Atlantic to Urals (1997).

Az angolszász intézményrendszerek vizsgálatától...

A második világháborút követő összehasonlító politikaelmélet két szempontból is korlátozott volt: hagyományosan csak az angolszász országokra terjedt ki és a vizsgálódások azok intézményrendszerére korlátozódtak. Így az angol parlamentarizmus és az amerikai elnöki rendszer állt a mindenkori összehasonlítás középpontjában és szerepelt annak modelljeként.

…Almond és Powell átfogó összehasonlító kutatásáig

Időközben azonban az összehasonlítások területileg mindjobban kiterjedtek, ami különösen az 1954-ben az Egyesült Államokban létrehozott The Committee on Comparative Politics tevékenységének volt köszönhető. Az összehasonlító politikával foglalkozó bizottság támogatásával a hatvanas években már sorra jelentek meg a munkák a harmadik világ politikai rendszereiről komparatív megközelítésben, de a hetvenes évektől a „komparatív kommunizmus" elkülönült diszciplínája révén az államszocialista országok is beható komparatív vizsgálat tárgyává váltak. A kezdeti erőfeszítések összefoglalása Almond és Powell ismert munkája.[26]

Az institucionalizmus hiányosságai

A földrajzi korlátozottság feloldásánál nehezebben változott az institucionalista nézőpont. A második világháború után azonban egyre többen érezték úgy, hogy a „*comparative government*" beállítottságú kutatás nem képes megválaszolni a világháború és az európai politikai rendszerek csődjének az okait.

Választói magatartás és politikai kultúra

Választói magatartás-kutatások

Az Egyesült Államokban azonban a politikai viselkedés tanulmányozásának is komoly tradíciója volt, főleg a választási viselkedés tekintetében. Ennek tanulmányozásában alapvető fordulatot jelentett az, hogy Paul Lazarsfeld és csapata 1944-ben publikálta széleskörű empirikus felméréseken alapuló, az egyéni választói magatartás motivációról készült első jelentését. A politikai magatartás-kutatásnak ezt a választásokkal kapcsolatos vonulatát követte a Michigan University projektje is, melynek négy vezetője 1960-ban jelentette meg a választási kutatások elsőszámú alapművét.[27]

Almond-Verba: a politikai kultúra-kutatás megalapozása

A behaviorizmusból, a politikai viselkedés kvantitatív tanulmányozásából kinőtt politikai kultúra-centrikus kutatási vonal irányában az igazi áttörést az hozta meg, hogy az európai szociológia hatása és a társadalomtudományi „kutatási technológia" fejlődése alapján Almond és Verba 1963-ban közreadta a politikai kultúráról írott munkáját, mely valóságos paradigmaváltást jelentett a

[26] Címe: Comparative Politics (1966).
[27] A mû címe The American voter volt.

politikatudományban.[28] Ezzel egyrészt fordulat következett be az irányzat tudományos megalapozásában és a politikai kultúra-központú megközelítés versenyképessé tételében, másrészt nagy előrelépés történt annak belső fejlesztésében is, hiszen ennek a munkának komoly érdemei vannak az empirikus felmérésen alapuló elméleti általánosítás tekintetében is.

A politikai kultúra három alaptípusa

A mű három alapkategóriája mint a politikai kultúra három alaptípusa – parókiális, alattvalói, állampolgári (részvételi) – évtizedekre modellként szolgált a politikai kultúra elméleti és gyakorlati elemzéséhez, s maguk a szerzők is visszatértek rá 1980-ban, egy széleskörű nemzetközi vizsgálatok alapján megjelentetett újabb kiadványukban.[29] Hangsúlyozni szükséges, hogy Almond és Verba szerint a fenti alaptípusok még a fejlett társadalmakban is előfordulnak, de annak a demokratikus, résztvevői-állampolgári kultúrának a dominanciájával, amelyet a demokrácia-elmélet középpontjába helyeztek.

A politika struktúrájának, folyamatának és tartalmának ötvözése

Almond munkássága igen fontos összegező jellegénél fogva is, mivel későbbi – többnyire különböző szerzőtársakkal írt és újra kiadott – műveiben megpróbálja a két versengő megközelítést kibékíteni, sőt a mind erőteljesebben jelentkező *policy* aspektust is igyekszik integrálni. A politikatudomány szentháromságát a *system (structure), process and policy* fogalmakon keresztül ragadja meg, s ez a háromság adja újabb összehasonlító munkáinak belső tagolását. Almond később már magát a politikai kultúrát is ebben a hármas aspektusban elemzi, s ennek során tárgyalja a nemzeti identitást és a politikai rendszer legitimitását, a bizalom és együttműködés kérdését, valamint a jóléti társadalom *policy* prioritásait.

Inglehart: posztmateriális értékek

A politikai kultúra, politikai viselkedés és értékkövető magatartás témakörének kutatásában a következő nagy fordulatot Ronald Inglehart munkássága jelentette. Inglehart alapműve[30] paradigmaváltást hozott, mivel bevezette a posztmateriális értékek fogalmát és ezzel átfogó magyarázatot adott az új társadalmi mozgalmak hajóerőire valamint a posztindusztriális társadalmak szereplőinek politikai preferenciáira.

Nemzetközi empirikus vizsgálatok

Ezzel Inglehart kezdeményezője volt a World Value Surveys világra kitekintő érték-kutatásának, így későbbi munkájában[31] már negyvenhárom országnak, a világ népessége hetven százalékának

[28] A kötet The Civic Culture címmel jelent meg.
[29] Az újabb mű a The Civic Culture Revisited címet viselte.
[30] The Silent Revolution (1977).
[31] Modernization and Postmodernization (1997).

egységes empirikus vizsgálata alapján vonhatta le elméleti következtetéseit az értékek egyetemes átalakulásáról. Az egységes nemzetközi adatbázis mindinkább a *politics*-tipusú vizsgálatok alapkövetelményévé vált. Ennek jegyében jött létre a hetvenes években az Eurobarometer is, amit a kilencvenes évek elején kiterjesztettek Európa keleti felére is.

Institutionalizmus és behaviorizmus ötvözése

Neoinstitucionalizmus: megközelítések integrálása

Voltaképpen a harmadik irányzat, a *policy sciences*, a szakpolitikai kutatások előretörése volt az, ami érdemi hídveréshez vezetett az intézmény- és kultúra-központú irányzatok között, hiszen a *policy-making*, a „közpolitika-csinálás" éppen a kettő kölcsönhatására épített. Mindkét oldalról erőfeszítések történtek a meghatározás rugalmassá tételére, ami odáig jutott, hogy a neoinstitutionalizmus egyes iskolái szerint már szinte nincs is különbség az intézmény és a kultúra mint objektív és szubjektív között, mivel az intézményeket már nemcsak a rögzített, formális szabályok, hanem a viselkedés informális szabályai felől is értelmezik.

Putnam: civil társadalom és demokrácia

Nyilvánvaló, hogy a civil társadalomban, a politika mikro-szintjén az intézmények és a kulturális minták még egy szigorúbb megközelítés szerint is közel kerülnek egymáshoz, sőt átfedik egymást. Ezt mutatta be klasszikus érvénnyel Robert Putnam sokat idézett műve, mely a civil szervezeteket és a társadalmi kapcsolatok sűrűségén alapuló bizalmat állítja a modern demokrácia-elmélet fókuszába, de egyben visszaadja a történelem jelentőségét is azon észrevételével, miszerint a demokrácia konszolidációjában a civil társadalom évszázados tradíciói szintén döntő szerepet játszanak.[32]

Közpolitikai kutatások

Összehasonlító közpolitika: interdiszciplináris megközelítés

Időről időre meghirdetik a komparatív politika megújulását is, ahogy ez a Howard Wiarda által szerkesztett munka címében is tetten érhető.[33] Ez a kötet a radikális baloldali világrendszer-szemlélet befogadásával is fordulatot jelentett, ennél azonban számunkra fontosabb az összehasonlító közpolitikáról írott fejezete. A *policy*-orientált politikatudomány mint alkalmazott politológia – az egyes szakpolitikák integrálásán keresztül – interdiszciplináris megközelítést tesz szükségessé.

Castles: nemzetközi közpolitikai kutatások

A nyolcvanas években már állandó törekvés mutatkozott a komparatív közpolitika önálló diszciplína-jellegű kidolgozására, minek kapcsán mindenekelőtt Francis Castles mérvadó munkássága

[32] Putnam könyve Making Democracy Work (1993) címen jelent meg. A neoinstitucionalista iskolák vonatkozó erőfeszítéseit részletesen bemutatja a Goodin-Klingemann kötet (pp.145-151), összekötve ezeket Putnam népszerű koncepciójával is.

[33] A kötet címe: New Directions in Comparative Politics (1985).

említendő meg. Castles kutatásait jól példázza egy általa irányított széles ívű nemzetközi áttekintés.[34] Megállapítható, hogy Castles és mások kitartó erőfeszítéseinek következtében az összehasonlító közpolitikai tanulmányok bevett és nemzetközileg széles körben elfogadott – bár Közép-Európában még jórészt ismeretlen – politikatudományi stúdium lett.

Az amerikaitól eltérően az európai közpolitika kialakulását a marxizáló tradíciók erőteljes hatása jellemezte. A modern szociológia és politikatudomány integrációja a jóléti állam funkcióinak kritikai feldolgozásával ment végbe. Az ipari illetve a posztindusztriális társadalmak konfliktusainak elemzésében Ralf Dahrendorf alkotott klasszikus műveket, aki munkásságában – úgy is mint a London School of Economics and Political Science rektora – egyesítette a német és az angolszász vonalat.

Európai közpolitika: marxizáló tradíciók - Dahrendorf

A következő generáció markáns egyénisége Claus Offe, aki a nyolcvanas évek óta paradigma-teremtő módon elemzi a jóléti társadalmak belső politikai feszültségeit és adja meg a modern kapitalizmus kritikáját. Egyik gyűjteményes kötetének[35] megjelentetése voltaképpen a német kritikai társadalomtudomány áttörését is jelentette az angolszász dominanciájú nemzetközi politológiában. A jóléti államok kérdése az egész nemzetközi politikatudományban centrálissá vált. Ennek elemzésében leginkább skandináv szerzők – köztük Gøsta Esping-Andersen[36] – jeleskedtek, akik többnyire angolul publikáltak, közvetlenül is nagy hatást gyakorolva ezzel az egész problematika tárgyalására.

Offe és a skandinávok: modern kapitalizmus, jóléti államok

Az amerikai közpolitika legjelesebb művelőjének manapság B. Guy Peters tekinthető, aki számos monografikus munkájával járult hozzá a közpolitika-közigazgatás témakörének továbbviteléhez. Eredetileg 1982-ben kiadott és azóta sok kiadást megért alapműve jó áttekintést ad az amerikai közpolitika egész területéről és az amerikai közpolitika-csinálás sajátos világáról.[37]

Peters: amerikai közpolitika és közigazgatás

A legismertebb, több tucat könyvet publikáló közpolitikai szerző Richard Rose, akinek kutatásai – a jóléti állam funkcióitól a minisztériumok működéséig – széles területet fognak át. Nagyívű munkásságából kiemelendő az a nagyközönségnek szánt munkája, amely áttekinti az állam közpolitikai funkcióit az egységesülő Európában, valamint az a szerzőtársakkal készített, számos országra

Rose: állami közpolitika és posztkommunista politikai kultúra

[34] Az ebből született szerkesztett mű címe: The Comparative History of Public Policy (1989).
[35] Disorganised Capitalism (1985).
[36] A dán szerző legismertebb munkája a The Three Worlds of Welfare Capitalism (1990) címet viseli.
[37] Peters kötetének címe: American Public Policy (1982).

kiterjedő közvélemény-kutatásokon alapuló összefoglaló monográfiája, amelynek témája a demokratikus politikai kultúra kialakulása a posztkommunista társadalmakban.[38]

Wallace és az EU közpolitikája

Az európai integráció kutatása különösen a közpolitika területén adott új lendületet a nemzetközi – nemcsak európai – politikatudománynak. Az EU közpolitikája mára önálló diszciplínává szerveződött és kurzusok százain tanítják a diákoknak. A diszciplína egyik vezető egyénisége Helen Wallace, akinek az Unió közpolitikájának alakításáról megjelent szerkesztett gyűjteményes kötete valószínűleg a leggyakrabban kiadott és legtöbbek által forgatott kézikönyv is egyben.[39]

Hix és Scharpf az EU intézményeinek működéséről

Százával jelentek meg munkák az EU intézményeinek működéséről is, közülük kiemelendő Simon Hix új keletű munkája[40], melynek sajátossága, hogy a nemzeti politikai rendszerek és azok szereplői is az EU keretébe illesztve, az EU nézőpontján keresztül jelennek meg. Végül ki kell emelni azt is, hogy a német szakirodalom szintén jelentős súllyal vesz részt az EU közpolitika feltárásában. Ezt leginkább a műfaj klasszikusának, Fritz Scharpfnak a munkássága reprezentálja. Scharpf napjaink alkalmazott politikatudományának talán legjelesebb képviselőjeként az egymást követő német kormányok vezető EU tanácsadója, s elméleti munkássága – amint azt legutóbbi könyvéből[41] is láthatjuk – nagymértékben befolyásolja az Unió intézményrendszerének működtetését és reformját.

Ajánlott kérdések:
Mit jelent a polity, politics és policy fogalma?
Miben különbözik az institutionalista és behaviorista megközelítés, s kik voltak a két iskola jelesebb képviselői?
Mi a közpolitika és kik a legnevesebb kutatói?
Melyek voltak a fő paradigmaváltások a második világháború utáni politikatudományban?

Ajánlott irodalom:
Almond, Gabriel - G. Bingham Powell (1966/1978): Comparative Politics: A Developmental Approach, Boston, Little Brown and Company
Almond, Gabriel - Sidney Verba (eds.) (1980/1989): The Civic Culture Revisited, London, Sage
Blondel, Jean (1990): Comparative Government: An Introduction. New York – London, Philip Allan
Castles, Francis (1989): The Comparative History of Public Policy. Cambridge, Polity Press

[38] A mûvek eredeti címe: What is Europe (1996) illetve Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies (1998).
[39] A kötetet Policy-Making in the Europan Union (1977/1999) címmel adták ki.
[40] The Political System of the European Union (1999).
[41] Governing Europe: Effective and Democratic? (1999).

Dahl, Robert (1971): Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven – London. Yale University Press
Goodin, Robert - Hans-Dieter Klingemann (eds.) (1998): A New Handbook of Political Science, Oxford: Oxford University Press
Lijphart, Arend (1977): Democracy in Plural Societies. New Haven – London, Yale University Press
Sartori, Giovanni (1976): Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge University Press
Wallace, Helen - William Wallace (eds.) (1999): Policy-Making in the European Union. Oxford, Oxford University Press
Wiarda, Howard (ed.) (1985): New Directions in Comparative Politics. Boulder – London, Westminster Press

5. Törésvonal-elméletek

Pál Monika – Gallai Sándor [42]

A törésvonal fogalma

Törésvonal: társadalmi tagoltság intézményesült politikai megjelenése

Miért éppen azok a politikai konfliktusok és azok a konfliktusokat „kihordó" pártok jelentek meg a XIX-XX. századi politikai életben, amelyek megjelentek, s van-e ebben valamiféle törvényszerűség? – ez a kérdés vezetett el a politikatudományban a társadalmi törésvonalak (*cleavages*) vizsgálatához. A szakirodalomban nem vitatott, hogy a törésvonalak kutatása a politológia szerves és fontos része. Arról azonban megoszlanak a vélemények, hogy mit is jelent maga a vizsgált fogalom. A szerzők egyetértenek abban, hogy a törésvonal több mint társadalmi megosztottság, mivel ezen megosztottság intézményesült politikai megjelenését jelenti.

Kriesi: strukturális, kulturális és politikai aspektus

Hanspeter Kriesi szerint a törésvonalaknak strukturális alapjuk van, hiszen különböző társadalmi csoportokat osztanak meg. Másrészt, a törésvonalak a kollektív identitás (protestáns, katolikus, munkás, munkavállaló, stb.) tudatos felvállalását és az ennek alapján történő cselekvést is magában foglalják. Harmadrészt, a törésvonalaknak koherens intézményes megjelenésük van, s enélkül csupán a társadalomban kiforratlanul és fragmentáltan meglévő hiteket, értékeket és tapasztalatokat jelentenék. Kriesi szerint tehát, a törésvonal-elméleteknek három aspektusa van: strukturális, kulturális és politikai.

Bartolini-Mair: politikailag releváns csoporttagolódás

Douglas W. Rae és Michael Taylor a törésvonalak alábbi definícióját adják: „A törésvonalak azok a feltételek, amelyek egy közösséget vagy alközösséget egyénekre vagy csoportokra osztanak; továbbá a releváns törésvonalak azok, amelyek az egyéneket olyan csoportokba szervezik, amelyek bizonyos időpontban és helyen fontos politikai különbségekkel rendelkeznek." Stefano Bartolini és Peter Mair definíciója szerint a törésvonalak a társadalom olyan politikailag releváns csoporttagolódását képezik, amelyben a csoportkonfliktusok a szocio-kulturális csoportok, szervezetek, valamint ideológiák és/vagy kollektív identitástudatok szintjén egyaránt megjelennek.

[42] **Pál Monika** (palmoni@westel900.net) politológus és **Gallai Sándor** (sandor.gallai@bkae.hu) BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

A társadalmi törésvonalak világos jegyek alapján különítik el a társadalom különböző csoportjait. Ezek a jegyek lehetnek az osztályhelyzettel, vallási, etnikai, nyelvi, szexuális, kor szerinti hovatartozással kapcsolatosak, és nemcsak szociológiai különbségeket jelentenek, hanem azok politikai megjelenését is tükrözik. A törésvonalak politikai fontossága abban mutatkozik meg, hogy mennyiben képesek választ adni a politikai vonzódások, pártpreferenciák okaira, illetve képesek-e megmagyarázni a pártok mobilizációs lehetőségeit, technikáit és azok eredményességét.

Szociológiai különbségek politikai megjelenése

A törésvonalak azonban nem egyszerűen a társadalmi megosztottság és különbözőség pártok és érdekszervezeti csoportok általi leképeződése. A pártok nemcsak megjelenítői, hanem maguk is alakítói, formálói a törésvonalaknak, hiszen funkciójuk a társadalom és a kormányzat szférája közötti közvetítés, a társadalmi-kulturális konfliktusok és értékkülönbségek lefordítása politikai ügyekké (*cleavage translation*). Világos, hogy a pártok szelektálnak az „ügyek" között, s különbözőképpen jelenítik meg azokat, amelyeket képviselendőnek tartanak. A pártok közötti törésvonalak tehát nem feltétlenül tükröznek minden, a társadalomban egyértelműen vagy látensen meglévő egyéni és csoportérdeket.

A pártok mint a törésvonalak leképezői és alakítói

A klasszikus törésvonal-elmélet

Az amerikai Martin Lipset és a norvég Stein Rokkan által elsőként megfogalmazott átfogó törésvonal-elmélet hosszú távon, történelmi kontextusában vizsgálta a társadalmi törésvonalak kialakulását, továbbélését, és pártpolitikai hatását. A szerzőpáros 1967-ben napvilágot látott tanulmánya a szakirodalom iránytűje lett, és mindmáig számos vita alapjául szolgál.

Rokkan és Lipset törésvonal-elmélete:...

A szerzők szerint Nyugat-Európában négy klasszikus törésvonal jött létre, melyek keletkezése a reformáció vallási megosztottságot szülő kora utánra, a XVIII. századi nemzeti (polgári) forradalmak és a XIX. századi ipari (gazdasági) forradalom idejére tehetők. A Lipset–Rokkan-féle klasszikus törésvonalak a következők: 1. vallási törésvonal (állam-egyház); 2. város-vidék (ipar-mezőgazdaság) ellentéte; 3. kulturális törésvonal (domináns kultúra-kisebbségi/periferikus kultúra); 4. tőke-munka ellentéte. Míg a vallási és a kulturális törésvonal a nemzetépítés politikai folyamatához, a politikai modernizációhoz kötődött, addig a

...négy klasszikus törésvonal

város-vidék ellentét és az osztályok közötti törésvonal az iparosodás hatására jelent meg.

A nemzetépítéshez kötődő két törésvonal a XVIII. századi Franciaországban kezdődött nemzeti, demokratikus forradalmak nyomán jött létre. A kulturális törésvonal a központi, nemzetépítő kultúra illetve az ennek ellenálló, a nemzetépítés tekintetében periférián élő, etnikailag, nyelvileg és/vagy vallásilag alávetett népesség kultúrája között fennálló ellentétet jelentette. A vallási törésvonal a központosító, egységesítő, mozgósító nemzetállam és az akkoriban történelmi jogosítványokkal rendelkező (állam)egyház között húzódott. (Állam és egyház szembenállása olyan kérdéseket érintett, mint az adószedés vagy az oktatás monopóliuma, az anyakönyvezés joga stb.. Mindazonáltal az egyház gazdasági hatalmának visszaszorítását célzó küzdelem a szekularizáció során ideológiai-kulturális színezetet is kapott.)

Nemzeti forradalmak eredményeként: többségi vs. kisebbségi kultúra; állam vs. egyház

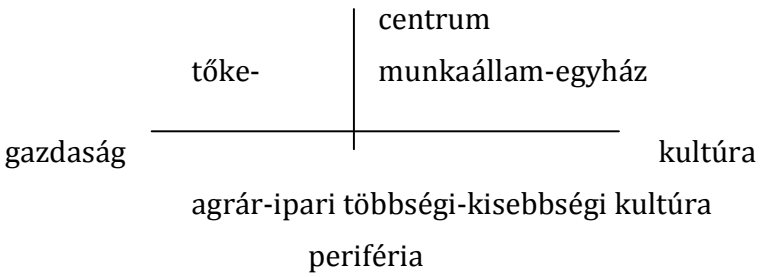
A másik két klasszikus törésvonalat az Egyesült Királyságban a XVIII-XIX. század fordulóján kezdődött ipari-gazdasági forradalom termelte ki. Az iparosodó városok és a mezőgazdasági jellegű vidék ellentéte a földbirtokos és a felemelkedő ipari-vállalkozói réteg közötti konfliktust jelenítette meg, míg az ipari forradalom kapcsán jelentkező másik törésvonal – a tőke-munka ellentét alapját a tőkések és a bérmunkások közötti érdekkonfliktus szolgáltatta.

Ipari forradalom következtében: város vs. vidék; tőke vs. munka

Lipset és Rokkan modelljében a klasszikus törésvonalak egy olyan koordináta rendszerbe illeszthetők (ld. 1. ábra), amelynek vertikális tengelye a centrum és periféria alkotta területi dimenzió, míg horizontális tengelye a gazdaság és kultúra által megjelenített funkcionális dimenzió.

Területi és funkcionális dimenzió:...

1. ábra: *A klasszikus törésvonalak területi és funkcionális dimenziója*



...centrum és periféria...

A területi tengely egyik végén a földrajzi értelemben perifériális régiókat, a vallási és nyelvi kisebbségeket, a kultúrájukban fenyegetett csoportokat találjuk, melyek reakciói elsődlegesen helyi jellegűek és a nemzetállam építése, a domináns nemzeti elit sztenderdizáló, illetve a bürokrácia centralizáló törekvései ellen irányulnak. Ezek a rendszeren belül jelentkező konfliktusoknak tekinthetők. A tengely másik végpontjában a földrajzi-adminisztratív centrum áll. Az ezen a ponton megjelenő konfliktusok középpontjában a rendszer egésze feletti uralom, továbbá a rendszer felépítését, céljait, és a politikai lehetőségeket érintő kérdések állnak. Az ilyen típusú konfliktusok sokszor csupán a versengő elitek közötti, a központi hatalom megszerzéséért folytatott hatalmi harcot jelentenek, mindazonáltal gyakorta magukon viselnek olyan mélyebbről fakadó különbségeket is, amelyek a nemzetépítésről, a belpolitikai prioritásokról vagy a külügyi stratégiáról vallott eltérő nézetekből erednek.

...gazdaság és kultúra

A horizontális tengely mentén elhelyezhető funkcionális konfliktusok kettészelik a területi tengelyt. Ez azt szimbolizálja, hogy a más területen lakó, de hasonló anyagi helyzetben lévő, avagy hasonló érdeklődésű egyének között olyan kapcsolat, szövetség jön létre, amely aláássa a helyi közösségben jellemző szolidaritást. A funkcionális tengely egyik végén a gazdaság szféráját találjuk, benne a források, termékek és jövedelmek rövid és hosszú távú elosztása körüli azon konfliktusokkal, amelyek eredője a tőkések és munkások, a termelők és vásárlók, a tulajdonosok és bérlők, a kölcsönt nyújtók és felvevők, valamint az adófizetők és az állami juttatások haszonélvezői közötti ellentétekben keresendő. A tengely másik végén a kultúra szférája található, olyan kulturális-ideológiai típusú ellentétekkel, amelyek a nemzet- és/vagy államépítés révén kerültek a politikai viták középpontjába.

A törésvonal-elmélet politikatudományi alkalmazása:...

Annak ellenére, hogy nehéz a tiszta konfliktus-típusokra példát találni, ez a modell hasznos értelmezési keretet kínál a modern társadalmak politikai tagolódásának megértéséhez. Lipset és Rokkan eredendően szociológiai természetű kutatása azáltal vált valódi politikatudományi kutatássá, hogy törésvonal-elméletükre támaszkodva igyekeztek magyarázatot adni a politikai pártok és pártrendszerek fejlődésében megmutatkozó hasonlóságokra, illetve különbözőségekre.

...törésvonalak és pártrendszerek összefüggése

Lipset és Rokkan szerint az egyes törésvonalak megléte, eltérő jelentősége és megjelenési formája meghatározó jelentőséggel bírt a nyugat-európai pártok és pártrendszerek egyes

típusainak kialakulását illetően. A törésvonalak leképeződése a pártok és pártrendszerek szintjén mindazonáltal nem jelent automatizmust. A nemzeti variációkat mutató intézményi struktúrák, a választási megfontolások, a politikai szövetségkötések jövedelmezősége, illetve a fragmentáltság „politikai ára" mind hatással vannak a törésvonalak kialakulására és politikai leképeződésük esélyeire. Ezek a tényezők erősen függnek a pártok magatartásától, attól, hogy mely társadalmi csoportok képviseletét tartják fontosnak és/vagy kifizetődőnek, ily módon a törésvonalak és pártrendszerek közötti összefüggés egyfajta kölcsönhatáson alapul.

Ugyanakkor a társadalmi konfliktusok pártrendszerekben történő leképeződésére hatással lévő pártok stratégiája jelentősen függ olyan külső tényezőktől, mint a politikai szervezkedés és véleménynyilvánítás szabadsága, a politikai alternatívák megjelenésének lehetősége. Éppen ezért, Lipset és Rokkan modelljében fontos helyet kap a politikai elnyomás mértéke, illetve az ellenvélemények kifejezésének és az érdekképviseleti szervezetek alapításának lehetősége (szólás-, sajtó-, gyülekezési- és egyesülési szabadság). Ezzel kapcsolatban négy tényezőt vizsgáltak a szerzők.

A politikai alternatívák megjelenése négy tényező függvénye:...

Az első a döntéshozatali tradíció, ami megmutatja, hogy az adott politikai rendszerben jellemzően miként viszonyultak a különböző politikai szervezetekhez és a szólásszabadság kérdéséhez, s hogy a kormányzat az ellenzékkel szemben autokratikusan szokott-e fellépni avagy inkább a megegyezés, a kompromisszum lehetőségét kereste. A második tényező az ellenvélemények kifejezésre juttatásának és az ellenzék mobilizálásának lehetősége. Ezen témák vizsgálata alapján választ kaphatunk azokra a kérdésekre, hogy létezett-e érdekképviselet; a képviselők megközelíthetőek voltak-e; kik és hogyan választották őket; szükség volt-e demonstrációkra, esetleg erőszakos eszközökre az ellenvélemények érvényre juttatásához, avagy azok választások és legitim képviselet útján is megjeleníthetőek voltak.

...döntéshozatali tradíció és ellenzéki szabadság...

A harmadik tényező a politikai szövetségkötések lehetősége és kifizetődősége. Ennek vizsgálatából kiderül, hogy a már meglévő politikai mozgalmak mennyire voltak nyitottak támogatói bázisuk szélesítésére, illetve az újak mennyire voltak sikeresek önálló képviseletük kivívásában. A negyedik – egyben utolsó – tényező a többségi uralmi rendszer a maga előnyeivel és korlátaival együtt. Ennek kapcsán az vizsgálandó, hogy milyen összefogás révén jöhet létre többségi uralom, s

...szövetségkötések és többségi rendszer

milyen hatással lehet az ilyen uralom az intézményrendszerre és a közjavak elosztására.

A politikai tényezővé válás négy küszöbe: legitimáció, inkorporáció, képviselet, többségi uralom

Ezen tényezők vizsgálata során a szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy minden pártnak, mozgalomnak négy küszöböt kell átlépnie ahhoz, hogy jelentős politikai tényezővé szereplővé válhasson. Az első a legitimációs küszöb, ami a kritikai-ellenzéki magatartás elfogadottságát jelzi. A második a befogadási (inkorporációs) küszöb, ami azt a mozzanatot jelöli, amikor az új mozgalom képviselői ellenfeleikkel azonos „politikai állampolgárságot" kapnak, azaz teljes jogú részeseivé lehetnek a képviselőválasztás folyamatának. A harmadik a képviseleti küszöb, amin átlépve az új mozgalmak önálló képviselethez juthatnak anélkül, hogy a már meglévő, nagyobb mozgalmakhoz csatlakoznának. A negyedik a többségi uralmi küszöb. Ha ezen a küszöbön átjut a választásokon győztes párt vagy pártszövetség, akkor képessé válik arra, hogy az egész politikai rendszer alapjait érintő változtatásokat eszközöljön.

A küszöbök és a pártrendszer összefüggései

A küszöbátlépés lehetőségét és korabeli politikai-adminisztratív korlátait vizsgáló szerzőpáros a pártok fejlődésére vonatkozólag három összefüggést tárt fel. Első megállapításuk szerint a pártok és pártrendszerek nemzeti variációi, a nemzeti modellek már a választójog kiterjesztése előtt kialakultak. A második összefüggés értelmében a magas képviseleti küszöb túlságosan nehéz feladat elé állította az újonnan létrejött politikai szervezeteket, s olyan erősen körülsáncolta, „bebetonozta" a küszöbön már átjutott pártokat, hogy azokat stabil helyzetükből kimozdítani még a választójogi formulák megváltoztatásával sem könnyen lehetett. A harmadik észrevétel szerint a képviseleti küszöb lejjebb szállítása, az arányos választási rendszer bevezetése jellemzően nem az új mozgalmak nyomására, hanem a hatalmon lévő csoportok közötti konfliktusok és törések eredményeként következett be, s elsődlegesen az ő továbbélésüket szolgálta. .

A pártrendszerek típusának meghatározó tényezői: a két forradalom időzítése és viszonya

Összességében Lipset és Rokkan szerint a modern nyugat-európai pártrendszerek egyes típusainak létrejötténél alapvetően a nemzeti és az ipari forradalom időzítése és egymáshoz való viszonya volt meghatározó. A különböző pártrendszerek kialakulása eredendően annak függvényében történt, hogy mennyire volt előrehaladott a nemzetépítés az ipari forradalom kezdetén, vagyis, hogy miként hatott egymásra a kulturális és a gazdasági célú politikai mobilizáció, s vajon létrehozott-e közös politikai mozgalmakat avagy

fenntartotta a meglévő megosztottságot. A szerzőpáros szerint a nyugati pártrendszerek a centrum-periféria, állam-egyház, mezőgazdaság-ipar törésvonalak mentén markánsan különböznek; a tőkés-munkás törésvonal ezzel szemben csökkenti a meglévő strukturális különbségeket, s inkább a konvergencia irányában hat.

A pártrendszerek befagyásának hipotézise

Lipset és Rokkan szerint a pártok és pártrendszerek alapvető típusai már az általános választójog elterjedése előtt kialakultak. Éppen ezért azt állították, hogy az 1920-as évekre kialakult törésvonalak és az azok mentén létrejött pártstruktúrák a későbbiekben – néhány markáns kivételtől eltekintve – már nem változtak. A pártok erős osztálykötődése és az életképes új alternatívák megjelenésének hiánya alapján az amerikai-norvég politológus-páros a pártrendszerek változatlanságát, „befagyását" prognosztizálta.

A törésvonal-elmélet revíziója

Megváltozott környezet:...

Míg az 1960-as években felállított „befagyási hipotézis" (*freezing hypothesis*) egyfajta állandóságot sugallt, a rákövetkező másfél évtized fejleményei (az 1968-as diákmegmozdulások, az újbaloldali mozgalmak megerősödése, az 1970-es évek világgazdasági problémái, a jóléti állam válsága és a neoliberális-neokonzervatív fordulat) egy új korszak kezdetét sejtették.

...lazuló pártkötődés, néppártok, új politikai erők

A pártpolitika jelenségeket vizsgálva három fontos változás következett be ebben az időszakban:

1. Az erős pártkötődés és osztályalapú szavazás lazulása, az elpártoló és ingadozó szavazók arányának növekedése, új típusú választói kötődések kialakulása.

2. A jelentős tagsággal bíró hagyományos tömegpártok (osztály- és rétegpártok) átalakulása kisebb létszámú, ám szavazataikat szélesebb rétegekből merítő néppártokká.

3. Új típusú pártok megjelenése Nyugat-Európában, köztük nacionalista és populista formációkkal (pl. Belgium, Franciaország, Olaszország, Svájc), neoliberális pártokkal (pl. skandináv országok) és zöldekkel (pl. Németország, Hollandia, Svájc).

A törésvonal-elmélet felülvizsgálata:...

A pártkötődés lazulása és az új politikai erők megjelenése a pártrendszerek befagyása helyett azok instabilitását állította a kutatások középpontjába. A választói magatartásban bekövetkezett változások és a pártrendszerekben mutatkozó átalakulások a törésvonal-elmélet tarthatóságának kérdését is

felvetették. A politológusok egyetértenek abban, hogy a pártválasztás és a választói magatartás jellegzetességeinek magyarázatához a klasszikus törésvonalak többé már nem elegendőek.

Mark N. Franklin és társai a törésvonalak magyarázó jellegének visszaszorulását érzékelték mind Nyugat-Európában, mind Észak-Amerikában, és úgy találták, hogy a társadalmi különbségek nem adnak választ az egyének szavazói viselkedésre. Vizsgálataik alapján leszögezték, hogy csökkent a társadalmi törésvonalak egyéni választásokat strukturáló jellege. Szerintük a tradicionális törésvonalak visszaszorulóban vannak, ám ennek oka nem újfajta törésvonalak megjelenésében, hanem a társadalmi konfliktusok sikeres feloldásában keresendő.

Franklin és társai – konfliktusok sikeres feloldása...

Ehhez képest más, a politika természetének átalakulását (*New Politics*) hangsúlyozó szerzők a klasszikus törésvonal-elmélet radikális átgondolását tartották szükségesnek. Ezen irányvonal kiindulópontját Daniel Bell 1973-as műve jelentette, amelyben a szerző a Lipset és Rokkan által hivatkozott két forradalomhoz képest egy harmadikról, a posztindusztriális forradalomról írt, és annak társadalmi törésvonalakat átalakító hatását elemezte. Bell és követői azt hangoztatták, hogy a posztindusztriális forradalom eredményeként egy olyan új, értékalapú törésvonal (*value cleavage*) jött létre, amely lényeges strukturáló hatással van a választói magatartásra.

...Bell – posztindusztriális forradalom és értékalapú törésvonal...

Ronald Inglehart „csendes forradalomról" (*The Silent Revolution*) írt, azóta klasszikussá vált műve a nem-anyagi (posztmateriális) értékek által tagolt, fejlett ipari társadalmak leírásában hozott újat. Inglehart szerint a háború élményének hiánya és a gazdaság prosperitása következtében az egyének által fontosnak tartott értékek hierarchiája alapvetően megváltozott. Úgy vélte, hogy mivel nagy tömegek számára biztosított a maslow-i értékhierarchia fizikai és gazdasági dimenziója (a biztonság és az anyagi jólét), ezért az iparilag fejlett országokban másfajta szükségletek kerülnek előtérbe. Ebből a feltevésből kiindulva Inglehart a nem-anyagi (posztmateriális) értékek törésvonal-képző erejét írta le. Szerinte a fiatalabb generáció tagjai nem szüleik materiális (jólét- és biztonság-centrikus) értékrendjét követik: számukra az önkiteljesítés és az alternatív életformák (*new lifestyles*) értékei (környezetvédelem, pacifizmus, szexuális egyenjogúság, emberi jogok, fogyasztóvédelem) válnak irányadóvá.

...Inglehart – csendes forradalom és materiális-posztmateriális törésvonal

Ezzel szemben Bartolini és Mair – egy évszázad választásait

Bartolini és Mair – régi

átfogó kutatása alapján – nem arra helyezte a hangsúlyt, hogy a régi társadalmi rendet felváltotta egy újabb, s nem is arra, hogy a politikai mobilizáció egyik logikáját (szerkezeti, osztályalapú, vagy társadalom ipari jellegéből adódó) immáron egy másik (kulturális, értékalapú, vagy a kockázati társadalomból[43] fakadó) helyettesíti. Szerintük a törésvonal-elmélet továbbra is időszerű, hiszen a nemzeti és ipari forradalmak nyomán fennmaradt törésvonalak párhuzamosan léteznek a posztindusztriális és posztmodern társadalmak szerkezeti és kulturális sajátosságaival.

és új sajátosságok együttélése

Törésvonalak és társadalmi stabilitás

A törésvonalak vizsgálatának egy másik aspektusa a demokrácia intézményi stabilitásával kapcsolatos összefüggéseket igyekszik feltárni. Ennek jegyében arra a kérdésre keressük a választ, hogy létezik-e kapcsolat a törésvonalak jellege, összetettsége, illetve a demokrácia stabilitása között. Kérdés, hogy vajon az erősen tagolt társadalmak instabilabbak-e, mint a homogének? Nyugat-Európa háború utáni fejlődését tekintve egyértelműen megállapítható, hogy a demokratikus intézményrendszer stabilitása nemcsak a homogén társadalmakra jellemző. A törésvonalaktól szabdalt társadalom magában hordja ugyan a konfliktusok lehetőségét, de nem feltétlenül terhelt súlyos politikai konfrontációkkal.

Törésvonalak és intézményi stabilitás összefüggései

Miért van az, hogy míg egyes heterogén társadalmak konfliktusoktól terhesek, addig mások a törésvonalak megléte ellenére is mentesek a súlyos politikai ellentétektől? A kérdés megválaszolásához elengedhetetlen az adott társadalomban jelenlévő törésvonalak jellegének és egymáshoz való viszonyának vizsgálata. Utóbbi szempontból a törésvonalak egymást erősítő (*reinforcing*) vagy egymást keresztező (*cross-cutting*) természetűek lehetnek. A törésvonalak ezen jellegzetessége sajátos jegyként árulkodik az adott társadalom politikai megosztottságát illetően.

Egymást erősítő és keresztező törésvonalak

Az egymást metsző társadalmi törésvonalak nem kedveznek az átjárhatatlan, mereven szétválasztott blokkok kialakulásának, ezért általában mérséklik, oldják a politika konfliktusos jellegét. Az egymást erősítő törésvonalak ugyanakkor nehezen áthidalható, gyakran antagonisztikusan egymásnak feszülő csoportok képződéséhez vezetnek. Az oszlopokként szétváló és

Konfliktusok oldása és oszloposodás

[43] A „kockázati társadalom" kifejezés arra a XX. századi modernizáció és globalizáció által létrehozott, újfajta veszélyeknek és bizonytalanságoknak kitett társadalomra használják, amelyiknek biztonságát leginkább a környezetszennyezés, a globális felmelegedés, vagy a nemzetközi bűnözés veszélyezteti.

megszilárduló társadalmi csoportok közötti átjárhatatlanság a képviselet és a politikai intézményrendszer szintjén egyaránt megmutatkozik (vö. *Verzuiling*[44]).

A háború utáni Hollandia példája azt mutatja, hogy ez a fajta „szegmentált pluralizmus" – megfelelő intézményi keretek és közvetítő mechanizmusok megléte esetén – nem szükségszerűen vezet kezelhetetlen politikai konfliktusokhoz. A vallási törésvonalra épülő nyelvi/etnikai/kulturális törésvonalak annyira felerősíthetik egymást, hogy a pártválasztásra és a politikai preferenciákra gyakorolt hatásuk szinte determinisztikussá válhat. Észak-Írországban például a katolikus-nacionalista kontra protestáns-unionista ellentét kizárólagos hatású. A vallási-etnikai hovatartozás teljes korrelációt mutat a pártválasztással, és mivel alapvetően meghatározza a politikai értékválasztást, ezért gátolja a politikai rendszert terhelő konfliktusok tartós feloldását.

Közvetítő mechanizmusok vagy tartós konfliktusok

Az erősen tagolt, politikailag megosztott társadalmakban Arend Lijphart szerint csak megfelelő intézményi garanciák (pl. arányos képviselet, nagykoalíció vagy kisebbségi vétójog) megléte esetén van lehetőség a konfliktusok tartós kezelésére, feloldására. Az ilyen rendszerek társadalmi-kulturális megosztottságának politikai hatását – az intézményi elemek mellett – az elitek közötti megegyezések is tompítani hivatottak. A demokráciának ezt a különböző szubkultúrák politikai konszenzusát felülről elősegítő-megtermető intézmények és elitek közreműködésével kialakított válfaját megegyezéses (konszocionális) demokráciának nevezzük.

Lijphart: megegyezéses demokrácia

Törésvonalak a magyar politikában

A negyven éves kommunista uralom politikai értelemben erőteljesen homogenizálta a társadalmat. A politikailag tagolatlan választók szavazói magatartását az első szabad választásokon elsődlegesen érzelmi tényezők, személyes szimpátia és előzetes benyomások motiválták. A rendszerváltással felszínre került társadalmi különbségek a pártok szintjén „túldimenzionálódtak", s a pártok olyan konfliktusok mentén is elkülönültek egymástól, amelyek a társadalomban sokkal mérsékeltebb formában avagy csupán

Tagolatlan választók, pártok túldimenzionált elkülönülése

[44] 'Verzuiling' (*pillarisation*), avagy oszloposodás. A kifejezés az 1930-as évek holland sajtójában bukkant fel a protestáns, római katolikus, szociáldemokrata és "semleges" (liberális) társadalmi csoportok és szervezeteik közötti négyes megosztottság leírására.

látensen voltak jelen.

A rendszerváltás sajátosságainak (gyorsaságának, elitista-tárgyalásos jellegének) köszönhetően a pártok közötti differenciálódás hamarabb végbement, mint a választók politikai tagolódásának kialakulása. A rendszerváltás utáni Magyarországra tehát fokozottan érvényes, hogy a pártok nem csupán leképezői, hanem maguk is aktív formálói a társadalmi törésvonalaknak. A választók mobilizálása során a pártok válogatnak a konfliktusok között, s maguk is alakítják azokat. A pártok és választók közötti nagy távolság, a pártszervezettség és a társadalmi érdekképviselet gyengesége, valamint a stabil szavazóbázisok hiánya miatt Bihari Mihály nyomán több politológus is úgy vélte, hogy az 1990 utáni meghatározó pártok mintegy a „társadalom felett" léteznek („lebegő pártrendszer").

Pártok korai differenciálódása, lebegő pártrendszer

Körösényi András ezzel szemben már az 1998-as választások előtt is jól megkülönböztethető politikai táborokról és hozzájuk tartozó, markánsan elkülöníthető törzsszavazói csoportokról írt. Körösényi szerint a nagymértékű szavazatingadozás ellenére is tetten érhetőek olyan politikai táborok, amelyek szignifikáns kapcsolatban állnak a politikai tagoltságot újjáélesztő-megerősítő törésvonalakkal. Körösényi három törésvonalat vélt felfedezni a rendszerváltás utáni magyar politikában: a vallásos-szekuláris ellentétet, a város-vidék (ipari-agrár) törésvonalat, és a nómenklatúrához való viszony alapján létrejött betagozódók—kívülmaradók/elnyomottak törést (politikai osztálytagoltság), mely egyúttal a kommunista-antikommunista ellentét egyik alapja is.

Körösényi: markáns politikai táborok…

Körösényi úgy vélte, hogy a Nyugat-Európára jellemző gazdasági törésvonal, tehát a gazdasági osztálytagoltság (klasszikusan tőkés-munkás, manapság középosztály-munkásosztály), Magyarországon politikai osztálytagoltságként jelenik meg. A választói magatartás alapján a hajdani nómenklatúrához tartozás törésvonalképző ereje mind a mai napig fennmaradt. A vallásosságon alapuló törésvonal szintén markánsan jelentkezik, míg város és vidék (ipar és mezőgazdaság) ellentéte az előzőekhez képest kevésbé szignifikáns.

…három törésvonal mentén

G. Márkus György ehhez képest azt hangsúlyozta, hogy 1989 után a szocialista táborból kiszakadt országoknak öndefiníciós folyamaton kellett átmenniük, melynek során a nyugathoz való viszonyukat is tisztázniuk kellett. G. Márkus ezért a nyugatosító-modernizáló kontra nemzeti értékekre, hagyományra támaszkodó keresztény-konzervatív

G. Márkus és Fricz: modernizálók és konzervatívok; népiek és urbánusok

szembenállást emelte ki. Úgy vélte, hogy ez a területi-kulturális (centrum-periféria) törésvonal a elsődlegesen a modernizáció eltérő útjairól és a különböző nemzetfelfogásokról szól, s mint ilyen, sajátos ideológiai színezetet kapott. Ugyanezen kulturális törésvonalban Fricz Tamás a két politikai tábor értékpreferenciáját és világképét világosan elkülönítő, hagyományos népi-urbánus vita újfajta kiadását vélte felfedezni.

Ajánlott kérdések

Miben különbözik egymástól törésvonal és társadalmi tagoltság fogalma?

Miben látja Lipset és Rokkan törésvonal-elméletének lényegét?

Mi szólt a pártrendszerek „befagyási" hipotézise mellett, s mi ellene?

Mit jelent az oszloposodás fogalma, s hogyan kapcsolható a mai magyar törésvonalakhoz?

Ajánlott irodalom

Bell, Daniel (1973): The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting. New York, Basic Books

Dalton, Russell J. (1996): Political Cleavages, Issues, and Electoral Change. In: Lawrence LeDuc - Richard G. Niemi - Pippa Norris (eds.):. Comparing Democracies. Election and Voting in Global Perspective. Thousand Oaks, pp.319-342

Franklin, Mark N. (1992): The decline of cleavage politics. In: Franklin, Mark N. et al. (eds.): Electoral change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries. New York, Cambridge University Press, pp.383-431

Inglehart, Ronald (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Style Among Western Publics. Princeton, Princeton Univerity Press

- Körösényi András (1996): Nómenklatúra és vallás – törésvonalak és pártrendszer Magyarországon. Századvég 1. sz., 67-94.o.

Kriesi, Hanspeter (1998): The transformation of cleavage politics. European Journal of Political Research Vol 33/2, pp.165-185.

Lipset, Seymour Martin – Stein Rokkan (1967): Cleavage structures, party systems, and voter alignments. An introduction. In: Lipset-Rokkan (eds.): Party Systems and Voter Alignments. Cross-national perspectives, London, Collier-Macmillan; New York, The Free Press, pp.1-64

Stumpf István (szerk.) (1997): Két választás között. Budapest, Századvég

6. Politikai ideológiák

Bozóki András[45]

Az ideológiák történeti és elméleti megközelítésben

Ideológia és politika az ezredfordulón

Az ideológiák megújulása:...

A XX. század utolsó évtizedeiben világszerte megnőtt az érdeklődés a politikai ideológiák iránt. A nyugati társadalmakban ez a folyamat az 1960-as évek második felében kezdődött. Ekkor vált világossá, hogy az akkori fiatal nemzedék, mely a jóléti állam, illetve a második világháború utáni prosperitás kedvezményezettje volt, megelégelte a depolitizált jóléti konszenzust és a korábbinál nagyobb szabadságra törekedett. A szabadságkiterjesztő törekvések – a kivívott jogokon túl – már nem elsősorban a formális, intézményesült politikai szférát érintették, hanem részben gazdasági, részben kulturális-civilizatórikus jellegűek voltak, a munka világa, a családi élet, az iskola, a nemzedékek közötti viszonyok demokratizálását tűzték célul és a különböző életformák felszabadítására, az eltérő többségi és kisebbségi értékek újragondolására törekedtek.

...újbaloldali mozgalmak...

E baloldalról jövő és rendkívül összetett ideológiai áramlat képviselői megkérdőjelezték azokat az axiómákat, amelyekre a nyugati liberális demokráciák közvéleménye épült. Igyekeztek leleplezni a rendszer tekintélyelvű elemeit, s kimutatni a létező demokratikus kapitalizmus elnyomó természetét. Ebből az eszmei hátországból nőttek ki a környezetvédő, zöld mozgalmak, a radikális feminista kezdeményezések és különböző libertárius áramlatok.

...neoliberális-neokonzervatív válasz

A hatvanas-hetvenes évek radikális, újbaloldali mozgalmaira és a jóléti állam válságára adott válaszként értelmezhető a hetvenes évek végén és a nyolcvanas évek elején bekövetkezett neoliberális-neokonzervatív szellemi és politikai fordulat. Neoliberális volt abban az értelemben, hogy gazdasági vonatkozásban a „segélyező" jóléti államtól visszatért az egyéni felelősségvállalásra nagyobb súlyt helyező „minimális állam" gondolatához. Neokonzervatív volt azonban kulturális értelemben, mert a család, az egyházközség és a különböző szintű és kiterjedésű, hagyományos közösségek tekintélyének állami segédlettel történő visszaállítására törekedett.

Ideológiai és társadalmi átrendeződés

A nyugati társadalmak többségében tehát az 1960-as és '70-es években az újbaloldali eszmék domináltak, míg az 1980-as évtizedet és a '90-es évek első felét a megújult jobboldal térhódítása jellemezte. A háború utáni ideológiai apály időszakát a politikai eszmék csaknem teljes spektrumára

[45] **Bozóki András** (bozokia@ceu.hu) a CEU és az ELTE oktatója.

jellemző megújulás követte, melynek során az eszmék, ideológiák, kormányzati filozófiák összecsapása nemcsak politikai vitákat váltott ki, hanem a politikacsinálás tágabb társadalmi környezetére is erőteljes kihatással volt.

Az államszocializmus eszmei egyoldalúsága...

1989-ig állt fenn a „két világrendszert", vagyis a nyugati demokráciákat és a keleti, szovjet-típusú társadalmakat elválasztó gazdasági, politikai, ideológiai és katonai „vasfüggöny", melynek határai részben egybeestek Magyarország nyugati határaival. Az államszocializmus korszakában a rendszer nem tette lehetővé olyan ideológiák nyílt propagálását, amelyek – megvalósulásuk esetén – a fennálló rendszer alternatíváját jelentették volna. Politikai pluralizmus híján nyílt eszmei pluralizmus sem bontakozhatott ki; az eszmei sokszínűség csak lassan, és először a rendszer hivatalos dogmájának kereti között jöhetett létre, a dogma különböző értelmezései révén.

...a rendszer válságával oldódott

A rendszer kritikusai először egy alternatív elméleti modellt akartak felállítani a szélesen értelmezett marxizmus keretei között, de a hatalom ezt a legtöbb országban – Jugoszlávia és Lengyelország részleges kivételével – nem engedte. Ezt követően – a hivatalos marxizmus eljelentéktelenedésével – az elméleti marxista ellenzékiség jelentőségét veszítette, és átadta helyét a praktikusabb és közvetlenül politikai jellegű ellenzéki kezdeményezéseknek. A filozófusok ezoterikus vitái helyébe a kritikai nyilvánosság és a civil társadalom köreinek aktív szervezése lépett. A kommunista rendszerek hanyatlásával párhuzamosan élénkültek meg az ellenzéki viták a reform, a változás szükségességéről, módjáról, végül a diktatúra utáni társadalomról, illetve annak politikai berendezkedéséről. Még ha a hivatalos (értsd: a kommunista párt által ellenőrzött) nyilvánosságban is, de Lengyelországban már a hetvenes évek közepétől, Magyarországon pedig a nyolcvanas évek elejétől élénk ideológiai viták zajlottak.

A rendszerváltás a történelem vége helyett...

Az 1989-91-es közép- és kelet-európai politikai fordulatot követően egy pillanatra úgy tűnt, hogy Nyugat és Kelet egymással szinkronba került, s a nyugati liberális demokratikus rendszerek alternatíváját jelentő szovjet-típusú rendszerek eltűnésével „a történelem" is befejeződik. Az utópiák kétségkívül eltűntek egy időre, de az ideológiák vetélkedése, sőt helyenkénti háborúja fennmaradt. Negyven évi (illetve a legtöbb szovjet utódállam tekintetében hetven évi) szellemi hibernáltság után a politika ismét nyílttá, versenyszerűvé vált és eszmei alternatívák köré szerveződött. Megjelentek a korábban háttérbe szorított konzervatív, kereszténydemokrata, agrárius, illetve populista pártok és eszmék, illetve megkezdődött az 1989-ben győztesnek látszó liberalizmus irányzatokra szakadása.

... megújuláshoz

A kommunizmus bukásával a szocialisták rákényszerültek eszméik

alapvető újragondolására. A konzervatívoknak utat kellett választaniuk abban a vonatkozásban, hogy milyen hagyományt kívánnak megőrizni a múltból. A liberálisoknak fel kellett mérniük, hogy milyen szabadelvűséget képviseljenek akkor, amikor az emberek a társadalmi átalakulással együttjáró nagyobb szabadságot rendetlenségnek találják és helyette nagyobb rendet szeretnének. A választópolgároknak és a politikusoknak egyaránt meg kellett tanulniuk, hogy bármilyen értékeket és ideálokat is választanak maguknak, a demokráciából következően eszméiket nem valósíthatják meg maradéktalanul. Meg kellett tanulniuk azt is, hogy minden egyes döntésüknek társadalmi ára van, és mérlegelniük kell, hogy eszméik megvalósítása érdekében mekkora árat hajlandók fizetni. A kompromisszumkötés a demokratikus hatalomgyakorlás része, ami azonban gyakran messze viszi a politikusokat az általuk vallott eszméktől.

és kompromisszumokhoz vezetett

Ideológia és politika a demokratikus és az antidemokratikus rendszerekben

A demokrácia politikusainak egyik végletét azok jelentik, akik a lehető legszélesebb támogatói koalíciót próbálják összekovácsolni a lehető legkisebb közös többszörös mentén. Ők azok az opportunisták, akik számára a politikai eszmék szabadon igazíthatók a hatalmon maradás mindenkori követelményeihez. Számukra az ideológiának és a politikai gyakorlatnak nincs túl sok köze egymáshoz. Nem veszik észre, hogy határok nélküli rugalmasságukat a választóközönség elvtelenségként értékeli, s éppen hatalomhoz való túlzott ragaszkodásuk miatt veszíthetik el hatalmukat.

Opportunisták: hiányzó eszmeiség

A politikusok másik végletét viszont azok jelentik, akik eszmei programjuk megvalósítását mindenkor fontosabbnak ítélik a választók tetszésének elnyerésénél. Ők azok, akik direkt kapcsolatot, majdnem teljes átfedést látnak világnézet, ideológia és politika között, s ennél fogva a politika lényegét elveik tűzön-vízen keresztüli megvalósításában látják. Ők azok a dogmatikusok, akik nem ismerik fel, hogy a demokratikus politika rugalmasságot, kompromisszumkészséget követel, mert enélkül az eszmékből levezetett és pártprogramban kitűzött célok nem valósíthatók meg.

Dogmatikusok: rugalmatlan elvi politizálás

Az ideológiák tanulmányozása tehát a demokratikus politika megértésének is része. Minden olyan politikai erő, amely demokratikus felhatalmazást kér a választóktól a kormányzásra, valamilyen ajánlatot tesz a választóknak arra vonatkozólag, hogy mit tekint közjónak, s miként kívánja az adott politikai közösség preferenciáit meghatározni és képviselni. A demokratikus választás egyúttal versengés egy olyan eszme, jövőkép felrajzolásáért, amellyel a választó azonosulni tud, s amelyben

Választás: versengés a közjó meghatározásáért

önmagára ismer.

Ideológia és politika kölcsönhatása

Az, hogy egy választó miként, milyen benyomások alapján dönt, természetesen nemcsak az adott párt ideológiáján múlik, de az eszmék és ideológiák megítélése fontos eleme lehet a döntésnek. Mivel az ideológiák demokratikus körülmények között a közjóról alkotott – igaz olykor féloldalas – felfogások, a politikai szereplőknek komolyan kell venniük a programalkotást. Lehet, hogy a pártprogram ma már csak a választóknak tett „udvariassági gesztus", de ezt a gesztust a magukat felelősnek nevező pártok kivétel nélkül megteszik. Általában véve nem igaz az a leszűkítő felfogás, hogy a politika határozza meg az ideológiát, mert az ideológia is legalább annyira hat a politikára. A politikai eszmék és a politikai cselekvés kölcsönhatásban vannak egymással.

Ideokratikus és autoritárius rezsimek

Az ideológia jelen van az antidemokratikus rendszerekben is, mert e rezsimek vezetői sokszor ideológiájuk felsőbbrendűségébe vetik hitüket demokratikus felhatalmazásuk hiányának elfedésére. Szélsőséges esetekben ezek a diktatúrák minden politikai lépésüket ideológiailag kívánják igazolni, s mind a politikát, mind a jogot csupán az ideológia alkalmazási eszközének tekintik. Ezek nevezzük ideokratikus rezsimeknek. A diktatúrák alapformái közül a totalitárius rendszerek ideokratikusak, mert nemcsak az emberek tetteit, hanem azok gondolatait, gondolkodásmódjukat is ellenőrizni akarják. Ezzel szemben az autoritárius (tekintélyelvű) diktatúrák kevésbé építenek az emberek ideológiai befolyásolására: politikai hatalmuk megszilárdítását inkább az állampolgárok politikai semlegesítésével próbálják elérni.

Ideológia, vallás és tudomány

Seliger: eszmék rendszere; Skidmore: tudásforma

Az ideológia fogalmára nincs egyetlen „üdvözítő" definíció, a szakirodalom az ideológia számos megközelítését ismeri. Az egyik legelfogadottabb Martin Seliger meghatározása, mely szerint az ideológia az eszmék olyan rendszere, amelyet arra használnak, hogy bemutassák, elmagyarázzák és igazolják egy szervezett társadalmi cselekvés céljait és eszközeit, függetlenül attól, hogy ez a cselekvés az adott társadalmi rend megőrzésére, módosítására, felforgatására vagy újraépítésére irányul. Max Skidmore szerint a politikai ideológia olyan tudásforma, amely komplex eszméket úgy egyszerűsít le, hogy cselekvésre ösztönözzön bizonyos politikai célok elérésére.

Az ideológia társadalmi cselekvésre ösztönöz

A politikai ideológiát eszerint az különbözteti meg a politikaelmélettől vagy a politikai filozófiától, hogy célja a társadalmi cselekvésre ösztönzés. A tudomány célja a társadalmi megismerés elősegítése, ami öncél. Az ideológiának is van megismerő funkciója, amennyiben követője elsajátít egy sajátos világlátást és azon keresztül „ismeri meg" a világot, de ez a megismerés sohasem önmagáért való, hanem politikai célokat szolgál. Egy ideológia megítélésénél nem az a kérdés, hogy az állítások mennyire

igazak vagy hamisak, hanem hogy társadalmilag mennyire hatékonyak. Az a kérdés, hogy kik és mennyien fogadják el, hajlamosak követni, s a politikai cselekvés vezérfonalául elismerni. Nyilvánvaló, hogy egy eszme akkor talál követőkre, ha „van benne valami igazság", mert a saját maguk által is hamisnak tekintett nézeteket az emberek nem támogatnák, nem fogadnák el. Az igazság azonban nem mindig és nem feltétlenül egy és oszthatatlan. A politikában ellentétes társadalmi érdekek és értékrendszerek működnek, s ami igazságosnak tűnik a politikai közösség bizonyos csoportjai számára, azt igazságtalannak tarthatják ugyanazon közösség más csoportjai.

Divatos ideológiák

Egyetlen ideológia sem lehet teljességgel igaz a szó tudományos értelmében, de nem lehet teljesen hamis sem. Mivel az ideológia eszmék és értékek rendszere, fontos, hogy ezeket az eszméket és értékeket milyen módon mutatják be, s mekkora vonzással bírnak. Ez természetesen változhat, s a történelemben sokszor előfordult már, hogy egy időszak elteltével a korábban igaznak gondolt ideológiát immár tévesnek, követésre érdemtelennek tartották. Az ideológiák körében is vannak „divatok", s az elmúlt félévszázadban a domináns ideológiák tíz-tizenöt évenként változtak.

A koherenciánál fontosabb…

Az igaz-hamis ellentéthez hasonlóan merül fel egy ideológia következetességének vagy következetlenségének kérdése. Az ideológiák abban különböznek a vallástól, hogy a társadalmi világra racionális magyarázatot kívánnak adni. Egy ideológia elfogadása sokszor szimpátia, neveltetés, értékrend vagy racionális kalkuláción alapuló érdekfelismerés eredménye, de ez nem hasonlítható a vallási megtérés, megvilágosodás transzcendens élményéhez. Egy ideológia követői érvelni szoktak igazuk mellett, s érveiket e világra, egy adott társadalomra, de legalábbis az emberiség földi létére vonatkoztatják. Igényt tartanak arra, hogy érvelésük logikus, koherens legyen, vagy legalábbis annak látsszék. Mégsem feltétlenül igaz az a feltételezés, hogy minél koherensebb egy ideológia, annál jobb. Sokszor éppen az ellenkezője talál követőkre. Túlságosan koherens eszmék rövid távon leszűkíthetik az eszme követőinek táborát, bár azok tudatosságát magas fokúra fejleszthetik, ami hosszabb távon megtérülhet.

…az ideológia hitelessége

A koherencia nemcsak az ideológia belső szerkezetében, hanem annak fő üzenete és politikai tálalásának módja között is előállítható. Nemcsak a verbális összetevők, hanem a verbális elemek és vizuális szimbólumok viszonya is racionalizálható. Nem elég ha az ideológia koherens, ennél fontosabb, hogy hiteles legyen, s hiteléről képes legyen a választási kampány során meggyőzni a választók minél szélesebb tömegeit. Ez a kérdés azonban már átvezet a politika imázs, a politikai arculatformálás, vagy – régebbi kifejezéssel – a politikai propaganda világába.

Politika és arculatformálás: áru és csomagolás

A politika és az arculatformálás között hasonló a viszony, mint az eladni kívánt áru és a csomagolás között. Az ideológia – mint a közjóról és a megvalósítandó célról alkotott eszmék rendszere – ebben az összefüggésben a politika eszmei részét, elvi alapját alkotja. Azt a

tartalmat, amihez képest az arculattervezés – noha hordozhat eszmei üzenetet – csupán a politikai marketing egyik hatásos technológiája.

Hamis próféták: ideológiai hitelvesztés

Egy jó arculattervező elvileg bármilyen pártnak tervezhet arculatot, s ugyanez vonatkozik a propagandistára is. Egy jó ideológus azonban nem képviselhet egy időben bármilyen ideológiát, csak azt az egyet, amelynek igazáról, hasznáról és hatásáról valóban meg van győződve. Ha egy ideológus túl gyakran váltogatja nézeteit, hiteltelenné, „hamis prófétává" válik, akit egy idő után már nem fognak követni. Az ideológiát ugyanis nemcsak az aktuális siker, hanem a tartós, megbízható fennmaradás is igazolja, mert ez azt jelenti, hogy hitele van.

Ideológia és vallás: a hit szerepe

Noha az ideológia és a vallás fogalmai természetesen különböznek egymástól, abban mégis mutatkozik bennük hasonlóság, hogy egy adott ideológia követői – racionális meggyőződésükön túl – általában valóban hisznek abban, hogy az általuk képviselt és hirdetett eszme a lehető legjobb útmutatás az adott közösség számára. Bár az ideológia a racionális meggyőzésre épül, nem tekinthet el attól, hogy a politikát érzelmek és szenvedélyek is befolyásolják, tehát késznek kell lennie arra, hogy a politikai folyamatokra a maguk teljességében reflektálhasson.

Ideológiai áramlatok és belső irányzatok

Az ideológia tehát komplex jelenség: bizonyos pontokon a tudományos megismeréssel, a koherens világnézettel és a racionális meggyőzéssel, máskor a vallással, a hittel, a propagandával, az imázzsal, a mítosszal és az utópiával mutat hasonlóságot, holott egyikkel sem azonos. Minden ideológiának van bizonyos dogmatikája, de az ideológia mégsem dogma, aminek örökérvényűnek szánt előírásait mindenkor követni kellene. Nincs például egyetlen liberalizmus, konzervativizmus vagy szocializmus, és ez a többi ideológiára is érvényes. Liberalizmusok, konzervativizmusok, szocializmusok, stb. vannak, melyek részei az adott, széles értelemben vett ideológiai áramlatnak, de azon belül sokszor egymással is éles vitában állnak. Ilyen például a libertáriusok és szociálliberálisok vitája a liberális hagyomány „helyes" értelmezéséről, avagy a hagyományos konzervatívok és piacpárti neokonzervatívok, illetve a forradalmi szocialisták és szociáldemokraták vitái, melyek szintén egy adott politikai tradíción belüli eltérő álláspontokat fejeznek ki.

Az ideológia elsődleges jelentése

Habár az ideológia fogalma sokféle értelemben használatos, elsődleges jelentése politikai jellegű. Minden ideológia rendelkezik egyfajta emberképpel, magyarázatot kínál múltra és jelenre, és olyan jövőképet igyekszik felrajzolni, amely vonzó, és belátható időn belül elérhető. Minden ideológia eszközrendszert is igyekszik biztosítani az elérni kívánt célhoz. Arra törekszik, hogy a társadalom minél szélesebb rétegeire hasson, s egyúttal motiválja is őket az ideológia politikai érvényesülésének támogatására.

Az ideológia XX. század előtti jelentés-változásai

Az ideológia megismeréséne k folyamata:

Az ideológia jelenségének megismerésére és definiálására hosszú évszázadok politikai és eszmei változására volt szükség, ami az itáliai reneszánsztól és a reformációtól, az angliai „dicsőséges forradalmon", a

szekularizáció folyamatán és a felvilágosodáson keresztül, egészen az 1789-ben kirobbant francia forradalomig ívelt.

Machiavelli – a tudás társadalmi-történeti megközelítése

A jelenség megismerésének előfutára az a Niccolo Machiavelli (1469-1527) volt, aki a firenzei fejedelemnek adott tanácsaiban már felismerte a világ hierarchián és szentségen alapuló középkori felfogásának változását. Machiavellinél jelentkezett először a tudás újfajta észlelése, melynek lényege a tudás társadalmi és történeti megközelítésében állt. Szerinte a fejedelemnek meg kell tanulnia a kormányzás bizonyos technikáit, hogy megőrizhesse hatalmát. Ennek érdekében a társadalmat és annak mozgásait kell helyesen értelmeznie, hogy tudja mikor kell erőszakkal, s mikor békés módszerekkel kormányoznia.

Idol és előítélet

Machiavelli még nem használta az ideológia fogalmát, mint ahogyan követői sem: Bacon „idolról" vagy hamis fogalomról írt, Holbach és Helvetius pedig az előítélet fogalmát használta. Mindannyian felismerték a vallás szerepét a fennálló társadalmi viszonyok stabilizálásában; utóbbiak a „nevelés erényeiben" bíztak az általuk élesen kritizált vallás befolyásával szemben.

Kommunikációs forradalom; a meggyőzés fontossága

A XVIII-XIX. században a felvilágosodás és a forradalmak korszaka kiszélesítette a tömegek részvételét a politikában. A könyvnyomtatás széleskörű elterjedése, de különösen az újságok, a napi- és hetilapok egyre szélesebb körű nyomtatása, valódi kommunikációs forradalmat jelentett. A kereskedelemmel és a kapitalista átalakulással egyre nőtt az átadható információk tömege, lényegesen megnőtt a nemzeti nyelv jelentősége és az ezen a nyelven írni és olvasni tudók száma – ami a reformáció terjedésével egyébként is növekvőben volt. Az új társadalmi viszonyok közepette – az erőszakos hatalomgyakorláson túl – egyre fontosabbá vált az emberek minél nagyobb tömegeinek meggyőzése.

Antoine Destutt de Tracy – idea és logosz, az eszmék tudománya

A francia Antoine Destutt de Tracy volt az első, aki az ideológia fogalmát használta egy 1796 áprilisában tartott előadásában. A görög „idea" és „logosz" kifejezésekből összeállított fogalom tőle származik. De Tracy az ipari és polgári forradalommal kifejlődőben lévő „új tudományt" akarta vizsgálni és rendszerezni, s arra törekedett, hogy megalkossa „az eszmék tudományát" az ideológiát. Úgy vélte, a tudomány csak a babonákon, idolokon és előítéleteken alapuló téves nézetek kiküszöbölésével fejlődhet tovább. De Tracy szerint csak az előítéletmentes és megfigyeléseken nyugvó tudomány – vagyis az ideológia – lehet az oktatás és a morális rend alapja. A felvilágosodás több gondolkodójához hasonlóan ő is úgy gondolta, hogy az ész forradalma, a tudás megszerzése a boldogság legfőbb forrása. Holbach-hoz, Helvétiushoz és Rousseau-hoz hasonlóan úgy vélekedett, hogy a felvilágosodáshoz, és végső soron a boldogsághoz az oktatáson és nevelésen keresztül juthatunk el.

Napolèon – az ideológia mint negatív fogalom

E tudományos megközelítéssel szemben Bonaparte Napolèon használta először az ideológia fogalmát negatív, pejoratív értelemben. Noha kezdetben maga is büszke volt arra, hogy a de Tracy köré csoportosuló „ideológusok" közé tartozott, később átlátta, hogy hatalmi ambícióiban

korlátozzák az észre, társadalmi és morális elvekre, tudományra hivatkozó ideológusok. Napolèon szerint az ideológusok veszélyes álmodozók, akik azt hiszik, hogy megszabadíthatják az embereket illúzióiktól, miközben a boldogság forrása nem a megismerés, hanem legalább annyira az illúzió és a hozzájuk kapcsolódó szenvedély és érzelem. Napolèon ezzel rehabilitálta a misztikumot, a politikai szenvedélyeket, a keresztény vallást, a tekintélyelvűséget. Az „ideológusokat" azért tartotta veszélyesnek, mert azok – az észre és politikai elveikre hivatkozva – mindig harcban álltak a fennálló hatalommal. Hajlamos volt az „ideológusokat" felelőssé tenni saját politikai vereségeiért.

Marx – az ideológia a burzsoázia érdekeit szolgáló...

Az ideológia fogalma Karl Marx több művében kulcskategóriaként szerepelt, s ennek köszönheti ismertségét és elterjedtségét. Marx szerint az ideológia elválaszthatatlan attól az adott társadalmi csoporttól, amelyik hirdeti. Úgy vélte, hogy a társadalomnak vannak alapviszonyai és felépítményi viszonyai, s e kettő viszonyában a társadalmi újratermelés materiális formáit összegző alapviszonyok elsődlegesek a felépítménnyel szemben. S mivel az ideológia a felépítmény része, a kapitalista társadalom domináns ideológiái mindenkor a tőkések és a hozzájuk kapcsolódok uralkodó csoportok – a burzsoázia mint uralkodó osztály – érdekeit fejezik ki. Az ideológia célja Marx szerint éppen a valóságos társadalmi és politikai viszonyok elfedése: egyrészt annak a ténynek az elködösítése, hogy a burzsoá osztálytársadalomban antagonisztikus ellentétek vannak, másrészt a tőkés osztály uralmának legitimálása.

...hamis tudat

Marx szerint a kapitalista rendszer önmaga sírásója lesz azáltal, hogy kitermeli saját ellenzékét, a proletariátust. Minden addigi társadalmi rendszer az osztályharcra épült, de Marx szerint a kapitalizmus az utolsó osztálytársadalom a történelemben. A proletariátus ugyanis nézete szerint nem egyszerűen egy ellenideológia hordozója, hanem az általános emberi érdekek eszmei kifejezője: olyan társadalomé, amelyben mindenkinek jobb lesz. Marx szerint a proletariátus győzelme esetén nemcsak az egyik osztály győzne a másik fölött, hanem az egyenlő szabadság eszméjét elfogadó emberiség győzne az osztályharcra épülő, elavult osztálytársadalom fölött. Ennek megvalósítása érdekében le kell leplezni az uralkodó osztály ideológiáját, ami a társadalom túlnyomó többsége számára egyszerűen hamis tudat.

Tudományos nézetrendszer vs. torzító ideológia

Ezzel szemben a proletariátus eszméje Marx szerint nem ideológia (így nem is lehet hamis tudat), hanem egyszerre tudományos és forradalmi nézetrendszer, mely – a társadalmi újratermelés fennálló rendjével szemben – nem néhány társadalmi csoport érdekeit, hanem hosszú távon az egész társadalom érdekét fejezi ki. Míg tehát de Tracy számára az ideológia pozitív és progresszív, egyszerre materialista és morális kategória volt, addig Marx számára az ideológia a valóságot torzult módon

kifejező, csoportérdeket tükröző, idealista kategóriává vált.

Lényeg és jelenség dichotómiája

Későbbi műveiben azonban Marx eltávolodott az ideológiát pusztán hamis tudatként leíró felfogásától, s azt hangsúlyozta, hogy nem a látszat és a valóság kettősségéről van szó, hanem a lényeg és a jelenség dichotómiájáról. A két fogalompár között az a különbség, hogy az utóbbinál mindkét fogalom realitás, azaz a valóság része. Az ideológia tehát nem hamis tudat, hanem inkább felszínes tudás, mely fetisizálja a jelenségek világát és elszakítja azt a valóság lényegi összefüggéseitől. Marx számára az ideológia megszüntetésének egyetlen járható útját a forradalmi gyakorlat jelentette.

Pszichológiai vagy társadalmi-történeti jelenség

A reneszánsz és a felvilágosodás politikai gondolkodói – Machiavelli, Bacon, Holbach, Helvetius, de Tracy, később Comte és Feuerbach – az olyan jelenségeket, mint a babona, az előítélet, a vallás vagy az ideológiai torzulás, az emberi megismerés problémájának tartották és azok pszichológiai okait hangsúlyozták. Az ideológia pszichológiai jelenségként való kezelésének tradíciója elsősorban Pareto, Freud, Wilhelm Reich és Erich Fromm munkáiban élt tovább. Ugyanakkor Marx és az őt időben követő gondolkodók többsége – Durkheim, Lenin, Lukács, Gramsci, Mannheim, Foucault és mások – viszont a problémát társadalmi és történeti szempontból közelítették meg.

Az ideológia XX. századi jelentései

Lenin: a munkásosztály ideológiája…

Az ideológia fogalmának huszadik századi történetében a kifejezés további átértelmezéseivel találkozunk. Az orosz Vlagyimir Iljics Lenin már nem hamis tudatként határozta meg az ideológiát, s abban is eltért Marxtól, hogy elutasította az ideológia negatív értéktartalmú, pejoratív használatát. Nála már a munkásosztálynak is lehetett ideológiája, sőt az emancipációs osztályharcot egyúttal mint a burzsoá és proletár ideológiák összecsapását írta le.

…az élcsapat értelmiségi vezetőinek terméke

Marxtól eltérően nem hitt abban, hogy a munkásság ki tudja dolgozni a forradalmi gyakorlat főbb elveit. Lenin elitista volt abban az értelemben, hogy nem hitt a munkásosztály autonóm forradalmi praxisában. Úgy gondolta, hogy a forradalmi ideológiát csak azok a munkásosztály ügyével azonosuló legtudatosabb értelmiségi csoportok dolgozhatják ki, akik a forradalom élcsapatát, a kommunista (bolsevik) pártot vezetik. Az ideológiát tehát Lenin szerint kívülről kell bevinni a tömegek tudatába, mert az csak így lehet forradalmi hatású. A „kritika fegyveréből" így lesz a „fegyverek kritikája", s az élcsapat pártból „a munkásosztály ökle". Az ideológia Lenin számára tehát nem negatív fogalom, hanem a politika

lényeges része, hatásos és felhasználandó eszköze.

Mannheim: ideológia és utópia...

A huszadik században Mannheim Károly volt az, aki az ideológia átfogó elméletének megalkotására kísérletet tett. Mannheim 1919-ig Magyarországon élt, Lukács György, Polányi Károly, Balázs Béla és Szabó Ervin tágabb köréhez tartozott. A húszas éveket és a harmincas évek elejét Németországban töltötte, majd a nácizmus elől Angliába menekült. „Ideológia és utópia" című főművét németül publikálta 1929-ben; a mű angol kiadása 1936-ban látott napvilágot és Karl Mannheim néven tette világhírűvé szerzőjét. Mint munkája címe is előtérbe állítja, Mannheim – elődeitől eltérően – különbséget tett ideológia és utópia fogalma között. Ideológiának azt az érv- és gondolatrendszert tekintette, amelyik a fennálló rendet védelmezi és a múltra hivatkozik (habár, kivételes esetekben ez is lehet felforgató hatású). Utópiának ezzel szemben azt a nézetrendszert hívta, amelyik előre, a jövőbe tekint, s a létező rend fennállásának jogosságát ezáltal kérdőjelezi meg.

...partikuláris és totális ideológiák...

Mannheim ugyancsak különbséget tett az ideológia partikuláris és totális fogalma között. A partikuláris ideológiafogalom az egyének sajátos érdekeivel, értékeivel és pszichológiai beállítódásával függ össze és gyakran polemikus természetű. A totális ideológiafogalom ezzel szemben világnézeti jellegű, koherens és kollektíve vallott nézetrendszer, ami kultúrát, azaz a gondolkodás teljes struktúráját, sőt történeti korszakot is jellemezhet.

...tudásformákat vizsgáló tudásszociológia ...

Mannheim meg volt győződve arról, hogy a gondolkodás léthez kötött, s ennyiben elfogadta Marx elméletét. Nem értett azonban egyet azzal, hogy a marxizmus kívül helyezi magát e megállapítás következményein: ha minden értékelő gondolkodás léthez kötött, akkor ez a marxi gondolkodásra is érvényes kell legyen. Ez a felismerés vezette arra, hogy Max Weber nyomán hangsúlyozza az értékelő és értékmentes megközelítéseket. Célja az volt, hogy a tudásformákat és különböző társadalmi megnyilvánulásokat tudományos szempontból elemezze. Kissé hasonlóan Destutt de Tracy felfogásához (aki az ideológiáról mint az eszmék tudományáról beszélt), Mannheim saját elméletét tudásszociológiának, azaz a különböző tudások társadalomtudományi vizsgálatának, nevezte el. Az ideológiák és azok megjelenítőinek tanulmányozása tehát tudásformák szociológiai vizsgálata.

...és szabadon lebegő értelmiségiek

Mannheimnek azonban találnia kellett egy „arkhimédeszi pontot" ahhoz, hogy a tudásszociológia értékmentes jellegét igazolhassa. Ha ugyanis minden gondolkodás léthez kötött, akkor ez alól a megfigyelő sem vonhatja ki magát, s ez reá éppúgy érvényes. Végül Mannheim abban a sokat vitatott tézisében találta meg a megoldást, hogy a tudásszociológia művelésére csak a „szabadon lebegő értelmiségiek" (*freischwebende Intelligenz*) képesek. Mannheim szerint ők azok, akik felül tudnak

emelkedni a társadalmi csoportok mindennapi konfliktusain, kötöttségein és partikuláris nézőpontjain, akik speciális léthelyzetükből adódóan elfogulatlanul tudnak reflektálni valamennyi társadalmi impulzusra.

Gramsci: hagyományos és organikus értelmiség

Ettől lényegesen eltérően fogta fel az értelmiség szerepét az olasz Antonio Gramsci, aki szerint kétféle értelmiségi típus létezik. A hagyományos értelmiség a fennálló kapitalista rendet igazoló, hegemón helyzetben lévő apparátusokat ellenőrzi és irányítja. Ezzel szemben az organikus értelmiség az elnyomott osztályokhoz kapcsolódva olyan ellenkultúrát fejleszt ki, amely egy napon lehetővé teheti a fennálló kulturális és ideológiai hegemónia megváltoztatását. Gramsci szerint tehát az ideológiai-kulturális szférában harc folyik a hegemóniáért, s nincs olyan külső értelmiségi pozíció, amely kivonulást jelenthetne ebből a megosztottságból, mentesíthetne az állásfoglalás kényszere alól.

Háború után: az ideológiák vége?

A háborút követő időszakban a fasizmus sokkja, a második világháború által okozott emberveszteség és Európa részleges lerombolása új megvilágításba helyezte az ideológiák megítélését. A kommunista Szovjetunióval szemben gyorsan kialakuló hidegháború, az atomháború réme, valamint a megszilárduló nyugati demokráciákban meginduló nagymérvű gazdasági növekedés mind azt a képzetet erősítette a témával foglalkozó kutatókban, hogy eljött az ideológiák korának vége. Az ötvenes években és a hatvanas évek első felében a nyugati társadalmakban úgy tűnt, hogy a prosperáló, jóléti kapitalista rendszernek nincs alternatívája: amit helyette el lehetett képzelni, a háború és a kommunista világ, az lényegesen rosszabb volt nála.

Az ideológia mint a totalitarizmus oka?

Ebben a helyzetben az ideológiát rendkívül negatívan ítélték meg, s úgy tekintettek rá, mint ami szenvedélyeket, érzelmeket, indulatokat, sőt olykor brutalitást vált ki az emberekből, ahelyett, hogy azok a józan észnek, racionálisan érthető, saját, jól felfogott érdekeiknek engedelmeskednének. Az ideológiát tették felelőssé a totalitarizmusok kialakulásáért. A korszak szerzői – mint például az amerikai Edward Shils – azt hangsúlyozták, hogy az ideológia átfogó, mindenre kiterjedő, szentséget pótolni igyekvő, evilági dolgokat szakralizáló, fegyelmezett követőit teljesen átformálni képes, koherens eszmerendszer. Az új pozitivizmus szellemében az ideológiára mint valami elavult, ám veszélyes vírusra tekintettek, mely megmérgezi az embereket, s agresszivitásra, csoporton belüli alávetettségre és a széles társadalmi konszenzuson nyugvó domináns értékorientációkkal való szakításra ösztönzi őket. Úgy vélték, hogy az anyagi jólét növekedésével és a társadalmak modernizációjával párhuzamosan eltűnnek az ideológiák, mert a konfliktusoknak nem lesz többé materiális alapjuk, s így racionálisan, szenvedélymentes vitákban rendezhetőek lesznek.

Marcuse: az

Ebben az időszakban elsősorban az amerikai Daniel Bell és Seymour

egydimenziós ember

Martin Lipset, valamint a francia Raymond Aron adott hangott azon meggyőződésének, hogy a jóléti társadalmakban – különösen ha az ideológia fogalmát kizárólag az irracionális szenvedélyekre szűkítjük le – bekövetkezett „az ideológia vége". Herbert Marcuse szerint a korszak a tömegfogyasztás kora lett, melynek jellemzője, az ember elidegenedése és „egydimenzióssá" válása, azaz a kritikai gondolkodás helyett a fogyasztásban való feloldódása. Ebben a helyzetben Marcuse szerint a munkásság megszűnt forradalmi erő lenni, s rendszerkritika csak azoktól várható, akik kívül vannak, avagy kívül rekedtek a fogyasztói társadalom keretein.

Újbaloldali mozgalmak: az életminőség kérdései

A hatvanas évek közepére kiderült, hogy az „ideológia vége" gondolata maga is ideológia volt: a szakértői, pragmatikus modernizáció és a status quo ideologikus igazolása. Ezzel a felfogással először az amerikai polgárjogi mozgalomban, majd később, a hatvanas évek közepétől az Amerikában és Európában egyaránt fellobbanó, sokféle áramlatot átfogó újbaloldali mozgalmakban helyezkedtek szembe. Hirtelen ismét testet öltött az ideológia – ezúttal azonban a fennálló rendszer „ellen-ideológiájaként". A hatvanas években lezajlott életforma-forradalom – ami politikai forradalomnak indult, ám végül „csak" az életminőség társadalmi forradalmát jelentette – megjeleníteni és integrálni akarta mindazokat a tiltakozó csoportokat és eszméiket, melyek mindaddig kiszorultak a meghatározó politikai közbeszédből. A hatvanas évek végének és hetvenes évek elejének ifjúsági és diákmozgalmai élesen problematizálták a nők, a feketék, és a szexuális kisebbségek hátrányos helyzetét, a harmadik világban élők kiszolgáltatottságát, valamint az ipari társadalmak környezet-szennyezéséből kialakuló új veszélyeket.

Új jobboldal: gazdaságilag liberális, kulturálisan konzervatív

Az ideológia fogalma rehabilitálódott, sőt előtérben maradt az újbaloldali mozgalmak elcsendesedése után is. A hetvenes-nyolcvanas évtizedek fordulóján Angliában a Margaret Thatcher vezette konzervatív párt hatalomra jutása, az Egyesült Államokban pedig a republikánus párti Ronald Reagan elnökké választása jelezte azt a politikai fordulatot, amit részben előkészített, részben követett a gazdaságilag szabadpiac-párti, kulturálisan pedig a hagyományos értékek (család, vallás stb.) melletti neokonzervativizmus ideológiájának megerősödése. A nyolcvanas évek második felére a különböző neokonzervatív és neoliberális irányzatokat összefoglaló néven új jobboldalként (*New Right*) aposztrofálták.

Fukuyama: a történelem és az ideológiák vége

A nyugati és a szovjet típusú társadalmakat elválasztó vasfüggöny 1989-es leomlásával és a kommunista világrendszer (az ún. második világ) összeomlásával egy pillanatra ismét úgy tűnt, hogy véget ért az ideológiák kora. Sőt, itt már többről volt szó, mint az ötvenes években, hiszen a nyugati kapitalizmus és liberális demokráciák rendszerszintű alternatívája omlott össze. Mivel a hegeliánus gondolkodók számára a történelem a „Nagy Elbeszélés" létét jelenti, a kommunizmus összeomlása

olyan helyzetet teremtett, amelyben a történelem teleologikus szemléletéből táplálkozó narratíva eltűnt. Az így felfogott „történelem" helyébe a korlátozott hatókörű személyes vagy közösségi (de nem univerzális és teleologikus) tudásformák léptek. Ennek megfontolása indította az amerikai Francis Fukuyamát arra, hogy egy 1989 nyarán publikált tanulmányában, majd ezt követő (erősen vitatott) könyvében felvesse a hegeli értelemben vett történelem "végének" gondolatát. E szerint, ahol nincs „Nagy Narratíva", ott nincs történelem. S mivel a nagy, rendszerszintű alternatívát jelentő ideológiák a rájuk épülő rendszerekben illúzióknak bizonyultak, a történelem vége egyúttal az ideológiák végét is jelenti.

Habermas: Közép-Európa konzervatív forradalmai

Mások, például a német Jürgen Habermas szerint viszont az 1989-es forradalmak csupán helyrehozták a történelem „kisiklását". Nem a jövőbe mutatnak, hanem a múltat korrigálják, így a történelemhez való viszonyukat a „konzervatív forradalom" paradox szóösszetételével lehet leírni. Az 1989-es forradalmak nem a szabadságot és népszuverenitást meghirdető céljaikban, hanem – legalábbis a közép-európai országokban – önkorlátozó, erőszakmentes és alkotmányos eljárásukban hoztak újat.

Huntington: a civilizációk harca

Végül az ideológiák egyik fajtájának legújabb „búcsúztatójaként" az amerikai Samuel P. Huntingtont tekinthetjük, akinek sokat vitatott álláspontja szerint a jövőben nem a világnézetekből kinövő ideológiák fogják meghatározni a globális politikát, hanem a különböző civilizációkkal, kultúrákkal szervesen összefüggő identitások. Huntington szerint az eszmei harc a jövőben nem választott, hanem „beleszületett" ideológiák között fog zajlani, azaz nem pusztán eszmék, hanem civilizációk közötti konfliktusokként jelenik majd meg.

XX. század: a program- és az állapotideológiák versenye

Vázlatosan végigtekintve tehát az ideológia fogalmának XX. századi történetén, bizonyos hullámzást figyelhetünk meg a fogalom használatában, elterjedtségében, népszerűségében. Míg az 1965-1995 közötti korszakot a különböző „programideológiák" versenye, az előtte és utána következő időszakot inkább az „állapotideológiák" dominanciája jellemezte. Az ezredforduló legszembetűnőbb ideológiai ütközetei a globalizáció hívei és ellenfelei között bontakoztak ki, illetve, más oldalról megfogalmazva, a konfliktus a gazdasági, modernizációs globalizáció és a társadalmi, egyenlősítő globalizáció hívei között jelentkezett.

Foucault: ideológiák helyett diskurzusok vizsgálata

A közbeszéd demokratizálódásával és a világ átfogó kommunikációs rendszereinek kialakulásával ugyanakkor érdemes megfontolni a francia Michel Foucault észrevételét, aki szerint az ideologikus beszédmód nem különíthető el a nem-ideologikus beszédmódtól. Az ideológiát szerinte nem lehet már koherens, elkülönült beszédmódként azonosítani, az ideológia felolvadt a közbeszédben. Foucault szerint nem az ideológiákat, hanem a diskurzusokat kell vizsgálni, mert minden egyes társadalmi

kommunikációs formában hatalmi viszonyok rejtőznek, s a társadalomtudós feladata a hatalom e láthatatlan struktúráinak feltárása és leleplezése. Noha ez a meglátás kétségkívül igaz, a politikai hatalom szempontjából nem minden diskurzus egyenlő súlyú. A társadalmi diskurzusok politikai átitatottságának elismerése önmagában nem teszi zárójelbe a politikai cselekvés szempontjából kiemelkedő jelentőségű ideológiák és a nem ideologikus diskurzusok közötti különbségtétel szükségességét.

A politikai ideológiák típusai

Jobb- és baloldaliság

A francia forradalom óta létező viszonykategóriák

A baloldal-jobboldal fogalmai a francia forradalom óta vannak jelen a politikai gondolkodásban. Akkoriban a forradalom hívei ültek a francia parlamentben a baloldalon, a monarchia hívei pedig a jobboldalon. Ezért a baloldaliakat tekintették „haladóknak" a jobboldaliakat pedig „maradóknak"; az előbbiek mindenáron változtatni akartak, az utóbbiak pedig ellenezték ezeket a változtatásokat. A baloldaliság és jobboldaliság fogalmait leginkább viszonykategóriákként írhatjuk le, mert konkrét tartalmuk változhat ugyan, de a politikai aréna szereplői még mindig szívesen címkézik meg egymást e fogalmakkal. A baloldaliság és jobboldaliság fogalmai azonban mégsem relativizálhatók a végtelenségig, mert vannak egymástól eltérő sajátosságaik.

A demokratikus baloldal és a jobboldal jellemzői...

Általában a baloldalt a társadalmi egyenlőség eszméje, a haladásba vetett hit és a társadalmi viszonyokba való beavatkozás igénye jellemzi, míg a jobboldal a lassú, szerves változás, a hagyományok és a tekintély tiszteletéből indul ki. A baloldal mögött általában többnyire természetjogi-racionalista, a jobboldal mögött általában történeti vagy vallási alapon nyugvó társadalomfelfogás áll. Demokráciákban a baloldalt inkább az állam gazdasági beavatkozásának fenntartása vagy növelése, a jobboldalt pedig az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentése jellemzi. Demokratikus rendszerekben a baloldal programja hagyományosan a jóléti államra épít, mely biztosítja a versenyben lemaradottak emberhez méltó életfeltételeit. A jobboldal programja viszont a szabad piacra, a szabadabb versenyre összpontosít, s elfogadja a nagyobb társadalmi különbségeket.

...és torzulásai

Minden eszme jelentkezhet mérsékelt vagy szélsőséges formában. A szélsőséges, antidemokratikus baloldal ideológiai elkötelezettség alapján történő diszkriminációvá, a szélsőséges jobboldal pedig faji, vallási, vagy nemzeti-etnikai alapú diszkriminációvá torzul. Jobboldali diktatúrákban a születés, a rang, a nemzethez vagy fajhoz, illetve az állampárthoz tartozás adhat előjogokat, míg a baloldali diktatúrákban ezeket az előjogokat elsősorban a vezető kommunista párthoz tartozás, illetve a hozzá való feltétlen hűség biztosíthatja.

A baloldaliság-jobboldaliság tehát nem helyezhető el egyetlen skálán, inkább egy koordináta-rendszerbe illeszthető, melynek egyik dimenziója kulturális („haladás" vs „hagyomány"), a másik pedig gazdasági („állami beavatkozás" vs „minimális állam"). Mivel viszonyfogalmakról van szó, tartalmuk történetileg változik, sőt adott pillanatban mást jelenthet mondjuk Nyugat-Európában és Kelet-Európában. Ebből következően akadnak, akik megkérdőjelezik a bal-jobb különbségtétel értelmét. Mivel azonban a politika szereplői és a politikára figyelő közönség a bal-jobb dichotómát folyamatosan (bár változó tartalommal) használja, nincs okunk azt hinni, hogy ezek a viszonykategóriák a jövőben eltűnnének. A következőkben az egyes legfontosabb politikai ideológiákat tekintjük át röviden.

Két dimenzió: kulturális és gazdasági bal- és jobboldal

Liberalizmus

A liberalizmus közkeletűen a szabadság eszméje, s azért harcol, hogy az emberek szabadságát ne korlátozza nemük, koruk, bőrszínük, fajtájuk, illetve mindazon különbségek, melyek akár veleszületettek, akár a magánélet területére tartoznak. A liberalizmus – a törvény előtti egyenlőség gondolatával – e szabadságot mindenkinek egyenlően igyekszik garantálni annak érdekében, hogy a szabadság ne csak az arisztokraták kiváltsága, hanem mindenki esélye, egyenlő emberi méltóságából következő joga legyen. A liberalizmus tehát a jogilag egyenlő szabadság gondolatával a szabadság és egyenlőség eszméjének összeegyeztetésére tesz kísérletet.

Az egyenlő szabadság gondolata

A liberalizmus mint politikai eszme a XVIII. században jelentkezett először, habár maga a kifejezés más összefüggésekben (például mint *liberal education*, illetve mint a tolerancia, a haladás és az individualizmus filozófiailag közös nevezője) korábban is felbukkant már, különösen az angol John Locke és a francia Montesquieu írásaiban. A liberalizmusnak nincs egyetlen doktrínája, egymással is versengő, vitában álló szellemi áramlatokból áll. A liberalizmus történetileg a piacgazdaság, a kapitalizmus kialakulásához, a magántulajdon jogi elismeréséhez, valamint különböző (brit és kontinentális) szellemi áramlatokhoz kötődik. Ez utóbbiak mindenekelőtt az emberi és polgári jogokat, valamint a feudalizmus rendi béklyóiból megszabaduló, felemelkedő polgári osztály új eszméit voltak hivatottak kifejezni.

Előzményei: Locke és Montesquieu

Az amerikai és a francia forradalom után a liberalizmus szorosan kapcsolódott az emberi jogok katalógusával szorosan összefüggő alkotmányosság (konstitucionalizmus) gondolatához. Ebben egyebek között olyan elvek nyertek kifejezést, mint az egyéni szabadság, a közszféra és a magánszféra szétválasztása, a szerződés szabadságának elve, a korlátozott kormányzat, a fékek és ellensúlyok rendszere, a népszuverenitás, a természetjogok és a konszenzus elve. E korai

A polgárság eszméi: alkotmányosság ...

liberalizmus legfontosabb képviselői között volt például a francia Voltaire, Constant és Condorcet, az angol Tom Paine, a skót David Hume és Adam Ferguson, valamint az amerikai Thomas Jefferson és James Madison.

...szabad piac...

A XIX. század legnagyobb részében a klasszikus liberalizmus hagyománya volt uralkodó, melynek alapelvei között szerepelt a szabad piac megfelelő működésébe vetett meggyőződés. Adam Smith, David Ricardo és a manchesteri iskola képviselői számára az állam által minél kevésbé korlátozott, a szerződési szabadság elvén alapuló szabad piac volt a társadalmi koordináció és a javak újraelosztásának legjobb formája. A piacon jogilag mindenkinek egyenlő lehetősége van a versenyben részt vennie, s amennyiben különbségek alakulnak ki a szereplők között – egyesek meggazdagodnak, mások nem – azt kizárólag saját ügyességüknek, rátermettségüknek, illetve szerencséjüknek köszönhetik. A klasszikus liberalizmus képviselői olyan korban és országokban éltek, ahol a vállalkozásoknak nem voltak földrajzi akadályai (az Egyesült Államok nyugati terjeszkedése, illetve Nagy-Britannia gyarmatbirodalommá válása idején), s nem voltak olyan társadalmi tényezők (munkásmozgalmak, szakszervezetek, erős állam stb.), amelyek a piac hatékony és felszabadító működésébe vetett hitet megkérdőjelezték volna.

...negatív szabadság, tulajdon szentsége

A klasszikus liberalizmus a negatív szabadság eszméjét képviselte, ami a valamitől (legtöbbször állami beavatkozástól) való szabadságot jelentette, és tudatosan elkerülte annak meghatározását, hogy a szabadság mire való. A negatív szabadság hívei úgy érveltek, hogy a szabadság fogalmának pozitív, tartalmi meghatározása magát a szabadság elvét sértené. Úgy vélték, az ember éppen akkor szabad, ha senki nem szabja meg neki, hogy mit kezdjen a szabadságával, ha senki sem mondja meg neki, hogy mire való a szabadsága. A klasszikus liberálisok a szabadsággal egyenlő fontosságúnak tartották a tulajdon eszméjét, mert úgy vélték, hogy a tulajdonnal bíró, vagy azt megszerezni képes egyének lehetnek csak igazán szabadok és függetlenek a másoknak való kiszolgáltatottságtól. Voltaképp tehát létezett tartalmi előfeltétele a szabadságnak (a tulajdon), s a klasszikus liberálisok komolyan hittek abban, hogy megteremthető egy olyan, viszonylag homogén társadalom, amelyben mindenki tulajdonos. Ezt az egyenlőséget, esélykiegyenlítődést azonban a piac működésétől várták, s a növekvő állami beavatkozás miatti aggodalmukban komolyan tartottak attól, hogy az általános és egyenlő választójogon alapuló demokrácia sérteni fogja az emberek (pontosabban: a tulajdonosok) szabadságát.

Szociáldarwinizmus

A „manchesteri”, szabadversenyes kapitalizmus filozófiájául a szociáldarwinizmus kínálkozott, ami Darwin “természetes kiválasztódás” elméletét alkalmazta az emberi társadalomra és azon belül a piaci versenyre. Ennek lényege, hogy aki a piacon az eladhatóbb árut termeli és

forgalmazza, az fennmarad, sőt megerősödik, aki pedig e követelménynek nem tud eleget tenni, az „kihull" a piac rostáján. E gondolat legnagyobb hatású hirdetője Herbert Spencer volt, aki szembeállította egymással a katonai és ipari társadalmakat, és kimutatta, hogy békeidőben a spontán, piaci folyamatokra épülő ipari társadalmak nagyobb fejlődésre képesek, mint a szigorúan centralizált és hierarchizált katonai társadalmak.

Liberalizmus és/vagy demokrácia?

A klasszikus liberálisok még a demokrácia kiterjesztése előtti időszakban éltek és – miként a francia Alexis de Tocqueville – azon a véleményen voltak, hogy a liberalizmus és a demokrácia elkerülhetetlenül konfliktusba kerül egymással. Ekkorra már kialakult az a vagyonos polgári-nagypolgári réteg, amelyik a demokrácia fogalma alatt a számszerű többségben lévő szegények uralmát értette, s félteni kezdte szabadságát az előretörő egyenlőség gondolatától. Még az angol liberális John Stuart Mill is – aki egyébként a választójog kiterjesztésének elkötelezett híve volt – helyesnek tartotta, ha a tulajdonnal rendelkezőknek és azzal nem rendelkezőknek nem egyenlő a választójoguk. Ő például az általános, de nem egyenlő választójog híve volt: úgy tartotta, hogy az iskolázott, illetve birtokkal rendelkező polgárok szavazata többet kell érjen az iskolázatlanok és tulajdon nélküliek szavazatánál. A klasszikus liberalizmus általában nagyobb híve volt az alkotmányosságnak, mint a demokráciának.

Megváltozott társadalmi környezet

A XIX. század végére azonban a helyzet az akkor legfejlettebb országokban – mindenekelőtt Európában – megváltozott. Az általános választójogot lassan elismerték és fokozatosan kiszélesítették, miközben az erősödő szocialista munkásmozgalmak felhívták a figyelmet a szociális kérdésre, nevezetesen arra, hogy a kapitalista rendszerben sem lehet mindenkiből tulajdonos. A piaci rendszer monopolhelyzeteket teremt és a tulajdonnal nem rendelkező munkás- és alkalmazotti rétegek tartósan függő, kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek. E megváltozott társadalmi környezetben a klasszikus liberalizmus „éjjeliőr-állam" koncepciója egyre kevésbé bizonyult tarthatónak.

Szociálliberalizmus:...

A liberálisok feladata ekkor már nem a liberalizmus és a demokrácia konfliktusának fenntartása, hanem e konfliktus tompítása, a liberalizmus demokratizálása, illetve a demokrácia liberalizálása volt. Az ekkor kibontakozó szociálliberalizmus (korabeli nevén: új liberalizmus) abból indult ki, hogy a liberalizmus eredeti ígérete szerint a piaci versenyben mindenki közel azonos esélyekkel indulhat. Ez az ígéret azonban utópikusnak bizonyult, mert a szabadversenyes kapitalizmus növelte a társadalmi egyenlőtlenségeket, ezáltal csökkentetve a versenybe bekapcsolódás lehetőségét, s így annak szabadságát. Az új liberálisok úgy vélték, hogy szükség van az állam korlátozott beavatkozására ahhoz, hogy a verseny eredeti játékszabályait garantálják. Abból indultak ki, hogy ha a piac nem képes önmaga egyensúlyának fenntartására, akkor az államnak

kell felügyelnie a versenyt az esélyegyenlőség biztosítása érdekében. A szabadpiacról a monopolellenes piacvédelemre, az egyéni szabadságról a közjóra, a korlátozott kormányzatról a jóléti államra, az alkotmányosságról a liberális demokráciára tevődött át a hangsúly.

...pozitív szabadság és jóléti állam

Mindezt a szociálliberálisok nem az eredeti liberalizmustól való elszakadásként, hanem a liberalizmus eredeti ígéreteihez való rugalmas visszatérésként értelmezték. Elfogadták a „pozitív szabadság" gondolatát, mert úgy vélték, hogy a szabadságnak a szabad választáson kell alapulnia, s nem lehet szabad az, akinek nincs más választása, minthogy éjszakánként a híd alatt aludjon. Az új liberalizmus Green, Hobson és Hobhouse által képviselt gondolatai széles körben hatottak és – egészen az 1970-es évek végéig – a liberalizmus domináns irányzatává váltak. Miután a törvény előtti egyenlőség eszméje a legfejlettebb országokban megvalósult, a liberálisok úgy akarták megőrizni befolyásukat az egyre erőteljesebb szocializmussal és nacionalizmussal szemben, hogy maguk is választ, megoldást kínáltak a felmerült társadalmi problémára. Ennek jegyében tett szert befolyásra Amerikában a progresszivizmus tradíciója (ami a harmincas években F. D. Roosevelt demokrata párti elnök *New Deal*jéhez vezetett), valamint Angliában és az európai kontinensen az angol liberális közgazdász John M. Keynes elmélete az állam konjunktúra-szabályozó politikájáról, ami később a jóléti állam elméleteként vált ismertté. Mindkét szociálliberális javaslat válasz volt az 1929-33-as világválságra. Hosszú távon ezek jóval hatékonyabbnak – és a demokráciával összeegyeztethetőnek – bizonyultak, mint a problémára adott más, szélsőségesen etatista jellegű (fasiszta vagy kommunista) gazdasági válaszok.

Politikai fénykora

A jóléti államra épülő szociálliberális politika fénykora a második világháborút követő évektől az 1970-es évek közepéig terjedt – bár Németországban vagy a skandináv államokban azt követően se nagyon szorult vissza. A korszak végén különböző, nagyhatású politikai filozófusok gondolták végig az állam társadalmi szerepvállalásával kapcsolatban az igazságosság, az egyenlőség és az emberi méltóság problémáját. Az 1968-as mozgalmak által hozott új kérdésfelvetések a társadalmi elosztás, a kultúra és az identitás különböző problémáit, illetve e problémákra adandó válaszok (pl. pozitív diszkrimináció) következményeit feszegették. Míg Isaiah Berlin inkább a negatív szabadság eszméivel szimpatizált, addig Ralf Dahrendorf szociológiai tézisei, valamint John Rawls és Ronald Dworkin filozófiai érvei a szociálliberális eszmék megújulását segítették elő.

Neoliberális politikai fordulat

A jóléti állammal szembeforduló neoliberális gazdasági filozófia Angliában és az Egyesült Államokban erőteljes politikai támogatást kapott az 1979-80-as konzervatív politikai fordulat révén. A Thatcher-Reagan korszak új jobboldali politikája jelentősen csökkentette az adókat, az

állam gazdasági és szociális szerepvállalását, és – visszatérve a klasszikus, piacpárti liberalizmus szelleméhez – a privatizáció és a tulajdonlás fontosságát, valamint az egyén nagyobb felelősségét hangoztatta. A klasszikus liberalizmus eszméinek ébren tartása, illetve felélesztése – az 1920-as évektől az 1980-as évekig – olyan szerzők munkásságához kapcsolódik, mint Friedrich A. Hayek, Ludwig von Mises, Karl Popper, Milton Friedman, James Buchanan, Ayn Rand és Robert Nozick.

A liberalizmus Közép-Európában

Nyugaton a nyolcvanas éveket uraló neoliberális-neokonzervatív eszmekör bizonyos mértékben visszaszorult, illetve átalakult a kilencvenes években. Ugyanakkor azonban a neoliberalizmus – mint gazdaságpolitika – Latin Amerikától Közép- és Kelet-Európáig jelentős befolyásra tett szert az új demokráciákban. Az 1989-es fordulatot követően a liberalizmus volt Közép-Európa egyik legnagyobb hatású eszmeáramlata, mert a régióban hagyományosan liberális témák – jogállamiság, alkotmányos demokrácia, privatizáció és kapitalista átalakulás – voltak napirenden. Magyarországon a kilencvenes évek első felében a liberális pártok a szavazatok 25-30 százalékát birtokolták, de 1998-as hatalomra jutásakor még a jobbközép Fidesz is a Liberális Internacionálé tagja volt. Csehországban a Václav Klaus vezette Polgári Demokrata Párt, Lengyelországban pedig a Leszek Balcerowicz által irányított Szabadság Unió – mint konzervatív-liberális pártok – a politikai élet komoly, helyenként meghatározó tényezői voltak. A pártpolitikában a liberálisok ezzel együtt is fokozatosan a szocialisták és a konzervatívok mögé szorultak, s ez egyúttal a rendszerváltást követő évtized politikai tematikájának változásait is jelzi.

Konzervativizmus

Alapító képviselője: Burke

A konzervativizmus szintén modern eszmeáramlat, mely a francia forradalomra és a jakobinizmusra adott válaszként született. Edmund Burke híres könyve – a „Töprengések a francia forradalomról" – idővel a konzervatív gondolkodás krédójává vált, annak ellenére, hogy Burke még nem használta a fogalmat, s politikailag Whig volt (ami inkább liberálisnak, semmint konzervatívnak felel meg). Először Chateaubriand használta a kifejezést az 1820-as években „*Le Conservateur*" nevű folyóiratával, majd a brit Tory párt is egyre inkább konzervatív pártként határozta meg önmagát.

Ideológia és attitűd

A konzervatívok sokszor nem is tekintik saját nézeteiket rendszerezett ideológiának, inkább egyfajta attitűdként, beállítódásként, a világhoz való viszonyként, életszemléletként határozzák meg azt. Mivel idegenkednek attól, hogy nézeteiket koherens rendszerbe, racionalista konstrukciókba, doktrínákba szervezzék – sőt a konzervativizmus épp az ilyenfajta nézetek elleni tiltakozásból jött létre – idegenkednek attól is, hogy a konzervativizmust politikai ideológiának tartsák. Mivel a konzervatív

fogalmának van egy sajátos védekező, „állagőrző”, defenzív értelmezése, sokszor konzervatívnak neveznek olyanokat is, akik nem a konzervatív értékeket, hanem adott politikai pozíciójukat védik. (Ebben az értelemben használatos például a „konzervatív baloldal” fogalma.)

Pesszimista emberkép

Itt azonban a konzervativizmusról mint meghatározott értékeket védő és azokat kifejező politikai ideológiáról van szó. Ennek lényege az emberi tökéletlenség kiindulópontként való elfogadása. Ellentétben a liberalizmussal és a szocializmussal, a konzervativizmus inkább pesszimista, vagy szkeptikus az emberi természettel és javíthatóságával kapcsolatban, s ebben látja a nagy emberi tervek elsőszámú korlátját. Számára az ember nem egyszerűen egy racionális lény, hanem olyasvalaki, akit érzelmek, gondolatok és egymásnak ellentmondó motivációk is vezérelnek.

Pragmatikus és tapasztalati tudás, előzetes ítéletek

A konzervativizmus sokszor pragmatikus, tapasztalati és gyakorlati jellegű, s mint ilyen, fenntartásokkal viseltetik az elméleti, absztrakt tudásformákkal, s az e tudást megjelenítő (szekularizált) értelmiségiekkel szemben. Emiatt gyakran tekintik anti-intellektuális áramlatnak. Az észhez való viszonyában a konzervatív az elvi, de nem absztrakt (Edmund Burke), a praktikus, de nem technikai tudást (Michael Oakeshott) részesíti előnyben, s tudása személyes és nem univerzális (Polányi Mihály) jellegű. A konzervatív számára az előítélet nem feltétlenül negatív fogalom, inkább előzetes ítéletként funkcionál, mely a múltban felhalmozódott tapasztalatokra épül.

Forradalmak és társadalmi kísérletezések elvetése

A konzervatív ellenzi a forradalmakat – mert látja a forradalmak által okozott károkat és szenvedéseket –, és ellenzi, ha az emberi tetteket a „haladás” nevében indokolják. A bevált, járható utakat, kitaposott ösvényeket előnyben részesíti a járatlan utakkal, váratlan felfedezésekkel szemben. A konzervatívok nem ellenzik a változást, ellenkezőleg: gyakran „fontolva haladókként” viselkednek, annak érdekében, hogy értékeiket a változó világban is megőrizhessék és elkerüljék a társadalmi robbanást. Ellenzik azonban a változást, ha azt a tapasztalati tényektől elrugaszkodott, azokkal alá nem támasztott, elvont, ideológiai okok motiválják.

Múlt és jelen, történelem és tradíció

A konzervatív szemében a már létező – sőt régóta létező – dolgok önmagukban is értékesek, hiszen különben nem maradtak volna fenn. Az új dolgoknak viszont nincs önértékük pusztán azért, mert újak. A múlt produktumai – időtállóságuk okán – előnyt élveznek a jelen produktumaival szemben. A konzervatív számára a múlt nélkül nincs jelen; az emberi közösség mindenekelőtt múltjából, s a múlt máig tovább élő gyakorlatából érthető meg. A konzervatív a szocializáció folyamatában nagy jelentőséget tulajdonít a különböző hagyományos közösségeknek – család, iskola, egyházközség, kortárscsoport –, melyek szokásokat,

nyelvet, és hagyományokat tartanak fenn. A konzervativizmus számára a történelem és tradíció kiemelt helyet foglal el az emberi közösségekben.

A politikai konzervativizmus eltérő formákat ölthet: lehet kollektivista és/vagy piacbarát, lehet a status quo őrzője, s lehet reakciós vagy reformista. A konzervatív nem feltétlenül támogatja a piacot az állammal szemben vagy fordítva, mert ezek az intézmények számára csak akkor értékesek, ha organikusan jöttek létre, hosszabb ideje eredményesen működnek, s közösségi érdekeket és értékeket fejeznek ki. Bármely intézmény elfogadható, ha az organikusan, természetesen, nem külső beavatkozás, tervező racionalitás hatására jött létre, de bármely intézmény el is utasítható, ha ennek a követelménynek nem tesz eleget. Ezért van, hogy egy konzervatív támogathatja a „gondoskodó államot", de el is vetheti azt a „természetes piaci rend" nevében, ha úgy érzi, hogy az állam túlságosan beleavatkozott a közösségek életébe. Ugyanígy a konzervatív támogatja a régóta létező egyházakat, de fenntartásai vannak az újonnan létrejött, kisebb taglétszámmal rendelkező egyházakkal szemben. Ez az attitűdje ugyanakkor változhat is, hiszen az emberi tökéletlenség tudatában bizonyos elnéző megértést is tanúsíthat a normatív gondolkodás kereteibe nem illő „gyarlóságokkal" szemben, ha azok a közösségre nézve nincsennek veszéllyel.

Hagyományoktól függő változatok:...

Noel O'Sullivan szerint történetileg és országok szerint a konzervativizmus az alábbi jellegzetességekkel rendelkezett.

1. A mérsékelt konzervativizmus Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban jelent meg, ahol a pártpolitikában is nagy befolyásra tett szert és a korlátozott államért, a közösségekért és piac nagyobb – de nem korlátok nélküli – szabadságáért szállt síkra. A mérsékelt, angolszász konzervatívok közé tartoznak például olyan politikai gondolkodók, mint Benjamin Disraeli, Lord Salisbury, George Santayana, Michael Oakeshott vagy Robert Nisbet.

...mérsékelt...

2. A reakciós konzervativizmus Franciaországban jelent meg, ahol a forradalmárok által szorgalmazott, voluntarista módon létrehozott és instrumentálisan működtetett intézmények helyébe az organikus állam és organikus intézmények (pl. katolikus egyház) példáját állították. Nem ellenforradalmat akartak a francia forradalom után, hanem éppen a forradalom ellentétét. Ide tartozott Joseph de Maistre, de Bonald, Lamennais és mások.

...reakciós...

3. A forradalmi konzervativizmus ennek ismeretében képtelen önellentmondásnak tűnik, de Németországban mégis megjelent, a világháború, a forradalmak, a modernitás és a kapitalizmus okozta társadalmi és politikai „káosz" ellenhatásaként. A rend utáni konzervatív vágyakozás a totális állam képét hívta elő, ami a XX. század első évtizedeiben átmenetileg konzervatív programmá vált. Ebben a körben említhetünk olyan gondolkodókat, mint Möller van der Bruck, Ernst Jünger vagy Carl Schmitt.

...forradalmi...

...neokonzervatizmus

4. A liberalizmus tárgyalása kapcsán már említettük az új jobboldalt (New Right), mely konzervatív és liberális politikai elvek ötvözete volt, s ekként tett szert erős befolyásra Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban a múlt század nyolcvanas éveiben. Miközben ez az irányzat gazdaságilag liberális volt, társadalompolitikájában konzervatív értékeket (vallásosság, család, fegyverkezés) hirdetett, támogatta a halálbüntetést és ellenezte az abortuszt. Az irányzat elnevezésében felváltva használták a neoliberális, illetve neokonzervatív kifejezést. A neokonzervatívok vezéralakjai között volt például Irving Kristol, Norman Podhoretz és Allan Bloom.

Közép-európai konzervativizmus

A konzervativizmus tehát rendkívül változó, rugalmas eszmeáramlat, mely tértől és időtől függően különböző arányokban ötvözi a tradicionalizmus, a romanticizmus, a paternalizmus, a liberalizmus és a neokonzervatív új jobboldaliság gondolatelemeit. Közép-Európában a konzervativizmus 1989 után fokozatosan bontakozott ki a kommunizmus összeomlását követő, kezdetben erősen nacionalista indíttatásából és egyre inkább közeledik az Európai Néppártok által képviselt konzervatív, kereszténydemokrata-keresztényszociális értékekhez. Negyven évi államszocialista diktatúra után komoly gondot jelentett a konzervativizmus reaktiválása, hiszen a politikában alig maradt továbbvitelre érdemes érték. A konzervatív pártok az egyházakkal – mindenekelőtt a katolikus egyházzal – együttműködve próbálnak politikai irányzattá formálódni. Az egyház politikai szerepvállalása a régió országai közül Lengyelországban a legerősebb. Magyarországon a konzervatív irányba forduló Fidesz kormányra kerülve egyaránt kívánt megszólítani vallásos és szekularizált rétegeket.

Szocializmus

Társadalmiság és belső sokszínűség

A szocializmus szó a latin „*sociare*” (megosztani, összehozni) igéből származik, ugyanabból, melyből a „*societas*” (társadalom) fogalma is. A társadalmiság egyrészt feltételezte az emberek közötti formális, szerződéses kapcsolatokat, másrészt tartalmazta az együttműködés, a testvériség, a szolidaritás kevésbé formális és inkább érzelmi jellegű elemeit is. Ahogy a többi eszménél, itt is felfigyelhetünk az ideológia belső sokszínűségére, melyben szemben áll egymással a „tudományos” és utópikus, a forradalmi és a reformista, valamint a tekintélyelvű és libertárius szocializmus modellje.

Az iparosítás és modernitás terméke és kritikusa

A szocializmus ambivalens viszonyban áll a felvilágosodással, az iparosítással, az állammal és a modernitással: miközben a felvilágosodás és az indusztrializáció terméke, kísérőjelensége és örököse, egyúttal kritikusa is azoknak, amiért szerinte széttörték a szolidaritás kötelékeit. A szocializmus rendszerként megvalósult válfajai határozottan

állampártiak, állambarátok voltak, mert az államtól remélték a piac korrekcióját és az „össztársadalmi érdek" képviseletét. Ugyanakkor az önkormányzó-önigazgató, szabad szocializmus különféle – nemegyszer az anarchizmussal, a szindikalizmussal és a radikális újbaloldali mozgalmakkal érintkező formái – tagadták az állami gyámkodást és az emberek szabad együttműködésére, kooperációk, szövetkezetek decentralizált struktúráinak megalakítására hívtak fel. A szocializmus a történelem során legtöbbször modernizációs ideológiaként jelentkezett, máskor viszont kifejezetten szembefordult a létező modernizációval, s inkább egy gyors, radikális, forradalmi változásban, a kizsákmányolás eltörlésében hitt és egy szabad, politika- és konfliktusmentes társadalom vízióját vetítette előre.

Egyenlőség, optimista emberkép, libertárius érzület

R. N. Berki szerint a szocializmus állandó fogalmi elemei az egyenlőség, a moralizálás, a racionalizmus és a libertarizmus. A szocializmus legtöbb fajtája egalitárius, mert igazságtalannak tartja a túlságosan nagy társadalmi egyenlőtlenségeket – származzanak azok tőkéből, találmányból, szerencsejátékból vagy örökségből. Még ha munkából származnak is, a probléma számukra nem az egyenlőtlenség igazságosságának igazolása, hanem az egyenlőtlenség puszta léte. A szocializmus optimista emberképpel rendelkezik, s azt reméli, hogy a kizsákmányoló intézmények megszüntetésével vagy ellensúlyozásával igazságosabb lesz a rendszer. Mivel a szocializmus identitása szerint a társadalom hátrányosabb helyzetű rétegei mellett áll, sok szocialista vezető morális alapon, morális érvekre hivatkozva politizált. A szocialisták általában meg vannak győződve arról, hogy a fennálló társadalommal szemben lehetséges és megvalósítható racionális alapon egy jobb társadalom. Végül a racionalizmus kiegészül a libertárius érzülettel, amennyiben az elnyomással és kizsákmányolással szembefordulva a szocializmus sok esetben emancipációs, felszabadító jellegű ideológiaként funkcionál.

Ideológiai előzményei: Mórus, Campanella, Babeuf...

A szocialista ideológia előzményeként említhetünk olyan műveket, mint Thomas More (magyarosan: Mórus Tamás) Utópiája, vagy Campanella Napállama. Itt említendők a Münzer és Winstanley vezette különböző politikai mozgalmak is. A francia forradalomban megjelent radikális egyenlősítő csoportok Babeuf és Buonarroti nevéhez köthetők. A szocialista eszme azonban igazán csak a XIX. században virágzott fel és vált meghatározó ideológiai áramlattá. Célja a szabadság és egyenlőség elvein túl a testvériség, a szolidaritás fontosságának hangsúlyozása, az alkotmányos-demokratikus rendszerek „szocializálása", azaz a rendszer kedvezményezett körének radikális kiterjesztése.

...Owen, Saint-Simon, Fourier, Blanc

A XIX. század első felének angol és francia szocialistái elsősorban különböző elméleti és gyakorlati kísérleteikkel próbálták a lehetséges legjobb rendszert kigondolni és megvalósítani: e helyütt elsősorban

Robert Owen gyárkísérleteit, Saint-Simon technokrata iparosítás-modelljét és Charles Fourier kommunitárius elképzeléseit említhetjük. Velük szemben Louis Blanc tekinthető az első reformista szocialistának, a szociáldemokrácia előfutárának.

A szocializmus történetének legnagyobb hatású gondolkodója kétségtelenül a német Karl Marx volt, aki azonban önmagát nem szocialistaként, hanem kommunistaként határozta meg. Számára a szocializmus polgári-kispolgári eszme volt, amivel szembeállította a munkásosztály (feltételezett) kommunizmusát. Úgy vélte, hogy a proletariátus felszabadítása csakis a proletárok feladata lehet. Visszautasította a vallási-morális szocializmust és saját megközelítését „tudományos szocializmusnak" tekintette. Az utópista szocialistákkal ellentétben keveset foglalkozott a jövő ideális társadalmának konkrét berendezkedésével; ennél jobban érdekelte a fennálló kapitalista rendszer elemzése és kritikája, illetve a kapitalizmus meghaladására szolgáló forradalomelmélet kidolgozása.

Karl Marx tudományos szocializmusa...

A történelmet olyan osztályharcok történeteként értelmezte, amelyet mindig két, egymással antagonisztikus ellentétben álló domináns osztály folytat egymás ellen. Marx úgy gondolta, hogy a kapitalizmus is kitermelte saját „sírását", a megerősödő munkásosztályt, mely azáltal válik forradalmi erővé, hogy életkörülményei – a tőke természetéből fakadó, fokozódó kizsákmányolás révén – egyre inkább romlanak. A proletariátus harca azonban Marx szerint az utolsó osztályharc lesz a történelemben, mert a munkásosztály nemcsak saját osztályának, hanem az egész társadalomnak az érdekeit fejezi ki, s így a forradalom győzelmével létrehozza az osztálynélküli társadalmat.

...és forradalomelmélete

Marx nézeteinek változása alapján két nagyobb korszakot különíthetünk el. A fiatal Marx szerint a kapitalizmus lerombolja az emberi kreativitást, a munkás elidegenedik saját munkatevékenységétől és munkája produktumától. Ennél fogva a történelem célja az elidegenedés fölszámolása azért, hogy az emberi természet kibontakozhasson. Ennek a korszaknak az egyik legismertebb műve a Marx és munkatársa, Friedrich Engels által írt Kommunista Kiáltvány, ami a Kommunisták Szövetségének elvi és stratégiai programjaként íródott.

A fiatal Marx forradalmisága...

Marx idősebb kori írásaiban fokozatosan teret nyert a determinista szemlélet, s az emberi motívumokról a társadalmi változások törvényszerűségeire tette át a hangsúlyt. Társadalomelméletében előtérbe került az alap (elsősorban a gazdaság) és felépítmény (kultúra, politika, vallás, stb.) különbsége, melyben az előbbi primátusa érvényesül. A társadalmi létezés határozza meg az emberi tudatot, s a különböző osztályok a tulajdonhoz való viszonyuk alapján nyernek értelmezést. A forradalmi akarat mellett egyre hangsúlyosabbá válik a történelem

...és az idős Marx determinizmusa

logikája, ami – a termelőerők és a termelési viszonyok növekvő konfliktusa révén – úgymond elkerülhetetlenül– vezet forradalomhoz. Ebben a megközelítésben a forradalmat már nem annyira „csinálják", hanem törvényszerűen bekövetkezik. Marx szerint a forradalom elsőként a legfejlettebb kapitalista országokban (például Angliában) jelentkezik majd, s a kommunizmus globális rendszer lesz, mely nem maradhat fenn részlegesen, hanem minden országban győznie kell.

A mozgalom kettészakadása

A marxi elmélet e fenti kettőssége – egyszerre tudományos-determinisztikus és forradalmi-voluntarista mivolta – Marx halála után sajátos hasadást idézett elő a szocialista/kommunista elméletben. Mindazok, akik kezdetben a marxizmus determinizmusára helyezték a hangsúlyt nem rögvest forradalmat, hanem a munkásság helyzetének reformokkal történő javítását tűzték célul. Volt, aki revizionista módon úgy vélte, hogy „a végcél semmi, a mozgalom minden" (Eduard Bernstein), de mások is – még ha meg is őrizték elvi ragaszkodásukat a doktrínához – a hangsúlyt a praktikus küzdelemre, a fokozatos, evolucionista változásra helyezték (Karl Kautsky, Jean Jaurés és a brit Fábiánus Társaság tagjai).

Ebből az irányzatból nőtt ki később a szociáldemokrácia, a XX. század domináns demokratikus baloldali mozgalma. Ez az irányzat évtizedekig fenntartotta a forradalmi végcélt, de az osztályharc keretéül elfogadta a parlamentet, a választásokat, és általában a demokratikus politikát.

Szociáldemokrácia és jóléti állam

A második világháborút követő gazdasági fellendülés idején a nemzetközi szociáldemokrácia már elvi, forradalmi végcéljától is megszabadult – a német szociáldemokrata párt például híres 1958-as Bad Godesbergben tartott kongresszusán –, és elfogadta, hogy a kapitalizmus keretei között maradva a munkásság, sőt szélesebb értelemben a bérből és fizetésből élők baloldali reformpártja legyen. A jóléti állam időszaka a szociáldemokrácia aranykora volt, amikor a gyors gazdasági növekedés megengedte a puha költségvetési korlátot és a bőkezű állami-jóléti újraelosztást. Erre az időszakra esett az egészségügy és az oktatás általános reformja, széleskörű központi finanszírozása, csakúgy, mint a szociáldemokrata pártok balközép néppárttá válása. A szociáldemokráciának – talán John K. Galbraith kivételével – nem voltak kiemelkedő teoretikusai, mert az eszme mindvégig megőrizte praktikus-kompromisszumos jellegét. Az irányzat – ha lassan is – képes volt demokratikus választ adni az 1968-as újbaloldali mozgalmak által jelentett kihívásra és az általuk feltett kérdésekre.

Kommunizmus..

A XX. századnak azonban volt egy másik szocialista kiágazása is, melynek története sokkal nagyobb traumákkal, tragédiákkal járt. Ez a szocializmus forradalmi-voluntarista, antidemokrata tradíciója, a kommunizmus. Az orosz Lenin és Trockij úgy vélték, hogy az igazi marxi tradíció a proletárforradalom, melynek mielőbbi kirobbanását minden lehetséges

eszközzel elő kell segíteni. Abból indultak ki, hogy tévedés a legfejlettebb kapitalista országokban a munkásság általános elnyomorodására és az ebből állítólag szükségszerűen bekövetkező forradalmi automatizmusokra várni. Ellenkezőleg, a forradalom a szegényebb országokban fog elsőként kirobbanni, mert ezek jelentik a kapitalizmus „leggyengébb láncszemét". Lenin úgy vélte, hogy a munkásság önmagában nem forradalmi osztály, ezért a bérküzdelmek támogatásától nem lehet forradalmat remélni, mert az éppenséggel a kapitalista osztályellentétek csillapításához járul hozzá. Lenin szerint a forradalmi tudatosságot kívülről kell bevinni a munkástömegekbe, s erre a feladatra a forradalmi értelmiségiek által vezetett élcsapat, a bolsevik párt a legalkalmasabb. A sajátos történelmi helyzet – az 1905-ös felkelés, az első világháború, majd az 1917-es februári forradalom – Oroszországban lehetővé tette a bolsevizmus hatalomra kerülését.

...és államszocialista diktatúra

Rendszerként megszilárdulva a kommunizmus szakított eredeti emancipatórikus ígéreteivel, a decentralizált, önigazgató közösségekre épülő, igazi demokrácia ideáljával, és totálisan elnyomó, államszocialista diktatúraként maradt fenn évtizedeken át. Az egyenlőtlen fejlődés gondolatát Lenin nyomán világméretekben értelmezték. Trockij nem tartotta lehetségesnek a szocializmus felépítését egy országban, továbbá óvott egy új, bolsevik bürokrácia megszilárdulásától, ezért a „permanens forradalom" elvét hirdette. Vele szemben Sztálin a kivételes történelmi helyzetre hivatkozva elengedhetetlennek tartotta a szovjet diktatúra belső stabilizálását, de hatalomra kerülve ő is támogatta a harmadik világ nemzeti felszabadító küzdelmeit, amelyet összekötött az imperializmus elleni nemzetközi harccal. Az elmúlt évszázad legjelentősebb kommunista gondolkodói között – a már említett Lenin és Trockij mellett – Lukács György, Antonio Gramsci, Louis Althusser, Frantz Fanon és mások nevét említhetjük.

A kommunista rendszer összeomlása

A forradalmi kommunista tradíció mint a kapitalizmus rendszerszintű alternatívája 1989-91-ben összeomlott, s bár továbbra is vannak kommunista országok, a blokk mint „második világ" megszűnt létezni. Különböző politikai vezetői közül Sztálin mellett a parasztság forradalmi szerepét hangoztató kínai Mao Ce-tung, a munkás-önigazgatás eszméjét megvalósítani próbáló jugoszláv Joszip Broz Tito, a gerilla-hadviselést pártoló kubai Fidel Castro és argentín Ernesto Che Guevara érdemel említést.

Giddens és a harmadik utas új szociáldemokrácia

Az 1990-es években nyugaton előretört a jóléti állam és a neoliberalizmus sajátos ötvözetét, kompromisszumát jelentő „harmadikutas" eszmekör, az új szociáldemokrácia, mely a régi, elosztó szociáldemokrata szemlélet megújítását ígéri. A Nagy-Britanniában, Németországban és másutt sikeresnek látszó irányzat legismertebb teoretikusa az angol Anthony Giddens. Közép-Európában „új szociáldemokráciáról" egyelőre nincsen

szó, de a volt kommunista pártok sikeresen alakították át magukat reformista, modernizáló, szocialista pártokká, s mind a lengyel SLD, mind a magyar MSZP képes volt demokratikus választásokat nyerni és a hatalomba visszatérni. Csehországban a kommunista párt nem alakult át reformpárttá, így ott a szociáldemokrácia más társadalmi bázison szerveződött. Kelet-Európában és a Balkánon a szocialista eszme mindazonáltal sok helyütt nacionalista-populista elvekkel színeződött át.

Anarchizmus

A szabadság gátja: uralmi intézmények

Az anarchizmus az egyéni felelősségtudat, sőt jó szándék szerepét állítja előtérbe bármifajta uralmi rendszerrel szemben. Abból indul ki, hogy az uralmi intézmények léte nem az emberi természetből következik, hanem kényszerűen, mintegy kívülről rakódott rá az emberi társadalmakra. Úgy gondolják, ha az emberiséget megszabadítják az elnyomó, uralmi intézményektől – mindenekelőtt az államtól – akkor az emberek képesek lesznek maguktól is békében és szabadságban élni, s megvalósul a „szabad emberek szabad társadalma".

Megoldás: társadalmi forradalom...

Az anarchizmus legtágabb értelemben az uralom nélküli társadalom megvalósítására irányuló eszmerendszert jelenti. Az anarchisták az uralom legfőbb hordozójának az államot tartják, s úgy vélik csak mennyiségi-fokozati különbségek vannak egy rablóbanda és az állam között, hiszen mindkettő lényege mások szabadságának erőszakos korlátozásában áll. Az anarchisták közös célja az állam eltörlése és a szabad, kooperatív, uralom nélküli társadalom megteremtése. Az anarchisták nem hisznek a politikai forradalomban – midőn az egyik hatalmat másik hatalom váltja fel –, hanem a társadalmi forradalom hívei, ami alatt minden uralom eltörlését, a hatalomtól (így a politikától) való megszabadulást értik.

...és spontán rend

Az anarchia szó jelentése tehát – szemben a köznapi felfogással – nem káosz, nem zűrzavar, hanem önszabályozó, spontán rend. Olyan harmonikus társadalmi rend, amely az egyéni szabadságon és az egyének önkéntes együttműködésén alapul. Az anarchisták tehát nem ellenségei a rendnek, hanem olyan rendben hisznek, amelyet nem az állami erőszak szervezetei, hanem szabad emberek hoznak létre és tartanak fenn.

Anarchista irányzatok:...

Az anarchizmus elsősorban a XIX. században és a XX. század első felében hatott erősen a munkás- és szegényparaszti mozgalmakban, főként a latin országokban. Ugyancsak erős volt ott, ahol a gyárak helyett inkább kisebb műhelyekben folyt a termelés, és a szociáldemokrácia szervezettsége viszonylag gyenge maradt. Az anarchizmuson belül számos, egymással versengő, vitában álló irányzat található. Ezek közül három fő típust emelhetünk ki: a kollektivista (benne az anarcho-szindikalizmussal), az

individualista és a vallásos-misztikus anarchizmust.

1. A kollektivista anarchizmus a politikai baloldalon helyezkedik el és az anarchizmus főáramát jelenti. Főbb képviselői: Pierre-Joseph Proudhon, Mihail Bakunyin, Pjotr Kropotkin, Errico Malatesta és Alexander Berkman. Ez a nemzetközileg ma is erős irányzat tulajdonellenes, antiklerikális és antikapitalista, s az anarchia céljait aktív, gyakran erőszaktól sem visszariadó kollektív mozgalmak révén próbálja érvényre juttatni. Ahogy az orosz Kropotkin megfogalmazta, az emberi élet jobban leírható az „egy csónakban ülünk" metaforájával, mint a „versenypálya" metaforájával. Ebben pedig a kölcsönös segítség, kooperáció és szolidaritás fontosabb, mint a folytonos versengés. Sokszor közel áll a radikális, részvételi (participatív) demokráciát követelő mozgalmakhoz és irányzatokhoz.

...kollektivista...

Sajátos színt jelentett a kollektivista anarchizmus történetében az anarcho-szindikalizmus alig több mint egy évszázaddal ezelőtti felbukkanása, ami egyfajta ötvözetét jelentette az anarchizmus univerzalista és a szocializmus osztályharcos elveinek. Az anarcho-szindikalisták – a francia Fernand Pelloutier és Georges Sorel nyomán – nem a parlamentet, hanem a gyárat tekintették a munkások felszabadító harca igazi terepének. Úgy vélték, hogy a megvalósítandó, igazi direkt akció az általános sztrájk, ami egyben az anarchisták által olyannyira kívánt társadalmi forradalom kezdete is.

...anarcho-szindikalizmus...

2. Az individualista anarchizmus ezzel szemben az állam által ellenőrzött társadalomból való egyéni kivonulást hirdeti és a társadalmi harmónia állapotát az állam által nem befolyásolt piac analógiájára képzeli el. Az irányzat legfőbb képviselője a német Max Stirner, az amerikai Josiah Warren, Robert Tucker, Lysander Spooner és – a XX. században) – Murray Rothbard volt. Az individualista anarchisták elutasítják az államot, de uralommentes spontán szabályozórendszernek tartják a piacot. Ezért az ide tartozó szerzőket „anarcho-kapitalistáknak" is nevezik, akik közel állnak a jobboldali liberalizmus Hayek, Friedman és Ayn Rand által fémjelzett elveihez.

...individualista...

3. Végül a vallásos-misztikus anarchizmus a földi világ nyomorúságaitól való megszabadulásért az őskereszténységhez és más tekintélyellenes vallási elvekhez fordul segítségül. Abban a reményben teszi ezt, hogy a lélek felszabadulásából a társadalmi felszabadulás következik majd. Az irányzat főbb képviselői az orosz Lev Tolsztoj, a német Gustav Landauer és a magyar Schmitt Jenő Henrik voltak, de számos tekintetben hasonló elveket fedezhetünk fel az egyébként nem anarchista Martin Buber és Mahatmá Gandhi nézeteiben is. A vallásos anarchisták a túlvilági megváltás analógiájára építve az egyéniség belső felszabadítását

...vallásos-misztikus

hirdették, s ettől remélték az evilági megváltás lehetőségét.

Kulturális átalakulás és morális autonómia

Az anarchizmus az 1968-as diáklázadások és újbaloldali kulturális forradalom után új értelmezésekkel gazdagodott, s a teljes társadalmi átalakulás helyett a kulturális átalakulás különböző lehetőségeire fektetett nagyobb hangsúlyt. Felbukkant a különböző béke-, ökológiai, föderalista és feminista mozgalmakban, része volt az elmúlt évtizedekben lezajlott, életforma-váltást előidéző mozgalmaknak. A demokráciaelmélet híveivel folytatott vitájában az anarchizmus legszínvonalasabb érveit az amerikai Robert P. Wolff adta elő, aki szerint az egyének morális autonómiája összeegyeztethetetlen a többség uralmának elvén nyugvó demokráciával. Az ezredforduló anarchistái különös figyelmet fordítanak a technológiai forradalomra, a számítógép és az internet (mint horizontálisan önszerveződő és bővülő világháló) elterjedésére, valamint egyre látványosabban lépnek fel az elitista, technokraták által vezérelt, gazdasági globalizációval szemben.

Közép-európai anarchizmus

Az anarchizmus Közép-Európában részben a korai radikális szocialista és szindikalista városi munkáskezdeményezésekhez, nagyobb részben azonban a szegényparaszti messianisztikus agrármozgalmakhoz kapcsolódott. Mindezek sorából kiemelkedik a XIX-XX. század fordulójának alföldi agrármozgalmaiból kinőtt, Várkonyi István vezette Független Szocialista Párt, mely Schmitt szellemi vezetésével anarchista elvek szerint tevékenykedett. 1989 után az anarchista kezdeményezések Közép-Európa országaiban marginálisak maradtak.

Nacionalizmus

Korai, liberális nacionalizmus

Bár a nemzet kifejezést a XIII. század óta használják, a nacionalizmus csak a XIX. század első felében jelent meg a politikai eszmék között, a politika szótárában. Ebben az időszakban a liberalizmusból és a forradalmak örökségéből eredeztette önmagát. Ha ugyanis a liberalizmus szerint minden embert egyenlő emberi méltóság és az önrendelkezési jogot is magába foglaló egyéni szabadság illeti meg, akkor ez az önrendelkezési jog kiterjeszthető az emberek nemzetként definiált csoportjaira is. Sokan feltételezték, hogy a szabad egyének közösségéből létrehozott nemzetállamok jelentik majd hosszú távon a béke és stabilitás forrását szerte a világban. Az első nacionalisták – mint Garibaldi, Mazzini, Kossuth Lajos, Simon Bolivar és mások – liberális nacionalisták voltak. Úgy gondolták, hogy a nemzetállamok keletkezése az emberek felszabadulásához (pl. jobbágyfelszabadításhoz) hasonló folyamat.

Cél: állam és nemzet legteljesebb

A nacionalizmus tehát a nemzetállam eszméjével áll összefüggésben. Olyan eszme, amely azon a feltételezésen nyugszik, hogy az állam természetes és legmegfelelőbb kerete a nemzet. A két fogalom

természetesen eltér egymástól. A nemzet kulturális közeg, emberek egy csoportja, akiket értékek és tradíciók (nyelvi, vallási, történeti hagyományok, és a területi folytonosság tudata) kötnek össze. Az állam ezzel szemben politikai szervezet, mely egy adott területen belül szuverén, azaz domináns vagy korlátozatlan hatalmat gyakorol. A nacionalizmus célja nem más, mint arra irányuló törekvés, hogy a nemzet és az állam a lehető legnagyobb átfedésben, a lehető legszorosabb szimbiózisban legyen egymással. Számos esetet ismerünk, amikor ez nincs így: van például kurd vagy palesztin nemzet, de nincs kurd vagy palesztin állam. Volt például jugoszláv, szovjet vagy csehszlovák állam, de kiderült, hogy nincs jugoszláv, szovjet vagy csehszlovák nemzet. Van Belgium és Fehéroroszország, de kérdéses, hogy van-e belga vagy fehérorosz nemzet.

átfedése

A nacionalizmust meg kell különböztetnünk a patriotizmustól. A patriotizmus lelki beállítottság, kapcsolódás a közösséghez és annak kultúrájához; az összetartozás érzése, ami az egyént egy adott társadalmi csoporthoz, közös történelemhez és adott földrajzi tájhoz köti. Petőfi, Vörösmarty, Ady, Radnóti és mások versei visszatérően utalnak erre az élményre, mely őket nem a Kárpátokhoz, hanem az Alföldhöz köti, ahol „élned, halnod kell", ahová „föl-földobott kőként" hullanak vissza, s amit csak ők érezhetnek közelről, hiszen másnak „térkép e táj". Ezzel szemben a nacionalizmus politikai doktrína, melyben a nemzeti tudat összekapcsolódik a saját államiság megteremtése vagy megőrzése iránti törekvéssel. A nacionalizmus célja a nemzetépítés a nemzetállam eszközeivel. Nem mindig a nemzet teremti meg államát, mert gyakran előfordul a fordítottja is, hogy az állam építi, hozza létre vagy formálja át a nemzetet. Olaszország 1871-es egyesítéséig aligha létezett olyasmi, amit úgy hívnak, hogy olasz nemzet. A széttagoltság megszüntetése iránti igény hívta létre az államot, de attól kezdve még évtizedekig tartott – ha egyáltalán befejeződött –, amíg az olasz nemzet mint olyan létrejött.

Nacionalizmus vs. patriotizmus

A nacionalizmus alaptételei között szerepel, hogy 1. A világot nemzetek alkotják; 2. Minden politikai hatalom forrása a nemzet; 3. A nemzet iránti lojalitás minden más (családi, baráti, embertársi) lojalitás fölött áll; 4. A valódi szabadság csak egy nemzettel való azonosuláson keresztül valósítható meg; 5. A világbéke és -szabadság csak a nemzetállamok közösségének alapzatán valósulhat meg; és végül 6. A nemzetek csak saját szuverén államaikban lehetnek szabadok.

A nacionalizmus hat alaptétele

A nacionalizmus játszhat felszabadító, egyesítő, újraegyesítő szerepet (mint például a XIX. századi nemzetállami fejlődésben vagy a XX. századi gyarmati felszabadító mozgalmakban), de átfordulhat agresszív-elnyomó formákba is, amikor a „nemzet nevében" katonai hódításokra kerül sor. A korai liberális nacionalisták abban hittek, hogy az emberi szabadság megnő a nemzetállamok létrejöttével, s a nemzetek kereskedni és nem

A sovinizmus megjelenése

háborúzni fognak egymással. Attól a pillanattól kezdve azonban, amikor a nemzetek saját felemelkedésüket nem pusztán a másik nemzettel folytatott békés versengésként értelmezték – melyből mindannyian profitálnak –, hanem elkezdték azt zéró-összegű játszmának tekinteni – melyben az egyik felemelkedésének ára a másik leszakadása –, a patrióta nemzeti érzés helyébe a nacionalizmus agresszív formája, a sovinizmus lépett. (A sovinizmus kifejezés Nicolas Chauvin francia katona nevéből származik, aki fanatikus híve volt a hódító Napolèonnak.)

A nacionalizmus kutatói körében alapvetően három elméleti megközelítést különböztethetünk meg: a perennialista, a modernista és a szimbolista elméleteket. 1. A perennialisták a nemzeteket állandó tényezőnek, a történelem alaptényezőinek tekintik (Tipton, Fishman). Szerintük a nemzet az emberiség történetének öröktől fogva létező, konstans eleme. Ez a megközelítés nem veszi figyelembe a kulturális identitások történeti változásait és az etnikummal igyekszik azonosítani a nemzet fogalmát. Ma már a kutatók többsége idejétmúltnak tekinti ezt az elképzelést.

A nacionalizmus kutatói: perennialisták...

2. A modernisták szerint a nacionalizmus elválaszthatatlan a nemzetállam fogalmától, így az a modern világban gyökerezik és a modernizációval függ össze. Sokan a felfokozott társadalmi mobilizációval, az iparosodással, az urbanizációval, az írni-olvasni tudás elterjedésével, a szekuláris értelmiség szerepének megerősödésével és más demográfiai változókkal magyarázzák a nemzet (és nyomában a nacionalizmus) létrejöttét. Többen úgy vélik, a nacionalizmus sajátos ideológiai válasz a kapitalizmus határokat nem ismerő előretörésére. Noha a modernisták számos, itt nem részletezhető kérdésben eltérnek egymástól, abban közösek, hogy a nemzet és nemzetállam fogalmát nem a régmúltból, hanem a modernitásból kiindulva próbálják megérteni, külön figyelmet fordítva olyan tényezőkre, mint az egységes jogrendszer, a tömegsajtó, vagy a bürokratikus állam (Eric Hobsbawm, Elie Kedourie, Benedict Anderson, Ernest Gellner és mások). A nemzet egyik legfontosabb vonása a tagok névtelensége: a nemzet tehát emberek olyan közössége, amellyel a tagok anélkül azonosulnak, hogy személyesen ismernék egymást. Ennek alapján írta Anderson, hogy a nemzetek „elképzelt közösségek". Jelenleg a modernista elmélet tekinthető a nacionalizmus-kutatás legnagyobb hatású tudományos irányzatának.

...modernisták...

3. Végül a harmadik, a szimbolista megközelítés a fenti kettő szintézisére tesz kísérletet, kiemelve a modern nemzetek premodern gyökereit. E teória szerint a modern nemzetek visszavezethetők korábbi etnikai közösségekre, melyek mítoszai, emlékei, szimbólumai és értékei áthagyományozódtak és fennmaradtak, így a nemzetállam értelmiségi hívei ezekre a szimbólumokra, továbbélő hagyományokra támaszkodnak a modernitás idején (Barth, Armstrong, Clifford Geertz és Anthony Smith).

...és szimbolisták

Érdemes kitérnünk a nacionalizmus kettős felfogására, melyet először Hans Kohn írt le, aki különbséget tett „nyugati" és „keleti" nacionalizmus között. Mások később ezt polgári (*civic*) és etnikai (*ethnic*) nacionalizmusként írták le. E szerint nyugaton a nemzetállammá válás folyamata egybekapcsolódott a polgárosodással, így a nemzeti csoporthoz kapcsolódás nem etnikai, hanem állampolgári hovatartozást (*citizenship*) jelentett. Ezzel szemben keleten a nemzetállamok születésénél meghatározó volt a vérségi-etnikai elem, vagyis a nemzethez való kapcsolódás nem lehetett vállalt elhatározás (illetve a többség részéről befogadás) kérdése, mert a nemzetet kizárólag az etnikummal azonosították. Míg a polgári nacionalizmus többségi elve a kisebbségekkel kapcsolatban az asszimiláció, addig az etnikai nacionalizmus többségi elve a kirekesztés. Noha e megkülönböztetésnek van bizonyos relevanciája, ma már kutatók egyre szélesebb köre ismeri fel a kizárólag földrajzilag értelmezett dichotómia tarthatatlanságát. Keleten is vannak befogadó-beolvasztó (asszimiláló) nacionalizmusok, míg nyugaton is felbukkantak etnikai-vallási értelemben vett kirekesztő nacionalizmusok.

Nyugati (polgári) és keleti (etnikai) nacionalizmus

Közép-Európában az 1989-90-es demokratikus fordulatot követően felerősödött a nacionalizmus a politikában. Ez részben abból adódott, hogy a kommunista rendszerekben az internacionalizmus kötelező ideológia volt, s több országban rendőrileg is felléptek a nacionalista megnyilvánulások ellen. Így nem csoda, hogy az ezt követő szólásszabadságban a nacionalista álláspontok képviselői is erőteljesen hallatták hangjukat. Másrészt a demokrácia alapfeltétele a politikai közösség, melyet Közép-Európa több országában – de elsősorban a Balkánon – az etnikai alapon definiált nemzettel azonosítottak. Így a népre és a választók akaratára hivatkozó demokratikus beszédmód ezekben az országokban gyakran egybeesett az etnikumra hivatkozó kirekesztő nacionalizmus beszédmódjával. Minden közép-európai országban jelentős befolyásra tettek szert a nacionalista pártok. A nacionalizmus azonban – sok megfigyelő várakozásával szemben – mégsem vált a posztkommunista Közép-Európa meghatározó jellegzetességévé: inkább a gyors társadalmi átalakulás egyik releváns – és olykor veszélyes – kísérőjelenségének tekinthetjük.

Nacionalizmus Közép-Európában

Fasizmus

A fasizmus viszonylag új ideológia, eredete a XIX. század végére vezethető vissza, de első ízben csak 1922-ben, az olasz Benito Mussolini révén vált hatalomra került politikai erő vezéreszméjévé. Igazi befolyásra a két világháború közötti időszakban tett szert, amikor a fasiszta eszmék egy sor országban (Spanyolországban, Ausztriában, Franciaországban, Angliában, Magyarországon, Romániában, de mindenekelőtt

Új ideológia

Németországban) megjelentek és egy évtizeden át úgy tűnt, hogy a fasizmus lett a kor vezető ideológiája.

Hitler nemzetiszocializmusa

Németországban 1933-ban az osztrák származású Adolf Hitler nemzetiszocialista (náci) pártja került hatalomra. Hitler önmagát a harmadik birodalom vezetőjének neveztette, betiltotta a többpártrendszert, megszüntette a sajtó- és szólásszabadságot és néhány évtized alatt totalitárius diktatúrát vezetett be. A fasizmus és a nácizmus fogalma nem azonosítható, de elszakítani sem lehet e két fogalmat egymástól. A német nácizmust a fasizmus egyik típusának tekinthetjük.

A fasizmus embereszménye ...

A fasizmus az akarat és a tett aktivizmusát, az ember vitalizmusát állítja szembe a meditatív, szemlélődő, gondolkodó életformával. A fasiszta embereszmény az ösztönösen, kreatívan, veszélyesen élő ember, aki létezést a gondolkodás elé, a közösségi akciót az egyéni tevékenység elé, az akarat kultuszát az ész kultusza elé helyezi. A fasiszta számára az önmegvalósítás egyik lehetséges, elfogadott formája az erőszak. (Nem véletlen, hogy a kamaszbanda-mentalitás, a paramilitáris alakulatokba tömörült „utcai harcosok" romantikája sok fiatalt a fasiszták táborába vonzott.)

...és általános jellemzői

A fasizmus általános jellemzői közé tartozik a felfokozott nacionalizmus, az erős állam iránti hódolat, az anti-racionalizmus, a kollektivizmus, az erőszakos szociáldarwinizmus – melynek jegyében a rokkantakat, szellemileg elmaradottakat, a nőket és az időseket másodrendűnek tekintették az egészség, férfiasság és fiatalság kultuszának megjelenítőihez képest –, a demokratikus képviselet helyett a korporatizmus, valamint a vezérelvűség (*Führer-prinzip*).

Az olasz fasizmus mint modernista képződmény

Mindamellett számos különbség is kimutatható az ideológia két legerőteljesebben megjelenő formája, az olasz fasizmus és a német nácizmus között. Az olasz fasizmus modernista eszmei képződmény, mely egy viszonylag elmaradott és fragmentált társadalom modernizálásának és felemelésének útját ígéri az egységes és erős állam vezető szerepe révén. A felzárkózás, a modernizmus, az akcionista élet és az erős állam fontosságát fejezték ki különböző formában a futurista művészek (Filippo Marinetti, Gabriéle D'Annunzio) és a fasiszta teoretikusok (Giovanni Gentile, Alfredo Rocco). Az olasz fasizmusban Mussolini, a Duce (vezér) mellett központi szerepe volt az „organikus" államnak, ami a társadalom alapegysége, s amiből – az ideológia szerint – minden individuum ered. A tőke és munka ellentétét az egyes foglalkozási ágak munkaadóit és munkavállalóit együvé tömörített korporációk „oldották fel". A korporatizmust állam által ellenőrzött „nemzeti szindikalizmusnak" tekintették, melyben a korporatív testületek legfelsőbb szinten az Országos Nagytanácsban hallatták hangjukat. Habár az olasz fasizmus agresszív nacionalista jellege nyilvánvaló – lásd az Abesszínia és Albánia

elleni gyarmatosító háborúkat – a nemzetnél is fontosabb volt az állam. Az itáliai történelmi tapasztalatok alapján némi joggal mondhatta Mussolini, hogy „nem a nemzet teremti az államot, hanem az állam a nemzetet". Bizonyos szempontból az itáliai fasizmus az olasz egység megteremtésének XIX. századi programját folytatta más, lényegesen durvább eszközökkel.

A náci fajelmélet...

Ami az olasz fasizmus számára az állam volt, azt jelentette a német nácizmus számára a faj (rassz) fogalma. Hitler szerint az államnak nincs sajátos kulturális tartalma, mert azt a faj hordozza. A német nemzetet a nácik „népszellemként" (*Volkgeist*) és biológiai doktrínaként definiálták, melynek lényege a „fajtisztaság" volt. Nem emberfajtákról beszéltek, hanem emberfajokról, amivel igyekeztek biológiailag igazolni az embercsoportok közötti társadalmi és politikai megkülönböztetést. E rasszista doktrínát a XIX. század végén és a XX. század elején dolgozták ki különböző szerzők, mint Arthur de Gobineau, Houston S. Chamberlain, Alfred Rosenberg és Walter Darré. Szerintük a világot az északi, úgynevezett árja fajnak kell uralnia (*Herrenvolk*), az alávetett, illetve megsemmisítésre ítélt „fajokkal" (szlávokkal, romákkal, feketékkel és különösen a zsidókkal) szemben. A nácizmus doktrínájában központi helyet elfoglaló antiszemitizmus a vidéki, paraszti, „természetes" közösségi életet dicsőítette a városi, polgári, kereskedő és individualista „zsidó" életformával szemben. Úgy tartották, hogy az „árja faj" azért nem jut az őt megillető dominanciához, mert más, alantas „fajok" és népcsoportok elfoglalják előle a helyet. A nácizmus azért agresszív, soviniszta-rasszista ideológia, mert háborúval, és más „fajok" teljes megsemmisítésével kívánja megteremteni a németek által képviselt „faj" életterét (*Lebensraum*).

...és gazdasági vetülete

A náci ideológiában az állam fogalma háttérbe szorult a „faj" és a párt fogalmához képest, melyek sokkal fontosabbak voltak. A Nemzetiszocialista Párt a harmadik birodalom igaz politikai centrumaként és legfontosabb hierarchikus gépezeteként funkcionált, melyet a pártvezéri és államfői funkciókat egyaránt kézben tartó Hitler irányított. Gazdaságilag a nácik egyaránt hangoztattak baloldali és jobboldali elemeket, de végső soron – antikapitalista retorikájuk ellenére – elfogadták a „produktív tőke" hasznosságát, a faji alapon definiált „parazita tőkével", vagy más néven „zsidótőkével" szemben. Ahogy teret nyert a német nácizmus az 1930-as években, úgy kényszerítette rá fasiszta szövetségeseire az agresszív antiszemitizmust és a „fajelmélet" elfogadását. Az olasz fasizmus „városi-modernista" és a német nácizmus „vidéki-antimodernista" jellege közötti különbség azonban mindvégig fennmaradt.

Fasizmus-magyarázatok:

A fasizmussal foglalkozó társadalomtudományi kutatás számos eltérő megközelítést alkalmazva próbálta definiálni a jelenséget.

1. A marxista megközelítés párhuzamot vont kapitalizmus és fasizmus között és a fasizmust „a finánctőke legreakciósabb, legsovinisztább, legimperialistább elemeinek nyílt terrorista diktatúrájaként” írta le (Georgi Dimitrov).
2. A pszichológiai megközelítés az “autoritárius személyiség” tipikus jegyeit – agresszió, elfojtás, kisebbrendűségi érzés kompenzáció stb. -- igyekezett feltárni a fasiszta vezetők élettörtének tanulmányozása révén. (Erich Fromm, Theodor Adorno, Wilhelm Reich).
3. A kulturális-vallási megközelítések képviselői a fasizmust a nyugati civilizáció válságjelenségeként, új barbarizmusként, új pogányságként, nihilizmusként interpretálták (Benedetto Croce, Kolnai Aurél).
4. A történeti és szociológiai megközelítések a gazdasági válság fontosságát (tőzsdekrach, infláció, munkanélküliség), az újfajta konjunktúra-menedzselés szükségességét, és a modernizáció kényszerét emelték ki (J. F. Organski, Barrington Moore).
5. Végül a tisztán politikai szférából kiinduló magyarázatok a demokrácia válságát diagnosztizálták, és az első világháborút követő sajátos politikai körülményeket, a “weimarizációt”, a totalitarianizmust, és a pártrendszer összeomlását elemezték (Ernst Nolte, Hannah Arendt, Jacob Talmon, Carl Friedrich, Juan J. Linz).

marxista, pszichológiai, kulturális, szociológiai, politológiai megközelítések

A fasizmus legvirulensebb formái (Németország, Olaszország, Japán) 1944-45-ben megbuktak; az őket felváltó demokráciát erőteljes amerikai katonai segédlettel vezették be. Más, korábban fasiszta diktatúrák (Spanyolország, Portugália, Paraguay) fokozatosan fasisztoid, korporatív, autoritárius rendszerekké szelídültek, majd évtizedekkel később – az 1970-80-as években – demokratikus fordulaton estek át. Egyes történészek szerint a fasizmus csak múló, nem ismétlődő pillanat volt a történelemben, mások azonban felhívják a figyelmet a fasiszta gondolatelemek továbbélésére és a neofasiszta mozgalmak megerősödésére.

A fasiszta rendszerek bukása

A közép-európai rendszerváltások óta a régió országaiban meggyökeresedni látszik a demokrácia. A demokratikus jobboldal megszerveződése azonban nem mindig ment zökkenők nélkül. Több országban – különösen a ’90-es évek első felében – volt jellemző a mérsékelt, konzervatív jobboldal keveredése, vagy politikai „flörtje” a rasszista, radikális jobboldallal. Tekintettel arra, hogy a fasizmus nyílt tagadása a demokráciának, fasiszta pártok nincsenek jelen az új, demokratikus parlamentekben. Jelen vannak azonban minden közép-európai országban az agresszív nacionalista, idegengyűlölő, és a rasszizmussal érintkező elveket valló politikai szervezetek.

Közép-európai jobboldali radikalizmus

Populizmus

A populizmus furcsa, összetett jelenség: egyidejűleg, illetve egymástól függetlenül lehet ideológia, politikai stílus és sajátos politikai beszédmód. Sokan vitatják, hogy egyáltalán eszmerendszernek lehet-e tekinteni. Talán éppen a populizmus esetében a legképlékenyebb az a határ, amelyik az ideológia és a diskurzus között létezik. Ideológia és politikai stílus

A populista politikusok és gondolkodók szerint a politika fő törésvonala nem horizontális (baloldali vs jobboldali) ideológiai tagolódás, hanem vertikális (elit vs tömeg) társadalmi szembenállás alapján keletkezik. A populizmus olyan elitellenes eszmeáramlat, amely e vertikális tagoltság felszámolására törekszik „a nép" (vagy a „nemzeti középosztály", vagy a „tömegek") nevében. A populizmus paradoxona az, hogy főbb képviselői maguk is a politikai elitbe tartoznak, mégis elitellenes retorikát használnak. Az amerikai Edward Shils szerint a populizmus lényege abban áll, hogy „a nép" vélelmezett akarata minden más jognál, törvénynél vagy akár morális szabálynál előbbre való. Vertikális társadalmi szembenállás

Diktatórikus rendszerekben a populizmus a vezérelv erősítését, a vezető és a tömegek közötti kapcsolat megerősítését szolgálja. Demokratikus rendszerekben a populizmusnak inkább az a funkciója, hogy minél nagyobb tömegeket mozgósítson a választásokon és referendumokon való részvételre. Célja a nép nyelvén beszélni és minél több szavazót elérni. Azt mondani, amit a nép hallani szeretne. A populizmus gyakran anti-intellektuális beállítottságú és célja a politika érzelmeket is megragadó perszonalizálása. Vezérelv erősítése; politikai mozgósítás

A populizmus kutatói különbséget tesznek osztályszempontú, empirikus, ideológiaelemző, funkcionalista és párbeszédelemző megközelítések között.

1. Az osztályelemzés a populista eszmék társadalmi hordozóira összpontosítja figyelmét, ám végső soron nem tud egyetlen osztályt kiemelni a populizmus legfőbb, vagy kizárólagos támogatójaként. Oroszországban és Magyarországon a XIX-XX. században a populizmus értelmiségiek által kidolgozott, a paraszti létformát idealizáló, vagy a paraszti sorból felemelkedést ígérő ideológiához kapcsolódott. A XIX. századi Egyesült Államokban a populizmus a kifejlődő nagyvárosi élettel és a nagytőkével szembenálló vidéki farmertársadalom egyenlőség és közvetlen demokrácia iránti politikai vágyát fogalmazta meg. Dél-Amerikában – és különösen Argentínában – a populizmus a XX. Század első harmadában a nemzeti kispolgárságnak és nemzeti burzsoáziának vált eszmei-politikai fegyverévé a helyi nagybirtokos oligarchákkal és a külföldi tőke „gazdasági imperializmusával" szemben. Később, Juan Domingo Perón elnöksége idején (1945-55) a populizmus Argentínában a külső bevándorlás és a belső migráció által sújtott nagyvárosi proletariátus érdekeinek közös nevezője lett. Az osztályelemzés nem volt Kutatói megközelítések: osztályszempontú...

képes megragadni a populizmus összetettségét, pusztán annyit állapított meg, hogy a populizmus többnyire a deklasszálódó középosztályi csoportok érdekeit fejezi ki, illetve azokét, akik nem bíznak abban, hogy sorsukon saját erejükből – vagy akár szervezetszerű, esetleg forradalmi jellegű kollektív fellépéssel – változtatni tudnak.

2. Az empirikus elemzés hívei nem gondolják, hogy a populizmus ideológiai jelenség volna, ezért inkább konkrét társadalmi mozgalmakat elemeznek. Azt hangoztatják, hogy ezek a mozgalmak minden országban másként jelentkeznek, ezért elutasítják a populizmus fogalmi meghatározását. Ezzel voltaképpen lemondanak arról, hogy ideológiaként megragadható, általánosabb jegyeit keressék. Volt aki úgy fogalmazott, hogy bizonyos helyzetekben előforduló társadalmi szindrómáról – és nem doktrínáról – van szó.

...empirikus...

3. Az ideológiaelemzés, a populizmust éppúgy ideológiának tekinti mint a többit, és annak tipikus, visszatérő jegyeire, koherenciát adó jellemzőire összpontosítja figyelmét. A tisztán ideológiai elemzés eszközei azonban nem elegendőek, hiszen a populizmus jellemző vonása éppen eszmei eklekticizmusa, heterogén mivolta, valamint a még más eszmékhez képest is szokatlan rugalmassága. Minden populizmusban megfigyelhető az a tendencia, hogy a testvériség értékeit a szabadság értékei fölé emeli, valamint a társadalmi igazságosság jelszavait hangoztatja. Az „igazságosság" fogalma azonban nem definiált, mert konkrét tartalma „"a nép"-nek éppen aktuálisan tulajdonított vágyakban jelenik meg. Ugyanezt tapasztaljuk az erkölcs és az erény fogalmaival is. Isaiah Berlin álláspontja szerint a populizmus mint ideológia lényege „egy csoporthoz vagy kultúrához tartozás önértékébe vetett hit".

...ideológiaelemző...

4. A populizmus funkcionalista felfogása szerint a populizmus korhoz kötött: a hagyományosból a modern társadalomba való átmenet kísérőjelensége, melynek megjelenését e folyamatok aszinkronitása idézi elő. Akkor válhat erőssé, amikor egy szűk körű elitista demokrácia, vagy nem demokratikus, de alkotmányos rendszer a társadalom szélesebb rétegeit átfogó tömegdemokráciává alakul át. Könnyen előhívhatják e jelenséget a társadalmi átalakulást kísérő gazdasági megrázkódtatások vagy a szociális kötődések tömeges módosulásai. A populizmus olyan helyzetekben jelenhet meg ideológiaként, amikor számottevő és együttesen konfliktusképes társadalmi csoportokat egyidejűleg ér negatív hatás, és közös érdeksérelmük azt az illúziót kelti bennük, hogy problémáik egyetlen, mindenkit egyformán pozitívan érintő politikával orvosolhatók. A populizmus tehát mindig a népre hivatkozik és szinte mindig az államhoz fordul segítségért. A populizmus nem a legszegényebb országokban jelentkező, és nem is a legszegényebbek által képviselt törekvés. Ott jön létre, ahol jelentékeny társadalmi csoportok bizonyosak abban, hogy van mit elosztani, s ezért abban bíznak, hogy kizárólag a

...funkcionalista...

társadalmi újraelosztás arányainak megváltoztatásával kedvező helyzetbe kerülhetnek.

5. Az utolsó szemléletet párbeszédelemző elméleti megközelítésnek nevezzük. E szerint a populizmus nem zárt ideológia, de ideológiai jelenség, mely arra utal, hogy ellentét van a nép és az oligarchia (vagy külső hatalmak) között. Ily módon a populizmus olyan diszkurzív keret, amelyben a politikusok a nép vélelmezett egységes érdekeit fogalmazzák meg végső referenciaként. A populista ideológusoknál a társadalmi konfliktusok leírásában a „kettészakadt nemzet" víziója jelenik meg, melyben összecsap egymással Jó és Rossz, illetve annak aktuális megszemélyesítői. A populizmus érzelmeket igyekszik mozgósítani, így nem törekszik arra, hogy valamennyi konfliktusra racionális magyarázatot adjon. Gyakran összeesküvés-elméletek táplálják a nép ellenségeit leleplező indulatokat.

...párbeszédelemző

A populizmus fontos eleme a baloldal-jobboldal politikai dichotómia „meghaladására" törekvés „a nép" és a nép akaratát legtöbbször kifejező, karizmatikus vezér nevében. Minden populizmusban vannak baloldali es jobboldali gondolatelemek, legtöbbször ezek keverednek. A populizmus baloldali változatainál az állami gondoskodásra, a gazdasági nacionalizmusra, a paternalista központi elosztás követelésére helyeződik a hangsúly. A populizmus jobboldali változataiban viszont az elit már definíció szerint nem is tartozik a néphez, a néptől idegen, rajta élősködő elem, mely nemcsak osztályjellemzőkkel, de idegen lelkülettel (vagy szélsőséges esetben rasszjegyekkel) is bír.

Bal és jobboldali gondolatelemek

Általában a kevésbé fejlett országokban a populizmus inkább ideológiaként, a fejlettebb országokban többnyire politikai stílusként használatos. A populizmus nem eltűnésre ítélt politikai-eszmei csökevény, hanem a modern demokráciák működésének tartós eleme. A populista politikusok a képzetlenebb, iskolázatlanabb, önmagukat vesztesnek ítélő rétegek stílusát, érzelmeit és érdekeit képviselik a parlamentáris demokrácia keretei között.

A populizmus tartóssága...

Ami a populizmus közép-európai variánsait illeti, az elmúlt évtizedben Magyarországon a Torgyán József vezette Független Kisgazdapárt minősült ezen irányzat első számú megjelenítőjének. Lengyelországban a Leszek Moczulski vezette Független Lengyelországért Konföderáció volt leginkább jellemezhető populizmussal, de az országban erős volt a Lengyel Parasztpártban jelentkező baloldali populizmus is. Csehországban a populista politika szinte egyenlő arányban oszlott szét a baloldali és jobboldali erők között, míg Szlovákiában a heterogén társadalmi csoportokat átfogó Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom Vladimir Meciar vezetése alatt évekig a legerősebb kormánypártként működött. Ausztriában a radikális jobboldalra sodródó Jörg Haider

...és közép-európai megjelenítői

Szabadságpártja gyakran élt populista retorikával mind az *establishment*tel, mint pedig a bevándorló, vagy az országban munkát vállaló idegenekkel szemben.

Feminizmus

A feminizmus fogalma és első meghatározó képviselője (Wollstonecraft)

A feminizmus olyan politikai eszme és mozgalom, amely a nők társadalmi felszabadításáért, illetve jogi és társadalmi egyenlőségük megvalósításáért és elismertetéséért küzd. Azt képviseli, hogy az emberiség kétneműsége nem szolgáltathat alapot a történetileg „gyengébb nem" elnyomásához. A feminizmus a XIX. században jelent meg a legfejlettebb országok politikájában. Az első nagyhatású feminista mű a brit Mary Wollstonecraft nevéhez fűződik, aki „A Vindication of the Rights of a Woman" című könyvében azért bírálta Rousseau-t és forradalmi követőit, mert a közszféra és a privátszféra elválasztásával egyidejűleg a közszférában való megjelenés jogát kizárólag a férfiak számára tartják fenn, míg a nőket automatikusan a magánszféra világába utalják, kizárja ezáltal őket azokból a közszabadságokból, amiket a francia és az amerikai forradalmak sikere, a Bill of Rights, és az Emberi és Polgári Jogok Egyetemes Nyilatkozata elvileg mindenki számára elérhetővé tett. Wollstonecraft szembefordult a Rousseau által felállított és „természetesnek" tekintett dichotómiával, mely szerint a férfiak „racionális" a nők pedig „emocionális" lények. Úgy érvelt, hogy az állampolgárság kiterjed a nőkre is, ebből pedig a törvény előtt egyenlő jogok és kötelességek származnak. Ennél fogva a nőknek joguk van a megfelelő iskoláztatáshoz, hogy részt vehessenek a közéletben és élhessenek jogaikkal.

A mozgalom irányzatai: liberális feminizmus...

A nemzetközi feminista mozgalmak történetében két nagyobb időszakot különböztethetünk meg. Az első a liberális feminizmus időszaka (1830-1920), a második pedig az 1960-tól napjainkig tartó második hullám, mely – noha sok, egymással is vitában álló nézetet hozott felszínre – összefoglaló néven a radikális feminizmus korszakának nevezhető.

1. A liberális feminizmus a törvény előtti egyenlőség maradéktalan megvalósításáért, a női egyenjogúságért harcolt. Ennek legfontosabb eleme a férfiakéval egyenlő női választójog kivívása volt. Azokban az országokban volt a leghatásosabb, így elsősorban az angolszász világban és a skandináv államokban, ahol a politikai demokrácia viszonylag fejlett volt. Az Egyesült Államokbeli Seneca Fallsban elfogadott feminista nyilatkozat újraértelmezte a Függetlenségi Nyilatkozatot és elindította az amerikai nők egyenlő jogaiért vívott országos mozgalmat. Nagy-Britanniában Harriet Taylor és a liberális John Stuart Mill javasolt választójogi reformokat illetve a női választójog elismerését.

Az általános és egyenlő választójogot a nők először Új-Zélandon érték el 1893-ban. Ezt követte több skandináv ország, majd 1920-ban az Egyesült Államok és 1928-ban Nagy-Britannia. Magyarországon 1945-ben kaptak egyenlő választójogot a nők, de Svájc szövetségi szintjén például csak 1971-ben. A törvény előtti egyenlőség legfontosabb célkitűzéseinek megvalósításával a liberális feminista hullám a század első felében elapadt, s néhány évtizedes mozgalmi szünet után helyét radikálisabb feminista mozgalmak vették át.

...szocialista feminizmus...

2. A liberálisról a radikális feminizmusra való lassú áttérés egyik fontos szakasza és jelzése volt a szocialista (vagy marxista) feminizmus. Ez a megközelítés a társadalom marxi módon értelmezett megváltoztatásától, a tőke-munka ellentéte és a kizsákmányolás megszüntetésétől várta a férfi-nő viszonyok megváltozását is. A marxista feminizmus szerint a feminista mozgalom helye a politikai baloldalon van, mert a fő probléma a kapitalista osztálytársadalom léte. Ha megszűnnek az osztályviszonyok, megszűnik a nők elnyomása is, tehát a feministáknak is aktívan részt kell venniük az antikapitalista mozgalmakban. A szocialista (marxista) feminizmus legjelentősebb alakjai a német August Bebel és Clara Zetkin, valamint az orosz Alexandra Kollontai voltak a XIX. Század végén és a XX. század elején. Ez az irányzat – noha aktívan jelen volt a hatvanas évek újbaloldali mozgalmaiban is – idővel kisebbségbe szorult a radikális feminizmuson belül. Egyre többen mutattak rá ugyanis arra, hogy a probléma nemcsak gazdasági jellegű, mert lényege a patriarchátus (férfiuralom) jelenségében van. Az újbaloldali-szocialista mozgalmakban résztvevő feministáknak rá kellett ébredniük arra, hogy a patriarchális szemlélet hatása alól antikapitalista férfi kollégáik sem kivételek.

...radikális feminizmus

3. A feminizmus újabb nagy hullámának elindulását – az 1950-es évek végén, de inkább a hatvanas években – a francia Simone de Beauvoir és az amerikai Betty Friedan feminista tárgyú könyveinek megjelenésétől számíthatjuk. Az 1960-as években új lendületet kapó mozgalom vezetői már azt hirdették, hogy a nők egyenjogúsága nem elég, ennél többre, társadalmi felszabadításukra van szükség. A radikális feminizmus képviselői úgy érveltek, hogy a biológiai nemi (*sex*) különbségek társadalmi nemi (*gender*) különbségekké változtatva a férfiuralom, a patriarchátus fennmaradására, sőt megerősítésére szolgálnak. Ennek ideológiája a szexizmus, vagyis a nemek közötti különbségek a nők számára hátrányos érvényesítése a politikában, a közbeszédben és a társadalmi élet más területein.

Válaszút: a nemek közötti különbségek feloldása...

A radikális feminizmus a hetvenes évekre válaszút elé került annak megítélésében, hogy az új társadalmat a nők a férfiakkal együttműködve, avagy a férfiak ellen hozzák-e létre. Céljuk vajon a mindenki számára szabadabb társadalom – melybe új szerepet találva a férfiak is

beilleszkednek –, avagy a férfiakétól független, szeparált női társadalom? E kérdésekre a radikális feministák egy része azt hangsúlyozta, hogy a fogamzásgátló elterjedésével a születésszabályozás biztonságosabb, kiszámíthatóbb lett, s a nők – a szüléstől eltekintve – a férfiakkal mindenben azonos szerepet tudnak vállalni a társadalomban. Ez az irányzat a nemek közötti különbségek elmosódására helyezi a hangsúlyt, s a társadalmi emancipációt azáltal véli megvalósíthatónak, hogy a nemek közötti társadalmi szerepkülönbségek a minimumra csökkennek (Shulamith Firestone, Susan Brownmiller). Ez az irányzat érte el, hogy idővel a nők nagyobb szerephez jutottak a politikában és bekerültek olyan, hagyományosan „férfiasnak" tartott intézményekbe is, mint az űrkutatás, a rendőrség, vagy a hadsereg.

...vagy a férfiuralom elleni küzdelem

A másik irányzat viszont arra hajlott, hogy a férfiuralmat biológiai eredetűnek tekintse és céljait a férfiakkal szemben, tőlük elkülönülve valósítsa meg. A radikális feministák e csoportja úgy vélte, hogy a nők célja nem lehet a férfiakkal való versengés „férfias terepeken", hanem inkább a női létforma másságának és egyenlőségének elfogadtatására kell törekedni. E szemléletben a férfiak nem szövetségesek, hanem ellenfelek. Ez gyakran olyan következtetésre vezeti őket, mint a nőtársadalom létrehozásának gondolata a nőtestvériség (*sisterhood*) alapján, a politikai leszbianizmus hirdetése (*Radicalesbians*), vagy éppen az ellentétes neműekkel való szex kizárólag erőszakként, dominancia-viszonyként való értelmezése (Andrea Dworkin, Catherine MacKinnon).

A neokonzervatív fordulat hatása

A nyolcvanas évek neokonzervatív fordulata nem maradt hatás nélkül a feminizmusra sem: előtérbe kerültek a nőiséget mint a gondoskodás etikáját (*ethics of care*) megfogalmazó értelmezések. Ezzel párhuzamosan a feminista szemlélet tért hódított az anarchista (anarcha-feminizmus), a zöld (ökofeminizmus) és a békemozgalmakban is. Ugyancsak a nyolcvanas években jelent meg erőteljesen az akadémiai életben a Foucault és Derrida tanításait követő, filozófiai ihletésű posztmodern feminizmus, mely a kétpólusú ellentétek széttörését, a patriarchális beszédmód leleplezését és dekonstrukcióját tűzte célul. Ez az iskola elsősorban Franciaországban hatott, Julia Kristeva, Helene Cixous és Luce Irigaray munkássága révén.

A feminizmus hiánya Közép-Európában

Közép-Európa országaiban a rendszerváltás után nem tudott komolyabb feminista mozgalom kibontakozni, mert a régi rendszer munkára ösztönözte (sőt kényszerítette) a nőket, így a munka világától a családi életbe való visszatérés számukra sokáig a felszabadulást jelentette. Ennél fogva ebben a régióban elsősorban neokonzervatív befolyás alatt álló „posztfeminizmus" tematikája hatott, anélkül, hogy a régió valóban „túl" lenne a feminista mozgalmakon.

Ökologizmus

Az ökológia az a tudomány, amelyik a növények és állatok egymáshoz és szélesebb környezetükhöz való viszonyát tanulmányozza. Az ökologizmus azonban mint ideológia és mozgalom politikai befolyásra törekszik annak érdekében, hogy az ipari társadalom által veszélyeztetett természeti környezetet megóvja, megmentse, vagy – ezen túlmenően – ember és környezete viszonyát radikálisan átalakítsa.

Az ökologizmus célja

Az emberi társadalom és a természet viszonyának várható átalakulására elsők között a brit Thomas Malthus figyelmeztetett a XIX. században, aki szerint a Föld nem lesz képes eltartani az egyre növekvő számú emberiséget. Mivel a népesség gyorsabban nő, mint az élelmiszertermelő kapacitás, szerinte a „népesedési bomba" elkerülhetetlenül globális társadalmi és természeti krízishez fog vezetni. Hasonló pesszimista jóslatokat fogalmazott meg a Római Klub 1972-es jelentése és több más tudományos munka az 1960-70-es években.

Malthus és a népesedési bomba

Az ökológiai mozgalmak az 1968 utáni újbaloldali fordulatot követő társadalmi miliő termékei. Az e miliőt képviselő generációban kapott először kifejezetten politikai színezetet a posztindusztriális, posztmaterialista szemlélet és értékrendszer, amely csakhamar radikális mozgalmi követelésekben jelentkezett.

1968 után újbaloldali fordulat

A hetvenes években azonban éles különbségek jöttek létre a zöld ideológián és mozgalmon belül a mérsékeltek és a radikálisok között. Ennek nyomán különböztetünk meg környezetvédőket (*environmentalists*) és ökológia-hívőket (*ecologists*). Mindkét csoport képviselői egyetértenek abban, hogy az emberi életet a Földön a természeti környezet kontextusában kell értelmezni. Az előbbi, mérsékeltebb, reformista csoport tagjai elfogadják a „környezetbarát" iparosítást és technológiát, a környezet védelmét csak a környezet szennyezésére adott reakcióként értelmezik, s elfogadják továbbá a zöld konzumerizmust (csomagolás, *recycling* stb.) is. Az „ökológusok" azonban nem csupán a már bekövetkezett környezeti károk utólagos kiküszöbölését tekintik feladatuknak, hanem az emberi szemlélet környezettudatos átalakítását, ami élesen iparosítás- és modernizáció-ellenes, és a reformprogramok helyett radikális politikai cselekvést sürget. Az előbbi csoport tagjai minimalisták, az utóbbiak maximalisták. Az előbbiek szerint a környezetvédelem része lehet liberális, szocialista és konzervatív programoknak, mint ahogy elképzelhető ökoanarchizmus, ökofeminizmus vagy zöld kapitalizmus is. Utóbbiak viszont úgy gondolják, hogy az ökologizmus önálló ideológia, amely nem rendelhető alá más eszmerendszereknek és nem képezheti részét azoknak.

Környezetvédők vs. ökológia-hívők

„Cselekedj lokálisan, gondolkozz globálisan!”

A modern ipari társadalmak zöld kritikája magában foglalja az emberi tervező racionalitás, a felvilágosodás és az ipari növekedés kritikáját. Ernst Schumacher szerint az ipari rendszer saját alapjait teszi tönkre, amikor a természeti környezetet rombolja, s a folyamat lényegét tekintve öngyilkos jellegű. A károsodás sok esetben visszafordíthatatlan, mert a károsító folyamatok egymással összefüggnek. A zöldek elfogadják a kölcsönös függőség, az interdependencia tételét, ami szerint nem sérülhet a környezet egy része anélkül, hogy annak ne lenne kihatása az egész természeti környezetre. A helyi ártalmak összeadódnak és globalizálódnak (például ilyen a globális fölmelegedés, a váratlan és szélsőséges időjárás-változások). A cél nem lehet a gazdasági növekedés, mert a növekedés önpusztító és korlátai vannak. A klasszikus közgazdaságtan által hirdetett önfenntartó növekedés (*sustainable growth*) helyett önfenntartó társadalomra (*sustainable society*) van tehát szükség. A zöldek általában támogatják a közvetlen demokráciát, a helyi közösségeket, s azt vallják, hogy a lokális cselekvést is át kell hatnia a globális gondolkodásnak (*„Act locally, think globally!”*). Többségük támogatja a decentralizációt és sokan közülük az erőszakmenteség hívei.

Kétféle megközelítés: antropocentrizmus...

Az ökológiai mozgalom belső megosztottságát azonban eszmei szinten is jól érzékeltetik a zöld filozófia különbségei. Az ember és környezete viszonyában megkülönböztethetünk antropocentrikus és biocentrikus megközelítéseket.

1. Az antropocentrizmus szerint a természeti környezet védelme, a biológiai sokszínűség (*biodiversity*) fenntartása az ember saját érdeke. Az emberiségnek saját érdekében korlátoznia kell, illetve át kell alakítania termelését és fogyasztását, s át kell térnie a posztindusztriális társadalmi viszonyokra, mert túlélésének ez a feltétele.

...és biocentrizmus

2. A biocentrizmus szerint viszont minden életnek egyforma értéke van: egy erdőt nemcsak azért kell megőrizni, mert nekünk hasznos vagy szép, hanem mert – mint az ökoszisztéma része – önmagában is értékes. A biocentrizmus jellegzetes példája John Lovelock Gaia-hipotézise. Az ő holisztikus megközelítése szerint a földi planéta maga is élő organizmus, aminek dinamikus egyensúlyban kell lennie önmagával. Ezt sérti, sőt felboríthatja az egyoldalú, antropocentrikus, emberi beavatkozás. Ezt a megközelítést nevezte a norvég Arne Naess mélyökológiának (*deep ecology*), melyet szembeállít a sekélyes ökológiával (*shallow ecology*). Szerinte az ipari társadalmak antropocentrikusak, ökológiailag sekélyesek, ezért fenntarthatatlanok. Ezeket a radikális nézeteket vallja például az „*Earth First!*” (Első a Föld!) mozgalom, valamint az állatok jogaiért”, az állatkísérletek ellen tüntető zöld aktivisták.

Ökoterroristák

Mindazonáltal a biocentrikus megközelítés szélsőséges esetben oda vezethet, hogy a „mélyzöld” hívők – mint „ökoterroristák” – akár emberi életeket is készek feláldozni egy erdő vagy egy állatcsoport megmentése

érdekében. Biocentrikus filozófia alapján például nincs jogunk kimenteni embertársunkat a tengerből, ha egy cápa megtámadja, hiszen emberi és állati létfenntartás között nem ismerhetünk el fontossági sorrendet, vagy akár különbséget.

Zöld mozgalmak a nyugati politikában...

A zöld szemlélet főárama az elmúlt húsz évben egyértelmű sikereket ért el Nyugat-Európa több országában és az angolszász világban. A szelektív hulladékgyűjtéstől a környezetbarát anyagok használatáig számos példa bizonyítja, hogy a piaci társadalmak válaszolni tudtak a zöld gondolkodás kihívásaira. Németországban és más államokban jelentős politikai szerepet játszanak a Zöldek, több országban nemzeti vagy tartományi szinten kormányoznak. Habár a zöld mozgalmak az esetek többségében a politikai baloldalon (sokszor annak is a balszélén) helyezkednek el, találunk ellenpéldákat is, amikor a zöld eszméket konzervatív, nacionalista, vagy akár fasiszta pártok próbálják programjukba beemelni.

...és Közép-Európában

Az ökológiai eszme képviselői még nem érték el a globális szintű szemléletváltás kritikus küszöbét. Mindaddig, amíg az emberiség túlnyomó többsége szegénységben él, nehezen képzelhető el a posztmateriális értékrendszer globális áttörése. Közép-Európa egyes régióiban környezeti katasztrófák nyomait kellett és kell eltüntetni, s ez még évtizedekig eltartó társadalmi programot jelent. Ennek ellenére egyik országban sem alakult erős zöld párt és a környezetvédelmi szempontok egyelőre csak marginális szerepet játszanak ezen országok belpolitikai életében.

Ajánlott kérdések

Hogyan definiálható az ideológia?

Milyen változásokon ment át az ideológia jelentése a XIX-XX. században?

Mit jelent a baloldaliság és a jobboldaliság?

Melyek a legfontosabb különbségek a liberális, konzervatív és szocialista ideológiában?

Mennyiben tekinthető ideológiának a nacionalizmus, a fasizmus, a populizmus, a feminizmus és az ökologizmus?

Ajánlott irodalom:

Anthony Giddens (1999): A harmadik út: a szociáldemokrácia megújulása. Budapest, Agóra
Bozóki András – Sükösd Miklós (szerk.) (1991): Anarchizmus. Budapest, Századvég
Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.) (1995): Eszmék a politikában: a nacionalizmus. Pécs, Tanulmány Kiadó
John Gray (1996): Liberalizmus. Pécs, Tanulmány Kiadó

Karl Mannheim (19994): A konzervativizmus. Budapest, Cserépfalvi
Ludassy Mária (szerk.) (1991-1992): Az angolszász liberalizmus klasszikusai. 2 kötet, Budapest, Atlantisz
Mannheim Károly (1996): Ideológia és utópia. Budapest, Atlantisz
Póczik Szilveszter (1994): Fasizmus-értelmezések. Budapest, Biadrukt Kiadó
Robert Nisbet (1996): Konzervativizmus: álom és valóság. Pécs, Tanulmány Kiadó

7. Politikai kultúra

Kurtán Sándor[46]

A FOGALOM ELŐTÖRTÉNETE

Az emberi viselkedés…

A politikai kultúra kutatásának kezdete a második világháború utáni időszakra vezethető vissza. A kutatások megkezdéséhez hozzájárult a nyugati társadalomtudományokban akkor uralkodó behaviorista szemlélet, mely a politikai magatartás megismerésére, megértésére és elemzésére törekszik. Az addig uralkodó intézményközpontú megközelítéssel szemben egyre több kutató kezdte az egyén felől megközelíteni a politika világát, s próbálta az egyének viselkedésén keresztül megérteni a politikai közösség egészét érintő folyamatokat.

…és a politikai rendszerek stabilitásának vizsgálata

Más irányból is érkeztek azonban olyan impulzusok, amelyek a társadalmi és politikai folyamatok pszichokulturális tényezőire hívták fel a figyelmet. Ezek mindenekelőtt a politikai rendszerek stabilitásának, illetve instabilitásának vizsgálatával függtek össze. Különösen a német fejlődésben megnyilvánuló ellentmondás – a weimari köztársaság gazdasági modernizációja és katasztrófába torkolló politikatörténete – vetette fel ezt a problémát. Kiderült, hogy a demokratikus intézmények megléte önmagában nem biztosítja a politikai stabilitást.

A demokrácia intézményi és kulturális előfeltételei

Az 1950-60-as évek dekolonializációja is hasonló kérdést vetett fel, nevezetesen azt, hogy milyen intézményi és politikai kulturális előfeltételei vannak a demokratikus rendszerek támogatottságának. Erre a kérdésre sem az alkotmánytan, sem az intézményeket összehasonlító politikatudomány, sem a hagyományos nemzetkarakterológia[47] nem tudott kielégítő válaszokat adni.

A POLITIKAI KULTÚRA KLASSZIKUS MEGKÖZELÍTÉSEI

Almond-Verba: a politikai orientáció,

A fenti kérdésre a Gabriel Almond és Sidney Verba 1963-ban megjelent – ma már klasszikusnak számító –

[46] **Kurtán Sándor** (sandor.kurtan@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

[47] A nemzetkarakterológia egy adott nemzeten belüli tipikus személyiségmintákat igyekezett – empirikus kutatás nélkül - azonosítani. E vizsgálatok azonban többnyire inkább tudományelőttinek tekinthetők, mint tényleges társadalomtudományi kutatásoknak.

munkájában, „A polgári kultúrában” (*The Civic Culture*) kísérelte meg megadni a választ. A két kutató a politikai kultúra fogalma alatt a politikai orientációkat, a politikai rendszerrel és a rendszer egyes összetevőivel kapcsolatos attitűdöket, és az embereknek a politikai rendszerben játszott szerepét illető felfogásokat értette. A pszichológiából átvett attitűd fogalma a személyek által elsajátított, tartós, erősen érzelmi vonatkozású orientációkat jelenti személyek, illetve tárgyak vonatkozásában.

attitűd és szerepfelfogások

Más megfogalmazásban, Almond és Verba egy adott ország politikai kultúráján azoknak az orientációs mintáknak a megoszlását értette, amelyek a népesség tagjainak a politikai objektumokhoz fűződő viszonyulását jellemzik. Ahhoz, hogy egy ország vonatkozásában eljussunk a tényleges eloszlás megismeréséhez, meg kell határozni a politikai orientációk módozatait, illetve a politikai tárgyaknak azokat az osztályait, amelyekre az orientációk vonatkoznak. Almond és Verba – a pszichológiából vett osztályozásokra támaszkodva – az orientációk három típusát különböztette meg. Léteznek eszerint

Orientációs minták:

1. kognitív orientációk, azaz a politikai rendszerrel kapcsolatos ismereteken és elképzeléseken alapuló beállítódások;

…megismerés, érzület és értékelés

2. affektív orientációk, azaz a politikai rendszerre, a szerepkörökre, a résztvevőkre és a teljesítményekre vonatkozó érzületi beállítódások;

3. evaluatív orientációk, azaz a politikai tárgyakkal kapcsolatos ítéletek, nézetek, értékelő beállítódások.

A politika tárgyak osztályozásánál az egyik elem a politikai rendszer egésze. Itt Almond és Verba olyan példákat hoz fel, mint a patriotizmus és az elidegenedés, avagy hogy a rendszer „nagynak” vagy „kicsinek”, „erősnek” vagy „gyengének” tűnik-e a polgárok szemében. A skála másik végpontján az egyes ember mint politikai szereplő található. Itt többek között az vizsgálandó, hogy milyen tartalmai vagy normái vannak a személyes politikai elkötelezettségnek, azaz milyen személyes kompetenciákról beszélhetünk.

Politikai tárgyak osztályozása: rendszer és egyén

A politikai rendszer összetevőit Almond és Verba három osztályba sorolta: 1. specifikus szerepek és struktúrák (törvényhozó testületek, végrehajtó intézmények, bürokráciák); 2. aktorok (törvényhozók, végrehajtó hatalom képviselői); 3. konkrét közpolitikák. E struktúrák, aktorok

A politikai rendszer összetevői

és döntések tovább osztályozhatók aszerint, hogy a politikai folyamatok input (igények és a politikai rendszer iránti támogatások) vagy output (a hatalmi súllyal rendelkező megoldások érvényesítése) oldalához köthetőek. A modell a politika folyamatoknak egy leegyszerűsített ábrázolása, de ez tette lehetővé Almond és Verba számára, hogy eljussanak a különböző politikai kultúrák közötti különbségtételhez.

1. táblázat A politikai orientáció dimenziói

	A rendszer mint általános objektum	Input objektumok	Output objektumok	Az én mint objektum
Megismerés				
Érzület				
Értékelés				

forrás: Almond-Verba

Az általuk kidolgozott modellt Almond és Verba egy háromszor négyes mátrixban foglalta össze (*1. táblázat*). A táblázatból kiderül, hogy az egyén politikai tájékozódásának rendszeres vizsgálatához milyen elemeket kell szemügyre venni:

A politikai tájékozódás elemei:…

1. Mi mindent tud az országáról általában, mennyire ismeri történelmét, hatalmi viszonyait? Milyen érzéseket váltanak ki belőle ezek az adottságok? Milyen nézeteket vall, és milyen ítéletei vannak a politika rendszerről, a történelemről, az intézményekről?

…a rendszer mint általános objektum…

2. Mit tud a politikai rendszer felé irányuló folyamatokról, az ebben szerepet játszó struktúrákról és aktorokról? Milyen érzelmeket vált ki mindez belőle illetve hogyan gondolkodik e struktúrákról és szereplőkről?

…input objektumok…

3. Mennyire ismeri a politikai rendszerből kifelé irányuló folyamatokat, döntéseket, struktúrákat? Hogyan érez ezekkel kapcsolatban? Mi a véleménye a politikai döntésekről?

…output objektumok…

4. Hogyan látja önmagát a politikai rendszer és folyamatok részeseként? Mennyire van tisztában jogaival, lehetőségeivel, kötelezettségeivel? A részvétellel kapcsolatban milyen normákat vall magáénak?

…az én mint objektum

Ezen szempontok alapján Almond és Verba a politikai kultúra három típusát különböztette meg:

A politikai kultúra ideáltípusai:…

1. Parókiális politikai kultúra. Ilyen politikai kultúráról akkor beszélünk, ha a politikai objektumok iránti tájékozódás fent említett megoszlása zéró felé közelít, azaz a közösség tagjainak nincsen a rendszer egészére vonatkozó politikai tudatuk. Ez az eset a premodern, törzsi társadalmakra jellemző, ahol nincsenek elkülönült politikai szerepek. A parókiális szemlélő nem vár semmit a politikai rendszertől. Jellemző vonása ennek a típusnak a tiszta lokalitás, azaz a szemlélő számára a világ „a falu határában ér véget".

…parókiális…

2. Alattvalói politikai kultúra. Ennek esetében gyakran megfogalmazódnak a politikai rendszerrel kapcsolatos orientációk, ám az egyéni orientációk – e politikai kultúra sajátos vonásaként – mindenekelőtt az output szempontjaival kapcsolatosak. Az alattvalói politikai kultúrában az emberek a politikai rendszerhez általános szinten viszonyulnak, azaz van ismeretük a rendszerről, de lényegében csak passzív viszonyról beszélhetünk.

…alattvalói…

3. Részvételi politikai kultúra. Ebben a kultúrában a társadalom tagjai a rendszer egészéhez alakítanak ki explicit viszonyt, azaz a rendszernek mind az input, mind az output oldalára tekintettel vannak. Az állampolgárok a politikai kultúra e típusában elsősorban az aktív szerepvállalás és részvétel iránt éreznek késztetést függetlenül attól, hogy pozitív vagy negatív értékítéletük van-e a rendszerről.

…és részvételi politikai kultúra

Almond és Verba ezzel a három esettel a létező politikai kultúrák egy-egy vonását emelte ki, így e három típus alapvetően ideáltípusnak tekinthető. A ténylegesen létező politikai rendszerekben azonban ezek a típusjegyek keverednek, azaz a valóságban a rendszerek soha sem homogének. Almond és Verba is megjegyzi, hogy még a főleg résztvevői kultúrával rendelkező politikai berendezkedésekben is egyaránt találunk alattvalókat és parókiális orientációjú embereket.

Létező rendszerek: a három ideáltípus jegyeinek keveredése

A szerzők szerint létezhetnek keverék típusok is: parókiális-alattvalói, parókiális-résztvevői, alattvalói-résztvevői politikai kultúra. Utóbbi egyik fontos altípusának tartják a polgári kultúrát (*civic culture*), melyet a szerzők egyben normának is tekintenek. Nem „demokratikus" vagy tiszta „részvételi" politikai kultúráról beszélnek, hanem egy olyan vegyes kultúráról, amelyben a hagyományos elemek

Az polgári kultúra mint normatív altípus

keverednek a racionális-aktív részvételi formákkal. Az polgári kultúrában az aktivitást, az elkötelezettséget és a racionalitást a lojalitás, a tradicionalitás és a még létező parókiális elemek egyenlítik ki.

Az állampolgári kompetencia…

Klasszikus munkájukban Almond és Verba az állampolgári kompetencia kérdésével is foglalkozott. A demokráciát olyan politikai rendszernek tekintették, amelyben az átlagpolgároknak módjukban áll az elitek tevékenységét ellenőrizni. A tényleges döntéseket az embereknek egy kis csoportja hozza. Kérdés tehát, hogy az egyes társadalmi csoportok vagy egyének mennyire képesek hatást gyakorolni a döntésekre. Ha egy csoport vagy egyén rendelkezik ilyen befolyással, akkor politikailag kompetensnek tekinthetjük. Ha egy csoport vagy egyén azt hiszi, hogy képes ilyen hatást kiváltani, akkor szubjektív értelemben tekinthetjük kompetensnek.

…összehasonlító vizsgálata

Komparatív vizsgálatukban Almond és Verba a szubjektív kompetencia vonatkozásában az országos, illetve a helyi szintre irányuló attitűdöket kutatta. Eredményeik közül a következőket kell kiemelni:

1. A szubjektív kompetencia és a politikai tevékenység között kapcsolat mutatható ki.

2. A helyi kompetencia és az országos kompetencia között szoros összefüggés mutatható ki: az az állampolgár, aki úgy véli, hogy képes hatást gyakorolni az országos kormányzatot illető ügyekben, nagyobb valószínűséggel vallja, hogy befolyásolni tudja a helyi hatóságot. Ez persze megfordítva is igaz: ha valaki kompetensnek érzi magát helyi szinten, nagyobb valószínűséggel tartja magát kompetensnek országos ügyekben is.

3. A politikai részvétel helyi szinten jelentős szerepet játszik a kompetens állampolgárság létrejöttében.

Pye: politikai kultúra és struktúra kölcsönhatása

A politikai kultúra fogalmát Almond és Verba a rendszerelmélet felől közelítette meg. A fogalom definiálásakor Lucien Pye egy másik tényezőre, a történetiségre irányította a figyelmet. Almond és Verba felfogásában a kultúra és a struktúra kapcsolata esetleges azzal a megkötéssel, hogy a kultúra hozza létre a struktúrát. Pye sokkal dinamikusabb és komplexebb kölcsönhatást tételezett fel, amikor a politikai kultúrát nem egyszerűen a szocializáció[48] során elsajátított jelenségként kezelte. Pye a

[48] A szocializáció az a folyamat, amelyik során az egyén elsajátítja a társadalomban való eligazodáshoz és cselekvéshez szükséges ismereteket, attitűdöket, véleményeket, magatartásformákat és értékeket.

múltból örökölt történelmi-kulturális örökség jelentőségére is felhívta a figyelmet, mivel szerinte kultúra és struktúra kapcsolata kétirányú, s mindkét tényező hatással van a másikra.

A FOGALOM TOVÁBBFEJLESZTÉSE

A kutatás bővítése: a tényleges politikai tevékenység elemzése

Almond és Verba koncepcióját a későbbiekben két vonatkozásban érte kritika: az attitűdök és a tevékenység viszonyában, illetve a részvétel jellegének, típusainak és formáinak értelmezésében. A „*The Civic Culture*" szerzői elsősorban nem magával a politikai részvétellel foglalkoztak, hanem az azt befolyásoló magatartásmintákkal, attitűdökkel és értékekkel. Ezért a továbbiakban a politikai kultúra kutatása kibővült a tényleges politikai aktivitás kutatásával. Az újabb szerzők arra keresték a választ, hogy mennyiben függnek össze az orientációk a tényleges politikai tevékenységgel, mennyiben befolyásolja az egyes országok politikai kultúrája az állampolgárok konkrét politikai tevékenységét, és mennyiben hat mindez a demokratikus rendszer stabilitására.

Barnes és Kaase: a részvétel konvencionális és nem konvencionális formái

A kutatási eredményeket tekintve Samuel Barnes és Max Kaase munkája („*Political Action*") érdemel említést, melyben a kutatók a politikai részvétel konvencionális és nem konvencionális formáit hasonlították össze. A politikai részvétel konvencionális formái alatt az újságolvasást, a politikai vitákban való részvételt, a politikai rendezvények látogatását, a politikai személyiségekkel létrejött kapcsolatot, a pártok és jelöltek támogatását értették, valamint az egyének azon kísérleteit, hogy másokat is rábeszéljenek a hozzájuk hasonló tartalmú szavazásra. A részvétel nem konvencionális formái Barnes és Kaase szerint a petíciók, illetve bojkottok támogatása, a részvétel tüntetéseken, legális és illegális sztrájkokban, valamint épületek és gyárak megszállása.

A politikai kultúra egyéb dimenzióinak kutatása

Az 1970-80-as évek politikatudományi kutatásaiban – a mind a normatív demokráciaelmélet, mind az empirikus kutatások fontos ismérvének számító politikai részvétel mellett – a politikai kultúra egyéb dimenzióiról is tovább folytak a vizsgálatok. Így továbbra is tárgya maradt a – többnyire komparatív – kutatásoknak a politika rendszer támogatottsága, a demokráciával való elégedettség, a

politikai közösséghez való viszony (nemzeti büszkeség, polgártársakba vetett bizalom), a rendszer egészével kapcsolatos orientációk, az intézményekbe vetett bizalom, a részvételre irányuló orientációk és a pártokkal való azonosulás.

A MAI MAGYAR POLITIKAI KULTÚRA

A magyar politikai kultúrát meghatározó tényezők

Amennyiben az 1990-es évek és az ezredforduló magyar társadalmának politikai kultúrájáról kívánunk képet alkotni, három olyan tényezőt kell kiemelni, amely a politikával kapcsolatos beállítódások alakulásához jelentős mértékben hozzájárult. Ezek a tényezők a következők:

1. az elmúlt évszázad politikai öröksége;

2. az államszocializmus hatásai;

3. az átmenet formája.

Nemzetkarakterológia

Már az empirikus kutatások előtt is voltak olyan gondolkodók, akik a magyarok politikához való viszonyát vizsgálták. A XIX. századi gondolkodók közül mindenképpen megemlítendő Széchenyi István. A nemzeti sajátosságokat leíró nemzetkarakterológia legjelentősebb korszaka mindazonáltal a két világháború közötti időszak volt.

Prohászka: finitizmus, rezignáció…

Prohászka Lajos „A vándor és a bujdosó” című művében a német és a magyar nemzeti sajátosságokat kísérelte meg összehasonlítani. Prohászka a magyarokat Európa magányos népeként jellemezte, melyre a „finitizmus” jellemző, a vágy a rejtőzködésre és elzárkózásra. A finitista állandóan menekül a valóság, a tények elől, és ha ezekhez visszatér, akkor azt illúziók formájában teszi. Prohászka további sajátosságként említi, hogy ahol az érzelem uralkodik, ott nincsenek praktikus célok, ott a rezignáció, az elrendeltetésben való hit uralkodik.

…és a magyarok kettős arculata

A magyarok sokszor említett harciasságának is van egy sajátos vonása Prohászka szerint, nevezetesen az a tudat, hogy a harc elkerülhetetlen, de egyben reménytelen is. A külvilágtól elzárkózó magyarság fejlődése csak akarata ellenére lehetséges, ugyanakkor a magyarokban van egyfajta lelki nyitottság is. Ezért a magyarságnak kettős arculata van: egy keleti, melyet az „Attila-álmok” és egy nyugati, melyet a „"Nyugat-akarás” jellemez.

Babits: a passzív

A magyar közéletben vitát provokáló Prohászka-könyvre

válaszul Szekfű Gyula történész szerkesztésében megjelent a „Mi a magyar” című kötet, melyben számos történész, irodalomtörténész, néprajzos és zenetudós fejtette ki véleményét a témáról. Babits Mihály szerint például a magyarokat a szemlélődő realizmus jellemzi. A magyarok az igazi életformát a passzív rezisztenciában látják. Egy olyan életformában, amely a megfontoltságon alapszik, mivel az óvatosság az egyetlen lehetséges módja az önvédelemnek.

rezisztencia mint életforma

A „Mi a magyar” című kötettől függetlenül másokat is foglalkoztatott a magyarság tulajdonságainak kérdése. Karácsony Sándor a „"magyar észjárást” próbálta meg feltérképezni. A magyar nyelv sajátosságaiból vezette le a magyarok gondolkodásmódjának sajátosságait. Véleménye szerint a magyar lélek Ázsia lelke. Karácsony behatóan foglalkozott a már Széchenyi István által is említett magyar „bűnök”, a hiúság, a szalmaláng, a restség és a „turáni átok”, a pártoskodás kérdésével. Számára azonban ezek se nem bűnök, se nem erények, hanem egyszerű társadalomlélektani tények, melyek megkülönbözetik a magyarokat a többi európai néptől.

Karácsony: a magyar észjárás és a magyar bűnök

E rövid áttekintést összefoglalva a borúlátást, a passzív rezisztenciát és az apátiát emelhetjük ki olyan tulajdonságként, amelyet a nemzetkarakterológia a magyarokra jellemző vonásként említ. Annak ellenére, hogy ezek az eszmefuttatások nem empirikus vizsgálaton alapultak, a magyar politikai kultúra bizonyos vonásait mégis jól ragadták meg. Nemzetközi összehasonlításban az 1990-es évek elején a magyarok a környező új demokráciákkal összevetve a legpesszimistább népnek tűntek, és ez a jellemvonásuk az ezredforduló környékére sem tűnt el.

A magyar pesszimizmus tartóssága

Az államszocialista korszakban stabilizálódtak, illetve felerősödtek a magyar politikai kultúra negatív vonásai. A kezdetben totalitárius, az 1956-os restaurációt követően pedig egyre inkább autoriter jegyeket felmutató rendszer a társadalom önszerveződésének korlátozásával, autonóm intézményeinek felszámolásával atomizálta a politikai közösség tagjait. Ugyanakkor a Kádár-korszakban lehetővé váló egyéni életstratégiák bővülése, az egyéni alkuk terjedése pedig a társadalom individualizációjához vezetett.

Államszocializmus: atomizáció, individualizmus…

Az individualizáció és atomizáltság mellett a kettős értékrend szintén az államszocialista korszak örökségének tekinthető. A hivatalos ideológia és értékek látszólagos elfogadása mellett a hivatalos értékek tényleges elutasítása

…kettős értékrend, politikai cinizmus…

és a családokon belüli önálló értékrend volt jellemző. Ez politikai cinizmushoz, tömegesen megnyilvánuló normaszegésekhez vezetett, aminek hatása az 1990-es években, az államszocializmus bukása után is érzékelhető.[49]

…és alacsony szubjektív kompetencia

Feltűnő, hogy az emberek a rendszerváltás után, a demokratikus jogállam, a parlamentáris demokrácia keretei között továbbra is úgy gondolják, hogy az egyszerű emberek ki vannak zárva a politikából. A politikai infantilizmus, az alacsony szubjektív kompetencia szintén az államszocializmus öröksége. A magyar lakosság szubjektív kompetencia érzése 1985-ben még a harmadik világbeli Mexikó szintjét is messze alulmúlta. Ebben a tekintetben az 1990-es évek elején jelentős emelkedés volt tapasztalható, amit a rendszerváltás okozta általános eufória elmúltával az eredeti szintre való visszaesés követett.

Rendszerváltás: a demokrácia és jólét fogalmának összekapcsolása

A többpártrendszer és a nyugati típusú demokrácia elfogadása 1989-90 során szinte problémamentesen ment végbe. Az empirikus kutatások azonban azt bizonyítják, hogy a magyar állampolgárok demokrácia-felfogásában szinte egyforma súllyal szerepel annak a szabadsággal és a jóléttel történő összekapcsolása. Ily módon a demokrácia-képben keverednek a jogi és a materiális elemek. A magyar lakosság jelentős körében szorosan összekapcsolódik a demokrácia és a jólét fogalma, s más országokhoz képest a magyarok jóval nagyobb része érti demokrácián a jólétet.

Jólét híján csalódottság a demokráciában…

E sajátos demokrácia-felfogás természetesen nagymértékben hatott az új politikai rendszer támogatottságára, illetve elutasítottságára. A rendszerváltást követően nem következett be gyors gazdasági növekedés, életszínvonalbeli javulás; ellenkezőleg, az ország – a többi posztszocialista országhoz hasonlóan – súlyos transzformációs válságon esett át. Mindez az 1990-es évek közepére ahhoz vezetett, hogy megnőtt a többpártrendszert elutasítók aránya és a piacgazdaság támogatottsága is csökkent. Bár lakosság többsége továbbra is támogatta az új rendszert, de arányuk alacsonyabb volt, mint az első demokratikus választások idején. A demokráciával való elégedettség erősen korrelált a mindenkori gazdasági helyzettel. Ennek az összefüggésnek megfelelően a demokráciával való elégedetlenség legmagasabb adatait a Bokros-csomag évében találjuk.

…és növekvő

A demokrácia és a materiális jólét összekapcsolásának egy

[49] Így például az adócsalást vagy a bliccelést a lakosság jelentős része ma sem tartja elítélendőnek.

nosztalgia a Kádár-rendszer létbiztonsága iránt

további sajátos következménye az volt, hogy az anyagi elvárások teljesülésének elmaradásával nőtt a Kádár-korszak iránti nosztalgia. Az empirikus vizsgálatokból kiderült, hogy az emberek elsősorban szociális biztonság és közbiztonság szempontjából a mainál jobbnak találták a Kádár-rendszert, míg a politikai jogok tekintetében egyértelműen a jelenlegi politikai rendszert tartották előnyösebbnek. A magyar politikai kultúra sajátosságai közé tartozik tehát, hogy absztrakt szinten a demokrácia és a piacgazdaság elfogadottsága magas, ugyanakkor a demokrácia konkrét működésével a lakosság jelentős része elégedetlen.

Intézményekbe vetett bizalom: élen az apolitikus intézmények

Apolitikusság

A demokráciával való elégedetlenség természetesen kihat az egyes demokratikus intézmények megítélésére is. Az emberek egyes politikai intézményekről alkotott véleményét ugyanakkor befolyásolja azok teljesítménye is. A rendszerváltás időszakához képest az 1990-es évek első felében csökkent a demokratikus intézményekbe vetett bizalom. Az évtized közepére azonban megállt a csökkenés, és azóta csekély növekedést vagy stagnálást tapasztalhattunk. Kivételt csupán az alkotmánybíróság és a köztársasági elnöki intézmény képez, mivel ezek töretlenül magas bizalomnak örvendenek. Az ismert adatok alapján azt mondhatjuk, hogy minél kevésbé kapcsolódik egy intézmény a mindennapi politikához, annál nagyobb a valószínűsége, hogy magas a bizalmi indexe.

A participáció alacsony szintje…

Magyarországon a rendszerváltást követően a választási részvétel alacsonyabbnak bizonyult a nyugat-európai országokban tapasztalhatónál, de nem érte el a legtöbb újonnan demokratizálódó közép-európai ország szintjét sem. A részvétel alacsony szintje azonban nem csak a választások és a népszavazások esetében tapasztalható, hanem a politikai aktivitás egyéb területein, például párttagság, érdekszervezeti tagság, tüntetések esetében is.

…és 2002-es változása

Az alacsony politikai aktivitásban, mindenekelőtt a választási részvételben azonban jelentős fordulat következett be a 2002. évi országgyűlési választásokon. A korábbiakhoz képest jelentősen megnövekedett aktivitás (ld. *2. táblázat*) a pártrendszer kétpólusúvá válásával, polarizációjával és a választási kampány sajátosságaival (az addigit meghaladó mobilizálással) függ össze. Azt majd csak az elkövetkező választások eredményei alapján lehet eldönteni, hogy 2002-ben trendváltás következett-e be a politikai kultúra e dimenziójában, vagy csak egy egyszeri

esetről volt szó.

2. táblázat: A választási részvétel alakulása

Időpont	Választás típusa	Részvételi arány (%)
1989.	népszavazás	58,0
1990.	parlamenti v. 1. ford.	65,8
1990.	parlamenti v. 2. ford.	45,4
1990.	népszavazás	13,2
1990.	önkormányzati v.1. ford.	40,1
1990.	önkormányzati v. 2. ford.	29,0
1994	parlamenti v. 1. ford.	68,9
1994	parlamenti v. 2. ford.	55,1
1994	önkormányzati v.	43,4
1997	népszavazás	49,2
1998	parlamenti v. 1. ford	56,3
1998	parlamenti v. 2. ford.	57,0
1998	önkormányzati v.	45,7
2002	parlamenti v. 1. ford.	70,5
2002	parlamenti v. 2. ford.	73,5
2002	önkormányzati v.	51,1

A magyar politikai kultúra mint vegyes kultúra

A kutatók többsége elveti azokat a nézeteket, amelyek az átmenet ellentmondásaiból és a politika kultúra normatív felfogása alapján vélt „fejletlenségéből" a politikai rendszer instabilitására következtetnek. A magyar politikai kultúra – Almond és Verba nyomán – vegyes politikai kultúrának tekintendő, melynek sajátos vonását az adja, hogy a „résztvevői kultúra" súlya – a politika részvétel alacsony szintje miatt – kisebb volt a legtöbb nyugati mintától.

Ajánlott kérdések:
Mit jelent a politikai kultúra fogalma, s melyek az összetevői?
Hogyan jellemezné a politikai kultúra Almond és Verba által leírt modelljeit?
Milyen sajátosságai vannak a magyar politikai kultúrának?
Ön szerint milyen összefüggés van a politikai kultúra és a demokrácia stabilitása között?

Ajánlott irodalom:

Ágh Attila (1996): Political Culture and System Change in Hungary. In: Andreas Pribersky - Fritz Plasser (eds.): Political Culture in East-Central Europe. Aldershot, Avebury, pp.127-149

Almond, Gabriel A. - Sidney Verba (1997): Állampolgári kultúra. Szofi 1-2. sz. 17-53.o.

Barnes, Samuel H. – Max Kaase (1979): Political Action. Beverly Hills-London, Sage

Gabriel, Oskar W.(1997): Politikai beállítódás és politikai kultúra. Szofi 1-2.sz. 53-85.o.

Husz Dóra (1999): Intézmények presztízse 1989 és 1998 között. In: Kurtán Sándor - Sándor Péter - Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 822-829.o.

Körösényi András (1998): A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris

Simon János (1999): A politikai kultúra. In: A. Gergely András - Bayer József - Kulcsár Kálmán (szerk): A politikatudomány arcai. Budapest, Akadémiai Kiadó, 347-361.o.

8. A nemzetközi kapcsolatok elmélete

Pál Monika[50]

A nemzetközi kapcsolatok mint tudomány

A nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó tudomány hagyományosan az államok közti viszonyokat, érintkezéseket és kapcsolatokat vizsgálja. Ezen kapcsolatok – többek között – politikai, gazdasági és kulturális területeken nyilvánulhatnak meg, és a konfliktus illetve kooperáció különböző szintjeivel jellemezhetők. Napjainkban világosan látható a nemzetközi kapcsolatok tágabb értelmezésének térnyerése: az állam mint továbbra is alapvetően meghatározó szereplő mellett más nemzetközi szereplők (pl. multinacionális cégek, nemzetközi szervezetek) is egyre fontosabb részesei a nemzetközi folyamatoknak, így tárgyai a nemzetközi kapcsolatok kutatásának.

A nemzetközi kapcsolatok elméletének tárgya

A szereplők bővülése – tehát egyfajta mennyiségi változás – mellett azonban egyfajta minőségi átalakulás is észlelhető a nemzetközi kapcsolatok terén. Napjainkban a nemzetközi kapcsolatoknak egy olyan világméretű kiterjedéséről beszélhetünk, amelyet a technikai-távközlési forradalom és a világkereskedelem kiterjedése okozott.

Szereplők bővülése, kapcsolatok átalakulása

Az alábbiakban részletesebben is tárgyalt globalizáció jelensége alapvetően átalakította a belpolitika és külpolitika viszonyát is. Miközben a nemzeti kormányok alakítói a nemzetközi viszonyoknak, mozgásterüket és érdekérvényesítési képességüket erősen befolyásolja a nemzetközi viszonyokban elfoglalt helyük, státuszuk. Míg korábban tehát a belpolitika elkülönült a külpolitikától, jelenleg kevésbé éles a köztük levő határvonal, hiszen a nemzetközi környezet erősen hat a belpolitika alakítására.[51]

A nemzetközi kapcsolatok jelentőségének növekedését a tudományág előretörése is mutatja. Ez a jelenség több területen érzékelhető.[52] A hagyományos kutatási irányok kibővültek és specializálódtak. A specializáció részeként a nemzetközi kapcsolatok tanulmányozása kilépett a diplomáciatörténet és a nemzetközi jog szűkebb leírásából, és kibővült a biztonságpolitika, geopolitika, valamint a nemzetközi pénzügyek kutatásával. A nemzetközi szereplők és folyamatok komplexebbé válásával a tudomány új kutatási dimenziókkal bővült. Az új tudományterületek „felfedezése" mellett a nemzetközi szervezetek kutatása, a regionális integrációk és a társadalmi-gazdasági fejlődés hatásainak vizsgálata (mint új aspektusok) is bekerültek a nemzetközi kapcsolatok tematikájába.

A kutatás bővülése, specializálódása...

[50] Pál Monika (palmoni@westel900.net) **politológus.**

[51] **Ugyanakkor azt is érdekes megvizsgálni, hogy a belpolitika hogyan befolyásolja egy-egy állam nemzetközi cselekedeteit**.

[52] **Ennek az itteninél bővebb leírásához ld. Galló Béla általunk is felhasznált tanulmányát.**

A kutatások kibővülése és elmélyülése a kutatási módszerek és módszertan bővülését is magával hozta: a nemzetközi kapcsolatokban is megjelentek a kvantifikált és empirikus kutatások – amelyek sikerrel használnak játék- és döntéselméleti modelleket –, miközben a kutatás kibővült a közgazdaságtan, a szociológia és az antropológia nézőpontjával is. Mindazonáltal a nemzetközi kapcsolatok mint tudományág vizsgálatánál olyan dilemmákba ütközünk, amelyek kérdésessé teszik, hogy az definiálható-e kuhni értelemben vett „tudományként".

...és módszertani változásai

1. Először is, a nemzetközi kapcsolatoknak nemigen léteznek olyan klasszikusai, „alapművei", amelyekre mint a múlt felhalmozott tudására a modern kor tudósai építkezhetnének. A nemzetközi kapcsolatok elméletének nincsenek általánosan elfogadott tételei, nincsen uralkodó paradigmája. Amint azt az alábbiakban látni fogjuk, a nemzetközi kapcsolatokat inkább az egymással „versengő elméletek" pluralizmusa jellemzi: az elméletek nem mereven állnak szemben egymással; sokkal inkább egymásra reflektálva, egymást kiegészítve fogalmazódnak meg.

Klasszikusok hiánya, versengő elméletek pluralizmusa

2. A nemzetközi kapcsolatok, azaz a nemzetközi szereplők interakciói állandóan változnak, s az egyes elemei nem alkotnak állandó, megragadható egységet. Annak ellenére, hogy léteznek szerződésekbe foglalt magatartási szabályok és normák, ezek sokszor nem szankcionálhatóak, mivel nem jött létre olyan nemzetközi végrehajtó hatalom, „világkormány", egyetemes bíróság, vagy hasonló autoritás, amely ezeknek kötelező erővel érvényt tudna szerezni. A nemzetközi politikában tehát nem létezik a belpolitikában uralkodó „Leviatán", nincs olyan, az államnak megfeleltethető szereplő, aki rendelkezne a legitim erőszak monopóliumával. (A Svájc csatlakozásával immáron 191 államot tömörítő Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) – többek között – jogosítványainak korlátozottsága és önálló hadsereg híján sem válhatott ilyen tényezővé.) Emellett, a nemzetközi kapcsolatokban irányadó vezérelvek sem egyértelműek, gyakran maguk is ellentmondásosak. Itt említendő például a nemzetek önrendelkezési joga és az államok területi sérthetetlensége között feszülő ellentét.

Változó szereplők, „nemzetközi Leviatán" hiánya

Világos azonban, hogy az elmúlt évszázadban a fenti hiányosságok ellenére is kialakultak olyan iskolák, amelyek a hasonló módszertan és szemléletmód alkalmazása alapján önálló, elkülönült irányzatokként kezelhetők. Az alábbiakban ezen főbb irányzatok bemutatására teszünk kísérletet, miközben azt is vizsgáljuk, hogy ezen teóriáknak milyen kihívásokra kellett reagálniuk, és miként változtak ennek hatására. Előre kell bocsátanunk, hogy a nemzetközi kapcsolatok egyes iskoláinak képviselői sok kérdésben nem feltétlenül foglalnak el azonos álláspontot. Mégis önálló iskolát alkotnak, hiszen a legkisebb közös nevezőben – az

Irányzatok elkülönülése

általános megközelítésben és az alapelvekben[53] – eredendően egyetértenek.

A nemzetközi kapcsolatok elméleti iskolái

Előfutárok: Thuküdidész, Machiavelli, Grotius

A nemzetek közötti kapcsolatok elméleti leírására már az ókori Indiában, Kínában és Görögországban is találunk példákat. Thuküdidésznek a peloponésszoszi háborúról írott munkája, Machiavellinek „A fejedelem" című műve, Rousseau, Bentham vagy Kant egyes munkái olyan alapkérdéseket is tárgyaltak, mint a háború, a külpolitika mestersége, vagy a nemzetközi békét elősegítő intézményi rend. Igaz, hogy a nemzetközi jog alapjait lerakó, a 16-17.. században alkotó holland Hugo Grotius igazságos háborúról írott munkája ma is meghatározó jelentőségű, ezek a szerzők azonban mégis csupán a nemzetközi kapcsolatok elmélete előfutárainak tekinthetők, hiszen az első világháborúig nem létezett a nemzetközi kapcsolatok szisztematikus, átfogó és tudományos leírása.

A harmincéves háborút lezáró vesztfáliai béke (1648) és az első világháború kitörése közti időszak a klasszikus diplomácia aranykora. A modern nemzetállamok kialakulásával és a vesztfáliai rendszeren belüli stabilizálódásával majd' háromszáz éven keresztül nem változott a szuverén államok érintkezésének bevett rendje, míg a 19. századi európai egyensúlypolitika pedig nagyrészt alkalmasnak bizonyult az európai stabilitás fenntartására. Mivel a korabeli nemzetközi viszonyok leírására alkalmas és elegendő volt a diplomáciatörténet, a jog és a politikai gondolkodás eszköztára, ezért a nemzetközi kapcsolatok elmélete csak az első világháború után született meg.

Idealista-normativista iskola: nemzetközi jogon alapuló világbéke

A nemzetközi kapcsolatok elmélete – a modern politikatudományhoz hasonlóan – szintén az Egyesült Államokban született. A világháború okozta sokk hatására az idealista-normativista iskola képviselői egy ideális világban gondolkodtak, és – a középkor optimista utópistáinak nyomdokain haladva – arra keresték a választ, hogy milyennek kellene lennie a nemzetközi rendnek, s hogyan építhető ki kollektív biztonságon alapuló béke a nemzetközi kapcsolatokban. Bár az iskolán belül világosan körülírható irányzatok – pacifisták, utópisták, legalisták – különíthetők el, ezek közös jellemzője az a feltevés, hogy a kívánatos nemzetközi rendszer a nemzetközi jog normáin építhető fel. Az iskola hívei szerint az államok kooperációban érdekeltek, s racionális, jogkövető magatartásuk hosszú távon elvezet a világbéke állapotába. Az idealista elképzelés gyakorlati megvalósulása a Nemzetek Szövetsége (Magyarországon elterjedt nevén a Népszövetség) köré szerveződő kollektív biztonsági

[53] Ilyen alapkérdések például az állam jellegének vagy a nemzetközi kapcsolatok konfliktusos/kompromisszumos természetének megítélése.

rendszer volt.[54]

A Népszövetség működésének kudarcai, a totalitárius rendszerek teremtette kihívás, a megbékítési politika bukása, majd a második világháború borzalmai sokak számára megkérdőjelezték az idealisták alapvetéseit. Míg az idealista elméleti iskola egy ideális, a jog és az erkölcs talaján álló, nemzetközi szervezet által irányított világ megteremtésének lehetőségeit elemezte, addig második világháború tapasztalata egy újfajta szemléletmódot hívott életre: az idealisták kritikája létrehozta a realisták iskoláját. A realisták szerint az államokat a „szent önzés" (*sacro egoismo*) vezeti, ezért cselekedeteik a kooperáció helyett az erő, a hatalom, és a nemzeti érdek terminusaival írhatók le. A realisták az államok természetét az antropológiai pesszimizmus kivetítésével rajzolták meg.

Idealisták kritikája: realizmus

Amint azt Hans Morgenthau kifejti, az állam viselkedésének is meghatározó jegye a haszonmaximalizálásra törekvés és az uralkodási ösztön (*animus dominandi*). A nemzetközi viszonyokat szerinte a hobbes-i „természeti állapot" jellemzi, s ily módon nem más, mint egy anarchikus, „mindenki harca mindenki ellen" típusú küzdelem terepe. Morgenthau szavaival: „A politikai realista azt kérdezi: „Hogyan érinti ez a politika az ország erejét? (Vagy a szövetségi kormányét, a Kongresszusét, a pártét, a mezőgazdaságét, esettől függően.)… A politikai realizmust a nemzetközi politika terepén eligazító legfontosabb útjelző az erő terminusaiban megfogalmazott érdek fogalma."[55]

Morgenthau: érdek, erő, hatalom és haszonmaximalizálás

Míg Morgenthau szemléletének központi eleme a – különböző forrásokból származó – hatalom, az őt neorealista szemszögből kritizáló Arnold Wolfers szerint az államokat inkább a biztonságvágy vezeti, semmint a konfliktust szülő puszta uralkodási hajlam. Wolfers arra is felhívja a figyelmet, hogy az államok mellett az egyénekről, főképp az aktív politikaformáló individuumokról, illetve a nemzetközi szervezetekről mint a nemzetközi kapcsolatok fontos szereplőiről sem szabad megfeledkezni.

Neorealizmus: Wolfers – az államok biztonságvágya

A strukturalista-neorealista szemlélet képviselőjeként az amerikai Kenneth Waltz a nemzetközi struktúra államok viselkedését formáló hatását hangsúlyozza, ezáltal meghaladva a csupán az alkotórészek, az államok kapcsolatának elemzését, ily módon kritizálva-továbbfejlesztve a machiavellista-morgenthaui szemléletet. Waltz szerint a nemzetközi politika különbözik a belpolitikától. Igaz, hogy anarchikus a nemzetközi

Strukturalista-neorealista szemlélet: Waltz – önsegély és önvédelem hangsúlyozása

[54] Ennek alapvetése az amerikai Wilson elnök nevéhez fűződő 14 pont volt, amely elvetette a titkos diplomáciát és az önrendelkezés elvét, s ösztönözte a szabad nemzetközi hajózást, a gazdasági akadályok lebontását, illetve a haderőcsökkentést. A szintén a legalista–morális elv alapján született 1928-as a Briand–Kellogg paktum kimondta a háború tilalmát, azonban a béke megszegését nem volt képes szankcionálni.

[55] Hans J. Morgenthau (1978): Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York, Alfred A. Knopf, p.15.

színtér, de működik benne az önsegély (*self-help*) mechanizmusa, amely struktúrát ad a nemzetközi rendszernek. A szereplők erejük jelentős részét önvédelemre fordítják, és a túlélésre koncentrálva nem csupán haszonmaximalizálási és uralkodási vágy vezeti őket. Hasonlóan vélekedett Hedley Bull is, aki a nemzetek kapcsolatát „a hatalomért folytatott háború és küzdelem" és „a nemzeteket megosztó ellentéteket átszelő nemzetek feletti szolidaritás és konfliktus" elegyeként definiálta.

Modernisták és realisták metodológiai vitája

A nemzetközi kapcsolatok elméletében az iskolák közötti második nagy elméleti összecsapásra a modernisták (szcientisták) és a realisták között került sor. Ez a vita azonban – metodikai jellege miatt – nem hasonlítható a korábbi, alapértékekről szóló vitához. A modernisták a realistákat a tradicionalista-történettudományi módszer alkalmazása miatt kritizálták, s maguk inkább a rendszerelmélet, a játék- és döntéselmélet, a kibernetikus modell és a kvantifikációs eljárások alkalmazásával elemezték a nemzetközi viszonyokat.

Inter-paradigma vita, neorealizmus és institucionalizmus közeledése

A következő, az 1980-as években lezajlott ún. „inter-paradigma" vita a neorealizmus és a neoliberális institucionalizmus közeledését eredményezte a nemzetközi kapcsolatok elméletében. Mindkét iskola egyetértett abban, hogy noha az alapállapot anarchikus, fontos az együttműködés és az intézmények szerepének vizsgálata. Robert Axelrod az elemzők központi problémájára világít rá, amikor azt vizsgálja, hogy milyen feltételek között jön létre a „központi hatóság nélküli egoista államok világában együttműködés".

Az inter-paradigma vita lényege Ole Waever alapján az alábbiakban foglalható össze:

1. táblázat: *Az inter-paradigma vita iskoláinak jellemzői*

	REALISTA	PLURALISTA-INTERDEPENDENCIA	MARXISTA-RADIKÁLIS
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK SZINTJEI (Rosenau)	Államközpontú	Sokközpontú	Globális-központú
LEGFŐBB SZEREPLŐI	Államok	Számos szubnacionális, transznacionális és nem állami szereplő	Kapitalista világrend és a kormányok
MODELL (Banks)	Biliárd golyó („kemény héjú" államok ütközése)	Pókháló (sokszínű és sokszintű interakció)	Oktopus
VISELKEDÉSI DINAMIKA (Viotti és Kauppi)	Az állam saját érdekeit követő, céljai elérésére törekvő racionális,	A külpolitika-csinálás konfliktusokat, alkukat, koalíciókötéseket, kompromisszumokat	Mind az államokon belüli, mind az államközi kapcsolatok a

	haszonmaximalizáló szereplő	foglal magában	dominanciával írhatók le
ISMÉTLÉS/VÁLTOZÁS	Örökérvényű törvények, a nemzetközi kapcsolatok „az ismétlések birodalma”	Változás és talán fejlődés	Stabil és állandó minta a forradalmi váltásig
KONFLIKTUS/ KOOPERÁCIÓ	Alapvetően konfliktusos, versengés	Potenciálisan kooperatív, a nem-állami szereplők csökkentik a konfliktusokat, de zavarossá is teszik a képet	Osztályharc, konfliktusos kapcsolatok
ÁLLAMFELFOGÁS	Egységes szereplő (unitáris)	Elemekből álló, nem egységes	Osztályérdekeket képvisel

A fenti iskolák képviselői nem feltétlenül állnak szemben minden egyes kérdésben. Az alábbi táblázat azt szemlélteti, hogy a főbb elvek tekintetében hogyan oszlanak meg a vélemények:

2. táblázat: *Egyetértés és szembenállás az inter-paradigma vita iskolái között*

Hatalom-küzdelem	Realista+ radikális ⇔ liberális
Nem csupán állami szereplők	Radikális + liberális ⇔ realista
Forradalmi változás ellen	Realista+ liberális ⇔ radikális

.

Globalisták és világrendszer-elmélet

Az 1960-70-es évek neorealista álláspontjának kritikája vezetett a globalisták és a neorealisták vitájához. A neorealista iskola államcentrikus felfogásával szemben a globalista iskola elméleti alapvetése a nemzetközi folyamatoknak az egész világra kiterjedő jellegét hangsúlyozta. Szintén említést érdemel az 1970-es években megfogalmazott világrendszer-elmélet, melynek szülőatyja Immanuel Wallerstein, aki a 16. században kialakult világrendszernek a modern államok létrejöttére és fejlődésére gyakorolt hatását vizsgálta. Wallerstein a világrendszert centrumra, félperifériára és perifériára osztotta. Megközelítése azért volt újszerű, mivel véleménye szerint az államok politikai mozgásterét a nemzetközi gazdasági rendszerben elfoglalt helyük határozza meg.

Egyenlőtlenség vs. kölcsönös

A nemzetközi kapcsolatok elméletében a rendszer-szemléletű gondolkodás két, markánsan eltérő megközelítést takar: egyik a kölcsönös függőséget, míg a másik a világ egyenlőtlenségét tekinti

kiindulópontnak. Az államok kölcsönös függőségét (interdependencia) paradigmaként kezelő megközelítéssel szemben a dependencia (függőség) teoretikusai a fejlődő országok (korábban „harmadik világ") elmaradottságát, a világ egyenlőtlen, gazdag észak kontra szegény dél megosztottságát hangsúlyozzák. Utóbbiak az egyenlőtlen fejlődés és az aszimmetrikus függőség magyarázatánál a fejlett országokkal folytatott egyenlőtlen csere negatív hatásait emelték ki (pl. Samir Amin).

függőség

Integráció, globalizáció, regionalizáció

A szereplők körének bővülése ellenére az államok továbbra is a nemzetközi kapcsolatok meghatározó tényezői maradtak. Az államok típusai és együttműködési formái mindazonáltal számtalan variációt mutatnak. Típusait tekintve megkülönböztetünk egyszerű/egységes (unitáris) és összetett államokat. Az egyszerű államokban az állami szuverenitás kizárólagos hordozója a központi hatalom. Összetett államok esetén a tagállamok tartósan és intézményesen összekapcsolva lépnek fel a nemzetközi kapcsolatokban. Az összetett államok a következőképpen csoportosíthatóak:

Államok típusai: egyszerű és összetett

3. táblázat: *Az összetett államok típusai*

TÍPUS	JELLEMZŐI	PÉLDA
Perszonálunió	Egy vagy több állam olyan együttese, amelyet az államfő személye tart össze, miközben a külkapcsolatokban az egyes államok elkülönülten vesznek részt	Magyarország és Lengyelország Nagy Lajos uralkodása (1342-1382) idején
Reálunió	Az uralkodó személyének azonossága mellett közös szervek léteznek, s a külkapcsolatokban az unió a jogalany	Osztrák-Magyar Monarchia (1867-1918)
Konföderáció	Állandó, de laza kapcsolat az államok között, nincs tagállamok felett álló állam, csak közös tanácskozó szervek, ahol általában egyhangú állásfoglalás szükséges a határozatok elfogadásához, külkapcsolatokban az egyes államok lépnek fel jogalanyként	Független Államok Közössége (FÁK, 1991-)
Föderáció	Államszövetségnél szorosabb kapcsolat, a tagállamoknak belső jogköre van (megosztott autoritás), de a legfontosabb állami funkciókat (köztük a nemzetközi kapcsolatokat) a föderáció szervei látják el	NSZK, Svájc, Belgium

Az utóbbi évtizedekben világszerte intenzívebbé váló nemzetközi együttműködés eredményeként különböző szintű integrációk jöttek létre az államok között. Badie és Smouts szerint az integráció „két, vagy több politikai egység – különböző társulási mechanizmusok révén – egy tágabb entitásba történő fúzióját jelöli". A negatív integráció fogalma a határok lebontását, a kapcsolatokat akadályozó tényezők leépítését jelenti, míg a pozitív integráció már közös intézmények és közös politikák kialakítását is megköveteli.

Pozitív és negatív integráció fogalma

4. táblázat: *Az Európai Közösségben végbement integráció fokozatai*

Szabadkereskedelmi övezet (SZKÖ)	= SZKÖ-n belüli kereskedelmi akadályok lebontása a termékek és szolgáltatások terén (de megmarad a nemzeti külkereskedelem)
Vámunió (VU)	= SZKÖ + közös külső vámok
Közös Piac (KP)	= VU + tőke és munkaerő szabad mozgása
Gazdasági és Pénzügyi Unió (GPU)	= KP + koordinált fiskális politika, közös pénz és pénzpolitika
Politikai Unió (PU)	= GPU + közös politikai intézmények, pl. közös hadsereg

Az államok közötti integráció sajátos példája az Európai Unió (EU), amely azért különleges képződmény, mivel hozzá hasonló konstrukció még nem jött létre a történelem folyamán. Az unió létrehozásával az Európai Közösség az államok közötti integráció legmagasabb formáját hozta létre. Az uniós együttműködés állami kompetenciák átruházásáról szól, és ezért közvetlenül összefügg a nemzeti szuverenitás kérdésével. A tagállamok közötti állandó és szorosabb együttműködés formáját, az európai politikai integráció mélységét tekintve az Európai Unióban két elképzelés különböztethető meg.

Az EU mint sajátos integrációs forma:...

A föderális Európában gondolkodók szerint az Európai Uniónak a nemzetállamokat meghaladó föderációvá kellene válnia, és a tagállamok kompetenciájának jelentős részét szupranacionális szintű szervezeteknek kellene átadni. A kormányköziség támogatói ezzel szemben a nemzeti kormányok közötti együttműködés fenntartásának szószólói, s igen kritikusan viszonyulnak a hatalom „brüsszeli

...föderalizmuss kontra kormányköziség

szörnynek" történő átruházásához. (A maastrichti szerződéssel 1993-ban létrehozott politikai unió és három pilléren nyugvó intézményrendszere ilyen szempontból vegyes képet mutat, hiszen a kormányköziség és a szupranacionalizmus elemeit ötvözi.[56])

A többszintű kormányzás elmélete

Létezik azonban az európai integrációnak egy harmadik értelmezése is. A többszintű kormányzás (*multi-level governance*) elmélete a sokszereplős döntéshozatalra és irányításra helyezi a hangsúlyt, melyben a nemzeti szint alatti kormányzati és társadalmi szereplők (pl. regionális szervezetek, helyi önkormányzatok, civil szervezetek stb.) ugyanúgy szerepet kapnak, mint a nagypolitika (*high politics*) résztvevői. A többszintű kormányzás elmélete a különböző szintek közötti kölcsönös függésre és együttműködésre fókuszál, s a vertikális, hierarchikus függőség mellett a horizontális kapcsolatoknak is fontosságot tulajdonít.

A globalizáció fogalma és jellemzői

Az államok 19. században megfogalmazott elhalásának tézisét a történelem nem igazolta. Az állami funkciók mindazonáltal átalakultak és napjainkban már csupán a szuverenitás egy megváltozott fogalma alkalmazható. Mindez elsősorban a globalizáció megjelenésével magyarázható. A globalizáció a világszerte zajló társadalmi folyamatok „sűrűsödése", melynek folyamán a helyi eseményekre, folyamatokra hatnak a távoli események, trendek, és ugyanez fordítva is igaz, hiszen a helyi történések – a telekommunikációs forradalom jóvoltából – azonnal megjelenhetnek globális szinten is. A globalizáció a modernizáció terméke – hiszen életre hívója az információs és kommunikációs forradalom –, de hatása kiterjed mind a politika, mind a gazdaság, és a kultúra szférájára. A globalizáció olyan modern folyamat, amelynek eredményeképpen a földrajzi, térbeli távolság és idő már kevésbé meghatározó a társadalmi fejlődésben. A globalizáció a tér és idő zsugorodásához, a „világfalu" képzetének kialakulásához vezetett, s hangsúlyosabbá tette a nemzetközi és globális folyamatok szerepét és jelentőségét a pusztán nemzeti kereteken belül zajló folyamatokkal szemben.[57]

A globalizáció területei: ökológia, kultúra, kommunikáció...

A globalizáció azonban nem homogén fogalom, komplex jelentése öt jól elkülöníthető jelenségre bontható:

1. Közös ökológiai problémák, melyek globális fellépést követelnek (pl. globális felmelegedés, környezetszennyezés).

2. Kulturális globalizáció, amely két jelenséget takar:

a) nyugati értékek a világon való széleskörű elterjedése (McWorld,

[56] Az integráció természetének és az Európai Unió történetének részletesebb kifejtésére itt nincs mód. Ehhez pl. lásd Navracsics és Urwin hivatkozott műveit.

[57] A kutatók azonban máig megosztottak abban a kérdésben, hogy az európai integráció vajon a globalista fejlődés egyik megnyilvánulása-e, avagy éppen egy a globalizációs folyamatok ellenében megfogalmazott lokális védekező válasz.

„MacDonaldization")

b) az eredetileg nyugati intézmények, a bürokratikus és racionális szervezési elvek, a gazdasági hatékonyság és a politikai demokrácia általánossá válása.

3. A kommunikáció globalizálódása, tér és idő összeszűkülése, amelyet az információs technológia fejlődése tett lehetővé.

4. A gazdasági globalizációt az egész világot átfogó gazdasági kapcsolatok létrejötte jellemzi, aminek egyik bizonyítéka a transz- és multinacionális vállalatok (TNC-k és MNC-k) sokasodása. Bár a nemzetközi kereskedelem fejlődése nem újkeletű jelenség, a kereskedelem és a befektetések hálójának sűrűsödése, volumenük megsokszorozódása, továbbá a különböző tranzakciók felgyorsulása, a tőke- és pénzpiacok globalizálódása csupán az utóbbi évtizedekben jelentkező fejlemény.[58]

...gazdaság...

5. A politikai globalizáció a nemzetközi politikai struktúra intézményesülését jelenti. A modern világrendszer sokközpontú maradt: nincs hegemón, a régi birodalmi modellhez hasonló irányítási központ. Ugyanakkor a sokközpontú világ már a 19. század óta bizonyos nemzetközi normák alapján és a nemzetközi szervezetek részvételével működik.

...politika

Craig Murphy és más szerzők a 20.. században végbemenő folyamatot a „globális kormányzás" terminussal illették. Szerintük az egyetemes nemzetközi szervezetek, mint a Nemzetek Szövetsége, majd az ENSZ, egyfajta proto-világállam kialakításán munkálkodnak. Céljuk az intézményépítés, s egy olyan központi szervezet (világkormány) létrehozása, amely a nemzetek által felruházva, szuverenitásuk egy részét átvéve elősegítené a békés világrend megteremtését (mondializmus).

A fenti folyamatokhoz kapcsán felmerült a kérdés, vajon a nemzetállamokelszenvedői avagy aktív alakítói a globális folyamatoknak. Erre vonatkozólag az 1990-es évek során két álláspontkristályosodott ki:

Az államok mint a globalizáció elszenvedői...

1. A „*policy determines politics*" („a szakpolitika határozza meg a politikát") álláspont szerint a globalizált szakpolitikák és tematikák határozzák meg a (nemzeti) politikát, így az egyes államok sokkal inkább a globalizmus által behatárolt kényszerpályák foglyai, semmint alternatívák között szabadon választó szereplők.

2. A „*politics matters*" („a politika számít") vélemény szerint viszont alapvetően a nemzeti politikák, a nemzeti érdekek és értékpreferenciák határozzák meg, illetve befolyásolják a globális szakpolitikák alakítását. Ágh Attila szerint ez a feltevés elvezet a

...illetve alakítói

[58] Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyetlen globális piac jött volna létre, hiszen számos nemzeti/lokális piac nem integrálódott a globális pénzügyi-kereskedelmi rendszerbe.

globális kormányzás problematikájához, hiszen felveti a kérdés, hogy vajon elégséges-e a szakpolitikák globális kezelése avagy létezik egy olyan globális politikai érdek, amely „korrigálja a gazdaság vagy más szférák önmozgását".

Egyidejű globalizáció és regionalizáció

A globalizáció folyamata azonban nem feltétlenül vezet homogenizációhoz, hiszen hatására megszületett a partikularizmus ellenválasza. Csupán ebben a hatás-ellenhatás keretben értelmezhető a szupranacionális (nemzetek feletti) integrációk (pl. Európai Unió) és a (szub)regionális tendenciák (vö. régiók Európája) – utóbbi évtizedekben jellemző – egyidejű erősödése. Mindez azt a tételt erősíti, miszerint a regionalizáció folyamata a globalizációval párhuzamosan megy végbe.

Régiók keletkezése: funkcionális, normatív és adminsztratív indokok

A régiók kialakulásának lehetnek funkcionális és normatív okai. [59] Funkcionális oknak számít az, ha a gazdasági racionalitás, eredményesség magyarázza az egyes territoriális egységek együttműködését (pl. határon átnyúló, határmenti együttműködések), míg normatív a magyarázat akkor, ha a demokratizálódás, a politikai participáció követelménye indokolja a régiók születését, illetve a nacionalizmus képében megjelenő etnikai reneszánsz megjelenését (pl. skótok, észak-írek, baszkok, quebeci franciák).[60] A régiók típusuk szerint sem egységesek: egyes területeket földrajzi elhelyezkedésük vagy történelmi múltjuk (Elzász), míg másokat gazdaságilag különböző fejlettségük, potenciáljuk (gazdag és szegény olasz régiók) miatt sorolhatunk egy-egy régióba tartozónak. A régiók mindazonáltal lehetnek felülről, adminisztratív céllal és eszközökkel létrehozott egységek is (például, mai Magyarország).

Nemzetközi szervezetek és tipizálásuk

Az első államközi szervezetek

A második világháború után az államok rohamosan bővülő interakciói mellett egyre jelentősebb szerephez jutottak a nemzetközi szervezetek. Az első államközi szervezetek létrejöttéhez a technikai fejlődés és az államok közötti kapcsolatok megsokszorozódása vezetett. Kezdetben az egy-egy területet magukba foglaló technikai, adminisztratív és nem politikai jellegű együttműködési formák voltak jellemzőek. (Példaként az Egyetemes Posta Unió említhető.)

A nemzetközi szervezetek típusai:...

A nemzetközi kapcsolatok alakulásához hasonlóan, a nemzetközi szervezetek tekintetében is jelentős bővülés ment végbe az 1945 utáni időszakban. Bár a nemzetközi szervezetek sokfélesége és az egyes kategóriák közötti átfedések miatt nem lehetséges egyértelműen elkülöníthető típusokat megállapítani, Marie-Claude Smouts mégis

[59] A régió fogalmára máig sincs egységes definíció, amelynek fő magyarázata a régiók sokszínűsége.

[60] A gyakran említett szubszidiaritás fogalma szintén a normatív értelmezéshez köthető: a szubszidiaritás elve szerint a döntéseket a döntés által érintettekhez lehető legközelebbi szinten kell meghozni.

elkészített egy több szempontú – teljesség igénye nélküli – csoportosítást. E szerint:

1. A résztvevők természete szerint lehetnek a) kormányköziek (INGO = *intergovernmental organisation*, pl. Európa Tanács), és b) nem-kormányzatiak (*non-governmental*, pl. Greenpeace, Amnesty International).

...résztvevők természete, összetétele...

2. Összetételük alapján léteznek a) univerzális tagságú (ENSZ), b) regionális (Arab Liga, Amerikai Államok Közössége, Afrikai Egység Szervezet), és c) korlátozott összetételű/partikuláris (OECD) szervezetek.

3. Tevékenység típusa szempontjából megkülönböztetünk a) általános, vagy szektoriális, illetve b) „b átpolitizált" (ENSZ, Liberális Internacionálé) vagy „kevésbé átpolitizált" szervezeteket (Reklám Világszövetség).

...tevékenységük kiterjedtsége és természete alapján

4. Tevékenységük természete alapján pedig elkülöníthetünk a) normatív vagy operacionális, továbbá b) integratív vagy együttműködés elősegítése céljából létrehozott szervezeteket.

Miközben sokszínűség jellemzi a nemzetközi szervezeteket, kialakulásuk és jogi státuszuk sajátosságit tekintve egyértelműen elkülöníthetőek más szerveződésektől, mivel:

A nemzetközi szervezetek sajátosságai

1. államok hozzák létre,

2. jogalanyiságuk korlátozott (csak és kizárólag az alapító okiratban lefektetett jogokkal rendelkeznek és – az államokkal ellentétben – nincs területi joghatóságuk),

3. származékos (derivált), tehát államok által felruházott jogosítványokkal rendelkeznek, jogaikkal nem *ab ovo* rendelkeznek, azok már létező nemzetközi entitásoktól származnak,

4. kiépült szervezetük van (az összes tagot átfogó határozathozatali szervvel, valamint végrehajtó szervvel és állandó titkársággal).

Az alábbi táblázatban néhány jelentős nemzetközi szervezet főbb jellemzőit vesszük sorra.

5. táblázat: *A legjelentősebb nemzetközi szervezetek jellemzői*

NÉV	ALAPÍTÁS ÉVE, SZÉKHELY	CÉLOK, ELVEK	TAGOK SZÁMA

ENSZ	1945, New York	1. nemzetközi béke és biztonság, 2. államok közötti baráti kapcsolatok fejlesztése, 3. nemzetközi együttműködés a szociális, gazdasági, kulturális és humanitárius problémák megoldásában	190
NATO	1949, Brüsszel	a tagok számára a béke és biztonság politikai és katonai eszközök általi garantálása az ENSZ Alapokmányában lefektetett elvek szerint	19
EU (korábban: EGK/EK)	1957, Brüsszel	tartós béke biztosítása, egység megvalósítása az egyenlőség, szabadság, biztonság és szolidaritás elvei alapján, vagyis a demokrácia, a jogállam, a gazdasági prosperitás és társadalmi jólét elérése, a nemzeti identitás tiszteletben tartásával	15
EBESZ (1994-ig EBEÉ)	1972, Helsinki	az európai államok együttműködési kódexének kialakítása (3 kosár: politikai, gazdasági, kulturális) alapelvei a szuverenitás tiszteletben tartása, az erőszaktól való tartózkodás, a határok sérthetetlensége, az államok területi épségének tisztelete, a viták békés rendezése, a belügyekbe való be nem avatkozás, az emberi szabadságjogok tisztelete, a népek egyenjogúsága és önrendelkezése, az államok közti együttműködés fejlesztése, a nemzetközi jogi szerződések jóhiszemű teljesítése	55
VILÁGBANK CSALÁD: IBRD (1945); IDA (1960); IFC (1956); MIGA (1988); ICSID (1966)	1944, Washington	fejlesztések támogatása, anyagi és szellemi támogatás nyújtása a fejlődő gazdaságoknak az életszínvonal emelése és a szegénység leküzdése céljából	183

OECD	1961, Párizs	a piacgazdaság és a plurális demokrácia iránt elkötelezett országok szervezete, mely a tagországok kormányai számára fórumként szolgál gazdasági és társadalmi kérdések megvitatására, az információcsere elősegítése céljából. Az OECD egy „agytröszt, felülvizsgáló ügynökség, gazdag országok klubja, és egy nem tudományos egyetem keveréke”	30
EURÓPA TANÁCS	1949, Strasbourg	célja a tagok közti egység létrehozása a közös örökség és elvek védelme és megvalósítása, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés érdekében	39
IMF	1945, New York	1. nemzetközi és pénzügyi együttműködés elősegítése, 2. nemzetközi kereskedelem kiegyensúlyozott növekedésének előmozdítása, életszínvonal és foglalkoztatás növelése, 3. nemzetközi árfolyamstabilitás, 4. multilaterális fizetési rendszer fejlesztése, korlátozások megszüntetése, 5. pénzügyi források biztosítása fizetési problémák esetén, 6. fizetési egyensúlytalanságok csökkentése	190
WTO (1994-ig GATT)	1947, Genf	1. életszínvonal emelése, teljes foglalkoztatottság elősegítése, jövedelmek és kereslet nagyarányú és folyamatos növekedése, termelés növelése a fenntartható fejlődés és a környezetvédelem figyelembevételével 2. a fejlődő országok is részesüljenek a világkereskedelem növekedéséből, ezzel is segítve gazdasági fejlődésüket 3. kölcsönösen előnyös megállapodások kötése a vámok és egyéb akadályok jelentős csökkentése érdekében, a kereskedelmi diszkriminációs politikák megszüntetése 4. integráltabb, életképesebb és tartósabb többoldalú kereskedelmi rendszer kialakítása	100

Nemzetközi kapcsolatok és az új világrend

A hidegháborús kétpólusú szembenállást, a régi világrendet (*Old* Világbéke

World Order), az 1990-es évek elején egy új, multipoláris világrend váltotta fel (New World Order). Akkoriban számos elemző úgy vélte, hogy az új korszak az együttműködés és a békés világ eljövetelét hozza majd, amelyben a nemzetközi szervezetek (elsősorban az ENSZ) és a nemzetközi intézményépítés garantálhatják a nemzetközi béke és stabilitás fennmaradását.

helyett...

Az elmúlt évtized eseményei azonban nem igazolták ezeknek az optimista-idealista elemzéseknek a helyességét: a szembenállások, igaz más formában (lásd Öböl-háború), de újjáéledtek, és velük együtt életre kelt az 1990-es évek elején elfeledett realizmus is. Samuel Huntington a konfliktusok továbbélésének okát a „civilizációk összeütközésén" (*clash of civilisations*) alapuló új világrendben vélte megtalálni. Elmélete szerint az új világrend különböző kultúrkörök – nyugati kereszténység, ortodox kereszténység, hinduizmus, buddhizmus, iszlám, konfucionizmus, taoizmus, judaizmus – által megosztott. Bár sokan vitatták, hogy az 1990-es évek nemzetközi válságai értelmezhetőek-e civilizációk közötti küzdelemként, az mindenesetre bizonyos, hogy a konfliktusok kora az ezredfordulóval sem járt le.

...új típusú konfliktusok...

2001. szeptember 11-e korszakhatárnak tekinthető, hiszen az Egyesült Államok elleni terrorista támadás bebizonyította, hogy a nemzetközi kooperáció magasabb foka szükséges az olyan újfajta kihívások kezelésére, mint amilyen a jól szervezett nemzetközi terrorizmus. Az a kérdés, hogy vajon a realizmus hatalom- és érdekelvű felfogása, avagy az idealizmus értékvezérelte szemlélete válik-e dominánssá hosszú távon, továbbra is eldöntetlen maradt.

...és új korszakhatár

Ajánlott kérdések
Melyek a nemzetközi kapcsolatok kutatásának nehézségei?
Melyik elméleti iskolával miért (nem) könnyű azonosulni?
Jellemezze az összetett államok különböző típusait!
Mi a globalizáció, és milyen területeken érezhető hatása?
Hogyan csoportosíthatóak a nemzetközi szervezetek?

Ajánlott irodalom:

Akhbar, Yusaf (2000): The New European Economy. Szemináriumi jegyzet. Budapest, Civic Education Project
Badie, Bertrand – Marie-Claude Smouts (1998): A visszájára forduló világ: A nemzetközi színtér szociológiája. Budapest, Aula
Bull, Hedley (1995): The Anarchical Society: A Study of Order. In: World Politics. London, Macmillan

Galló Béla (1999): A nemzetközi kapcsolatok elmélete. In A. Gergely András - Bayer József - Kulcsár Kálmán (szerk.): A politikatudomány arcai, Budapest, Akadémiai Kiadó
Huntington, Samuel (1996): The Clash of Civilizations. New York, Simon and Schuster
Keohane, Robert – Joseph Nye (1977): Power and Interdependence World Politics in Transition. Boston – Toronto, Little Brown
Kissinger, Henry (1996): Diplomácia. Budapest, Panem-McGraw-Hill-Grafo
Kiss J. László (1995): A hidegháború vége és a nemzetközi kapcsolatok elmélete. In: BIGIS Papers, No.1., pp.75-95
Navracsics Tibor (1998): Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi elemzése. Budapest, Korona Kiadó
Urwin, Derek W. (1998): A közös Európa. Budapest, Corvina

9. Gazdaság és politika

Pete Péter[61]

Piaci cseregazdaság

A politika mint közösségi cselekvés

A politika társadalmi jelenség, az emberek kollektív akcióinak színtere. Egy tökéletesen individualizált közösségben sem politikára, sem politikai intézményekre (államra, kormányra, politikai pártokra stb.) nem volna szükség, s ezért természetesen az ezekkel foglalkozó politikatudomány is elvesztené tárgyát. A tökéletesen individualizált társadalom persze képtelenség, s még ha lehetséges volna is, akkor sem valószínű, hogy az emberek így akarnának élni. Egy ilyen individualizált közösség legfőbb jellemvonásait leíró sematikus modell mégis hasznos kiindulópont lehet, hiszen a létező társadalmaknak éppen azokra a fontos jellemvonásaira irányítja a figyelmet, amelyeket ez a modell nem tartalmaz, vagyis azokra, amelyek a kollektív döntéseket és a politikai intézményeket nélkülözhetetlenné teszik.

Egy individualizált társadalom alapvonásai:...

Az individualizált társadalom első pillantásra önellentmondásnak is tűnhet. Az alábbiakban ezen egy olyan emberi közösséget értünk, amelynek tagjai együttműködnek egymással. Az együttműködés során akár a specializáció és a munkamegosztás magas fokát is megvalósíthatják, ám együttműködésük kizárólag egyéni döntések, egyénenként kötött megállapodások és szerződések eredményeként valósul meg, kollektív akciókat nem hajtanak végre. Milyen alapvonásokkal rendelkezne tehát egy teljesen individualizált közösség?

...egyéni szuverenitás, tiszta tulajdonviszonyok, tökéletes informáltság...

1. Tökéletes egyéni szuverenitás. Feltételezzük, hogy a közösséget alkotó egyének értékei, értékrendje, preferenciái, vagyis a tevékenységük belső mozgatórugói, meghatározottak, illetve az egyének preferenciái egymástól teljesen függetlenek.

2. A tulajdonviszonyok tökéletes tisztázottsága és individualizáltsága. Minden, ami létezik, valakinek a magántulajdona, s a tulajdonjogok az egyének között tökéletesen tisztázottak.

3. Tökéletes informáltság, a bizonytalanság hiánya. A közösség valamennyi tagja számára valamennyi elérhető információ egyszerre és költségmentesen rendelkezésre áll.

[61] **Pete Péter** (pete@econ.core.hu) a BKÁE Makroökonómia tanszék vezetője.

4. Nincsenek tranzakciós költségek A közgazdaságtan tranzakciós költségeknek azokat a járulékos költségeket nevezi, amelyek nem azért merülnek fel, mert a hasznos dolgok (termékek és szolgáltatások) létrehozása erőforrásokat emészt, hanem amiatt, hogy maga a gazdasági rendszer működtetése, a piacok fenntartása, az információk feldolgozása, a megállapodások előkészítése, a szerződéskötések lebonyolítása, de a termékek szállítása, raktározása és biztosítása stb. is mind költségekkel jár. A tulajdonjogok definiálása, biztosítása és kikényszerítése szintén tranzakciós költséggel jár. A létező társadalmakban a tulajdonjogok pontos definiálásának egyik fontos gátja éppen az ezzel kapcsolatos tranzakciós költségek léte. Az információk megszerzésével kapcsolatos költségek is tranzakciós költségek.[62] E helyen a tranzakciós költségeket tág értelemben használjuk, tehát nemcsak a tulajdoni jogosítványokkal és az információkkal kapcsolatos, hanem mindenféle tranzakciós költségtől eltekintünk.

...tranzakciós költségek hiánya...

5. A társadalom tagjai minden külső kényszer nélkül tiszteletben tartják a tulajdonosi jogokat és a megkötött szerződéseket.

Könnyű belátni, hogy egy ilyen társadalomban az embereknek egyszerűen nem volnának olyan „közös ügyei", amilyenek a ma létező társadalmakban nyilvánvalóak számunkra. Nem volnának olyan közös érdekekkel rendelkező csoportok, amelyeknek csoportcéljaik elérésére érdemes volna megszerveződni, vagy akár csak a többiek meggyőzésére kampányokat indítani.

...tulajdon és szerződés sérthetetlensége...

Nem volna állam, de nem volnának törvények és társadalmi normák sem. Céljaik elérésére (preferenciáik megvalósítására) e modellben az emberek olyan szigorúan önkéntes egyéni szerződéseket kötnének egymással – feltételeink szerint költségmentesen –, amelyek eredményeképpen tulajdonaikat (képességeiket, anyagi és nem anyagi vagyonelemeiket) decentralizált csereaktusok segítségével úgy kombinálhatnák egymással, hogy megvalósíthassák egyéni céljaikat. Ezek a csereaktusok szigorúan magánügynek számítanának, mert csak azokra a szereplőkre nézve volna következményük, akik az illető akcióban önként részt vállalnak.

...közügyek, állam, törvények és normák hiánya

Hogy egy egyszerű példával éljünk: modellvilágunkban is dolgozhatnának az emberek gyárakban, ahol a munkások és a gyártulajdonos szerződnének egymással a munkafeltételekről és a létrehozott értékek elosztásáról, miközben sem a munkafeltételeket, sem a részesedéseket nem szabályoznák, de még csak nem is befolyásolnák törvények vagy normák;

Magánszerződés viszonyok...

[62] A tranzakciós költségek gazdasági szerepének első és máig legnagyobb hatású hangsúlyozója Ronald Coase.

mindezeket a résztvevők egyéni belátása és választása határozná meg. Az is lehet, hogy a gyár ugyanúgy szennyezné a közeli tavat vagy folyót, mint ma, de ez a környezetszennyezés sem volna közügy, mert a tó is magántulajdonban lenne, és a gyáros (aki a feltétel szerint tiszteletben tartja a magántulajdont) vagy megvásárolná a tavat, vagy megállapodás alapján kompenzálná a tó tulajdonosát a tulajdonában bekövetkezett kárért.

...tisztán decentralizált piaci cseregazdaság

Valójában ez az az emberi együttműködési forma, amit tisztán decentralizált piaci cseregazdaságnak nevezhetünk. Nem véletlen, hogy a közgazdaságtannak a piacgazdaság működését leíró egyszerűbb elméleti modelljei – kimondva vagy kimondatlanul – mind az öt fenti egyszerűsítő feltevést alkalmazzák. Mi több, a szabad piacgazdaság elvének tulajdonított magas fokú hatékonyság filozófiai „eredete" is pontosan az, hogy a szuverén egyének önként csak olyan tevékenységeket fognak végezni, amelyek leginkább szolgálják céljaikat.

A piac korlátai

A magántulajdon kiterjesztésének lehetősége…

Nyilvánvaló, hogy a létező világban egyik feltétel sem teljesül. A valósággal történő tételes összevetés természetesen terjedelmi korlátok miatt nem lehetséges; e helyütt csak azokkal az elemekkel foglalkozunk, melyek következményei a közgazdaságtan terminológiáival leírhatóak. Ilyen mindenekelőtt a magántulajdon, aminek mindenre való kiterjesztése nem lehetséges, és – mai közgondolkodásunk szerint – egyáltalán nem lenne kívánatos sem. Számos dolog esetében technikailag is megoldhatatlan volna (kié legyen a Nap, vagy a Pithagorasz-tétel?), míg más esetekben elvileg lehetséges, ám oly mérhetetlen költségekkel járna, hogy az értelmetlenné tenné, s így a kérdés fel sem merül.[63]

…és a magántulajdon feletti rendelkezés korlátozott

Mi több, még a szokásosan magántulajdonban tartott értékek feletti rendelkezés sem korlátlan. Nem csinálhatunk akármit magántulajdonunkkal, mert az a mód, ahogyan használjuk, igenis hatással van a többi emberre, s ezért tulajdonunkkal való rendelkezésünket szabályok korlátozzák. Nem korlátlan a magántulajdon azért sem, mert az emberek értékei, értékrendje sem független, léteznek többé-kevésbé univerzálisan elfogadott normák a vagyonok és jövedelmek megoszlására vonatkozóan is, melyek nevében társadalmi szabályok korlátozzák, illetve korrigálják a tisztán egyéni szerződések révén – amúgy legálisan

[63] Douglas North Nobel-díjas gazdaságtörténész éppen ezzel a jelenséggel magyarázza a tulajdonjogok fejlődését Európában az elmúlt évezredben. Szerinte földet, legelőt, erdőt stb. akkor vesznek magántulajdonba, amikor a belőle nyerhető hozam már elegendően nagy ahhoz, hogy ellensúlyozza a magántulajdonba vétellel kapcsolatos tranzakciós költségeket.

– elérhető jövedelmeket és vagyonokat. Minden társadalomban vannak továbbá olyanok, akik a magántulajdont és a szerződéseket, valamint a korábban említett közös normákat és szabályokat nem tartják be; ezek biztosítására és betartatására szintén megoldást kell találnia a társadalomnak.

Magánügyek és szükségszerű közügyek

Az, hogy a történelmi fejlődés során miért és hogyan alakultak ki az életünket szabályozó szokások és társadalmi normák, egy igen nehéz és csak hosszan megválaszolható kérdés. Mindenesetre az biztos, hogy ezek léte igen sok tranzakciós költséget takarít meg, hiszen a mindenre kiterjedő egyéni mérlegelés, egyezkedés és megállapodás helyébe olyan legtöbbünk által követett normákat állít, amiket rutinszerűen követni lehet.[64] A fentiekből ugyanakkor az is világos, hogy a magánügyek és közügyek (vagyis élettevékenységünk azon szférái, ahol döntően egyéni megállapodás, döntés alapján, illetve ahol valamilyen kollektív intézmény segítségével, közösen hozunk döntéseket) közti választóvonal nem egyszerűen világnézet vagy erkölcsi meggyőződés kérdése: sokszor az adott terület technikai sajátosságai eleve meghatározzák, hogy abban a kérdésben csak kollektív akció, közösségi döntés lehet sikeres.

Piaci kudarcok: működésképtelenség, rossz hatékonyság

A közgazdaságtan piaci kudarcoknak nevezi azokat a helyzeteket, amikor a decentralizált, egyéni megállapodásokon alapuló (piaci) együttműködési rendszer nem, vagy csak nagyon rossz hatékonysággal működik. Könnyű belátni, hogy ezek olyan élethelyzetek, amelyek különösen távol vannak a korábban öt feltevéssel jellemzett, idealizált piaci világtól. Ha például az egyéni döntéseknek jelentős externális, vagyis a döntésekbe be nem vont, a megállapodásokban részt nem vevő emberekre, embercsoportokra is ható következményei vannak, akkor azért lehet indokolt a közösségi döntés vagy szabályozás, hogy a döntésben közvetlenül érdekeltek ezeket a másodlagos hatásokat ne hagyhassák figyelmen kívül. Nem véletlen tehát, hogy a gazdasági tevékenységek környezetre, vagy más emberek egészségére esetleg káros mellékhatásait állami normák szankcionálják.

[64] A szokások és normák kialakulásáról és szerepéről közérthető és népszerű módon értekezik Francis Fukuyama idevágó könyvében.

A közjavak állami előállítása...

Vannak továbbá olyan fontos szükségleteket kielégítő jószágok, amelyeket a piaci döntéseken alapuló rendszer nem vagy nem elegendő mértékben állít elő, mert a jószág tulajdonságai lehetetlenné teszik, hogy az egyénileg felmerülő költségek megtérüljenek és a piaci szervezetben jövedelem keletkezzen. Sok olyan jószág van, amelynek használatából egyszerűen nem lehet kizárni senkit. Ha viszont senkit nem lehet kizárni a használatából, akkor nem lehet a piaci keretekben szokásos fizetésre kényszeríteni a felhasználókat. Az is gyakori továbbá, hogy nem is érdemes fizetéshez kötni a felhasználói igénybevételt, mert a költségek csak nagyon lazán, vagy egyáltalán nem függnek a felhasználók számától. A közgazdászok ezeket a javakat közjavaknak hívják, mivel ezen tulajdonságaik alapján csak közösségi (állami) akció segítségével biztosítható megfelelő mennyiségük.[65]

...nem értékítélet függvénye

E jószágokhoz gyakran társadalmi értékítélet is fűződik. Ám a fentiekből arra következtethetünk, hogy nem elsősorban a hozzájuk kapcsolt értékítélet, azaz valamely szükségleti hierarchiában elfoglalt pozíció, „fontosság" indokolja az olyan jószágok kollektív (állami) előállítását, mint például az alkotmányos jogrend, a rend- és nemzetvédelem, vagy a járványvédelem, hanem azok a közjószágok azon tulajdonságai, melyeket az imént felsoroltunk. Ha a relatív fontosság döntené el, hogy mely szükségletet elégíti ki piaci szervezet és melyiket nem, akkor az alapvető élelmiszereket biztosan állami intézmény osztaná el, márpedig tudjuk, hogy nem ez a helyzet.

A hagyományok szerepe a közjavak besorolásában

Miután az egyes javak besorolása a közjószág kategóriájába nem abszolút (nem dönthető el igen-nem formában), hanem mértékek kérdése, a szükségletek kielégítésének van egy meglehetősen széles köre, melyben megítélés vagy elhatározás kérdése, hogy a társadalom mekkora szerepet szán a közösségi döntéseknek. Ennek megítélésében már jelentős szerepet játszanak a hagyományok, a történelmi különbözőségek is. Nem véletlen, hogy az oktatás, egészségügyi ellátás, vagy a nyugdíjrendszer az egyes országokban igen változatos formákban valósul meg: a privát-piaci és a központi-állami szerepvállalások mértéke országonként, és koronként is jelentős eltéréseket mutat.

Az etatizmus korlátai

A jóléti államok bővülése...

Általános tapasztalat, hogy a második világháború utáni évtizedekben a fejlett demokráciákban (különösen Európában) a szükségletek egy a korábbiakhoz képest jóval nagyobb körét

[65] Az externalitás és a közjavak fogalmának magyarázata minden Mikroökonómia tankönyvben megtalálható. A probléma klasszikus megfogalmazását lásd Richard Musgrave-nél.

sorolták a közszükségletek közé, és ezek megszervezésében, kielégítésében a közintézmények és közpénzek egyre nagyobb szerepet kaptak. Jól tükrözi ezt az állami költségvetés szerepének, GDP-hez mért arányának, súlyának – ezekben az évtizedekben szinte valamennyi fejlett országban – dinamikus növekedése: ezeket az akciókat a legtöbb esetben a források közösségi gazdálkodásba vonásával (vagyis az állami költségvetésen keresztül) hajtják végre.

...és a közjószág fogalmának tágítása

Az adóbevételek és közkiadások párhuzamos növelésének hívei gyakran támaszkodtak a közjavak-magánjavak elméletére azáltal, hogy a lakosság egészsége megőrzésének, oktatási vagy kulturális színvonala emelésének és hasonló céloknak a ténylegesen létező közjószág vonásait hangsúlyozták. Sokan odáig is eljutottak, hogy a pusztán jövedelem-újraelosztó célzatú – tehát közszolgáltatást nem nyújtó – állami akciókat is közjószágként kezdték értelmezni mondván, hogy a „társadalmi igazságosság" megvalósítása, a méltányos jövedelem- vagy vagyonmegoszlási struktúra létrehozása önmagában is közjószág.[66]

Az etatizmus korlátai: politikai/kormányzati kudarcok...

Az így kialakuló, rejtetten vagy nyíltan erősödő etatizmusnak már az 1970-es évektől korlátot szabott az a felismerés, hogy a piaci döntéshozatali rendszer helyébe állított, szükségszerűen bürokratikus intézmények és döntési rendszerek sem mentesek a maguk problémáitól. Ahogy léteznek a csak a piacra jellemző „piaci kudarcok", ugyanúgy vannak a politikai szféra által működtetett kormányzati intézmények döntési mechanizmusaira speciálisan jellemző „politikai kudarcok" vagy „kormányzati kudarcok", melyek a vonatkozó intézmények sajátosságaival – köztük költségérzéketlenségükkel, rugalmatlanságukkal vagy bürokráciára való hajlamukkal – függenek össze.[67]

...partikuláris érdekek

Az is nyilvánvaló, hogy megfelelő biztosítékok híján a közintézmények jól megszerezett partikuláris érdekek rabjává válhatnak. Korántsem magától értetődő, hogy az állami intézmények automatikusan előírásszerű célokat (vagyis valamiféle közérdeket) fognak szolgálni. A közösségi döntések sajátosságait tanulmányozó elméletnek és a politikatudománynak többek között éppen ezeket a tulajdonságokat kell tanulmányoznia annak érdekében, hogy megtalálja azokat az intézményi biztosítékokat, működési szabályokat, ellenőrzési és ösztönzési formákat, melyek segítségével kezelhetők ezek a problémák, és mérsékelhetők az

[66] E folyamat rövid áttekintése és kritikai értékelése megtalálható pl. Vito Tanzi idevágó tanulmányában.
[67] Lásd erről James Buchanan műveit.

általuk okozott társadalmi veszteségek.

Politikai és gazdaság kapcsolata

Közösségi döntések: szabályalkotás és erőforrások elvonása

A közösségi döntések részben szabályalkotással – vagyis magatartási normákra, magánerőforrások felhasználásának szabályozására vonatkozó előírásokkal –, részben pedig az erőforrások egy részének közös döntési körbe vonásával valósulnak meg. Utóbbi elsősorban az államháztartási rendszer keretei között zajlik. Magyarországon például ennek mértékére jellemző, hogy a megtermelt javak és szolgáltatások összességének kb. 40 százaléka az államháztartás közvetítésével, tehát a politikai szféra által közvetlenül befolyásolt döntési mechanizmusokon át kerül felhasználásra. Ez a döntési folyamat szükségszerűen egyéni- és csoport-érdekharcok színtere, hiszen az államháztartási rendszer közvetve (pl. adókból előállított közjavak ingyenes és univerzális rendelkezésre bocsátásával) és közvetlenül (pl. adókból finanszírozott pénzügyi juttatások útján) egyaránt igen jelentős jövedelem-újraelosztást valósít meg a piacon megszerezhető jövedelmi viszonyokhoz képest. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy bár a politikában nem mindig pénzről van szó, a döntéseknek mindig vannak pénzügyi következményei. Ez persze nem minden esetben nyilvánvaló: gyakran éppen az a politikai játszmában résztvevők érdeke, hogy a pénzügyi következmények homályban maradjanak.

Erőforrások végessége és költségvetési harc

A költségvetéssel szemben megfogalmazott és a politika figyelmébe ajánlott igényeknek természetesen objektív korlátot szab a létező erőforrások végessége. A költségvetési erőforrásokért vívott harc során gyakran háttérbe szorul az az összefüggés, hogy az állami-államháztartási kötelezettségvállalás mértékére, az állam által nyújtott szolgáltatások volumenére és minőségére vonatkozó döntések a társadalom számára rendelkezésre álló összes erőforrás mennyiségét nem érintik, nem növelik – csakis a felhasználás módjára vonatkoznak. A döntések arról szólnak, hogy hogyan osszuk meg az összes erőforrást az államon keresztül illetve a magánúton, privát döntéssel kielégíteni kívánt szükségletek között.

Állami szükséglet-kielégítés és forrásteremtés

Minél szélesebb körű az államon keresztül kielégített – akár közösségeinek nevezett – szükséglet, annál több adót kell fizetni és annál kevesebb marad a privát szférában, hiszen az állam többnyire nem teremt, csak újraoszt. Egy olyan törvény tehát, amely például azt deklarálja, hogy minden embernek elemi joga a megfelelő táplálékhoz és emberhez méltó lakáshoz jutás, minden bizonnyal jól cseng az emberi jogok aktivistái fülében, ám valójában semmi tényleges hatása nem lesz addig, amíg ez vagy más törvények pontosan meg nem határozzák, hogy ezeket a

szolgáltatásokat ki és honnan elvett forrásból köteles biztosítani „minden ember" számára.

A politikai mozgástér meghatározása

Míg tehát egy tisztán közgazdasági elveken felépülő társadalom a valóságban nem létezhet, a politika ettől még nem hagyhatja figyelmen kívül a saját szférájába sorolt döntések közgazdasági következményeit és az erőforrások objektív korlátait. Mi több, arra is számítani kell, hogy a piaci szférában keletkező jövedelmek túlzott mértékű újraosztása csökkenti azok érdekeltségét, akik a jövedelmeket létrehozzák. Miközben tehát a privát gazdaság nem létezhet politika, közösségi szféra és közösségi döntések nélkül, ez utóbbiak túltengése súlyos problémákat okozhat. A közösségi döntések hatáskörének kijelölése és az állami szerepvállalás természetének kialakítása mindazonáltal nem egzakt módon történik. Nem véletlen tehát, hogy a politika mozgásterének meghatározása mind a mai napig a politikai konfliktusok egyik legalapvetőbb forrása maradt.

Ajánlott kérdések

Miért van szükség közösségi intézményekre?
Illusztrálja a piaci kudarc fogalmát példákon keresztül!
Mi az etatizmus alapja, s melyek a korlátai?
Milyen mechanizmusokon keresztül valósulnak meg a közösségi döntések?

Ajánlott irodalom

Buchanan, James (1998): Market Failure and Political Failure. Cato Journal, Vol 8. No. 1.
Buchanan, James (1992): Piac, állam, alkotmányosság. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
Coase, Ronald (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics. No.3.
Fukuyama, Francis (2000): A nagy szétbomlás. Budapest, Európa
Musgrave, Richard (1959): The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York, McGraw Hill
North, Douglas C. – Thomas, Robert P. (1970): An Economic Theory of the Growth of the Western World. Economic History Review, No. 28.
Tanzi, Vito (1998): Közjószágok és tévhitek; Az állam változó gazdasági szerepe történelmi megközelítésben. Beszélő, április

10. Diktatúrák és demokráciák

Lánczi András[68]

Fogalmi magyarázat

Köznapi megközelítés

Diktatúra és demokrácia fogalmát egymás ellentétének szokták tekinteni a modern kormányzati formák vizsgálatakor. Ugyanakkor – mint a legtöbb politikai fogalom esetében – különbséget kell tenni e fogalompár köznapi és tudományos használata között. A köznapi megközelítésben egy politikai közösség vagy demokratikus, vagy diktatórikus berendezkedésű; a kettő kizárja egymást. Ez a szembeállítás hallgatólagosan egy értékítéletet is tartalmaz: a diktatúra rossz, a demokrácia pedig jó kormányzati forma.

Tudományos megközelítés: történeti dimenzió és analitikus szempont

A tudományos megközelítés ennél árnyaltabban vizsgálja diktatúra és demokrácia összefüggéseit. Először is figyelembe kell venni a történeti dimenziót. A diktatúra csak a XX. század második felében vált általános fogalommá, melyet minden zsarnoki, autokratikus politikai rendszer jelölésére elkezdtek használni, s elsősorban a totalitárius rendszerek, illetve az egyeduralom szinonimája lett. Ezekre korábban a zsarnokság, zsarnoki rendszer, despotizmus, és abszolút hatalom fogalmát alkalmazták. A demokrácia fogalma a XIX. században terjedt el széles körben; azelőtt inkább a köztársasági kormányzati forma egyik fajtájának tekintették a nép bevonásával történő kormányzást. Montesquieu például az 1748-ban befejezett művében, "A törvények szelleméről"-ben a következő kormányzati formákat különböztette meg: "A kormányzatnak három fajtája van: a köztársasági, a monarchikus és az önkényuralmi." (2. könyv, I. fejezet) A demokrácia a köztársasági kormányzati forma egyik lehetséges változata volt, amikor "a nép egésze mint egy test tartja birtokában a főhatalmat". (2. könyv, II. fejezet) Az önkényuralmi (eredetiben "despotikus") állam viszont a zsarnoki hatalom kifejeződése, melyet rendszerint – legalábbis a XVIII. századig – egyetlen ember gyakorolt. Másodszor tehát figyelembe kell venni az analitikus szempontot, azaz mindkét fogalom jelentésváltozásait. Eszerint azt találjuk, hogy nem a diktatúra, hanem a zsarnokság az átfogóbb fogalom, a diktatúra ennek csak egyik alesete, vagy logikai nyelven megfogalmazva: a zsarnokság nemfogalom

[68] **Lánczi András** (andras.lanczi@polit.bke.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének vezetője.

(*genus*), a diktatúra pedig fajfogalom (*species*). A zsarnokságnak így több alesetét ismerjük: a tirannikus államot, a despotizmust, a diktatúrát, az abszolutizmust, az autokratikus rendszert és a totalitárius államot.

Demokrácia és diktatúra mint viszonyítási végpontok

Harmadszor, ha a demokrácia és diktatúra összefüggését mint kormányzati formák tipológiáját elemezzük, akkor viszonyítási végpontként szolgálnak, vagyis az összes többi kormányzati forma valahol e kettő között helyezkedik el. Emiatt fontos leszögezni, hogy a diktatúra és a demokrácia összefüggése nem dialektikus: a demokrácia hiánya nem jelenti feltétlenül azt, hogy diktatórikus körülmények alakulnak ki, illetve a diktatúra felszámolása sem vezet automatikusan demokratikus berendezkedéshez. A valóságban nagyon sokféle formát ölthet mind a demokrácia, mind a diktatúra, ezért helyénvalóbb mindkettőt gyűjtőfogalomként kezelni. Ráadásul a diktatúra és a rokon értelmű fogalmak nem mindig hordoztak feltétlenül negatív tartalmat, és megfordítva, a demokrácia nagyon sokáig inkább a rossz kormányzati forma egyik fajtájának számított. Csak az elmúlt bő száz évben alakult ki a demokrácia szinte vallásos tisztelete, s ennek nyomán a diktatúra abszolút negatív megítélése.

Változó jelentés, különböző megjelenési formák

Látható tehát, hogy mindkét fogalom – demokrácia és diktatúra – koronként és szövegkörnyezettől függően mást és mást jelentett, illetve jelenlegi tartalmukat korábban más szavakkal fejezték ki. Ezért megkerülhetetlen, hogy először történeti és analitikus módon közelítsük meg e két fogalom jelentését, ami azt jelenti, hogy elemzésünkben a zsarnokság fogalmának jelentésváltozásait és konkrét történeti megjelenési formáit vesszük szemügyre. Különbséget kell tenni a diktatúra fogalmának két használata között. Jelen írásban a diktatúra fogalmát a zsarnokság szinonimájaként kezeljük, ez a diktatúra tágabb jelentése, de adott esetben – ez a szűkebb jelentés –, amikor a diktatúráról mint ókori római intézményről és annak továbbélő formáiról lesz szó, hangsúlyozni fogjuk a diktatúra egyediségét, azaz konkrét tartalmát. A demokrácia esetében némiképp könnyebb dolgunk van, mivel a demokrácia fogalmát egyformán használták az ókorban és a legújabb korban, igaz, eltérő tartalommal.

A fogalmak használatának története

Antik és modern fogalmak eltérő

A politikatudomány különbséget tesz a zsarnokság és a demokrácia klasszikus (antik) illetve modern fogalma között.

Mást értettek zsarnokságon és demokrácián az ókorban, és mást a modern korban. A különbség alapvető oka az emberi természet eltérő megítélésében, az emberi élet lehetőségeinek és céljának eltérő szemléletében, valamint a politika eltérő értelmezésében keresendő.

jelentése

A *tirannus* (zsarnok) szó történészek által ismert első előfordulása egy versben található. Arkhilokhosz Kr.e. VII. századi költő a "Nem érdekelnek…" című versében ezt írja:

A zsarnokság…

"Nem érdekelnek Gügésznek kincshalmai,

nem sarkall kapzsi vágy; mit isten rendel el,

nem átkozom, s a zsarnok trónját megvetem:

az én szememből ily kívánság nem ragyog!"[69]

A Kis-Ázsia nyugati részén található Lüdia a Kr.e. 547-ben elvesztett függetlenségéig[70] a fényűzés és a pazarló életmód jelképe volt a görögök szemében. Gügész a lüdek egyik legendásan gazdag királya volt. Ismereteink szerint a lüdeknek tulajdonítható a vert pénz bevezetése is, ami azért érdekes, mert a zsarnokság megjelenése egybeesik a pénz föltalálásával. Egy modern kommentátor E. E. Kellett Thuküdidészre hivatkozva írja, hogy "a zsarnokság görög földön nem volt ismeretes egészen addig, amíg a pénz nem kezdett beözönleni: figyelemre méltó tény, hogy az első ismert görög tirannusok egyike, az argoszi Pheidón volt az első, aki feltalálta a vert pénzt." Kellett azt is megjegyzi, hogy "minden zsarnok a pénz szükségét érezte".

…és a pénz megjelenésének egybeesése

Mindazonáltal görög földön a – valószínűleg a lüdektől átvett – *tirannus* szó kezdetben semleges tartalmú volt, nélkülözte a negatív erkölcsi felhangot. A *tirannus* vagy zsarnok egyszerűen azt jelentette, hogy szemben a királlyal (a monarchikus hatalommal), aki legitim módon uralkodott, a *tirannus* nem legitim, azaz nem alkotmányos módon kaparintotta meg a hatalmat. Ettől függetlenül a *tirannus* akár jól is kormányozhatta a politikai közösséget feltéve, hogy rátermett irányítónak bizonyult és ezt el is ismerték a közösség tagjai. A kormányzati formák hagyományos és modern megközelítése között ugyanis az az alapvető különbség, hogy a klasszikus szerzők – Xenophón, Platón, Arisztotelész – szerint egy kormányzati forma megítélését nem az dönti el, hogy egy valaki, néhányan, vagy sokan gyakorolják-e a hatalmat, hanem az, hogy milyen jelleműek a hatalom birtoklói. A kormányzás akkor lesz jó, ha az

Görög klasszikusok: jó kormányzás = erkölcsileg kiválók uralma

[69] Horváth István Károly fordítása.
[70] Perzsa uralom alá került.

uralmon lévők erkölcsileg kiválóak. A modern kormányzati formák megítélésekor viszont intézmények működését, egymáshoz való kapcsolatukat, a döntési jogköröket, a hatalommegosztás technikáit szoktuk vizsgálni.

A zsarnokság a szegények pártján

A Kr.e. VII-VI. század görög zsarnokságai átmeneti kormányzati formák voltak, funkciójuk szerint az arisztokratikus rendet gyengítették, gyorsították a gazdasági változásokat és előkészítették a polgárok szélesebb rétegeinek bevonását a politikai életbe, azaz megteremtették a demokrácia feltételeit. Ezt támasztja alá Arisztotelész véleménye a zsarnokságról, miszerint a zsarnok a sokaság, a szegények pártját fogta a kevesek, a gazdagok uralmával szemben. Ebből még nem következik, hogy a zsarnok demokrácia bevezetésére törekedett volna, csak annyi, hogy tevékenységével (például a földek újraosztásával) bomlasztotta a tradicionális társadalmat.

A demokrácia korabeli fogalmának összetettsége

Nemcsak a modern, de már az antik demokrácia is a tradicionális politikai, gazdasági, társadalmi viszonyok felbomlása révén alakulhatott ki. Ismereteink szerint a demokrácia szó nem is létezett a Kr.e. V. század előtt. Szó szerinti fordításban azt jelenti, hogy "néphatalom", azonban kezdettől fogva sokféle jelentést kapcsoltak e fogalomhoz, aminek egyik oka, hogy már a *démosz* (nép) szó is több mindent jelentett. Giovanni Sartori erről ezt írja: "A démosz kifejezést azonban már a Kr.e. V. században többféleképpen értelmezték. A démosz szót […] a következő kifejezésekhez kapcsolták: 1. plethosz, vagyis a plenum, ami a polgárok összessége; 2. hoi polloi, ami sokaságot; 3. hoi pleionész, ami többséget; 4. okhlosz, ami pedig csőcseléket jelent. A fogalom még bonyolultabb lesz, mikor a görög démosz szót a latin populusszal fordítják le, mivel a populus a rómaiaknál, de még inkább a középkori értelmezésekben jogi fogalmat, organikus entitást is jelöl."

A demokrácia kulcsfogalmai: részvétel...

Hogy mikor kik tartoztak a nép fogalmába és kikből állt a többség, azt csak történetileg lehet tanulmányozni. Az viszont leszűrhető a fenti felsorolásból, hogy a néphatalom valamiképpen a sokasággal, a polgárok összessége által hozott többségi döntésekkel függ össze. Demokráciáról akkor beszélhetünk, ha a polgárok többsége részt vesz a politikai döntések meghozatalában. A demokrácia kulcsfogalma tehát a részvétel. Hogy ez a részvétel közvetlenül történik-e (mint például az antik népgyűlések keretében) vagy modern népszavazásokon (referendum), vagy esetleg képviseleti rendszerben (mint a modern demokráciákban), az a lényeget tekintve mellékes.

...választás és

A részvétel legfőbb célja a választás: többnyire a vezetők

meghatározott időre való megválasztásáról szoktak dönteni, de adott esetben valamilyen konkrét politikai döntésre is irányulhat a választás aktusa. Moses I. Finley az ókori görög választás lényegét így jellemezte: "Csaknem minden tisztviselőt sorshúzással választották – a görögök szemében ez volt a demokrácia fémjele […] –, és egyetlen, nem megújítható évre korlátozták hivatali idejüket." A részvétel és a többségi döntés viszont akkor hozható meg, ha a szükséges és megfelelő információk eljutnak a politikai közösség tagjaihoz. Ezért a tájékoztatás, a nyíltság, a közügyekbe való betekintés lehetősége szintén szerves része a demokratikus berendezkedésnek. Ily módon minden demokráciának három alapvető feltétele van: a politikai részvétel, a választás lehetősége és a tájékoztatás, vagy – mai kifejezéssel – a kommunikáció.

kommunikáció

A demokrácia azonban – akárcsak a többi kormányzati forma – nem csupán a kormányzás személyi és intézményi feltételeit szabályozza, hanem egy bizonyos életfelfogást és életmódot tükröz, bizonyos erényeket hirdet (mai szóhasználattal "értékeket" propagál). A demokratikus állam erénykészletét Platón a középkor végéig érvényes módon jellemezte az "Állam" című munkájában, ahol Szókratész szavaiból kiderül, hogy "itt a polgárok mind szabadok, s az állam csak úgy duzzad a szabadságtól és a szabad beszédtől, s mindenkinek megvan a joga arra, hogy azt tegye, amit akar" (557b); majd "mindenféle virágokkal telehímzett tarka ruhá"-hoz hasonlítja, mert a demokrácia "mindenféle életformával tarkított állam" (557c), ugyanakkor "kimagasló tulajdonságok nincsenek benne", mert nem törődik a neveléssel, sőt "fönnhéjázva tipor rá a demokrácia mindezekre az elvekre" (558b). Platón azon a véleményen volt – és ebben más antik szerzők is követték –, hogy a demokrácia a csőcselék uralma, azoké, akik a szabadságot megfelelő erények (például mértékletesség) hiányában, a szélsőségességig fokozzák, s így a szabadságból szabadosság lesz.

Platón: demokrácia = a csőcselék uralma, szabadosságba csapó szabadság

Arisztotelész árnyaltabban vagy gyakorlatiasabban szemlélte a kormányzati formákat, beleértve a demokráciát is. Szerinte sokféle demokratikus kormányzás lehetséges attól függően, hogy milyen elvet tartanak a legfőbb szervező erőnek: ha a teljes egyenlőséget, akkor nincs különbség vagyonos és vagyontalan között; van olyan demokrácia is, amelyben a vezető tisztségek cenzushoz vannak kötve, vagyis nincs teljes egyenlőség; aztán van olyan is, amelyben valójában nem a nép vagy "mindenki", hanem a törvény uralkodik – ez utóbbit nevezi Arisztotelész "alkotmányos kormányzásnak".

Arisztotelész: sokféle demokratikus kormányzás...

Szerinte a törvénynek és nem a népnek kell uralkodnia. A

...nem létező

népuralom

népuralom ugyanis nem létezik: vannak népvezérek, akik manipulálják a tömeget, azaz ők irányítják a nép véleményét, ezért "a népszavazás sohasem lehet általános érvényű". Arisztotelész máig érvényes módon megfogalmazta a demokratikus uralom legfőbb gyengéjét, vagyis a vezetők és a vezetettek között húzódó, áthidalhatatlannak látszó ellentétet. A néphatalom végső soron csak elfedi, de nem oldja fel ezt az ellentétet, ugyanis a nép változékony és könnyen befolyásolható akaratára nem lehet törvényeket alapítani. Ezért állandó feszültség van a törvény és a népszavazás között. Érdekes párhuzamot von az ily módon felfogott demokrácia és a *tirannus* között: "mindkettő zsarnokoskodik a jobbak felett; a népszavazás itt ugyanaz, mint amott a parancs, a népvezér és a hízelgő udvaronc is megfelel egymásnak. A legnagyobb hatalmuk ezeknek van […]." (Politika, 1292a)

A politeia mint ideális kormányzati forma

Az antik politikai gondolkodás minden kormányzati formát abból az aspektusból vizsgált, hogy vajon a legjobbak gyakorolják-e a hatalmat. Ebből a nézőpontból mind a demokrácia, mind a zsarnokság elmarad a kívánatostól. Arisztotelész szerint a demokrácia ugyan jobb, mint a zsarnokság, de "széthulló és laza szerkezetű". Szerinte a legjobb kormányzati forma a *politeia*, mely magába olvasztja a különböző kormányzati formák jó vonásait. A későbbi korokban ezt nevezik vegyes kormányzatnak, erre törekednek az újkor nagy forradalmárai, ezt nevezik az antik Róma berendezkedése után "köztársaságnak" (*res publica*), pontosabban erre gondolnak, amikor a köztársaságot tűzik ki célul.

Zsarnokság és despotizmus

Az ókori görögök a *tirannus* illetve a *despotés* szót alkalmazták a kizárólagos uralom kifejezésére. A *tirannus* egyeduralkodó az állam (a közhatalom) élén, míg a *despotés* azt a személyt jelölte, aki a háztartásában élő szolgák vagy idegenek (barbárok) fölött uralkodott. Később a rómaiak az egyeduralom jelölésére más fogalmakat használtak. A politikai közösségüket ők egészen a római köztársaság hanyatlásáig, azaz a császárság koráig, a *res publica* fogalmával jelölték. Még Augustus császár idején is úgy tekintettek Rómára, mint *res publicára*, azaz egy olyan politikai közösségre, melyben a szabadság (*libertas*) a polgárok (*civitas*) legfőbb jellemzője és a közügyek megelőzik a magánügyeket. Amikor a római császárok egyeduralma kiteljesedett, hatalmukat a *dominatio* szóval írták le, melyet "abszolút hatalom"-nak fordíthatunk, de a modern fordításokban gyakran a despotizmus szót alkalmazzák. A diktatúrát mint a római köztáraság egyik intézményét tehát meg kell különböztetni a zsarnokság fenti fogalmaitól.

A “diktátor” egy tisztség elnevezése volt, mely kb. Kr.e. 500-ban keletkezett és egészen Kr.u. III. évszázad végéig létezett az ókori Rómában. A diktátort rendkívüli körülmények között az egyik konzul választotta meg legfeljebb hathónapnyi időtartamra. Ilyen rendkívüli helyzetnek számított a háború vagy egy lázadás leverése. A feladathoz mérhető rendkívüli intézkedési hatáskörrel ruházták fel a diktátort, aki tehát legitim vagy alkotmányos módon gyakorolta hatalmát, s ez mindenképpen megkülönbözteti intézményét a zsarnokság más formáitól. Hatalma továbbá időben korlátozott volt szemben a tirannussal, aki ugyan szintén egyszemélyes hatalmat gyakorolt, de – ahogy láttuk – az se nem volt legitim, se nem volt időben korlátozott.

A diktatúra mint ókori római legitim intézmény

A diktátor antik Rómából átvett intézménye egészen a modern korig (felfogásunk szerint legalább az újkor kibontakozásáig) szélsőséges politikai helyzetekben – külső veszély, kiélezett belső konfliktus – alkalmazható eszköz volt. Ezután a fogalom jelentése és az intézmény jellege átalakult, de nem tűnt el. Meghatározott célból különleges jogkörrel felruházott személyeket – akár egyházi, akár világ intézményi környezetben – a mai napig alkalmaznak. Legismertebb nevük a “komisszár”, aki valamilyen utasítás (*commission*) alapján jár el. A XX. században viszont a legkülönfélébb – általánosító – jelentésben használták a diktatúra fogalmát, mint például osztálydiktatúra vagy a bürokrácia diktatúrája.

A fogalom fennmaradása és átalakulása: komisszár, általánosító jelentések

Az egész középkoron át a politikai hatalommal való visszaélés jelölésére felcserélve használták a despotikus és a tirannikus szavakat. A francia *despotique* és *despotisme* szavak, melyek a XVII-XVIII. században terjedtek el, új tartalommal töltötték meg ezt az ókori fogalmat. A XIV. Lajos ellen íródott pamfletekben találjuk a következő kifejezéseket: *monarchie despotique*, *pouvoir despotique*, *gouvernement despotique* (despotikus uralkodó, hatalom, kormányzás). A különböző szerzők azt akarták kifejezni, hogy a király lábbal tiporja a *parlements* (nemesi parlamentek) előjogait, az új gazdaságpolitika – a merkantilizmus – pedig erkölcsi romlásba taszítja a hagyományos nemesi társadalmat, s ezáltal a despotikus hatalom az ázsiai – különösen a török, perzsa és kínai – barbár politikai rendszerekhez hasonlít. Montesquieu már ebben a jelentésében használja és terjeszti el egész Európában a despotizmus fogalmát.

A zsarnokság új tartalmú francia fogalma

A francia forradalom idejére a zsarnokságot jelölő fogalmak átrendeződése mély tartalmi változásokra utal. Történeti értelemben a modern zsarnokság ugyanis abban különbözik minden korábbi zsarnokságtól, hogy elméleti alapon áll és

A modern zsarnokság elméleti alapon áll és forradalmi jellegű

forradalmi jellegű. E két feltétel együttes teljesülése a francia forradalommal kezdődően figyelhető meg. A modern zsarnok valamilyen eszme szolgálatában állónak tekinti önmagát, valamilyen jövőben megvalósítandó célnak rendeli alá politikai vízióját. Napóleon azt mondta, hogy ő nem egy ember, hanem egy esemény, azaz a birodalmi álom megvalósításának puszta eszköze: mintha rajta kívül álló erők mozgatnák. Lenint a kommunizmus, Mussolinit a fasizmus, Hitlert a nemzeti szocializmus politikai eszméje vagy doktrínája vezérelte.

Három formája: kommunizmus (forradalmi diktatúra)...

Ezek a doktrínák azonban valamilyen tudományosnak tekintett elméleten alapultak. A kommunizmus politikai eszméje Marx történelemfilozófiáján nyugodott, miszerint a történelem nem véletlenszerűen, esetlegesen halad, hanem szükségszerű iránya van, melyet az osztályharc határoz meg. A kommunizmus mint politikai cél a történelem titkának megfejtését jelenti, azt, hogy a történelemnek elkerülhetetlenül az osztály nélküli társadalom a végállomása. A kommunistáknak ezért azon kell fáradozniuk, hogy ha kell forradalmi úton – azaz a fennálló politikai, gazdasági és társadalmi rend gyökeres megváltoztatásával – megteremtsék a kommunista társadalmat. A modern diktatúrák eszmei és forradalmi jellege leginkább a kommunista ideológiában figyelhető meg. Ez a politikai mozgalom ugyanis erőteljesen progresszívnek állította be önmagát, s nyíltan hirdette a francia forradalom eszméi – elsősorban is az egyenlőség eszméje – iránti elkötelezettségét. Babeuf (az "egyenlők összeesküvésének" egyik vezetője 1795-ben) és még inkább Buonarotti a "Conspiration pour l'égalité dite de Babeuf" (1828) című könyvében kifejtette, hogy a forradalmat csak a leglelkesebb kiválasztottak képesek sikerre vinni. Szerinte a forradalom kirobbanása után egy olyan átmeneti időszaknak kell következnie, amikor a hatalmat néhány ember kezében kell összpontosítani. A marxi-lenini proletárdiktatúrának itt találjuk az eszmei előképét. Az egyenlőség volt tehát az eszme, a forradalmi diktatúra pedig az eszköze.

...fasizmus (az állam mindenhatósága)...

Mussolini fasiszta eszméje az állam mindenek felettiségének elméletén alapul. Ennek lényege, hogy az egyén semmi, az állam minden. Az állam misztikus egység, több mint részeinek puszta összege. Elsősorban a liberalizmus politikai tanával szembeállítva – sok tekintetben marxi tételeket is felhasználva – fejtette ki Mussolini azt a felfogását, hogy az államnak joga van az élet valamennyi területén beavatkoznia, hogy szembeszálljon az individualizmus közösségi célokat romboló hatásával. Az állam akkor hatékony, ha totális.

...nemzeti

A nemzeti szocializmus elméleti alapja szintén az állam fogalma

körül kristályosodott ki, de ezt kiegészítették az emberek közötti faji meghatározottságból fakadó megmásíthatatlan különbségek tanával. A fajok biológiai osztályozása eredetileg a természettudomány egyik vívmánya volt a XVIII. században, ám amikor az emberek közötti biológiai – bőrszín, termet stb. – különbségeket erkölcsi tartalommal kapcsolták össze, megszületett a politikai fajelmélet. Ennek lényege, hogy tagadja az emberi nem faji egységét, alacsonyabb illetve magasabb emberi fajokat különböztet meg azon az alapon, hogy a faji hovatartozás egyben erkölcsi minőséget is jelent. A nácik tudományként – frenológia – kezelték az emberek koponyanagyságából levont következtetéseiket az egyes ember faji hovatartozását illetően. Ahogy az egyes embert, a különböző népeket is faji alapon osztályozták, de ezt már politikai alapon gyakorolták. Ennek megfelelően az árja fajhoz tartozó népeket uralkodásra termettnek, míg más– például szláv – népeket szolganépeknek tekintettek. Az elmélethez hozzárendelt politikai eszközök pedig világosság tették, hogy eszméiket a nemzeti szocialisták radikális eszközökkel kívánják megvalósítani.

szocializmus (politikai fajelmélet)

A zsarnokság e három markáns formájában közös vonás tehát, hogy elméleti előfeltevéseken alapultak, forradalmi eszközöket alkalmaztak, döntő szerepet juttattak az államnak (innen van a totalitárius jelző), illetve – ez is új vonás – a propaganda eszközeivel igyekeztek a lakosságot átitatni e tanok (ideológiák) állítólagos igazságaival[71] és nyílt állásfoglalásra, illetve politikai cselekvésre bírni őket. A modern zsarnokságok vagy diktatúrák közös vonásai ezért úgy összegezhetőek, hogy sajátos elméleti megalapozással, politikai intézményrendszerrel (totális állammal) rendelkeznek, azaz egypártrendszerűek, vezérelvűek, közigazgatásuk szigorúan centralizált, monopolizálják az erőszak feletti uralmat, végül a propaganda eszközét használják legitimitásuk igazolásául.

Modern diktatúrák: propaganda, mobilizálás, totális állam...

A zsarnokság kifejezésére szolgáló politikai fogalmaink tehát bőségesek. Jelenleg a diktatúra és a totális hatalom használata a legjellemzőbb. Hangsúlyozni kell, hogy a diktatúra ma nagyon gyakran forradalmi (progresszív) jelentéssel bír, azaz valamilyen haladónak tekintett eszme (pl. teljes egyenlőség) megvalósításának érdekében alkalmazzák, vagy a társadalmi-gazdasági anarchiát akarják általa megelőzni (katonai diktatúrák), vagy a nemzeti függetlenséget kívánják megvédelmezni, vagy egy-egy család vagy klán hatalmát akarják fenntartani.

...gyakran progresszív jelentéstartammal

[71] Ezt nevezzük indoktrinációnak.

A demokrácia fogalmának középkori jelentése

Mint korábban említettük, a demokrácia fogalma az ókortól egészen az újkorig lényegében változatlan jelentéssel és tartalommal bírt: Arisztotelész nyomán demokráciának a sok ember (nép) általi rossz kormányzást nevezték. Azért volt rossz, mert a csőcselék, azaz a legszegényebbek uralma volt, s mint ilyen szemben állt a politikai erények gyakorlásával. Emiatt a demokrácia negatív fogalom volt egészen a XIII. századig, amikor is William of Moerbeke latinra fordította Arisztotelész Politikáját, és ennek nyomán némiképp új jelentést vett fel a demokrácia szó: olyan kormányzatot jelölt, amely a szegények javát szolgálta szembeállítva a közérdekkel. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy egy csapásra pozitív fogalommá alakult volna át, de széles körben elterjedt az európai politikai irodalomban. Aquinói Szent Tamás, a középkori filozófia és keresztény gondolkodás legnagyobb tekintélye, 1270 tájékán úgy beszélt a demokráciáról, mint amelyben a szegények nagyobb számuknál fogva elnyomják a gazdagabbakat, és így az egész lakosság zsarnoki uralmat gyakorol. Az a gondolat azonban, hogy mivel a törvény mindenkire vonatkozik, helyénvaló, ha annak megalkotásához mindenki hozzájárul, 1324-ben leírt formában is megjelent. Páduai Marsilius a "Defensor pacis" című jelentős munkájában arról értekezett, hogy a legjobb törvény a sokaság meghallgatása révén alkotható meg.

Angol forradalom: az első pozitív tartalmú megfogalmazás

Noha máig vita folyik arról, hogy az angol forradalom idején fellépő levellerek demokraták voltak-e, az kétségtelen, hogy több politikai érvük és céljuk demokratikusnak tekinthető. Legfőbb politikai követelésük az egyenlőség volt. Nemzeti méretekben működő politikai képviseleti rendszerben gondolkodtak, írott alkotmányt akartak megfogalmazni és világi jellegű programot alkottak. Mozgalmuk ugyan rövid életű volt (nagyjából 1645-től 1649-ig tartott), de az angol forradalom későbbi szakaszában megjelent a demokrácia első pozitív tartalmú megfogalmazása. James Harrington fogalomhasználatában (1656-ban) a demokrácia a jó népi kormányzást jelölte, melyet a szerző szembeállított a korrupt demokrácia anarchiájával. Néhány évvel később William Petty az egyik magánjellegű iratában a demokráciát a legjobb kormányzati formának nevezte, vagyis elmondhatjuk, hogy a demokrácia fogalma az angol forradalom nyomán alakult át pozitív tartalmú politikai fogalommá – persze kezdetben csak elméleti munkákban, hiszen a levellerek még a világért se használták volna a fogalmat annak negatív tartalma miatt.

Francia forradalom: negatív kicsengés

Hogy milyen nehezen változott meg a demokrácia jelentéstartalma, arra példa két további fontos történelmi

esemény, az amerikai függetlenségi háború és a francia forradalom. Ha az amerikaiak egyáltalán használták ezt a szót, akkor azt technikai értelemben tették, s a népi kormányzás jelölésére alkalmazták. A francia forradalom idején a demokrácia fogalmát a jakobinus diktatúrával azonosították, ezért el is tűnt annak bukásával. A negatív kicsengés tehát megmaradt, ráadásul rárakódott még egy nem kívánatos jelentésréteg, miszerint a demokraták radikálisan beavatkoznak a javak elosztásába, beleértve a vagyonokat is. A demokrata ily módon az a személy, aki számára a magántulajdon nem szent.

Rousseau: népszuverenitás fennsőbbsége

Minden történelmi tapasztalat ellenére Rousseau-nak a "Társadalmi szerződésről" című művében kifejtett álláspontja a népszuverenitásról és a népi kormányzás fensőbbségéről a XIX. században óriási intellektuális hatást gyakorolt. Innentől kezdve a népi kormányzás morális megalapozást nyert, amit nem lehetett többé figyelmen kívül hagyni.

Tocqueville félelme: a többség zsarnoksága

Európából nézve az új amerikai állam valami egészen újszerűt hordozott: bevezették a képviseleti elvet, a hatalmi ágakat a fékek és ellensúlyok rendszerével kapcsolták össze, az egyének írott alkotmányban rögzített szabadságjogokkal rendelkeztek és az új politikai rendszer új társadalmi mentalitást hozott létre, vagyis egészen a mindennapi érintkezés szintjéig megváltoztatta az emberek életét. Erről szól Tocqueville nevezetes "A demokrácia Amerikában" című munkája, melyet a XIX. század első felének a végén jelentetett meg. Tocqueville egyik aggálya az volt, hogy az ilyen népi kormányzás a többség zsarnoksága lesz a kisebbségek felett, azaz a demokráciával szembeni antik szerzők fenntartásai továbbra is érvényesek maradtak.

Garancia: a képviseleti elv és jogok kiterjesztése

A választójog kiterjesztése és a tömegtársadalmak kialakulása azonban egyre inkább a demokratikus alapelvek és intézmények erősödését hozta magával. Egyre kevésbé folyt arról a vita, hogy a demokrácia jó-e vagy sem; inkább az lett a kérdés, hogy miként lehet kiküszöbölni az előbb említett nehézséget. Többek között J. S. Mill is azon gondolkozott, hogyan lehetne a kisebbségek akaratát és érdekét érvényesíteni a többség túlnyomó erejével szemben. A képviseleti elv és a jogok kiterjesztése mutatkozott járható útnak, így a demokráciáról folyó diskurzus fokozatosan a szabadság természetéről és védelméről zajló vitává alakult át, miközben a demokratikus intézményrendszer változatainak és elemeinek (például választási rendszerek) kiépítése került előtérbe.

A demokrácia mint viszonyítási pont

James Bryce jelentette meg a demokratikus rendszerek első összehasonlító (komparatív) elemzését 1921-ben. Bryce számára a demokrácia alapelvei és intézményi minimuma

magától értetődő volt, s ezek alapján több országot is bevett elemzésébe (Anglia, Egyesült Államok, Franciaország, Ausztrália stb.). Ezzel egyidejűleg a demokrácia a modern politikatudomány legfőbb témájává és viszonyítási pontjává vált.

A zsarnokság elméleti megközelítései

Az antik szerzők hatása

A zsarnokság és a demokrácia történeti és analitikus megközelítése után jelentős gondolkodók és elméletalkotók művein keresztül igyekszünk bemutatni, hogy mit értettek különböző szerzők zsarnokságon, és hogyan értelmezték a politikai hatalom önkényes gyakorlását. Az ókori szerzők közül Platón, Arisztotelész és Tacitus műveit tekinthetjük témánk szempontjából eligazítónak. Mindhárman szisztematikusan végiggondolták a különböző kormányzati formák, köztük a zsarnokság és a demokrácia, előnyeit és hátrányait. A műveikben kifejtettek egészen a középkor végéig, Niccoló Machiavelli fellépéséig általánosan érvényben voltak, meglátásaik és megközelítési módjuk megkérdőjelezetlen volt. Hatásuk később sem szűnt meg, időről-időre újkori szerzők felelevenítették a gondolataikat, függően a felmerülő politikai kérdésektől és történelmi helyzetektől.

Platón: zsarnokság = erőszakos uralom...

Platón számára minden emberi probléma végső soron a lélek betegségére vezethető vissza. A zsarnokságot az őrültséghez hasonlította, ami természetesen csak korlátozottan igaz, hiszen nem minden zsarnok volt őrült. Fontos vonásnak tartotta továbbá, hogy a zsarnokságban erőszakos uralom valósul meg, s gyakori mind a külső, mind a belső háború. Mindezek ellenére a zsarnokság tartósan fennmaradhat, mivel a zsarnokság sikeres lehet azáltal, hogy alantas vagy romlott emberi szükségleteket elégít ki: a zsarnok olyan, mint a szakács, aki ízletes, ám egészségtelen étellel táplálja a testet. A zsarnokság azért rossz kormányzati forma, mert nem tesz különbséget a tényleges és a képzelt emberi szükségletek között.

...valamint mértékletesség és barátság hiánya

Az államférfinak az a feladata, hogy a közösség tényleges szükségleteit szolgálva korlátozza a vágyakat, mert az igazságosság mellett a mértékletesség a legfőbb erény. A zsarnokságban ugyanakkor mindenki a saját vágyait kergeti; a zsarnok legfőbbképpen, hiszen számára nincs semmilyen külső korlát. Szintén Platón vette észre, hogy a zsarnokság nem csak megosztja az embereket, de el is szigeteli őket egymástól. Az erényes politikai élet alapja – a barátság – megszűnik; a valódi

gondolatokat és érzelmeket el kell titkolni mások előtt.[72]

Arisztotelész: zsarnokság = természetellenes, szűkre szabott közélet, depolitizált polgárok

Arisztotelész két művében (Politika, Az athéni alkotmány) foglalkozott a zsarnoksággal, de ezekben sem sokat. Platón azon gondolatát vitte tovább, miszerint az emberi szükségletek és a politikai rend között szoros összefüggés van. Az a rend lesz a legjobb, amelyik az emberek lelki és testi szükségleteit a mértékletesség figyelembe vételével elégíti ki. A zsarnokság éppen azért bomlik fel gyorsabban, mint más kormányzati formák, mert nem a természetes emberi igényeket elégíti ki. Fontos felismerése volt Arisztotelésznek, hogy a zsarnokság igyekszik fölszámolni a magán- és a közélet közötti különbséget. A zsarnok a szabad polgárok tevékenységét a háztartás, azaz a gazdasági élet területére akarja korlátozni. Nem a gazdagság, a vagyonosodás, a szabad idő könnyed eltöltése zavarja leginkább a zsarnokot, hanem ha a polgárok bele akarnak szólni a közügyek intézésébe. Későbbi korok politikai gondolkodói éppen ezt szokták kiemelni Arisztotelésszel kapcsolatban: a zsarnokság egyik legfőbb jellemzője, hogy a közélet határait a lehető legszűkebbre igyekszik vonni, a polgárokat pedig depolitizálja.

Tacitus: a zsarnokság = a politikai élet ellenőrzése, hazug, képmutató rendszer

Az ókor egyik legfontosabb történetírója a római köztársaság hanyatlásának megfigyelése alapján írta le a zsarnokság természetét. Tacitus hatása különösen nagy volt az amerikai alapító atyákra, a francia felvilágosodás szerzőire, elsősorban Montesquieu-re és Rousseau-ra. Tacitus felismerése volt, hogy a római állam erkölcsileg kiürült: a közös jó köztársaságot megalapozó gondolatának helyét a római állam adminisztratív gépezetének meggyőződés nélküli működése vette át. Megfigyelése szerint a zsarnokság azon áll vagy bukik, hogy a zsarnoknak sikerül-e a politikai életet teljesen az ellenőrzése alá vonnia. Ehhez több eszköz áll rendelkezésére: 1. A polgárokat a magánélet szférájába kényszerítik, azaz a politikai élet fórumai megszűnnek, a közösségi élet minimálisra korlátozódik: a népgyűléseket többé nem hívják össze, a Szenátus működése formálissá válik; 2. Besúgók (*delatores*) alkalmazása révén a zsarnok még a magánéletet is ellenőrzés alá vehette, behatolhatott a hálószobákba, ily módon mindenkit félelemben tarthatott, a barátságok és minden természetes emberi kapcsolat veszély forrásává válhatott az egyén számára; 3. Ugyanakkor a luxus és a kicsapongás hajszolása legitim volt, ami azonban hozzájárult a közerkölcsök romlásához; 4. Új felismerés, hogy a zsarnokság a kommunikáció legfőbb eszközét, a nyelvet is torzítja: ha nem ajánlatos azt mondani, amit valaki gondol, akkor

[72] Vö. Platón "Az állam", "Az államférfi" és "Gorgiász" című művei.

a nyelv inkább a gondolatok elrejtését, mint a tényleges nézetek kifejtését szolgálja. A valóság megismerésének eszköze, a nyelv, önmaga ellentétévé vált: a nyelv elfedi, semmint felfedi a valóságot; 5. Ebből ered, hogy a zsarnokságban mindenki szerepet játszik, álarcot vesz fel, képmutatóvá válik. A tettetés és színlelés a zsarnoki rendszerek politikai kultúrája.[73]

Az ókori és a modern szabadság-felfogás különbsége

Hangsúlyozni kell, hogy az ókori szerzők szemében a zsarnokságnak mint rossz politikai berendezkedésnek az ellentéte, avagy gyógyszere, nem a demokrácia volt. Szemükben a demokrácia a szegények uralma volt, akik azonban helyzetüknél fogva nem alkalmasak a morális erények politikai gyakorlására. A demokrácia a szabadság túlzásba vitele, azaz erkölcsi szabadosság jellemző rá; a legkiválóbb emberek ilyen körülmények között nem érvényesülhetnek. Döntő különbség van az ókori és a modern szabadság-felfogás között: míg a modernek számára a demokrácia a szabadság garanciája, addig az ókoriak szerint mind az egyén, mind a politikai közösség számára az erényes élet gyakorlása biztosíthatja a szabadságot. Az ókori szerzők szerint többféle jó politikai kormányzat lehetséges, mert egyik államforma sem eleve jó vagy rossz, hanem minden attól függ, hogy a legkiválóbbak kormányoznak-e és a polgárok szabadságának vannak-e erkölcsi alapjai. A szabadság ugyanis önmagában – azaz igazságosság, mértékletesség, bátorság, okosság nélkül– legfeljebb szabadosság lehet, amikor mindenki azt csinál, amit akar. A zsarnokságnál ugyan jobb a demokrácia, de semmiképpen sem az elgondolható legjobb államforma. A modern szerzőkre várt annak a fordulatnak a megtétele, miáltal a demokrácia azonossá vált a szabadsággal és a diktatúra ellentétét fejezi ki.

Az emberek világképének naturalizálódása, materializálódása...

A zsarnokság és demokrácia modern fogalma fokozatosan alakult ki, s a klasszikus politikai gondolkodással való szakítás, a tényleges fordulat az egyén és a hatalom természetének politikai megítélésében bekövetkezett változással hozható összefüggésbe. Az egyénhez elidegeníthetetlen jogokat rendeltek hozzá, a hatalom eredetét és lényegét pedig a nép akaratára vezették vissza. Ahhoz, hogy a népszuverenitás eszméje felválthassa az isten kegyelméből való uralom középkori eszméjét, meg kellett változtatni a politika célját: a modern politikai gondolkodás – így a modern demokrácia és zsarnokság eszméje – akkor kezdődött, amikor a politikát elszakították korábbi metafizikai-vallásos hátterétől, azaz az emberek világképe naturalizálódott vagy materializálódott.

[73] Nem véletlen, hogy a modern zsarnokságot elemző szerzők (pl. Max Weber, Hannah Arendt) nagyon sokat merítettek Tacitus műveiből, különösen az "Évkönyvek"-ből és a "Beszélgetés a szónokokról" című̋ből.

A politikára is úgy tekintettek, mint bármilyen más evilági jelenségre: mindennek oka van, a politika ugyanolyan mechanikusan formálható, mint két test fizikai ütközése: minden értelmezhető és befolyásolható ok-okozati összefüggések feltárása révén. Az első gondolkodó, aki a politikát ebben az ok-okozati relációban értelmezte, Niccoló Machiavelli volt.

...és a politika „elvilágiasodása”

Machiavelli azért tekinthető az első modern politikai gondolkodónak, mert tudatosan szakított a klasszikus – ókori és középkori – politikai gondolkodókat vezérlő kérdésekkel (“Melyik a legjobb politikai rend?”; “Ki a legjobb államférfi?”). Machiavelli határozottan szembehelyezkedett Platónnal, aki szerint létezik az önmagában vett jó. Machiavelli ezt tagadta, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy még a jó szándéknak is gyakran rossz következményei vannak, vagyis a jó és a rossz viszonylagos fogalmak. Hasonlóképpen gondolkozott az államformákról is. Szerinte a *tirranide* (zsarnokság) megítélését a hatékonyság szempontjára kell alapozni, mert a politikában a sikeresség a mérce és nem az erkölcsi erények. Sikeres pedig csak az lehet, aki ismeri az emberi természet árnyoldalait, főként a becsvágyból származó politikai tetteket, illetve képes a véletlen szerepét minél kisebbre szabni.

Machiavelli: a véletlen megzabolázása...

Hogy mondanivalóját kifejezze, új politikai nyelvezetet vezetett be. Aki szeretné megérteni tanítását, annak tanulmányoznia kell a következő, általa bevezetett fogalmakat: *virtú*, *fortuna*, *necessitá*, *libertá*, *ambizione*, *gloria* és *tirranide*. Valamennyi a sikeres vagy hatékony politikai cselekvéssel (politikai okossággal) függ össze: aki meg akarja szerezni (*ambizione*) a hatalmat, annak le kell győznie a sorsot (*fortuna*) a virtus erejével (*virtú*), vagyis a politikai hatalom okos számítással megszerezhető és meg is tartható.

...a hatalom megtartásának kulcsa

Machiavellit különösebben nem érdekelték az államformák. Felfogása szerint minden állam vagy köztársaság, vagy fejedelemség (egyeduralom). A fejedelemségnek több fajtája van, nem is mindegyik zsarnoki, de előbb vagy utóbb szükségszerűen azzá válik, ezért a zsarnok és a fejedelem rokon értelmű szavak nála. Arisztotelészhez hasonlóan definiálva, az egyén érdekét a közérdek fölé helyező egyeduralmat tekintette zsarnokságnak (*tirranide*).

Zsarnokság = az egyén érdekét a közérdek fölé helyező egyeduralom

A fejedelem eszköztárában az okosan, kiszámítottan használt erőszak a legfontosabb. Kényszerítés nélkül ugyanis egyetlen célt sem lehet a politikában elérni. Számtalan példával szolgál Róma története[74] és erről szól legismertebb műve, „A fejedelem”

A fejedelem eszköztára: okos erőszak, megtévesztés,

[74] Lásd „Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről”.

is. Az erőszak mellett a megtévesztés és hazugság a legfontosabb eszköz. Ezekre azért van szükség, mert a politikában nagyon sok centrifugális erő van, melyek mögött az emberek vagy nép szükségletei (*necessitá*) húzódnak meg. A fejedelemre ezért állandó veszély leselkedik, így mindent meg kell tennie, hogy az embereket távol tartsa a politikától.

hazugság

Machiavelli tehát az erőszak alkalmazásának körülményeit és lehetőségeit, illetve a hiszékeny emberek megtévesztéssel történő fékentartását tárgyalta. Elsőként ő tett különbséget statikus és mozgósító fejedelemségek között, előrevetítve ezzel a forradalmi diktatúrák lehetőségét. Paradox módon miközben a zsarnokság jellegzetes eszközeit elemezte, nagy figyelmet szentelt a nép politikai szerepének, illetve a népi megmozdulások és igények kialakulásának. Így elmondható, hogy Machiavelli nem csak a zsarnokság természetét, de a nép politizáló természetét is jobban ismerte, mint klasszikus elődei.

Statikus és mozgósító fejedelemségek

Johannes Althusius munkája, a sokáig feledésbe merült Politica az egyik legfontosabb összekötő kapocs a klasszikus és a modern államfelfogás között. Noha már Bodin is nagy figyelmet szentelt a szuverenitás (*ius maiestatis*) eszméjének, melyet az állampolgárok feletti, törvény által nem korlátozott legfőbb hatalomnak nevezett, Althusius tette egyértelművé, hogy a szuverenitás végső forrása a nép. Felfogása szerint többféle közösség létezik – a család, a collegium vagy korporáció, a helyi közösség, a tartomány és az állam –, de valamennyi közös vonása, hogy szerződésen alapul. Minden közösség valamilyen célból szerveződik, a benne résztvevők (*symbiotes*) közösen részesednek (*jus symbioticum*) a közös jóból. Így az állam sem egyéb, mint a néptől származó szuverén hatalom, ami azt is jelenti, hogy az állam az emberek akaratától és beleegyezésétől függ. Az állam alapja tehát egy szerződés, ami világosan jelzi, hogy a politika korábbi metafizikai alapjai meginogtak.

Althusius: az állam = néptől származó szuverén hatalom …

Althusius a zsarnokság tárgyalásának is külön fejezetet (XXXVIII.) szentelt. Meghatározása szerint “a zsarnokság az igazságos és becsületes igazgatás ellentéte”, a zsarnok pedig olyan személy, aki megszegi “mind a szót, mind az esküt” (XXXVIII/§1). A zsarnok megsemmisíti az állam legfontosabb javait: a békét, az erényt, a rendet, a törvényt és a nemességet. Többféle zsarnokság létezik, ezért a velük szembeni fellépés sem egységes. A lázadás a zsarnok megváltoztatásától a zsarnok megöléséig terjed. Althusius leszögezte, hogy a zsarnoki hatalom “abszolút hatalom”, vagyis a szerződésen alapuló közösségeknek semmilyen hatalom sem marad. Kétségtelen, hogy Althusius – még ha nem is nevezte annak – a modern demokratikus hatalom

…a zsarnokság = a törvényes és egyezményes rend ellentéte

egyik korai teoretikusa, aki számára a zsarnokság a törvényes és egyezményes rend ellentéte.

Montesquieu: a központosított hatalom bírálata...

Montesquieu-t, „A törvények szelleméről” című mű szerzőjét most csak az egyik fontos gondolata miatt idézzük meg. Mint említettük ő volt az, aki a zsarnokságról szóló irodalomba bevezette a despotizmus szót. Azért tette ezt, mert másokhoz hasonlóan azt szerette volna hangsúlyozni, hogy XIV. és XV. Lajos francia királyok nem egyszerűen – más zsarnokokhoz hasonlóan – a saját érdekükben éltek vissza hatalmukkal, hanem az egész francia társadalmat át akarták alakítani, hogy a korabeli oszmán török birodalomhoz hasonlatossá tegyék. Ebből következik, hogy Montesquieu bírálta a kormányzati hatalom központosítását, s az volt a meglátása, hogy az egyén és az állam közé egy köztes vagy közvetítő közeget kell beiktatni. Elképzelése kissé emlékeztet a mai civil társadalom eszméjéhez, noha azzal nem azonos.

...és az egyént védő közvetítő társulások szükségessége

Felfogása szerint a közvetítő társulásoknak az egyén védelmét kell szolgálniuk, segítséget kell nyújtaniuk az állammal szemben. Ilyen társulások az osztályok, a céhek, a független helyhatóságok, az igazságszolgáltatás intézményei, a legkülönfélébb emberi szövetkezések. Vagyis Montesquieu hatalommegosztási koncepciója nem állt meg a három hatalmi ág elválasztásának elméleténél[75], hanem további garanciákat is szükségesnek látott a zsarnokság vagy despotizmus ellenében. Szerinte az egyén önmagában túl gyenge ahhoz, hogy a hatalommal szembe tudjon szállni, ezért szükség van az állam és az egyén közötti közvetítő csatornák kiépítésére.

Tocqueville: a modern világ kedvező a modern zsarnokság kialakulásához...

A zsarnokság feltételeit – például az egyének egymástól való elszigetelését – sokféle módon el lehet érni, illetve többféle módon előállhatnak a zsarnokság számára kedvező körülmények. A modern zsarnokság lehetőségét a modern gazdasági-társadalmi berendezkedés teremtette meg. Tocqueville vette észre, hogy az új kereskedelmi szellemű, iparosodó és városias társadalmakban a szerzési vágy lett az emberek legfőbb hajtóereje. Ennek következtében nem egyszerűen a hagyományos közösségek bomlottak fel, de az emberek el is távolodtak egymástól, a közösségi élet – a politika – tere pedig folyamatosan szűkült. Ilyen körülmények között a zsarnokság számára kedvező feltételek alakulhatnak ki.

...és a gondolatok, érzelmek leigázásához

Tocqueville azt is észre vette, hogy a modern demokratikus társadalomban “a test szabad, de a lélek le van igázva”, azaz látszólag mindenki szabad, mégis az új hírközlési eszközök –

[75] Lásd az Anglia alkotmányáról szóló nevezetes fejezetet: XI. könyv, VI. fejezet.

elsősorban a tömegsajtó – megjelenésével (a XIX. század közepén járunk) "ugyanazt a gondolatot egyszerre ezer ember fejébe lehet belecsöpögtetni". Lehetségessé vált a többség zsarnoksága, amikor bár az egyén formálisan szabad, de gondolkodásán keresztül fogva lehet tartani bárkit. Ebből következik Tocqueville egy további felismerése, miszerint a modern zsarnokságban nincs szükség azonosítható vagy látható zsarnokra ahhoz, hogy az emberek gondolatait és érzelmeit uralni lehessen. Ezért ő is fontosnak tartotta az állam és az egyének közötti "ütköző zóna" kialakítását, vagyis olyan civil kezdeményezésű szervezetek és társulások fenntartását – beleértve a vallásiakat is –, amelyek képesek az állam központi hatalmának ellenállni.

Marx: az osztályuralmat csak a munkásosztály diktatúrája szüntethati meg

Tocqueville hasonló észrevételeket tett Marx is, fontos azonban kiemelni, hogy míg Tocqueville az amerikai demokráciában felismerte az európai politikai hagyományok továbbfolytatódását, addig Marx egyáltalán nem bízott a hagyományos politikai bölcsesség felismeréseiben és intézményeiben, és ezért forradalmi tant dolgozott ki. A modern ipari társadalmakban a munkahelyeken az emberek meglehetősen kiszolgáltatottá váltak (hosszú munkaidő, rossz munkakörülmények stb.), amit a politika nehezen vagy egyáltalán nem tudott ellensúlyozni, hiszen nagyon gyakran a nagy ipari cégek – anyagi erejüknél fogva – képesek voltak a politikát erősen befolyásolni. Marx ugyanebből indult ki, amikor a kapitalista vállalkozó és a munkás viszonyát elemezte. Szerinte a tőkés és a munkás ellentéte antagonisztikus, mert az osztályok közötti konfliktus a történelem törvényszerűsége, így az osztályuralmat csak egy másik, az ellentétes vagy alávetett osztály – jelen esetben a munkásosztály – diktatúrájával lehet egyszer és mindenkorra megszüntetni. A marxista megoldás ezért radikális.

Globalizáció: multinacionális cégek politikai ellenőrzés nélkül

Végső soron ugyanez a probléma, a kapitalizmus problémája merül fel a mai ún. globalizálódó világban is, ahol a multinacionális cégek képesek kibújni a politikai ellenőrzés alól. Másként fogalmazva: a kapitalizmus mára kiépítette világméretű intézményrendszerét, mely biztosítja a tőke és a profit szabad mozgását, míg a nemzetközi politika intézményrendszere egyelőre hiányos és esetlegesen működik. A tőke régen átlépte a nemzetállami határokat, míg a politika intézményei és működési mechanizmusai lényegében megmaradtak nemzetállami kereteken belül.

Locke: az individuális szabadság eszméje

Azt már az ókori politikai gondolkodók is tudták, hogy a család és a politikai közösség szerkezete között összefüggés van,

csakhogy ők ezt természetesnek tartották: ahogy a háztartás feje az atya, aki egyedül jogosult részt venni a közéletben, a politikát is a férfiak uralják, vagyis patriarchátus jellemzi a politikai életet. A klasszikus zsarnokságot ezért sem tekintették eleve rossznak: ahogy a háztartás vagy a család feje tekintéllyel bír, az egyeduralkodó maga az autoritás. Nem véletlen, hogy a modern liberális államelmélet kialakulásának mérföldköve John Locke „Két értekezés a kormányzatról" című műve lett, melynek első értekezése Sir Robert Filmer „Patriarcha" című munkájával szembeni bírálatot fogalmazott meg. Locke szerint téves Filmer kiindulópontja, miszerint az ember nem születik szabadnak, hiszen a szüleinek van alávetve. A premodern felfogás szerint az ember első természetes közössége a család, melyben az atya uralma abszolút. Ezzel szemben a modern demokrácia az individuális szabadság eszméjén nyugszik, azon a tételen, hogy minden ember szabadnak születik.

Freud: külső és belső zsarnokság összefüggése,...

Sigmund Freud, a pszichoanalízis megteremtője, értékes észrevételeket tett a zsarnokság általános természetére és a családi élet belső viszonyaira vonatkozóan. Ő is úgy látta, hogy a család szerkezete és a politikai struktúrák között összefüggés áll fenn, mi több, a zsarnokságot a patriarchális családszerkezet nemzedékről nemzedékre újratermeli. Freud elméletében új elem, hogy a zsarnokságot nem egyszerűen valami külső kényszerítő erőként láttatja, hanem olyan jelenségként, amely bennünk van, vagyis mi magunk is újratermeljük a zsarnokságot. A külső zsarnokság ugyanis belsővé válik lélektani folyamatok következtében. S ez nem csupán a patriarchális családban szocializálódás következménye, hanem – fejtegeti Freud – az egész emberi civilizációs folyamat jelensége: az emberi civilizációért fizetett ár ugyanis a természetes ösztönök elfojtása, azaz az ember önmaga zsarnoka.[76] A zsarnokság igazi forrása a felettes énben keresendő, mely uralma alatt tartja az ént, s végső soron az ösztönöket.

...csoportidentitás és ellenségeskedés

Freud azt is leírta, hogy az emberek többsége különféle apapótlékot keres, aki vagy ami képes védelmet nyújtani, s csak kevesen olyan erősek lelkileg, hogy képesek kizárólag a saját erejükre támaszkodni. Mivel az emberek felnőtt korukra kiszakadnak családjukból, magányossá és szorongóvá válnak, olyan csoportot keresnek, amely támogatást és védelmet nyújt, s ezért cserébe alávetik magukat a csoport szellemének és döntéseinek. Innen ered a más csoportokkal – legyenek vallásiak, etnikaiak, fajiak – szembeni ellenségeskedés és türelmetlenség is, hiszen "ők" nem "mi" vagyunk.

[76] Lásd a „Rossz közérzet a kultúrában" című tanulmányát.

Itt kell megemlíteni, hogy a patriarchális családra visszavezetett zsarnoki mentalitás elemeinek – önállótlanság, gyerekesség, alázatosság, értelmi tompaság, érzelmi kiszolgáltatottság – kialakulása gyakran szerepel a mai politikai nő-irodalomban. Eszerint a nők feletti zsarnokoskodás erkölcsi alapja a patriarchális család viszonyaiban keresendő. Eddig a modern politikai gondolkodók csak arra tettek erőfeszítést, hogy az egyént felszabadítsák az állam zsarnoki hatalma alól úgy téve, mintha a férfiak és a nők között nem volna semmilyen különbség, pedig van. A nőkről még a klasszikus modern szerződéselméleti gondolkodók is megfeledkeztek, érintetlenül hagyták ugyanis a nők és férfiak viszonylatában a patriarchális hatalmi viszonyt, ezért a két nem közötti társadalmi szerződésre lenne szükség.[77]

Nemek közötti társadalmi szerződés szüksége

Carl Schmitt azon kevés XX. századi politikai gondolkodói közé tartozik, aki a diktatúráról nem általános (zsarnokság), hanem annak konkrét, az ókorig visszanyúló értelmében értekezett. Schmitt megfigyelése szerint a diktatúra antik római intézménye nem tűnt el, csupán új formát öltött. Kiindulópontja szerint – egészen Bodinig megy vissza – az újkorban a komisszár testesíti meg az antik diktátor eszméjét, melyet meg kell különböztetni a szuveréntől. A komisszár-diktatúra alapja egy megbízás (komissió), amit minden körülmények között végre kell hajtani. Bodin különbséget tett kétféle állami cselekvés között: a komisszár-diktatúra, ami megbízáson vagy parancson alapul, és a szuverén között, ami a törvényen alapul. Schmitt végigkíséri a komisszár-diktatúra jelenségét az egész újkoron át, külön kitérve a XVIII. századi francia politikai filozófiára, melyben a Bodinnél még elkülönített komisszár-diktatúra és szuverén-diktatúra lényegében egybeolvad, megteremtve ezzel a francia forradalom diktatórikus tendenciáinak elvi alapját. Elemzésének végén a szerző megemlíti, hogy a proletárdiktatúra a megelőző pár száz év politikai gondolkodásának az egyik következménye.

Carl Schmitt: a komisszár- és szuverén-diktatúra történeti elemzése

A zsarnokság elméleti elemezése természetesen kimeríthetetlen feladat, hiszen csak a XX. századból is további neveket említhetünk, akik munkásságának jelentős része szintén a zsarnokságról szólt: Max Weber a bürokrácia dominanciájáról (*Herrschaft*) értekezett, melynek értelmében az uralom megszüntetése utópikus vállalkozás, és a modern uralom lényege az ügyek igazgatásában keresendő; Hannah Arendt a totalitarizmus válfajait elemezte; Leo Strauss az ókori és a modern zsarnokság különbségét tanulmányozta Alexander Kojève-vel folytatott vitájában; és a sor még nagyon hosszú.

Weber, Arendt, Strauss

[77] Vö. Carole Pateman: The Sexual Contract, 1988.

Az eddigi legkülönfélébb megközelítések alapján is tehető azonban néhány általános megállapítás: 1. A demokrácia és a diktatúra csak kölcsönösen értelmezhető; 2. A diktatúra (vagy zsarnokság) az egyeduralom egyik lehetséges fajtája, mely depolitizálja a politikai közösség tagjait és kisajátítja a kommunikáció eszközeit; 3. A család struktúrája segít újratermelni a zsarnokság szubjektív és objektív feltételeit elsősorban a patriarchátus fenntartása és az elnyomás belsővé tétele révén.

Általános megállapítások a diktatúráról

A modern demokrácia-elméletek néhány típusa

A demokrácia elmélete mindig normatív: ezek az elméletek azt igyekeznek rendszerezni, hogy milyen kritériumok alapján nevezhető egy politikai rendszer demokratikusnak. A második világháborút követően a demokrácia-elméletek a következő elképzelések megjelenése alapján szakaszolhatóak: 1. A demokrácia versengéselmélete; 2. A részvételi demokrácia koncepciója; 3. A pluralista demokrácia elmélete.

Normatív elméletek: versengés, részvétel, pluralizmus

Joseph Schumpeter 1942-ben jelentette meg a „Capitalism, Socialism and Democracy" című könyvét. Felfogása szerint a demokrácia nem valamilyen szubsztanciális fogalom, hanem egy döntéshozatali mechanizmus. Ezért – elvileg – mind a kapitalizmussal, mind a szocializmussal összeegyeztethető. A demokratikus módszer lényege, hogy a képviselőjelöltek versengenek a választók szavazataiért, és a jelöltek és a választók között egyfajta üzleti tranzakció zajlik, melynek során a jelöltek arról igyekeznek meggyőzni a választókat, hogy az ő „portékájuk" a legkívánatosabb. A választási piacon folyó versengés tétje annak eldöntése, hogy egy választási ciklus idejére ki szerzi meg a döntések meghozatalához szükséges felhatalmazást. A demokrácia ily módon nem egyéb, mint egy procedúra, melynek során előre meghatározott szabályok szerint játszik minden résztvevő.

Schumpeter: a demokrácia = versengő választási piac...

A schumpeteri koncepció ugyanakkor erősen elitista. A választási piacon ugyanis csak azok lehetnek sikeresek, akik hivatásszerűen gyakorolják a politika tevékenységét, azaz létrejön egy olyan politikai elit, amelyik ugyan pártokba szerveződik, de van egy közös érdeke: a választási piac kisajátítása. Föl kell adni a néppel kapcsolatos politikai illúziókat, mert a nép mint olyan – a választásokat kivéve – helyzeténél fogva nem tud részt venni a politikában.

...hivatásszerű politikai elittel

A schumpeteri elmélet körüli vitákban, valamint az 1960-as évek baloldali hevületében nyert teret a részvételt hangsúlyozó demokratikus norma. Ennek lényege, hogy a demokrácia csak

A részvételi demokrácia elmélete...

annyiban maradhat fenn, amennyiben az emberek tevőlegesen részt vesznek a politikában illetve a döntésekben. Benjamin Barber ezt nevezi „erős demokráciának". A részvételi demokrácia koncepciójának több formája van – a munkahelyi demokráciától a civil társadalom beleszólási jogán át a legkülönfélébb intézményi megoldásokig –, és mindegyik a részvételt kívánja erősíteni.

...és gyakorlati nehézségei

Az elmélet nehézsége abban van, hogy vajon a legfőbb hatalom (a szuverén) milyen mértékben decentralizálható annak veszélyeztetése nélkül, hogy az egész politikai döntéshozatali centrum ne hulljon elemeire. A libertariánus és anarchista elképzelések ebben nem látnak semmi kivetnivalót, mert szerintük a cél a teljes önigazgatás, azaz el kell érni, hogy mindenki önmaga ura legyen. Ezzel szemben sokan arra hivatkoznak, hogy az emberi természet alkalmatlan egy ilyen általános társadalmi állapot kialakítására és fenntartására, mivel a társadalom sokféle szempontból különböző – gyakran ellenérdekű, sőt ellenséges – csoportokra bomlik.

A pluralista demokrácia elmélete

A társadalom pluralista fölfogásának gyökerei Európában a vallási reformációig nyúlnak vissza. A vallásháborúk idején kifejtett nézetek vezettek el oda, hogy a nyugati politikai kultúrában a sokféleség elfogadása politikai normává vált. Amikor a pluralista demokrácia elméletéről beszélünk, akkor azt a fentiek alapján tesszük, de annál sokkal szűkebb értelemben. Az újkorban azért válhatott a demokrácia a legkívánatosabb politikai berendezkedéssé, mert ez képes a nagy területen elhelyezkedő, heterogén összetételű lakosságot közös célok mentén egyesíteni. A modern demokrácia ugyanis nemzetállami keretekben valósult meg, s a legkülönfélébb – vallási, vagyoni, lakhely és foglalkozás szerinti – törésvonalak által szabdalt modern demokratikus politikai közösségek azért maradhattak fenn, mert a demokratikus állam intézményrendszere képes volt a társadalom heterogenitását leképezni, a különféle érdekeket és igényeket kiegyensúlyozni.

Dahl: a poliarchia mint a demokrácia ideáltípusa

Robert Dahl – a pluralista demokrácia legismertebb képviselője – külön fogalmat vezetett be ennek a politikai elrendezésnek a leírására: ez a poliarchia. A poliarchia Dahlnál a demokrácia ideáltípusát jelenti, aminek megvalósítása egy intézményrendszer létét – például választásokat, szabad véleménynyilvánítási jogot, szabad információszerzést, egyéni jogokat stb. –, vagyis a jól ismert demokratikus feltételek együttes érvényesülését feltételezi. Egy poliarchiában minden kisebbség érvényesítheti akaratát, a hatalom koncentrációja korlátozott és a politikai részvétel magas.

Egyéb elméletek, közgazdasági módszerek

A pluralista demokrácia elmélete nyitott utat olyan egyéb elméletek előtt, mint például a korporatizmus, a csoport-elmélet és az érdekcsoportok elmélete. A demokratikus politikai folyamatok és döntések modellezésére manapság a közgazdaságtan módszereit alkalmazzák előszeretettel. Ilyenek például a racionális választás elmélete vagy a közösségi választás elmélete. Mindegyik elvi kiindulópontja az, hogy a demokratikus társadalom egyéne szabad, racionális és az önérdekének megfelelő döntéseket hoz.

A XX. sz. demokratizálódási hullámai

A XX. század története bővelkedik autoriter vagy totalitárius rendszerekben. Ezeket összefoglaló néven diktatórikus rendszereknek nevezzük. Ma már azonban a fasizmus és a kommunizmus bukása után csak egyes elszigetelt diktatúrákkal találkozunk. Ilyen például az észak-koreai vagy a líbiai politikai rendszer. A múlt század során több demokratizálódási hullám zajlott le; az utolsó nagy hullám kezdetét a dél-európai diktatúrák 1974-ben Portugáliában végbe ment összeomlásával szokták azonosítani. E folyamat keretében – a kelet-európai volt kommunista országokat is ideértve – a világ több mint harminc országa vált demokratikussá. A demokratizálódás folyamatának mára jelentős politikatudományi irodalma van, mely a demokratizálódás intézményi és alkotmányos feltételeit vizsgálja empirikus és összehasonlító alapon. Mindez azt jelenti, hogy ma a világon a demokratikus politikai intézményrendszernek nincs igazi alternatívája, ami nem jelenti azt, hogy a demokráciának ne lenne nagyon sok változata.

Ajánlott kérdések

Hogyan változott a demokrácia és diktatúra jelentéstartalma?

Minek hatására vált a demokrácia pozitív fogalommá?

Miből származik az ókori és a modern szerzők szabadság-felfogása közötti különbség?

Melyek a modern zsarnokság kialakulásának kedvező tényezők?

Milyen modern demokrácia felfogások léteznek?

Ajánlott irodalom

Boesche, Roger (1996): Theories of Tyranny From Plato to Arendt. Pennsylvania, The University State University Press

Dahl, Robert A. (1989): Democracy and Its Critics. New Haven, Yale University Press

Dunn, John (1993): Democracy. The Unfinished Journey 508 BC to AD. Oxford, Oxford University Press

Kellett, E. E. (1937): The Story of Dictatorship. From the Earliest Times till To-day. London, Ivor Nicholson and Watson Ltd.

Lánczi, András (2000): Demokrácia és politikatudomány. Budapest, Aula
Sartori, Giovanni (1999): Demokrácia. Budapest, Osiris
Schmitt, Carl (1921): Die Diktatur: Von den Anfaengen des modernen Souveraenitaetsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf. München, Duncker und Humblot
Tocqueville, Alexis de (1993): Az amerikai demokrácia. Budapest, Európa

11. A politikai rendszerek változása

Ágh Attila[78]

Rendszerváltás és globális demokratizálás

Rendszerváltás és rezsimváltás fogalma

A rendszerváltás fogalmának megalkotása a politikatudománynak azt az igényét fejezi ki, hogy a politikai fejlődés folyamatában mérföldköveket, nagyobb történelmi fordulópontokat jelöljön ki. A bipoláris világrendszer összeomlásával különösen fontossá vált a politikai rendszerek változásának vizsgálata. A rendszerváltás legutóbbi – a globális demokratizálódás harmadik – hulláma Samuel Huntington[79] szerint jóval korábban, 1974-ben kezdődött Portugáliában. A rendszerváltás markánsan különbözik a rezsimváltástól, hiszen az utóbbi során pusztán az egymást követő kormányzatok politikai irányultsága és stílusa változik. A békés rezsimváltást a rendszerváltást jelentő demokratizálás próbájaként is szokták emlegetni. Akkor stabil a rendszerváltás, ha az új demokratikus rendszer keretein belül választások eredményeként megtörténik az első békés hatalomváltás kormány és ellenzéke között.

A globális demokratizálás tanulságai: a külső feltételek jelentősége…

A bipoláris világrendszer összeomlásával járó globális demokratizálási hullám három alapvető tanulsággal járt a demokrácia elmélete számára:

1. A korábbi elméletek a demokratizálást nagyrészt csupán belső, nemzeti keretek között végbemenő folyamatként vizsgálták, s így próbálták megállapítani feltételrendszerét, szakaszait és egész lefolyását. Az új körülmények között viszont nyilvánvaló lett, hogy a demokratizálásnak – mégpedig nemcsak a folyamat megindulásának, hanem elsősorban sikeres konszolidációjának – mindenekelőtt a külső feltételei a döntőek. Ez manapság a világrendszer – s azon belül a kontinentális-regionális feltételek – kedvező átalakulását jelenti, beleértve a demokratikus rendszereknek a demokratikus nagyhatalmak, a nemzetközi szervezetek és az Európai Unió általi tudatos támogatását (*promotion of democracy*) is.

…a demokratizálás dinamikája…

2. A hidegháború korszakában a politikatudomány is polarizált kategóriákkal, az autoriter és demokratikus rendszerek éles szembeállításával dolgozott. A bipoláris világrendszer összeomlásával létrejött új helyzet azonban megmutatta, hogy voltaképpen nem két pólusról, hanem a demokratikus és az autoriter rendszerek közötti kontinuumról, a köztes rendszerek

[78] **Ágh Attila** (attila.agh@polit.bke.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

[79] A demokratikus átmenetek három hullámáról szóló tézisét az irodalomjegyzékben hivatkozott munkájában fogalmazta meg.

sokaságáról van szó. Ezzel a rendszerek tipológiája nehezebbé, de egyúttal pontosabbá is vált: most már nem azt kellett eldönteni, hogy az egyes országok a demokratikus vagy az autoriter póluson helyezkednek-e el, hanem azt, hogy hol vannak és milyen irányban mozognak a két pólus között. Kitűnt ugyanis, hogy a demokratikus rendszerek sem mozdulatlanok és örökkévalóak. Ha megőrzik is alapvetően demokratikus jellegüket, a körülmények változása és az új idők új követelményei következtében állandó „renoválásra" és kiigazításra, azaz további demokratizálásra szorulnak. Így tehát a demokratikus országok esetében sem egy statikus, „végleges" helyzetről, hanem a demokratizálásról mint folyamatról van szó. Úgy is mondhatnánk, hogy ezzel a fordulattal a „statikus" demokrácia-elméletek helyébe a „dinamikus" demokratizálás elméletei léptek.

…és a hármas átmenet

3. Az is egyre világosabb, hogy a demokratizálás mint rendszerváltás komplex folyamat, s nem redukálható pusztán a politikai átalakulásra. Ezért szokás a rendszerváltásról mint hármas átmenetről (*triple transition*) beszélni. A rendszerváltás tulajdonképpen a politikai átmenetnek (mint demokratizálásnak) és a gazdasági átmenetnek (mint a modern, jól működő piacgazdaság létrehozásának) együttes folyamata. Ez a „szimultán" politikai és gazdasági átalakulás azonban csak a nemzetépítéshez kapcsolódva, vagyis a közös identitásra és legitim uralomra felépített nemzet keretén belül mehet végbe.

Interdiszciplinaritás és a policy aspektus előtérbe kerülése

A rendszerváltás tanulmányozása a kulturális és egyéb aspektusok hozzáadásával még ennél is szélesebben értelmezendő. Interdiszciplináris megközelítést igényel, nyitást a politikai gazdaságtan, a szociológia, a nemzetközi viszonyok és a kultúra elmélete felé, azaz egyre inkább túllép a szűk értelemben vett politikatudományon. Ebben az irányban mozog a globalizáció elmélete is, ami már jóval túlnőtt az eredetileg szűk gazdasági értelmezésen. Végeredményben a rendszerváltás elméletében a politikatudomány mindhárom aspektusa, a *polity-politics-policy* hármassága megjelenik. Bár kezdetben csak az intézményközpontú és a szereplőközpontú megközelítés éles vitája volt jellemző, de a konszolidációval és az integrációval a *policy* aspektus – a politikai rendszer működése és teljesítőképessége – is mindinkább előtérbe került.

RENDSZERVÁLTÁS ÉS DEMOKRÁCIA-ELMÉLETEK

Fordulópont a politikatudományban

A legutóbbi rendszerváltás – mint globális demokratizálás – fordulópontot jelentett az egész nemzetközi politikatudomány fejlődésében. Felélénkültek és a demokrácia-elméletek keretébe helyeződtek a politikatudomány olyan hagyományos vitái, mint az intézményközpontú és a szereplőközpontú megközelítés versengése, illetve a *polity-politics-policy* aspektusok eltérő hangsúlyozása. A globális demokratizálás kapcsán

leghangsúlyosabban talán a globalizáció és a (nemzet)állam, a külső tényezők és a belső fejlődés viszonyának kérdése vetődött fel. Ennek megfeleltethető a „*politics matters*" vs. „*policy matters*" vita is. Mindhárom fenti vonatkozásban erőteljesen fejlődött a komparatív politikaelmélet mint a demokratikus intézmények, a viselkedésformák és a közpolitikák összehasonlító elmélete.

A rendszerváltás szakaszai

A politikatudomány további fejlődése és differenciálódása szempontjából, nevezetesen főleg az intézményesítés folyamatának és a politikai kultúra átalakulásának elméleti feldolgozásában, nagy jelentősége van a rendszerváltás szakaszai megkülönböztetésének. A rendszerváltás manapság általánosan elfogadott háromszakaszos elméletét először Dankwart Rustow vázolta fel egy 1970-ben publikált cikkében.

Rustow: rendszerválság, demokratikus átmenet és konszolidáció

Rustow tanulmánya az autoriter rendszerek végső válságát (a demokratizálás első szakaszát) követő szakaszt nevezte demokratikus átmenetnek és hangsúlyozta, hogy szükség van még egy harmadik szakaszra is, melyben a demokratikus viselkedési normák megszokottá és elfogadottá válnak ezzel téve befejezetté a demokratizálás folyamatát. Rustow nyomán tehát három szakaszt különíthetünk el: a rendszerválság (*pre-transition crisis*), a demokratikus átmenet (*democratic transition*) és a demokratikus konszolidáció (*democratic consolidation*) időszakát. A demokratikus átmenetet megnyitó rendszerválság kezdeti szakasza után előbb az intézményépítés, majd a demokratikus politikai kultúra kialakításának szakasza következik. Ily módon már Rustow is összekapcsolta és kibékítette az intézménycentrikus és kultúra- vagy szereplőcentrikus megközelítéseket.

Tranzitológia: O'Donnell, Schmitter, Whitehead

Az 1980-as években a demokratikus átmenet problémája került a kutatások előterébe. A „*school of transition*" – későbbi elnevezéssel tranzitológia – mint kutatási irány főleg a *'Transitions from Authoritarian Rule*' (1986) című négykötetes összefoglaló munka nyomán indult meg. A kötet többévi széles nemzetközi kutatómunka eredményeit összegezte. Három szerkesztője – s egyben legfőbb szerzője –, Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter és Laurence Whitehead vált a tranzitológia alapító atyjává. Az első kötet és a zárókötet a demokratikus átmenet elméleti kérdéseit foglalta össze, míg a második és harmadik kötet dél-európai és dél-amerikai esettanulmányokat tartalmazott. Ennek az alapműnek a fogalomrendszere és elméleti konstrukciója lett hosszú időre minden további elemzés kiindulópontja.

Kontrasztos demokratikus konszolidációk:…

Kezdetben a tranzitológia gondolatvilágára főleg a latin-amerikai fejlődés nyomta rá a bélyegét. Idővel azonban – különösen azok EK-csatlakozása után – mindjobban megnőtt az érdeklődés a sikeres dél-európai demokráciák iránt,. Ezzel a demokratikus

konszolidáció került az érdeklődés középpontjába, miközben már kezdettől fogva kitűnt a kontraszt a kétféle fejlődési út között.

A latin-amerikai fejlődésben korábban több kísérlet is történt a demokratikus átmenetre, de ezek sorra kudarcot vallottak, mert a populizmus nyomása következtében a demokrácia összeomlott (Juan Linz kifejezésével: *breakdown of democracy*). A latin-amerikai fejlődés így jellegzetes ciklikusságot mutatott, demokratikus átmenetekkel és a demokrácia összeomlásával.

…Latin-Amerika – ciklikus fejlődés…

Ezzel szemben a hosszú autoriter korszak után a spanyol és portugál (illetve kevésbé markánsan a görög) demokrácia fejlődése viszont irreverzibilisnek, visszafordíthatatlannak bizonyult. Ebben az Európai Közösség erőteljes gazdasági és politikai támogatása is jelentős szerepet játszott, aminek kiteljesedését a teljes jogú tagság l981-es (Görögország) illetve l986-os (Spanyolország és Portugália) elnyerése jelentette.

…Dél-Európa – visszafordíthatatlan átmenetek

A kétféle fejlődési modell kontrasztjában újra erőteljesen fogalmazódott meg a kérdés, hogy vajon mik a demokratizálás – illetve később a konszolidált demokrácia – objektív előfeltételei (*requisites of democracy*). Ezen a ponton két alapvető politikatudományi irányzat között kiéleződött a vita, s ezzel megkezdődött az intézményközpontú és szereplőközpontú felfogás vitájának legújabb fejezete.

A demokratizálás előfeltételei:…

A demokratizálásról szóló szakirodalom nagy része – többnyire Lipset korábbi munkássága, illetve az e tárgyban megjelent újabb tanulmányai nyomán – abból indult ki, hogy a demokratizálásnak széleskörű objektív feltételrendszere van. A demokrácia ezek szerint csak a társadalmi és gazdasági fejlődés meghatározott fokán lehet sikeres, bár az is igaz, hogy a megfelelő fejlettség még nem hoz létre automatikusan demokratikus berendezkedést.

…Lipset – objektív feltételrendszer (fejlettség)…

A másik – főleg Schmitter nevével fémjelzett – irányzat viszont azt hangsúlyozta, hogy a demokratizálás főként a sajátos körülmények összejátszásától függ, vagyis komoly jelentősége van a történelmi és külpolitikai helyzetnek, de mindenekelőtt az átmenet szereplőinek, a politikai eliteknek és a társadalmi mozgalmaknak. Ez utóbbit elitista megközelítésnek, sőt gyakran „posszibilistának" is nevezik, utalva arra, miszerint a döntő kérdés az, hogy van-e megfelelő elit, amelyik meg tudja ragadni a kínálkozó lehetőséget a demokrácia „kimunkálására" (*crafting of democracy*).

…Schmitter – szubjektív feltételek (elitek)

Jogosan vetik fel az elitista vagy szereplőközpontú megközelítés képviselői, hogy az „objektivista" nézőpont többnyire a korábbi, nyugati példákból indul ki, s azok történelmi menetét vetíti rá az új fejlődési utakra követelményként. Ezért a politikatudományt az új demokráciák színrelépésével gyakran érik nagy meglepetések, hiszen azok valóban jelentősen eltérnek a korábbi, megszokott modellektől. Ugyanakkor vitathatatlan, hogy a

Az objektivista nézőpont kritikája…

demokratizálás sikeréhez – az elitek ügyes taktikázásán és tárgyalási stratégiáján túlmenően – egy sor objektív előfeltétel is szükséges, melyek különösen a demokratikus konszolidáció záró szakaszában mutatkozik meg.

…az elitek, a külső körülmények és a véletlen szerepe

A rendszerválság kihordásában és pozitív végkifejletében nagy szerepük van az eliteknek, a külső körülményeknek és végül a körülmények összejátszásából adódó véletlen tényezőknek. Ezek szerepe már csekélyebb, de még igen jelentős a demokratikus átmenetben, minek során mindjobban előtérbe kerülnek az objektív, külső-belső feltételek. Ezek a gazdasági-társadalmi tényezők egyenesen döntő szerepet játszanak abban, hogy a demokratikus fejlődés eljut-e a konszolidációhoz, ám a politikai elit képessége, professzionalizmusa és kompromisszumkészsége ekkor sem elhanyagolható tényező.

A demokratizálás szereplői

A rendszerválság során megjelennek az – akkor még többé-kevésbé egységes – új, ellenzéki erők, miközben az uralkodó eliten belül összecsapnak a fennálló rendszer konzervatív és liberális – azaz a nyitást elutasító vagy kezdeményező – erői. A demokratikus átmenet főszereplői az immár pártokká szerveződött és egymással is versengő új elitek, melyeknek meg kell birkózniuk a gazdasági válságkezeléssel és a politikai stabilizációval. Végül a demokratikus konszolidáció már egy olyan többszereplős demokrácia létrejötte, amelyben a legkülönbözőbb társadalmi szereplők is színre lépnek. Ez a további demokratizálás feltételezi előbb a gazdaság, majd a politika konszolidációját, valamint a gazdasági és politikai elit professzionalizálódását.

A demokratikus fejlődés nem automatikus folyamat

A demokratizálás korántsem automatikusan megy végbe a három szakaszon keresztül: a demokratizálás bármelyik szakaszában megtorpanhat, lelassulhat, sőt visszájára is fordulhat. Ily módon köztes formák sokasága jöhet létre. A sikeres demokratikus átmenet tehát éppen azt a későbbi irreverzibilis fejlődést alapozza meg, amit a konszolidáció kiteljesít és betetőz.

Átmenet vagy átalakulás?

A szakirodalomban magának az átmenet fogalmáról is nagy viták voltak. Sokan amellett kardoskodtak, hogy ezt a teleológikus – azaz célra irányuló – fogalmat (*transition*) fel kell váltani az átalakulás (*transformation*) semleges, irányt nem jelző fogalmával. Valójában a globális demokratizálás idején az átmenet ténylegesen célra irányult, hiszen a nemzetközi szervezetek által egyértelműen megfogalmazódtak a demokrácia globális normái, melyeknek regionális változata az Európa Tanács által felállított követelményrendszer. Ezen normák megsértését az adott nemzetközi intézmények szankcionálják is, ahogyan ez Jugoszlávia esetében is megtörtént a 2000 októberében lejátszódott fordulatot megelőzően.

Célrendszer

Az átmenet tehát egy meghatározott állapot mint célrendszer

elérésére irányul, amit például az Európai Unió tagjelöltjei számára egyértelműen rögzítenek az úgynevezett koppenhágai kritériumok. Ismeretes, hogy Szlovákiát 1997-ben még elmarasztalták az EU-tagsághoz szükséges politikai kritériumok nem teljesítése miatt. Számos országban – főleg a szovjet utódállamokban – csak nagyon tétován folyik a demokratizálás. Ezekben valóban inkább a változás, a transzformáció terminusa a találó kifejezés, mert az átalakulásnak még nincs meghatározott iránya, azaz külső és belső célrendszere. Egyébként pedig minden demokratizálás a változás és átalakulás sok ezer folyamatából összegeződik; az átmenet mint rendszerszintű kifejezés voltaképpen Közép-Európában is ezek együttese, vagyis a társadalom mikroszintjén ezernyi különféle transzformációt feltételez.

elérésére irányuló átmenetek

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a rendszerválság lezáró mozzanataként és a demokratikus átmenet kezdeteként általában az első szabad választást szokták megjelölni, mivel a demokrácia lényege – annak minimális definíciója szerint – szintén a szabad és tiszta választások (*free and fair elections*) rendszere. A demokratikus átmenet, a régi és az új rendszer együttlétezése szükségképpen kaotikus jellegű, hiszen a társadalmi intézmények sokáig igen diszfunkcionálisan működnek, miközben a következmények nem előreláthatóak, nem kiszámíthatóak.

A rendszerválság és az átmenet határa: az első szabad választás

A demokratikus konszolidáció szakasza az új rendszernek a saját alapokon történő felépülését jelenti, minek során az egyes társadalmi szférák újra illeszkednek egymáshoz, s visszatér a rutin és a társadalmi folyamatok előreláthatósága. A demokratikus átmenet a gazdaság stabilizációjával és új alapokon, a piacgazdaság bázisán beinduló dinamikus és fenntartható fejlődésével ér véget. Ez átvezet a politika, majd az egész társadalom konszolidációjához. Míg a demokratikus átmenet fő tartalma az intézményépítés, az alapvető intézmények kialakulása, addig a demokratikus konszolidáció időszakát a demokratikus politikai kultúra létrejötte és tömegessé válása jellemzi, minek során kiteljesedik a civil társadalom bonyolult szerkezete.

Átmenet = intézményépítés; konszolidáció = politikai kultúra fejlődése

A két szakaszt, a demokratikus átmenetet és konszolidációt mint a társadalom alapvető szférái közötti kölcsönhatás eltérő modelljét is szembeállíthatjuk egymással. A demokratikus átmenetre – főleg annak kezdetére – a rossz, „ördögi" kör (*vicious circle*) jellemző, melyben a gazdaság, a politika és a társadalom egy negatív spirál formájában kölcsönösen kedvezőtlenül befolyásolják egymást. A gazdasági összeomlást követő közelégedetlenség rontja a politika helyzetét, nehezebbé teszi számára a drasztikus gazdasági válságkezelést. Az elhúzódó társadalmi válság – csökkenő életszínvonal és növekvő

Az átmenet ördögi köre…

munkanélküliség – ugyancsak káros a politika stabilizációja szempontjából, miközben a politika gyengesége maga is meghosszabbítja a társadalmi válságot.

…és a konszolidáció angyali köre

A demokratikus átmenet végén ezt a rossz, ördögi kört a kölcsönhatás új modellje, egy pozitív spirál váltja fel („angyali" vagy „erényes" kör, *virtuous circle*), ami már a demokratikus konszolidáció dinamikáját jellemzi. A gazdaság konszolidációja és dinamikus növekedése megerősíti a politika, az állam kapacitását a társadalmi átalakítására és a válság rendezésére. A gazdaság és a politika kettős pozitív hatása alatt tehát drasztikusan csökken a társadalmi válság, növekszik az életszínvonal és vele együtt az új, demokratikus rendszer támogatottsága is. A konszolidált demokráciával mint végponttal – amint az Spanyolország klasszikus példáján is látható – lezárul a rendszerváltás. Dél-Európában a demokratikus átmenet és a demokratikus konszolidáció egy-egy évtizedet vett igénybe. Ennek során ezek az országok fejlettség tekintetében is nagyrészt felzárkóztak az európai színvonalhoz.

A dél- és közép-európai demokratizálódás irodalma: Dawisha és Parrott…

A tranzitológia érdeklődése az 1980-as évek második felében mindinkább Dél-Európa felé fordult. Még inkább jellemző ez a felfokozott érdeklődés a következő évtizedre, amikor a nemzetközi politikatudomány számára Dél-Európa már a demokratikus konszolidáció terepévé vált. Eközben Közép-Európában – és kevésbé erőteljesen a balkáni országokban is – megkezdődött a demokratikus átmenet. Így az 1990-es évek szakirodalmában Közép-Európa az átmenet, Dél-Európa pedig a konszolidáció klasszikus terepévé vált. Mind Dél-Európáról, mind pedig Közép-Európáról óriási mennyiségű szakirodalom jelent meg. Az utóbbit illetően itt csak a Karen Dawisha és Bruce Parrott által szerkesztett, az irodalomjegyzékben hivatkozott kötetet említjük meg, miközben utalunk a Geoffrey Pridham által kiadott számos egyéb munkára is.

…Linz és Stepan…

Juan Linz és Alfred Stepan alapműnek tekinthető munkájában összegezte a demokratikus átmenet és a demokratikus konszolidáció elméletét, ezért általában erre a műre szokás hivatkozni a demokratikus konszolidáció meghatározásakor illetve a két szakasz szembeállításakor. S bár a fenti két szerző a latin-amerikai fejlődést is tárgyalta és a globális demokratizálás teljes képébe illesztette, az 1990-es éveket mégis az jellemezte, hogy a demokrácia-kutatás latin-amerikai és európai irányzata egyre jobban szétvált egymástól. Tőlük viszonylagos függetlenségben jelent meg más kontinensek – például a távol-keleti „kis tigrisek" – demokratizálásának problematikája.

…Pridham és Diamond

A globális demokratizálás első igazi áttekintése a Geoffrey Pridham által 1995-ben kiadott nagy terjedelmű kötet, aminek 29 tanulmánya a demokratizálás szakirodalmának legteljesebb

összefoglalása. Hasonlóképpen megemlítendőek Larry Diamond globális demokratizálásról kiadott gyűjteményes kötetei[80].

A KÖZÉP-EURÓPAI ÁTMENETEK SAJÁTOSSÁGAI

Volt államszocialista országok – a demokratizálás negyedik hulláma?

A dél-európai és a közép-európai demokratizálás számos közös vonást mutat, hiszen mindkét terület évszázadokig a nyugat-európai centrum félperiférriája volt. A két régiót azonban nem lehet közösen, a demokratizálás harmadik hullámának részeként kezelni oly módon, ahogy azt Huntington 1991-ben látta, amikor még úgy tűnt, hogy az összes demokratizációs folyamat egyetlen nagy globális hullámként kapcsolódik össze. Azóta a közép-európai – aztán pedig a balkáni és kelet-európai – átalakulás elvált a korábbiaktól és a többi kontinensen, az afro-ázsiai térségben lejátszódó folyamatokhoz képest is különbségeket mutatott. Ezért helyesebb lenne a volt államszocialista országok fejlődése kapcsán a demokratizálás negyedik hullámáról beszélni.

A dél- és közép-európai fejlődési utak eltérései

Kétségtelen, hogy a közép-európai demokratizáláshoz a dél-európai áll a legközelebb, a II. világháború utáni fejlődési utakat tekintve azonban mégis inkább az eltérések domináltak. Ugyan mindkét régióban autoriter rendszerek jöttek létre, de Spanyolország, Portugália és Görögország megmaradt a nyugati szövetségi rendszer keretén belül. S bár a jobboldali autoriter rendszerek is korlátozták a piacgazdaságot és az állam rendkívül erős beavatkozását intézményesítettek a gazdaságban, az áttérés a fejlett piacgazdaságra ebből a kiindulópontból mégiscsak lényegesen könnyebb volt. Közép-Európa országai viszont „kompországként" a maguk nagy történelmi ciklusaiban megint Kelet felé sodródtak, a szovjet „külső birodalom" részévé váltak és a külső kényszer hatására a maguk államszocialista rendszereiben nagyobb torzulást szenvedtek el, mint a II. világháború után még hozzájuk hasonló – vagy éppen alacsonyabb – gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten álló dél-európai országok.

Közép-Európa: a globális és lokális fejlődés összefonódása

A fentebbiekből azonban az is következik, hogy a dél-európai országok demokratizálása a nyugati szövetségi rendszeren belül ment végbe, ezért nem váltott ki nagy változást a nemzetközi rendszerben, s végképp nem gyakorolt globális hatást a demokratizálásra. A közép-európai országok –majd a balkáni és a kelet-európai államok – demokratizálása pedig igazán el sem kezdődhetett volna a szovjet birodalom összeomlása, vagyis a bipoláris világrend megszűnése nélkül. A közép-európai demokratizálás tehát valóban a globális átalakulás kezdete, modellje és motorja volt. Demokratizálásukhoz elsősorban a

[80] Először a Marc Plattnerrel kiadott „The Global Resurgence of Democracy" (1993), majd a megismételt vizsgálat révén több munkatársával közösen készített „Consolidating the Third Wave Democracies" (1997) című munkáiban kísérelte meg a globális szinten lezajló folyamatokat áttekinteni.

külső körülményeknek kellett drámaian megváltozniuk, ami csak a Szovjetunió drasztikus meggyengülésével vált lehetségessé. Lengyelország és Magyarország esetében ez egyúttal a szembefordulás mint „szabadságharc" kezdetét is jelentette. A globális és lokális fejlődés tartalmában és menetrendjében egyértelműen összefonódik Közép-Európában, eltérően azoktól a szomszédos vagy távoli régióktól, ahol a demokratizálás iránti igény a bipoláris világrend összeomlásával csak külső késztetésre, avagy kényszerként jelentkezett.

Dél-Európa: bipoláris renden belüli demokratizálás…

A Dél-Európában lejátszódó demokratizálás tehát még a bipoláris világrend keretein belül ment végbe, s a nyugati nagyhatalmaknak – különösen az Európai Közösségnek – alapvető érdeke fűződött ahhoz, hogy ezek az országok az autoriter rendszerek megdöntése után ne váljanak a Szovjetunió szövetségesévé. Mindhárom ország esetében fennállt ez a veszély, amire a nyugati hatalmak pánikszerűen reagáltak. Ennek eredményeként ment végbe a demokrácia támogatásának (*promotion of democracy*) a világtörténelemben ismert eddigi legnagyobb szabású akciója.

…az EK nagyarányú segítségével

Az Európai Közösség nagyarányú gazdasági segítséggel járult hozzá ahhoz, hogy ezekben az országokban a mély gazdasági és társadalmi válság ne vezessen a demokrácia összeomlásához. Az összeomlás folyamata már jól ismert a latin-amerikai modellből: az általános elszegényedés egy olyan erős, populista mozgalmat hív életre, amely helyreállítja a biztonságot nyújtó autoriter államot. Ezt elkerülendő a dél-európai országok közvetlen politikai segítséget is kaptak a demokratikus pártok és a demokratikus állam megszervezéséhez, s viszonylag gyorsan – Görögország esetében az általános megítélés szerint túlságosan is gyorsan – befogadták őket az Európai Közösség mint demokratikus országok közössége szervezetébe.

Pozitív diszkrimináció és gyors konszolidáció

A demokratikus átmenet ördögi körei tehát könnyebben leküzdhetővé váltak: az átmenet felgyorsult és az erőteljes külső segítség révén az iránya is világos lett az érintett társadalmak polgárai számára. A demokratikus konszolidáció hamar megkezdődött és gyorsan lezárult, mivel lényegében és érdemben már az Európai Közösség keretein belül, azaz pozitív diszkrimináció közepette játszódott le.

Közép-Európa: átmenet a „siralom völgyén"…

Az 1990-es évek elején Közép-Európában mindenki a dél-európai modell megismétlődését várta, ám hiába. A dél-európaihoz hasonló, rövid és fájdalommentes demokratikus átmenet naiv illúziónak bizonyult. Ralf Dahrendorf már 1990-ben megfogalmazta az európai forradalomról írt „röpiratában", hogy valamennyi országnak át kellett mennie a „siralom völgyén", azaz csak radikális társadalmi és gazdasági válságkezeléssel juthatnak el a konszolidáció kezdeteihez.

…jelentékeny nyugati segítség nélkül

A közép-európai kormányok azonban még sokáig reménykedtek a dél-európaihoz mérhető nyugati segítségben, egyfajta második Marshall-tervet jelentő nagyarányú támogatásban. Az 1990-es évek közepére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a bipoláris világ összeomlásával a Nyugat elvesztette érdekeltségét az új demokráciák támogatásában. A nemzetközi helyzet alapvetően különbözött attól, amelyben a dél-európai demokratizálás végbement. Ígéretekben ugyan nem volt hiány, de a gazdasági segítségnyújtás nem ért el jelentős szintet, nem vált érdemivé. Az Európai Unió által kínált társult tagság számos tekintetben negatív következményekkel is járt, mert még nyitottabbá tette a gyenge közép-európai gazdaságokat, hozzájárulva ezzel az EU-val szemben tartósan negatív kereskedelmi mérleg fennmaradásához. A közép-európai országok tehát alapvetően nem külső, nyugati segítséggel, hanem saját erejükre támaszkodva jutottak el a piacgazdaság stabilizációjához és a demokrácia konszolidációjához.

Offe jóslata: sikertelen közép-európai demokratizálás…

Bár általános volt a belső lelkesedés és az 1990-es évek elején még valószínűnek látszott az erőteljes külső támogatás, a közép-európai demokratizálás kiinduló feltételei nem voltak kedvezőek. Nem véletlen, hogy az egyik vezető német politológus, Claus Offe, 1991-ben két, nagy visszhangot kiváltott tanulmányában is azt jövendölte, hogy a közép-európai demokratizálás kudarcot fog vallani.

…patrónus nélkül bukásra ítélt szimultán átmenet

Offe azt hangsúlyozta, hogy a közép-európai országoknak egyidejűleg, „szimultán módon" kell teljesíteniük két feladatot, ami meghaladhatja az erejüket. Offe voltaképpen ezekben az írásokban vetette fel elsőként a korábban már említett hármas átmenet fogalmát. Offe az átmenet során a piacgazdaság és a demokrácia megteremtését jelölte meg alapvető feladatnak. Szerinte a demokratizálás és a piacépítés egyidejű végrehajtása a II. világháború utáni Németországnak sem sikerült volna az Egyesült Államok mint „patronáló hatalom" támogatása nélkül. Offe jól érzékelte, hogy az 1990-es évek elején egyetlen nyugati hatalom sem kívánt ilyen elkötelezettséget vállalni, s ez alapján vélte úgy, hogy az új demokráciák bukásra vannak ítélve. Azt várta, hogy a közép-európai demokráciák latin-amerikai módon fognak megbukni, azaz a piacépítés, a magángazdaság megteremtése olyan mértékű társadalmi elégedetlenséget vált ki, hogy az megrendíti a demokratizálást.

Offe tévedése: piacgazdaság és demokrácia tapasztalatának figyelmen kívül hagyása…

Offe abból a téves feltételezésből indult ki, hogy Közép-Európában nincsen se piacgazdaság, se demokrácia, s ez a kettős hiány egyidejűleg leküzdhetetlen. Közép-Európában azonban voltaképpen mindkettő létezett: egyrészt történelmi tapasztalatként, amihez vissza lehetett térni, másrészt pedig létező – bár igen töredékes – formában, amiből a tényleges

fejlődés során ki lehetett indulni.

…Közép-Európa sikeres demokratizálása

Ahogy akkoriban nagyon sokan, Offe is Kelet-Európa vele egynemű részeként kezelte a közép-európai országokat, hiszen elvont és zárt modellje közelebb állt a tulajdonképpeni kelet-európai államok valóságához. Közép-Európában ugyanakkor – nagy erőfeszítések árán, az 1991-92-es mélyponton túljutva – a szimultán fejlődés belső erőforrásokra alapozva is sikeresnek bizonyult, s ehhez a nyugati hatalmak nem nyújtottak aktív segítséget, hanem csupán pozitív környezetet teremtettek.

Ázsiai modell: előbb piac, aztán demokratizálás

Az átmenet kezdetén Közép-Európában is sokan felvetették annak a távol-keleti modellnek az előnyeit, amelyik szerint a demokratizálást és a sikeres piacgazdaság megteremtését szét kell választani. Dél-Korea és más országok példájára hivatkozva többen is a demokrácia elhalasztását és egy fejlesztési diktatúra bevezetését javasolták, vagyis azt, hogy előbb a piacot (*market first*) kell megteremteni, s csak aztán a demokráciát. Ez a megoldás azonban kivihetetlen lett volna Közép-Európában, hiszen nagy volt a tömegnyomás a demokratizálás irányában.

A „keleti” demokratizálás tagolása…

A negyedik hullám rövid áttekintése azzal a tanulsággal jár, hogy a közép-európai fejlődést nemcsak a latin-amerikai és a dél-európai modellektől eltérő jegyek jellemzik, hanem magának a „keleti” demokratizálásnak a három régiója is markáns különbségtételre szorul. A régiók elválasztásában és különösen Közép-Európa meghatározásában nagy fontossággal bír Szűcs Jenő Európa három régiójáról alkotott elmélete, amit az utóbbi évtized változásai is igazoltak.

…Szűcs Jenő elméletének relevanciája

Szűcs Jenő szerint az állam és a civil társadalom viszonya alapján Európában három régió különíthető el. Egyrészt Nyugat-Európa, ahol a civil társadalom emelte maga fölé és tartja ellenőrzése alatt az államot. Másrészt Kelet-Európa, ahol az erős állam felülről átfogja, uralma alatt tartja a gyenge és töredezett civil társadalmat. Harmadrészt pedig Közép-Európa, ahol rendre létrejönnek a nyugatias struktúrák, de mire megerősödnének, egy-egy keleti birodalom terjeszkedése mindig lerombolja őket, hogy aztán a romokból újra meg újra felépüljenek. A legutóbbi demokratizálási hullámmal Közép-Európa lezárta nagy történelmi ciklusait, bevégezte utolsó „keleties” periódusát és jó esélye nyílt arra, hogy erős és végleges nyugati struktúrákat építsen fel az Európai Unió keretein belül.

Közép-Európa korai konszolidációja

A közép-európai, a balkáni és a kelet-európai régiót a közös szovjet uralom sem volt képes homogenizálni. A különbségek a szovjet birodalom összeomlása után még markánsabban törtek a felszínre, illetve az eltérő fejlődési utakon keresztül azóta meg is erősödtek. Közép-Európa országai (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia és Horvátország) az új évezred elejére eljutottak a korai konszolidációhoz, bár az ide

tartozó két jugoszláv utódállamban – csakúgy, mint korábban Szlovákiában – a nemzetépítés problémái miatt némi megkésettség tapasztalható.

A Balkán az átmenet korai szakaszában

A Balkán országai (Románia, Bulgária, Albánia, Szerbia, Bosznia-Hercegovina és Macedónia) jóval heterogénabb képet mutatnak a hármas átmenet valamennyi vonatkozásában, de egészében véve még mindig a demokratikus átmenet korai szakasza és az európai integráció kezdete jellemzi őket. Valamennyi balkáni ország súlyos, történelmileg öröklött problémája a nemzetépítés, de a demokratizálásban és a magángazdaság létrehozásában is komoly késésben vannak a közép-európai országok mögött.

Összefoglaló munkák a Balkánról

A Balkán térség demokratizálásának jó áttekintését adja a Karen Dawisha és Bruce Parrott szerkesztésében 1997-ben megjelent kötet[81], mely valamennyi balkáni országot magában foglalja, illetve a Geoffrey Pridham és Tom Gallagher által szerkesztett, 2000-ben kiadott munka[82], mely nemcsak az egyes országokat tárgyalja, hanem külön-külön összefoglalást ad az egész térség gazdasági és politikai fejlődésről is.

A balti országok sikeres átmenetei

Az államszocializmus bukása és a Szovjetunió szétesése – a belső birodalom felbomlása – a tulajdonképpeni Kelet-Európában, sőt azon túl, Közép-Ázsiában is mélyreható folyamatokat indított meg. A belső birodalom felbomlása mindazonáltal erős differenciálódással járt. A három balti ország – Észtország, Lettország és Litvánia – kezdettől fogva levált a többiekről, és mindjobban visszatért hosszú távú történelmi pályájára. További fejlődésük egyre inkább a közép-európai országokéhoz hasonlít és a skandináv-baltikumi szubregionális integráción keresztül ezek az országok is sikeresen csatlakoztak az európai integrációhoz.[83]

FÁK államok: felülről bevezetett demokrácia…

Az első elméleti törekvések még a poszt-szovjet fejlődés egészét próbálták értékelni és optimistán ítélték meg a „felülről bevezetett demokrácia" esélyeit.[84] A későbbi feldolgozások már inkább a Független Államok Közösségére (FÁK = CIS, Commonwealth of Independent States), az orosz-központú csoportosulásban résztvevő országokra koncentráltak. Ennek során már általában jobban differenciálódott a szláv, a közép-ázsiai és a kaukázusi országok elemzése.[85]

…elhúzódó

Az 1990-es évek végére azonban erősen csökkent a poszt-szovjet

[81] Címe: „Politics, power, and the struggle for democracy in South-East Europe".
[82] A kötet „Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans" címmel jelent meg.
[83] A balti országok fejlődése és szubregionális integrációjuk előrehaladása kitűnően nyomon kísérhető például Ole Noergaard és Lars Johannsen „The Baltic States after Independence" (1996/1999) című monográfiája alapján.
[84] Ilyen volt például a Stephen White és munkatársai által jegyzett „The Politics of Transition: Shaping a Post-Soviet Future" (1993) című korai összefoglalás.
[85] Graham Smith „The Post-Soviet States: Mapping the Politics of Transition" (1999) című könyve például már a dekolonializáció és a nemzeti identitások folyamatát állította a középpontba.

országok iránti optimizmus, hiszen az óriási nehézségek láttán világossá vált, hogy mind a gazdasági, mind pedig a politikai stabilizációhoz évtizedekre van szükség. Ebben a térségben nincs szó európai integrációról, legfeljebb csak olyan átfogó, jogi-politikai szervezetekben való részvételről, mint az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), melyek megpróbálják érvényesíteni a demokrácia minimumát a poszt-szovjet államokban.

stabilizáció

A nyugati politikatudomány az 1990-es évek végére sem tudott teljesen megszabadulni a „Prága-Vlagyivosztok" hipotézistől. Attól a feltételezéstől, hogy a volt Szovjetunió mégiscsak homogenizálta a belső és külső birodalom összes országát, és így a poszt-szocialista országok elméletileg is valamiféle egységként, együtt kezelhetőek. Ezt a hipotézist a differenciálódás nyilvánvaló folyamatai ugyan látványosan cáfolták, de az átfogó komparatív elméletek iránti igény sokszor mégis rossz általánosításokat és összehasonlításokat eredményezett, melyekben a közös nevező mégiscsak rendre Oroszország maradt.

A nyugati politikatudomány hibája: Prága-Vlagyivosztok hipotézis

Mindazonáltal a figyelemreméltó átfogó elemzések és általánosítások között megemlítendő Leslie Holmes illetve Karen Henderson és Neil Robinson könyve[86], melyek megpróbálták a három régiót együttesen, mégis differenciáltan bemutatni. Az újkeletű demokratizálás fényében a „régi Kelet-Európáról" is új történelmi összegzések születtek: Richard Crampton, valamint Robert Bideleux és Ian Jeffries vaskos monográfiái[87] elsősorban arra törekedtek, hogy a múlt bemutatásával világítsák meg Európa keleti felének jelen folyamatait, konfliktusait, és perspektíváit.

A keleti térség összefoglaló munkái

Ajánlott kérdések:
Példákon keresztül illusztrálja a rezsimváltás és a rendszerváltás fogalmának viszonyát!
Mit jelent az átmenet és a demokratizálás fogalma?
Milyen tényezőktől függhet a demokratizálódás sikere?
Melyek a lényeges azonosságok és különbségek Latin-Amerika, Dél-Európa és Közép-Európa demokratizálódásában?
Hogyan differenciálódtak a „keleti" demokratizálódás során az egyes régiók?

Irodalom:
Ágh, Attila (1998): Politics of Central Europe. London, Sage

[86] Előbbi munkája „Post-Communism: An Introduction" (1997), míg utóbbiaké „Post-Communist Politics" (1997) címmel jelent meg.
[87] Crampton könyve „Eastern Europe in the Twentieth Century" (1994/1997), míg Bideleux és Jeffries műve „A History of Eastern Europe" (1998) címmel látott napvilágot.

Ágh, Attila (1998): Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans. Cheltemham, Edward Elgar
Bideleux, Robert - Ian Jeffries (1998): A History of Eastern Europe: Crisis and Change. London - New York, Routledge
Dahrendorf, Ralf (1990): Reflections on the Revolution in Europe. London, Chatto and Windus
Dawisha, Karen - Bruce Parrott (eds.) (1997): The consolidation of democracy in East-Central Europe. Cambridge University Press
Huntington, Samuel (1991): The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman – London, University of Oklahoma Press
Linz, Juan - Alfred Stepan (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore – London, The Johns Hopkins University Press
O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead (eds.) (1986): Transitions from Authoritarian Rule. Baltimore – London, The Johns Hopkins University Press
Plasser, Fritz, Peter Ulram - Harald Walrauch (1998): Democratic Consolidation in East-Central Europe. London, Macmillan
Pridham, Geoffrey (ed.) (1994): Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe. Dartmouth
Rustow, Dankwart (1970): Transition to democracy: towards a dynamic model. Comparative Politics, Vol. 2, pp.337-363

12. Politikai rendszerváltás Magyarországon

Gallai Sándor[88]

A rendszerváltás környezete

Tárgyalásos átmenet, kedvező nemzetközi környezet

Magyarországon a politikai intézményrendszer átalakulása egy hosszabb folyamat eredményeként, több lépésen keresztül zajlott le. Az 1980-as évek politikai átmenete részben a hatalom berkein belüli, részben azon kívüli, egymással összefüggő fejlemények együtteseként jellemezhető. A magyar átalakulás kedvező nemzetközi környezetben ment végbe. A nagyhatalmak viszonyában az 1980-as évek második felében enyhülés következett be. Ezzel egyidejűleg a Szovjetunió túllépett az 1968-as prágai beavatkozás alapjául szolgáló Brezsnyev-doktrínán. Gorbacsov 1987-es azon deklarációja, miszerint a szocializmusnak nincs központi modellje, már a keleti blokk országainak bővülő mozgásterét jelezte. Egy évvel később a lengyelországi sztrájkok elvezettek az ottani ellenzék legalizálásához, s a tárgyalásos lengyel átmenet a régió több országa számára is példaértékkel bírt. Ezeket a folyamatokat az amerikai és a szovjet vezetők 1989-es máltai csúcstalálkozója zárta, amely egyben a jaltai világrend végét is szimbolizálta.

Az ellenzék megszerveződése

Ellenzéki csoportok: demokratikus ellenzék, népi írók

A létrejött ellenzéki szervezetek két forrásból táplálkoztak. A demokratikus ellenzék 1978-ban a cseh Karta ’77 alapítása után egy évvel jött létre, s ahhoz hasonlóan az 1975-ös Helsinki záróokmányban rögzített emberi jogok biztosítását, kikényszeríthetőségét tűzte zászlajára. A demokratikus ellenzéket egy szűk körű, fővárosi értelmiségi csoport szervezte. Tagjai közül néhányan 1981-ben elindították az első rendszeresen megjelenő szamizdatot, a Beszélőt, mely a radikális ellenzék legfőbb fórumaként nagyban hozzájárult a politikai nyilvánosság határainak tágításához. Az ellenzék másik csoportját az ún. népi írók és köréjük csoportosuló humán értelmiség alkották, akik 1984-ben léptek fel először nyílt politikai követeléssel. A népi íróknak az MSZMP Politikai Bizottságához beadott petíciója nyomán jött létre az Erdély történetéről szóló kötetet és egyéb kiadványokat támogató alapítvány. A népi írók etnikai-ügyi

[88] **Gallai Sándor** (sandor.gallai@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

miniszter kinevezésére vonatkozó kérését ugyanakkor elutasította a pártvezetés.

Az ellenzék két csoportjának képviselői – a reformközgazdászokkal kiegészülve – 1985-ben még együtt tanácskoztak Monoron a szükséges társadalmi reformokról, ám a második, hasonló összejövetelre, illetve az MDF 1987-es lakiteleki zászlóbontására a demokratikus ellenzék tagjai – egy-két kivételtől eltekintve – már nem kaptak meghívást. A szükséges lépések (reformok vs. rendszerváltás) és a jövőkép (demokratikus szocializmus/harmadik út vs. liberális demokrácia) tekintetében mutatkozó nézetkülönbségek mellett a népiek és a demokratikus ellenzék útjainak szétválásához nagymértékben hozzájárult az utóbbiak által 1987-ben, a népiektől függetlenül összeállított és megjelentetett radikális programjavaslata. A Beszélő „Társadalmi szerződés" címet viselő különszáma már a preambulumában megfogalmazott jelszavával („Kádárnak mennie kell") ledöntötte az 1956-ot követő kádári konszolidáció egyik politikai tabuját és túllépett a Kádár-rendszer addig elfogadott keretein.

Monor, Lakitelek, Társadalmi szerződés

A korán pluralizálódó, 1988-89 során szervezeti formát öltő ellenzéki csoportok politikai súlyát és legitimációját az általuk kezdeményezett, illetve szervezett tömegdemonstrációk biztosították. 1988 júniusában a romániai falurombolás ellen, míg szeptemberben a bős-nagymarosi vízlépcső miatt vonultak soktízezren az utcákra. Az 1989-es nem hivatalos március 15-i ünnepségeken már nagyobb tömegek vettek részt, mint a hivatalos megemlékezéseken. Ezeket látva Nagy Imre és társainak 1989. június 16-i újratemetése már a legitimitási válsággal küzdő MSZMP által is felvállalt, az ellenzéki szervezetekkel közösen rendezett politikai esemény volt.

Tömegdemonstrációk

Az uralkodó párt 1989. február 10-én hivatalosan is elismerte a többpártrendszer létezését. Az MSZMP eleinte kétoldalú tárgyalásokat folytatott az új politikai szervezetekkel. A megosztottság veszélyeit felismerő ellenzéki csoportok 1989. március 23-án – a Független Jogász Fórum kezdeményezése alapján – létrehozták az Ellenzéki Kerekasztalt (EKA). Az EKA kilenc résztvevője (Bajcsy-Zsilinszky Társaság, Fidesz, FKgP, Független Jogász Fórum, MDF, Magyar Néppárt, SZDSZ, SZDP és a Szabad Szakszervezetek Demokratikus Ligája) rendszeres egyeztetéseket folytatott, ahol a konszenzus elvét követve igyekezett közös álláspontot kialakítani az MSZMP-vel folytatandó

Ellenzéki Kerekasztal

tárgyalásokra.

A hatalom átalakulása

1985-től új összetételű parlament

A hatalom berkein belül végbement változások egyik eredőjeként az utolsó ciklusra megváltozott a parlament szerepe. A választójogi törvény 1983-as – legitimációs célú – változtatása kötelezővé tette több jelölt állítását. Bár az újonnan bevezetett országos lista automatikusan biztosította a kiemelt személyek bejutását, az 1985-ös választásokon a parlamenti képviselők mintegy 75 százaléka lecserélődött. A többes jelölés mellett szerepet játszott ebben a – szintén új – jelölőgyűlések intézménye is, melynek eredményeként meglepően sok spontán jelölés történt, s több mint 40 helyi kötődésű képviselőjelölt jutott mandátumhoz a Népfront által központilag állított jelöltekkel szemben.

Alkotmánymódosítások, az átmenet jogi keretei

Az így megújult és megfiatalodott parlament a ciklus második felére aktivizálódott: a képviselők hosszú idő után ismét önálló indítványokat nyújtottak be, s újra felfedezték az interpellációk kínálta lehetőségeket is. Miközben több új alkotmány-tervezet is készült, a parlament 1989 januárjában törölte az alkotmányból az MSZMP vezető szerepét, megszüntette az Elnöki Tanács kvázi-törvényalkotó jellegét, döntést hozott az alkotmánybíróság felállításáról, s elfogadta az egyesülés és a gyülekezés szabadságáról szóló törvényeket. 1989 őszén a parlament szinte változtatás nélkül öntötte jogi formába az uralkodó párt és az ellenzék által megkötött politikai megállapodást, s az alkotmányos kereteket is átfogóan módosító ún. sarkalatos törvényekkel biztosította a szabad választások és a békés átmenet jogi kereteit.

Pozsgay a Népfront és a reformok élén

Az átmenet előkészítése szempontjából szintén kiemelendő Pozsgay Imre szerepe, aki 1982-ben lett a Hazafias Népfront főtitkára. A Népfront három évvel későbbi kongresszusi jelentése – a párt helyzetértékelésével ellentétesen – leszögezte, hogy Magyarországon általános válság van. Pozsgay osztotta az ellenzék azon véleményét, hogy a sikeres gazdasági válságkezeléshez politikai reformok szükségesek. Felkarolta a párton belüli reformközgazdászok által kezdeményezett és irányított, a „Fordulat és reform” című tanulmányban összefoglalt helyzetértékelő és programadó kutatásokat. Ugyanakkor jó kapcsolatot ápolt a népi írókkal is, s jelenlétével mintegy „legalizálta” az MDF lakiteleki indulását. Az akkor még a Népfront

lapjának számító Magyar Nemzetben megtörte az MDF megalakulására vonatkozó hírzárlatot. Egy 1989 januárjában elhangzott rádióinterjúban pedig a hivatalosan ellenforradalomként számon tartott 1956-os októberi eseményeket „népfelkelés”-nek minősítette.

MSZMP pártértekezlet: Kádár félreáll, új PB

Az évtized utolsó éveiben felgyorsult az uralkodó párt átalakulása, lebomlása. A felgyorsult eladósodás árnyékában tartott 1988 májusi rendkívüli pártértekezleten az MSZMP főtitkári székében az előző év júniusa óta miniszterelnök Grósz Károly váltotta Kádár Jánost, aki egy olyan, újonnan létrehozott pártelnöki pozícióba került, amelyik nem járt igazi jogkörökkel. A színfalak mögötti előzetes megállapodás ellenére a vidéki küldöttek beszavazták a Politikai Bizottságba Pozsgay Imrét és az 1968-as új gazdasági mechanizmus atyjaként ismertté vált Nyers Rezsőt.

Kollektív vezetés, keményvonalasok és reformerek

Az év végére a párt láthatóan két szárnyra szakadt, s miközben Grósz a fehérterror veszélyéről beszélt, sorra alakultak az MSZMP reformkörei. A reformkörök képviselői a szegedi és a kecskeméti országos tanácskozásaikon a párt átalakításáért, demokratizálásáért emeltek szót. 1989 júniusában – Kádár megbetegedésével egyidejűleg – változás történt a válságkezelésben mutatkozó tehetetlenséget, az ellenzék megerősödését, a párt népszerűtlenségét és megosztottságát felismerő MSZMP élén. A párt irányítását egy négyfős elnökség vette át, melynek tagja volt az addigi főtitkár Grósz, a PB-be egy évvel korábban bekerült Nyers és Pozsgay, valamint az 1988 november vége óta miniszterelnöki posztot betöltő Németh Miklós.

MSZMP/MSZP kongresszus...

Az MSZMP 1989. október 6-9. között tartotta XIV. kongresszusát. A több mint ezer küldött szinte mindegyike valamilyen platformba tömörült. A platformok száma, álláspontja és összetétele még a kongresszus alatt is folyamatosan változott. Az első nap tétje párt egyben tartása, illetve szakadása volt. A meghatározó reformerek közötti kompromisszumot követő többség döntött az MSZMP felszámolásáról, s ezzel egyidejűleg létrehozta az új, „európai szociáldemokrata” Magyar Szocialista Pártot (MSZP). Az MSZMP utolsó kongresszusa október 7-én ily módon átalakult az MSZP első, alapító kongresszusává.

...a folytonosság elutasításának deklarálása

A döntéssel egyet nem értő kisebbség Berecz János vezetése alatt álló része csak egy hónappal később, november 7-én jelentette be a marxista elvek mellett kitartó MSZMP továbbvitelét. Ezzel szemben a párt infrastruktúráját és vagyonát ily módon megöröklő MSZP deklarálta elhatárolódását a korábbi rendszertől és állampárttól. Az MSZP-ben így a párttagság nem

volt automatikusan megújítható, aminek eredményeként az új párt elvesztette az állampárt korábbi nyolcszázezres tagságát. A Szocialista Párt élén eleinte szintén kollektív vezetés állt, melynek negyedik tagja – Nyers, Pozsgay és Németh mellett – a vezetésbe a párthoz nem csatlakozó Grósz helyére bekerülő, később pártelnökké választott Horn Gyula volt.

Párttól távolodó kormány

A hatalmon belüli átalakulás negyedik fontos eleme a kormány leválása a pártról és a pártirányításról. Ez a folyamat Németh Miklós miniszterelnöksége idején ment végbe. Míg korábban a párt rendszeresen beszámoltatta, illetve utasította a kormány fejét, Németh alatt elmaradtak a jelentéstételek és az előzetes egyeztetések. Az MSZMP megszűnése után az MSZP-től is fokozatosan távolodó, majd decemberben a párttagságáról is lemondó Németh igyekezett a pártérdektől független, „szakértői kormány" imidzsét felépíteni, s a kormányt önálló politika-formáló tényezőként megjeleníteni. Utolsó hónapjaiban a Németh-kormány megnövekedett hatalmát az uralkodó párt már nem, a demokratikus intézmények még nem voltak képesek ellensúlyozni.

Nemzeti Kerekasztal

Nemzeti Kerekasztal: háromoldalú tárgyalások

Az ellenzék megszerveződésének, valamint a hatalmon belüli átalakulásoknak a folyamata a Nemzeti Kerekasztal létrehozásával és a politikai átmenet kereteiről folytatott tárgyalásokkal kapcsolódott össze. A hatalmát féltő, reformerek nyomása alatt álló MSZMP főtitkár, Grósz jóváhagyását követően 1989. június 13-án megkezdődtek a háromoldalú tárgyalások. A tárgyalásoknak kereteket adó Nemzeti Kerekasztal egyik résztvevője az MSZMP volt. Elsődleges tárgyalópartnerét az Ellenzéki Kerekasztal tagszervezetei jelentették, akik konszenzussal alakították ki az uralkodó párttal szemben közösen képviselt, egységes álláspontjukat. A tárgyalásokon szintén részt vevő ún. harmadik oldal az MSZMP-hez közelálló szervezeteket tömörített. Az itt helyet foglaló Baloldali Alternatív Egyesülés, Hazafias Népfront, Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Magyar Nők Országos Tanácsa, Münnich Ferenc Társaság és Szakszervezetek Országos Tanácsa képviselői korlátozott jogkörrel bírtak és kevés szerepet kaptak a tárgyalások során, s nem volt igazi befolyásuk a megállapodás tartalmát illetően.

Noha a háromoldalú tárgyalásokat különböző szekciókban folytatták a résztvevők, érdemi egyezkedés csak az alkotmányjogi-politikai bizottságokban zajlott. A tárgyalások sikerét augusztusig politikai patthelyzet gátolta, melynek feloldását két fejlemény segítette elő. Az egyik az MSZMP helyzetében bekövetkezett változás. A nyár folyamán tartott négy időközi választás kimenetele rávilágított, hogy az egyéni választókerületekben az uralkodó párt immáron gyengébb, mint a vele szemben egységesen fellépő ellenzéki szervezetek. A másik pozitív fejlemény az MSZMP tárgyaló-delegációjának élén történt változás volt: a Fejti Györgyöt váltó Pozsgay Imre rugalmasabb álláspontja nagyban hozzájárult a megállapodás szeptemberi tető alá hozásához.

Politikai egyezkedés, ellenzéki sikerek

A tárgyalások résztvevői néhány kérdést nyitva hagytak, és további egyeztetéseket helyeztek kilátásba. Ide tartozott – többek között – a köztársasági elnök választásának módja, a választási etikai kódex megalkotása, a munkásőrség sorsának rendezése, s a politikai ügyek erőszakos rendezésének tilalma. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásait lezáró megállapodást szeptember 18-án írták alá a három oldal képviselői. Ugyanakkor az Ellenzéki Kerekasztal radikálisabb pártjai tartottak attól, hogy az MSZMP külön alkut kötött az MDF-fel, melynek célja a két párt jövőbeli hatalmi pozíciójának biztosítása lett volna Pozsgay Imre államfővé, majd Antall József miniszterelnökké választása révén. Az SZDSZ és a Fidesz ezért az elnökválasztás kérdésére hivatkozva elállt a megállapodás aláírásától. Mindez azonban nem veszélyeztette a megegyezést, mivel a két párt nem kívánt élni az Ellenzéki Kerekasztalon belül számukra is rendelkezésre álló vétójoggal.

A megállapodás aláírása, megosztott ellenzék

Sarkalatos törvények

A megállapodással az aláíró felek rögzítették a békés átmenet legfontosabb politikai kereteit. A megállapodást követve az Országgyűlés az ősz folyamán hat sarkalatos törvényt fogadott el az alkotmány módosításáról, az alkotmánybíróságról, a politikai pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a büntető törvénykönyv, illetve a büntetőeljárási törvény módosításáról. A parlament a Nemzeti Kerekasztalnál kötött politikai megállapodást egyetlen elem kivételével változatlan formában alakította jogi normákká. A

Hat sarkalatos törvény

kivétel a választójogi törvény volt. Ebben a parlament az előzetes politikai megállapodásban rögzítettnél magasabb számban állapította meg az egyéni választókerületi mandátumok számát, s ezzel egyidejűleg csökkentette a listás képviselői helyek arányát.

Az 1989-es őszi törvényekben rögzített, hatalomkoncentrációval szembeni ellensúlyok a politikai bizalmatlanságot tükrözték. A választások előtti bizonytalan helyzetben a főbb politikai erők, különösen az ellenzék, igyekeztek a kormány hatalmát fékező intézményi garanciákat beépíteni az új magyar alkotmányos rendbe. Az ilyen szellemben született politikai megállapodást magáévá tevő parlament ennek megfelelően módosította az alkotmányt és döntött új, intézményi ellensúlyok felállításáról. Bár az 1949. évi XX. törvényben elfogadott sztálini típusú alkotmány hatályban maradt, annak szövege az októberi 23-i alkotmányreformmal (XXXI. tv.) mintegy négyötödében megváltozott. A módosítások többnyire az általános rendelkezésekre, valamint az államszervezettel, illetve az állampolgári jogokkal foglalkozó részekre vonatkoztak. Az újraírt általános rendelkezések híven tükrözték az alkotmány kompromisszumos és ideiglenesnek szánt jellegét.

Ellensúlyokat szaporító, átfogó alkotmányreform...

Az 1989-es alkotmánymódosításokat a törvényhozók átmenetinek szánták. Erről árulkodik a mind a mai napig változatlanul hagyott preambulum, mely szerint a parlament az új rendelkezéseket az „átmenet elősegítése érdekében (...) hazánk új Alkotmányának elfogadásáig” alkotta. A Nemzeti Kerekasztalnál folytatott tárgyalások nem mindig voltak képesek feloldani az ellenérdekelt politikai felek közötti nézeteltéréseket. Ennek köszönhetően az 1989 őszén módosított alkotmányba több ellentmondásos elem is beépült, hiszen egyidejűleg kívánta érvényre juttatni „a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékeit”.

...átmenetinek szánt, ellentmondásos elemek

A módosított alkotmány általános rendelkezései között kimondta, hogy Magyarország államformája köztársaság. A népköztársaságot ennek megfelelően felváltó (harmadik) köztársaságot 1989. október 23-án Szűrös Mátyás, az Országgyűlés akkori elnöke, – s ilyen minőségében – az új köztársaság ideiglenes államfője kiáltotta ki. Az alkotmányba bekerült a népszuverenitás és a népképviselet elve, az egyeduralmi és az erőszakos hatalmi törekvések tilalma, a pártok alapításának és tevékenységének szabadsága, illetve a pártok közvetlen közhatalom-gyakorlásának tiltása.

A Magyar Köztársaság kikiáltása

Parlamentáris kormányforma...

Az államszervezetre vonatkozó legfontosabb módosításként az 1989-es alkotmányszöveg a parlamentet helyezte a hatalommegosztás középpontjába. Az új kormányforma – néhány kivételtől eltekintve – a brit parlamentarizmus hagyományait igyekezett követni. Az országgyűlési képviselők számára lehetővé vált, hogy többségi szavazással a parlamentnek felelős kormányt (a Minisztertanács), vagy annak bármely tagját elmozdíthassák bizalmatlansági szavazás útján. A kollektív államfői testület (az Elnöki Tanács) helyett létrejött a köztársasági elnök intézménye, aminek szabályozása az 1946. évi I. törvényt vette alapul. A közvetve, parlament által választandó köztársasági elnök így gyenge jogköröket kapott, s szerepe leginkább csak rendkívüli helyzetekben haladhatja meg protokolláris jellegét.

...gyenge végrehajtó hatalommal...

Az alkotmánymódosításból kirajzolódó magyar kormányzati rendszer mindazonáltal két fontos mozzanatában is eltért a klasszikus parlamentáris modelltől. Az egyik sajátosság a parlament végrehajtó hatalommal szembeni további erősítését biztosította. E szerint a magyar kormányfőnek nem adatott meg az a jog, hogy a parlament feloszlatását kezdeményezhesse, s az elnök is csak kivételes esetekben, a kormány és a parlament vezetőinek véleményét kikérve, a választások idejét kitűzve rendelkezik a feloszlatás jogával. A másik sajátosság a kisebbségi vétó intézményének bevezetése volt, amivel a brit parlamentarizmustól idegen minősített többség elve is bekerült a törvényhozásról szóló normarendszerbe.

...kiterjedt kisebbségi vétójoggal…

Míg korábban kizárólag az alaptörvény módosításához volt szükség kétharmados többségre az Országgyűlésben, az 1989 őszi alkotmányreform szinte minden lényeges kérdés elfogadását minősített többséghez kötötte. A módosított alkotmány bevezette az ún. alkotmányerejű törvények kategóriáját, melybe olyan, az alkotmányban nem részletezett, ám kiemelten fontos közjogi kérdések tartoztak, amelyek szabályozása az alkotmány elfogadásához és módosításához hasonló, minősített többséget kívánta. Ezen kívül a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetése is feltételezte a kétharmados többség meglétét csakúgy, mint az egyes közjogi méltóságok és kiemelt tisztségviselők (alkotmánybírák, országgyűlési biztosok, Számvevőszék elnöke és alelnökei, a Legfelsőbb Bíróság elnöke) megválasztása, valamint a köztársasági elnök elleni eljárás megindítása.

…és erős garanciális elemekkel

A módosított alkotmány az Országgyűlés és a Minisztertanács viszonyának újraszabályozása, valamint a köztársasági elnök intézményének bevezetése mellett

rendelkezett az Állami Számvevőszék létrehozásáról, az alkotmánybíróság jogállásáról és tagjainak választásáról, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézményéről, továbbá az ügyészség parlamenti kontrol alatt tartásáról. Ezzel egyidejűleg az alkotmányban deklaráltatott az emberi jogok sérthetetlensége és elidegeníthetetlensége, miközben tiszteletben tartásuk és védelmük az állam elsőrendű alkotmányos kötelességévé vált. Az alkotmánymódosítás rögzítette, hogy az alapvető jogok – a nemzetközi jognak megfelelően – csak rendkívüli esetekben, részlegesen és korlátozottan csorbíthatók; mi több, tételesen felsorolta azokat a jogokat, amelyeket még rendkívüli esetekben sem lehet korlátozni. A módosított alkotmány azt is előírta, hogy az alapvető jogokra és állampolgári kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag minősített többséget igénylő törvényekben lehet rögzíteni. Az alkotmánymódosításkor láthatóan számos intézményi garancia épült be a kormány és a parlament esetleges jogsértéseivel szemben, aminek legfőbb oka az első szabad választások kimenetelének előreláthatatlanságából adódó túlzott garanciakeresés volt.

A „négyigenes" népszavazás

Pozsgay köztársasági elnökké választásának megakadályozása…

Míg a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások nyitva hagyták az elnökválasztás módjának kérdését, addig az 1989 őszi alkotmánymódosítás már egyértelműen rendelkezett köztársasági elnök közvetett, parlament általi megválasztásról. Ugyanakkor Pozsgay népszerűségét és az MDF vezetőivel ápolt jó kapcsolatait látva az SZDSZ és a Fidesz attól tartott, hogy az uralkodó párt és a Fórum külön megállapodást köt az első köztársasági elnök kivételesen közvetlen úton történő választásáról. A parlament által elfogadott 1989. évi XXXV. törvény ki is mondta, hogy az első köztársasági elnököt – az általános szabályozástól eltérően – kétfordulós rendszerben, közvetlen választás útján választják a választópolgárok. Ezt elkerülendő, a két liberális párt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásait lezáró megállapodás aláírásának elutasítását követően népszavazást kezdeményezett, melynek elsődleges célja a köztársasági elnök megválasztásának a parlamenti választások utánra halasztása, azaz kimondatlanul az akkor legismertebb és legnépszerűbb politikusnak számító Pozsgay esetleges köztársasági elnökké választásának meghiúsítása volt.

…a „négyigenes" népszavazás révén

A mobilizálás és a népszavazás számukra kedvező kimenete érdekében az SZDSZ és a Fidesz még három, elsöprő

népszerűségnek örvendő követelést csatolt a népszavazási kezdeményezéséhez. November 26-én ezért a következő négy kérdést tették fel népszavazásra: 1. Egyetért-e azzal, hogy a köztársasági elnököt a szabad parlamenti választások után válasszák meg? 2. Feloszlassák-e a Munkásőrséget? 3. Elszámoljon-e az MSZMP a vagyonával? 4. Kivonuljon-e az MSZMP a munkahelyekről? A népszavazáson 58 százalékos részvétel mellett mind a négy kérdés esetében az „igen" győzött. Míg azonban a 2-4. kérdés esetében 95 százalék közeli vagy a fölötti volt a támogatók aránya, addig az elnök közvetlen választásáról szóló törvényt hatályon kívül helyezését célzó első kérdésnél mindössze 6101 szavazatnyi különbséggel győzött az „igen".

A választások utáni alkotmánymódosítások

Az 1990 március-áprilisban megrendezett szabad választásokat követően létrehozott MDF-FKgP-KDNP kormánykoalíció nem rendelkezett a kétharmados többséget kívánó alkotmányerejű törvények elfogadásához szükséges parlamenti erővel. Az 1989-es kormányforma alapján közjogilag erős, ám kisebbségi vétójognak kitett parlament ily módon állandó egyeztetésre kényszerítette volna a kormányt. Ezt elkerülendő, a koalíció legnagyobb és az ellenzék legerősebb pártjának vezetői olyan megállapodást kötöttek a választások után, amelynek keretében a parlament a kormány kiszolgáltatottságát és az instabilitás veszélyét csökkentő alkotmánymódosítási csomagot hagyott jóvá.

MDF-SZDSZ megállapodás…

Az MDF és az SZDSZ vezetőinek megállapodása értelmében a kormánypárt támogatta az ellenzéki párt képviselőjeként parlamentbe jutott Göncz Árpád államfővé választását, ígéretet tett a média függetlenségének biztosítására, s megszavazta az újonnan megválasztott alkotmánybírákat, az MNB, a rádió és a televízió elnökét. Az SZDSZ ezekért cserébe vállalta a miniszterelnök és a kormány pozícióját megerősítő, júniusi alkotmánymódosítások megszavazását. Az alkotmány módosításához vezető megállapodás szűk körben, az érintett pártok tagjainak és legtöbb vezetőjének előzetes informálása, bevonása nélkül született. Ez adta a megállapodással szemben megfogalmazott éles kritikák elsődleges forrását, s ennek köszönhetően ragadt rá az MDF-SZDSZ „paktum" elnevezés.

…az elnök személyéről, az alkotmány módosításáról…

Az egyezséget követő alkotmánymódosítások részben törölték az alaptörvény szövegéből a szocializmushoz köthető kitételeket (demokratikus szocializmus, önigazgatás, közösségi

…a 2/3-os többséget igénylő kérdéskörök

tulajdon), részben pedig átrendezték a hatalmi ágak között 1989 őszén kialakított viszonyrendszert. Utóbbi révén a parlament helyett a kormány, illetve az annak élén álló miniszterelnök került a hatalommegosztás középpontjába. Az alkotmány módosításával megszűnt az alkotmányerejű törvények kategóriája, s jelentősen, 34 kérdéskörre szűkült a kétharmados többséget igénylő törvények körét. Míg a korábbi szabályozás értelmében a kormánynak még a költségvetés elfogadtatásához is minősített többséget kellett volna biztosítania az Országgyűlésben, az 1990-es módosításokkal a gazdasági jellegű törvények mind átkerültek az egyszerű többséggel megalkotható jogszabályok körébe. Mindez jelentősen megnövelte a stabil parlamenti többséget maga mögött tudó kormányok törvényhozási mozgásterét.

szűkítéséről…

A parlament és a kormány viszonyában bekövetkezett másik változás a bizalmatlanság, s ezen keresztül a miniszterelnök és a miniszterek parlamenti felelősségének kérdését érintette. A választások utáni alkotmánymódosítás részeként megszűnt az egyes miniszterek elleni bizalmatlanság benyújtásának lehetősége, s ezáltal jelentősen csökkent a miniszterek parlament irányában fennálló politikai felelőssége. Ezzel egyidejűleg bekerült az alkotmányba az 1949-es bonni alkotmányból ismert konstruktív bizalmatlanság intézménye. Ez alapján a mai magyar alkotmányjogi szabályozás csak a kormányfő, s rajta keresztül a kormány egésze ellen beterjesztett bizalmatlansági indítványt ismeri el, melynek kezdeményezői beterjesztésükben kötelesek az új miniszterelnök-jelöltet megnevezni.

...a miniszterek parlamenti felelősségének korlátozásáról...

Amennyiben a képviselők többsége megszavazza az indítványt, akkor ezzel az aktussal egyidejűleg döntenek a régi kormányfő és kormánya bukásáról, valamint az új miniszterelnök támogatásáról. Bizalmatlanság útján tehát a kormány csak akkor buktatható, ha az új miniszterelnök-jelölt élvezi a parlamenti többség bizalmát, ami biztosítja a kormányzóképességben fennálló folyamatosságot. Ugyanakkor az alternatív parlamenti többség kialakulásának eddig erős gátat szabott a parlament többpárti jellege, az ellenzék korábban tapasztalt heterogenitása, a politikai blokkok mára meglehetősen éles elkülönülése, valamint a frakciókon belül mutatkozó szavazási fegyelem.

...a konstruktív bizalmatlanság bevezetéséről...

A bizalmatlanság intézménye tehát kiemelte a miniszterelnököt a kormány tagjainak sorából. A kormányfő szerepét azonban tovább erősítették az alkotmánymódosítások kormányalakítást és -átalakítást érintő rendelkezései. Ennek megfelelően a parlament már csak a miniszterelnök-jelölt személyéről szavaz, aki a szükséges bizalom elnyerése után szabadon dönthet a miniszterek kiválasztásáról és későbbi menesztéséről. Bár a miniszterelnök döntésének politikai

...és a miniszterelnök kiemelt szerepéről

értelemben gátat szabhat saját pártjának legfőbb döntéshozó szerve, illetve a koalíciós partnerekkel kötött együttműködési megállapodás, a kormány összetétele feletti döntések meghozatala közjogi értelemben a kormányfő diszkrecionális joga. A miniszterek személyéről és leváltásáról tehát a miniszterelnök dönt, s döntése nyomán a köztársasági elnök „csendestársként" nevezi ki, illetve menti fel az egyes minisztereket.

Új kormányforma: miniszterelnöki

Az 1990-es alkotmánymódosítások eredményeként tehát a rendszerváltás utáni magyar kormányforma – az 1989-es berendezkedéssel szemben – a parlamentarizmus német típusú, kancellári válfajának legfőbb jegyeit viseli magán. Noha a német politikai intézményrendszer a magyartól markánsan eltérő elemeket is tartalmaz (ld. föderatív struktúra, kétkamarás parlament, korlátozottabb kisebbségi vétójog), a mai magyar kormányforma mindenképpen a német mintát követő kancellári, avagy miniszterelnöki típusú kormányformák közé sorolandó.

Demokratikus önkormányzatok létrehozása

Bár az MDF-SZDSZ megállapodást követően rövid időn belül kifejezetten megromlott a két párt viszonya, a demokratikus önkormányzati rendszer kialakításának igénye szintén szükségessé tette a két legnagyobb párt megegyezését. A tanácsrendszer felszámolását és a szabad önkormányzati választások megtartását lehetővé tevő jogi környezet kialakítása kétharmados többséget kívánt az Országgyűlésben. A két párt eredetileg ellentétes elképzeléseinek egyes elemeiből létrejött kompromisszum nyomán elfogadott önkormányzati törvény és az annak alapelveivel összhangban módosított alkotmány lehetővé tette önálló és független önkormányzatok létrehozását.

A politikai intézményrendszer konszolidációjának kezdete

Az 1990. szeptember 30-án és október 14-én megrendezett önkormányzati választások eredményeként helyi szinten is szabadon választott, legitim vezetők kezébe került a hatalom. Az 1990-es szabad választásokat követően mind országos, mind helyi szinten folytatódhatott az államszocialista rendszert felváltó demokratikus intézmények kiépítése. Ezzel egyidejűleg megkezdődhetett a korábban felállított intézmények – működésük tapasztalataira építő – átalakítása és az új politikai intézményrendszer konszolidálása.

Javasolt kérdések:

Kik voltak a rendszerváltás főbb szereplői és milyen célokat képviseltek?
Melyek voltak a rendszerváltás legfontosabb lépései?

Értékelje a Nemzeti Kerekasztal rendszerváltásban betöltött szerepét!

Hasonlítsa össze az 1989-es és az 1990-es alkotmánymódosításokat!

Ajánlott irodalom:

Csizmadia Ervin (1995): A magyar demokratikus ellenzék (1968-1988). Budapest, T-Twins

Góralczyk, Bogdan (2002): Magyar törésvonalak. Budapest, Helikon.

Kukorelli István (1995): Az alkotmányozás évtizede. Budapest, Korona

Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) (1990): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Aula-OMIKK,

Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) (1991): Magyarország politikai évkönyve. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt.

Szoboszlai György (1992): Constitutional Transformation in Hungary. In: Szoboszlai György (ed.): Flying Blind. Yearbook 1992, Hungarian Political Science Association

Tőkés Rudolf (1998): A kialkudott forradalom, Budapest, Kossuth Kiadó

12. Többségi és konszenzusos demokráciák

Navracsics Tibor[89]

Népuralom és népképviselet

A demokrácia mint népuralom

A demokrácia szó szerinti értelmezésben népuralmat jelent. Erre utal a demokrácia mindmáig leghíresebb definíciója, melyet Abraham Lincoln adott 1863-ban elhangzott gettysburgi beszédében. Eszerint a demokrácia „a nép kormányzása, a nép által, a népért".[90] A frappáns meghatározás azonban csalóka, mert amilyen egyszerűnek tűnik első hallásra, legalább annyi kérdés merül fel tartalmával kapcsolatban egy tüzetesebb vizsgálat során. A legfontosabb kérdések: Ki a nép? Mit jelent a többség? Ki jogosult a nép nevében döntést hozni?

Kormányzók és kormányzottak azonossága

A modern tömegdemokráciák egyik alapvető jellemzője, hogy a nép mint sokaság, illetve a nemzet mint politikai közösség határai egybeesnek. Míg korábban az aktív és passzív választójoggal rendelkezők csupán a társadalom néhány százalékát tették ki, addig a múlt század folyamán az arány megfordult. Az ezredforduló társadalmában a politikai jogokkal nem rendelkezők száma elenyésző, és általában valamely univerzálisan elfogadott szabály – állampolgárság vagy cselekvőképesség hiánya, kiskorúság, jogerős büntetés stb. – következtében nem részesei a politikai közösségnek. Azt mondhatjuk tehát, hogy a demokratikus rendszerekben a kormányzók és a kormányzottak mára már – fogalmilag – azonosak: ugyanazok a döntéshozók, mint akikre a döntések vonatkoznak.

A közvetlen demokrácia korlátai

Mindez azonban technikailag – egyelőre legalábbis – megvalósíthatatlan. Még viszonylag kicsi helyi közösségek szintjén sem működőképes az állandóan ülésező népgyűlés illetve a minden lényeges kérdésről kiírt népszavazás. A közvetlen demokrácia eszközei, a folyamatos politizálás általában nem vonzó az emberek számára, mivel időigényes, és néhány esetben sokak számára érdektelen kérdésekről folyik a vita.

Képviseleti demokrácia a nép nevében

Szívesebben bíznak hát meg az ügyek folyamatos vitelével arra vállalkozó embereket azzal a feltétellel, hogy addigi tevékenységükkel időnként – a választások révén – el kell számolniuk választóiknak. A képviseleti demokrácia modellje technikailag lehetővé teszi a folyamatos döntéshozatalt azzal, hogy

[89] **Navracsics Tibor** (navracsics@freemail.hu) az ELTE Politológia tanszékének oktatója.
[90] „*Government of the people, by the people, for the people*."

kiválaszt egy olyan csoportot, amelyik a döntési lehetőségekről vitatkozik, és döntéseket hoz. Ez ugyanakkor megfelel a népuralom normáinak, mert egyrészt a választások során az adott politikai közösség tagjai választják ki a döntéshozókat, másrészt ez utóbbiak döntéseiket a nép felhatalmazása alapján és az ő nevében hozzák.

Többségi elv: legitim döntések a többség nevében

A működő képviseleti demokráciák megértése szempontjából a nép – vagy nemzet – nevében történő döntéshozatal az egyik legfontosabb kérdés. Az egyik szemlélet szerint az a politikai csoport, amelyik az egész politikai közösség által elfogadott szabályok alapján megrendezett, szabad választásokon többséget ér el, vagy többséget tud létrehozni, jogosult arra, hogy az egész politikai közösség többsége nevében lépjen fel, és akadálytalanul valósítsa meg elképzeléseit mint a többség érdekét. Az elképzelés védelmezői nem tagadják, hogy a többség ebben az esetben fikció, hiszen a döntéshozók legjobb esetben is csak a közösség politikailag aktív tagjainak többségét képviselik. A többségi elv ugyanakkor kétségtelenül jó átlátható és legitim döntéshozatali mechanizmust hoz létre.

Konszenzus-elv: kezdeményezés joga, közmegegyezésen alapuló döntések

Mások szerint a választásokon szerzett többség önmagában nem jogosít fel egyetlen csoportot sem arra, hogy akár meghatározott időre is önállóan működtesse a döntéshozatali gépezetet. Az ilyen véleményt osztók számára nem a választásokon a többség bizalmát bíró csoport döntése az optimális, hanem a lehető legszélesebb alapokon – azaz gyakorlatilag a közmegegyezésen – nyugvó döntés. Ebben az esetben a választási eredmény nem a döntés privilégiumát, hanem csupán a kezdeményezés előnyét adja meg a győztes politikai csoportnak. A választásokon kisebbségbe szorult csoportok számára továbbra is fennmaradnak a döntéshozatalba beleszólást és az érdekeik érvényesítését szolgáló intézményi és egyéb politikai biztosítékok.

Demokráciák összehasonlítása

A demokráciák osztályozása – angolszász gyökerek

Az összehasonlító politikatudományban a múlt század ötvenes éveitől kezdődően figyelhető meg a demokráciák különböző elnevezésű, de a fentiekkel azonos logikát fedő megkülönböztetése. Az osztályozás gyökere az angolszász politikai rendszerek hagyományaiban keresendő. Egyfelől az amerikai demokrácia és államépítés választási lehetőségeiről a XVIII. század végén kezdődött vita, másfelől pedig a brit és az amerikai kormányzati rendszer közötti különbségek értékelése és elemzése jelentette azt a fogalmi és szemléleti keretet, amit aztán a világ működő

demokráciáinak összehasonlítására használtak és használnak mind a mai napig.

Az 1970-es évek közepétől Arend Lijphart a kategóriarendszert az európai kontinens demokráciáinak összehasonlítására kezdte használni, és megalkotta a mindmáig használatos többségi, avagy westminsteri és konszenzusos – korábbi munkáiban konszocionális – demokráciák fogalmát. A demokráciák ezen fajtái közötti különbség két ponton ragadható meg Lijphart szerint:

Lijphart: többségi/westminsteri és konszenzusos demokráciák

- A legitim döntés a többségi demokrácia logikája szerint a többség, a konszenzusos demokrácia szerint a lehető legszélesebb egyetértés döntése;
- Az intézményi megoldások terén a többségi demokrácia a döntéshozatalra képes többség létrejöttét és akadálytalan hatalomgyakorlását szolgálja, míg a konszenzusos demokrácia olyan megoldásokkal él, amelyek a győztes többséget a vesztes kisebbséggel való egyeztetésre és hatalmának korlátozására kényszerítik.

Különbség: döntések logikája, intézményi megoldások

Lijphart kategóriarendszere és definíciói munkássága során többször módosultak, finomodtak. Az általa meghonosított szemlélet mindazonáltal rendkívül termékenynek bizonyult a politikai rendszerek összehasonlítása terén. Az alábbiakban az alapműveként számon tartott, 1984-ben kiadott „*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*" című munkája alapján hasonlítjuk össze a többségi és a konszenzusos demokráciák működési logikáját.

Lijphart alapműve

A többségi demokrácia jellemzői:
1. A végrehajtó hatalom összpontosítása: egypárti, kis többségű kormányok 2. Hatalomkoncentráció és a kormány (kabinet) uralkodó szerepe 3. Aszimmetrikusan kétkamarás törvényhozás 4. Kétpártrendszer 5. Egydimenziós pártrendszer 6. Egyszerű többségen alapuló választási rendszer 7. Egységes és központosított kormányzati rendszer 8. Íratlan alkotmány és parlamenti szuverenitás 9. Kizárólagos képviseleti demokrácia

A többségi modell…

A konszenzusos demokrácia jellemzői:	
1. Megosztott végrehajtó hatalom: nagykoalíciók 2. Formális és informális hatalommegosztás 3. Kiegyensúlyozottan kétkamarás törvényhozás és kisebbségi képviselet 4. Többpártrendszer 5. Többdimenziós pártrendszer 6. Arányos képviselet 7. Területi és nem területi alapú föderalizmus és decentralizáció 8. Írott alkotmány és kisebbségi vétó	…és a konszenzusos modell jellemzői

---

Többségi demokrácia

Az osztályozás alapjait megteremtő Arend Lijphart hangsúlyozta, hogy két modellje ideáltípus, azaz a valóságban sehol fel nem lelhető, idealizált összefoglalója a többségi, illetve konszenzusos demokrácia jellemzőinek. Kategóriáinak megalkotása során azonban, érveinek illusztrálására azokból a politikai rendszerekből hozott példákat, amik – meglátása szerint – a legközelebb állnak az adott demokráciatípus ideáltípusához. Így vált Lijphart – és műve nyomán sokak – számára a többségi (westminsteri) demokrácia két „mintapéldájává" az 1945 és 1970 közötti Nagy-Britannia, valamint az 1935 és 1996 közötti Új-Zéland.

Ideáltípushoz közeli példák: Nagy-Britannia és Új-Zéland

A többségi demokráciák jellemző vonása a hatalom strukturális egysége. Szemben a koalíciós kormányok által irányított demokráciákkal, ahol a hatalom nemcsak alkotmányjogi értelemben (a törvényhozás és a végrehajtás között), hanem politikailag is (a kormánykoalíció különböző pártjai között) osztott, a többségi demokráciáknak fontos sajátossága az egypárti kormányzás. A választási rendszer egy pártot juttat kormányalakítási pozícióba, és a győztes pártot sem jogi, sem pedig politikai norma nem kényszeríti valamely kisebbségi erővel való szövetkezésre, azaz a koalícióalkotásra.

Jellemzői: 1. A végrehajtó hatalom összpontosítása

Az így létrejövő kormányok koncentrált végrehajtó hatalmat jelenítenek meg. Az egypárti kormányok egységes politikai akaratot képviselnek, és egyértelművé teszik a kormányzásért viselt politikai felelősséget a választók számára. Ugyanakkor kritikusai által gyakran felhozott érv a többségi demokráciával szemben, hogy az egypárti kormány – éppen a végrehajtó hatalom

Egypárti kormányok…

nagyfokú koncentrációjából adódó – hatékonysága más oldalról a kormányzati hatalom merevségét, a kompromisszumok hiányát is jelenti.

A brit kormány az esetek túlnyomó többségében egypárti összetételű; a koalíciós kormány mint megoldás meglehetősen ritka és csak sajátos politikai helyzethez kötődik. Tekintettel arra, hogy a brit kétpártrendszerben két közel egyformán erős párt versengése dönti el a választásokat, a győztes rendszerint csupán kis többséget tudhat magáénak, míg a leendő ellenzék meglehetősen nagy létszámú kisebbséget. A kis többséggel való kormányzás művészete tipikusan a többségi demokrácia miniszterelnökének virtusa kell, hogy legyen. Pártvezéri képességeit is latba kell vetnie, hiszen amennyiben nem sikerül frakciójában a kormány és személye iránti támogatást fenntartania, az a kormány vagy a miniszterelnök bukásához vezethet.

…kis parlamenti többséggel

Így a brit egypárti és kis parlamenti többséggel bíró kormány a többségi elv tökéletes megtestesítője: széleskörű politikai hatalmat gyakorol egy olyan többség képviseletében és érdekében, amely valójában nem jelent nagyarányú többséget; ugyanakkor egy nagyméretű kisebbséget kizár a hatalom gyakorlásából és ellenzéki szerepre ítél.

Nagyméretű kisebbség kizárása a hatalomból

A többségi demokrácia másik példaországa, az 1935-96 közötti Új-Zéland, sok szempontból még tisztábban jeleníti meg e típus jellemzőit. Míg Nagy-Britanniában – különösen a két világháború közötti időszakban – többször is koalíciós kormányok alakultak, az 1970-es években pedig kétszer is előfordult, hogy kisebbségi kormány működött, addig Új-Zélandon 1935-96 között a két nagy párt – a szociáldemokrata Munkáspárt és a konzervatív Nemzeti Párt – egypárti, többségi kormányokban váltotta egymást. Az 1993-as népszavazáson jóváhagyott választási reform hatására azonban 1996-tól megváltozott a párt- és – ebből adódóan – a kormányzati struktúra, s általános szabállyá vált a koalíciós kormányzás.

Új-Zéland: 1996 – a többségi rendszer átalakulása

2. Hatalomkoncentráció és a kormány uralkodó szerepe

Walter Bagehot 1867-es klasszikus munkájában, az „Angol alkotmány” című könyvében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szinte teljes összefonódásával magyarázta a brit kormányzati rendszer hatékony működését. A többségi (westminsteri) demokráciákban a két politikai jellegű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, személyi és intézményi szempontból egyaránt összefonódik.

Parlamentáris kormányzati rendszerekről lévén szó, az

Alapintézmény a

alapintézmény a parlament. A szabály, miszerint a kormánytagok csak a parlamenti képviselők közül kerülhetnek ki – amint ez Nagy-Britanniára jellemző – formailag a parlament alá rendeli a kormányt. Ezt az alárendeltséget csak fokozza az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézménye, melynek következtében a parlamenti képviselők relatív többsége elvileg a kormány bármely tagját megbuktathatja. Mindez megalapozza azt az alkotmányjogi konstrukciót, amelyik a törvényhozást teszi a politikai rendszer központi elemévé.

parlament,…

A valóságban azonban, politikai összefüggésekben tekintve, a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve, a kormány nincs a parlament alá rendelve. Sőt azt mondhatjuk, hogy a brit kormányzati rendszer legnagyobb hatalommal bíró szerve a kormány. A miniszterelnök tipikusan a választáson győztes – azaz többségi – párt valós irányítói jogait gyakorló vezére lesz.[91] A kormány a parlamenti választáson többséget szerzett párt képviselőiből áll, a kisebbség képviselőit kizárva a kormányalakításból. A kormány tehát többséggel rendelkezik a törvényhozásban, azaz joggal bízhat abban, hogy az általa beterjesztett törvényjavaslatokat változtatások nélkül, de legfeljebb minimális módosításokkal fogadják el a képviselők.

…de a kormányé a legfőbb hatalom

A parlament – a többségi demokrácia hétköznapi körülményei között – olyan „szavazógép", amely a kormány elképzeléseit emeli törvényi erőre. Ezekben az országokban – az általában a kis többség kényszerítő erejéből adódóan – rendkívül szigorúan vett frakciófegyelem jellemző, ami biztos hátteret jelent a kormányzati stabilitáshoz. Ebben a rendszerben a törvényhozásban többséggel nem bíró (azaz kisebbségi) kormányok azonban csak rendkívül korlátozott cselekvési térrel rendelkeznek. Megoldási lehetőségként ilyenkor az egyik ellenzéki párttal való informális megegyezés, vagy a parlament feloszlatása és új választások kiírása adódik. Előbbire példa az 1976-79 közötti munkáspárti kormány támogatásáról szóló, a liberális és munkáspárti képviselők között köttetett megállapodás, az utóbbit pedig az 1974-es márciusi választásokat követő munkáspárti kisebbségi kormány döntése tanúsítja. Ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatják, hogy egyik megoldási lehetőség sem eredményez hatékony és stabil kormányzást.

A parlament „szavazógép": szigorú frakciófegyelem, kormányzati stabilitás,…

A többségi demokráciák alapelve, hogy a hatalommal demokratikusan felruházott többség lehetőleg minél kevesebb intézményi gát kényszerű figyelembe vételével érvényesíthesse politikai akaratát. Ezt szolgálja a koncentrált hatalomgyakorlás, ami a parlament többségi pártja számára adja meg a kizárólagos és

…koncentrált hatalomgyakorlás

[91] Azaz a *party leader*, szemben a jobbára a párt „belső üzemeltetési" feladatait ellátó *party chairman*-nel.

hatékony kormányzás lehetőségét. Parlamentáris kormányzati rendszerről lévén szó, a központosított hatalomgyakorlás politikai hátterét a törvényhozásban élvezett többségi helyzet biztosítja.

3. Aszimmetrikusan kétkamarás törvényhozás

Az aszimmetrikusan kétkamarás törvényhozás rendszerint a többségi demokráciákra jellemző. A legkorábban létrejött modern demokráciák többségében a törvényhozás kétkamarás. A parlament házai két, eltérő képviseleti logikát intézményesítenek a politikai rendszer döntéshozatalában. Hagyományosan az alsóházak – vagy képviselőházak – a politikai közösség általános és titkos választójog alapján megválasztott pártelvű-ideológiai képviseletét látják el. Ezzel szemben a második kamarák legtöbbje nem egyszerűen az alsóház „másodpéldánya" – bár erre is akad példa –, hanem másfajta képviseletet jelenít meg. Lehetnek területi, etnikai, történelmi vagy éppen funkcionális érdekképviseleten alapulók, fontos jellemzőjük azonban, hogy tagjaik nem az általános, az alsóházi többséget létrehozó választások révén, hanem valamilyen más eljárással – kooptálás, delegálás, speciális választás stb. – kerülnek be a törvényhozásba.

Többségi modell legtisztább esete: egykamarás parlament

Azt mondhatjuk tehát, hogy míg a képviselőházak tipikusan a liberális demokrácia többségi logikáját jelenítik meg, addig a felsőházak a pártelvű többségi érdek érvényesülésének kiegyensúlyozását szolgálják. Kétkamarás törvényhozás esetén minél erősebb az alsóház a felsőházzal szemben – azaz minél aszimmetrikusabb a törvényhozás – annál valószínűbb, hogy az adott politikai rendszer a többségi demokrácia kategóriájába tartozik. Mindazonáltal a többségi modell legtisztább esete az egykamarás parlamenttel rendelkező politikai rendszer.

Lordok Háza: igazi törvényhozási jogkörök hiánya

A brit parlamentet szerkezetileg két ház alkotja: a Közösségek Háza a pártok képviselőinek ad helyet, a Lordok Háza pedig az örökletes nemesség képviselőiből, illetve kinevezett tagokból áll. A két ház közötti viszony egyenlőtlen, mivel az 1911-es felsőházi reform óta jóformán minden törvényhozási hatáskör az alsóházat illeti meg. Az egyetlen komolyabb hatáskör, amit a Lordok Háza meg tudott őrizni a törvényhozás késleltetése: a pénzügyi tárgyú törvényjavaslatokat egy hónapig, a más jellegűeket legfeljebb egy évig tarthatja vissza. Ennek következtében a törvényhozás súlypontja egyértelműen a többségi logika alapján működő alsóházban található.

Brit parlament: „majdnem egykamarás" rendszer

A többségi modell tisztább verzióját az egykamarás parlament esetében találjuk meg, hiszen az ilyen parlamentet teljes egészében a többségi párt uralja, és az így létrejövő egypárti kormány a többségi elv legegyértelműbb kifejeződése. Nagy-Britannia politikailag nagyon közel került ehhez az ideális modellhez:

manapság, amikor a parlament szóba kerül, szinte mindig kizárólag a Közösségek Házáról beszélnek. Éppen ezért a brit aszimmetrikusan kétkamarás rendszert – némi joggal – már „majdnem egykamarás" rendszernek is lehet nevezni.

Új-Zéland: 1950-től egykamarás törvényhozás

Az 1935-96 közötti Új-Zéland még a brit példánál is tökéletesebben jelenítette meg a többségi logika érvényesülését. Noha 1950-ig az új-zélandi parlament, a választott alsóház egy kinevezett tagokból álló felsőházzal együtt, kétkamarás törvényhozásként működött, utóbbi fokozatosan veszített súlyából, teljesen aszimmetrikussá téve ezáltal a rendszert. Végül, 1950-ben eltörölték a felsőházat, így tiszta egykamarás szerkezetűvé alakították az új-zélandi törvényhozást. Új-Zélandon tehát 1950-96 között a politikai rendszer intézményei egyértelműen a többségi demokrácia jegyeit viselték magukon: egypárti, többségi kormányok alakultak, koncentrált végrehajtó hatalom dominált, egykamarás törvényhozás működött. 1996 óta azonban – mint már említettük – a választási reformnak köszönhetően koalíciós kormányok alakulnak, konszenzuális elemet csempészve ezzel az alapvetően a többségi demokrácia intézményépítési szabályait követő rendszerbe.

4. Kétpártrendszer

A többségi demokrácia további jellemzőjeként említendő kétpártrendszer nem azt jelenti, hogy az adott ország pártrendszerét mindössze két párt alkotja. Nem is azt jelenti, hogy a parlamentben két párt képviselői foglalnának helyet, vagy akár csupán két releváns párt működne. A kétpártrendszer fogalma arra utal, hogy – figyelembe véve az adott politikai rendszer választási rendszerét, választói magatartását, és kormányalakítási gyakorlatát – az országban működő pártok közül kettő kiemelkedik abban a tekintetben, hogy csak nekik van esélyük kormányalakításra.

Nagy-Britannia: két kormányzati tényező – Konzervatív Párt, Munkáspárt

A brit politikai színteret két nagy párt, a Konzervatív Párt és a Munkáspárt uralja. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy csupán ez a két párt létezik. Mellettük működnek más pártok is, például a liberális demokraták, a walesi Plaid Cymru, vagy a Skót Nemzeti Párt, hogy csak néhányat említsünk, melyek lehetnek nagyon aktívak a választásokon, a parlamentbe is bekerülhetnek, azonban erejük nem elégséges ahhoz, hogy a választásokon győztesként emelkedjenek ki, és kormányzati tényezővé válhassanak. A jelenlegi, 2001-ben megválasztott parlamentben nem kevesebb, mint kilenc párt képviselői foglalnak helyet. A mandátumok többsége azonban rendszeresen a két nagy párté, és így rendre ők alakíthatnak kormányt: a konzervatívok 1951-64, 1970-74 és 1979-97, míg a Munkáspárt 1945-51, 1964-70, 1974-

79 között, illetve 1997-től.

Új-Zéland: a kétpártrendszer többpártrendszerré alakulása

A brit pártrendszerhez hasonlóan, a fenti időszakban az új-zélandi pártrendszer is a kétpártiság jegyeit mutatta: 1935-96 között kizárólag a két nagy párt, a Munkáspárt és a konzervatív Nemzeti Párt valamelyike alakított kormányt. Az 1993-as választási reformnak köszönhetően az 1996-os választások eredményeként azonban többpártivá vált a parlament, és az egypárti kormányokat koalíciós kormányok váltották fel. Összességében tehát úgy tűnik, hogy az új-zélandi kétpártrendszer a választási reform eredményeként többpártrendszerré alakult át.

5. Egydimenziós pártrendszer

A többségi rendszerek következő jellemzője a pártrendszerük egydimenziós jellege. Egydimenziósnak nevezünk egy pártrendszert, ha annak felépítése és működése egyetlen konfliktusra, illetve a pártoknak az adott konfliktusban elfoglalt álláspontjára vezethető vissza. Ilyen, a legáltalánosabb konfliktusnak az európai országok esetében azt a társadalmi-gazdasági szembenállást nevezhetjük, amelyik a pártok ideológiai különbözőségét eredményezi. A társadalmi-gazdasági törésvonal, illetve az ideológiai különállás szempontjából kézenfekvő egydimenziósnak nevezni egy pártrendszert, ha a jelentősebb pártok mindegyike elhelyezhető egyetlen, a hagyományos bal-jobb skála mentén.

Nagy-Britannia: ideológiai törésvonal…

A brit társadalmat és pártrendszert megosztó nagy véleménykülönbségek egyetlen konfliktus mentén, a társadalmi-gazdasági kérdések, vagy más néven az ideológiai törésvonal mentén csoportosíthatók. Ezen a bal-jobb skálán a Munkáspárt képviseli a balközép és a középtől balra található szavazókat, míg a Konzervatív Párt a jobbközép, illetve a középtől jobbra elhelyezkedő véleményeket jeleníti meg. Ez a különbség megfigyelhető a két párt választóbázisának eltérő voltában is: a munkásosztályhoz tartozó szavazók a munkáspárti jelölteket támogatják általában, a konzervatív jelöltek pedig a középosztály szavazóinak támogatását élvezik. Noha a brit társadalomban természetesen találhatók egyéb törésvonalak is, ezek azonban az 1945-70 közötti periódusban nem gyakoroltak különösebb hatást a parlament és a kormány összetételére.

…nemzeti törekvések és devolúció

Sokkal fontosabb ebből a szempontból a regionális és etnikai különbségek – például a skót nemzeti törekvések – szerepe, bár egyelőre ezek sem veszélyeztetik a két nagy párt hegemóniáját. Mindazonáltal ezen konfliktusok jelentőségének felerősödése vezetett egyrészt az 1970-es évektől az etnikai-regionalista pártok térhódításához, másrészt pedig az 1990-es végétől a devolúciós folyamat megindításához. Noha ez utóbbi fejlemények kapcsán

több szerző az egydimenziós pártrendszer felbomlásáról beszél, a brit társadalom az uralkodó vélemények szerint nagymértékben egynemű: a pártok továbbra is csak a társadalmi-gazdasági kérdések mentén különülnek el egymástól tisztán és következetesen.

Új-Zéland: összetettebb konfliktusszerkezet, ideológiai és etnikai pártok

Új-Zéland – mint az eddigiekből is láthattuk – több szempontból tisztábban jelenítette meg a többségi demokrácia jegyeit, mint „anyaországa", Nagy-Britannia. Az ország adottságaiból adódóan azonban a pártrendszer alapjául szolgáló konfliktusszerkezet összetettebb, és ily módon kezdettől fogva magában hordta a többdimenziós pártrendszer lehetőségét. Itt ugyanis a hagyományosnak tekinthető ideológiai törésvonal mellett nem kis mértékben a bennszülött maorik és a telepes fehérek közötti konfliktus jelenléte és éleződése vezetett az 1993-96 közötti politikai reformokhoz, melyek következtében mára az ideológiai megoszlást jelképező pártok kénytelenek megosztani helyüket a politikai porondon az etnikai pártokkal.

6. Egyszerű többségen alapuló választási rendszer:…

A választási rendszerek különböző fajtái közül az egyszerű többségi választási rendszerek jelenítik meg legmarkánsabban a többségi demokrácia logikáját. A választási rendszerek kialakítását befolyásoló két szempont – a reprezentativitás, illetve a kormányképes többség létrehozatala – közül egyértelműen az utóbbi elemre helyeződik a hangsúly; a reprezentativitás követelményét alapvetően az egyéni választókerület révén elégítik ki.

…egyfordulós, területi alapú, egyéni választókerületek

Az egyszerű többségen alapuló választás egyfordulós, tisztán területi alapú, egyéni választókerületekben zajlik, ahol a jelöltek közül a legtöbb szavazatot begyűjtő szerzi meg az adott választókerület mandátumát. Az esetek többségében – tekintettel arra, hogy egy választókerületben kettőnél több jelölt indul – ez pusztán relatív többséget jelent, azaz az lesz képviselő, aki a legjobban szerepel, de nem szükségszerűen bírja a választókerület többségének támogatását. Mindez azt jelenti, hogy az egyszerű többségen alapuló választási rendszer a legtöbb esetben a legnagyobb vagy legnépszerűbb kisebbséget ruházza fel a többség jogaival. A rendszer előnye viszont, hogy általában egyszerűbben és egyértelműbben képes kormányzóképes többséget előállítani, mint bármely más választási rendszer.

Közösségek Háza: a nyertes mindent

A brit alsóház, a Közösségek Háza 659 képviselőjét egyéni választókerületekben választják, egyfordulós, egyszerű többségen alapuló rendszerben, amit Nagy-Britanniában a „nyertes mindent

visz”[92] rendszernek is neveznek. A szabályok szerint az adott választókerületben az a jelölt győz, aki az összes jelölt közül a legjobb eredményt éri el. Figyelembe véve a brit pártrendszer sajátosságait, ez azt jelenti, hogy a parlamenti képviselők túlnyomó többségét a két nagy párt – a konzervatívok és a Munkáspárt – adja, míg a mandátumoknak csupán töredékét birtokolja a többi politikai erő.

visz

Az 1996-os választásokig az új-zélandi választási rendszer is megfelelt a többségi demokrácia ideáltípusának azzal az eltéréssel, hogy az etnikai sajátosságok miatt 1975-től létrehoztak speciális ún. maori választókerületeket, ahol a maorik jelöltjei számára a kisebbségi képviseletet lehetővé tévő kedvezményes szabályokat állapítottak meg. Ezzel azonban csak rövid távon sikerült az etnikai konfliktusokat kezelhetővé tenni, így 1993-ban népszavazás által jóváhagyott választási reformot hajtottak végre. A reform eredményeként az 1996-os választást már vegyes választási rendszerben szervezték. Az új rendszerben minden szavazó két szavazattal rendelkezik: egyik szavazatával a hagyományos, egyszerű többségi választási rendszerben küld egyéni képviselőt a parlamentbe, míg másik szavazatát valamely párt országos listájára adhatja. Ezzel a többségi elem mellé bekerült a nagyobb fokú reprezentativitást biztosító listás, az arányos választási rendszerekre jellemző elem is, s ez a fejlemény – mint láthattuk – magát az új-zélandi pártrendszert is átalakította.

Új-Zéland: választási reform, vegyes szisztéma

A többségi demokrácia logikája szerint a végrehajtó hatalmat birtokló parlamenti többségnek hatalomgyakorlása során nem kell számolnia sem területi, sem funkcionális alapon szervezett intézményi gátakkal. A területi hatalommegosztás szempontjából tehát ezen demokráciák ideáltípusa az unitárius (egységes) állam, melyben nincsen a központi hatalomtól független, széles autonómiával rendelkező szubnacionális szintű egységek.

7. Egységes, központosított kormányzati rendszer, unitárius állam

Annak ellenére, hogy Nagy-Britanniában a helyi önkormányzatok rengeteg nagyon fontos funkciót látnak el, önállóságuk nem tekinthető túlságosan széleskörűnek. Feladataik, hatásköreik és státuszuk ugyan törvényben szabályozottak, ám ez a törvényi szabályozás nem éri el a föderációkban megszokott alkotmányos garanciák szintjét. A parlament elvileg bármikor megváltoztathatja az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozást, alapvetően befolyásolva ezzel az önkormányzatok politikai és jogi státuszát. Az önkormányzatok gazdasági-pénzügyi szempontból is meglehetősen függő helyzetben vannak a kormánnyal szemben. Az

Nagy-Britannia: korlátozott önállóságú helyi önkormányzatok…

[92] „*First past the post*”.

unitárius és központosított rendszer tehát azt jelenti, hogy nincsenek olyan világosan kijelölt földrajzi vagy funkcionális területek, amelyektől a parlamenti többség és a kormány el lenne zárva.

A Blair-kormány hatalomra kerülésével azonban ezen a téren is fontos változások történtek a brit politikában. Miután az 1998-ban megrendezett népszavazáson a brit szavazópolgárok a skót parlament és a walesi nemzetgyűlés létrehozatala mellett döntöttek, a következő évben megrendezett választásokat követően megalakult a két intézmény. A brit politikában „devolúciónak" nevezett folyamat eredményeként a két országrész – Skócia és Wales – privilegizált politikai helyzetbe került. Különösen Skócia esetében – ahol a parlament adókivetési joggal is bír – feltűnő a széleskörű autonómia, ami azt is jelenti, hogy a speciális helyzetben lévő Észak-Írország mellett most már Skócia is egyfajta „kvázi-föderációt" jelenít meg. Nagy-Britannia jelenlegi helyzetében tehát egyfajta ötvözete az unitárius (Anglia), a regionalizált (Wales) és a föderális (Skócia, Észak-Írország) államnak.

…unitárius, regionalizált és föderális állam ötvözete

Annak ellenére, hogy Új-Zéland a XIX. században negyedszázadig (1852-1875) széleskörűen decentralizált ország volt, az azóta eltelt időszakban egyértelműen az unitárius és meglehetősen központosított területi hatalom vált hagyományossá. Önkormányzati rendszerében mind a helyi, mind pedig a regionális tanácsok meglehetősen szűk hatáskörökkel rendelkeznek, amit a jogalkotás is érzékeltet, amikor kimondja, hogy az önkormányzatok csak olyan feladatokat láthatnak el, amelyeket a központi törvényhozás számukra kifejezetten kijelöl.

Új-Zéland: unitárius és központosított állam

Alkotmányon általában olyan egységes szerkezetű, írott jogi dokumentumot – legtöbbször törvényt – értünk, amely a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, azaz hozzá képest az adott ország összes jogszabálya alárendelt. Az alkotmány rendezi a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, írja le az adott politikai rendszer intézményi vázát alkotó elemeket, és állapítja meg azokat az elveket, amelyek a politikai rendszer működésének alapját képezik. A fentiekben vázolt általános szabályokhoz képest kivételként léteznek olyan országok, ahol nincsen írott alkotmány. Ez azonban nem jelenti az alkotmány hiányát. Pusztán arról van szó, hogy ezen országok alkotmányát nem egyetlen törvény jeleníti meg, hanem alaptörvények és jogszokások csoportja.

8. Íratlan alkotmány…

Az íratlan (történeti) alkotmány általában együtt jár a parlamenti szuverenitás elvével, ami jelentése szerint az országban a parlamentet teszi a legfőbb hatalom – azaz a szuverenitás –

…és parlamenti szuverenitás

birtokosává. A parlamenti szuverenitás értelmében a parlamentet a bíróságok által is elismerten korlátlan jog illeti meg az ország törvényeinek meghozatalára, illetve a már meghozott törvények módosítására. A korlátlanság azt jelenti, hogy a parlament bármely területen jogosult törvény alkotására, melyet sem bíróság, sem pedig más hatóság nem bírálhat felül.

Nagy-Britannia és Új-Zéland: a parlament a legfőbb autoritás

Nagy-Britanniának és Új-Zélandnak íratlan alkotmánya van, ami azt jelenti, hogy nem rendelkezik olyan egységes írott dokumentummal, amely részletezné az állami intézményrendszer összetételét, az intézmények hatásköreit és a polgárok jogait. Az egyetlen, egységes dokumentum helyett ezek a szabályok számos törvényben, szokásjogi normában és a közjogi hagyományban találhatók meg. Noha formálisan nem kötik, a parlament működése során általában betartja ezeket az alkotmányos szabályokat. A brit és az új-zélandi rendszerben még az alapvető törvények sem rendelkeznek semmilyen speciális státusszal: a parlament ugyanúgy megváltoztathatja őket, mint bármely más törvényt. A bíróságoknak nincsen lehetőségük a törvényekkel szemben bírósági felülvizsgálatra. A parlament a legfőbb, avagy szuverén autoritás. A parlamenti szuverenitás alapvető eleme a többségi modellnek, mert ez azt jelenti, hogy semmilyen formális korlát nem akadályozhatja a parlament – illetve annak alsóháza – többsége akaratának érvényesülését.

EK-csatlakozás – a parlamenti szuverenitás alkotmányjogi fikció

A parlamenti szuverenitás elvének érvényesülése szempontjából a leglátványosabb változást Nagy-Britannia Európai Közösséghez csatlakozása (1973) hozta. Az ország az EK tagjaként ugyanis el kell, hogy fogadja a közösségi jog elsőbbségét és közvetlen hatályát, azaz azt a helyzetet, hogy a brit jogrend részévé válhatnak olyan jogszabályok is, amelyeket nem a parlament fogadott el, sőt adott esetben a parlamentnek alkalmazkodnia kell jogszabályalkotó tevékenysége során a már hatályban lévő közösségi jogszabályok előírásaihoz. Mindez azt jelenti, hogy a parlament már nem korlátlan jogalkotó: a parlamenti szuverenitás napjaink Nagy-Britanniájában már inkább alkotmányjogi fikció, mintsem valóság.

9. Kizárólagos képviseleti demokrácia

Nagy-Britannia esetében a parlamenti szuverenitás azt is jelenti, hogy mivel minden hatalom a Közösségek Házában, azaz a nemzet képviselőinek intézményében koncentrálódik, ezért nincs semmilyen lehetőség a közvetlen demokrácia olyan intézményeinek alkalmazására, mint például a népszavazás. A brit alkotmányos gyakorlattól idegen a népszavazás. A parlamenti szuverenitás és a népszuverenitás egymással összeegyeztethetetlen fogalmak, ebből adódóan a brit demokrácia

elviekben kizárólag képviseleti demokrácia.

Népszavazások Nagy-Britanniában (1975, 1998)…

A valóságban azonban – ha ritkán is – a britek szintén használják a közvetlen demokrácia képviseleti demokráciákban meghonosodott intézményeit. Nagy-Britannia történetében 1975-ben tört meg a kizárólagos képviseleti demokrácia intézménye, amikor népszavazást tartottak az ország EK-tagságáról. Újabb kivételt jelent az 1998-as népszavazás, amikor a választópolgárok a skót parlament és a walesi nemzetgyűlés felállításáról nyilváníthattak véleményt.

…és Új-Zélandon (1949, 1967, 1993)

Az új-zélandi választópolgárok brit társaiknál korábban ismerkedtek meg a népszavazás intézményével. Itt már 1949-ben megtört a képviseleti demokrácia kizárólagos uralma a kötelező katonai szolgálatról rendezett népszavazással. Ezt követte 1967-ben a kormányzati ciklus időtartamáról, 1993-ban pedig a választójogi reformról tartott referendum.

Az etnikai-regionális konfliktusok hatása

Azt mondhatjuk tehát, hogy míg a többségi demokrácia ideáltípusát a képviseleti demokrácia kizárólagossága jellemzi, addig a valóságban a westminsteri modell mintaállamai sem felelnek meg ennek a kritériumnak. Jellemző módon az 1990-es években mindkét országban az etnikai-regionális konfliktusok ösztönözték arra a politikusokat, hogy döntésük – Nagy-Britanniában a decentralizáció, Új-Zélandon a választójogi reform – legitimálására ne elégedjenek meg a képviseleti demokrácia hagyományos játékszabályaival, hanem közvetlenül a választópolgároktól kérjenek legitimációt.

Konszenzusos demokrácia

Legjobb példák: a svájci és a belga politikai rendszer

Akárcsak a többségi demokráciák esetében, Lijphart ennek a kategóriának a jellemzéséhez is két példát választott, a svájci és a belga politikai rendszert. A praktikus politika szempontjából azonban hasonló fenntartással kell élnünk: a két rendszer működése során csak megközelíti a konszenzusos demokrácia ideáltipikus, „tiszta formáját", de nem azonosul vele.

A többség uralmával szemben…

Mint láthattuk, a többségi demokrácia lényegét az adja, hogy a választások során előállított többség uralmának és hatalomgyakorlásának nincsenek sem intézményes, sem pedig intézményen kívüli korlátjai. A rendszer alapvető működési elve az, hogy a többséget ruházza fel meghatározott időre a népuralommal járó jogosítványokkal, s a kisebbség csupán (újabb) választások eredményeként kerülhet olyan helyzetbe, hogy érdekeit, értékeit és szempontjait érvényesítse.

A konszenzusos demokrácia ezzel szemben – az alább ismertetendő ismérvek révén – eleve intézményi és egyéb politikai gátakat épít a többség uralmával szemben, a kisebbségi érdekek érvényesítését biztosítva. Ezek az elemek a konszenzus felé, de nem szükségszerűen konszenzusra szorítják a politikai élet szereplőit. Korlátozzák tehát a többség uralmát, cserébe viszont biztosítják a kisebbségbe szorultak érdekeinek bizonyos fokú érvényesülését.

…intézményi és egyéb politikai gátak kiépítése

A konszenzusos demokráciákban tipikusan koalíciós kormányok működnek. A cél a végrehajtó hatalom minél szélesebb politikai alapra helyezése, továbbá a pártok közötti versengés intenzitásának csökkentése. Ezen megfontolásoknak egyenes következménye a meglehetősen széleskörű koalíciók léte. A végrehajtó hatalomból hagyományosan az összes fontosabb politikai párt részesedik koalíciós részvétel formájában. A nagyobb vagy fontosabb pártok részvétele a kormányzati hatalom gyakorlásában nem pusztán fölös többségi koalíciót, hanem – tekintettel arra, hogy egymástól ideológiailag is jelentősen különböző pártokról van szó – a legtöbb esetben széles nagykoalíciót jelent.

Jellemzői: 1. Megosztott végrehajtó hatalom, nagykoalíciók

Svájcban a végrehajtó hatalom csúcsát jelentő héttagú Szövetségi Tanács kiváló példáját nyújtja az ilyen nagykoalícióknak: a három hagyományosan nagy párt – a kereszténydemokraták, szociáldemokraták és a szabaddemokraták – mindegyike két-két miniszteri poszt felett rendelkezhet, míg a kisebb támogatottságot felmutató Svájci Néppárt egy helyet kap a kormányban. Ez az 1959-ben kidolgozott formula hosszú évtizedeken keresztül érzéketlen volt a pártszimpátiák változásaira. A pártok választási eredményei ennél fogva pusztán a parlament két házában határozzák meg az erőviszonyokat, miközben a végrehajtó hatalom összetétele és belső aránya függetlenné vált a parlamenti struktúrától, illetve a választási eredményektől. További determináló tényezőként, az állandósított pártrészvétel és pártarányok mellett – ugyancsak informálisan – nyelvi-etnikai arányosítást is bevezettek a Szövetségi Tanács tagjaira nézve. Eszerint a tagok közül négynek vagy ötnek németajkúnak, egynek vagy kettőnek francia nyelvűnek, és általában egynek olasz anyanyelvűnek kell lennie.

Svájc: 1959 óta négypárti koalíció, nyelvi-etnikai arányosítással

A végrehajtó hatalomban való kisebbségi részvétel garanciáinak formális megoldására Belgium példáját lehet felhozni. ugyanakkor a formális szabályozás gyökere itt is az informalitás, a politikai szokásjog területére nyúlik vissza: hosszú évek során vált általánosan követett gyakorlattá, hogy kormányalakítás során

Belgium: a két etnikum azonos képviselete…

nemcsak a párt-, de a nemzeti hovatartozás is meghatározó tényező. Azt a szokást, miszerint a francia- és a hollandajkú politikusok azonos arányban vegyenek részt a kormány munkájában, az 1970-es alkotmányreform emelte törvényerőre, amikor kimondta, hogy a két etnikum – a miniszterelnök esetleges kivételével – azonos számban képviseltetik a kormányban.

…a sokpárti koalíciós kormányokban

Hasonlóan Svájchoz, Belgiumban is a széles koalíciók váltak uralkodóvá a második világháború utáni időszakban. A pártokon belüli gyenge kohézió, továbbá a – különösen az 1970-es évektől – kiéleződő etnikai szembenállás a sokpárti koalíciók felé terelte a végrehajtó hatalom működését. A flamand-vallon ellentét politikai kezelése az esetek többségében nagykoalíció létrehozására ösztönzi a pártokat. A jelenlegi – 1999-ben megalakult – kormány öt párt és egy hárompárti pártszövetség összefogásával jött létre, melyben a flamand és vallon szocialistáktól a kereszténydemokratákig – beleértve a liberálisokat és a környezetvédőket –, tulajdonképpen az összes, nem kizárólag etnikai alapú, fontosabb párt részt vesz.

2. Formális és informális hatalommegosztás

A konszenzusos demokráciákban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszonyrendszer lényegesen arányosabb és kiegyensúlyozottabb, mint a többségi demokráciákban. Utóbbiakban egyértelmű a kabinet dominanciája: létrejötte után a kormány mind formális, mind pedig informális eszközeivel, és a hatalmi ágak összefonódása révén, lényegében domináns pozícióba kerül a parlamenttel szemben. A konszenzusos demokráciák tipikus jegye azonban a hatalmi ágak formális és informális elválasztása. Az elv érvényesülése következtében a törvényhozás és a végrehajtás kevésbé szorosan működnek együtt, nagyobb autonómiával és egymással szemben arányosabb pozícióval rendelkeznek.

Svájc: megválasztása után a kormány függetlenedik a parlamenttől

A svájci politikai rendszeren belül a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolatrendszer közelebb áll az amerikai mintához, mint a brit parlamentarizmushoz. Noha a Szövetségi Tanácsot a parlament választja, megválasztása után sorsa intézményesen függetlenné válik a parlament akaratától: sem valamely javaslatának leszavazása nem vonja maga után a Szövetségi Tanács tagjainak lemondását, sem pedig bizalmatlansági indítvánnyal nem tudja a parlament kikényszeríteni a végrehajtó hatalom csúcsszervének idő előtti távozását. A Szövetségi Tanács tagjai ennek következtében nem szorulnak rá megválasztásukat követően a parlament jóindulatára. Szélsőséges esetben akár a parlament teljes bizalomvesztése esetén is kitölthetik négyéves ciklusukat.

Belgium viszont közelebb áll a brit parlamentarizmus modelljéhez, mivel a kormány itt is a parlament bizalmától függ, bizalmatlansági indítvánnyal elmozdítható. A belga esetben tehát a hatalommegosztás formális feltétele hiányzik: a belga kormány sorsa megalakulását követően nem válik függetlenné a parlament akaratától. Mindazonáltal a hatalommegosztás informális tényezői a többségi demokrácia modelljétől mégis eltávolítják és a konszenzusos demokráciák táborába helyezik Belgiumot.

Belgium: bizalmatlansági indítvánnyal elmozdítható…

Egyrészt, a kialakult kormányalakítási gyakorlat szerint a belga kormánytagok általában nem a parlamenti képviselők közül kerülnek ki. Mint láthattuk, Nagy-Britanniában a hatalmi ágak összefonódásának legfontosabb személyi feltétele, hogy általában csak parlamenti képviselő lehet kormánytag, ami formailag a törvényhozó hatalom függvényévé teszi a végrehajtó hatalmat. Az ezzel ellentétes gyakorlat informális eszközökkel éppen ellentétes hatást ér el: a kormányt függetleníti a parlamenttel szemben és kedvezőbb pozíciót ad a végrehajtó hatalomnak.

…általában nem parlamenti képviselőkből álló…

Másrészt, míg a többségi demokráciákban egypárti kormányok alakulnak a parlament többségi pártjából, addig a konszenzusos demokráciák – s így Belgium is – a koalíciós kormányokat részesítik előnyben. Ebben az esetben törvényhozási többség és a működőképes végrehajtó hatalom nem feleltethetőek meg egymásnak olyan egyértelműen, mint a többségi demokráciákban, hiszen itt a koalíció bővítése, vagy a partnerek cseréje révén az egyszer már elveszített többséget is újra lehet alkotni.

…többpárti, koalíciós…

Ez a tényező szélesebb mozgásteret nyújt a kormánynak a parlamenttel szemben, mint az a többségi demokráciában szokásos. A kormány sorsa a fentiek következtében a formális szabályok nélkül is kevésbé kiszolgáltatott a parlament – és áttételesen a választópolgárok – akaratának. Noha mind a két ország parlamentáris kormányzati rendszerben működik, míg Nagy-Britanniára a hatalmi ágak összefonódása, ezzel szemben Belgiumra a hatalmi ágak informális szétválasztása jellemző.

…a parlamentnek kevésbé kiszolgáltatott kormányok

Amint már az eddig ismertetett jellemzőkből is látható, a többségi illetve a konszenzuális demokráciákban honos intézményi megoldások legfontosabb strukturális különbsége az, hogy a többségi demokráciák igyekeznek a választáson győztes többség kezébe minél több jogosítványt adni elképzelései megvalósításához, míg a konszenzuális demokráciákban a többség intézményileg is kényszerítve van a kisebbségbe szorult csoport érdekeinek figyelembe vételére. Ez az eltérés figyelhető meg a törvényhozások eltérő szerkezeti felépítésében. A többségi demokráciákban az egykamarás vagy aszimmetrikus kétkamarás

3. Kiegyensúlyozottan kétkamarás törvényhozás és kisebbségi képviselet

parlament a választáson győztes többségnek szabad kezet ad a döntéshozatalban, miközben a kisebbség csupán a következő választások kedvező kimenetelétől remélheti terveinek megvalósítását. A konszenzuális demokráciák törvényhozásai viszont tipikusan kétkamarás parlamentek, ahol ráadásul a két ház lényegesen egyenlőbb viszonyban áll egymással, mint a többségi demokráciák esetében. Az egyik házban győztes többség hatalma tehát nem korlátlan: a formális szabályozás révén együtt kell működnie a döntéshozatal során a másik kamarával, ahol elképzelhető, hogy nem rendelkezik többséggel.

A kisebbségi képviselet feltételei: erős hatáskörű, más elven választott felsőház

A kétkamarás törvényhozások létének egykamarás parlamentekkel szembeni legfontosabb igazoló érve, hogy ezáltal lehetőség nyílik a második kamarában különleges képviseletet biztosítani valamely kisebbségnek vagy kisebbségeknek. Önmagában azonban – mint Nagy-Britannia esetében is láthattuk – a kétkamarás rendszer még nem jelent automatikusan kisebbségi képviseletet is. Ahhoz, hogy a kétkamarás parlament valóban megfeleljen ennek az elvárásnak, és kisebbségi képviselettel társuljon, két feltételnek kell teljesülnie: egyrészt a második kamarát vagy felsőházat valamely más elv (területi, etnikai stb.) mentén kell megválasztani, mint az első kamarát vagy alsóházat; másrészt a második kamara vagy felsőház erős hatáskörökkel kell, hogy rendelkezzen – ideális esetben ugyanolyan erős hatáskörökkel, mint az alsóház.

Svájc: a választókat és a kantonokat képviselő, kiegyensúlyozott kamarák

A svájci parlament esetében mindkét imént említett feltétel teljesül. A Nemzeti Tanács alsóházként a svájci választópolgárok közösségét képviseli, míg a felsőházként vagy szövetségi kamaraként működő Államtanács a kantonok számára biztosít egyenlő arányú képviseletet. Az Államtanácsban az egyenlő arányú képviseletből adódóan a kisebb kantonok relatíve erősebb pozícióba kerülnek a nagyobb kantonokkal szemben. A két kamara egymáshoz való viszonyát az egyenlő helyzet jellemzi: közel azonos hatáskörökkel, jogokkal és kötelességekkel rendelkeznek, az alkotmány egyik kamarát sem hozza kedvezőbb helyzetbe a másikkal szemben. A döntéshozatal során ebből adódóan a két kamara közötti együttműködés elengedhetetlen: az alsóházi többség számára kényszerítő erőként jelentkezik a másik kamarával – és a másik képviseleti logikával – való folyamatos egyeztetés, a konszenzus keresése.

Belgium: föderációvá alakuló állam…

Az 1831 után sokáig változatlan szerkezetben működő belga kétkamarás törvényhozás az utóbbi évek politikai és alkotmányjogi fejleményeinek köszönhetően folyamatos változásokon ment keresztül. Az eredeti megoldás szerint a szenátus tulajdonképpen a képviselőház egyszerű megkettőzésének volt tekinthető: a két ház mind összetételében,

mind pedig jogkörében nagyjából egyenlő helyzetben volt. Az 1970-es alkotmánymódosítással megindult államszerkezeti reform az 1990-es évek közepére az addig unitárius államot föderációvá alakította.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan, fokozatosan módosult a szenátus szerepe és jellege. Noha a hatáskörök szempontjából a két kamara továbbra is egyenrangúnak tekinthető, a képviseleti elvet tekintve a belga szövetségi parlament már inkább egy föderáció törvényhozásának képét mutatja. A képviselőház a belga politikai közösséget jeleníti meg: 150 tagját négy évre, arányos választási rendszerben választják. A szenátus más képviseleti elv alapján szerveződik: 71 tagjából negyvenet a három régió – Brüsszel, Flandria, és Vallónia – választókerületeiben választanak arányos rendszerben, míg a fennmaradó harmincegy szenátort a már megválasztott tagok választják be maguk közé. A belga felsőház így egyfajta keverékét adja a regionális-etnikai képviseletnek és egy sajátos kooptálásnak.

…ennek megfelelő törvényhozással

A konszenzuális demokráciákra jellemző a többpártrendszer. Ezekben a politikai rendszerekben több, közepes támogatottsággal bíró politikai párt működik, azaz a pártok közül egyiknek sincs komoly esélye arra, hogy a választások során abszolút többséget szerezzen. Noha a pártok között meg lehet különböztetni nagyobb és kisebb pártokat, a pártrendszer egésze nélkülözi a valóban nagy pártokat. A választók pártpreferenciáira a kétpártrendszerben tapasztalható koncentráltság helyett a többé-kevésbé arányos megoszlás jellemző. Svájcban és Belgiumban egyaránt többpártrendszer van, melyben egyik pártnak sincs esélye az abszolút többség elérésére.

4. Többpártrendszer

A svájci Nemzeti Tanácsba az 1999-es választáson tizennégy párt jutott be, de a mandátumok túlnyomó többsége (200-ból 173) a Szövetségi Tanácsban képviselettel bíró négy nagy pártnak jutott, míg hét párt – tehát a Nemzeti Tanácsba jutott pártok fele – egy vagy két mandátumot tudhat magáénak. Svájcot ez alapján négypárt-rendszernek nevezhetjük.

Svájc: négypárt-rendszer

Az 1960-as évek közepéig Belgium hárompárt-rendszerként volt jellemezhető, ahol a két nagy párt – a kereszténydemokraták és a szocialisták – mellett középméretű pártként a liberálisok voltak még jelen. Azóta azonban ezen pártok mindegyike kettészakadt a nyelvi konfliktus mentén, s újabb nyelvi-etnikai pártok váltak jelentőssé, legalább nyolcpártivá téve ezzel a rendszert. Ez a szám azonban csak a „fontosabb" pártokat tartalmazza, hiszen az 1978-as és 1981-es választásokon körülbelül egy tucat párt került be a képviselőházba. Ez a szám azóta állandósult: a legutóbbi, 1999-es

Belgium: sokpártrendszer…

választásokon tizenegy párt – köztük egy három pártból álló pártszövetség – jutott a képviselőházba.

Mindazonáltal a jelenlegi belga alsóház sokpárti jellege nem annyira az ideológiai sokszínűségnek, mint inkább a korábbi ideológiai pártok etnikai elvű kettéhasadásának köszönhető. A mai belga többpártrendszert a középpártok dominanciája jellemzi. A 150 tagú alsóházban a legutóbbi választáson legjobb eredményt elért párt 23 mandátumot tudott nyerni, és további öt párt – tehát együttesen a tizenegy párt többsége – szerzett 14 és 22 közötti számú képviselői helyet.

…a pártok nyelvi-etnikai hasadása nyomán

A többdimenziós pártrendszer annak köszönheti létét, hogy a pártrendszer környezetéül és működési alapjául szolgáló társadalmi-politikai környezetet nem egyetlen konfliktus, illetve az arra vonatkozó állásfoglalás határozza meg. Már láthattuk, hogy az európai pártrendszer belső szerkezeti megoszlását kialakító, legáltalánosabb konfliktusnak a társadalmi-gazdasági – vagy más néven ideológiai – törésvonalat tekinthetjük. A konszenzusos demokráciákban azonban, a társadalmi konfliktusok sokrétűsége miatt, a pusztán az ideológiai törésvonal mentén elhelyezkedő pártok nem tudják lefedni a társadalomban létező konfliktusmező egészét. Itt ugyanis – heterogén társadalmakról lévén szó – az ideológiai törésvonal mellett egyéb, leggyakrabban nyelvi-etnikai, regionális vagy vallási konfliktusok is pártképző erővé válnak, többdimenzióssá téve ezzel a pártrendszert.

5. Többdimenziós pártrendszer

A svájci és a belga többpártrendszer kialakulása is részben a többdimenziós pártrendszer létével magyarázható. Új-Zélandtól és Nagy-Britanniától eltérően, Belgium és Svájc plurális társadalmak, melyeket különböző törésvonalak osztanak meg. A törésvonalaknak ez a sokasága tükröződik a többpártrendszerben. Svájcban első dimenzióként a vallási törésvonal választja el a többnyire gyakorló katolikusok által támogatott kereszténydemokratákat a szocialistáktól és a szabaddemokratáktól, akiket elsősorban a nem templomba járó katolikusok és a protestánsok támogatnak.

Svájc: vallási…

Második csoportképző erőként a gazdasági-társadalmi törésvonal választja el a hagyományosan elsősorban a munkások által támogatott szociáldemokratákat a középosztálybeli bázissal bíró szabaddemokratáktól. A Svájci Néppárt különösen befolyásos a protestáns kisgazdák körében. A törésvonalak harmadik típusa, a nyelvi, nem eredményez további megoszlást a svájci pártrendszeren belül, noha a három nagy párt a kanton-szintű pártszervezetek laza föderációjaként működik, melyen belül fontos

…gazdasági-társadalmi és nyelvi törésvonal

különbségeket eredményező tényező a nyelvi kérdés.

Begium: vallási, osztály- és nyelvi alapú pártok

A katolikus Belgiumban hasonlóképpen a vallási törésvonal választja el a hívő katolikusokat képviselő keresztényszocialista és kereszténydemokrata pártokat a vallásukat ritkán vagy egyáltalán nem gyakorló katolikusokat bázisul választó szocialista és liberális pártoktól. Az utóbbiakat ugyanakkor az osztálykülönbségek választják el egymástól. Ellentétben Svájccal, Belgiumban a nyelvi konfliktus az 1970-es évek közepén további szakadást eredményezett a három imént említett csoportosuláson belül, létrehozva ezzel kisebb, különálló franciaajkú és hollandajkú pártokat, melyek mellett néhány további kis nyelvi párt is fellépett.

6. Arányos választási rendszer és kisebbségi képviselet

Miként az egyszerű többségi választási rendszer működésében és hatásában megfelel a többségi demokrácia logikájának, ugyanúgy jeleníti meg az arányos választási rendszer a konszenzusos demokrácia esszenciáját. A kormányképes többség kialakítása helyett az arányos választási rendszerek esetében egyértelműen a reprezentativitásra helyeződik a hangsúly, azaz arra, hogy a választások eredményeként létrejövő parlament minél pontosabban tükrözze a társadalom politikai megoszlását. A reprezentativitás követelménye és az arányosság hangsúlyozása tehát oka a többpártrendszernek, ugyanakkor következmény is, hiszen a többdimenziós pártrendszer és a társadalomban létező, sokrétű konfliktusrendszer kikényszeríti a kisebbségi képviselet ilyen jellegű intézményesítését.

Svájc és Belgium: szavazatokkal arányos mandátumelosztás …

A svájci és belga többpártrendszer kialakulásának második lehetséges magyarázata tehát abban található, hogy az általuk alkalmazott arányos választási rendszer nem akadályozza meg a társadalmi törésvonalak párttörésvonalakká alakítását. Az ideológiai konfliktus mellett létező egyéb konfliktusok is politikai jelentést nyertek, ezért az ezeket megjelenítő pártok számára is lehetővé kellett tenni a képviseletet. Szemben a többségi demokrácia nagy pártokat felül-, kis pártokat alulreprezentáló, egyszerű többségi rendszerével, az arányos képviselet alapvető célja, hogy a parlamenti mandátumokat olyan arányban ossza el a konfliktusokat megjelenítő pártok között, ahogyan köztük a szavazatok megoszlanak.

…a konfliktusok intézményesítése, kezelése céljából

Egy többségi választási rendszer ezekben az országokban nem pusztán átalakítaná a politikai rendszert, de nagy valószínűséggel meg is bénítaná annak működését. Az arányos választási rendszer a konszenzuális demokráciákban tehát a társadalomban létező konfliktusok intézményesítését – és kezelhetővé tételét – szolgálja. Ennek megfelelően mind a svájci Nemzeti Tanácsot, mind pedig a

belga parlament két házát arányos rendszerben választják.

Mint láthattuk, a konszenzusos demokrácia egyik legjellemzőbb vonása az, hogy intézményes és informális eszközökkel biztosítja az aktuális többség és kisebbség közötti egyeztetési és megegyezési kényszert. Míg a többségi demokrácia logikája a választáson győztes számára prioritásainak akadálytalan érvényesítését teszi lehetővé, addig a konszenzusos demokráciában a többségnek figyelembe kell vennie a kisebbségi érdekeket, és lehetőleg megegyezésre kell jutniuk a hatalom gyakorlása során. A területi (vertikális) hatalommegosztás szempontjából a konszenzusos demokrácia ideáltípusa a föderáció, ahol az állami hatáskörök a központi (szövetségi) és a tartományi (regionális) hatalom között arányosan oszlanak meg.

7. Területi és nem területi alapú föderalizmus és decentralizáció

Svájc hivatalos neve szerint ugyan konföderáció, valójában azonban az 1848-as alkotmány életbe lépése óta szövetségi állam, ahol a központi kormány huszonhat kantonszintű kormánnyal osztozik a hatalmon. Noha az idők folyamán a szövetségi szint szerepe jelentősen megnőtt, Svájcot mindmáig decentralizált föderációnak lehet tekinteni, ahol a kantonok széles körben látnak el fontos feladatokat. A föderalizmus a legismertebb, de nem az egyetlen megoldási mód arra, hogy autonómiát biztosítsanak a társadalom különböző csoportjainak. A föderális rendszerekben ezek a csoportok területileg szervezett egységek: államok, kantonok, tartományok, stb. Ugyanakkor autonómiát lehet biztosítani nem területi alapon is, ami különös jelentőséggel bír olyan plurális társadalmak számára, amelyekben a különböző altársadalmak (*subsocieties*) földrajzilag nem koncentráltak.

Svájc: szövetségi állam, decentralizált föderáció

Belgium kiváló példája a nem területi alapú „föderalizmusnak". Itt az 1970-es alkotmánymódosítás nyelvi alapon állította fel a hollandajkúak és a franciaajkúak kulturális tanácsát, melyek kulturális és oktatási ügyekben törvényhozási funkciókat látnak el olyan közösségek irányában, amelyek csak részben határozhatók meg a területiség fogalmaival. A holland kulturális tanács hoz szabályokat Flandria hollandajkú polgárai és a kétnyelvű Brüsszel hollandul beszélő kisebbsége számára. A francia kulturális tanács a franciaajkú Vallónia és Brüsszel franciául beszélő többségének törvényhozása kulturális és oktatási ügyekben. Az 1980 és 1993 közötti alkotmányreformok tovább módosították a belga területi hatalommegosztás struktúráját. A holland és francia nyelvi közösségek mellett létrejött a mintegy hatvanezres belgiumi németajkú közösség kulturális jogait biztosító német nyelvi közösség tanácsa.

Belgium: nem területi alapú „föderalizmus"…

A nyelvi közösségek mellett – a területi föderalizmus

…három régióval:

megjelenéseként – az alkotmányreformok három régiót (Brüsszelt, Flandriát és Vallóniát) hoztak létre. Az elsősorban kulturális-oktatási ügyekben eljáró nyelvi közösségekkel szemben a régiók kompetenciájába a területi politika és a gazdaságpolitika kérdéseinek meglehetősen széles köre tartozik. A két struktúra nem fedi teljesen egymást. A meglehetősen bonyolult területi struktúra azonban az évek során egyszerűsödött annyiban, amennyiben Flandria régió és a hollandajkú nyelvi közösség közös intézményeket hozott létre, egyesítve ezzel a kulturális és a területi föderalizmus intézményrendszerét. Alapvetően azonban ez a módosulás sem változtatta meg a belga állam kettős szerkezetű föderalizmusát.

Brüsszel, Flandria és Vallónia

Belgiumnak és Svájcnak egyaránt írott alkotmánya van, egy-egy olyan egységes dokumentum, amely tartalmazza az adott ország kormányzásának alapvető szabályait. Eltérően Nagy-Britannia és Új-Zéland íratlan alkotmányaitól, ezeket az írott alkotmányokat csak különleges többséggel lehet megváltoztatni. A svájci alkotmány módosítása csak akkor léphet hatályba, ha azt népszavazáson – nemcsak szövetségi szinten – a választópolgárok többsége támogatja és a kantonok többségében is ennek megfelelő eredmény születik. Ez utóbbi feltétel különös védettséget ad a kisebb kantonoknak, akik ha összefognak valamely alkotmánymódosítás ellen, kisebbségi vétójukkal elérhetik annak megakadályozását.

8. Írott alkotmány és kisebbségi vétó

A belga alkotmány csak a parlament mindkét házának kétharmados többségével módosítható. Ez a szabály is magában foglalja a kisebbségi vétó lehetőségét, ha a kisebbség, vagy a kisebbségek kombinációja legalább az egyik kamarában eléri a szavazatok egyharmadát. Ráadásul az 1970-ben megindult alkotmányreformok a franciaajkú kisebbségnek a hollandajkú többséggel szembeni védelme érdekében további kisebbségi vétó lehetőségét vezették be nem alkotmányos kérdésekben. Eszerint bármely olyan törvényjavaslat, amely a nyelvi csoportok kulturális autonómiájával kapcsolatos nemcsak mindkét ház kétharmados többségét követeli meg, hanem mindegyik nyelvi csoport többségét is – jól példázva John C. Calhoun „konkurens többségi" elvét. Minden más, nem pénzügyi tárgyú törvényjavaslat esetén a két kamara bármelyikének franciaajkú kisebbsége a két nyelvi csoport egyenlő számú képviselőjéből álló kormányhoz fordulhat, ha úgy érzi, hogy a javaslat lényeges érdekét sérti.

Belgium: politikai és nyelvi alapú kisebbségi vétó

Ajánlott kérdések

Milyen érvek szólnak a többségi-, illetve a konszenzus-elv mellett/ellen?

Hogyan járult hozzá Lijphart munkássága az összehasonlító politikatudomány megújításához?

Példákon keresztül jellemezze a többségi és a konszenzusos rendszereket!

Melyik modellhez áll közelebb a magyar politikai rendszer? Miért?

Ajánlott irodalom

Ilonszki Gabriella (1998): Westminsteri változatok. Angolszász politikai rendszerek. Budapest, Aula
Janda, Kenneth – Berry, Jeffrey M. – Goldman Jerry (eds.): Az amerikai demokrácia. Budapest, Osiris
Kardos József – Simándi Irén (szerk.) (2002): Európai politikai rendszerek. Budapest, Osiris
Kovács István (szerk.) (1988): Nyugat-Európa alkotmányai, Budapest, KJK
Lijphart, Arend (ed.) (1992): Parliamentary versus presidential government, Oxford, Oxford University Press

14. Politikai intézmények

Tóth Csaba[93]

Állami-politikai intézmények vizsgálata

A politika világa nem kis részben az intézmények világa. A politikatudomány fejlődésének bemutatása kapcsán már láthattuk, hogy az institucionalista (intézményközpontú) megközelítés sokáig uralta e tudományt, ma pedig bizonyos értelemben reneszánszát éli. Magyarországon az intézményrendszer viszonylag fiatal volta tovább növeli az ilyen, „polity-típusú" elemzések létjogosultságát. A politikai intézmények között vannak állami (például parlament, kormány) és nem-állami (például pártok, érdekszervezetek) intézmények. Jelen fejezetben csupán az állami-politikai intézményekkel foglalkozunk, a nem-állami intézmények ismertetésére a tankönyv egyéb fejezeteiben kerül sor.

Az alkotmányjogi és a politikatudományi megközelítés különbsége

Az állami-politikai intézményeket nem csupán a politikatudomány tekinti vizsgálata tárgyának. A parlamentet, a kormányt, a közigazgatást az államtudományok már azelőtt tanulmányozták, hogy a modern politikatudomány egyáltalán megszületett volna. Az állami-politikai intézmények elemzése kapcsán ma is el kell különítenünk az alkotmányjogi és a politikatudományi megközelítést. Az alkotmányjog elsősorban az alkotmányok és a jogszabályok szövege alapján vizsgálja az egyes intézményeket azok alkotmányos hatáskörének elemzésére helyezve a fő hangsúlyt. A politikatudományi megközelítés szerint az alkotmányos hatáskörök vizsgálata ugyan szükséges, de nem elégséges feltétele ezen intézmények megértésének; ehhez az is szükséges, hogy tényleges működésüket és annak politikai-szociológiai körülményeit vizsgáljuk. E tankönyvben mi az állami-politikai intézményeket hangsúlyozottan politikatudományi szempontból mutatjuk be; alkotmányjogi kérdéseket csak annyiban érintünk, amennyiben azok politológiailag relevánsak.

A parlament

A parlament kialakulása, fogalma

A parlamentek kiemelt jelentősége

A demokratikus rendszerekben alighanem a parlament az az intézmény, amelyik az állampolgárok számára leginkább politikai tartalommal bír. A közvéleménynek a politikáról gyakran a parlament jut eszébe; a parlamenti beszédek, viták azok az események, amelyek a közvélemény számára a politikát legközvetlenebbül mutatják be. A parlamenteknek e

[93] **Tóth Csaba** (toth.csaba@meh.hu) a MeH politikai elemzője.

kiemelt jelentősége politológiai szempontból azonban csak részben indokolható. Indokolható azért, mert az állampolgárokra vonatkozó legfontosabb döntések – legalábbis formailag – ma is a parlamentekben születnek. Ám megkérdőjelezhető, ha a parlamentek tényleges működését és a döntéshozatalban betöltött tényleges szerepét vesszük szemügyre. Mielőtt azonban e kérdések részletesebb kifejtésére rátérnénk, röviden ismertetjük a parlamentek történetét, hogy világosság váljon, hogyan nyerték el mai jellegüket és szerepüket ezek az intézmények.

Történeti előzményei Angliában és Franciaországban

Bár a modern értelemben vett parlament viszonylag fiatal intézmény, történeti előzményei messzire nyúlnak vissza. Valamennyi szervezett társadalomnak gondoskodnia kell a közösség tagjai számára kötelező döntések meghozataláról. Az, hogy ezeket a döntéseket az adott szerv kinek a nevében hozza, s hogy a döntések kikre és mennyiben kötelezőek, országonként eltérően alakult. Angliában a törvényhozás a király köré szerveződő nemesi tanácsadó testületből nőtt ki, s ezért feladata kezdetben a tanácsadás volt. Angliában e tanácsadó funkcióból fejlődött ki később a törvényhozói. Franciaországban ezzel szemben a törvényhozás a királlyal szemben jött létre; a hangsúly ezért itt a királyi aktusok megtámadására, később ellenőrzésére került. A törvényhozó szervek kezdettől fogva képviseleti jellegűek voltak, ám korántsem a társadalom egészét képviselték. Bár Angliában a városi polgárok már a XIII. századtól képviseltetve voltak a törvényhozásban, a lakosság legnagyobb része egészen a XIX-XX. századig itt is ki volt zárva a politikai döntéshozatalból. Franciaországban pedig a lakosság mindössze 2 százalékát kitevő nemesség és papság még 1789-ben is ugyanakkora képviselettel bírt a rendi gyűlésben, mint a további 98 százalékot alkotó „harmadik” rend.

Népképviseleti szervek, többségi döntéshozatal

A modern parlamentek a népszuverenitás eszméjének térhódításával jöttek létre. A modern parlamentek ennek megfelelően népképviseleti szervek; döntéseiket a politikai közösség egészének nevében hozzák, és ezért a döntések a közösség valamennyi tagjára nézve kötelezőek. A népképviselet fogalmának másik eleme, hogy a képviselők a politikai közösség egészének – és nem saját maguknak, illetve szűkebb környezetüknek – az érdekeit hivatottak képviselni. A modern parlamentek a törvényhozás legfelsőbb szervei, ami abban nyilvánul meg, hogy döntéseik – a törvények – az alkotmány után a legmagasabb szintű jogszabályok. Sőt a legtöbb országban (így Magyarországon is) magát az alkotmányt is módosíthatja a parlament. A modern parlamentek ezen túl testületi szervek, melyek döntéseiket többségi alapon hozzák.

A parlament funkciói

Törvényalkotási privilégium…

A parlamentek a törvényhozás szervei; ebből kifolyóan legfontosabb funkciójuk a törvények meghozatala. A törvényhozó funkció biztosítja a parlamentek számára a kiemelt politikai jelentőséget. Törvényt ugyanis általában csak a parlament hozhat – márpedig a társadalom legfontosabb

életviszonyait valamennyi országban törvényekkel szabályozzák. A törvények a jogforrási hierarchiában közvetlenül az alkotmányok alatt helyezkednek el, ráadásul számos alkotmányos alapjog tartalmára vonatkozó szabályozást is törvényi úton kell elvégezni. Más politikai szereplők (például a kormány) által kiadott jogszabályok nem lehetnek ellentétesek a parlament által alkotott törvényekkel, miközben a parlament szinte bármilyen életviszonyt törvényi szabályozás körébe vonhat. Mindezen tényezők azt eredményezik, hogy a parlament – legalábbis jogosítványai alapján – a döntéshozatal legfontosabb szereplője.

…és politikai korlátok

Ez azonban inkább csak elméletben van így; a gyakorlatban parlamentek a XX. században már egyre kevésbé képesek a döntéshozatalt uralni. Ennek egyik oka, hogy a parlament, illetőleg az egyes képviselők egyre kevésbé rendelkeznek a jogalkotáshoz szükséges szakértelemmel, s a törvény-előkészítés folyamata mindinkább a kormány felé tolódik el. Ennek következtében a törvényeket ugyan formálisan továbbra is a parlament hozzá, ám túlnyomó többségüket a kormány kezdeményezi és azokon a parlament túlzottan sokat nem is változtat. Az ún. önálló képviselői indítványok – amikor a parlamenti képviselők kezdeményeznek törvényt – ritkán emelkednek törvényerőre. Mindezen túl magának a törvénynek mint jogszabály-típusnak a szerepe is jelentősen csökkent az elmúlt időkben; ma már a jogszabályoknak csak kb. tíz százaléka a törvény. Egyre gyakoribb, hogy törvényi úton csak bizonyos kereteket állapítanak meg a jogalkotók, míg a részletesebb szabályozás a kormányra, az illetékes miniszterre, vagy az önkormányzatokra marad.

A végrehajtó hatalom ellenőrzésének eszközei…

A parlament másik klasszikus funkciója a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Ez a funkció azt az elvet tükrözi, hogy a végrehajtó hatalom felelős a törvényhozásnak, ezért intézkedéseiről köteles annak beszámolni. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének számos konkrét módja van. Ilyen lehet a végrehajtó hatalom egyes képviselőinek beszámolási kötelezettsége. Ez jelentheti egyrészt azt, hogy a kormány egyes tagjai kötelesek megjelenni a parlament meghatározott állandó bizottsága előtt, vagy azt, hogy a végrehajtó hatalom tagjai bizonyos időközönként kötelesek a parlamentet tájékoztatni tevékenységükről. A végrehajtó hatalom ellenőrzéséhez tartoznak az ún. vitaparlamenti műfajok is: a kérdések, az azonnali kérdések és az interpellációk. Ezek közös vonása, hogy a képviselők konkrét ügyekben kérdőre vonhatják az egyes minisztereket. Azt, hogy milyen időközönként, pontosan kit és milyen feltételek mellett lehet kérdezni, eltérően szabályozzák az egyes országokban. Végül, a végrehajtó hatalom ellenőrzésének módja a vizsgálóbizottságok létrehozása. Ilyenkor a parlament saját képviselői közül egy meghatározott téma felderítésére bizottságot alakít; az ilyen bizottságok célja nem ritkán valamilyen kormányzati visszaélés felderítése.

…és az ellenőrzés korlátjai

A végrehajtó hatalom ellenőrzése eredetileg azt szolgálta, hogy a népszuverenitást megtestesítő parlament a kinevezett, csak az

uralkodónak felelős kormányt kontrollálhassa. A modern demokráciák többségében viszont a kormányt a parlament választja, illetve erősíti meg; a parlamentben többségi támogatást élvező párt(koalíció) alkotja a kormányt. Mindez relativizálja a végrehajtó hatalom ellenőrzésének funkcióját, hiszen az ellenőrző és az ellenőrzött gyakorlatilag megegyezik. A kormány azért kormányozhat, mert élvezi a parlamenti többség bizalmát, mely többség viszont nem akarja saját kormányának dolgát megnehezíteni. Mindebből adódik, hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzésének eszközeivel többnyire az ellenzék próbál élni: az ellenzék tesz fel folyamatosan kérdéseket a kormánynak, ő próbál vizsgálóbizottságokat létrehozni, stb. A modern parlamentarizmus logikájából adódóan azonban mindezzel addig nem rendítheti meg a kormány pozícióját, ameddig az maga mögött tudhatja a parlament többségének támogatását.

A parlament két hagyományos funkciója tehát ma már inkább csak szimbolikus értelemben jellemzi a törvényhozó testületeket: a törvényeket csak formailag hozza a parlament, valójában azok rendszerint a kormány akaratát tükrözik, és a végrehajtó hatalom ellenőrzése is inkább a nyilvánosságnak szól, s csak kivételes esetekben jelent valódi veszélyt a kormányokra.

További funkciók: a nyilvánosság biztosítása…

A hagyományos funkciókon túl a parlamentek azonban rendelkeznek további funkciókkal is. Ilyen például a nyilvánossághoz kapcsolódó funkció. A parlamenti munka a közvélemény, de legalábbis a média figyelmének kereszttüzében zajlik. Ezáltal a parlament az elsőrendű fóruma az alternatív politikai programok bemutatásának. Különösen az ellenzéki pártok szorulnak rá arra, hogy politikai nézeteiket a parlamentben kifejthessék és egyúttal a kormányt kritizálhassák. Bár a kormányt a végrehajtó hatalom ellenőrzéséhez kapcsolódó eszközökkel az ellenzék általában nem tudja megbuktatni, de ronthatja hitelét, s ezáltal növelheti saját esélyeit az eljövendő választásokon. Ezért például a vitaparlamenti műfajok ma már nem elsősorban a kormány ellenőrzésének, hanem sokkal inkább a nyilvánosságnak szólnak. Parlamenti viták nélkül az ellenzéknek sokkal nagyobb akadályt jelentene annak bemutatása, hogy pontosan milyen alternatívát kínál a kormány politikájával szemben.

…szocializációs-rekrutációs …

A parlament rendelkezik továbbá szocializációs-rekrutációs funkcióval is. Ez azt jelenti, hogy a politikusok maguk is a parlamenti munka során tanulják meg a politikát, vagyis a politikusi szerepet a parlamenten belül szocializálják a képviselők, és ezek a szocializációs minták hatással vannak a társadalmi magatartásmintákra is. A parlamenti szereplés fontos tényezője a politikusok párton belüli előrejutásának is, és a nagyközönség is a parlamenten keresztül ismeri meg a politikusokat. A legtöbb magas állami tisztséghez a parlamenten keresztül vezet az út. Angliában például szinte kivétel nélkül, de a legtöbb nyugat-európai országban is főként

parlamenti képviselőkből lesznek a miniszterek.

Végül, létével és tevékenységével a parlament legitimálja a demokratikus berendezkedést. A parlament működése bizonyítja, hogy a konfliktusokat viták útján, többségi döntéssel, ám a kisebbségi vélemény meghallgatásával lehet és kell kezelni. A parlament működéséből következtetnek az állampolgárok a politikai rendszer egészének állapotára is: ha a parlament diszfunkcionális, az állampolgárok bizalma az egész politikai berendezkedést illetően is megrendülhet.

…és legitimációs funkció

A parlamentek szerkezeti felépítése

A parlamentek funkciói minden országban hasonlóak, ám eltér, hogy e funkciókat milyen szerkezeti keretek között valósítják meg. Az egyik legalapvetőbb különbség a kamarák számához kötődik: megkülönböztethetünk egykamarás és kétkamarás parlamenteket.

Egykamarás parlamenttel általában a kis területű, homogén politikai kultúrájú országok rendelkeznek. Az unikamarális parlamentek előnye a gyors döntéshozatal. Mivel a kormány és a parlamenti többség párthovatartozása általában megegyezik, a kormányzati döntések rendre törvényekké válhatnak. A törvényalkotás során nem kell figyelembe venni egy második kamarát, mely lassítaná a a törvényhozás folyamatát. Az egykamarás parlament mögöttes előfeltétele, hogy az ország tagoltságát a párttagoltság adekvátan megjelenítse; az ilyen országokban többnyire nincs olyan, a párttagoltságot keresztbe metsző konfliktus, amely indokolhatná egy eltérő módon szerveződő kamara létét. Egykamarás parlamentje van például a skandináv országoknak vagy Magyarországnak.

Egykamarás…

A kétkamarás parlamentek általában a nagyobb és/vagy heterogénebb politikai kultúrájú országokban fordulnak elő. A két kamara létének oka gyakran az ország politikai értelemben vett heterogenitása, az, hogy gazdasági-ideológiai különbségeken (melyeket egy kamara és annak párttagoltsága is tükrözhet) túl további fontos kérdések is megosztják a társadalmat. Ezek lehetnek nyelvi, etnikai vagy regionális jellegűek, melyek indokolják az első kamarától eltérő elven létrehozott második kamarát. Mivel a rendszerint az első kamara többsége által létrehozott kormányok nem feltétlenül rendelkeznek többséggel a második kamarában, ezért a második kamara gyakran ellensúly-szerepre is szert tesz. Az ilyen esetekben a végrehajtó hatalom ellenőrzésének feladata a második kamarára tevődhet át.

…és kétkamarás parlamentek

Az egykamarás parlamentekhez hasonlóan a kétkamarás parlamentek első kamarája is pártelvű képviseletre épül. A bikamerális parlamentek között ezért aszerint tehetünk különbséget, hogy a második kamara milyen elven szerveződik. A leggyakoribb a területi elven létrehozott második kamara, melyben a különböző szubnacionális egységek (tartományok, régiók, tagállamok, stb.) képviselői kapnak helyet. Ez a megoldás általában

A második kamarák szerveződési elvei: területi…

szövetségi országokban forduló elő. Ilyen például az Egyesült Államok, melynek Szenátusában minden állam – méretétől függetlenül – 2-2 szenátorral rendelkezik, de ide tartozik Németország is, ahol a tartományok lakosságuk arányában küldenek tagokat a Bundesratba. Ugyanakkor unitárius államban is működhet területi alapon létrehozott második kamara – erre példa a francia Szenátus.

A második kamarák másik típusát a történelmi folytonosság jegyében szerveződő testületek alkotják. Itt a második kamarának leginkább szimbolikus szerepe van. Erre legjobb példa a brit Lordok Háza, ahol a tagok többsége öröklés útján nyeri el posztját. A második kamara szerveződhet korporatív alapon, amikor is a társadalom fontos foglalkozási csoportjai, illetve bizonyos kitüntetett társadalmi csoportok, szervezetek jutnak itt képviselethez. Erre példa az ír felsőház, de ilyen módon működött a magyar felsőház is a két világháború között. Végül előfordulhat az is, hogy a második kamara ugyanúgy a pártelvű képviseletre épül, mint az első. Ez volt a helyzet például az olasz első köztársaságban.

…történelmi, korporatív és pártelvű

A kétkamarás parlamentek között különbséget tehetünk a két kamara közötti viszony szerint is. Szimmetrikus kétkamarás parlamentről beszélünk, ha a két kamara jogosítványai nagyjából-egészében hasonlóak, ha egyik sem tekinthető dominánsnak, és ha a kettő kooperációjára van szükség a törvényhozáshoz. Ilyennek tekinthető például az amerikai Kongresszus. Aszimmetrikus kétkamarás parlament esetén a két kamara nem egyenrangú: az egyik – mégpedig általában a népképviseleti alapon szerveződő, pártelvű alsóház – egyértelműen meghatározó. A másik kamara legfeljebb lassíthatja, hátráltathatja, de nem akadályozhatja meg a döntéshozatalt. Erre legjobb példa a brit Parlament, ahol a Lordok Házának hatásköre a XX. század folyamán egyre csökkent, s ma már gyakorlatilag csak szimbolikus szerepe van. A legtöbb bikamarális parlament azonban valahol e két típus között helyezkedik el: a német inkább az amerikaihoz, a francia pedig a brit modellhez áll közelebb. Általában elmondható, hogy a domináns szerep a népképviseleti alapon szerveződő első kamaráé, ám a legtöbb esetben a második kamara is fontos jogosítványokkal bír, melyeket mind a kormánynak, mind az alsóházi többségnek figyelembe kell vennie.

A két kamara közötti viszony: szimmetrikus vagy aszimmetrikus

A parlamentek belső szervezete

A parlamentek mint testületi szervek belülről erősen tagoltak. A parlament élén a házelnök áll, aki a legtöbb esetben a kormány bizalmi embere. Bár az alkotmányos szabályok gyakran pártatlanságot követelnek tőle, valójában a házelnök hivatott biztosítani, hogy a kormány törvényalkotási programja minél sikeresebb legyen. A házelnök számos országban – így

Házelnök, alelnökök és házszabályok

Magyarországon is – fontos közjogi méltóság, aki egyben a Ház technikai működésének számos aspektusát is irányítja: egyeztet a bizottságok és frakciók vezetőivel, felügyeli a parlament gazdálkodását, javaslatot tesz az ülések napirendjére. A házelnök munkáját alelnökök és jegyzők segítik. Az alelnökök általában a házelnökhöz hasonlóan vezethetik az ülést, ám a leglényegesebb kérdésben nem helyettesíthetik (például nem folytatnak egyeztetést a frakciók és a bizottságok vezetőivel). A parlament eljárási szabályait a legtöbb országban ún. házszabályokban rögzítik. Néhány esetben a házszabályok, vagy azok legfontosabb részei törvényi, alkotmányos szinten is megjelennek.

Parlamenti bizottságok:…

A parlamenti munka jelentős része nem a plenáris ülésen, hanem a bizottságokban zajlik. A bizottságok alkalmasak arra, hogy a képviselők kisebb létszámban vitassák meg a törvényjavaslatokat, s így a Ház egésze (plénuma) elé azok már viszonylag kikristályosodott formában kerülnek. A bizottságok szűrik is a javaslatokat: az alacsony szakmai színvonalú és/vagy jelentéktelen támogatottságú törvénykezdeményezések gyakran már a vita bizottsági szakaszában elakadnak, tehát még azelőtt, hogy azok a teljes ülés elé kerülhettek volna.

…a szakmai szempontok fokozottabb érvényesítése

Akárcsak a parlamentek egésze, a bizottságok is pártpolitikailag tagolt szervek. A legtöbb országban a pártok aránya a bizottságokban megegyezik parlamenti arányukkal. Ennek ellenére a bizottsági munka jellege lehetőséget ad a szakmai szempontok fokozottabb érvényesítésére, a pártpolitikai irányvonaltól való jelentősebb eltérésre. Ez főleg ott lehetséges, ahol a képviselőknek viszonylag nagyobb egyéni szabadságuk van, vagyis ahol a frakciófegyelem gyengébb. Ráadásul, mivel a bizottságokba minden párt az adott területen szakértő képviselőjét delegálja, magának a pártirányvonalnak a kialakulása is gyakran a bizottsági munka során megy végbe, vagy annak során módosul.

Erős és gyenge bizottsági rendszerek

Annak alapján, hogy a bizottsági munka mennyire szakmai vagy politikai, beszélhetünk erős és gyenge bizottsági rendszerekről. Az erős bizottsági rendszerekben a bizottságokat a szakmai racionalitás uralja; kormánypárti és ellenzéki képviselők gyakran együttműködnek, és több közösen végigdolgozott ciklus folyamán egyfajta szakmai ethosz is kialakul a bizottságokban. Ilyen például az amerikai Kongresszus, illetve kisebb mértékben a német parlament bizottsági rendszere. A gyenge bizottsági rendszerekben ezzel szemben a képviselők a pártok bábjai: önálló szakmai tevékenységet kevéssé folytatnak, helyette a párt adott területre vonatkozó álláspontját igyekeznek mindenáron érvényesíteni. Ilyen például a brit vagy a francia bizottsági rendszer. Azt, hogy egy adott bizottsági rendszer milyen, sok tényező határozza meg. Talán a legfontosabb elemek ezek közül a bizottságok jogszabályokban/házszabályban biztosított jogköre, a bizottságok apparátus-ellátottsága, valamint a bizottságok száma. Minél erősebb jogosítványokat biztosít a házszabály egy bizottságnak (például

megjelenési kötelezettséget ír elő a politikai szereplők számára), minél nagyobb apparátus települ a bizottság mellé, és minél specializáltabbak a bizottságok, annál erősebb lehet az adott parlament bizottsági rendszere.

Állandó, ad hoc és vegyes bizottságok

Az eddig mondottak főként az ún. állandó bizottságokra vonatkoztak. Az állandó bizottságok általában a minisztériumi tagolást képezik le, és nem változnak parlamenti ciklusonként. Így szinte minden parlamentben találunk jogi-alkotmányjogi, pénzügyi, kulturális, környezetvédelmi, stb. bizottságot. Léteznek azonban ad hoc bizottságok is, melyeket a parlamentek ideiglenesen, egy-egy konkrét kérdés megvizsgálására hoznak létre. Ezek egy speciális típusát képezik a már említett vizsgálóbizottságok. Az állandó vagy az ad hoc bizottságok a további specializáció érdekében néha albizottságokat hoznak létre. Végül, a kétkamarás parlamentekben bevett az ún. vegyes bizottságok léte, melyek tagjai a két kamarából vegyesen érkeznek.

A frakciók és a frakcióvezetők szerepe

A modern parlamenteket nem az egyéni képviselők, hanem a pártok, pontosabban a pártfrakciók irányítják. A frakciókat többnyire az egyazon párthoz tartozó képviselők alkotják. A frakcióalapítást a legtöbb házszabály valamilyen minimális létszámhoz köti, ám a parlamentbe bekerült pártok általában képesek saját parlamenti frakció létrehozására. A frakcióban a legfontosabb szereplő a frakcióvezető. A frakciótagok szavazáskor az ő utasításait követik – legtöbbször anélkül, hogy a szavazásra feltett javaslatot részletesen ismernék. Kulcsfontosságú kérdésekben rendszerint a képviselőcsoport vezetője szólal fel a frakció – és ezzel együtt a párt –nevében. Az ellenzéki frakciók vezetői általában a párt legfontosabb politikusai, gyakran miniszterelnök-jelöltjei, akiknek a tevékenysége ezáltal a nyilvánosság fokozott figyelme mellett zajlik. A frakciók szerepe annál erősebb, minél jelentősebb a frakciófegyelem, illetve minél nagyobb apparátus áll rendelkezésére.

A bizottsági- és a frakció-elv ütközése

Talán az eddigiekből is érzékelhető volt, hogy a bizottsági- és a frakció-elv egymással sok tekintetben ellentétes elvek. Ahol erősek a bizottságok, ott gyengébbek a frakciók, kisebb a frakciófegyelem, és az apparátus a bizottság, s nem a frakció rendelkezésére áll. Ilyen például az amerikai Kongresszus. Ahol viszont gyengék a bizottságok ott általában a frakciók erősek – itt a brit vagy a francia törvényhozást lehet példaként említeni.

A parlamentek súlya és szerepe a politikai rendszerben

Polsby: aréna és transzformatív típusú parlamentek

Az eddigiekben különböző szempontok szerint különítettük el a parlamentek típusait. Most, mintegy szintetizálva az eddig mondottakat, egy a parlament jellege alapján tett megkülönböztetést mutatunk be. Annak alapján, hogy a parlament ténylegesen milyen szerepet tölt be a döntéshozatalban, Polsby nyomán megkülönböztethetjük az aréna és a transzformatív típusú parlamenteket. Láttuk, hogy bár formailag ma is a parlament hozza a törvényeket, a gyakorlatban azokat a kormány

kezdeményezi, szövegezi, javasolja. Vagyis a parlament alapvetően reaktív viszonyban van a kormánnyal. Nem lényegtelen ugyanakkor annak vizsgálata, hogy a kormány kezdeményezései mennyiben módosulnak a parlamenti vita során.

Az aréna típusú parlamentek jellemzője, hogy a kormányzati kezdeményezések szinte egyáltalán nem változnak a törvényhozó szerv munkája során, vagyis a törvényeket a parlament úgy szavazza meg, ahogyan azokat a kormány beterjesztette. Ahhoz, hogy egy parlament aréna típusú legyen, szükséges a rendkívül erős frakciófegyelem, valamint a bizottságok kisebb szerepe és pártelvű működése. Ilyen módon működik az angol Parlament, ahol a frakciófegyelem több mint 90 százalékos, a bizottságok szerepe pedig szinte elhanyagolható.

Aréna: erős frakciófegyelem, gyenge, pártelvű bizottságok…

Az aréna típusú parlament elsődleges funkciója a nyilvános vita. Egy ilyen parlamentben senki sem reméli a kormányzati törvényjavaslatok megváltoztatását és a végrehajtó hatalom tényleges ellenőrzését. Az aréna típusú parlamentben a képviselők célja álláspontjuk nyilvános ismertetése: kormánypártiak esetén a kormány támogatása, ellenzékiek esetén az alternatíva felvázolása. Az aréna parlamentben a vitaparlamenti műfajok is kizárólag a nyilvánosságnak szólnak: azt hivatottak bizonyítani, hogy a kormány alkalmatlan (illetve alkalmas) az ország vezetésére, miközben a kormány joga arra, hogy a végső döntéseket meghozza, nem lehet kérdéses.

…nyilvánosságnak szóló viták

A transzformatív parlament más elven működik. Bár itt is igaz, hogy a törvényjavaslatok nagy része a kormánytól származik, csak ritkán fordul elő, hogy azok változtatás nélkül mennek át a parlamenten. Az erős bizottsági rendszer, valamint a gyengébb frakciófegyelem következtében a kormány javaslatait általában a bizottságokban és a plénumon is módosítják. Ennek következtében, míg az aréna típusú parlamentekben a viták főként általános politikai kérdések körül zajlanak, addig a transzformatív parlamentekre részletes, szakmai jellegű viták jellemzőek. A transzformatív parlament tehát megőrzi a törvényhozás eredeti funkcióját és a képviselők joggal reménykedhetnek a számukra kedvezőtlen kormányzati javaslatok megváltoztatásában.

Transzformatív: erős bizottságok, gyengébb frakciófegyelem, szakmai jellegű viták…

A transzformatív parlamentekben gyakran nem a frakcióvezetők, hanem a befolyásos bizottságok elnökei a legfontosabb szereplők. A transzformatív parlamenteknek tehát a döntéshozatalban általában nagyobb szerepük van, mint az aréna típusúaknak. A transzformatív parlamentek legjellegzetesebb példája az amerikai Kongresszus, ám Európában a német, a holland és a svéd parlament is e típushoz áll közelebb. szintén transzformatív típusú parlamentnek tekinthető az Európai Parlament. Ezzel szemben az olasz, a francia és a belga parlament inkább a brit aréna típusú parlamenttel mutat rokonságot.

…fontosabb döntéshozatali szerep

Az államfő

A politikai intézmények közül talán az államfői tekinthet vissza a leghosszabb múltra, hiszen államfők már az ókortól fogva léteznek. Az államfők hatalma a modern demokráciák beköszönte előtt volt a legjelentősebb, mivel a középkorban és a kora újkorban az államfők gyakran egy személyben testesítették meg a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat. A képviseleti demokrácia igénye sokszor éppen az államfői hatalomkoncentráció ellenében jelentkezett; a társadalom különböző csoportjai beleszólást követeltek előbb a törvények meghozatalába, majd annak végrehajtásába is.

A modern demokráciák előtti koncentrált hatalom…

Az államfők a törvényhozó hatalomtól váltak meg könnyebben; azt részben vagy egészében a parlamentekre ruházták. A végrehajtó hatalmat azonban továbbra is ők gyakorolták, a kizárólag nekik felelős kormányok útján. Az államfői hatalom további leépítése akkor ment végbe, amikor a kormányok alkotmányos helyzetét megváltoztatták és az államfő felé fennálló felelősséget a parlamenti felelősség elvével cserélték fel. Ezáltal az addig egységes végrehajtó hatalom megkettőződött: az államfő és a kormány egymástól függetlenné vált. A történelmi fejlődés folyamán a legfontosabb végrehajtó funkciók fokozatosan a kormányra tevődtek át, s az államfő egyre inkább csupán szimbolikus szerepet töltött be. Napjainkban olyannyira így van ez, hogy már az is vitathatóvá vált, hogy az államfő egyáltalán része-e a végrehajtó hatalomnak. Az e kérdésre adott válaszok országonként eltérőek lehetnek; az Egyesült Államokban például egyértelmű igen, nálunk – az alkotmánybíróság döntése alapján – nem a válasz.

…megosztása és az államfői hatalom leépítése

A modern demokráciákban tehát az államfők jobbára csak szimbolikus szerepet töltenek be. Ez azonban csak a demokráciák többségére igaz, és jó néhány kivétel akad. Az államfők hatalmát, és ezzel együtt a politikai rendszerben betöltött szerepét alapvetően három tényező határozza meg: a történelmi tényezők, az alkotmányos hatáskörök és a tisztség elnyerésének módja. Az első ezek közül a történelmi tényezők csoportja. Láttuk, hogy az államfők funkcióikat fokozatosan, a képviseleti demokrácia kialakulásával veszítették el. Ott azonban, ahol az államnak nem volt hosszú feudális, illetve abszolutista múltja, nem alakult ki az erős végrehajtó hatalommal és – ezzel együtt – az erős államfővel szembeni félelem. Így az ilyen országokban (például az Egyesült Államokban, vagy a latin-amerikai demokráciákban) ma erősebb államfői hatalommal találkozhatunk. Erős államfői hatalom alakulhatott ki azokban az államokban is, amelyekben a törvényhozás által dominált politikai rendszer nem működött megfelelően – erre példa a francia köztársasági elnök intézménye. Mindazonáltal a történelmi hagyományok önmagukban nem biztosítanak politikai lehetőségeket az államfőknek, csupán

Az elnök szerepét meghatározó tényezők: történelem, hatáskör, választás módja…

megalapozzák azokat.

Az államfői hatalom mértékének második, döntően meghatározó elemét az államfő alkotmányos hatáskörei képezik, amelyek persze szorosan összefüggnek a történeti fejlődéssel. Az államfői hatásköröknek különböző irányultságai vannak. Szinte minden államfő rendelkezik a kormány megalapításával, az egyes miniszterek kinevezésével kapcsolatos jogosítványokkal, ám e jogosítványok politikai súlya erősen eltérő. Az amerikai elnök például tetszése szerint nevezi ki és távolítja el a kabinet tagjait. A francia elnök elvileg szabadon dönt a miniszterelnök személyéről, ám mivel a miniszterelnök a parlament felé is felelős, az elnök kénytelen a parlamenti többség vezetőjét kinevezni. Magyarországon az elnök csak javaslatot tesz a miniszterelnök személyére. Általában az államfőnek csekély mérlegelési joga van a kormány kinevezésekor, jelentősebb szerephez csak akkor jut, ha a parlamenti erőviszonyok nem egyértelműek.

Államfői hatáskörök: kormánytagok kinevezése…

Az államfő általában széleskörű kinevezési joggal bír. Az államfőt a konkrét alkotmányos szabályok alapján megilletheti például bírák, tábornokok, diplomaták, egyetemi tanárok kinevezésének a joga. Itt is igen eltérő azonban, hogy döntései során az államfő mennyiben bír diszkrecionalitással. Az USA elnökének kinevezéseihez például általában szükséges a Szenátus jóváhagyása. A parlamentáris demokráciákban a legtöbb államfői kinevezés miniszteri ellenjegyzéshez kötött. Ilyen esetekben a gyakorlatban az adott miniszter kompetenciájába tartozik a kinevezés, az államfői aláírás csak szentesítő szereppel bír.

…bírák, tábornokok, diplomaták, professzorok kinevezése…

Az államfőknek vannak a törvényhozással kapcsolatos hatáskörei is: részt vehetnek és felszólalhatnak a parlament ülésein, törvényjavaslatokat nyújthatnak be, gyakran ők nyitják meg a parlament üléseit, bizonyos feltételek mellett elnapolhatják azokat, vagy fel is oszlathatják a parlamentet. A francia elnök például teljesen szabadon elrendelheti a Nemzetgyűlés feloszlatását – ám ilyen esetben köteles új választásokat kiírni. A legtöbb országban az államfő csak rendkívüli esetekben használhatja a törvényhozással kapcsolatos jogosítványait, míg az Egyesült Államokban – a hatalmi ágak erőteljes elválasztása következtében – az államfőnek egyáltalán nincsenek ilyen jogosítványai.

…törvényhozással kapcsolatos jogkörök…

Az államfő a legtöbb országban vétójoggal bír a törvényhozási aktusok felett. Ez azt jelenti, hogy az államfő megtagadhatja a parlament által elfogadott döntések aláírását, így megakadályozva azok törvényerőre emelkedését. Az elnöki és félelnöki rendszerekben (pl. USA vagy Lengyelország) az elnöki vétók ereje abból fakad, hogy annak felülbírálata minősített többséget kíván meg a parlamenttől. A legtöbb demokráciában azonban az államfői vétó hatása erősen korlátozott, mivel a törvényhozás a javaslat újbóli tárgyalása során általában minősített többség nélkül is

…törvények fölötti vétójog…

felülírhatja az elnök vétját.

…hadügyi és külügyi jogosítványok

Az államfőknek fontos jogosítványaik vannak a hadügyek és a külügyek terén is. A legtöbb államban az államfő a fegyveres erők főparancsnoka. Az Egyesült Államokban ez azt jelenti, hogy az elnök gyakorlatilag szabad belátása szerint irányítja a hadsereget, bár háború és béke kérdésében csak kongresszusi felhatalmazással dönthet. A legtöbb országban azonban az elnök főparancsnoki jogköre névleges, és legfeljebb csak rendkívüli helyzetekben jelent többet az előléptetési jogosítványainál. A államfőknek a külügyek terén is főként szimbolikus szerep jut; a külpolitikai érdemi alakítása leggyakrabban a kormány feladata. A kivétel ezúttal is az Egyesült Államok, valamint Franciaország, ahol az elnökök a külpolitikában önállóan is cselekedhet.

Államfői tisztség betöltése: örökléssel…

Az államfők hatalmának harmadik meghatározó elemét az államfői tisztség elnyerésének módja jelenti. Az országok egy részében, a monarchikus államokban, az államfői tisztség öröklődik. Az államfő jogosítványai ezekben az országokban – a demokratikus legitimáció hiánya miatt – csekélyek. Ilyen ország például Nagy-Britannia, Spanyolország vagy Svédország. A demokratikus legitimáció hiánya természetesen csak demokratikus berendezkedésekben vezet csekély hatáskörhöz, míg számos közel-keleti államban a monarchikus berendezkedés erős államfői (királyi) jogkörrel párosul.

…közvetett vagy közvetlen választással

Az országok egy másik részében az államfőt valamilyen demokratikusan alapon szervezett testület választja. Ez lehet a parlament (mint például Magyarországon), vagy külön e célból létrehozott szerv (mint például Németországban). Ebben az esetben az államfőt gyakorlatilag az éppen aktuális kormányzati többség jelöli ki, legtöbbször saját soraiból. Az államfők demokratikus legitimitása itt erősebb, ám nincs olyan erős, mint azokban az országokban, ahol közvetlenül a nép választja őket. A közvetlenül választott államfők bírnak a legerősebb demokratikus legitimációval – ilyen például az amerikai, a francia vagy az osztrák elnök. Bár a közvetlen választás nem feltétlenül jár erős jogosítványokkal (az osztrák elnök jogköre például alig tér el a németétől), a közvetlen legitimáció mindenképpen növeli az államfő tekintélyét.

Erős és gyenge államfők

A három említett tényező együtt határozza meg az államfői hatalom erejét. A legerősebb a közvetlenül választott, széles hatáskörű elnök, mint amilyen például a francia. A leggyengébb államfőket általában a monarchiákban találjuk – erre a brit vagy a holland uralkodó lehet példa. A legtöbb államfő a két véglet közül ez utóbbihoz áll közelebb. Ennek megfelelően a legtöbb európai államban az államfő igen korlátozott jogosítványokkal rendelkezik.

A nemzeti egység kifejezői

A gyenge államfői jogok ugyanakkor hozzájárulnak ahhoz, hogy az államfő betölthesse a politikai rendszerben neki szánt szerepet. Az államfők elsődleges feladata ugyanis a nemzet egységének megtestesítése, a nemzeti konszenzus kifejezése. Az államfők ezért kevés konkrét hatalmi

jogosítvánnyal rendelkeznek, ám szimbolikus szerepük legkevésbé sem elhanyagolható. A pártpolitikai harcokon felülemelkedve ők a nemzeti összefogás letéteményesei, és sok esetben személyükben is reprezentálják az egész politikai közösséget – gondoljunk csak a brit királynőre!

A kormány

A kormány funkciói a modern demokráciákban

A kormány szerepének változása:…

Míg a parlamentek és az államfők kapcsán azt mondtuk, hogy ezen intézmények jelentősége a történelmi fejlődés során folyamatosan csökkent, addig a kormányok esetén ezzel ellentétes tendenciát figyelhetünk meg. A politikai intézmények közül ma talán a kormányé a legmeghatározóbb szerep a politika folyamatának alakításában. A mai kormányok, mint látni fogjuk, nem csupán a végrehajtásban, de a jogalkotásban is döntő szerepet játszanak.

…tanácsadóiból döntéshozó testület

A kormányok eredetileg azért jöttek létre, hogy segítsék az uralkodót a döntések végrehajtásában, valamint hogy tanácsokat adjanak neki. A kormányok tehát nem voltak autonóm döntéshozó szervek, csupán az uralkodói akarat végrehajtói. Ahogy az államfői jogosítványok leépültek, úgy erősödött meg a kormányok szerepe a politikai rendszerben. A demokrácia térhódításával a kormányok egyre inkább a népnek, illetve a népszuverenitást megtestesítő törvényhozásnak váltak alárendeltté. A kormányok ebben a berendezkedésben már nem az uralkodói, hanem a parlament által hozott döntéseket hajtják végre. A puszta végrehajtás mellett azonban a kormányok egyre inkább beleszóltak a döntések meghozatalába is azáltal, hogy fokozatosan átvették a döntés-előkészítés, majd a tényleges döntéshozatal feladatát is.

Kormányfunkciók: politikaformálás …

A kormányok tevékenysége ma már a politikai rendszer egészét meghatározza; tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a politikai folyamatokat leginkább a kormányok irányítják. Ez másképpen kifejezve azt jelenti, hogy a kormányok a politikai rendszer egésze szempontjából meghatározó funkciókkal bírnak. Első ezek közül a politikaformáló funkció. A modern parlamentáris demokráciákban a politika prioritásait, a politikai problémákra adott válaszokat a kormány határozza meg. A kormány – parlamenti többsége révén – rendelkezik az állami erőforrásokkal, ideértve mind a költségvetési pénzeket, mind az állami végrehajtó apparátust, azaz a köztisztviselői kart. Míg az ellenzék, illetőleg az ellenzéki pártok legfeljebb alternatívákat állíthatnak a kormánnyal szemben, addig a kormány konkrét cselekvési programokat kezdeményezhet és hajthat végre. A kormány hatalma természetesen nem korlátlan; jogi, intézményi és főként gazdasági korlátokkal mindig számolnia kell. A politikai rendszeren belül mégis a kormány az a szerv, amelyik a politika outputjára a legnagyobb befolyással bír: a kormány

maga dönti el, hogy a társadalom felől érkező problémákra a politika hogyan reagál és milyen válaszokat ad.

…külügyek és hadügyek irányítása…

A kormány politikaformáló szerepe nem minden területen érvényesül egyforma erővel. A kormányok legnagyobb döntési szabadsággal általában a külügyeket és a hadügyeket irányítják. Az országok külkapcsolataiba a törvényhozásnak általában csekély beleszólása van, a hadügyek terén pedig bár a parlament dönt a háború és béke kérdésében, ám az azon túl jelentkező operacionális problémák a kormány hatáskörébe tartoznak.

…a parlamenti jogalkotás meghatározása…

A kormány rendelkezik törvényalkotással kapcsolatos funkciókkal is, ami elsősorban két dolgot jelent. Egyrészt, már a parlament ismertetésekor említettük, hogy az elfogadott törvények nagy részét a kormány kezdeményezi, szövegezi, és fogadtatja el. Vagyis a kormány a döntés-előkészítés révén alapvetően meghatározza, hogy a parlament később milyen törvényeket fogad el. A kormány határozza meg a parlamenti többség jogalkotási programját; a legtöbb törvény szövege az illetékes minisztériumban készül.

…rendeletalkotás…

E közvetett törvényalkotói funkción túl azonban a kormány maga is bocsát ki jogszabályokat. A kormányt ugyanis megilleti a rendeletalkotás joga, azaz a jog, hogy bizonyos kérdéseket a saját hatáskörében szabályozzon. A rendeletek ugyan nem lehetnek ellentétesek a törvényekkel, ám sokszor pontosítják, részletesen kifejtik azokat. Egyre gyakoribb, hogy a törvények csupán egy-egy adott kérdés kereteit határozzák meg, a részletes szabályozást pedig rendeletekre – azaz a kormányra – bízzák. A jogszabályok nagy része ma már nem törvény, hanem rendelet; a rendeletek aránya a jogszabályokon belül a legtöbb országban eléri a kilencven százalékot. A kormány tehát döntő módon meghatározza a jogalkotást: a jogszabályok nagy részét a saját belátása szerint alkotott rendeletek teszik ki, miközben a parlamenti többség kontrollja révén pedig a törvények megalkotásában is ő játssza a legfontosabb szerepet.

…végrehajtás

A kormány az eddigieken túl természetesen rendelkezik végrehajtó funkcióval is. A végrehajtás a kormány legősibb feladata. Lényegében azt jelenti, hogy a kormány gondoskodik a különböző jogszabályok végrehajtásáról. Fontos megjegyezni, hogy a kormány feladata elsősorban a végrehajtás irányítása és megszervezése. A konkrét végrehajtást a közigazgatás végzi; a kormány e tevékenységnek csupán a legfontosabb irányait határozza meg, illetve a felügyeletét látja el.

A kormány felépítése

A kormány fogalmának jelentései

Az első kérdés, amit a kormány felépítése kapcsán tisztáznunk kell az, hogy pontosan ki is tartozik a kormányba. Az amerikai szóhasználat a kormány (*government*) kifejezést igen tágan értelmezi, és gyakorlatilag az összes állami intézményt ide sorolja. Ennél szűkebb a kifejezésnek az az értelme, amelyik kormány alatt a végrehajtás szerveit érti, beleértve a

közigazgatást, s így az önkormányzatokat is. A kormány ennél is szűkebb értelmezési lehetősége az, amikor az államigazgatás központi szerveinek vezetőit (a minisztereket és az államtitkárokat) soroljuk a kormány kifejezés alá. Mivel a magyar politológiai irodalom elsősorban ezt érti kormány alatt, a továbbiakban mi is ennek megfelelően tárgyaljuk a kormányt. Meg kell azonban jegyezni, hogy lehetséges a kormánynak ennél is szűkebb meghatározása, melynek értelmében annak csak a miniszterelnök és miniszterek képezik részeit (ezt a felfogást találjuk például a magyar alkotmányban).

A kormány tagjai: a kormányfő…

A kormány élén a kormányfő áll, akit a legtöbb országban miniszterelnöknek neveznek. A kormányfő minden tekintetben irányítja a kormányt: meghatározza a legfontosabb kormányzati prioritásokat, összehangolja a különböző miniszterek tevékenységét és dönt a közöttük kialakuló esetleges konfliktusokban. A kormányfő helyzete mind jogi, mind politikai értelemben rendkívül erős.

…akinek szerepe kiemelt…

A kormányfő kiemelt szerepét részben az adja, hogy a kormányban egyedül ő képes a kormányzati tevékenység egészét áttekinteni, hiszen az egyes miniszterek jobbára csak saját tárcáik problémáit ismerik. A kormányfő helyzetét tovább erősíti széleskörű patronázs-hatalma, ami tulajdonképpen azt jelenti, hogy szabadon dönthet számos állami tisztség betöltőjének – köztük elsősorban a minisztereknek – a személyéről. Ugyanakkor a kormányfő rendkívül erős pártháttérrel is rendelkezik és általában ő a parlament legnagyobb pártjának elsőszámú vezetője.

…a miniszterek…

A miniszterek a minisztériumok vezetőiként az államigazgatás egy-egy ágazatát, önálló területét irányítják. A miniszterek saját feladatkörükben általában önállóan dönthetnek, ám döntéseiket mindenkor az összkormányzati érdek figyelembevételével kell meghozniuk. Mivel a miniszterek gyakran válhatnak saját ágazatuk érdekeinek szószólóivá, a miniszteri reszortelv túlzott érvényesítése az összkormányzati törekvések kárára lehet. Éppen ezért a legtöbb kormányban elkülönülnek egymástól a kormányzati és a miniszteri hatáskörbe tartozó ügyek. Az előbbi kérdéskörökben csak a kormány egésze illetékes dönteni, ám ez a gyakorlatban leginkább kormányfői döntést szokott jelenteni.

…akiknek politikai súlya…

Mind a miniszterek, mind a minisztériumok sok tekintetben különböznek egymástól. Eltérő például az egyes minisztériumok, illetve miniszterek politikai súlya. Valamennyi kormányban az ún. „klasszikus” tárcák minősülnek a legfontosabbnak. Ezek a külügy, a belügy, a pénzügy, a honvédelem és az igazságügy. A kormányt alkotó pártoktól is függ azonban az egyes minisztériumok értékessége: a liberális pártok például inkább a gazdasági-pénzügyi, az agrárpártok a mezőgazdasági, a szociáldemokraták pedig főként az egészségügyi, szociális és munkaügyi tárcák megszerzésére törekszenek. A fontos tárcákat irányító miniszterek fontos kormánytagokká válnak, ám az összefüggés fordítva is működik: a kormánypártok vezető személyiségei által betöltött tárcák maguk is

felértékelődnek a miniszter személye politikai súlyának hatására. Ennek oka az, hogy a pártban betöltött vezető funkció megnöveli a miniszter kormányon belüli érdekérvényesítő képességét, ami nagyban meghatározza a tárca rendelkezésére álló forrásokat; márpedig a tárcák súlya nem kis részben éppen a rendelkezésükre álló forrásoktól függ.

…és szakmai előélete eltérő…

Az egyes miniszterek aszerint is különböznek egymástól, hogy inkább szakmai, vagy inkább politikai alapon nyerték-e el tisztségüket. Természetesen minden miniszteri kinevezésben mindkét tényező szerepet játszik: a miniszternek politikailag lojálisnak kell lennie és az adott ágazathoz is hasznos értenie. Ám míg bizonyos miniszterek a kormánypártokban viselt vezető szerepüknek köszönhetik bársonyszéküket, addig mások, akik előzőleg is az általuk irányítandó ágazatban dolgoztak, csekély pártpolitikai múlttal rendelkeznek. Az előbbi csoportba tartozó kormánytagok általában egyben parlamenti képviselők is, az utóbbiak ezzel szemben nem. Vannak országok, ahol egyik vagy másik miniszteri karrierút általánosnak tekinthető a kormány egészére nézve: Nagy-Britanniában például az előbbi, Hollandiában az utóbbi jellemző. Az országok többségében azonban nincs az egész kormányra érvényes tendencia; a politikai vagy szakmai múlt kérdése miniszterenként változik.

…és az apparátus (szakmai és politikai stáb)

A minisztereket a minisztériumokban nagy létszámú apparátus segíti. A különböző országokban a közvetlenül a miniszter alá tartozó főtisztviselők helyzetét eltérően rendezik. A legtöbb államban megkülönböztetik a miniszter szakmai és politikai stábját: az előbbi kifejeződése például a magyar közigazgatási államtitkár vagy a brit *permanent secretary* intézménye. Míg a szakmai stáb inkább a minisztériumhoz kötődik és miniszter-váltáskor nem cserélődik, addig az általában jóval kisebb létszámú politikai apparátus a miniszter személyével együtt érkezik a tárcához és vele együtt távozik a minisztériumból.

A kormányfő és a kormánytagok közötti viszony: hierarchikus…

A kormány működését alapvetően meghatározza a kormányfő és a kormánytagok közötti viszony jellege. Az ezzel kapcsolatos kérdés legegyszerűbben úgy fogalmazható meg, hogy mennyiben érvényesül a kormányban a miniszterelnök akarata, illetve mekkora az egyes miniszterek önállósága. Az egyik erre vonatkozó modellt az ún. hierarchikus kormány típusa képezi, mely elsősorban a prezidenciális demokráciákat jellemzi. A kormánytagok itt az államfői szerepet is ellátó kormányfő egyszerű beosztottjai. A kormány vezetője egyedi utasításokat is adhat a kormány tagjai számára, s őket bármikor – a törvényhozástól függetlenül – felmentheti. A végrehajtó hatalom itt egykézben összpontosul, és az egyes kormánytagok (akiket pl. az USA-ban nem is minisztereknek, hanem államtitkároknak neveznek) önállósága rendkívül korlátozott.

…miniszterelnöki …

Az európai hagyomány ezzel szemben a kabinetkormányzás elvét vallja. Eszerint a kormány testületi szerv, döntéseket csak közösen hozhat. A

gyakorlatban persze számos európai demokráciában a kormányfő több, mint *primus inter pares*. Ahol a miniszterelnök nem csupán első az egyenlők között, ott a kormányokat miniszterelnöki típusúnak nevezhetjük. Az ilyen kormányokban a miniszterelnök ugyan nem ad egyedi utasításokat a tárcák vezetőinek, ám ő állapítja meg az általános irányelveket, és ő dönt a tárcák közötti konfliktusokban, valamint az összkormányzati kérdésekben. A kormány a döntésekről általában nem szavaz, azokat a kormányfő egyszerűen „megállapítja". A kormányfő irányító szerepét nagylétszámú apparátusa segítségével látja el, ami általában külön miniszteriális formát is ölt. Ilyen elkülönült, a kormány egészének tevékenységét koordináló, valamint a kormányfőt kiszolgáló szervezet a magyar Miniszterelnöki Hivatal, vagy a német Kancellária. E szervezetek vezetői maguk is fontos miniszterek. Miniszterelnöki típusúnak tekinthetjük például a német és a brit kormányt.

…vagy konszocionális

Más országokban a miniszterelnök kevésbé emelkedik ki a kormányból, azaz a kormány a gyakorlatban is megőrzi testületi jellegét. Az ilyen, ún. konszocionális kormány olyan államokban fordul elő, ahol a kormány koalíciós jellegű és a koalíciós pártok ereje nem tér el jelentősen egymástól. Ilyenkor a kormányfő pártháttere gyengébb, mivel csak saját pártjára építve nem lenne többsége a törvényhozásban. Ennek következtében a miniszterelnök a kormányt sem képes olyan erővel irányítani, mintha kizárólag saját pártjának tagjai ülnének abban. Így hatalmát kénytelen megosztani a koalíciós partnerek – általában fontos minisztériumokat irányító – vezetőivel. Gyakoriak az ilyen kormányok például Hollandiában, de még ezekre a kormányokra is igaz, hogy a miniszterelnök valamilyen mértékben kiemelkedik a testületből. A kabinet-kormányzás ideáltípusával ma már csupán Svájcban találkozunk, ahol a nemzetiségi elven felépülő Szövetségi Tanács tagjai a döntéseket valóban kollektíven hozzák.

A kormány pártösszetétele

Koalíciós elméletek

A kormányról eddig mint egységes cselekvőről beszéltünk. A legtöbb országban azonban koalíciós kormányok működnek, vagyis a kormányban különböző pártok politikusai foglalnak helyet. Miért és kivel kötnek az egyes pártok koalíciót? – erre a kérdésre a politikatudomány által kidolgozott különböző koalíciós elméletek adnak választ.

Pozíció-orientált vagy szakpolitikai koalíciókötés

A koalíciókötés miértjére vonatkozó kérdésre látszólag egyszerű a válasz – koalíció akkor születik, ha egyetlen párt sem birtokolja a parlamenti mandátumok többségét. Csakhogy a tapasztalat szerint még parlamenti többséggel rendelkező pártoknál is előfordulhat a koalíciókötés (ez történt Magyarországon is 1994-ben). Továbbá, a parlamenti többség hiánya sem vezet feltétlenül koalícióhoz; számos példa akad egypárti kisebbségi kormányra. A koalíciókötés okára a politológiai irodalomban két, egymástól eltérő választ találunk. Az ún. pozíció-orientált vagy más néven

hivatalvadász megközelítés szerint a koalíció célja a kormányzati pozíciók megszerzése. A szakpolitikai modell szerint viszont a pártok valamilyen politikai programot szeretnének megvalósítani.

Pozíció-orientált: minimális győztes koalíciók…

A két elmélet eltérő választ ad arra a kérdésre is, hogy ki kivel fog koalíciót kötni. Koalíció a pozíció-orientált elképzelés szerint akkor alakul, ha nincs olyan párt, amelynek egyedül többsége lenne. Amennyiben egy pártnak is megvan a többsége, akkor e modell szerint az ilyen párt nem fog koalíciót kötni, azaz egypárti többségi kormány alakul. A pozíció-orientált megközelítésben a pártok úgy lépnek koalícióra, hogy a létrejövő kormánynak többsége legyen, ám e többség ne haladja meg a szükséges minimumot. A többség feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a kormányzati pozíciókat valóban a koalíció tagjai tölthessék be. A minimális többség azt a célt szolgálja, hogy minél kevesebb szereplő között kelljen a kormányzati tisztségeket elosztani, vagyis így több jut a koalíció egyes résztvevőinek. Az így létrejövő koalíció legegyszerűbb típusa a minimális győztes koalíció. Ez olyan koalíciót jelent, amelynek többsége van, ám nincs benne felesleges tag, vagyis bármely tag kihullása esetén a koalíció már nem lenne többségi. Ilyen koalíció alakult 2002-ben Magyarországon: az MSZP-nek és az SZDSZ-nek együtt többsége van az Országgyűlésben, ám bármelyik kiválása esetén e többség megszűnne.

…és minimális többségi koalíció – a legkisebb parlamenti többség

Csakhogy egy minimális győztes koalíció sokféle módon előállhat: 2002-ben például az MSZP-SZDSZ mellett egy MSZP-MDF koalíció is minimális győztes lett volna. Ugyanígy 1998-ban akár egy Fidesz-FKgP, akár egy MSZP-SZDSZ-FKgP összefogás minimális győztes koalíció lett volna. A koalícióelméletek igyekeznek választ találni arra, hogy ismert parlamenti erőviszonyok esetén mi határozza meg azt, hogy milyen koalíció jön létre. Ezért a pozíció-orientált modell a minimális győztes koalíció kritériumaihoz továbbiakat tesz hozzá. Minimális többségi az a koalíció, amelyik az összes elméletileg lehetséges minimális győztes koalíció közül a legkisebb többséggel rendelkezik. 2002-ben ilyen koalíció alakult, míg 1998-ban két ilyen koalíció is lehetett volna. Akkoriban egy Fidesz-FKgP és egy MSZP-FKGP-MIÉP szövetségnek egyaránt 196-196 mandátuma lett volna, ami kevesebb, mint amennyivel az MSZP-SZDSZ-FKgP (206), vagy például az MSZP-MDF-FKgP (199), szintén lehetséges minimális győztes koalíciók rendelkeztek. Legkevesebb pártot tartalmazó a koalíció, ha az összes lehetséges minimális győztes koalíció közül ebben van számszerűen a legkevesebb párt. Mind 1998-ban, mind 2002-ben két ilyen lehetséges koalíció volt (Fidesz-FKgP és MSZP-Fidesz, illetve MSZP-MDF és MSZP-SZDSZ). Természetesen ezek a koalíciók eleget tesznek a minimális győztes koalíció kritériumainak, miközben e koalíciókban van a lehető legkevesebb számú (kettő) párt.

Szakpolitikai modell: a

Az eddig ismertetett koalíciótípusokban a pártok politikai preferenciáinak semmilyen szerepe nem volt. Láttuk, hogy 2002-ben valóban minimális

többségi koalíció alakult, míg 1998-ban a Fidesz-FKgP-MDF kormánykoalíció helyett egy Fidesz-FKgP, vagy egy MSZP-FKgP-MIÉP összefogás jelentette volna a minimális többséget. A pozíció-orientált megközelítéssel szemben a szakpolitikai modell azt hangsúlyozza, hogy a pártoknak nem mindegy, hogy kivel kötnek koalíciót: a koalíciókötésben a parlamenti matematika mellett meghatározó szerep jut a pártok irányultságának, az egyes szakpolitikai területeken végrehajtandó pártprogramok összeegyeztethetőségének.

programok összeegyeztethetősége

A két elméleti modell – vagyis a pozíció-orientált és a szakpolitikai megközelítés – szempontjait ötvöző koalíciótípus a minimális szélességű koalíció. Minimális szélességű koalíció az összes lehetséges minimális győztes koalíció közül az, amelyik a lehető legkisebb politikai távolságot fogja át, vagyis ahol a koalíció két ideológiai-politikai végpontja egymástól a legkevésbé távol van. Ez a meghatározás természetesen azt feltételezi, hogy a pártok közötti távolságot meg tudjuk határozni, vagyis hogy a pártokat egy vagy több képzeletbeli tengelyre tudjuk vetíteni. E feltételezés a legtöbb esetben tartható. 1998 esetén például a parlamenti pártokat egy képzeletbeli bal-jobb tengelyen elhelyezve az alábbi sorrendet kapjuk: MSZP-SZDSZ-Fidesz-MDF-FKgP-MIÉP. Ha az egyszerűség kedvéért minden szomszédos párt között 1 egységnyinek tételezzük a távolságot (annak ellenére, hogy például az SZDSZ és a Fidesz között sokkalta nagyobb volt a távolság, mint a Fidesz és az MDF között), akkor jól kivehetővé, hogy a minimális győztes koalíciók közül az MSZP-FKgP-MIÉP fogja át a legnagyobb politikai távolságot, s még egy MSZP-SZDSZ-FKgP koalíción belüli távolság is nagyobb, mint egy Fidesz-FKgP összefogásé. 1998-ban ez utóbbi koalíció minősült volna minimális szélességűnek, mivel az összes lehetséges minimális győztes közül ez fogta át a legkisebb politikai távolságot.

Minimális szélességű koalíció: a legkisebb politikai távolságot átfogó minimális győztes koalíció

Az ún. kapcsolt többségi koalíció feltételei még ennél is tovább mennek, és azt kívánják, hogy a koalíció ne ugorjon át pártokat. Kapcsolt többségi tehát az a minimális szélességű koalíció, amelybe az átfogott távolságon belüli összes pártot beveszik. Példánkban a Fidesz-FKgP minimális szélességű koalíció akkor számít kapcsolt többségi koalíciónak, ha abban részt vesz az MDF is. Látható egyébként, hogy ez a koalíció a pozíció-orientált modell feltételezéseit már nem teljesíti: a koalícióban az MDF „potyautas" párt, hiszen a többség nélküle is meglenne. Mint tudjuk, 1998-ban Magyarországon egy kapcsolt többségi koalíció jött létre. Ez nem tekinthető egyedi, magyar sajátosságnak, hiszen empirikus felmérések szerint ez a koalíció-típus a leggyakoribb a többségi koalíciók között.

Kapcsolt többségi koalíció: az adott távolság minden pártja részt vesz a koalícióban

Az eddigiekben a többségi koalíciókról volt szó, ám a szakpolitikai megközelítés szerint egy országot lehet kisebbségi kormánnyal vagy ún. fölös többségi koalícióval is irányítani. Fölös többségi minden olyan koalíció, amelyben „potyautas" párt van, vagyis amelyik a minimálisan szükségesnél nagyobb többséget birtokol. Az előzőleg említett Fidesz-

Fölös többségi, széles és nagykoalíciók

FKgP-MDF koalíció tehát fölös többségi, éppúgy, mint az 1994-es MSZP-SZDSZ, vagy az 1990-es MDF-FKgP-KDNP (előbbiben az SZDSZ, utóbbiban a KDNP volt a „potyautas"). Ilyen koalíciók akkor jönnek létre, ha a kormány szélesebb társadalmi és/vagy parlamenti bázisra törekszik. Fölös többségi koalíciók leggyakrabban Franciaországban és Hollandiában alakulnak, ahol ilyen koalíciók fordulnak elő az esetek több mint 60 százalékában. Ha a fölös koalícióban a parlamenti pártok mindegyike vagy döntő többség részt vesz, akkor azt széles koalíciónak nevezzük. Ha a széles parlamenti bázissal rendelkező koalíciót a pártrendszer két legnagyobb, legmeghatározóbb pártja alkotja, akkor nagykoalícióról beszélhetünk. A széles koalíciók és a nagykoalíciók különösen gyakoriak nemzeti válsághelyzetekben, például háborúk esetén.

Kisebbségi kormányok: külső támogató vagy állandó lavírozás

Kisebbségi a kormány, ha a kormányt alkotó pártnak vagy pártoknak nincs többségük a parlamentben. Egy ilyen kormány azáltal maradhat hatalmon, hogy vagy megállapodik bizonyos ellenzéki pártokkal, hogy azok a kulcsfontosságú szavazásoknál – főképp a bizalmi és a költségvetési szavazások alkalmával – támogassák, vagy folyamatosan lavíroz a parlamenti erők között hol egyik, hol másik pártot megnyerve az adott kormányjavaslat támogatásához. Ilyen lavírozás csak akkor lehet sikeres, ha a parlamenti ellenzék megosztott. Ha például a kisebbségi kormány a politikai spektrum közepén helyezkedik el, kihasználhatja, hogy bal- és jobboldali ellenzéke nem tud megegyezni, és mint a legkisebb rosszat, mindkét fél elviseli. Bizonyos országokban – például a skandináv országokban – az esetek többségében kisebbségi kormányok vannak hivatalban, míg például Angliában egy ilyen típusú kormány biztosan életképtelen lenne.

A közigazgatás

Közigazgatás: a döntések végrehajtója…

Mint láthattuk, a parlamentáris demokráciákban a legfontosabb döntések a kormányban és a parlamentben születnek. E döntések végrehajtása azonban egy elkülönült szervezetrendszer, a közigazgatás feladata. A közigazgatás ugyan végez törvényalkotással kapcsolatos tevékenységeket is – elsősorban a döntés-előkészítésben való részvétele folytán –, valamint az ún. közigazgatási bírósági szervek révén kisebb súlyú ügyekben esetenként bíráskodik is, ám legfontosabb funkciója mindenütt a végrehajtás. A végrehajtó funkció keretében a közigazgatási szervek sokféle tevékenységet végeznek: az arra jogosultaknak kiadják útlevelüket, bűncselekményeket derítenek fel, vagy ellenőrzik, hogy a vállalkozások megtartják-e a környezetvédelmi előírásokat – hogy csak néhány példát említsünk.

…és a jóléti állam működtetője

A XX. században, elsősorban a jóléti állam kiépülésének következtében, a közigazgatás feladatai jelentős mértékben megszaporodtak. Korábban e feladatok általában kimerültek az ún. rendészeti és pénzügyi igazgatásban,

vagyis a külső-belső biztonság megteremtésében és az adózás megszervezésében. A XX. századi állam azonban már kiterjedt szociális ellátórendszert működtet, gondoskodik az öregekről, a rászorultakról, de felelősséget vállal az oktatásért és az egészségügyi ellátásért is. A bővülő feladatok egyre bővülő szervezetrendszert és apparátust kívántak meg, ami valamennyi országban a közigazgatás létszámának drasztikus növekedéséhez vezetett.

Két elvárás: demokratizmus és hatékonyság

Minél kiterjedtebb szerepet játszik a közigazgatás életünkben, annál lényegesebb, hogy feladatait megfelelően lássa el. A közigazgatás működésével szemben támasztott két legfontosabb elvárás a demokratizmus és a hatékonyság. A közigazgatás demokratizmusa elsősorban a közigazgatás jogszerűségét jelenti, azaz a közigazgatás tevékenysége során csak a hatályos jogszabályokra lehet tekintettel, és azokat mindenkire egyforma módon alkalmazza. A közigazgatást a kormány hivatott irányítani. A közigazgatás demokratizmusa azt is magában foglalja, hogy ez az irányítás ténylegesen megvalósul. Ez azért fontos, mert míg a kormányt a választások alkalmával a társadalom elszámoltathatja, addig a közigazgatás esetén erre nincsen mód. A demokratikus ellenőrzés tehát elsősorban azáltal valósul meg, hogy a közigazgatást a demokratikusan hatalomra jutott kormány irányítja. A közigazgatás hatékonysága a közigazgatási feladatok szakszerű ellátását jelenti. A közigazgatás éppen olyan szakma, mint bármelyik másik, ezért ellátásához rutin és tapasztalat szükséges. Ebből adódóan célszerű, hogy a közigazgatási tevékenységeket az adminisztrációban dolgozó hivatalnokok élethivatásszerűen lássák el.

Konfliktusuk: politikai és szakmai racionalitás ütközése

A demokratizmus és a hatékonyság követelménye azonban könnyen ellentétbe kerülhet egymással. Különösen akkor fordul ez elő, ha a kormány által követett politikai racionalitás ellentétbe kerül a közigazgatási apparátus által követett szakmai racionalitással, vagyis ha a közigazgatás úgy véli, hogy a kormány elképzelései szakmailag tarthatatlanok. A közigazgatás ilyenkor – szakmai szempontokra hivatkozva – végrehajtói szerepéből kilépve önálló politikai aktorrá válik, ami ütközik a közigazgatás kormányzati irányításának elvével.

Patronázs rendszer…

A politika és a közigazgatás kapcsolatára több változat is kialakult a történelmi fejlődés során. A közigazgatás kormányzati irányításának elvét abszolutizálja az ún. patronázs rendszer („*spoils system*"), ami elsősorban a múlt századi Amerikában jelentkezett, és aminek nyomai máig meghatározzák az amerikai közigazgatást. E rendszerben a közigazgatási apparátus egyértelműen a kormányhoz, illetve az amerikai esetben az elnökhöz kötődik. Hűségének köszönhető pozícióját csak addig tarthatja meg, amíg az őt pozícióba helyező hatalmon van. Az ilyen rendszerben a végrehajtó hatalom tetején történő váltás az egész végrehajtó apparátuson végigfut.

Ezzel ellentétes az európai fejlődésből kialakult „lefejezhető államhatalom” koncepciója. Ebben a modellben a közigazgatás elméletileg semleges, és ezáltal politikailag független a végrehajtó hatalmat aktuálisan irányító kormánytól. Erre utal a „lefejezhető államhatalom” kifejezés: a végrehajtó hatalom csúcsán ugyan gyakran történik változás, ám a közigazgatás érintetlen marad. Mindennek következtében a közigazgatási apparátus viszonylag állandó – ami fokozza a közigazgatás szakmai jellegét –, ám éppen emiatt megvan az esélye, hogy önálló politikai szereplővé váljon. E lehetőség ellen több országban is úgy védekeznek, hogy a közigazgatás legfelsőbb rétegeit a politikai patronázs körébe utalják. Ennek a körnek, az ún. politikai közigazgatásnak az a jellemzője, hogy az itt dolgozók ugyan alapvetően közigazgatási – és nem politikai – feladatokat látnak el, ám kinevezésük és menesztésük a politikai patronázs körébe tartozik, vagyis személyükben az aktuális kormányhoz kötődnek. A kormány tehát a közigazgatás legfelső pozícióit – de csak azokat! – saját híveivel tölti fel, ami által úgy lesz képes a közigazgatásban politikai érdekeit érvényesíteni, hogy közben a közigazgatás egészének védettségét nem számolja fel.

…„lefejezhető államhatalom” és politikaikoncepciója közigazgatás

Természetesen az, hogy a politikai patronázs köre mennyire kiterjedt – vagyis hogy mennyi pozíciót osztanak politikai alapon –, országonként változó. Az egyik végletet az Egyesült Államok képezi, ahol a patronázs rendszer ma is igen kiterjedt, jóllehet meg sem közelíti a múlt századi állapotokat. A másik véglet Nagy-Britannia, ahol szinte a köztisztviselői kar egésze mentes a politikai beavatkozástól. Ez azonban nem azt jelenti, hogy itt a köztisztviselői kar semleges: a köztisztviselők képesek azonosulni az éppen aktuális kormánypárttal, ám ha az elveszíti a választásokat, utódjának programját hasonló igyekezettel próbálják majd érvényesíteni.

A két véglet: USA és Nagy-Britannia

A politikai patronázs mélysége meghatározza a politikusi és a köztisztviselői szerepek kapcsolódását is: ott, ahol a közigazgatás szinte teljesen érinthetetlen, gyakorlatilag nincs átjárás a magas rangú köztisztviselői pozíciókból a politika felé. Ezzel szemben ott, ahol a politikai patronázs kiterjedtebb, a magas rangú köztisztviselői pozíciók ugródeszkát képezhetnek a politikusi pálya felé.

Politikusi és köztisztviselői szerepek kapcsolódása

A közigazgatási szervezetrendszer a központi és a különböző önkormányzati közigazgatási szervekből áll. Az előbbi szerveket, melyeket államigazgatási szerveknek nevezünk, minden esetben az ország központi kormánya irányítja, ez azonban nem zárja ki, hogy az államigazgatási szerveknek is legyenek területi hivatalai. Az állami szint alatt helyezkednek el a különböző önkormányzatok – a tartományok, régiók, megyék és települések – igazgatási szervei. Ezeket a szerveket a központi kormány nem utasíthatja, jóllehet gyakran a kormány vagy a parlament által alkotott jogszabályok végrehajtása képezi elsődleges feladatukat.

Államigazgatási és önkormányzati szervek…

Az államigazgatási és az önkormányzati szervek egymáshoz viszonyított aránya döntően meghatározza a kormány lehetőségeit a végrehajtás irányítására. Az unitárius államokban a végrehajtás nagy részét

…unitárius és decentralizált államok

államigazgatási szervek végzik; ennek folytán a kormány jól kézben tarthatja a végrehajtás irányítását. Ezzel szemben a decentralizáltabb államokban a végrehajtás döntően a különböző önkormányzati szervekre hárul, melyek tevékenységét a kormány legfeljebb csak a jogszabályalkotáson keresztül befolyásolhatja. Itt tehát korlátozottabbak a kormány lehetőségei a végrehajtás tényleges irányítására.

A bíróságok

Jogalkalmazó bíróságok

Mint az eddigiekből kiderült, az államot irányító és az állampolgárok életviszonyait szabályozó jogszabályokat a kormány, valamint a parlament alkotja meg, és a közigazgatás hajtja végre. E szervek azonban nem tudnak gondoskodni arról, hogy az állampolgárok a jogszabályokat meg is tartsák; ennek biztosítása a bírói szervezet feladata. A bíróságok jogalkalmazó tevékenységet végeznek: az általánosan megfogalmazott jogi normákat konkrét, egyedi esetekre vonatkoztatják.

Személyi és szervezeti függetlenség

A modern demokráciákban a bíróságok független szervek. Ez egyrészt az ítélkező bírák személyes függetlenségét jelenti. A bírák senki által nem utasíthatók, és döntéseiknél csak a hatályos jogot vehetik figyelembe. A bírói szervezet ugyan minden országban többszintű, ám a felsőbb szintek az alsókat nem utasíthatják. A többszintű szervezetrendszer célja a jogorvoslati lehetőség biztosítása: amennyiben a felek az elsőfokon hozott döntést méltánytalannak érzik, jogukban és lehetőségükben áll fellebbezni. A bírák személyes függetlenségének további biztosítéka, hogy a kinevezett bírákat csak különleges esetben lehet hivatalukból elmozdítani. A bíróságok ezen túlmenően szervezetileg is függetlenek: a bírói szervezet nincs alárendelve sem a kormánynak, sem a parlamentnek.

Korlátjai: választás (USA)…

A bírói függetlenség elve a gyakorlatban persze soha nem érvényesül tökéletesen. Egyik korlátja a bírói tisztség elnyerésének módjához kapcsolódik. Az Egyesült Államokban például a bírákat a politikai szereplőkhöz hasonlóan választják. Ennek következtében a bírák döntéseik során azt is figyelembe veszik, hogy döntésük találkozik-e a szavazók többségének elvárásaival, hiszen egy népszerűtlen döntés könnyen a bírói hivatal elvesztését jelentheti számukra. Ez azt eredményezi, hogy az amerikai bírák jogalkalmazó tevékenységüket nem csak a jogszabályoknak alávetve végzik. Hozzá kell persze tenni, hogy az amerikai bírák hatásköre büntetőügyekben az Európában szokásosnál szűkebb: a bűnösséget kizárólag az esküdtszék állapíthatja meg, s a bíró feladata csupán a büntetés mértékének meghatározása.

…és kinevezés (Európa) esetén

A kontinentális gyakorlat szerint a bírákat kinevezik. Ez ugyan kizárja a szavazóktól való függést, ám – különösen a bírói szervezet magasabb szintjein – lehetőséget ad politikai szempontok érvényesítésére. A bírói szervezetrendszer vezetőjét például gyakran a parlament vagy a kormány

jelöli ki, nyilvánvalóan az aktuális többség politikai preferenciáit osztó személyek közül. A különböző elnevezésű legfelsőbb bíróságok vezetői ugyan nem utasíthatják az alsóbb bírákat, ám elvi iránymutatást adhatnak arra nézve, hogy a bíróságok bizonyos jogszabályokat hogyan értelmezzenek. A kormányzati többség tehát a felsőbíróságok vezetőinek kinevezése révén áttételesen nyomást gyakorolhat a bírói szervezetre.

Politikai szempontok érvényesítése a kontinentális…

A bíróságok politikai szerepét maga a jogrendszer is nagymértékben befolyásolja. A kontinentális jogrendszer alapja az, hogy a jogi normák általános tényállásokat rögzítenek, melyeket azután a bírák értelmeznek a konkrét helyzetre vonatkozóan. A bírói diszkrecionalitás így annál inkább lehetőséget ad politikai szempontok érvényesítésére, minél elvontabban szövegezik meg a jogalkotók a jogszabályokat.

…és az angolszász jogrendszerekben

Az angolszász jogrendszerek ezzel szemben – a *common law* hagyományára alapozva – precedensjogra épülnek. A jogot itt a bíróságok nem az elvontan megfogalmazott jogszabályokból vezetik le, hanem a korábbi döntésekből – a precedensekből – absztrahálják. A bírák döntési szabadsága itt jóval nagyobb: a bíró maga dönti el, hogy melyik precedenst minősíti relevánsnak, továbbá hogy azt az általa elbírálandó konkrét ügyben hogyan alkalmazza. Ezáltal a bíró saját meggyőződését – politikailag releváns ügyben politikai nézeteit – közvetlenebbül tudja érvényesíteni az ítélethozatal során.

Az alkotmánybíróság

Az alkotmány alaptörvény…

A legtöbb demokratikus országban az államra és az állampolgári jogokra vonatkozó legfontosabb elveket egy írott dokumentumban, az alkotmányban rögzítik. Az alkotmány az állam alaptörvénye. Ez formailag azt jelenti, hogy az alkotmány a legmagasabb szintű norma (azaz egyetlen jogszabály sem lehet vele ellentétes), tartalmilag pedig azt, hogy megtalálhatók benne az állam felépítésével és működésével kapcsolatos leglényegesebb szabályok. Az alkotmány kiemelt jelentőségét az adja, hogy előírásai kötik a politikai szereplőket, így a mindenkori kormányt és a parlamenti többséget is.

…melynek módosítása széleskörű konszenzust feltételez

A parlamenti többség céljai érdekében a korábban hozott törvényeket módosíthatja, a politikai közigazgatást klienseivel töltheti fel, ám az alkotmányos rendelkezéseket csak szigorú feltételek megléte esetén, vagy egyáltalán nem változtathatja meg. Az alkotmány ezért garanciális jellegű dokumentum, mely a mindenkori többség politikai hatalmát erősen korlátozza. Az alkotmány kijelöli azt, hogy melyek azok az alapelvek, amelyeken még a népszuverenitást megtestesítő parlament sem változtathat. Bár természetesen az alkotmány is módosítható, a legtöbb országban erre csupán széleskörű konszenzus alapján van lehetőség, amit a minősített parlamenti többség és/vagy népszavazás előírása garantál.

Az alkotmányok rendelkezései – éppen azért, mert igyekeznek általános elveket rögzíteni – gyakran igen elvontak, aminek okán többféleképpen is értelmezhetők. A többféle, adott esetben ellentétes értelmezés lehetősége azonban ütközik a jogbiztonság elvével, az állampolgárok azon jogos elvárásával, hogy az életüket szabályozó normák kiszámíthatóak és egyértelműek legyenek. Ezért a legtöbb demokráciában külön intézményt hoztak létre abból a célból, hogy az alkotmány rendelkezéseit hitelesen értelmezze és azok megtartását védelmezze. Ez az intézmény az alkotmánybíróság.

Alkotmánybíróság: az alkotmányt őrző és értelmező…

Az alkotmánybíróság a jog és a politika határán elhelyezkedő intézmény. Annyiban hasonló a többi bírósághoz, hogy az általánosan megfogalmazott jogi normát – jelen esetben az alkotmányt – általában konkrét beadványok kapcsán vizsgálja. Annyiban viszont eltér tőlük, hogy az alkotmánybíróság által vizsgált esetek nem valódi jogviták, hanem maguk a jogszabályok és azok viszonya egymáshoz. Az alkotmánybíróság legfontosabb feladata annak megállapítsa, hogy az egyes jogszabályok összhangban vannak-e az alaptörvénnyel. Mivel az alkotmánnyal egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes, az alkotmánybíróság az alkotmányellenesség kimondásával a parlamenti többség által hozott döntéseket is megsemmisítheti. Az alkotmány értelmezése mellett éppen ez a jogosítványa adja politikai jelentőségét.

…a jog és a politika határán elhelyezkedő intézmény

Az alkotmánybíróság tényleges hatalmát és a politikai rendszerben játszott szerepét több tényező határozza meg. Az első ezek közül az alkotmánybíróság és a bírói szervezet kapcsolata. A klasszikusnak tekinthető amerikai rendszerben az alkotmánybíráskodás egyike a bíróságok hatáskörének, így az alkotmánybíráskodás legfőbb szervének számító Legfelsőbb Bíróság, a Supreme Court a bírói szervezet része, annak csúcsán helyezkedik el. Ezzel szemben Európában az alkotmánybíróságok a többi bíróságtól független, a bírói hierarchián kívül létező intézmények. Vagyis, míg az amerikai Supreme Court tevékenységének csupán egy kisebb részét teszi ki a szó szoros értelmében vett alkotmánybíráskodás, addig az európai alkotmánybíróságoknak ez kizárólagos feladatuk.

Alkotmánybírói feladatokat is ellátó bíróságok (USA) és elkülönült alkotmánybírósá gok (Európa)

Fontos kérdés, hogy az alkotmánybíróság konkrét vagy absztrakt normakontrollt végez. A konkrét normakontroll lényege az, hogy az alkotmánybíróság – a többi bírósághoz hasonlóan – egyedi eseteket vizsgál, és e vizsgálat során állapítja meg egyes jogszabályok esetleges alkotmányellenességét. Az amerikai gyakorlatot kizárólag ez a fajta eljárás jellemzi. Az absztrakt normakontroll során viszont az alkotmánybíróság közvetlenül a jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, függetlenül annak alkalmazásától. Ez a megoldás az európai alkotmánybíróságokra jellemző.

Konkrét és absztrakt normakontroll

A többi bíróságtól elkülönült szervezet és az absztrakt normakontroll lehetősége direktebb politikai funkciót biztosít az európai alkotmánybíróságoknak: míg az amerikai modellben a törvényhozási

Előzetes normakontroll lehetősége

aktusok csak kerülő úton juthatnak a Legfelsőbb Bíróság elé, addig az európai gyakorlatban azok közvetlenül megtámadhatók. Továbbá, néhány európai országban ismert az előzetes normakontroll intézménye is: többek között Olaszországban, Ausztriában, Franciaországban vagy Magyarországon bizonyos esetekben még ki sem hirdetett jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatát is lehet kérni az alkotmánybíróságtól. Ennek következtében egyes európai államokban – elsősorban Franciaországban – bevett gyakorlat, hogy az ellenzék szinte minden jelentősebb törvényjavaslat alkotmányosságának vizsgálatát kéri.

Az alkotmánybíróság politikai szerepét az alkotmánybírák szerepfelfogása is befolyásolja. Az alkotmánybíráskodás aktivista felfogása szerint, mivel az alkotmány csak igen általános szinten rögzíti az állam alapelveit, az alkotmánybíróság az alkotmányos elveket tágan kell hogy értelmezze, azokból döntései sorozata révén egységes rendszert kell kialakítania. Az alkotmányt az aktivista alkotmányíróság az aktuális társadalmi-gazdasági helyzethez igazítja, minek során nem csupán az alkotmány szövegét, de mögöttes szellemiségét is figyelembe veszi. Az önkorlátozó alkotmánybírói szerepfelfogás ezzel szemben textualista: csak a leírt szöveget veszi alapul, és a szövegen kívüli viszonyokat lehetőség szerint figyelmen kívül hagyja. Az önkorlátozó felfogás szerint az alkotmánybíróságnak meg kell maradni az alkotmány szűken vett értelmezésénél: további alkotmányos szabályok megállapítása, vagy az alkotmányos elvek rendszerbe integrálása nem az alkotmánybíróság feladata.

Az alkotmánybírák szerepfelfogása: aktivista és textualista

Az alkotmánybíróság politikai szerepe mindazonáltal mindenütt jelentős. Az Egyesült Államokban például ezt nem is annyira a bíróság hatásköre biztosítja, hanem az a tény, hogy döntéseit a Legfelsőbb Bíróság fontos politikai kérdéseket érintve, politikai viták kereszttüzében hozza. Éppen ezért a bírák kinevezése szinte minden országban politikai alku tárgya. Az Egyesült Államokban például az elnök a Szenátus jóváhagyása esetén nevezheti ki a Legfelsőbb Bíróság tagjait. Németországban a törvényhozás két háza minősített többséggel választja a bírákat. Franciaországban az Alkotmánytanács kilenc tagja közül hármat az államfő, hármat a Nemzetgyűlés és hármat a Szenátus elnöke nevez ki. A bírák kinevezése tehát mindenütt politikai kérdés, ám mindenütt igyekeznek a tisztségeket konszenzusos alapon betölteni. Az alkotmánybíróság tekintélyét tovább növeli, hogy tagjai általában igen tapasztalt bírák vagy egyetemi tanárok.

A bírák kinevezése: konszenzust kívánó politikai kérdés

Az ombudsman

Már említettük, hogy a XX. században – összefüggésben a fokozottabb állami szerepvállalással – a közigazgatási szervezet mérete és feladatai jelentős mértékben bővültek. Az egyre terebélyesedő bürokráciával szemben az állampolgár egyre kevésbé képes jogainak érvényt szerezni, s egyre inkább kiszolgáltatottnak érezheti magát. Ez a folyamat vezetett

A bürokrácia útvesztőiben…

számos európai országban az ombudsman intézményének megalkotásához.

Az ombudsmani intézmény az egyéni jogvédelem eszköze. A „nép ügyvédjének” is nevezett ombudsman feladata az, hogy feltárja a közigazgatás működése során az állampolgárokat ért sérelmeket, és javaslatot tegyen azok orvoslására. Az ombudsman magas rangú, a végrehajtó hatalomtól független személy, akit a legtöbb esetben a törvényhozás választ (ezért hívják például Magyarországon országgyűlési biztosnak), és aki eljárása során kizárólag a jogszabályoknak van alávetve.

…az ombudsman a „nép ügyvédje”

Az ombudsman a legtöbb országban egyéni kérelem alapján jár el. Ha egy állampolgár úgy érzi, hogy a közigazgatási eljárás során őt méltánytalanság érte, panaszával az ombudsmanhoz fordulhat. Az ombudsman valamennyi kérelmet megvizsgálja, de maga dönti el, hogy azok közül melyekkel foglalkozik és melyekkel nem. Az ombudsman legfontosabb jogosítványa a széleskörű vizsgálódás lehetősége. Az ombudsman a közigazgatási iratokba szinte korlátlanul betekinthet. A közigazgatási szerveket jogszabályok kötelezik a vele való együttműködésre. Az ombudsman ezáltal megvizsgálhatja, hogy az adott ügy során a közigazgatás hogyan járt elé, s megállapíthatja azt is, hogy megsértették-e a kérelmet beterjesztő jogait. Az ombudsman vizsgálatának eredményéről tájékoztatja az érintettet, felhívja a jogsértőt a jogsérelem orvoslására, illetve maga is kezdeményezhet jogorvoslatot. Tevékenységéről az ombudsman általában évente beszámol a törvényhozásnak.

Egyéni kérelem alapján eljár, kivizsgál, jogorvoslatot kezdeményez

Ezzel azonban az ombudsman jogi lehetőségei ki is merültek, hiszen az ombudsman nem jogosult közigazgatási aktusok megváltoztatására, közigazgatási szervek vagy abban dolgozó személyek elmarasztalására. Az ombudsman legfeljebb ajánlásokat fogalmazhat meg a törvényhozás felé, illetve fegyelmi- és/vagy büntetőeljárást kezdeményezhet. Legfőbb fegyvere ezért a nyilvánosság: ha az állampolgári jogok megsértését tapasztalja, a közvélemény és a törvényhozás felé fordulva próbálhat meg nyomást gyakorolni az érintett szervekre.

Ajánlásokat tesz, a nyilvánossághoz fordul

Bár az ombudsmani intézmény majdnem kétszáz éves múltra tekint vissza (az első ombudsmant Svédországban nevezték ki 1809-ben), európai elterjedése csak az 1970-80-as évekre tehető. Az Európai Uniónak 1995 óta saját ombudsmanja van, akihez – meghatározott feltételek esetén – bármely európai polgár fordulhat.

Az intézmény elterjedése

Az ombudsmanoknak különböző típusai vannak. A legtöbb európai országban az ombudsmanok a központi közigazgatás intézkedéseit vizsgálják, ám létezhetnek ombudsmanok regionális szinten (például Olaszországban), vagy még alacsonyabb, helyi szinten is (például az Egyesült Államokban). Megkülönböztethetjük továbbá az általános ombudsmanokat, akik az állampolgári jogsérelmek bármely aspektusával foglalkoznak, és a szakombudsmanokat, akik egy-egy meghatározott

Típusai: általános és szakombudsman

területen vizsgálják a polgárok jogaival kapcsolatos esetleges visszásságokat. Németországban például szövetségi szinten csak szakombudsmanokat találunk: egyikük az adatvédelemmel, másikuk a fegyveres testületekkel foglalkozik.

Összegzés

A parlamentek befolyásának csökkenése…

Bár az ebben a fejezetben tárgyalt politikai intézmények többsége hosszú múltra tekint vissza, feladatuk és működésük logikája alaposan átalakult a történelmi fejlődés folyamán. A legfontosabb politikai intézmény a demokratikus rendszerek kialakulásakor alighanem a parlament volt, mára azonban a parlamentek szerepe a politika formálásában erősen lecsökkent. A parlamenteket – a sok különböző szempontot egyesítve – két kritérium szerint érdemes megítélni: 1. mekkora a tényleges befolyásuk a döntéshozatalra; 2. mekkora a szerepük a nyilvános viták és a politikai alternatívák kifejeződésének biztosításában. A legtöbb parlament lehetősége a döntések tényleges befolyásolására erősen megcsappant, bár ma is vannak olyan parlamentek, amelyek jobban képesek erre. Mindazonáltal a parlament sok országban a politikai vita fontos terepe maradt; a politika alapkérdéseiről legtöbbször napjainkban is a parlamentben vitáznak a felek. Az, hogy a két kritérium nem függ össze szorosan, jól látható a Westminster példáján: a brit parlamentnek vannak szinte a legszerényebb tényleges lehetőségei a kormány döntéseinek megváltoztatására, a parlamenti vita azonban kiemelkedően fontos része a brit politizálásnak.

…a kormány szerepének növekedése

A parlamentek szerepének csökkenése a legtöbb politikai rendszerben a kormány lehetőségeinek növekedésével járt együtt. A modern demokráciákban a – főszabályként a parlamenti többség támogatását bíró – kormány vált a legfontosabb döntéshozó testületté. A választók az országukban történő legtöbb politikai folyamatot a kormánnyal – s nem a parlamenttel – kapcsolják össze. A többségi kormányok stabilitását általában csak „belső" viták gyengíthetik – pozícióharc a kormánytagok között, koalíciós viszonyok, stb. –, s ha egy kormány meghoz egy döntést, azt más politikai szereplő csak ritkán képes megváltoztatni. A kormány a legtöbb parlamentáris demokráciában egyre inkább a kormányfő kormányává válik; a kormányfő szerepe – részben a politika növekvő perszonalizálódása miatt – szinte mindenütt nő.

Egyértelműen politikai…

Bár a kormány és a parlament eltérő intézményi logikán alapul, fontos emlékezni rá, hogy parlamentáris rendszerek politikájában főszabályként a kormányfő, a kormány és a parlamenti többség egymás szövetségese, s nem egymás riválisa; általában ugyanahhoz a politikai erőhöz tartoznak, s inkább az ezen belüli viszonyaik, mintsem konkrét intézményes pozíciójuk határozza meg politikai törekvéseiket. Az itt tárgyalt intézmények közül a

parlament és a kormány számít a legegyértelműbben politikai intézménynek; a többi intézmény általában olyan szereplő, amelynek működését alaphelyzetben nem a politikai racionalitás határozza meg.

Különleges helyzet az államfőé, aki meghatározó politikai szereplőből a legtöbb parlamentáris rendszerben olyan reprezentatív figurává lett, akinek csak válsághelyzetekben jut tényleges politikai szerep. Az egyéb intézmények (alkotmánybíróság, közigazgatás, ombudsman, stb.) attól függően kapnak politikai jelentőséget, hogy mennyiben térnek el az adott politikai rendszerben a jogi vagy éppen közigazgatási logikától, s mennyiben válnak politikai törekvések tárgyává, megjelenítőivé, szereplőivé.

…illetve politikai törekvéseknek kitett egyéb intézmények

Ajánlott kérdések

Miből ered a parlamentek kiemelt szerepe és melyek annak korlátai?

Milyen típusú parlamenteket ismer?

Melyek az államfői hatáskörök, és mitől függ a pozíció erőssége?

Jellemezze a kormány szerepét a politikai rendszerben!

Milyen kormánytípusok léteznek a kormányfő és a kormánytagok közötti kapcsolat alapján?

Milyen elvek határozhatják meg a kormánykoalíciók létrejöttét?

Milyen esetekben és miként válhat politikai szereplővé a közigazgatási apparátus, illetve az alkotmánybíróság?

Ajánlott irodalom:

Almond, Gabriel A. – Bingham M. Powell (eds.) (1996): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris
Blondel, Jean (1982): The Organization of Government. A Comparative Analysis of Government Structures. London, Sage
Caiden, Gerald E. (ed.) (1983): International Handbook of the Ombudsman. Evolution and present function. Westport-London, Greenwood
Colomer, Josep M. (ed.) (1996): Political Institutions in Europe. London-New York, Routledge
Gallagher, Michael – Michael Laver – Peter Mair (1992): Representative Government in Western Europe. London-New York, McGraw-Hill Inc.
Laver, Michael – Norman Schofield (1990): Multiparty Government.

The Politics of Coalition in Europe. Oxford, Oxford University Press
Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven-London, Yale University Press
Lőrincz Lajos (szerk) (1997): A közigazgatás-tudomány alapja. Budapest, Rejtjel
Norton, Philip (ed) (1990): Legislatures. Oxford, Oxford University Press
Paczolay Péter (szerk) (1995): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. Budapest

Állam- és kormányformák

Sándor Péter – Gallai Sándor[94]

Hatalommegosztás

A hatalmi ágak szétválasztásának klasszikus követelménye…

Az elmúlt háromszáz évben a politikai gyakorlat és elmélet egyik legtöbbször felbukkanó kérdése a hatalommegosztás volt. A hatalommegosztás klasszikus tana az államhatalmi ágaknak az államhatalom különböző funkciói szerinti szétválasztását jelenti, melynek értelmében a törvényhozásnak (vagyis a normaalkotásnak), a végrehajtásnak (vagyis a normák egyedi esetekre történő alkalmazásának) és a bíráskodásnak (vagyis az egyes esetek összevetésének az általános elvekkel) mind hatáskör tekintetében, mind pedig intézményi és személyi vonatkozásban el kell válnia egymástól. A demokratikus hatalomgyakorlás és berendezkedés feltételeként támasztott hatalommegosztás követelménye az egyes állami funkciókat gyakorlók körének, felhatalmazásának és jogkörének elkülönítése mellett magában foglalja eltérő kiválasztásukat, megbízatásukat és legitimációs forrásukat is.

…John Locke és…

Természetjogi-szerződéselméleti megközelítésében John Locke a kormányzat megbízás-jellegét hangsúlyozta. A demokratikus kormányzatról értekezve az állam eredetét a politikai közösség azon döntésével magyarázta, melynek során az emberek természetes jogaik egy részét – életük, szabadságuk és vagyonuk védelmének céljából – a közhatalom gyakorlására létrehozott kormányzatra ruházzák át. Az így megbízott kormányzat egyoldalú kötelezettségeket vállal. Ezek teljesítésének elmulasztása, illetve a hatalommal való visszaélés esetén a politikai közösségnek jogában áll a hatalom gyakorlóit elmozdítani, s helyettük új vezetőket megbízni. Locke úgy látta, hogy a nem állandóan ülésező törvényhozói testület mellett mindenképpen szükség van egy olyan szervre, amely folyamatosan biztosítja és ellenőrzi a törvények végrehajtását. A feladataiban eképpen elkülönülő törvényhozó és – az ily módon az igazságszolgáltatást is magában foglaló – végrehajtó hatalom viszonyában Locke egyértelműen az előbbit tartotta elsőrendűnek.

…Charles Louis

A szabadságjogok biztosításának és a mérsékelt kormányzásnak a

[94] **Sándor Péter** (peter.sandor@polit.bke.hu) és **Gallai Sándor** (sandor.gallai@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatói.

garanciáját Charles Louis Montesquieu a törvények uralmában vélte megtalálni. Szerinte a hatalom elfajulásának csakis hatalom szabhat határt. Montesquieu úgy vélte, hogy az általa megkülönböztetett három hatalom – a törvényhozói, a végrehajtó és a bírói – közül bármely kettő egybeforrása, nem megfelelő szétválasztása zsarnokságot eredményez. Szerinte a hatalmat úgy kell megosztani, hogy annak ágai kiegyensúlyozzák egymást, s egyik se kerekedhessen a másik fölé.

Montesquieu elméleti munkásságában…

A hatalommegosztás klasszikus tana nagy hatást gyakorolt az 1787-es amerikai, az 1791-es francia és a későbbi modern, demokratikus alkotmányok megszövegezőire. Mindazonáltal a hatalommegosztás tana az idők folyamán jelentős változáson ment keresztül, s ma már nem annyira az egyes hatalmi ágak hermetikus elválasztása, mint inkább a fékek és ellensúlyok rendszere, az államhatalmi intézmények kölcsönös ellenőrzése a legfontosabb intézményi követelmény a kormányzás demokratikussága tekintetében. Mint látni fogjuk, a klasszikus hatalommegosztási elvek az amerikai elnöki rendszerben érvényesülnek legtisztábban, míg a többi modern demokráciában az egyes hatalmi ágak – különösen a törvényhozás és a végrehajtás – közjogilag és politikailag egyértelmű szétválasztása kevésbé biztosított.

…illetve napjaink demokráciáiban

Államformák

Az állam adott területen, adott népesség felett a legitim erőszak monopóliumával rendelkező közhatalom. A főhatalom jellegzetessége, vagyis létrejöttének miként je és legitimitásának forrása alapján kétféle államformát lehet megkülönböztetni: a monarchiát, illetve a köztársaságot. A monarchikus állam feje (császár, király, nagyherceg, emír, sah stb.) általában öröklés útján nyeri el pozícióját[95], és tradicionális legitimitással bír, míg a köztársaság esetén az államfő (elnök) rendszeresen megtartott választások révén jut hivatalához, és legitimitását racionális eljárási szabályok mentén történő kiválasztása, a népképviselet elvének megfelelő döntési mechanizmus segítségével nyeri el.

Két államforma: monarchia és köztársaság

A polgári forradalmak korában a monarchia támogatói és a köztársaság pártján állók komoly politikai és katonai harcot vívtak egymással. A mai demokráciák között mind monarchikus, mind köztársasági államformára találunk példákat. Napjaink diktatórikus rezsimjei között ugyanígy fellelhetünk monarchiákat és köztársaságokat is. Ebből is látható, hogy a közhatalom

Mindkettő megfelelhet a demokratikus kritériumoknak

[95] Sajátos típust képez a monarchiák között a választott államfővel rendelkező Vatikán, melynek államformája teokratikus monarchia.

gyakorlásának demokratikussága nem függ az államformától. Az államforma önmagában már semmit sem árul el a modern államok hatalomgyakorlási mechanizmusairól; a monarchia és a köztársasági államforma egyaránt megfelelhet a demokratikus kritériumoknak.

Kormányformák

A kormányforma fogalma és típusai

Az egyes politikai rendszerek a főhatalom fentebbi jellegzetességei mellett a hatalommegosztás állami szerveinek struktúrája és egymáshoz való viszonya alapján is csoportosíthatóak. Ennek a típusú kategorizálásnak a kormányformák mentén történő besorolás képezi az alapját. A különböző kormányformák definiálásának elsődleges ismérvei a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya, valamint az utóbbi belső szerkezete. Az ezekben mutatkozó eltérések alapján megkülönböztetünk elnöki (prezidenciális), parlamentáris, kancellári (miniszterelnöki) és vegyes (félelnöki) típusú kormányformákat. Bár a legtöbb ország kormányformája besorolható e típusok valamelyikébe, léteznek még más, egyedi kormányformák is. Ezek közül jelen fejezet csak a svájci kollegiális (direktoriális) kormányformát tárgyalja.

Az elnöki kormányforma

Az elnök állam- és kormányfő…

Az elnöki, avagy prezidenciális kormányforma legfontosabb jellemzői a végrehajtó hatalom egysége és az élén álló elnök rendkívül széles jogkörei. A végrehajtó hatalom monisztikus jellegét az államfői és a kormányfői poszt egysége adja, minek következtében az elnök egy személyben állam- és kormányfő. Az elnököt általában közvetlenül választják, ezért megbízatása nem függ a parlamenti többség bizalmától. Mindez meglehetősen erős legitimációt biztosít az elnök számára.

…aki széles jogkörökkel és erős vétójoggal rendelkezik…

A végrehajtó hatalom fejeként az elnök a minisztériumok és kormányhivatalok munkájának irányítója és felügyelője, a hadsereg – tényleges parancsadási jogkörrel felruházott – főparancsnoka, valamint az ország külügyeinek elsőszámú alakítója. A vezető tisztségviselők kinevezése és a közkegyelem gyakorlása általában szintén elnöki hatáskörbe tartozik. Az elnök a törvényhozással szemben jelentős pozícióval rendelkezik: erős vétójoggal rendelkezik és – az elnöki berendezkedésű országok

többségében – jogában áll feloszlatni a parlamentet. A vétójog kiemelt politikai jelentősége abból fakad, hogy a parlament az egyes törvények aláírását megtagadó elnöki döntéseket kizárólag minősített többséggel bírálhatja felül.

A minisztériumok élén álló államtitkárokat (*secretary of state*) az elnök nevezi ki. Az ily módon a parlamenttől függetlenül létrejövő kormány tagjai csak az elnök felé tartoznak politikai felelősséggel, s neki alárendelten tevékenykednek. Ugyanakkor az elnököt politikai tetteiért még a parlament sem vonhatja felelősségre, azaz politikai felelőssége csak a választók irányában nyilvánul meg. Cselekedeteiért az elnök kizárólag súlyos jogi vétség esetén tartozik felelősséggel. Ilyen esetekben az elnök közjogi felelősségének megállapítása különleges bírósági eljárás (*impeachment*) során történik.

…miközben nincs politikai felelőssége

Elnöki kormányforma először az Amerikai Egyesült Államokban jött létre, s ennek nyomán terjedt el a latin-amerikai térség legtöbb országában és néhány – főként afrikai, részben ázsiai – fejlődő országban. Míg azonban az Egyesült Államok alkotmányos berendezkedésében kiemelt a fékek és ellensúlyok szerepe, addig az egyéb elnöki rendszerekben általában az elnök abszolút dominanciája érvényesül, ami számos ilyen országban hozzájárult a – több esetben a katonaságnak is kiemelt szerepet juttató – diktatórikus kormányzás kialakulásához. Egyes latin-amerikai országok már az alkotmányukban is eltérnek az amerikai mintától és az elnöknek szélesebb, míg a parlamentnek szűkebb jogosítványokat biztosítanak, mint az Egyesült Államokban. Ráadásul a latin-amerikai országok többsége centralizált államszerkezettel rendelkezik, melynek élén a jogilag és/vagy politikailag is privilegizált helyzetben lévő elnök áll. Ezekben az országokban az igazi versengést gyakran nélkülöző pártrendszert nem egy esetben állami eszközöket is felhasználva dominálja az elnök politikai klientúráját tömörítő kormánypárt.

Latin-Amerika: az elnök abszolút dominanciája

Igaz, hogy az Egyesült Államok elnökét nem közvetlenül választják, ez azonban nem gyengíti legitimációját. Bár az elnököt megválasztó elektori testület eredeti szerepe – helyi jelöltek dominanciája és országos többségi támogatás hiánya esetén – részben a választók döntésének esetleges korrigálása volt, napjaink elektorainak szerepe inkább csak formális.[96] Egy-egy államban az az elektori lista lesz a befutó, amelyik megszerezte a leadott szavazatok (relatív) többségét. A szövetségi választást

Egyesült Államok: az elektorok által választott elnök…

[96] A szavazólapon manapság már név nélkül szerepelnek („*Electors for X.Y. candidate*”), és csak elvétve akad közöttük olyan, aki végül nem arra a jelöltre szavaz, aki mellett eredetileg elkötelezte magát (a XX. században hét ilyen eset volt).

pedig az az elnökjelölt nyeri, aki a föderáció (vagyis az összes állam) összes elektorai több mint felének szavazatát begyűjtötte. Minden állam annyi elektori hellyel rendelkezik az elnökválasztó testületben, ahány szenátora és képviselője van a Kongresszusban.[97] A győztes mindent visz (*first past the post*) elv alapján az egyes államokban nyertes elnökjelöltek maguk mögött tudhatják az adott állam összes elektorának támogatását, miközben a vesztes elektoraira leadott állampolgári szavazatok mind elvesznek. Éppen ezért az is előfordulhat (legutóbb 2000-ben is ez történt), hogy az elektori szavazatok többségét elnyerő elnökjelölt elektori listái országosan kevesebb szavazatot kaptak, mint a legfőbb ellenjelölt elektorai.

A közvetlen elnökválasztás nem feltétlenül ismérve az elnöki kormányformának: Ausztriában vagy Bulgáriában a közvetlenül választott elnök csak nagyon korlátozott jogkörökkel rendelkezik, miközben az Egyesült Államok formálisan közvetve választott elnöke kifejezetten erős jogosítványokkal bír. Ellentétben azonban a latin-amerikai országok elnöki rendszereivel, az amerikai rendszerben a széles jogkörökkel bíró elnök hatalmát erősen korlátozza a beépített fékek és ellensúlyok rendszere. A végrehajtó és a törvényhozó hatalmának kiegyensúlyozása, kölcsönös függősége érdekében a törvényhozás felett erős vétójoggal rendelkező amerikai elnök nem oszlathatja fel a Kongresszust, továbbá a Szenátus jóváhagyása nélkül nem állomásoztathat amerikai csapatokat tartósan külföldön, nem köthet nemzetközi szerződéseket, s nem nevezhet ki legfelsőbb bírákat, nagyköveteket és egyéb vezető tisztségviselőket. A minisztériumok struktúrája, feladatkörük szabályozása, valamint költségvetési keretük meghatározása pedig a Képviselőház hatáskörébe tartozik.

...hatalmát korlátozó fékek és ellensúlyok rendszere...

Az amerikai elnök hatalmát a Kongresszus mellett a független igazságszolgáltatás is korlátozza, mely alkotmánybírósági jogkörei keretében értelmezi az alkotmányt és ellátja a normakontrollt. Az elnöki hatalomnak további jogi korlátot szab a szövetségi hatalom egészét is korlátozó föderatív államszerkezet, melyben az egyes államok mind a mai napig sokat megőriztek jogi és politikai autonómiájukból. Politikai értelemben az elnök hatalmát tovább gyengíti az amerikai pártrendszer néhány sajátossága.

...föderatív államszerkezet...

Ellentétben a jól szervezett, regisztrált tagsággal rendelkező európai pártokkal, az amerikai pártok szervezeti rend és tagsági viszony nélküli, gyenge kohézióval bíró politikai

...és gyenge pártfegyelem

[97] Mivel a 23. számú alkotmánymódosítás Columbia kerület számára ugyanúgy biztosít három elektori helyet, mintha önálló állam lenne, ezért az összes elektor száma 538, azaz hárommal több, mint a Kongresszus tagjainak létszáma.

(keret)szervezetek, melyek elsősorban a választások idejére aktivizálódnak a párttal vagy annak jelöltjeivel szimpatizálók kampánymunkájának köszönhetően. A pártok gyengeségéből és a kongresszusi tagok egyéni választókerületi rekrutálódásából adódóan az Egyesült Államokban sokkal gyengébb a pártfegyelem, mint az európai politikai rendszerekben. Mindez nehezebbé teszi az elnök számára a javaslatai elfogadásához szükséges kongresszusi többség támogatásának megszerzését. Helyzete még nehezebb az olyan esetekben, amikor a Kongresszusban, vagy annak valamelyik házában az elnökkel szemben álló párt birtokolja a többséget.

A parlamentáris kormányforma

Az elnöki kormányformával szemben a parlamentáris kormányformát a parlament abszolút primátusa, a neki politikailag felelős kormány, valamint az állam- és kormányfő posztjának és személyének elkülönülése (végrehajtó dualizmusa) jellemzi. A parlament hatásköre jogilag szinte korlátlan; bármely kérdést a maga hatáskörébe vonhat, s bármely területen törvényeket alkothat. A miniszterelnököt és a kormány tagjait a parlament választja. A klasszikus parlamentáris kormányforma esetében a kormány tagjai általában maguk is parlamenti képviselők, azaz nem érvényesül a törvényhozói és a végrehajtó hatalom elválasztásának egyik aspektusát képező személyi összeférhetetlenség elve.

A parlament primátusa…

A kormány (mint testület) és az egyes miniszterek parlament irányában fennálló politikai felelőssége – az elnöki rendszerben is létező bizottsági meghallgatások és beszámolók mellett – elsősorban kérdések és interpellációk, valamint bizalmatlansági indítvány formájában nyilvánul meg. Bizalmatlansági indítvány a miniszterelnökkel és az egyes miniszterekkel szemben egyaránt beterjeszthető. A miniszterelnökkel szembeni sikeres bizalmatlansági indítvány a kormány egészének bukását vonja maga után. Ilyen esetekben vagy új kormány alakul, vagy feloszlatják a parlamentet és új választást írnak ki. A kormányfő a ciklus alatt is bármikor kezdeményezheti a parlament feloszlatását és a következő választás előbbre hozását; ezirányú kérésének az államfő szokásjogi alapon eleget is tesz.

…neki felelős kormány és miniszterek…

A parlamentáris rendszerben a kormányfői és az államfői poszt tehát szét van választva. Az államfő – államformától függően – vagy valamilyen monarcha (leggyakrabban király/királynő, esetleg herceg/nagyherceg) vagy köztársasági elnök. Míg az előbbi rendszerint öröklés útján nyeri el tisztségét, addig az utóbbit általában a parlament, vagy valamely erre a célra létrejött,

…erősen korlátozott hatáskörű államfő…

speciális összetételű testület, ritkábban pedig közvetlenül a választók közössége választja. Miközben az államfő legitimációja – a poszt elnyerésének módjától (is) függően – lehet gyengébb vagy erősebb, hatásköre a parlamentáris kormányformájú országok mindegyikében erősen korlátozott, szerepe többnyire protokolláris. Míg egyes államokban a gyenge jogkörű államfő és a jelentős szereppel bíró kormányfő együttesen áll a végrehajtó hatalom csúcsán (dualizmus), addig más országokban az államfő nem képezi részét ennek a hatalmi ágnak, s kívül áll a végrehajtás intézményein.

…politikai felelősség nélkül

A parlamentáris kormányformájú országokban az államfő politikai felelősséggel nem rendelkezik, ezért tényleges döntési jogait csak miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatja. Bár a köztársasági elnökök általában ilyen politikai berendezkedés mellett is rendelkeznek a törvényhozás feletti vétójoggal, e jogosítványuk jelentősége messze elmarad az elnöki rendszerekben tapasztalttól, mivel itt az elnöki vétó parlamenti felülbírálata nem kíván minősített többséget.

A klasszikus parlamentarizmus módosulása

A parlamentáris kormányforma Nagy-Britanniában kialakult prototípusa a XX. századra erőteljesen átalakult, s ma már mind szülőhazájában, mind a kontinentális Európa többi, hasonló berendezkedésű országában a klasszikustól eltérő sajátosságokkal működik. Nagy-Britanniában a szervezetten és fegyelmezetten működő modern pártok megjelenése és a kétpártrendszer – többségi választási rendszer által elősegített – meglehetősen nagyfokú stabilitása különösen erős pozíciót biztosít a kormányok számára a parlamentben. Miközben alkotmányjogilag továbbra is kiemelt a parlament szerepe, a döntéshozatal és a politikacsinálás súlypontja a törvényhozásban többségi támogatást élvező, rendszerint egypárti kormányokra tevődött át.

Nagy-Britannia: törvényhozás és végrehajtás összefonódása (kabinet-kormányzás)

Nagy-Britanniában a pártjukat vezető, a párt döntéshozatali fórumainak és parlamenti képviselőinek támogatását élvező miniszterelnökök kormánya tehát politikailag uralja a törvényhozást és annak a végrehajtó hatalom ellenőrzéséhez rendelkezésre álló eszközeit. A parlamenti döntések ily módon a kormány és a meghatározó tárcák vezetőiből álló kabinet, a kormánypárt, illetve frakciója döntéseinek függvényében, előre kiszámítható módon alakulnak. A kabinetnek a döntések előkészítésében és parlamenti keresztülvitelében (beterjesztés, napirend meghatározása stb.) játszott kiemelkedő szerepének köszönhetően a parlamentáris kormányformának ezt a változatát gyakran kabinet-kormányzásnak nevezik. Látható, hogy a törvényhozás és végrehajtás politikai szétválasztásának hiánya

ebben az esetben már a személyek összefonódásán is túlmutat.

Kontinentális Európa: hasonló összefonódás…

Némi eltéréssel ugyan, de hasonló összefonódás figyelhető meg a többi parlamentáris kormányformával rendelkező ország esetében is. Ezek egy részében (pl. Benelux államokban vagy Bulgáriában) az alkotmány kifejezetten tiltja, hogy a kormány tagjai egyidejűleg parlamenti mandátummal is rendelkezzenek. A törvényhozói és végrehajtói hatalom azonban a személyi összefonódás kizárása ellenére sincs tisztán szétválasztva: a kormányok politikailag itt is ugyanúgy irányítják a törvényhozást, mint az egyéb, hasonló összeférhetetlenségi szabályozással nem élő parlamentáris kormányformájú országokban (pl. Svédország, Lettország).

…de koalíciós partnerek vagy kisebbségi pozíció…

Mindazonáltal a parlamentáris rendszerek kontinentális európai változataiban a kormányok parlamenttel szembeni politikai pozícióját, a kabinet-elv érvényesülését több tényező is gyengíti. Ellentétben Nagy-Britanniával, ezekben az országokban – a fragmentáltabb pártstruktúra és az arányos/vegyes választási rendszer következtében – csak elvétve alakulhatnak egypárti többségi kormányok; helyettük inkább a többségi koalíciók (pl. Belgium, Hollandia) vagy a kisebbségi kormányok (pl. skandináv országok) jellemzőek.

…gyengíti a kormánydominancia érvényesülését

Akár a koalíciós partnerekkel, akár a parlamenti ellenzékkel folytatandó állandó egyezkedés politikailag jelentősen szűkítheti a kormány mozgásterét és parlament feletti befolyását. Bár ezen országok szinte mindegyike egykamarás törvényhozással rendelkezik, ahol a parlament kétkamarás (pl. Csehország), ott előfordulhat olyan helyzet is, amikor a felsőházi többségi támogatás elvesztése miatt válnak korlátozottabbá a kormány lehetőségei a törvényhozásban.

Kormány(többség) és ellenzék szembenállása

A parlamentáris kormányformájú országok egyik közös ismérve tehát a törvényhozói és a végrehajtó hatalom egyértelmű szétválasztásának hiánya. Bár a mindenütt létező közjogi elkülönülés az intézmények elhatárolása mellett több esetben a személyi összefonódás tilalmát is magában foglalja, a parlamentekben különleges jogkörökkel felruházott kormányok fegyelmezett pártfrakciók és stabil többségi támogatás megléte esetén képesek uralni és irányítani a törvényhozás munkáját. A kormány és a törvényhozói többség szoros együttműködése révén a hagyományos parlament-kormány dualizmust a kormány(többség) és az ellenzék közti szembenállás váltja fel.

A klasszikus parlamentarizmus válsága és reformja

A két világháború közötti időszak sorozatos kormányválságai azzal a tanulsággal jártak, hogy a klasszikus parlamentáris modell adoptálása súlyos következményekkel járhat a brittől eltérő intézményi-politikai környezetben. A második világháború által

okozott sokk a kontinentális Európa több országát arra késztette, hogy a végrehajtó hatalom törvényhozással szembeni pozíciójának megerősítésével keressék a kiutat a parlamentarizmus válságából. Ennek végtermékeként alakult ki a kormányformák másik két alaptípusa, a kancellári és a vegyes (félelnöki) kormányforma.

A kancellári kormányforma

A parlamentarizmus talaján létrejött kancellári kormányforma kialakulása az 1949-es bonni alkotmányra vezethető vissza. Az osztrák kormányforma szintén a német kormányzati modell mintáját követi, de a bizalmatlanság intézményét ehhez hasonlóan szabályozza jónéhány az 1980-as években demokratizálódó dél-európai, illetve az 1990-es évek elején rendszert váltó kelet-európai ország is. A többi parlamentáris rendszerhez képest a kancellári kormányforma legfontosabb sajátossága abban áll, hogy a miniszterelnök kiemelésével egyidejűleg korlátozza az egyes miniszterek parlamenti felelősségét, miközben a konstruktív bizalmatlanság intézményén keresztül biztosítja a kormányzás és a kormányzóképesség fennmaradásának folytonosságát.

Cél: a kormányzati stabilitás biztosítása

A klasszikus parlamentáris kormányforma mind az egyes miniszterek, mind a miniszterelnök (é. a kormány egésze) esetében lehetővé teszi, hogy velük szemben a parlament az egyszerű bizalmatlanság eszközével élhessen. Az „egyszerűség" abban mutatkozik, hogy amennyiben kormány vagy egy minisztere elveszíti a parlamenti többség bizalmát, akkor a képviselőket semmi sem akadályozhatja meg a kormány/miniszter menesztésében. Ezzel szemben a konstruktív bizalmatlanság intézménye felállít egy további követelményt is: a benyújtott bizalmatlansági indítványnak tartalmaznia kell az új jelölt nevét is. Ily módon a bizalmatlansági indítványról tartandó szavazás egyidejűleg az új jelölt megválasztásáról tartott bizalmi szavazás is.

Eszköze: a konstruktív bizalmatlanság intézménye…

Ennek jelentősége abban áll, hogy biztosítja a folytonosságot, s ezáltal kiküszöböli egy olyan– a két világháború közötti időszakra különösen jellemző – helyzet kialakulását, amelyben a parlamenti többség a kormány(fő) megbuktatása után képtelen új miniszterelnököt és kormányt választani. A kormányozhatatlanság elkerülésének ez a módja rendkívül megerősíti a kormány pozícióját a parlamentben. Természetesen ilyen kormányforma mellett is előfordulhat, hogy egy kormány idővel elveszíti a megalakulásakor élvezett parlamenti többség támogatását. Az ellenzék a kormányt egykoron támogató képviselőkkel kiegészülve akár a parlamenti többséget is

…mely az alternatív többségtől…

megszerezheti.

Mindez azonban csak két esetben járhat a kormány tényleges bukásával: 1. Ha a többség elvesztése által a törvényhozás munkája megbénul és/vagy a költségvetések elfogadása lehetetlenné válik. 2. Ha az alternatív többség nem csak a kormány iránti bizalom megvonásában, hanem az új kormányfő személyében is képes megegyezni. Az előbbi esetben a parlament ilyenkor szükségszerű feloszlatása és az új választások megteremthetik a stabilabb kormány(zás) lehetőségét. Az utóbbi esetben viszont a kormány összetétele oly módon alkalmazkodik a parlamenten belül végbement átrendeződéshez, hogy mindeközben biztosított a kormányzás folytonosságának fennmaradása. Mindazonáltal a kormány ilyen úton történő leváltására csak elvétve találunk példákat[98], mivel akár a polarizált pártrendszer, akár a heterogén parlamenti ellenzék gyakorlatilag kizárttá teszi egy „konstruktív" alternatív többség kialakulását a parlamentben.

…új miniszterelnök megválasztását követeli a régi menesztésekor

A konstruktív bizalmatlanság intézménye mellett a kancellári kormányforma másik sajátossága a miniszterelnök közjogilag és politikailag egyaránt kiemeltnek tekinthető szerepe, ami részben a kormány összeállításának módjából, részben pedig a bizalmatlansági indítvány korlátozott kezdeményezési lehetőségéből adódik. A kormány tagjainak kiválasztása – a többi parlamentáris rendszerhez hasonlóan – a kancellári kormányformájú országokban is a miniszterelnök diszkrecionális joga. Ő dönt jelölésükről és ő kezdeményezheti felmentésüket is a kinevezési és felmentési joggal rendelkező, ám azt „csendestársként" gyakorló államfőnél.

A kancellár kiemelt szerepe…

Ugyanakkor a parlamentarizmus kancellári változatában a parlament kormányösszetételre gyakorolt hatása két tekintetben is korlátozottabb: 1. Kiválasztásukkor a képviselők nem szavaznak az egyes miniszterekről. 2. Bizalmatlansági indítvány csak a miniszterelnökkel szemben nyújtható be, az egyes miniszterekkel szemben nem. Ebből adódóan a kancellári modellben az egyes miniszterek parlamenti felelőssége korlátozott: miközben a miniszterek itt is külön-külön beszámoltathatóak, interpellálhatóak és kérdezhetőek, addig ellenük bizalmatlansági indítvány nem kezdeményezhető. Az egyes kormánytagokkal elégedetlen parlamenti képviselők kezében tehát nincsen a miniszterek ellenőrzésére szolgáló

…a miniszterek kiválasztásában és sorsuk alakításában

[98] Magyarországon ilyen eset még nem volt, de a Német Szövetségi Köztársaságban is csak egyetlen példát találunk: 1982 végén a szociáldemokraták (SPD) koalíciós partnere, a liberális párt (FDP) kilépett a koalícióból és az ellenzéki kereszténydemokratákkal (CDU-CSU) összefogva létrejött új többség Helmut Schmitt helyére Helmult Kohlt választotta kancellárnak.

szankcionális eszköz. A miniszterek kiválasztása és sorsuk alakulása így elsődlegesen miniszterelnök döntésének függvénye, éppen ezért politikai felelősségük is főként a kormányfő irányában nyilvánul meg.

A parlamenti képviselők ugyan bírálhatják a kormány összetételét, de érdemben nem tudják befolyásolni. Csak a kormány egészének értékeléséhez áll rendelkezésükre a jog erejével ható eszköz a kormányt megjelenítő miniszterelnök – a német és osztrák rendszerben: kancellár – elleni bizalmatlansági indítvány formájában. Amíg tehát a kormányfő élvezi a parlament támogatását, addig közjogi értelemben szabadon dönthet kormánya összeállításáról, illetve átalakításáról. Politikai értelemben ugyanakkor a miniszterelnök döntését befolyásolhatják vagy éppen meg is határozhatják a pártján belüli erőviszonyok, valamint a koalíciós partnerek érdekei és akarata.

Politikai korlátja: párton és koalíción belüli erőviszonyok

Kiemelt szerepéből adódóan a kormány politikai irányvonalát is elsősorban a kormányfő határozza meg. A miniszterek eziránt lojalitással tartoznak, ellenkező esetben a miniszterelnök élhet a kormányátalakítás jogával. A kancellári modellben a kormányfő munkáját egy az elnöki rendszerek elnöki hivatalaihoz hasonló miniszterelnöki hivatal (kancellária) segíti. A kancellária élén általában kiemelt rangban lévő politikus (államtitkár vagy miniszter) áll. A kancellária feladata a miniszterelnök munkájának segítése, a kormányülések előkészítése, valamint az egyes minisztériumok törvényelőkészítő és végrehajtó munkájának összehangolása és ellenőrzése. A szövetségi államszerkezettel rendelkező Németországban mindez kiegészül a kormány és a tartományok közötti kapcsolattartás biztosításával is.

A kormányfőt kiszolgáló kancellária

A félelnöki kormányforma

A dualista végrehajtó hatalom parlamenttel szembeni megerősítésének másik útja az államfő jogköreinek megerősítése volt. A parlamentáris rendszer ezirányú módosítása megőrizte a parlamentnek felelős kormány elvét, miközben az elnöki kormányformánál fellelhető hatáskörökkel ruházta fel az – egyértelműen a végrehajtó hatalom részét képező – államfőt. Ennek megfelelően az elnök a külügyek és a hadügyek elsőszámú alakítója, aki hatással van a kormány összetételére, döntési jogköreit miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolja, kiterjedt kinevezési hatáskörrel bír, politikailag nem felelős a parlamentnek, s erős vétójoggal rendelkezik a törvényhozással szemben, melynek felülírása minősített többséget kíván a parlamenti képviselőktől. A két klasszikus kormányforma

Elnöki és parlamentáris rendszer ötvözete: erős elnök, felelős kormány

sajátosságainak elegyítésével létrejött vegyes, avagy félelnöki (félprezidenciális) rendszerben a végrehajtó hatalmat a kormánnyal közösen gyakorló államfőt közvetlenül választják, ezért széleskörű jogosítványai mellett erős legitimáció is jellemzi.

Példák: Franciaország…

Az ilyen kormányformájú országok tipikus államformája a köztársaság. A fentebb említett általános jellemzőkön túl azonban a cikkünkben bemutatott valamennyi félelnöki kormányformájú ország berendezkedése tartalmaz olyan sajátosságokat, amelyek összefüggnek az elnök hatalmának megerősítését kiváltó egyedi tényezőkkel. Franciaországban a részben nemzetközi nehézségek (a hidegháború, a berlini és a szuezi válság, a gyarmatbirodalom széthullása) miatt állandósuló kormányválságokból, a végrehajtó hatalomnak a politikai rendszer stabilitását veszélyeztető működőképtelenségéből a nagyhatású De Gaulle tábornok elsősorban a törvényhozó és végrehajtó hatalom élesebb szétválasztásában és a Nemzetgyűléssel szemben különösen megerősített hatáskörrel rendelkező elnöki pozícióban látta a kiutat. Az ötödik köztársaság alkotmánya az 1962-től – az addigitól eltérően – közvetlenül választott elnököt helyezte a hatalommegosztás középpontjába. A 2000-ben tartott népszavazást[99] megelőzően hét évre, azóta öt évre választott elnök elnököl a kormányüléseken, nem felelős a parlamentnek, s – szemben az amerikai elnökkel – jogában áll feloszlatni a Nemzetgyűlést.

…hidegháború alatti Finnország…

A hidegháború alatti Finnországban az elnök viszonylag gyenge hatáskörökkel rendelkezett[100], ám a külügyek terén ő volt a hivatalos finn politika kizárólagos alakítója. A külpolitika ilyen kivételes centralizáltsága az ország geopolitikai helyzetével és a nemzetközi viszonyokkal volt magyarázható. A Szovjetunió szomszédságában folytatott el nem kötelezettség politikájának sikeréhez nagymértékben hozzájárult az egy hangon megszólaló külpolitika. Az államfő szerepe a Szovjetunió felbomlásával átértékelődött, s Finnország EU csatlakozásának folyamatában már a parlamenté, illetve a kormányé volt a főszerep. Ez akkor még az elnök önként vállalt önkorlátozásának volt köszönhető; a megváltozott nemzetközi környezetre reagáló, az elnök szerepét a legtöbb tekintetben a parlamentáris kormányformánál megszokotthoz igazító új alkotmányt csak 1999-ben fogadta el a parlament.

[99] A 2000. szeptember 24-én tartott alkotmányos népszavazás eredményeként az elnök megbízatásának idejét a Nemzetgyűlésével és a kormányéval azonos időtartamúra csökkentették.

[100] Olyannyira, hogy a finn elnök nem rendelkezett az elnöki-félelnöki rendszerekben megszokott erős vétójoggal. Éppen ezért, a szakirodalomban bevett és ezért itt is követett besorolás helyett, helyénvalóbb lenne a finn rendszert a parlamentáris kormányforma egy egyedi – az ország hidegháborús státuszának megfelelő – változatának tekinteni.

…Lengyelország …

Lengyelországban az 1988-89-es tárgyalásos átmenet és az azt követően elfogadott ún. Kisalkotmány hozott létre egy sajátos félelnöki struktúrát. Az átmenetről az uralkodó kommunista párt (Lengyel Egyesült Munkáspárt – LEMP) és ellenzéke között köttetett megállapodás az első éveket a későbbi alkotmányjogi keretektől eltérően rendezte. Ennek megfelelően az első, még nem közvetlenül választott köztársasági elnököt a LEMP adhatta. A társadalmi bázisát elvesztő kommunista párt az elnökben látta az átmenet békéjének és saját hatalmi befolyásának elsődleges garantálóját, ezért az elnök a másutt is megszokott jogosítványokon felül a kulcstárcákat irányító miniszterek kiválasztásának jogával is rendelkezett. Bár az átmenet utáni alkotmány 1997-es elfogadásával az elnöknek ez a jogosítványa megszűnt és a külügyek terén is korlátozottabbá vált szerepe, erős vétójoga, kiterjedt kinevezési jogköre, a képviselőházzal szemben – a kormány iránti bizalom megtagadása, illetve a költségvetés időben történő elfogadása esetén – fennálló feloszlatási jogosítványa, valamint közvetlen választása alapján még a mai lengyel kormányforma is félelnökinek tekinthető.

…és Oroszország

A korábbi orosz és szovjet történelemre oly jellemző centralizált irányítás a mai Oroszország berendezkedésében is jelen van. A hagyományok mellett a közigazgatás – az ország területének nagyságával, sok helyütt mostoha természeti adottságaival és rossz infrastruktúrájával is összefüggő – gyengesége is magyarázza a hatékonyabb irányítást biztosító centralizáció szükségességét. A mai orosz rendszerben a végrehajtás ugyan dualista szerkezetű, ám annak tényleges működése némely tekintetben közelebb áll az elnöki rendszerekhez. A kormányfő kiválasztásában és a parlament feloszlatásában a közvetlenül választott, a kormány üléseit vezető, erős törvényhozási vétóval rendelkező orosz elnök a korábban említett félelnöki példákhoz képest kiemelkedő befolyással bír. Az elnök akaratának részben a miniszterelnök-jelöltjét harmadszor is visszautasító parlamenttel szemben meglévő feloszlatási jogköre, részben pedig a törvényhozás által elfogadott bizalmatlansági indítvány esetén meglévő mérlegelési lehetősége[101] kölcsönöz különleges politikai súlyt.

Duverger: az elnök jogköre és tényleges hatalma – három variáció

Az elnök pozícióját ennyire megerősítő orosz megoldástól eltekintve a félelnöki rendszerekben – Duverger szerint – a parlamenti többségtől függően három, egymástól rendkívül eltérő helyzet alakulhat ki: 1. Ha a többség az elnök oldalán áll és elfogadja őt vezetőjének, akkor a félelnöki rendszer működése

[101] Amennyiben a parlament megvonja a bizalmat a kormánytól, az orosz elnök az alkotmány 117. cikkelye értelmében választhat a kormány távozása, illetve a képviselőház feloszlatása között.

nagyon közel áll a brit többségi rendszeréhez (leszámítva azt, hogy itt az államfő egyesíti a brit miniszterelnök tényleges és az uralkodó szimbolikus hatalmát). Ebben az esetben az alkotmányos előjogait a többség vezetőjének politikai hatalmával összekötő államfő számára lehetővé válik a kormány és a parlament feletti uralom. 2. Ha a parlamenti többség szemben áll a köztársasági elnökkel és az elnök egy riválisi párti miniszterelnökével kényszerül együttműködni (társbérlet, avagy kohabitáció), akkor az elnök tényleges jogosítványai korlátok közé szorítottak, mivel a végrehajtó hatalom igazi fejét ekkor a parlamenti többséget és a kormányt ellenőrző miniszterelnök testesíti meg. 3. Létezhet egy harmadik lehetőség is, mely szintén az államfő hatalmának csökkenéséhez, szerepének formálisabbá válásához vezet. Ha ugyanis a többség ugyanarról az oldalról kerül ki, mint az elnök, ám mégsem fogadja el vezetőjének, akkor az elnök alkotmányos hatalmának gyakorlását többé-kevésbé blokkolhatja a többség vezetőjének akarata.

Direktoriális kormányforma

Svájc: kollegiális kormányzás

Svájc egyedi politikai berendezkedése az erős kantonokra épülő államszerkezet, a nemzetiségek közötti hatalmi-politikai egyensúly intézményes védelme, illetve a pártrendszer sajátosságai mellett a kormányformában is megmutatkozik. Svájcban a végrehajtó hatalom csúcsszerve a kormány, a hét tagból álló Szövetségi Tanács. A Szövetségi Tanácsot a parlament (hivatalos nevén: Szövetségi Gyűlés) választja. A parlament általi megbízatás mégsem jár együtt politikai felelősséggel, sőt megbízatása után a Szövetségi Tanács függetlenedik a Szövetségi Gyűlés akaratától. Ennek megfelelően a parlament nem kezdeményezhet bizalmatlansági indítványt, s jogi értelemben még a kormány javaslatainak leszavazásával sem tudja kikényszeríteni a végrehajtó hatalom élén álló testület idő előtti távozását. Ez a megoldás – a kormány megalakításának körülményeitől eltekintve – erősen hasonlít a törvényhozásnak és a végrehajtásnak az amerikai rendszerben látott szétválasztásához. Ugyanakkor jelentős különbség mutatkozik abban a tekintetben, hogy – vétójog híján – a Szövetségi Tanács nem tudja politikai akaratát rákényszeríteni a Szövetségi Gyűlésre. Eltérően a parlamentáris kormányformájú országok kormánytagjaitól, a svájci Szövetségi Tanács tagjai döntéseiket szótöbbséggel hozzák, azaz politikailag nem szolidárisak egymás iránt. A köztük lévő viszony inkább a kollegialitás elveinek felel meg, ezért Svájc kormányformáját kollegiális vagy direktoriális kormányformának nevezzük A svájci rendszer további sajátosságaként a klasszikus államfői funkciók megoszlanak a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács között, miközben a

hivatalos miniszterelnöki-államfői posztot a Szövetségi Tanács egy-egy tagjai tölti be éves rotációs rendszerben.

Következtetések

Stabilitás és elmozdíthatóság követelménye…

A kelet-európai rendszerváltások kapcsán újabb lendületet kapott a politikatudományban a kormányformák előnyeit és hátrányait, illetve a legjobb kormányformát taglaló vita. Ezekből is kirajzolódik, hogy a demokratikus politikai intézményrendszerekkel szemben a kormányzás szempontjából általában két, gyakran nehezen összeegyeztethető követelményt szoktak támasztani: 1. a stabilitás követelménye, amely az állandó kormányválságok elkerülését, illetve elkerülésük biztosítását jelenti; 2. az elmozdíthatóság követelménye, amely pedig az alkalmatlan közszereplők leváltásának lehetőségét takarja. Kormányformától függően ezek az elvek különbözően és eltérő prioritással érvényesülnek az egyes politikai rendszerekben.

…a különböző kormányformájú rendszerekben

Alapszabályként kimondható, hogy a klasszikus parlamentáris berendezkedésben az elmozdíthatóság követelménye élvez prioritást, míg a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágakat élesen szétválasztó kormányformák, mindenekelőtt a klasszikus elnöki rendszer esetében a stabilitás válik elsődlegessé. A klasszikus parlamentáris rendszerek egy része a végrehajtó hatalmat megerősítő intézményi változtatásokkal reagált a második világháború előtti és utáni időszak politikai instabilitására. A közjogi értelemben a mai napig is tiszta parlamentáris kormányformával rendelkező országokban szintén erősödött a kormány parlamenttel szembeni helyzete. Az ő esetükben azonban ez a fejlemény elsődlegesen a pártok fejlődésének, a párt- és frakciófegyelem erősödésének volt köszönhető; ráadásul itt a kormány erősödésének komoly politikai határokat szabhat a koalíciós kényszer, míg a parlamenti többség elvesztése gyakran egyenértékű a kormányzati pozíció elvesztésével.

Kormányforma és demokratikusság: gyenge korreláció

A kormányforma megmutatja, hogy az egyes politikai rendszereken belül a közhatalom gyakorlásának legfőbb intézményei milyen hatáskörrel rendelkeznek, s milyen a belső szerkezetük, illetve az egymáshoz való viszonyuk. Bár az alkotmányjogi keretek sokat elárulhatnak az államhatalom gyakorlásáról, az egyes intézmények működésének és a politikai szereplők tevékenységének politikatudományi eszközökkel történő tanulmányozása nélkül ritkán állíthatunk bizonyosat az adott politikai rendszer demokratikusságát illetően.

Legfőbb ismérv: alkotmányosság

A politikai rendszerek demokratikusságának ezért az adott országra jellemző állam- és kormányformánál hasznosabb ismérve az alkotmányosság kritériumának érvényesülése. Lehet

egy ország államformája monarchia vagy köztársaság, lehet a kormányformája elnöki, félelnöki, parlamentáris, kancellári vagy ezek tetszőleges módosulása, akkor is csak abban az esetben beszélhetünk demokratikus intézményi keretekről, ha az adott országban az alkotmányosság ismérvének mind az öt kritériuma érvényesül.

A kormányformákról szóló viták relevanciája

A népszuverenitás és népképviselet, a hatalommegosztás (fékek és ellensúlyok), a törvények uralma (jogállamiság), a jogegyenlőség (törvény előtti egyenlőség), valamint a kisebbségi jogok biztosítása és intézményes védelme bármely fentebb ismertetett berendezkedés mellett érvényesülhet. A kívánatos kormányformáról folytatott politikatudományi vitáknak azonban mégis van létjogosultságuk, hiszen a különböző kormányformák az egyes országokban, az egyes helyzetekben, időszakokban eltérő mértékben könnyítik meg (vagy éppen nehezítik) a demokratikusság és a stabilitás követelményének egyidejű biztosítását az adott politikai rendszerben.

Ajánlott kérdések:

Mit jelentett a hatalommegosztás követelménye egykor és most?

Példákon keresztül illusztrálja az egyes államformák és az adott politikai rendszerek demokratikussága közötti összefüggése hiányát!

Milyen tényezők segítették elő az egyes kormányformák kialakulását?

Jellemezze az egyes kormányformákat a stabilitás követelménye alapján!

Jellemezze az egyes kormányformákat az elmozdíthatóság elvének érvényesíthetősége szempontjából!

Ajánlott irodalom:

Bogdanor, Vernon (ed.) (2001): Politikatudományi enciklopédia. Budapest, Osiris

Kukorelli István (szerk.) (1999): Alkotmánytan. Budapest, Osiris

Kenneth Janda – Jeffrey M. Berry – Jerry Goldman (1996): Az amerikai demokrácia. Budapest, Osiris Kiadó

Lánczi András (2000): Demokrácia és politikatudomány. Budapest, Aula

Maurice Duverger (1998): A félelnöki rendszer francia tapasztalata. In: Haskó Katalin – Szénási Éva (szerk.): Válogatás a francia politikatudományból. Budapest, Villányi Úti Könyvek

Michael Gallagher – Michael Laver – Peter Mair (1992): Representative Government in Western Europe. MacGraw-Hill
Gabriel A. Almond – G. Bingham Powell (szerk.) (1999): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris Kiadó
Arend Lijphart (szerk.) (1992): Parliamentary versus presidential government. Oxford, Oxford University Press
Szente Zoltán (1998): Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest, Atlantisz Kiadó

15. Önkormányzatok és hatalommegosztás

Pálné Kovács Ilona[102]

A területi hatalommegosztás története

Ókori Kelet: centralizált despotizmus

A közigazgatás területi szervezetrendszere elemzésében a modern polgári állam kialakulását megelőzően több történelmi korszakot kell egymástól megkülönböztetni. Az ókori Kelet rabszolgatartó államai despotikus, centralizált rendszert alkottak, ahol az egyházzal és katonasággal összefonódó uralkodó – a föld uraként és egyben tulajdonosaként – a központi igazgatás szükségleteinek megfelelően tagolta az államterületet. A területi egységek irányítását a despota képviselői, kormányzói végezték. A nagy birodalmakban a területi tagolódás esetenként tiszteletben tartotta a meghódított államalakulatok szerkezetét. Különösen a tekintélyesebb városok és kerületek tudtak önállóságukból valamennyit megőrizni, miközben föléjük is kiterjesztették a birodalmi felügyeletet.

Ókori Görögország: poliszok és államszövetségek

Az állam területi megszervezése más hatalmi környezetben zajlott az ókori Görögországban. Arisztotelész Politika című művében írja le azt a folyamatot, amelynek során a közösségek falvakba, laza faluszövetségekbe, majd a szövetségek poliszokba tömörültek. A városállamok egyszerre mutattak állami és önkormányzati vonásokat; irányításukban nem vált szét a központi és a területi-helyi szint. A poliszok fejlődésének későbbi szakaszában élesedtek a városállami központok és a vidék közötti különbségek, s a törzsi-etnikai szervezettel szemben a területi elv került előtérbe. A poliszok válsága miatt államszövetségek jöttek létre, melyekben feloldódott a poliszok önállósága.

Feudalizmus: földesúri fennhatóság…

A középkori feudális államok területi kiépültsége szervezetileg nem fedte le az adott országok területét, sőt hosszú ideig lényegében a király udvartartása jelentette az államot, mellyel a társadalom az adóztatás, jogszolgáltatás és a katonai védelem vonatkozásában érintkezett. E viszonyrendszerben is alapvető különbség volt a többnyire földesúri vagy egyházi fennhatóság alatt álló falvak és a szerződéses alapon kiváltságokkal rendelkező városok között. A feudális állam egyik alkotmányos sajátossága az volt, hogy a földesurak gazdasági hatalma egyben

[102] **Pálné Kovács Ilona** (palne@dti.rkk.hu) a PTE oktatója.

személyi fennhatóságot is jelentett a földbirtokaikon élő népesség felett. A falvak helyi társadalma szokásjogi alapon kiépítette ugyan a maga „önkormányzatát", helyi magatartásszabályokban egyezett meg és bírát választott, ám ezek autoritása nem jelentett kikényszeríthető közhatalmat, azt ugyanis a földesúr gyakorolta.

…függetlenedő városok….

A városok önkormányzati fejlődése éppen ebben a tekintetben különbözik a falvakétól. A városok már a XI–XII. században, az ún. kommunamozgalmak során megpróbáltak függetlenségre szert tenni. A kései középkorban a városi polgárok a földesúri hatalom alól leginkább úgy tudták kivonni magukat, hogy a központi királyi hatalommal szövetkezve szereztek kiváltságokat. A városok a királynak adóztak, s helyi, földesúri befolyástól mentesen működtethették önkormányzatukat.. A városfalak között teret nyert a polgári kultúra és kiépült a polgári társadalom. Ugyanakkor a városok sem szakadtak ki a feudális társadalom és jogrendszer szövetéből, ezért maguk is csak a fennálló tradicionális hatalmi-társadalmi-jogi eszköztárat használva fordulhattak szembe a feudális paradigmával. A városok önállóságának mértéke jelentősen differenciálódott a földesúri városoktól a teljes szuverenitást birtokló városállamokig. Míg az előbbiek lényegében a földesúri akaratnak voltak kitéve, addig az utóbbiakban a belső hatalmi rend és az önálló városjog már magában hordozta a polgári modern állam lényeges elemeit. Ez a differenciálódás földrajzi értelemben is megmutatkozott, hiszen a kelet-európai városfejlődés jelentősen megkésett, ráadásul a hatalmi-közjogi szerkezet sem mindig követte a tényleges városi fejlettséget, hiszen sokszor dinamikusan fejlődő városok sem tudták megszerezni a szabad királyi város címet.

…tagolt politikai struktúra

A feudális állam a települések önkormányzatát illetve földesúri alávetettségét elfogadva, azaz a földesúri birtokhatár és a városfalak tiszteletben tartásával hozta létre az állami területi egységeket (vármegye, provincia stb.). Ezek az egységek egyrészt politikai érdekképviseletet biztosítottak a nemesség számára, másrészt egyházi igazgatási feladatokat láttak el, harmadrészt pedig az államhoz szorosan kapcsolódó igazságszolgáltatási, pénzügyi, esetleg katonai szerepet is betöltöttek. A középkorban a mainál lényegesen tagoltabb állami-politikai struktúra létezett, melynek – az esetleges birodalmi, dinasztikus keretek ellenére – az etnikai vagy familiáris összetartozáson alapuló önálló államocskák (hercegség, fejedelemség, tartomány, grófság stb.) jelentették az elemi egységét.

Ezek a történelmi gyökerek – hol föderációs, hol regionalizált formában – visszaköszönnek a modern nemzetállamok területi szerkezetében. A XVI–XVII. században megerősödtek a központosító törekvések, s ezzel új megvilágításba került az államterület felosztása, valamint a települési önkormányzatok helye, a területi egységek határa és szerepe. Ettől az időszaktól kezdődően válnak szét az európai államok különböző csoportokra a hatalom térbeli felosztása és a helyi szereplőkkel való viszonyrendszer alapján. A modern polgári állam az államszervezet alkotmányos szabályozásának folyamán a XIX. század első felétől kezdődően terjesztette ki az állam teljes területére saját közigazgatását, fennhatóságát. Az állam és a helyi-területi önkormányzatok viszonyában bekövetkező változás értelmében a központi és helyi-területi szervek közötti viszonyrendszert elsősorban nem a hatalmi rivalizálás, hanem egyre inkább az objektív szükségletekre alapozó munkamegosztás, illetve a feladatellátásban megjelenő összefonódás jellemezte.

Modern nemzetállamok: új viszonyrendszer…

Az egyik legkövetkezetesebb községreform Karl von Stein és August von Hardenberg nevéhez fűződik. Az elképzeléseik mentén kiépített modern porosz helyi közigazgatási rendszer a későbbiekben a kontinens több államában követett mintává vált. A reform törekvései közé tartozott az államhatalom területi megszilárdítása, a területi igazgatási rendszer szabályozása, a közszolgálati jogviszony egységesítése és egyben a települési önkormányzatok belső demokratizálása is. A reformok jellemzően egyszerre szolgálták az önkormányzati önállóság és az egységes államhatalom megteremtését.

…modern helyi közigazgatás…

A polgári fejlődés nem csak az alkotmányos alaphelyzetet változtatta meg gyökeresen, hanem az állami hatalomgyakorlás területi rendjét is. Az önkormányzatok kiépítésében eleinte inkább politikai szempontok domináltak, hiszen a nemzetté válás folyamatában sokhelyütt a közösségi lét és a politikai participáció elsőrendű keretei az önkormányzatok voltak. Ez korántsem jelentette azt, hogy a település mint földrajzi egység, vagy a helyi társadalom mint szociológiai kategória automatikusan az államigazgatás alapegységévé vált volna. A modern polgári államban fogalmilag szétvált egymástól a Max Weber által leírt község és szomszédsági elvű közösség.

…önkormányzatok kiépülése…

A helyi-területi szinten ellátandó feladatok köre fokozatosan bővült. A szociális, szolgáltató és gazdaságszervező funkciókat felvállaló, különösen a második világháborút követően egyre terjeszkedő állam rákényszerült a feladatok decentralizálására. A tömegessé váló feladat-decentralizáció, valamint a gazdasági-

...feladatainak bővülése

társadalmi változások területi következményei az egyes államokat területi reformokra késztették, melyek a különböző országokban eltérő filozófiával és módszerekkel zajlottak le.

A területi közigazgatás-szervezés alapfogalmai

Decentralizáció – dekoncentráció

Horizontális hatalommegosztás

Az állami hatalom és az állami feladatok megosztásának két dimenziója a horizontális és a vertikális. A hatalmi ágak horizontális megosztásának, a fékek és ellensúlyok kiépítésének évszázados hagyományai vannak. Napjainkban nem létezik olyan demokratikus állam, amely ne különítené el egymástól szervezetileg a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat, s ne tartaná az államhatalmi ágak megosztását a népszuverenitás elve mellett a másik alapvető alkotmányos pillérnek.

Vertikális hatalommegosztás

A vertikális hatalommegosztás az állami hatalomnak és feladatoknak a döntéshozatal különböző területi szintjei közötti megosztását jelenti. E kérdéskör elméleti alapjai kevésbé kidolgozottak. A hatalom területi megosztásában a horizontális hatalommegosztáshoz képest az egyes állami berendezkedések sokkal nagyobb különbségeket mutatnak, mind földrajzi és strukturális vonatkozásban, mind pedig filozófiájukat tekintve. Önálló hatalmi ágat az a szervezetrendszer képez, amelynek alkotmányjogilag garantált, önálló döntési jogköre és mozgástere van, s ezen belül megtett lépéseit más szervezet nem bírálhatja felül. Az adott hatalmi ágon belüli feladat-, illetve munkamegosztást tekintve viszont a területileg, funkcionálisan és ágazatilag tagolt szervezetek hierarchiába rendeződnek, s az alsóbb szintű szervezetek döntéseit a felsőbb szervezetek felülbírálhatják.

A hatalommegosztás két korlátja

Mind a hatalmi, mind pedig a feladat illetve munkamegosztás keretében történő önállóságnak két általános korlátja van. Az egyik a parlament mint a „hatáskörök hatáskörének” birtokosa. A parlament alkotmányozó erejénél fogva módosíthatja a hatalom, az önállóság, és a feladatok megosztásának rendjét. A legszélesebb értelemben vett szervezeti önállóság esetén is fennálló másik korlát a törvényesség. Minden szervezet, illetve személy alá van vetve a jogszabályoknak és mérlegelési önállóságuk mindig a jog keretei között kell, hogy maradjon.

A vertikális hatalommegosztás

A modern polgári állam fejlődéstörténete centralizációs és decentralizációs ciklusokkal jellemezhető. A központi és helyi-

területi egységek közötti viszony szervezeti, munkamegosztási és kapcsolatrendszerbeli vonatkozásban is folyamatosan változik, még akkor is, ha látszólag a területi keretek állandóak, s bizonyos szervezeti modellek tartósnak bizonyulnak. A központi és helyi szervek közötti munkamegosztás szervezeti modelljét tekintve alapulhat a decentralizáció, illetve a dekoncentráció elvén. Az angolszász elmélet az alapmodelleken belül megkülönböztet föderációt, devolúciót, delegációt vagy dekoncentrációt.

alapmodelljei

A hatalom területi szereplők közötti szétosztásának modelljei lényegében az alábbiak szerint különböznek egymástól:

Elkülönítésük szempontjai:…

A területi szereplők milyen típusú felhatalmazást, milyen típusú önállóságot kapnak? Az önállóság mértéke a föderatív szerkezetben a legnagyobb. A devolúció a mérlegelési, politikai önállósággal rendelkező felhatalmazást, míg a delegáció, illetve dekoncentráció a végrehajtási önállóság különböző mértékét jelenti. Mi jellemzi a központi és helyi szervezetek közötti viszonyrendszert a működés során? A föderatív és devolutív rendszerben lényegében nincs szervezeti alárendeltség, míg dekoncentráció esetén van.

…központi és helyi szint viszonya…

Vannak, akik a két modellt az alapján különítik el, hogy a helyi illetékességgel eljáró szervezetnek van-e a döntéshozásban mérlegelési önállósága vagy nincs. Az államigazgatás deregulációja nyomán ma már ez a szempont kevésbé jellegzetes, hiszen a dekoncentrált szervezetek is szükségszerűen rendelkeznek bizonyos mérlegelési önállósággal. A megkülönböztetést az is segíti, hogy a dekoncentrált szervezetekhez csak delegált funkciók juthatnak, míg a képviseleti, önkormányzati szervezetek decentralizált és dekoncentrált, tehát állami feladatokat is ellátnak, azaz egyes funkcióik esetén eltérő mértékű önállósággal rendelkeznek.

…helyi szervezetek önállósága

A helyi-területi önkormányzatok viszonylagos önállóságának történelmi gyökerei vannak, melyek az önkormányzatok ún. „kettős legitimitásából” táplálkoznak. Korunk önkormányzati szervei választással nyerik megbízatásukat. Ez az „alulról építkező” jelleg párosult államigazgatási szerepvállalással. A helyi közösség ügyeit intéző szervezetek beépültek az állami szervezetrendszerbe, miközben megőrizték a helyi társadalomtól származó legitimitásukat. A helyi önkormányzatok és a dekoncentrációval létrehozott államigazgatási területi adminisztráció között a leglényegesebb különbség éppen az, hogy az előbbinek demokratikus tartalma

Az önkormányzatok kettős legitimitása

van, míg az utóbbit a bürokratikus szervezési logika jellemzi.

Dekoncentráció: delegált hatalom

A dekoncentráció lényege, hogy a helyi-területi szerv hierarchikus alárendeltségben van a központi irányítással, hatalma „delegált hatalom". Ez azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv döntéseit a felettes szerv szakmai és szervezeti irányítása mellett hozza meg, azaz nem vagy csak kevésbé rendelkezik szabad mérlegelési joggal. Az ún. dekoncentrált szervek döntései rendszerint felülvizsgálhatók. Delegált hatalmuk csupán arra a konkrét körre terjed ki, amelyre felhatalmazást kaptak. A dekoncentrált szervek önként vállalható feladatokra nem kapnak felhatalmazást, s tevékenységük többnyire nem általános felhatalmazású, hanem egy-egy ágazatra koncentrálódik.

Decentralizáció: tényleges hatalommegosztás

Decentralizáció esetén a központi és helyi-területi szervezetek között lényegében hatalom- és munkamegosztás egyaránt létrejön. A helyi szervezetek felhatalmazása nagyobb önállóságot eredményez, miközben nem hoz létre szervezeti alá-fölérendeltséget a központi irányítással szemben. A helyi önkormányzatok önállósága ugyanakkor nem jelent állami szuverenitást; a helyi-területi szervek az egységes állam részeként léteznek. A decentralizáció elve tág értelmezésben azt jelenti, hogy a központi szervek szerepe elsősorban a szabályozás, a koordináció, a társadalomirányító döntések meghozatala, s nem pedig az operatív, egyedi döntéshozás, amit az állam területi szervei végeznek. A decentralizáció szűkebb értelemben a hatalom tényleges megosztása a területi döntéshozókkal, akik nincsenek a központi szerveknek szervezetileg alárendelve.

A centralizáció és a decentralizáció előnyei

A centralizáció és decentralizáció arányának mérlegelésekor számításba kell venni, hogy a centralizációnak is vannak előnyei, illetve a decentralizációnak is vannak hátrányai. Léteznek olyan állami feladatok, amelyek végrehajtása optimálisan csak centralizáltan, esetleg dekoncentrált formában teljesíthető. Ezt indokolhatja az ügyek előfordulásának ritkasága, országos jelentősége, a magas szakértelem vagy a nemzeti szintű információ igénye, illetve ha az adott feladatcsoportban nem biztosítható a végrehajtók számára semmiféle mérlegelési önállóság. A modern államfejlődés tükrében tény, hogy a centralizáció előnye elsősorban a megbízható koordinációból, egyenletesebb szakmai színvonalból, míg a decentralizációé a közvetlen elszámoltathatóságból, s a szélesebb mérlegelési és információs bázisból fakad. Az utóbbi évtizedek politikai elvárásai és a szubszidiaritás elve, a decentralizációt, az elszámoltathatóságot részesítik előnyben, miután annak hiánya

nagyobb mértékben veszélyezteti a kormányzás minőségét és társadalmi támogatottságát.

Demokratikus terület-irányítási modellek

Az európai fejlett polgári demokráciákban a helyi-területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, valamint a központi-helyi viszonyrendszer alapján általában három nagy országcsoportot különítenek el. A francia, napóleoni mintát követő csoportba sorolják Franciaország mellett Belgiumot, Spanyolországot, Portugáliát és Olaszországot is. Az angolszász modell szerint épül fel az Egyesült Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, részben az Egyesült Államok és Új-Zéland. A harmadik, legdecentralizáltabb modell elsősorban Észak- és Közép-Európa országaira jellemző, s egyesíti magában az angol és a XIX. századi porosz tradíciókat. A skandináv államok mellett ebbe a csoportba sorolják Svájcot, Ausztriát, Hollandiát és jogrendje alapján Japánt is.

Szovjet típusú tanácsrendszer

A helyi-területi igazgatást végző önkormányzatok sajátos közjogi autonómiájának általános érvénye alól a szovjet típusú tanácsrendszer jelentett kivételt. A hatalom egységét valló lenini államfelfogás alapján a tanácsok az egységes központi államhatalom végrehajtó ágensei. Bár a tanácsok választással jöttek létre, a központból való szervezeti alárendeltségen nyugvó irányítás lehetősége azonban – a rendszer folyamatos korszerűsítése, demokratizálása ellenére – mindvégig fennmaradt.

Unitárius és föderatív állam

Az unitárius állam…

Az unitárius állam területe egységes központi állami irányítás alatt áll. Az ország területén nem léteznek kisebb szuverén egységek, melyekkel a központnak meg kellene osztania közhatalmi jogosítványait. Az unitárius államnak azonban többféle csoportja is létezik aszerint, hogy a központi kormányzat alatti szinteken működő szervezetek mekkora önállóságot élveznek, milyen az egymáshoz való viszonyuk.

…típusai: klasszikus, devolúciós, regionalizált

A klasszikus unitárius államokban a területi egységek önállósága korlátozott, nincs intézményes részvételi lehetőségük az országos politikában. A területi önkormányzatok, ha egyáltalán vannak, elsősorban a településekhez kötődnek és nem igazi partnerei a kormányzatnak. A devolúciós típusú avagy decentralizált unitárius államokban határozottabb decentralizáció figyelhető meg. A reformok nyomán megjelennek a közvetlenül a kormányzat alatti régiók is. Bár ezek testületeit közvetlenül

választják, szerepük azonban korlátozott marad. Az ún. regionalizált államokban ezzel szemben a régiók alkotmányosan megerősített jogállással, esetenként szabályozási hatalommal, jelentős önállósággal és mozgástérrel rendelkeznek.

Föderatív államok

Az egységes, unitárius állammal szemben megkülönböztetik a szövetségi, föderatív államot, amelyik a „legdecentralizáltabb", s ahol a tagállamok vagy tartományok állami minőséget hordoznak. A föderatív szerkezet sajátos kompromisszum az egység és a diverzitás, illetve a centralizáció és decentralizáció között. A tagállamok és a szövetségi állam között egyértelmű munka- és hatalommegosztás van, a szövetségi szint autoritása, illetve a tagállam felhatalmazása csak pontosan meghatározott területekre terjedhet ki. A regionalizált unitárius államhoz képest ez utóbbi vonás az elsődlegesen elválasztó szempont, valamint az, hogy a központi hatalomnak nincs autoritása a tagállamok határainak megváltoztatására. A szövetségi és tagállami szint közötti viszonyban előfordulhat, hogy a tagállam önállósága nem haladja meg vagy el sem éri azt a szintet, amivel egy következetesen decentralizált vagy regionalizált unitárius állam területi szereplő rendelkeznek.

Kooperatív föderalizmus

A föderatív államszerkezet azokban az államokban jellemző, ahol vagy az országterület nagy, vagy területileg koncentráltan jelentős kulturális és etnikai különbségek léteznek. A föderális szerkezetek azonban eltérő önállóságot nyújtanak tagállamaik számára. Az ún. kooperatív föderalizmusban a szövetség és a tagállamok között egyre szorosabb együttműködés alakul ki. Ez az összefonódás különösen jellemző a föderatív államok regionális politikájára (Ausztria, Németország).

Horizontális föderalizmus

Az Amerikai Egyesült Államokban a fiskális szempontokra épülő „új föderalizmus" a szövetségi támogatások jelentős csökkentésével igyekezett növelni az államok és az önkormányzatok gazdasági önállóságát. Ezt a „decentralizációt" az államok és az önkormányzatok nem fogadták lelkesedéssel. Ennek ellensúlyozására alakult ki szerződéses alapon az államok közötti ún. „horizontális föderalizmus". A Clinton-adminisztráció végül olyan szakpolitikákban is elismerte a tagállamok önállóságát, amelyekben eredetileg szövetségi stratégiák fogalmazódtak (egészségügy, munkanélküliség kezelése, környezetvédelem).

A decentralizáció mint érték

Az európai kontinensen a föderális államokat a decentralizáció mintaképeinek tekintik. Az utóbbi évtizedekben elfogadott európai alkotmányok már deklarálják a decentralizáció igényét. A görög alkotmány szerint az államigazgatás a decentralizáció elvén épül fel. A portugál alkotmány a helyi hatalom

hatáskörének és szervezetének kialakítását alárendeli a közigazgatási decentralizáció elvének. Még markánsabb folyamatnak tekinthető az, ahogyan az eredetileg decentralizált unitárius államok belső területi egységeinek önállósága eljut a föderatív struktúra megalapozásához (pl. Belgium). Mindazonáltal az európai szövetségi államok és tartományok között jelentős konfliktusok vannak, melyek egyik generálója az, hogy a tagállamok szuverenitása – különösen pénzügyekben – esetenként teljesen formális (ld. Ausztria).

A hatásköri felhatalmazások típusai

Általános és korlátozott felhatalmazás

A helyi-területi ügyek intézésére irányuló felhatalmazás lehet általános, pontosabban több területre, célra kiterjedő, illetve korlátozódhat az ügyek valamely konkrét csoportjára, „ágazatára", egy célra. A helyi ügyek intézésére irányuló általános felhatalmazásnak is két típusa van.

Angolszász országok: *ultra vires* elve…

Az angolszász önkormányzati jogfelfogásba illeszkedik az *ultra vires* elve, mely szerint a helyi önkormányzat jogi személyként csak olyan feladatokat láthat el, olyan hatásköröket gyakorolhat, amelyekre a törvényhozó kifejezetten felhatalmazta. Az Egyesült Államokban az államok jogosultak az önkormányzatokat – többnyire a területükön élők száma szerint – osztályozni. A hatásköröket és a forrásokat ún. kartákon keresztül osztják szét, amik lényegében az egyes helyi önkormányzatokat államilag elismerő „alkotmányok".

…tradíciók szerepe

Az angolszász országok önkormányzatait igazán szabadnak szokás tekinteni, olyanoknak, amiket védenek a tradíciók és a demokratikus politikai kultúra. A gyakorlat ugyanakkor gyakran ellentmond ennek a hiedelemnek. Az angol önkormányzatoknak a Thatcher-kormány alatti drasztikus visszaszorítása a kézzelfogható bizonyíték arra, hogy az önkormányzatok alkotmányos garanciák nélkül, pusztán a tradíció alapján nem védhetők meg a központi hatalom önkényével szemben.

Kontinentális Európa: természetjogi felfogás

A kontinentális Európában uralkodónak tekinthető másik modellben az önkormányzatok általános felhatalmazást kapnak a helyi ügyek intézésére és alkotmányos privilégiumokat, illetve védelmet élveznek a törvényhozó hatalommal szemben. Az önkormányzatok alkotmányos jogainak elismerése azon a természetjogi felfogáson alapul, hogy az önkormányzatok az állampolgárok közösségi jogait valósítják meg, ezért ugyanúgy védelmet kell élvezniük az állami beavatkozással szemben, mint

az egyes egyéneknek.

Az angolszász irodalom viszont – a közösségi gyökerekkel szemben – az utilitarista logikát követve azt vallja, hogy az önkormányzatok állami feladatokat valósítanak meg, ezért nem indokolt alkotmányos megkülönböztetésük a területi államigazgatástól.

Keret-jellegű alkotmányos meghatalmazások

Az általánosan érvényesülő felfogás szerint a helyi önkormányzatok minden olyan feladatot elláthatnak, amely a helyi közösség érdekeit érinti és nem ütközik más szervek hatáskörébe. Az alkotmányos meghatalmazások erősen keretjellegűek, mégis alkalmasak arra, hogy a hatáskör-telepítést alkotmányjogi vita tárgyává lehessen tenni a központi állam és az önkormányzatok között.

Önkormányzati szerepkörök

A két modell viszonya…

A két önkormányzati modellben ellátott feladatok és működési feltételek között nincs nagy különbség. Az általános felhatalmazással rendelkező – látszólag szélesebb hatáskörű – kontinentális európai önkormányzatok szerepköre is gyakran szűkíthető olyan szervek beiktatásával, amelyek tevékenysége másutt önkormányzati hatáskörbe tartozna. A brit szolgáltatás-szervezési reformokat a szakirodalom éppen azért kritizálja, mert a helyi feladatok elvétele az önkormányzatoktól elsősorban az állami befolyás növelését, a demokratikus kontroll csökkentését szolgálta.

…és folyamatos változása

Ezek az ellentmondásos jelenségek bizonyítják, hogy az egyes területi igazgatási rendszerek és modellek jellemzéséhez az alkotmányos pozíciójuk, illetve a hatáskörök decentralizálásának modellje önmagában nem ad elegendő információt. A látszólag erősen eltérő közjogi berendezkedés mellett működő rendszerek gyakorlati problémái hasonlóak. A központi és helyi viszonyrendszer ambivalens, a centralizációban és a decentralizációban érdekelt erők esélyei folyamatosan változnak. Az önkormányzati és a dekoncentrált szektorok működési módszereikben esetenként közelednek egymáshoz. Az önkormányzati rendszerek demokratikus előnyei nem mindig tudnak érvényesülni; különösen ott nem, ahol eleve kisebb a társadalompolitikai jelentőségük, s ezzel kiváltják a helyi választópolgárok közömbösségét.

ÖNKORMÁNYZATI FELADATKÖRÖK

Az önkormányzati szerepkör viszonylag egységesen alakul, függetlenül attól, hogy milyen alkotmányjogi modellen keresztül kerülnek a feladatok az önkormányzati szintekhez. Előfordul, hogy, több önkormányzati szint osztozik a feladatokon, illetve

gyakori az állami szerepvállalás is. Az önkormányzatok többféle formában, adott esetben külön szervezeteken keresztül látják el feladataikat. Egy nemzetközi felmérés szerint szinte minden önkormányzati rendszerben megjelennek az alábbi területek, tevékenységformák: terület- és településrendezés, -fejlesztés, lakásellátás, úthálózat karbantartása, tömegközlekedés, oktatás, szakképzés, kulturális tevékenység (beleértve a könyvtárakat és múzeumokat), rekreációs szolgáltatások, egészségügyi és szociális ellátás, közbiztonság, tűzvédelem, helyi gazdaságfejlesztés és foglalkoztatás, közművek és kommunális szolgáltatások, turizmus, valamint természet- és környezetvédelem.

Legújabb trendek, jelenségek a területi hatalomgyakorlásban

A szubszidiaritás elvének térhódítása

A szubszidiaritás elvének gyökerei…

A szubszidiaritás elvének érvényesülését az állam és a társadalom, illetve az egyének közötti kapcsolatrendszer építésében már Arisztotelész is kívánatosnak tartotta. Aquinoi Szent Tamás tanításaiban is megjelenik a gondolat, midőn hangsúlyozza az állam közösségi eredetét. Mindazonáltal csak a második világháború után vált széles körben elfogadottá és alkalmazottá az elv, amelynek gyökereit az állam és társadalom közötti viszonyt értelmező két fő filozófiai áramlat gondolatiságában és vitájában lehet fellelni.

…utilitarizmus és katolicizmus

Az angolszász utilitarista iskola szerint az állam szerepe arra korlátozódik, hogy az egyéni érdekek érvényesülését elősegítse. A kontinentális katolikus gondolkodás viszont az állam és a társadalom szoros kapcsolatában az állam elsődleges feladatának tekinti az állampolgárról való gondoskodást. A két felfogás egyénről alkotott képe gyökeresen különbözik egymástól:, míg az előbbi az egyén érdekének veti alá az államot és társadalmat, addig az utóbbi szerint az egyént szolidaritás köti össze az állammal és a társadalommal.

Szubszidiaritás a pápai enciklikákban

A szubszidiaritás és szolidaritás katolikus elvét mint természetjogi keretet – német hatásra – XI. Pius 1931-ben kibocsátott, „*Quadragesimo anno*” kezdetű enciklikája fogalmazta meg először. XXIII. János pápa „*Mater et Magistra*” enciklikájában az állami hatóságok gazdasági szerepköréről azt írja, hogy „bátorítani, stimulálni, szabályozni, kiegészíteni és helyettesíteni, de nem kisajátítani kell az egyéni

erőfeszítéseket”.

Delors: jog és kötelezettség

Az európai politikában a szubszidiaritás a német kereszténydemokrata és szocialista pártideológiáktól indulva vált az Európai Közösség egyik legfontosabb szervezési elvévé. A német politikusok a szubszidiaritást Európa Magna Chartájának nevezik. Jacques Delors, az Európai Bizottság egykori francia elnöke a szubszidiaritást nem egyszerűen a közösség és a tagállamok közötti viszonyrendszer megalapozására, hanem a brüsszeli bürokrácia demokratikus deficitjének kezelésére is alkalmas elvként jelölte meg. Delors a szubszidiaritás két elválaszthatatlan aspektusát különböztette meg. A szubszidiaritás e szerint:

1. mindenki joga arra, hogy gyakorolja feladatkörét azokon a területeken, ahol erre ő a legalkalmasabb;

2. a közfeladatokat gyakorló hatóságok kötelezettsége arra, hogy mindenkinek megadjanak minden eszközt kapacitásuk teljes kihasználásához.

Az ET ajánlása

Az Európa Tanács ajánlásában a szubszidiaritás lényegében a hatalom korlátozásának, a beavatkozás szabályozásának elve. Az Önkormányzatok Európai Kartája szerint „a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk.”

Az EU és a szubszidiaritás

Az Európai Unióban a szubszidiaritás elvét a maastrichti szerződés emelte be az alapszerződésbe. Noha a szubszidiaritás az EU-ban legmagasabb szinten deklarált alapelvvé vált, általános megfogalmazása nehézséget okoz alkalmazásában és állandó hivatkozási alapot szolgáltat a különböző szinteken folyó kompetencia-vitákban.

Új szervezeti formák megjelenése a területi irányításban

Speciális önkormányzatok

Ahogy az eddigiekben láttuk, a területi irányításban közreműködő állami-közhatalmi szervezetek alapvetően két csoportra oszthatók: önkormányzatokra és dekoncentrált államigazgatási szervekre. Ritkán fordul elő azonban, hogy a helyi feladatokat kizárólag ez a két szervezeti forma lássa el. Vannak olyan önkormányzati rendszerek, ahol az általános hatáskörű, többcélú, helyi-területi önkormányzatok mellett speciális, egycélú önkormányzatok is működnek. Ezek elsősorban oktatási illetve egészségügyi intézmények fenntartására, szolgáltatások megszervezésére specializálódtak, s különösen jellemzőek az Egyesült Államokban, Svájcban, Finnországban vagy Olaszországban.

Quagok és *quangok*

Az utóbbi évtizedekben ez a szervezetrendszer még bonyolultabbá vált. Az állami irányítási módszerek a megváltozott feladatrendszer függvényében pluralizálódtak, s az állami eszközrendszer a hatalmi, adminisztratív jellegűtől a szervező, szolgáltató menedzsment irányában tolódott el. A decentralizáció módszerei, irányai diverzifikálódtak. Az állam egyrészt számtalan funkciót leépített privatizáció vagy dereguláció révén, másrészt megváltozott feladatai számára új szervezeti formákat alakított ki. Ezek az új szervezetek a hagyományos önkormányzati és államigazgatási szektoron kívül helyezkednek el, „kvázi kormányzati" (*quago*) vagy „kvázi nem kormányzati" (*quango*) jelleget öltve.

Az állami szervezetrendszer pluralizálása…

Az állami tevékenység módszereinek és szervezetrendszerének pluralizálásában az angolszász államok jártak élen. Az átalakulás részben akkor ment végbe, amikor a költségvetés krízishelyzete eleve szükségessé tette az állam karcsúsítását, részben pedig akkor, amikor olyan állami feladatok jelentek meg, amelyek ellátásához a klasszikus közhatalmi szerkezetek és módszerek alkalmatlannak bizonyultak. Ilyen volt például a gazdasági szerkezetváltás nyomán fellépő helyi és regionális gazdaságtámogatási illetve –fejlesztési feladatok menedzselése.

…az önkormányzati rendszer megújulása

Az állami szolgáltatások szervezeti pluralizálódása, az önkormányzati szektor megújulása, az ún. harmadik szektor megjelenése ma már általános trend, amely áthatja valamennyi modern állam igazgatását. A közjog és magánjog határán szerveződő különböző ügynökségek, bizottságok, tanácsok, társulások arra hivatottak, hogy összekössék a területi-helyi feladatok megoldásában érdekelt különböző szereplőket s rugalmasabb formában lássanak el koordinációt igénylő szolgáltatási, fejlesztési és érdekegyeztetési funkciókat. Az így létrejött szervezeti konglomerátum közjogi szabályozása bizonytalan, gyakran áttekinthetetlenné teszi a területi irányítást, esetenként rejtett centralizációt szolgál. Alapvetően azonban olyan jelenséggel állunk szemben, amelyik hosszabb távon az autoritásra, hierarchiára, ágazati merevségre épülő állami modell helyett a partnerséget, együttműködést, a piaci és demokratikus eszközök térnyerését eredményezheti.

Hálózatosodás

A hatékony közhatalmi irányítás feltétele

Ez a jelenség illetve fogalom szorosan összefügg a fentebb vázolt trendekkel. A közigazgatás-tudomány a „*new public management, governance, networking*" fogalmakkal arra irányítja rá a figyelmet, hogy a feladatok, a hatáskörök, illetve a

hatalom megosztása szintek és szektorok között csak kiindulópontja a közhatalmi irányítási rendszerek megszervezésének. E rendszerek működésének hatékonysága elsősorban azon múlik, hogy milyen kapcsolatrendszereket képesek kiépíteni egymással, a gazdasággal, a szolgáltatókkal, az állampolgárokkal, az ügyfelekkel, a civil szervezetekkel, valamint a médiával.

A hálózati modell kialakulása…

A lényegében vertikális dimenzióban értelmezhető decentralizáció és szubszidiaritás elve és követelménye mellett különösen a regionális politikai döntéshozatalban jött létre a hálózati modell. A föderalizálás/regionalizálás felső szintről indított modernizációs fázisán túljutott „föderalizálódó" országokban, kezdett elterjedni a különböző szektorok, szereplők partnerkénti bevonása a döntéshozatalba. A lényegesen rugalmasabb, több szereplőt mozgató struktúrák közötti kooperációt már nem tudta a hierarchia, illetve a közhatalmi eszközrendszer biztosítani. Szükségessé vált a horizontális kooperációk kialakítása, az alkudozás „megtanulása", a verseny helyett a konszenzusra törekvés.

…és következménye

A hálózatok képződése biztosítja az egyre bonyolultabb, sokszereplős rendszerek rugalmas működését, együttműködését. A hálózati paradigma azonban nem számolja fel a közhatalmi, állami irányítási szerepeket, csupán kiegészíti azokat. A központi hatalom, illetve a közhatalom tölti be a rendszerintegrátor szerepét, s biztosítja a szintek és a szektorok közötti információáramlást.

Regionalizmus

A mezoszint megerősödése

Az utóbbi évtizedek alatt jelentős változások történtek a területi munkamegosztásban, a területi közigazgatási egységek hatáskörében, illetve a szintek számában. Ezen változások lényegét a szakirodalom gyakran a regionalizmus címszava alatt foglalja össze, de valószínűleg egyértelműbben írja le a jelenséget, ha a „mezoszint" megerősödéséről beszélünk. A „mezo" ebben az esetben egyszerűen a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti közvetítő, integráló szintet jelenti, függetlenül attól, hogy van-e még alatta területi egység, s hogy vajon önkormányzati, képviseleti vagy „csak" adminisztratív-tervezési tartalommal rendelkezik.

A megerősödés formái

A mezoszint megerősödése több formában jelenhet meg. Bizonyos államokban a kormányzat alatt egy új szintet vezettek be. Ilyen Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Portugália, de ebben az irányban halad Görögország és Finnország is.

Másutt ugyanez a hagyományos önkormányzati alsó-középszint, a megyék megerősítésével, új hatáskörök megjelenésével ment végbe. Ez jellemzi Norvégiát, Svédországot, Dániát, részben az Egyesült Királyságot és néhány német tartományt. Esetenként azonban megjelenhetnek speciális igazgatási-tervezési körzetek is, de a hagyományos adminisztratív egységeket is fel lehet ruházni új hatáskörökkel.

A regionalizmus okai: etnikai nacionalizmus…

A területi hatalomgyakorlás strukturális átrendeződése jelentőségében túlhaladt az igazgatás-szervezés határain. Mindez több tényezővel is összefügg. A legkorábban jelentkező ok a regionális etnikai nacionalizmus volt, ami különösen Olaszországban, Spanyolországban és Belgiumban járult hozzá a regionális szint létrejöttéhez illetve megerősödéséhez. A szakirodalom a regionalizmus integratív, autonomista és dezintegratív változatát különbözteti meg. A regionalizmus az esetek többségében azonban a belső szolidaritást és kohéziót inkább erősíti, mint gyengíti. Az etnikai, nyelvi alapú régiók ambíciója többnyire az, hogy részt vállalhassanak a nemzeti politika formálásában, s nem pedig az, hogy szembeforduljanak vele.

…területi egyenlőtlenségek …

A regionális identitás megerősödése sok esetben az országokon belüli területi egyenlőtlenségek kiéleződésével, illetve ezek kezelésének nemzeti politikájával, a területfejlesztéssel függ össze. Ehhez kapcsolódik szorosan az Európai Unió regionális politikája is. Az európai integrációs folyamatokkal, a helyi erőforrásokra épülő regionális politikai modell térhódításával párhuzamosan felértékelődött a területi szint szerepe, miután ezek váltak az uniós területfejlesztési források kedvezményezettjeivé.

…az EU regionális politikája…

Sajátos kihívást jelentett az európai területi közigazgatás-szervezés számára a regionális fejlesztést szolgáló támogatási alapok felállítása és az ehhez kapcsolódó ún. NUTS rendszer bevezetése. A területi statisztikai számbavételi egységek öt szintet alkotnak. A tagországoknak dönteniük kellett arról, hogy saját országterületüket hány szintre tagolják, illetve hogy az uniós területi egységeket miként igazítják saját általános területi beosztásukhoz. Nyilvánvalóan azok az országok, ahol a regionális politikában és tervezésben a képviseleti elven nyugvó területi önkormányzatok, főként a régiók (föderációkban a tagállamok) fontos szerepet kaptak, ott a NUTS egységek többnyire kompatibilisek az állami területi munkamegosztással (pl. Belgium, Franciaország, Németország). Ahol viszont a területi decentralizáció nem vált jellemzővé (Anglia, Írország,) vagy nincsenek, illetve rendkívül gyengék a területi

önkormányzatok (pl. Görögország, Finnország, Portugália), ott a regionális politikai intézményrendszer ágazatilag elkülönült, nem illeszkedett az általános közigazgatásba, hanem államosított vagy laza szervezeti formát öltött.

A mezoszintek felértékelődése a méretgazdaságosság kérdésével is összefügg. A „szuburbanizációs forradalom" szükségessé tette a nagyobb térbeli közigazgatási egységek kialakítását. Ily módon az új gazdaságfejlesztési, szolgáltatás-szervezési feladatokat, a megoszthatatlan infrastrukturális beruházásokat az ellátott lakosságszám növekedése, illetve az externáliák miatt a korábbinál nagyobb léptékben lehet megszervezni.

…méretgazdaságosság…

A mezoszint átalakulásában kifejezetten idológiai okok is megjelennek akkor, amikor a decentralizációt a demokratizálás egyik eszközének tekintik. A déli államok regionalizálódásának közvetlen motivációja volt például a fasiszta centralizációs struktúra felszámolása. A skandináv államokban is a területi reform egyik fő indoka az volt, hogy erősödjön az államon belül a demokratikus önkormányzatok szerepe, s ezzel növekedjen az állampolgári részvétel lehetősége.

…demokratzálás igénye…

A pártok hozzáállása a területi decentralizációhoz elsősorban nem ideológiai kérdés, hanem a pártrendszer, illetve az aktuális kormányzati pozíció függvénye. Kétségtelen, hogy az 1960-70-es években elsősorban a radikális liberális illetve baloldali pártok léptek fel a regionalizmus jelszavával. A kétpártrendszerű országokban az ellenzék általában decentralizáció-párti. A francia szocialisták példája mindazonáltal azt mutatja, hogy egy hosszabb ideig betöltött ellenzéki szerepet követően hatalomra kerülő párt politikájának is sarokköve lehet a decentralizáció. A mezoszint nemcsak pártérdekeket, hanem egyéni vagy csoportérdekeket is szolgálhat. Az új hatalomgyakorlási szint kiépítése alkalmas lehet újabb pozíciók megszerzésére vagy a régi elit kikerülésére is. Az új szintek kiépülésében érdekelt lehet a bürokrácia is, különösen akkor, ha az új szinten bürokratikus illetve technokrata típusú szerveződések jelennek meg. Sikeres lehet ugyanakkor a bürokrácia a strukturális reformok megakadályozásában is, különösen akkor, ha szövetkezik a helyi önkormányzati politikusokkal.

…párt- és csoportérdekek…

A területi, illetve mezoszintű decentralizáció esetenként előnyökkel jár a központi hatalom számára is. A központi szintű jövedelem-elvonás, az adóztatás mértékének növekedése társadalmi elégedetlenséget szül, amelyre válaszul a központi kormányzatok többféle stratégiát vethetnek be. A költségvetési

…központi költségvetés tehermentesítése …

kiadások csökkentésének, a tehermentesítésnek egyik formája a szolgáltatások privatizálása, a másik pedig a decentralizáció avagy találóan megfogalmazva a „konfliktus-diverzifikálási" stratégia. Ez utóbbi előnye, hogy a helyi önkormányzatok már nem egyszerűen a költségvetési megvonások passzív áldozatai, hanem a reformok aktív résztvevői. Ráadásul a reformok gyakran valóban sikeresek a helyi ellátási rendszerek racionalizálásában. Ezt a fajta decentralizációt nevezik felülről kezdeményezett (*top-down*) avagy modernizációs regionalizmusnak.

…globalizációs igények

Nyilvánvalóan szoros összefüggés van a globalizáció és regionalizmus között, s ez utóbbi nem kevés érvet, impulzust kap a globalizálódó gazdaság, és információs társadalom diktálta méretgazdaságossági és tevékenységi szükségletektől. A regionális integrációs folyamatokat szokás a globalizáció, vagy éppen az európai integráció sajátos ellensúlyozásaként is értékelni. Míg azonban a globalizációs jelenségekre adott regionális válaszok elsősorban helyi kezdeményezésűek, ha úgy tetszik szabályozatlanok és ezért változatosak, addig az Európai Unió „felülről" motiválja a régiókat a nemzeti kormányokkal szembeni fellépésre. Vannak viszont olyan szakmai vélemények is, amelyek ezt a direkt összefüggést, különösen az Unió befolyását a regionalizmusra, túlzott egyszerűsítésnek tartják.

A területi irányítás szintjei és modelljei Európában

Települési szint

A strukturális reformok modelljei…

A területi igazgatás az esetek túlnyomó többségében két- vagy háromszintű. A legalsó szintet ma már többnyire nem az elemi települések jelentik, mivel a második világháború után felgyorsult társadalmi, gazdasági változások és területi folyamatok nyomán a helyi szolgáltatások szervezésével szembeni megváltozott igényeknek csak strukturális reformokkal lehetett megfelelni. Az alapszintek méretének kialakításában, illetve az önkormányzati szektor hatékonyságának növelésében eltérő modellek alakultak ki.

…az integrált önkormányzati rendszerek…

Az egyik modellt az integrált települési önkormányzati rendszerek alkotják. Európa legtöbb országában – különösen az 1970-es években végrehajtott területszervezési reformok, összevonások révén – a legalsó szint közigazgatási egységeinek számát jelentősen csökkentették, miközben hasonló reformok zajlottak le a világ más polgári demokráciáiban is. A cél az volt, hogy az urbanizáció, a szolgáltatások színvonalának növekedése, specializálódása, technikai és szakismereti igényessége nyomán fellépő magasabb elvárásoknak képes legyen megfelelni az anakronisztikussá vált önkormányzati rendszer. A reformok rendeltetése alapvetően az volt, hogy alkalmassá váljon a helyi önkormányzati rendszer a további decentralizációra. A reformokat a skandináv államokban és az NSZK-ban vezették be először, mindazonáltal Nagy-Britanniának van a legintegráltabb municipális rendszere.

…és a fragmentált rendszerek

A másik modellbe a fragmentált települési önkormányzati rendszerek tartoznak. Az önkormányzati hagyományokra tekintettel a latin államokban nem a települési önkormányzati egységek felszámolása, illetve egyesítése volt az alapvető módszere a közigazgatási modernizációnak, hanem a kis önkormányzati egységek közötti társulások szorgalmazása, illetve az önkormányzati feladatok szintenkénti differenciáltabb elosztása.

Az alapegységek száma, nagyságrendje végül is történeti tradíciók, sajátos földrajzi viszonyok, de főleg politikai értékválasztás függvénye. Mindez azonban alapvetően meghatározza az egyes területi szintek közötti munkamegosztást, az alapegységek által ellátott feladatokat. Az egyes országok gyakorlatát összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az alapegységek számát és méretét tekintve a helyi önkormányzati rendszerek rendkívül differenciáltak (1. táblázat).

1. táblázat
A helyi hatóságok nagysága és száma nemzetközi összehasonlításban

Ország	A helyi hatóságokhoz tartozó átlagos népesség	A helyi hatóságok száma
Franciaország	1 560	36 757
Görögország	1 827	6 022
Svájc	2 122	3 000

Luxemburg	2 905	126
Ausztria	3 000	2 304
Spanyolország	4 700	8 027
Olaszország	7 019	8 074
Németország	8 845	8 846
Portugália	34 180	275
Norvégia	9 421	448
Finnország	10 770	460
Belgium	16 740	589
Hollandia	17 860	800
Dánia	18 811	273
Svédország	30 249	284
Izland	1 100	222
Írország	41 190	92
Észak-Írország	60 480	26
Wales	75 870	37
Skócia	91 620	56
Anglia	127 000	365
Kanada	5 594	4 238
USA	6 600	35 800
Ausztrália	19 114	836
Japán	37 200	3 245
Új-Zéland	46 729	70

Forrás: Norton 1994

A területi közigazgatási egységek struktúrája

Területi igazgatási struktúrák

A település határaitól eltávolodva a területi döntéshozás egységeinek kialakítása számtalan tényező függvénye, a történeti tradícióktól, a táji- településföldrajzi adottságokon át, a legnyersebb politikai érdekekig. Az államokat területi igazgatási struktúrájuk alapján árnyaltabban osztályozzák, annak megfelelően, hogy az egyes területi szintek milyen mértékű önállóságot birtokolnak, illetve milyen funkciókkal rendelkeznek. Az egyik csoportosítás (2. táblázat) – a korábban említettekkel összhangban – megkülönböztet klasszikusan unitárius, decentralizálódó unitárius,

regionalizált unitárius és föderális struktúrát.

2. táblázat
EU tagállamok regionális kormányzati típusai

Klasszikus unitárius	Decentralizált unitárius	Regionalizált	Föderalizált
Dánia	Franciaország	(Belgium)	Ausztria
Finnország	Hollandia	Olaszország	Belgium
Görögország	Portugália	Spanyolország	Németország
Írország	(Finnország)		
Luxemburg			
Svédország			
Anglia			

Forrás: Stoker, Hogwood and Bullmann 1996.

Regionalizáltság és speciális státusú régiók

A felosztások némileg szubjektív természetét mutatja az a tény, hogy a regionalizáltság mértékében is különböző osztályozások fordulnak elő, s vannak, akik megkülönböztetnek erősen regionalizált és gyengén regionalizált államokat. E szerint Spanyolország erősen regionalizált állam, amelyik meg is indult a föderalizálódás irányába, míg Franciaország és Olaszország pedig gyengén regionalizáltnak tekinthető. Az általános rendszereken belül is kiemelhetőek a speciális státusú régiók (pl. Szicília, Szardínia, Korzika, Skócia), amelyek önállósága jelentősen eltérhet az országon belüli egyéb területekétől.

Az alsóközépszintek

A területi önkormányzatok feladatai

A területi közigazgatási egységek alsó szintje tekinthető a leginkább állandónak. Az angol *county*, a francia *departement*, a német *Kreis*, az olasz *provincia*, magyar megye stb. a polgári állam kialakulásával egy időben tagolódott az egységes közigazgatásba, s eleinte elsősorban állami feladatokat hajtott végre. Ezek a területi egységek többnyire nem csak a területi államigazgatási, hanem az önkormányzati feladatok és szervezetek számára is kereteket nyújtanak, ám– az is előfordul (egyre kevesebb államban), hogy területi szinten nem működik választott önkormányzat, csak állami hivatal. A területi önkormányzatok alsóbb, településhez közeli szintje körzeti szolgáltatási feladatokat lát el, intézményeket működtet és

infrastrukturális fejlesztéseket végez. Emellett ez a szint részese az állami közigazgatási feladatok végrehajtásának is.

A területi önkormányzatok nem alkotnak hierarchiát a helyi önkormányzatokkal, municipiumokkal, nem rendelkeznek irányítási és legtöbbször ellenőrzési, felügyeleti jogosítványokkal sem. Az önkormányzatok jogegyenlőségének elve alapján egyik önkormányzat sem ellenőrizheti a másikat, bár ez alól is vannak kivételek. A törvényességi felügyeletet az állam dekoncentrált szervei gyakorolják, amelyek vagy követik az önkormányzatok területi beosztását (ld. a francia prefektusok, a belga kormányzók), vagy több önkormányzati egységet magába foglaló, önálló állami közigazgatási „szintet" alkotnak, mint a német Regierungsbezirkek, az osztrák járások, vagy a finn provinciák. Sajátos vegyes megoldás a német járási szervezet, amelyet egyszerre tekintenek önkormányzati és adminisztratív állami egységnek.

A törvényességi felügyelet szervei

Területi önkormányzatok nélküli országok

Ez a csoport eltérő berendezkedésű megoldásokat foglal magában. Ide tartoznak a föderatív országok, melyekben a föderatív szerkezet miatt a községek feletti szint már tagállami és nem önkormányzati minőséget hordoz (Ausztria, Svájc, Ausztrália). Ezekkel az országokkal a következő fejezetben foglalkozunk. Vannak azonban olyan unitárius országok is, ahol területi szinten csak igazgatási-állami szervek működnek. Ennek oka és igazgatási környezete természetesen gyakran eltérő. Ilyen ország például Finnország, Görögország, Luxemburg vagy Japán.

Önkormányzatok nélküli föderatív vagy unitárius államok

A kormányzat alatti (szubnacionális) vagy „felső" középszintek

Regionalizált államok

Igazán erősen regionalizált államnak, sőt jogi-technikai értelemben félföderális államnak a nemzetközi összehasonlító munkák Spanyolországot tekintik. Az 1978-as alkotmány alapján a hatalom fokozatos átadásával jött létre az összesen tizenhét autonóm közösség. A spanyol régiók egy része történelmi tradíciókon alapul, míg a többi

Spanyolország régiói…

mesterséges kreáció. Miközben a történelmi gyökerek a nyolcszáz éves arab megszállásig vezethetők vissza, a közvetlen előzményt a második köztársaság alkotmánya (1931) jelentette, amelyik tizenhárom régióra osztotta az országot. A régiók közötti jelentős különbségeket differenciált szabályozással törekedett feloldani a spanyol alkotmányozás. Az egyes régiók kormánnyal szemben kialkudott kompetenciája, autonómiájának mértéke eltérő.

A régióknak saját parlamentjük és bíróságaik vannak. Hatáskörük a várostervezésre, közmunkákra, környezetvédelemre, szociális és kulturális szolgáltatásokra, mezőgazdaságra, kommunikációra, területfejlesztésre, és igazgatási feladatokra terjed ki. A központi szintnek azonban szinte minden területen lehetősége van beavatkozni a regionális ügyekbe. Mindezt nem csak törvényhozással teheti, hanem konkrét szervező és igazgatási kompetenciákkal is, ami sok vitát eredményez. Teljes autonómiát élveznek az ún. történelmi régiók, illetve a kis nemzetek (Katalónia, Galícia, Baszkföld, Andalúzia, Valenciai Közösség, Kanári-szigetek, Baleárok), míg az ún. lassú régióknak jogukban áll az autonómia fokozatos kiterjesztését kérni.

…és kompetenciájuk

Az olasz alkotmány 1948-ban biztosított a régióknak képviseleti demokráciát, törvényhozó és igazgatási hatáskörrel, valamint pénzügyi autonómiával. A fasiszta rezsim bukása után az ellenállási mozgalom különböző társadalmi szereplői egyetértettek a túlcentralizált igazgatás gyökeres átszervezésének szükségességében. Hamar kiderült azonban, hogy az egyes pártok rendkívül eltérő álláspontot képviseltek a decentralizáció módozatait illetően. Az alkotmányos deklaráció után húsz év telt el a tizenöt „rendes" regionális kormányzat tényleges létrehozásáig, addig pedig csak öt régió élvezett speciális státuszt. Az olasz állam döntésképtelen, korrupt működése, illetve az olasz regionális fejlesztési politika kudarca együttesen vezetett a helyi kezdeményezésű („*bottom-up*"), regionális pártokkal is színezett regionalizmus megerősödéséhez.

Az olasz regionalizmus kialakulása…

Mindazonáltal a megválasztott régiók is csak nehezen jutottak jogosítványaikhoz és az olasz régiók pénzügyi függése rendkívül erős a központi államtól. A különhatóságok és közös, illetve összekapcsoló döntéshozási mechanizmusok révén az állami hatóságoknak sikerült megőrizniük pozícióikat a regionális ügyek

…és gyengeségei

intézésében is. A régiók ugyanakkor nem tudtak domináns pozíciót szerezni az önkormányzatok viszonylatában sem. Az önkormányzatok ragaszkodtak saját központi kapcsolataikhoz és sikerrel akadályozták a régiók hatalmának terjedését. Az olasz regionalizmus fejlődési iránya javarészt a déli régiók hozzáállásán múlik. A döntést nehézzé teszi ambivalens viszonyuk a decentralizációhoz és a sikertelen regionális fejlesztési politikához. A régiók közötti szolidaritás, valamint a területi önkormányzatok megerősítése nélkül a felülről kezdeményezett regionalizmus esélyei csekélyek, míg a régiók megerősítése nélkül az uniós források megszerzésének sikeressége kérdéses.

A francia régiók szerepe…

A huszonkét francia régiót az 1950-es években tervezési szükségletekre hozták létre. A régiók 1964-ben a szuperprefektussal az élen kaptak megyéket koordináló funkciót. Gazdaságfejlesztési szerepük 1972-ben jelent meg, s csak az 1982-es decentralizációs törvényhozás során váltak választott képviseleti egységekké, bár alkotmányos státusuk ma sincs. A régiók feladatai pontosan illeszkednek a többszintű, horizontális és funkcionális feladatellátás rendszerébe. Ez elsősorban a regionális fejlesztés, oktatás, kultúra, közlekedés és környezetvédelem terén jelent feladatokat. A duális szerkezetnek megfelelően a régiók nem gyakorolnak felügyeletet a területi önkormányzatok felett.

…és tervezett reformja

A francia régiók ugyan rendelkeznek terület- és gazdaságfejlesztési hatáskörrel, befolyásuk azonban az uniós regionális politikában kevésbé érvényesül, mint a gyámkodó és erős tervező-koordinációs felhatalmazással rendelkező központi szerveké (különösen a DATAR-é), valamint a mandátumokat halmozó helyi-központi politikusoké, az erős kijáró és alkupozíciójú regionális prefektusoké. Az uniós szintű regionális politika kevésbé tudott érdemben hozzájárulni a régiók megerősödéséhez. Jelenlegéppen arról folyik a vita, hogy a francia régiók túl kicsik a fejlesztési programok végrehajtásához. 1995-ben a Nemzetgyűlés döntött hét ún. nagyrégió 2015 előtti létrehozásáról. A nagyrégióknem új szintet alkotó képviseleti egységek lesznek, hanem a régiók együttműködésének, a pénzügyi támogatások és bizonyos adminisztratív funkciók decentralizálásának keretei. Ugyanakkor a jelenlegi NUTS beosztás szerint Franciaországnak nyolc NUTS1 régiója van.

Föderalizált államok

A föderatív szerkezetű országokban a tagállamok jelentik a szubnacionális szintet, a „régiót". Ezek önállósága azonban jelentős mértékben különbözhet az alkotmányos szabályozás alapján.

A tagállamok mint „régiók"

A német föderalizmus mint évszázadokon keresztül önálló hercegségek laza szövetsége hosszú történeti tradícióra tekinthet vissza. Németországot csak 1871-ben sikerült egyesíteni. Ennek ellenére a német tartományok a második világháború befejeztével a megszálló hatalmak akaratának megfelelően jöttek létre, elsősorban azt a célt szolgálva, hogy Németországban egy erősen decentralizált, ha úgy tetszik megosztott hatalmi szerkezet alakuljon ki. Ennek az akaratnak megfelelően a *Bund* és a *Land*ok között szigorú szabályok és mechanizmusok szerint oszlik meg az állami szuverenitás.

A német föderalizmus eredete

A *Land*ok a kétkamarás parlamentben részesei a szövetségi törvényhozó hatalomnak, saját alkotmányozó hatalommal és több területen elsődleges törvényhozási hatáskörrel rendelkeznek. A tartományok és a szövetség közötti kapcsolatokat – a számtalan informális csatorna mellett – egyrészt a második kamara (*Bundesrat*), másrészt a tartományi kormányfők konferenciája formalizálja. A szövetség hatáskörébe tartozik a külügy, a honvédelem, a posta és telekommunikációs szolgáltatások, a vasúti és légi közlekedés, illetve az általános közpolitikák keretjellegű szabályozása és természetesen a szövetségi pénzügyek. A szövetségi és a tartományi hatáskörök megosztása a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlása tekintetében egyaránt megtörtént, ennek ellenére a gyakorlatban a szövetségi és a tartományi feladatok meglehetősen szorosan összekapcsolódnak. A német föderalizmus megkülönböztető sajátosságának tartják az ún. *Politikverflechtung*ot, azaz a szintek közötti erős összefonódást, amelynek következtében átláthatatlan a feladatellátás és – finanszírozás rendje, s elmosódik a felelősség is.

Szövetségi és tartományi hatáskörök

A szövetségi „decentralizáció" (pl. a vasutak regionalizálása, a menekültügy, munkaerő-politika tartományi hatáskörbe helyezése) a mindennapi politikai gyakorlatban a felelősség áthárításának is eszköze. 1990 óta tizenhat tartomány van (tizenegy nyugati és öt kelet-német). Az európai integrációs folyamatban a német tartományok jelentősen

„Decentralizáció" és uniós hatások

megerősödtek. A német tartományok nem csak azt érték el az alaptörvény ún. "európai módosításával", hogy a szövetségi szint csak a tartományokkal egyeztetve léphet fel az európai porondon, hanem abban is kitüntetett szerepük volt, hogy az unióban a régiók képezik az ún. harmadik szintet.

A belga föderáció elemei

Belgium az utóbbi évtizedekben végrehajtott négy alkotmányreform (1970, 1980, 1988, 1993) során vált centralizált országból föderális állammá. A belga föderatív rendszer alapvető jellemzője, hogy nincs hierarchikus viszony a föderatív és szubnacionális szintek között. A belga állam hat szubnacionális egységre tagolódik: a flamand, frankofon és német nyelvi közösségre, a vallon és flamand régióra, valamint Brüsszel fővárosi régiójára. Mindegyik egység saját parlamenttel és kormányzattal rendelkezik. A területi és nyelvi egységek egymást fedik; az előző a terület, az utóbbi pedig a népesség feletti kompetenciával rendelkezik.

A régiók, a közösségek és a szövetség viszonya

A régiók hatáskörei (gazdaságfejlesztés, foglalkoztatás, környezetvédelem, területi tervezés, infrastruktúra, export-támogatás stb.) a területhez kötődnek. A közösségek viszont a személyekhez kötődő hatásköröket (kultúra, nyelvápolás, egészségügy, szociálpolitika, oktatás, családpolitika) gyakorolják. Flandriában a régió és a közösség intézményei a flamand kormányban egyesülnek, míg a többi nyelvi és területi egység önálló szervezetekkel működik. A belga föderatív rendszer meglehetősen bonyolult munkamegosztást és játékszabályokat alakított ki az EU-val fennálló kapcsolatrendszerben is, ami demonstrálja, hogy valóban megoszlik a hatalom a föderatív és regionális szintek között, még a külpolitikai porondon is. A meglehetősen bonyolult aszimmetrikus rendszert azonban összetartja a nemzeti konszenzus, a kompromisszumok kötésének képessége és a mindennapi politikai élet pragmatizmusa, amit mintául állítanak az európai államépítés számára.

Az osztrák föderalizmus…

Ausztriában a föderalizmusnak viszonylag erős regionális identitásra alapozott, hosszú történelmi hagyományai vannak. A kilenc tartomány alkotmányos helyzete alapján az osztrák modell a funkcionális föderalizmus relatíve centralizált típusa, ugyanis Az osztrák hatalmi szerkezetre jellemző szociális partnerség elsősorban nem területi alapú.

…és a tartományok szerepe

Az osztrák föderális hatalommegosztás rendjében a tartományok viszonylag kevés kompetenciával

rendelkeznek, ugyanakkor a tartományi kormányzat feladata a szövetségi törvények végrehajtása. A tartományok nem rendelkeznek a szövetségi törvényhozást befolyásoló olyan eszközökkel, mint a német *Land*ok a Szövetségi Tanácsban. Az uniós csatlakozási vita Ausztriában egyértelműen felerősítette a régiók decentralizációs törekvéseit. Az osztrák tartományok közös képviselővel rendelkeznek az osztrák uniós képviseletben, miközben egy közös brüsszeli irodát is fenntartanak informális érdekképviselet céljából.

A svájci kantonok önállósága…

A huszonhat svájci kanton (köztük három ún. félkanton) rendkívül nagy önállóságot élvez, annak ellenére, hogy a szövetséggel való munkamegosztás folyamatos politikai vita témája. Az alulról építkező svájci szövetségi állam döntéshozása bonyolult, s nem integrálják egyszemélyi felelősségek, vezető személyiségek. Svájcban a területi és korporatív, valamint a kulturális-vallási-nyelvi elemek összefonódnak, rontva ezzel a hatékonyságot és az áttekinthetőséget. A kantonok erős hatalmi szerepét jelzi az, hogy Svájcot konföderációnak nevezik, a területi reform tabunak számít, s a kantonális identitás rendkívül erőteljes annak ellenére, hogy a kantonok határai nem jelentenek nyelvi-kulturális határokat. A svájci területi egységek nyelvileg, méretükben és sok más szempontból rendkívül heterogének, ezzel is azt bizonyítva, hogy létrejöttük és fennmaradásuk történelmi okokra vezethető vissza.

...és hatásköre

A kantonok és a szövetség közötti hatásköri határok – a korábbi szigorú szétválasztottsággal szakítva – egyre erőteljesebben összemosódnak az ún. konkordancia modellben. Újabban határozott trend a szövetségi szint hatásköreinek bővülése. Kizárólagos szövetségi kompetencia a külügy, a honvédelem, a pénzügy, a kommunikáció, a média, a vasút, és az atomenergia hasznosítása. A szövetségnek csak törvényhozási felhatalmazása van a mezőgazdaságban, a környezetvédelemben és a szociálpolitikában; ezeken a területeken a végrehajtó hatalmat a kantonok gyakorolják. A többi ügyben a kantonok és a szövetség megosztott hatáskörökkel rendelkeznek, kivéve a vallásügyet és a rendőrséget, melyben a kantonok kizárólagos szabályozási hatáskörrel rendelkeznek.

EU: eltérő rendszerek, hasonló

Összefoglalásul kijelenthető, hogy a „Régiók Európája” eszme és mozgalom nem vezetett területileg és szerkezetében egységes igazgatási rendszer kialakulásához.

tendenciák

Az európai területi igazgatási rendszerek valóban rendkívül differenciáltak, ám az elmúlt évtizedek és különösen a legutóbbi évek tendenciái valóban egy irányba mutatnak. Ennek megfelelően a közigazgatás szervezésben fontossá vált a hatékonyság, a területi problémák kezelésében a megfelelő térbeli keretek kialakítása, a méretgazdaságosság elvének érvényesítése. A korábbi, gyakran államosító tendenciákkal szembefordulva, a képviseleti elven nyugvó, elsősorban területi szintű önkormányzatok (régiók, megyék) szerepe erősödik. Ezek az állami és egyéb szereplőkkel a partnerség, nem pedig az alávetettség elve alapján működnek egyre szorosabban együtt. Ily módon a központi és helyi relációk tradicionális versenymodellje kooperációvá szelídül (*3. táblázat*).

3. táblázat
Alkotmányos különbségek a szubnacionális kormányzati szinteken az EU tagállamokban

Állam típusa	Ország	Politikai régió	Közigazgatási/ tervezési régió	A régió részvételi joga a nemzeti szintű politikában	Régió joga nemzetközi egyezmények kötésére	Szubregionális szervek feletti törvényhozási felügyelet
Föderális	Ausztria	Land (10)		Igen	Igen (korlátozottan)	Igen (nem teljes mértékű)
	Belgium	Közösség (3) Régió (3)		Igen	Igen (korlátozottan)	Nem
	Németország	Land (16)		Igen	Igen (korlátozottan)	Igen (nem teljes mértékű)
Regionalizált	Olaszország	Régió (20)		Nem	Nem	Igen
Unitárius	Franciaország	Régiók (22+4)		Konzultatív jelleggel	Nem	Nem
	Spanyolország	Autonóm közösség (17)		Igen	Nem	Igen
	Portugália	Sziget régiók (2)	7 fejlesztési tanács	Nem	Nem	Nem
	Hollandia	Rijmond régió	Landsdelen	Nem	Nem	Igen (Rijmond esetében)
	Svédország					
Központosított unitárius	Görögország	Régiók (13)		Nem	Nem	Nem
	Írország		Regionális fejlesztési szervezetek (9)	Nem	Nem	Nem
	Luxemburg	–	–	–	–	–

	Egyesült Királyság	2 regionális parlament	Standard régiók (11)	Nem	Nem	Nem
	Finnország	1 autonóm régió	19 regionális tanács	Nem	Nem	Nem
Decentralizált	Dánia		hivatalok csoportja	Nem	Nem	Nem

Forrás: Jeffery 1997, CoR, 2001

A rendszerváltó országok területi közigazgatása

A területi hatalomgyakorlás átszervezése

A rendszerváltás során a szomszédos országok mindegyikében jelentősen átszerveződött a területi hatalomgyakorlás rendje. Az 1990-es évek elején új alkotmányok, helyi önkormányzati és közigazgatási törvények születtek. Közös trend, hogy a korábbi középszinteken felszámolták az önkormányzatokat, s helyükön államigazgatási ágazati és általános hatáskörű hivatalokat rendeztek be. Az évtized első felében láthatóvá váltak az elaprózott helyi önkormányzati rendszer diszfunkciói. Különösen jól kimutathatóvá volt a túl kicsiny egységek alacsony fejlesztési kapacitása, miközben a társulásra ösztönzés sem bizonyult sikeresnek. Az alsó középszintek önkormányzati megerősítésére tett kísérletek ugyancsak kudarcot vallottak.

A posztkommunista regionalizálódás sajátosságai

A regionalizálás gondolata Közép-Európában mindenütt vita tárgya. Lehetséges alternatívaként vagy a régi régiókhoz való visszatérés, vagy új regionális beosztás kialakítása jelent meg. A viták mindig erős politikai dimenziót kaptak, különösen ott, ahol a regionalizálásnak etnikai sajátosságai is voltak (pl. Szlovákia, Lengyelország). A regionalizálási kísérletek illetve tervezetek egyike sem támaszkodik jelentősebb társadalmi támogatottságra, sokkal inkább az állam mondernizációs, vagy centralizációs törekvéseire épülnek. Ennyiben a nyugat-európai és kelet-közép-európai regionalizmus között alapvető különbség van. Míg nyugaton a régiók megerősödése kulturálisan vegyes államok képviseleti demokráciájának fejlődésében egy természetes folyamat volt, addig a posztkommunista államokban mindez inkább felülről vezérelt, s indokai inkább centralizálóak.

Az átalakulás jellege

Csehországban a régiókat létrehozó törvény területfejlesztési és igazgatási feladatok ellátásra szolgáló egységként szabályozza a kilenc régiót, de mind a határuk, mind a szerepük erősen vitatott. Lengyelországban 1999-től életbe lépett a területi reform. A 16 új vajdaság élén választott képviselőtestületek állnak önkormányzati-regionális politikai felhatalmazással, ám működésükben még számtalan bizonytalan elem van. A régiók mellett megszerveződtek a *poviat*ok, a kb. háromszáz megye, s így Lengyelországban kétszintű területi önkormányzati rendszer jött létre. Romániában 1996 óta működik a nyolc területfejlesztési régió, melyek élén a területfejlesztésről szóló törvény alapján területfejlesztési tanácsok és ügynökségek jöttek létre. Szlovákiában az 1996-ban létrehozott nyolc régió (*kraje*) kizárólag adminisztratív és regionális politikai célokat

szolgál. A szomszédos országok szinte mindegyike tehát elsősorban a középszint szabályozásában kell, hogy szembenézzen a korrekció szükségességével, valamint a középszintű irányítás demokratikus tartalma és regionális keretei tisztázásának feladatával.

Magyar területi hatalmi szerkezet

Az önkormányzati és államigazgatási szektor sajátosságai

Fragmentált struktúra

A rendszerváltás a területi hatalmi szerkezetet Magyarországon is átszabta. A települések kerültek az önkormányzati szférán belül kulcspozícióba, mivel a megyék elveszítették területi integráló szerepkörüket és politikai befolyásukat. A megyei és a területi szint az ágazatok által irányított, szétszabdalt struktúrában került államigazgatási ellenőrzés alá. Ez a fragmentált igazgatási, politikai, és érdekképviseleti struktúra természetesen egyaránt rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, attól függően, hogy melyik szereplő érdekeinek az oldaláról elemezzük.

Fejlődő kisfalvak…

A települések, különösen a kisebbek, a rendszerváltás, illetve az önkormányzati modellváltás nyomán jutottak igazi érdekérvényesítési lehetőséghez. A kisfalvakban a helyi társadalom, helyi politika önállósulásával megjelent energiák, kezdeményezések nyomán – főként az alapellátás terén – látványos fejlődés indult, ami növelte az állampolgárok elégedettségét, s ezzel a rendszer stabilitását.

…gyenge megyék…

A megyei önkormányzatok korábbi politikai szerepüket nem tudták felhasználni érdekérvényesítő és koordináló szerep kiépítésére. Intézmény-működtető feladataik csak rásegítő jellegűek. A megyei önkormányzatok egyetlen ágazatban sem tudnak önálló szakpolitikát megvalósítani, ily módon sokkal inkább hasonlítanak gondnoksághoz, mint autonóm területi önkormányzatokhoz.

…területi integráció hiánya

A középszinten jelentkezett vákuumban a központi kormányzat saját hatalmi bázisának kiépítése, a dekoncentráció során nem ütközött különösebb helyi ellenállásba. A minisztériumoknak alárendelt államigazgatási szervek elfoglalták a korábban erős megyei tanácsi pozíciókat. Úgy tűnt, hogy a területi integráció hiánya megoldható egy államigazgatáson belüli reformmal. Az 1994-1998 között zajló „közigazgatási reform” azonban csak kis elmozdulást eredményezett. A továbbra is fragmentált és állami dominanciájú megyei szint így nem tudta betölteni a helyi és

központi szintek közötti közvetítő szerepet az igazgatásban.

A területfejlesztési politika térbeli keretei

A változtatás szükségességének felismerése

A területi integráció, a középszint jövője – a többi kelet-közép-európai országhoz hasonlóan – elsősorban nem az igazgatásszervezés, hanem a területfejlesztés oldaláról vált az 1990-es évtized közepén megválaszolandó kérdéssé. A regionális politikával foglalkozó politikusok belátták, hogy az akut területi válságok kezelése mellett tudatosan kell foglalkozni valamennyi térség versenyképességének elősegítésével, valamint az életkörülmények területi egyenlőtlenségeinek megelőzésével, illetve mérséklésével. Azt is felismerték, hogy a helyi erőforrások feltárása csak a helyben érdekeltek bevonásával, a helyi-regionális identitás növelésével, azaz decentralizációval érhető el.

Önálló területfejlesztési törvény

Az önálló területfejlesztési törvény, a külön intézmény- és eszközrendszer kialakítása azt is valószínűsítette, hogy a regionális politika rangosabb helyet foglal majd el a közpolitikák sorában. Az európai normákkal és a hazai gyakorlati tapasztalatokkal egyaránt alátámasztott, modern területfejlesztési elvek (decentralizáció, partnerség, helyi erőforrások bevonása, programozás, addicionalitás stb.) megvalósítása előtt azonban éppen a területi irányítás struktúrája és politikai fékek miatt jelentős akadályok voltak.

A törvény sajátossága…

Nyilvánvaló volt, hogy a területfejlesztésről szóló törvény önmagában nem oldhatja meg az önkormányzati és a politikai rendszer egyik lényegi problémáját, a hatalmi szerkezet decentralizálását. A megye-kérdés tekintetében ugyanis a törvény megalkotásának idején sem szakmai, sem politikai kompromisszum nem volt. A megyék mint önkormányzatok megerősítését sem a kormányzat, sem a települések (különösen a városok) nem támogatták. Ez a patthelyzet vezetett a területfejlesztési intézményrendszer elkülönült létrehozásához, noha a modell bizonyos hátrányai kezdettől fogva nyilvánvalóak voltak. A területfejlesztési tanácsok modelljének favorizálása nyomán sajátos ellentmondás keletkezett: a kormányzat demokratikusabbnak tartotta a korporatív szervezeti formációt, mint a közvetlenül választott megyei önkormányzatokat.

…adóssága és sikere

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény végül is három területi szinten (kistérségben, megyében és régióban) hozott létre speciális, területfejlesztési intézményeket. Miközben már akkor a regionalizmus jelszavával kapcsolták össze a

területfejlesztési politikát, a hatásköröket és a forrásokat kizárólag megyei szintre telepítették. Ennek oka nem a megyék, mint önkormányzatok rehabilitálási szándéka volt, hanem a régiókkal, különösen azok számával és határaival kapcsolatos bizonytalanság. Kétségtelen sikere volt azonban a rendszernek, hogy forrásszerzés reményében a kistérségi társulásokban sikerült összeterelnie a kistelepüléseket és városokat. Ugyanakkor a gazdaság szereplői, különösen a kamarák, is nagyot léptek előre a partnerségi kapcsolatrendszerek kiépítésében.

Az 1996-1999 közötti időszak működési gyakorlata bebizonyította, hogy a területfejlesztési régiók alulról induló kiépülése nem kecsegtet átütő sikerrel. 1998-ban az Országgyűlés az Országos Területfejlesztési Koncepció elfogadásával rögzítette az európai statisztikai adatszolgáltatáshoz szükséges NUTS2 régiók határait, ennek ellenére a koncepció még nem tükrözte a regionális szint dominanciájának megteremtésére irányuló szándékot. Az önként létrehozható régiók tanácsai ugyan megalakultak, de a tanácsok illetékességi területe több esetben is eltért a NUTS2 beosztásban rögzítettektől. Az is bebizonyosodott, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok saját feladataik és forrásaik rovására nem fogják önként helyzetbe hozni a regionális szintet.

A regionalizálódás nehézségei

Az 1998-ban hivatalba lépett kormány az előzőnél határozottabb regionalizálási programot hirdetett a területfejlesztésben és az államigazgatásban. A kormányprogram célul tűzte ki a regionális beosztásra való áttérés lehetőségének vizsgálatát. 1999-ben sor került a területfejlesztési törvény módosítására. A kormányzat lényegében levonta a konzekvenciát, miszerint az uniós struktúrapolitikai elvárásoknak csak erősebb területfejlesztési régiókkal tudunk megfelelni. A régióvita eldőlt, a törvény szerint a NUTS2 régiókban kell létrehozni a területfejlesztési tanácsokat.

A módosított törvény…

A regionalizálás indítékai tekintetében azonban elbizonytalanodásra adnak okot a törvény egyéb módosító rendelkezései. A területfejlesztési tanácsok összetételében bekövetkezett változások mind a partnerség, mind a decentralizáció elvének ellentmondanak. A tanácsokból kiszorultak a gazdaság képviselői és kevesebb hellyel rendelkeznek a kistérségi társulások, míg a kormányzati képviseleti arány viszont annyit erősödött, hogy a regionális fejlesztési tanácsokban a kormányzatot képviselő tagok kerültek fölénybe. A területfejlesztési tanácsok összetételének

…sérti a partnerség és a decentralizáció elvét

megváltozása egyébként összefügg az érdekegyeztetési mechanizmusok átformálásával is. A kötelező kamarai tagság megszűntetését követően a gazdaság szereplőivel való párbeszéd bizonytalan bázisra épül, s hasonló logikát tükröz a megyei munkaügyi tanácsok tervezett feloszlatása is.

A területfejlesztési rendszer veszélye

Az új regionális tanácsok egyelőre nem jutottak normatív módon garantált fejlesztési forrásokhoz. Feladatrendszerük törvényi megfogalmazása nem jelöli ki világosan sem a szintek közötti munka- és feladatmegosztást, sem pedig a speciális regionális eszközrendszert. Így nehéz a régiók jövőbeni szerepét megjósolni. A normatív szabályozás és a kezdeti működési tapasztalatok alapján mindenesetre fennáll a veszély, hogy a területfejlesztési régiók könnyen a kormányzat meghosszabbított kezévé válhatnak.

Regionalizáció az államigazgatásban

Az államigazgatási szervek bővülése

A területfejlesztésben megfigyelhettük a centralizáció/dekoncentráció és a regionalizáció egymást támogató mechanizmusát, de hasonló jelenségnek lehetünk tanúi az államigazgatásban is. A központi kormányzat a politikai konszenzus kényszere nélküli alkotmányos felhatalmazással rendelkezik az államigazgatás tetszés szerinti formálására. Az utóbbi időben újabb és újabb államigazgatási, vagy „para-állami" szervezetek jönnek létre regionális illetékességgel (idegenforgalmi bizottság, közmunka fórum, ifjúsági és sporttanács, társadalombiztosítási szervezet). A dekoncentrált szervezeti szférában hagyományosan több szervezet rendelkezik regionális illetékességgel, ám ezek földrajzi konfigurációja nem mindig esik egybe.

A területi zavarok forrásai

Az állami régiók formálása tehát abba az „objektív" akadályba ütközik, hogy az egyes állami szervek illetékességi területe eltér egymástól. A területi zavarok újabb forrása lett, hogy az egyes regionális szervezetek székhelyének kijelölése, mintegy versenyeztetve történik. A jobb elhelyezést kínáló, vagy egyéb okok miatt kedvezményezett városok regionális székhely funkciókat zsákmányolhatnak, így az állami régióknak sem a határa, sem a székhelye nem stabil, nem egységesen elfogadott. A jelenség egyébként nem új, s nem is kizárólagosan magyar. A brit kormány a nyolcvanas években hasonló módon „regionalizált". A létrejött „regionális dzsungel" nem szolgált mást, mint az önkormányzatok megkerülését, anélkül, hogy a hatalomgyakorlás új térbeli rendje kikristályosodott volna.

Politikai régiók

A választásokhoz illetve az uniós csatlakozáshoz közeledve egyre gyakrabban hangzik el, hogy a regionalizáció, mármint a politikai régiók létrehozása elodázhatatlan modernizációs kihívás. A szakmailag végiggondolatlan, politikailag türelmetlen, elkapkodott regionalizálás azonban nagyobb hátrányt okozhat, mint amennyi potenciális előnye lehet.

Ajánlott kérdések

Melyek voltak a modern államok kialakulása előtti főbb közigazgatás-szervezési modellek és mik voltak az elsődleges ismérveik?
A közigazgatást tekintetve miben hozott újat a polgári fejlődés?
Melyek az unitárius és a föderatív államok főbb típusai és mik a legfőbb jellemzői?
Mit jelent az általános és a korlátozott hatásköri felhatalmazás?
Magyarázza meg az alábbi fogalmakat: decentralizáció, dekoncentráció szubszidiaritás, quagok, quangok, hálózatosodás, regionalizmus.
Milyen szinteket és modelleket ismer az európai területi irányításban?
Mi vált a rendszerváltó országok közigazgatási reformjának elsődleges kérdésévé, s miként jelentkezik ez Magyarországon?

Ajánlott irodalom

Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.) (1994): A rendszerváltás és a megyék. Veszprém, Comitatus

Batley, Richard – Gerry Stoker (eds.) (1991): Local Government in Europe. Trends and Developments. London, Macmillan

Committee of the Regions (CoR) (2001): Regional and Local Government in the European Union. Luxembourg, CoR- Studies.

Hesse, Joachim Jens (ed.) (1991): Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden, Nomos Verlag

Jeffery, Charlie (ed.) (1997): The Regional Dimension of the European Union. London, Frank Cass

Kieres, Leon (1997): Development of Regionalisation in Europe. Strasbourg, Council of Europe

Leach, Steve – John Stewart – Kieron Walsh (1994): The Changing Organisation and Management of Local Government. London, Macmillan

Nashold, Frieder (1996): New Frontiers in Public Sector Management. Berlin-New York, Walter de Gruyter

Norton, Alan (1994): International Handbook of Local and Regional Government. Aldershot, Edward Elgar

Schulz, Volker (Hrsg.) (1994): Region und Regionalismus. Cloppenburg, Runge

Sharpe, Laurence James (ed.) (1993): The Rise of meso government in Europe. London, Sage

Stoker, Gerry – Brian Hogwood – Udo Bullmann (1996): Regionalism. Glasgow, University of Strathclyde

Surazska, Wisla – Bucek, J. – Malikova, L. – Danek, P. (1997): Towards regional government in Central Europe: territorial restructuring of postcommunist regimes. Government and Policy No. 4. pp.437-463

17. Magyarország politikai intézményrendszere

Gallai Sándor[103]

A mai intézményrendszer gyökerei

Magyarország politikai intézményrendszerének alapvető vonásait az 1989-90-es alkotmánymódosítások rögzítették. Ezek eredményeként jött létre egy erős kisebbségi vétóval működő parlament, egy a miniszterek közül kiemelkedő kormányfő, egy nemzetközi összehasonlításban is erős jogosítványokkal rendelkező alkotmánybíróság, egy főként ellenőrzési jogkörökkel bíró ombudsmani és számvevőszéki intézmény, egy független, ám a kormánnyal együttműködni köteles jegybank, s egy erényeket és gyengeségeket egyaránt felvonultató települési önkormányzati rendszer. Jelen fejezet ezeket az intézményeket igyekszik áttekinteni a hatáskörök, a belső struktúrák és a főbb működési sajátosságok számbavétele révén.

Az Országgyűlés

Az Országgyűlés jogállása

A magyar politikai rendszerben a legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerv a parlament, hivatalos nevén az Országgyűlés. Az Országgyűlés jogállását és működését az alkotmány, valamint a házszabály szabályozza. A képviselők választását, jogállását, összeférhetetlenségét és mentelmi jogát külön törvények szabályozzák, de a parlamenti jognak fontos forrásai a szokásjogi normákat teremtő megállapodások és etikai szabályok is. A népszuverenitás letéteményesének számító Országgyűlés hatáskörét közjogilag a közvetlen demokrácia intézményei és az egyéb hatalmi ágak korlátozzák.

Hatásköri korlátjai: népszavazás és népi kezdeményezés

A közvetlen demokrácia két intézménye a népi kezdeményezés és a népszavazás. Ezek hazai jelentőségét erősen csökkentette az alkotmánybíróságnak egy 1993-as határozata, mely szerint a magyar alkotmányos rendben a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Ily módon a közvetlen demokrácia intézményei leginkább a parlamenti döntéshozatal befolyásolására és kiegészítésére szolgálnak. Országos népszavazás és népi kezdeményezés csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben rendelhető el. Nem lehet azonban népszavazást tartani a költségvetésről, annak végrehajtásáról, központi adónemekről, illetékekről és vámokról, a helyi adók központi feltételeiről, nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényekről, nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekről, az alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló részeiről, személyi és szervezetalakítási kérdésekről, az Országgyűlés feloszlatásáról, a kormányprogramról, a hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, fegyveres erők alkalmazásáról, helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlatásáról és közkegyelem gyakorlásáról.

[103] **Gallai Sándor** (sandor.gallai@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

Ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazások…

Országos népszavazást kötelezően vagy mérlegelés alapján (fakultatív módon) lehet elrendelni. Népszavazás célja lehet valamilyen döntés meghozatala, avagy egyszerű véleménynyilvánítás. Ha a kérdés(eke)t az Országos Választási Bizottság (OVB) hitelesíti, a kezdeményezést pedig legalább kétszázezer (1998 előtt százezer) választópolgár hiteles aláírásával támogatja, kötelező a népszavazás kiírása. Ilyen esetben, valamint ha a népszavazás egy már elfogadott, ám a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítését célozza, a népszavazás csakis ügydöntő jellegű lehet, azaz az eredményes szavazáson[104] született döntés a törvényhozásra nézve kötelező érvényű. Véleménynyilvánító népszavazást a köztársasági elnök, a kormány, a parlamenti képviselők egyharmada vagy százezer választópolgár kezdeményezhet az OVB-nél. Az OVB kérdést hitelesítő határozata után az Országgyűlés mérlegelés alapján dönt a népszavazás megtartásáról. Ezen döntések ellen az alkotmánybíróságnál lehet kifogással élni. A véleménynyilvánító népszavazás jogilag ugyan nem köti az Országgyűlést, ám politikailag kényes lehet a képviselőknek a szavazás eredményével ellentétes álláspontra helyezkedni.

…napirendet befolyásoló népi kezdeményezések

Országos népi kezdeményezés elindításához legalább ötvenezer választópolgár támogatása szükséges. A népi kezdeményezés célja valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés napirendre vetetése. Sikeres kezdeményezés esetén a törvényhozó köteles a megfogalmazott kérdést napirendre tűzni és megtárgyalni. A rendszerváltás kezdete óta négyszer tartottak népszavazást (1989: négyigenes; 1990: köztársasági elnök választása; 1997: NATO-csatlakozás; 2003: EU-csatlakozás), míg több, egyébként sikeres kezdeményezés (1995: köztársasági elnök választása, hatásköre; 1997: külföldiek földvásárlása; 2001: munka törvénykönyve) esetében elmaradt a népszavazás kiírása. A népi kezdeményezések száma – nagyrészt a könnyebb kezdeményezési feltételeknek köszönhetően – többszörösen meghaladta a népszavazásokét. Az évi egy-három népi kezdeményezés döntő többsége azonban megrekedt az országgyűlési bizottságok szintjén.

Az Országgyűlés megbízatási ideje és jogkörei

Az Országgyűlést négyévente, áprilisban vagy májusban választják. Megbízatása az alakuló üléssel kezdődik és négy évre szól. Feloszlás (többségi parlamenti döntés) vagy feloszlatás (kormány nélküli állapot) esetén az Országgyűlés megbízatási ideje lerövidül. Ilyen esetben három hónapon belül előre hozott országgyűlési választást kell tartani. Az Országgyűlés megbízatási ideje csak rendkívüli jogrend idején hosszabbítható, s akkor is csak a rendkívüli jogrend megszűnésének időpontjáig. Az alkotmányos rendet meghatározó Országgyűlés megalkotja az alkotmányt, törvényeket hoz, szavaz az államháztartásról és költségvetésről, kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződéseket köt, dönt a hadiállapot, a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot kihirdetéséről, rendkívüli jogrend bevezetéséről, valamint a fegyveres erők belföldi és külhoni bevetéséről. Az Országgyűlés ezen kívül megválasztja saját tisztségviselőit, valamint az ország legfőbb közjogi méltóságait és vezető tisztségviselőit, létrehozza a kormányzás szervezetét, dönt annak vezetőjéről és irányáról. A végrehajtó hatalom ellenőrzése szintén parlamenti hatáskör.

[104] Az eredményesség feltétele, hogy a feltett kérdésben a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazzon, s az érvényesen szavazók több mint fele azonos álláspontot képviseljen.

Az Országgyűlés tisztségviselői: az elnök…

Az Országgyűlés egykamarás. A hasonló méretű országokhoz képest a képviselők száma (386) igen magas. A képviselők maguk választják az Országgyűlés tisztségviselőit, ami rendszerint a pártok előzetes politikai megállapodásán alapszik. Az Országgyűlés legfőbb méltósága az elnök, aki a köztársasági elnök akadályoztatása vagy megbízatásának idő előtti megszűnése esetén az ideiglenes államfői jogkört is gyakorolja. Az elnök szervezi az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatait, s képviseli a Házat hivatalos és ünnepi eseményeken. Az elnök feladata az Országgyűlés jogainak, méltóságának és tekintélyének védelme, belső életének szervezése, valamint a házszabály helyes alkalmazásának felügyelete. Az elnök kapcsolatot tart a frakciókkal, összehangolja a bizottságok munkáját, összeállítja az Országgyűlés költségvetését, meghatározza hivatalának ügyrendjét és kinevezi vezetőit.

...aki egyben a Házbizottság elnöke is...

A Házbizottság elnökeként az elnök fontos szerepet tölt be az országgyűlési ülések és ülésszakok előkészítésében, valamint a napirend kialakításában. Az üléseket megnyitó elnök a Házbizottság ajánlása alapján, annak hiányában saját jogkörében terjeszti elő a napirendre tett javaslatot. Az elnök feladata továbbá az ülések vezetése, valamint az esetleges obstrukció elleni fellépés. Minden beadványt az elnökhöz kell benyújtani, akinek kötelessége azok szétküldéséről gondoskodni. A javaslatokat az elnök teszi fel szavazásra, majd ismerteti az eredményt és kihirdeti az Országgyűlés döntését. Az elnök csak szavazategyenlőség esetén szavaz. Kiemelt szerepe miatt a legnagyobb kormánypártok eddig minden esetben ragaszkodtak ahhoz, hogy ők adhassák az Országgyűlés elnökét.

...valamint az alelnökök és a jegyzők

Az elnököt megbízásából, illetve akadályoztatása esetén egyik alelnöke helyettesíti. Az alelnöki jogkör szinte azonos az elnökével: az alelnökök egyedül a kinevezési és felmentési jogokat nem gyakorolhatják. Az üléseket az elnök és alelnökei saját munkamegosztásuk szerint vezetik. Az alelnökök száma nincs szabályozva, arról az Országgyűlés esetenként dönt. A pártok választások utáni megállapodása nyomán 2002-ben öt alelnököt választott az Országgyűlés, míg a korábbi ciklusok során mindannyiszor három-három alelnöke volt a Háznak. A jegyzők számát illetően szintén nincs előírás. Az első két ciklusban nyolc-nyolc jegyzője volt az Országgyűlésnek, a harmadikban és a negyedikben pedig tíz-tíz. A jegyzők az ülést vezető elnök/alelnök általános segítői. Feladatuk az üléstermi események folyamatos figyelése és jelzése az elnök felé. Ezen kívül a jegyzők előolvassák az esküszövegeket, ismertetik az országgyűlési iratokat, feljegyzik a szólásra jelentkező képviselők nevét, összeszámlálják a nem géppel leadott szavazatokat, valamint szerkesztik és hitelesítik a parlamenti jegyzőkönyveket és határozatokat.

Funkcionális tagolódás: a bizottsági rendszer

Az Országgyűlés munkaszervezetének meghatározó egységei a bizottságok. A parlamenti bizottságoknak három típusa ismert: az állandó, az eseti és az ideiglenes bizottságok. A házszabály csupán a kötelezően létrehozandó állandó bizottságokat (alkotmányügyi, költségvetési, honvédelmi, külügyi, összeférhetetlenségi, mentelmi, mandátumvizsgáló bizottságot) tartalmazza. A többi bizottság, illetve a bizottságok összetétele nincs

jogszabályban rögzítve; azaz kialakításuk a választások utáni pártközi alkuk függvénye. A legtöbb állandó bizottság összetétele hozzávetőlegesen tükrözi a parlamenti arányokat. Ezzel szemben a Házbizottság, a Mentelmi bizottság, valamint az eseti és az ideiglenes bizottságok paritásos alapon szerveződnek, egyenlő képviseletet biztosítva ezzel minden parlamenti frakció számára.

A munkarend meghatározója a Házbizottság

Az Országgyűlés működése és munkarendjének kialakítása szempontjából kiemelkedő szereppel bír a Ház elnökéből és a frakcióvezetőkből álló Házbizottság. A Házbizottság feladata a plenáris ülések munkarendjének kialakítása, a napirendi pontok tárgyalási időkereteinek meghatározása, a személyi döntések egyeztetése, valamint a parlament működése során felmerülő vitás kérdések megtárgyalása és feloldása. A Házbizottságban szavazati joggal csak a frakcióvezetők, illetve – akadályoztatásuk esetén – megbízottjaik rendelkeznek. Ellentétben a többi állandó bizottsággal, a Házbizottság egyhangúlag hozza döntéseit. Egyetértés hiányában a házelnök, vagy – az ő javaslata alapján – a parlament dönt. A házbizottsági állásfoglalások a parlamenti jog részét alkotva kiegészítik a házszabályt.

Állandó bizottságok és albizottságok…

A Házbizottság mellett kialakított egyéb állandó bizottságok a parlamenti pártok közötti politikai egyezkedések eredményeként jönnek létre. Az állandó bizottságok tagjai csak parlamenti képviselők lehetnek, de az üléseken tanácskozási joggal időről időre részt vesznek meghívott szakértők is. A bizottságok nagy része lényegében leképezi a kormányzati struktúrát (vö. 1. táblázat). Az állandó bizottságok a törvényhozásnak és a kormány ellenőrzésének fontos szereplői. Kezdeményező, véleményező, javaslattevő és bizonyos esetekben ügydöntő szerepüknek köszönhetően ölt a magyar Országgyűlés munkaparlamenti jelleget. Egyes állandó bizottságok alatt albizottságok is működnek, ám ezek döntési jogköre erősen korlátozott. Az állandó bizottságok rendszeresen üléseznek. Határozatképességük feltétele a bizottsági tagok felének részvétele. Az üléseket a bizottsági elnökök vagy alelnökök vezetik. A bizottsági döntések a többség elv mentén születnek.

…eseti és vizsgálóbizottságok, EU Nagybizottság

A teljes parlamenti ciklusra szóló mandátummal rendelkező állandó bizottságok mellett léteznek az Országgyűlésben rövidebb időre felállított ideiglenes/eseti bizottságok és vizsgálóbizottságok is. Az eseti bizottságokat rendszerint egy-egy kiemelten fontos ügy (például a tervezett Világkiállítás vagy kiemelt tisztségviselők jelölése) kapcsán hívják életre a képviselők, míg a vizsgálóbizottságok a parlamenti ellenőrzésben játszanak kiemelt szerepet. 2002 óta létezik az Országgyűlésben egy különleges jogállású bizottság is. Az uniós csatlakozás kapcsán létrehozott EU Nagybizottság különlegessége két tényezőből fakad: 1. Noha állandó bizottságként lett felállítva, ez a bizottság a többinél ritkábban ülésezik. 2. Ebben a bizottságban a parlamenti frakciók mellett – a miniszterelnök és a külügyminiszter révén – a kormány is képviseltetve van.

1. táblázat: *A negyedik parlamenti ciklus állandó bizottságai*

Alkotmány- és igazságügyi	Gazdasági
Költségvetési és pénzügyi	Egészségügyi

Foglalkoztatási és munkaügyi	Külügyi
Mezőgazdasági	Önkormányzati
Rendészeti	Szociális és családügyi
Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi	Európai integrációs
Honvédelmi	Idegenforgalmi
Ifjúsági és sport	Környezetvédelmi
Kulturális és sajtó	Oktatási és tudományos
Területfejlesztési	Informatikai és távközlési
Nemzetbiztonsági	Számvevőszéki
Társadalmi szervezetek	Ügyrendi
Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló	

Politikai tagolódás: a frakciók

A magyar választási rendszernek, s ennek megfelelően a parlament politikai szerveződésének középpontjában a politikai pártok állnak. A pártokat az Országgyűlésben intézményesítetten megjelenítő frakciók (képviselőcsoportok) alkotják a parlament politikai struktúrájának képviselők és plénum közötti középszintjét. A frakcióalakítás a házszabály értelmében a képviselők társulási joga. A képviselők a szabad mandátum elvének megfelelően maguk dönthetnek frakciótagságukról. Egy képviselő egyszerre csak egy frakciónak lehet a tagja. A házszabály megengedi a kilépést, illetve a képviselőcsoportok – saját eljárási rendjük alapján – ki is zárhatják renitens tagjaikat. A kilépő vagy kizárt képviselők függetlenné válnak és csak leghamarabb hat hónap elteltével csatlakozhatnak ismét valamely frakcióhoz.

Szabályozatlan frakcióalakítási minimum-létszám

A második ciklustól kezdődően a frakcióalakítás minimális létszámát – az első ciklusban előírt tíz képviselőhöz képest – tizenöt főben szabta meg az Országgyűlés. A MIÉP helyzete[105] kapcsán hozott határozatában az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a házszabálynak a frakcióalakítás létszám-minimumára vonatkozó kitételét. Az alkotmánybíróság kimondta, hogy a választási küszöb fölötti pártokat mindenképpen megilleti a frakcióalakítás joga, s amennyiben az Országgyűlés egy ilyen párt képviselőinek számánál magasabb létszámot határozna meg, akkor az adott párt frakciójának alakításához és működéséhez szükséges létszám a párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő száma. Mivel az Országgyűlés a házszabály törölt rendelkezését az alkotmánybíróság felhívása ellenére sem pótolta, a frakcióalakítás minimális létszáma mind a mai napig nincs szabályozva.

Frakcióvezetők és frakciófegyelem

A frakciók élén álló vezetők (távollétükben helyetteseik) mind az alkotmányjogban, mind a parlamenti jogban nevesítve vannak. Az alkotmány értelmében a frakcióvezetők tagjai az esetleges rendkívüli helyzetekben felálló Honvédelmi Tanácsnak és véleményezési joguk van a parlament feloszlatását illetően. A házszabály alapján a frakcióvezetők tagjai a

[105] Az 1998-as választásokon a MIÉP 5 százalék feletti listás szavazattal 14, azaz a frakcióalakításhoz akkor szükségesnél eggyel kevesebb parlamenti mandátumot szerzett.

Házbizottságnak és több esetben csak ők rendelkeznek jelölési, javaslattételi és hozzászólási joggal. A frakcióvezetők ugyanakkor kiemelt politikai szerepet is ellátnak, hiszen részben rájuk hárul a frakció és párt közötti közvetítés, illetve együttműködés feladata. A pártirányvonal megtartása, a frakciófegyelem biztosítása a nagy frakciók esetében kiváltképp komoly felelősséget ró a frakcióvezetőkre. A frakcióegység fenntartása érdekében a frakciók szabadon döntenek a parlamenti bizottságokba delegált képviselőik kiválasztásáról és visszahívásáról, s belső szabályozásaik alapján szankcionálják az igazolatlanul hiányzó és a kötelező szavazástól eltérő képviselőiket. A frakciók működésükhöz költségvetési támogatásra, irodahelyiségek használatára és köztisztviselők alkalmazására jogosultak. Mindezeknek köszönhetően a pártok képviselőcsoportjai meghatározó szereppel bírnak az Országgyűlés működési rendjének kialakításában.

Az Országgyűlés működése: ülésszakok…

Az Országgyűlés működési rendjét a házszabály rögzíti. A házszabály elfogadásához és módosításához a jelen lévő parlamenti képviselők kétharmadának támogatása szükséges. A házszabály értelmében az Országgyűlés évente két rendes, ülésekre és ülésnapokra tagolódó ülésszakot (őszi és tavaszi) tart. Ezen felül az Országgyűlés a köztársasági elnök, a kormány, illetve a képviselők egyötödének írásbeli kérelme alapján rendkívüli ülésszakra vagy ülésre is összehívható. Ha a kérelem tartalmazza az indoklást, a javasolt időpontot és a napirendet is, akkor kötelező a rendkívüli ülés összehívása, ahol azonban érdemi munka csak akkor folyhat, ha a tervezett napirendet a rendkívüli ülés kezdetén a képviselők többsége jóváhagyja. Az Országgyűlés akadályoztatva van munkájában, ha a képviselők nem üléseznek és összehívásuk elháríthatatlan akadályba ütközik. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök, illetve a Honvédelmi Tanács jogosult hadiállapot deklarálására, rendkívüli állapot kihirdetésére, vagy szükségállapot elrendelésére.

…ülésezési rend…

Az Országgyűlés az első két ciklusban hetente ülésezett. Míg a hét első felében plenáris üléseket tartottak a képviselők, a hét közepén bizottsági üléseken vettek részt. A péntek ezzel szemben választókerületi nap volt: a képviselők ekkor tarthatták fogadóórájukat, illetve intézhették választóik, választókerületük avagy pártjuk ügyeit. Ezzel a hagyománnyal szakítva a harmadik ciklusban a parlamenti többség áttért a háromhetes ülésezési rendre, melyben az első hét a bizottsági üléseké volt, a második a plenárisoké, a harmadik pedig megmaradt a választókerületi és a párt érdekében végzett tevékenységek számára. Az ülésezési rend megváltoztatása kapcsán született alkotmánybírósági határozat szerint a házszabályban az ülésezési rend nincs megfelelően szabályozva. Az alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának tegyen eleget. A negyedik ciklusban a képviselők visszatértek a hetenkénti ülésezéshez, ám a házszabály módosításához szükséges megegyezés hiányában az Országgyűlés mind a mai napig nem tett eleget az alkotmánybírák felhívásának, így továbbra is fennáll a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés.

…tanácskozási rend, javaslattétel…

Az Országgyűlés ülései általában nyilvánosak, de a köztársasági elnök, a kormány vagy bármely képviselő kezdeményezésére – a képviselők kétharmadának támogatása esetén – zárt ülés tartása is elrendelhető. Az Országgyűlés határozatképességének feltétele a

képviselők több mint felének egyidejű jelenléte. A képviselők alkotmányos joga a javaslattétel és a szólásjog. A házszabály értelmében a törvényjavaslat és az interpellációk önálló indítványnak minősülnek, míg a sürgősségi javaslat vagy a bizottsági ajánlások nem önálló indítványnak számítanak.

…szólásjog és fegyelmezés

A szólásjog értelmében az Országgyűlés tagjai akár előzetesen, akár vita közben is jelentkezhetnek hozzászólásra. Országos jelentőségű és rendkívüli ügyekben a frakcióvezetők és helyetteseik jogosultak napirend előtti felszólalásra. Napirend utáni hozzászólásra bármely képviselő jelentkezhet. Korábbi felszólalás tartalma, illetve személyes megtámadtatás kapcsán a képviselők kétperces hozzászólásra jogosultak, míg ügyrendi kérdésekben három percre kérhetnek szót. A szólásjoggal való visszaélés eszköze az obstrukció, ami a döntéshozatal akadályozását jelenti folyamatos beszéd, illetve állandó hozzászólások révén. Az obstrukció ellenszere a klotűr, ami annyit tesz, hogy a folyamatos hozzászólások ellenére is javasolható a vita lezárása feltéve, hogy a vita tárgyában addigra már az összes képviselőcsoport szóhoz jutott. Az elnök megvonhatja a szót a tanácskozási rendet megsértő képviselőktől, illetve az ülést is félbeszakíthatja, amennyiben súlyos rendzavarás történne.

A törvényalkotás menete: beterjesztés, tárgysorozatba vétel…

Az Országgyűlésben törvény- és határozati javaslatokat a képviselők, a parlamenti bizottságok, a kormány és a köztársasági elnök terjeszthet be. A legtöbb beterjesztést eddig minden ciklusban a kormány jegyezte. A képviselők hozzávetőlegesen kétszerannyi beterjesztéssel éltek, mint a bizottságok, míg a köztársasági elnök szerepe ebben a vonatkozásban gyakorlatilag elhanyagolható. Ha a beterjesztett javaslat a kormánytól, a köztársasági elnöktől vagy valamely parlamenti bizottságtól származik, akkor annak tárgysorozatba vétele automatikus. A tárgysorozatba vétel az Országgyűlés arra irányuló „szándéknyilatkozata", hogy az adott javaslatot a parlamenti ciklus folyamán valamikor meg kívánja tárgyalni. A képviselői javaslatok tárgysorozatba vétele nem automatikus; erről az Országgyűlés elnöke által kijelölt parlamenti bizottság határoz.

…első bizottsági vita és napirendre tűzés…

A tárgysorozatba vett javaslatokat a házelnök kiadja bizottsági vitára. A kijelölt bizottságok ezen első vita során a javaslat egészéről alakítják ki álláspontjukat. Az önálló képviselői javaslatok esetében arról is döntenek a bizottságok, hogy az előterjesztés alkalmas-e általános vitára. Ez a döntés a javaslatokat nem tartalmukban, hanem jogi-formai megfelelésükben és előkészítettségükben minősíti. Az általános vitára alkalmatlan javaslatok vagy elhalnak, vagy a beterjesztők átdolgozzák és ismét előterjesztik őket. A tárgysorozatba vett és a bizottságok által megvitatott javaslatok napirendre tűzéséről az Országgyűlés plénuma dönt. Idő hiányában a tárgysorozatba vett javaslatoknak egy-egy ciklus alatt általában csak kevesebb mint fele kerül fel az Országgyűlés napirendjére.

…általános vita…

A napirendre vett javaslatokat az általános vita során a beterjesztő ismerteti (expozé). Ezt a javaslatról kialakított előzetes bizottsági vélemények, illetve – ha van – a bizottságban megfogalmazódott kisebbségi álláspontok bemutatása követi. A pártok véleményét a képviselőcsoportok vezérszónokai ismertetik, s ezeket az egyéb képviselői hozzászólások követik. Noha az általános vita eredendően a javaslat koncepcionális kérdéseiről kellene

szóljon, a képviselők szinte minden esetben előrehoznak a részletes vitába tartozó részkérdéseket. A hozzászólások végeztével a házelnök lezárja az általános vitát, s a plénum döntését kéri a javaslat részletes vitára bocsátásáról.

…második bizottsági és részletes vita…

A részletes vitára bocsátott javaslatokhoz benyújtott módosító indítványokat először az érintett bizottságok vitatják meg. A bizottságok tartalmilag is véleményezik a javaslatokat és gyakran maguk is tesznek módosító indítványokat. A részletes vitában a javaslathoz beterjesztett módosító indítványok közül csak azokat tárgyalja meg a plénum, amelyek támogatottsága az illetékes bizottságokban egyharmad fölötti volt. A részletes vita során a képviselők megvitatják a javaslat egyes részleteit, valamint a benyújtott módosító indítványokat. A bizottsági vélemények ismertetése mellett elhangzanak a javaslat részleteit és a módosításokat támogató, illetve bíráló hozzászólások. A képviselői hozzászólások végeztével a javaslat beterjesztője a vitában elhangzottakra reagálva válaszol a felmerült kritikákra és kifejti véleményét a módosító indítványokról. Az így véget érő részletes vita után határozathozatalra kerül sor, amit azonban egyes esetekben egy harmadik bizottsági vitának is meg kell előznie.

…harmadik bizottsági vita és határozathozatal

Harmadik bizottsági vitára három esetben kerülhet sor. Az egyik eset az, amikor a javaslathoz a részletes vita alatt érkeznek kapcsolódó módosító indítványok, melyeket az érintett bizottságoknak szintén meg kell vitatniuk. Olyankor is előfordul harmadik bizottsági vita, amikor a törvényjavaslat összetettsége és/vagy a módosító indítványok nagy száma miatt szükség van egy határozathozatali forgatókönyv kidolgozására (pl. költségvetési törvényjavaslat). Ilyen esetekben bizottsági feladat az egymást kizáró javaslatok feltárása, valamint az egymással összefüggő javaslatok csokorba szedése. Végül a harmadik esetben, amikor a javaslattal vagy egyes részeivel kapcsolatban koherenciazavar gyanúja merül fel, a javaslat határozathozatal előtt még az Alkotmányügyi bizottsághoz kerül annak eldöntése céljából, hogy nem tartalmaz-e belső ellentmondásokat vagy nem ütközik-e más jogszabályokkal. (Ütközés vélelmezése esetén a bizottság plenáris záróvita tartását is javasolhatja.) Amennyiben egy javaslat eljutott a határozathozatalig, a képviselők először a módosító indítványokról szavaznak, majd a zárószavazás során a törvény egészéről döntenek.

A határozathozatalhoz szükséges többség típusai

Az országgyűlési határozathozatalnak a kívánt többség tekintetében négy válfaja ismert. A magyar parlament legtöbb döntését a jelenlévő képviselők több mint felének szavazatával hozza meg. A kormányalakításhoz, valamint az esetleges bizalmatlansági indítványok elfogadásához az összes parlamenti képviselő több mint felének támogatása szükséges. Az alkotmányban felsorolt azon törvények, amelyek elfogadása minősített többséghez van kötve, a jelenlévő képviselők kétharmadának támogató szavazatát kívánják. Ezzel szemben az alkotmány elfogadása, módosítása, illetve egyes közjogi méltóságok (Legfelsőbb Bíróság elnöke, alkotmánybírák, számvevőszéki elnök és alelnökök) megválasztása a minősített többség szigorúbb változatát, azaz az összes képviselő kétharmadának jóváhagyását feltételezi. A minősített többség ilyen, a klasszikus parlamentáris rendszertől idegen előírása viszonylag széles körű vétójogot biztosít az ellenzék számára abban az esetben, ha az ellenzéki pártok rendelkeznek a képviselői helyek legalább egyharmadával.

Parlamenti ellenőrzés: beszámolók, politikai vita…

A törvényalkotás mellett az Országgyűlés másik kiemelt jelentőségű funkciója a végrehajtó hatalom intézményeinek ellenőrzése. Az ellenőrzési funkciókat részben plénum nyilvánossága, részben a már említett bizottsági rendszer, részben pedig az Országgyűlés által létrehozott, neki felelős, ám nagyfokú önállóságot élvező szakosított ellenőrzési szervek (országgyűlési biztosok, Állami Számvevőszék) látják el. A parlamenti ellenőrzés részeként a kormány és tagjai kötelesek tevékenységükről rendszeresen számot adni a plénum előtt. A programja végrehajtásáról szóló általános számadás mellett a kormány szintén köteles beszámolni a jogalkotási programról és végrehajtásáról, valamint az éves költségvetési törvények végrehajtásáról (utóbbi hivatalos neve a zárszámadás). Kiemelkedő fontosságú politikai témakörökben (pl. EU csatlakozás, nyugdíjreform, családpolitika) az Országgyűlés a képviselők egyötödének (vagy a kormány) indítványa alapján politikai vitanapot tarthat, melynek során lehetőség nyílik a kormány adott kérdéskörben elkészített koncepciójának, politikai irányvonalának megvitatására. A Magyar Nemzeti Bank, a Gazdasági Versenyhivatal és az Állami Számvevőszék elnökei, a legfőbb ügyész, az Országos Igazságügyi Tanács elnöke, az Országos Rádiós és Televíziós Testület elnöke, az Országos Választási Bizottság vezetője, valamint a Magyar Tudományos Akadémia elnöke szintén jelentéstételi kötelezettséggel tartozik a parlamentnek. Írásbeli beszámolóikat az Országgyűlés megvitatja és dönt az elfogadásukról.[106]

…egyszerű és azonnali kérdések…

A parlamenti ellenőrzés leggyakrabban alkalmazott eszközei a kérdések és az interpelláció. A kérdéseknek két típusa van: az egyszerű (angol típusú) kérdések és az ún. azonnali kérdések. Az egyszerű kérdés – mely lehet akár szóbeli, akár írásbeli – információ, felvilágosítás kérésére irányul, ezért a kérdező képviselő nem rendelkezik a viszontválasz jogával, s a választ nem követi parlamenti határozathozatal sem. Ebből is adódódik, hogy meglehetősen széles azoknak a köre, akikhez a képviselők kérdést intézhetnek. Ide tartozik a kormány valamennyi tagja, az országgyűlési biztosok, a legfőbb ügyész, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A kérdés másik típusa az 1994-es módosítás során került be a házszabályba. Az Országgyűlés azóta köteles legalább heti egyszer hatvan percet szánni az ún. azonnali kérdések és válaszok órájára. Ellentétben az ülésnapot megelőzően benyújtandó egyszerű kérdésekkel, a kormánytagokhoz címzett azonnali kérdéseket elegendő az ülésnap megnyitása előtt egy órával bejelenteni. Az azonnali kérdések esetében a kérdező viszontválaszát a kérdezett viszontválasza követi parlamenti határozathozatal nélkül.

…interpellációk…

Az interpelláció a kérdéseknél formalizáltabb és annál szűkebb körben használható ellenőrzési eszköz. A képviselők interpellációt csak a kormány tagjaihoz és a legfőbb ügyészhez intézhetnek. Az interpellált válasza után az interpelláló képviselő viszontválaszra jogosult, melynek végén nyilatkozik a válasz elfogadásáról. Amennyiben a képviselő nem fogadja el az interpellációra adott választ, arról a plénum határozata dönt. Stabil kormánytöbbség esetén ritka az elutasító döntés. Azon ritka esetekben, amikor mégis

[106] Az adott intézmény feletti tényleges ellenőrzést gyengítve gyakran előfordul az Országgyűlésben, hogy éveken át késik egy-egy beszámoló megtárgyalása, vagy elmarad annak érdemi megvitatása.

előfordul, az interpelláció az adott kérdéskörben illetékes bizottsághoz kerül. Mivel azonban az interpellációban felvetett kérdés megtárgyalása és kivizsgálása nincs határidőhöz kötve, ezért gyakori az ide kerülő ügyek elhalása.

…bizottsági meghallgatások…

A plénum által biztosított nyilvánosság és a képviselők egyéni ellenőrzési eszközei mellett a bizottságok is szerepet kapnak a végrehajtó hatalom feletti kontroll gyakorlásában. A köztársasági elnök és a miniszterelnök kivételével az összes vezető közjogi tisztség és kiemelt állami-államigazgatási poszt betöltésekor az állandó bizottságok aktív részesei a kinevezési eljárásnak. Az adott területen illetékes állandó bizottságok meghallgatják az adott poszt várományosait és véleményezik alkalmasságukat. Az alkotmánybíróság vonatkozó határozata értelmében a bizottsági állásfoglalás előfeltétele a kinevezésnek. Ugyanakkor a bizottsági döntés tartalma nem köti sem a jelölésről döntő, sem a kinevező akaratát. Az állandó bizottságok meghallgatási jogosítványa szintén kiterjed a hivatalban lévő kormánytagokra és egyéb tisztségviselőkre.

…vizsgálóbizottságok

A különböző visszásságok, esetleges törvénytelenségek feltárására – amennyiben azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza – kötelező parlamenti vizsgálóbizottságot felállítani. Ilyen típusú bizottság jött létre például a Tocsik-ügy, az olajszőkítési ügyek vagy Medgyessy Péter titkosszolgálati múltjának kivizsgálására. A vizsgálóbizottságok paritásos alapon állnak fel, s amennyiben a kormány tevékenységének vizsgálatára jönnek létre, akkor a bizottság elnöke mindenképpen ellenzéki képviselő kell hogy legyen. Éppen ez, illetve a médiában a bizottságok által kiváltott megnövekedett érdeklődés magyarázza azt, hogy miért kezdeményezi a kormánypártoknál gyakrabban a mindenkori ellenzék vizsgálóbizottság felállítását. Tevékenységükről a vizsgálóbizottságok jelentést készítenek. Habár jelentésüknek a parlamenti jogban nincs tényleges következménye, a nyilvánosság és a feltárt ügyek Országgyűlésen kívüli jogi-politikai folytatásának lehetősége komoly erőt kölcsönözhet a különböző vizsgálóbizottságoknak. Valószínűleg ez volt az oka annak, hogy az 1990-94, illetve az 1998-2002 közötti ciklusok kormánypárti többségei – a javaslat bizottsági elutasításával vagy a napirendre vétel megtagadásával – rendre megakadályozták az ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottságok felállítását. Az ellenőrzési jogosítványok erősítése érdekében az alkotmány minden, valamely parlamenti bizottság által beidézett állampolgárt kötelez az adott bizottság előtti megjelenésre, adatközlésre, nyilatkozat- és vallomástételre. Aki ezen kötelezettségének nem tesz eleget, az alkotmánysértést követ el, melyet azonban a hatályos jogrend egyáltalán nem szankcionál. Saját területén minden parlamenti bizottság kezdeményezési, állásfoglalási és javaslattételi jogosítvánnyal rendelkezik, mellyel az érintett állami szervek kötelesek érdemben foglalkozni.

A parlamenti ellenőrzés korlátjai

A törvényjavaslatok benyújtásában, a végső normaszövegek kialakításában és a törvények parlamenti elfogadtatásában meghatározó a kormány szerepe. Bár nem jelentéktelen a törvényhozás menete során felvetődő bizottsági és képviselői módosító indítványok elfogadási aránya, ezek közül meglehetősen csekély az olyan javaslatok száma, amelyek nem élvezik a kormány támogatását. Az Országgyűlésben meglévő többségük révén a kormányok nem csak a törvényhozás, hanem a parlamenti ellenőrzés felett is képesek politikai kontrollt gyakorolni. Látható, hogy sem a beszámolók, sem a kérdések és

interpellációk, sem a bizottsági meghallgatások, sem a vizsgálóbizottságok nem jelentenek olyan eszközt az országgyűlési képviselők kezében, amellyel kötelező érvénnyel tudnák befolyásolni a kormányzati pozícióban lévők sorsát és tevékenységét. Ezek az ún. nem szankcionális eszközök ennek ellenére is fontos kellékei a parlamenti ellenőrzésnek, ami elengedhetetlen feltétele a kormányok parlamenti felelőssége manifesztálódásának. A kormányok parlament előtti felelősségének központi eleme a képviselők többsége által megadott (vagy éppenséggel megvont) bizalom. Amíg azonban egy kormány stabil többséggel és fegyelmezetten szavazó képviselőkkel bír a törvényhozásban, addig biztosított számára a szükséges bizalom, és tagjaira a parlamenti ellenőrzés egyetlen eleme sem jelenthet valódi veszélyt.

A köztársasági elnök

Az elnököt az Országgyűlés választja

Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett. Az elnököt öt évre választja az Országgyűlés; megbízatása legfeljebb egyszer hosszabbítható. Jelölt lehet minden a 35. életévét betöltött, választójoggal rendelkező magyar állampolgár. A jelöltté válás feltétele legalább ötven parlamenti képviselő írásbeli ajánlása. Ily módon a jelöltek számát az Országgyűlés mérete korlátozza, mivel minden képviselő csak egy jelöltet támogathat. Az elnök megválasztásának az a feltétele, hogy valamelyik jelölt megszerezze az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatását. Amennyiben ez sem az első, sem a második körben nem sikerül, akkor a harmadik szavazásra már csak az előző forduló első két helyezettje marad versenyben, s közülük a szavazatok (egyszerű) többségét elnyerő jelölt lesz a köztársasági elnök.

Reprezentatív, diplomáciai és kinevezési jogkörök

Az elnöki jogkörök több típusra oszthatóak. Az államfő mindenekelőtt ellát bizonyos reprezentatív, illetve diplomáciai jogköröket. Az elnök képviseli az államot, s annak nevében nemzetközi szerződéseket köt. Megbízza és fogadja a követeket, nagyköveteket. Külön törvényekben meghatározott javaslattétel alapján a köztársasági elnök kinevezi és felmenti az államtitkárokat, a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit, az egyetemek rektorait és az egyetemi tanárokat. Az államfő javaslatot tesz az országgyűlési biztosok személyére, megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét, kinevezi és előlépteti a tábornokokat. Javaslatot tesz a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Bíróság elnökének személyére, s kinevezi azok helyetteseit. A köztársasági elnök ezeken kívül címeket, érdemrendeket és kitüntetéseket oszt, kegyelmet gyakorol, valamint dönt a magyar állampolgárság odaítélésének kérdésében.

Az Országgyűléshez kötődő jogkörök

A köztársasági elnök kiírja a parlamenti, illetve az önkormányzati választások időpontját. A választások után összehívja az Országgyűlés alakuló ülését, s javaslatot tesz a

miniszterelnök személyére. Az elnök részt vehet a parlament ülésein, felszólalhat, törvényjavaslatokat tehet, valamint kezdeményezheti rendkívüli ülésszak vagy ülés összehívását, illetve az ülés elnapolását. Az Országgyűlés által elfogadott törvényeket a köztársasági elnöknek aláírja és – a hivatalos lapnak (Magyar Közlöny) megküldve – gondoskodik kihirdetésükről. Az elnöknek ugyanakkor jogában áll az elfogadott törvényekkel szemben politikai és/vagy jogi kifogást emelni.

Politikai és alkotmányossági vétójog

Ha a köztársasági elnök nem ért egyet a törvény tartalmával, lehetősége van a normaszöveget visszaküldeni a parlamentnek megfontolásra (politikai vétójog). Amennyiben azonban az Országgyűlés az újratárgyalt törvénytervezetet – akár változtatás nélkül is – az eredetileg megkívánt (tehát többnyire nem minősített) többséggel ismételten jóváhagyja, a köztársasági elnök a törvényt köteles aláírni és kihirdetni. Éppen ezért az elnök politikai vétójoga gyenge jogkört takar. Az eddigi köztársasági elnökök elvétve éltek ezen jogkörükkel, s ezekben az esetekben is mindig változtatás nélkül küldte vissza számukra a parlament az eredeti normaszövegeket. Ugyanakkor a köztársasági elnök nem csak politikai, hanem jogi kifogást is emelhet az Országgyűlés által elfogadott törvények ellen. A jogi – vagy más néven alkotmányossági – vétó annyit tesz, hogy amennyiben az elnök a számára megküldött törvényszöveget (vagy annak egyes részeit) alkotmányellenesnek véli, akkor aláírás helyett továbbíthatja azt az alkotmánybíróság felé. Ilyen esetekben az alkotmánybírák soron kívüli eljárásban kötelesek meghozni döntésüket. Alkotmányellenesség megállapítása esetén a köztársasági elnök visszaküldi a törvényszöveget az Országgyűlésnek átdolgozásra. Ha azonban az alkotmánybíróság nem osztja a köztársasági elnök aggályait és nem állapít meg alkotmánysértést, akkor az elnök köteles a törvényt aláírni és kihirdetni. A jogi vétó lehetőségével a politikai vétónál sokkal gyakrabban éltek az eddigi elnökök. Különösen az 1990-es évek elején és olyan érzékeny kérdések kapcsán bizonyult aktívnak a köztársasági elnök, mint a kárpótlás, az igazságtétel vagy az elévülés. Ezen esetek többségében az alkotmánybíróság igazolta az elnök fenntartásait.

Az elnök és a végrehajtó hatalom: kormányalakítás…

A köztársasági elnök végrehajtó hatalommal kapcsolatban fennálló jogkörei is erősen behatároltak, így közreműködése a kormányalakításban szintén korlátozott. Az alkotmány értelmében a miniszterelnök személyére az elnök tesz javaslatot az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök döntését – részletes szabályozás hiányában – csak a szokásjog korlátozza, aminek értelmében az elnök a választásokon győztes (legtöbb mandátumot szerzett) párt országos listavezetőjét szokta felkérni kormányalakításra. A kormány tagjainak megválasztása ugyanakkor a miniszterelnök diszkrecionális joga: a minisztereket a köztársasági elnök a parlament által megválasztott miniszterelnök felkérése alapján, mintegy „csendestársként" közreműködve nevezi ki, illetve menti fel.

…miniszteri ellenjegyzés és politikai felelősség

Diplomáciai, kinevezési és kegyelemgyakorlási jogköreit a köztársasági elnök csak a kormánnyal megosztva gyakorolhatja; ilyen irányú rendelkezései és intézkedései miniszterelnöki vagy az illetékes miniszter általi ellenjegyzéséhez vannak kötve. A

köztársasági elnök és a kormány alkotmányos jogkörei tekintetében eleinte több esetben is politikai konfliktushoz vezettek a szabályozásokban mutatkozó pontatlanságok, az alaptörvényben is tetten érhető átfedések. Ilyen konfliktust okozott az elnök külpolitikai szerepe, hadsereg főparacsnoki pozíciója, önálló belpolitikai szerepvállalása és a közfunkciókba történő kinevezések kapcsán alkalmazott vétója. Az alkotmánybíróság ezekben az esetekben többnyire szűkítően értelmezte az államfői jogköröket és deklarálta, hogy az elnök nem része a végrehajtó hatalomnak. Az elnök önálló jogkörgyakorlását korlátozó miniszteri ellenjegyzés ilyen értelemben nem más, mint a politikai felelősség átvállalásának aktusa.

Rendkívüli elnöki hatáskörök…

A köztársasági elnök hatásköre rendkívüli helyzetekben jelentősen bővülhet, ám önállóan gyakorolt jogosítványai ilyenkor is korlátozottak maradnak. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult hadiállapot deklarálására, illetve rendkívüli állapot kihirdetésére, Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint szükségállapot elrendelésére. Az Országgyűlés akadályoztatását, a hadiállapot kinyilvánításának és a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapítja meg. Az ilyen értelmű döntéseket akadályoztatásának megszűnését követő első ülésén a parlament felülvizsgálja.

…kollektív döntéshozatallal ellensúlyozva

Rendkívüli állapot idején a rendkívüli intézkedésekről és a fegyveres erők bevetéséről a Honvédelmi Tanács dönt, melynek elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, a parlamenti frakciók vezetői, a miniszterelnök és a miniszterek, valamint a Magyar Honvédség parancsnoka és vezérkari főnöke. A Honvédelmi Tanács egyidejűleg gyakorolja az Országgyűlés által rá ruházott jogokat, valamint a köztársasági elnök és a kormány jogait. A Honvédelmi Tanács rendeletei a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat vesztik.

Korlátozott elnöki felelősség

Az alkotmány értelmében a köztársasági elnök más kereső tevékenységet nem folytathat, s tisztsége minden egyéb állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással összeegyeztethetetlen. Akadályoztatottsága esetén a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke helyettesíti, de csak korlátozott jogkörökkel. Az elnök személye sérthetetlen; felelősségre csak törvénysértés esetén vonható. Törvénysértés tényének megállapítása esetén a köztársasági elnök megfosztható tisztségétől. A felelősségre vonási eljárás megindításához a parlamenti képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az eljárást az alkotmánybíróság folytatja le.

Gyenge ellensúly, mérséklődő politikai szerepvállalás

Alkotmányos jogkörei alapján a köztársasági elnök nem képez erős ellensúlyt a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágakkal szemben. A rendszerváltás utáni első években az elnök mégis politikai tényezővé, a miniszterelnökkel és kormányával szembeni politikai

ellensúllyá vált. Ennek oka részben a politikai társbérlet (Göncz Árpád elnök és Antall József miniszterelnök eltérő pártállása), részben Göncz elnök saját jogköreit kiterjesztően értelmező felfogása, illetve aktivista szerepfelfogása volt. A konfliktusokat követő alkotmánybírósági határozatok szűkítették az elnök mozgásterét. Ennek és az 1994-es kormányváltásnak is köszönhetően a ciklus végére és a második ciklusra az elnök passzívabbá és kevésbé konfrontatívvá vált. Összességében hasonló magatartás jellemző az elnöki pozíciót jelenleg betöltő Mádl Ferencre is, ami azt jelzi, hogy az elnök és a kormányhatalom közötti szerepmegosztás kezdeti konfliktusait követően megteremtődött az összhang az elnök alkotmányos jogkörei és politikai szerepvállalása között.

A kormány

A kormány alkotmányjogi szerepe és hatásköre

A magyar politikai rendszerben az osztatlan végrehajtó hatalmi ág csúcsán a kormány helyezkedik el. Az alkotmány alapján a kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, ám politikatudományi értelemben a minisztereket helyettesítő, az ő munkájukat segítő politikai államtitkárok is a kormány részének tekinthetők. A kormány irányítja a kormányzati tevékenységet, s ennek keretében igazgatja és felügyeli az adminisztratív végrehajtás feladatával felruházott közigazgatási szervezetet. Az alkotmány a kormány feladatául írja elő az alkotmányos rend, a közrend és a közbiztonság védelmét, az állampolgárok jogainak biztosítását, az állampolgárok életét és vagyonát veszélyeztető helyzetek elhárítását, a törvények végrehajtásának biztosítását, a minisztériumok és az egyéb közvetlenül alárendelt szervek munkájának irányítását és összehangolását, valamint – a belügyminiszter közreműködésével – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének biztosítását. Az alkotmány ezeken felül a kormány hatáskörébe sorolja a külpolitika meghatározásában való közreműködést és nemzetközi szerződések kötését, társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását és megvalósításuk biztosítását, a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működésének irányítását, a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerének meghatározását, anyagi fedezetének biztosítását, a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatainak meghatározását, továbbá megvalósulásuk feltételeinek biztosítását. Végezetül a kormány ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Politikai irányítás, szerteágazó kormányzás

A kormányzás tevékenysége mindazonáltal messze meghaladja a törvények végrehajtását és a kormány szerepe is jóval szerteágazóbb az alkotmányban taxatíve rögzítettnél. A kormány nem csupán a közigazgatási végrehajtás irányítója és ellenőre. A kormány a politikai élet és döntéshozatal meghatározó szereplőjeként társadalmi-gazdasági programot alkot, s politikai céljait jogszabályokba öntve alapvetően befolyásolja minden olyan állam által irányított terület, illetve államilag ellátott feladat megszervezését, amelyet nem utal törvény más szerv hatáskörébe. Az ily módon meglehetősen szélesen definiált kormányzás jogi alapjait a parlamenti törvényhozás mellett a kormány és a kormánytagok által kibocsátott rendeletek rögzítik. A kormány és a miniszterek által kiadott rendeletek száma többszöröse a parlament által elfogadott törvények számának. A kormányzás jogi és

politikai hátterének megteremtéséhez a kormány anyagi eszközökkel is rendelkezik és személyzeti döntéseket hoz.

A kormányzás jogi és politikai korlátjai

A kormányzás tehát szerteágazó, politikai természetű tevékenység, melyet a jog oldaláról a törvények és az alkotmánybírósági határozatok korlátoznak, politikai oldalról pedig a stabil, parlamenti többséget biztosító háttér, a párt- és/vagy koalíciós fegyelem hiánya gátolhat. Minősített parlamenti többség hiányában az alkotmány, az abból levezetett alkotmánybírósági határozatok, és a kétharmados törvények különösen erős korlátnak számítanak. Az Országgyűlésben stabil többséggel bíró kormányok az egyszerű, feles törvényeket a törvényhozás napirendjének, menetének és tartalmának meghatározó befolyásolásával viszonylag szabadon módosíttathatják. Ebben a tekintetben a kormányok mozgásterét csak az Országgyűlés eljárási rendje, az esetleges időbeli korlátok és a módosítások nem kívánt politikai hatásai szűkítik. Ugyanakkor a stabil parlamenti többséget aláásó gyenge pártfegyelem, a képviselői dezertálások, vagy a koalíciós ellentétek és viszályok komolyan gátolhatják a kormány működését.

A miniszterelnök országgyűlési megválasztása…

A miniszterelnököt, a kormány fejét, a köztársasági elnök javaslata alapján az Országgyűlés választja tagjai többségének szavazatával. Noha javaslatának megtételekor az államfőt semmilyen jogszabály nem korlátozza, politikai mozgásterét beszűkíti a parlamenti többséggel bíró pártok akarata. Éppen ezért a hivatalban lévő köztársasági elnökök eleddig minden választást követően az adott választáson győztes párt miniszterelnök-jelöltjét kérték fel kormányalakításra. A köztársasági elnök által kormányalakításra felkért személy az Országgyűlésben ismerteti leendő kormánya programját, melynek elfogadásáról és a jelölt miniszterelnökké választásáról a képviselők egyszerre, egyazon szavazással határoznak. Az alkotmány előírása alapján csak olyan jelölt válhat miniszterelnökké, akinek személye – s egyúttal programja is – élvezi a parlamenti képviselők többségének támogatását. Éppen ez adja a jelentőségét az Országgyűlés alakuló ülése előtti pártdöntéseknek, s teszi meghatározóvá a miniszterelnök kiválasztásában a választási listák sorrendjéről döntést hozó pártfórumok belső erőviszonyait, a győztes párt koalícióalkotási képességét és koalíción belüli erejét.

…a miniszterek kormányfő általi kiválasztása

A miniszterelnök megválasztása után az Országgyűlésnek nincs befolyása a kormány összetételére. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a parlamenti bizottsági meghallgatás kimenetelétől függetlenül nevezi ki és menti fel a köztársasági elnök. Bár az alkotmány nem rögzíti explicit módon, a miniszterelnöki elvre épülő kormányzati keretekből és az alkotmánybíróság vonatkozó határozataiból mégis az következik, hogy a miniszterek kinevezésekor és felmentésekor a köztársasági elnök nem rendelkezik vétójoggal, azaz szerepe egyértelműen formális. A miniszterek kiválasztása tehát a miniszterelnök diszkrecionális joga. Kormányának tagjai kinevezésüket követően esküt tesznek az Országgyűlés plénuma előtt. A magyar alkotmányos se nem tiltja, se nem írja elő, hogy a kormány tagjai egyúttal országgyűlési képviselők is legyenek.

A miniszterelnöki elv: a kormány irányítása és…

A kormány működésének sorvezetőjéül szolgáló kormányprogramot a miniszterelnök-jelölt ismerteti az Országgyűlésben. A programot a bizalmi szavazás során a kormányfő személyével együtt hagyja jóvá a parlament. A kormány irányvonalát és politikáját meghatározó, a kormánypolitikát megszemélyesítő miniszterelnök közjogi szempontból szabadon választhatja meg miniszteреit, döntései meghozatalakor azonban gyakorta tekintettel kell lennie a párt belső erőviszonyaiból vagy a koalíciós partnerekkel kötött megállapodásból adódó politikai szempontokra. Ezzel együtt is a miniszterek sorsa alapvetően a miniszterelnök kezében van, s tényleges hivatali idejük hossza elsősorban a kormányfői bizalom meglétének függvénye. Ebből adódóan – a klasszikus parlamentáris rendszerek kormányaiban érvényesülő testületi szolidaritás elve helyett – a magyar kormányon belül a miniszterelnöki kormányzás logikájának megfelelő, kormányfő iránti szolidaritás és lojalitás jellemző.

…a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén…

Ugyanakkor nem csak az egyes miniszterek, hanem a kormány egészének megbízatása is a miniszterelnök sorsának függvénye, hiszen az ő lemondásával, bukásával, illetve halálával a kormány egészének megbízatása megszűnik.[107] A kormány politikai felelőssége tekintetében szintén a miniszterelnöki elv érvényesül, mivel a miniszterek parlamenttel szembeni felelőssége korlátozott és az egyes miniszterek tevékenysége az Országgyűlésben külön-külön nem szankcionálható. A miniszteri beszámolók elutasítása, az interpellációkra adott válaszok leszavazása nem vonja maga után az érintett miniszter bukását. Bizalmatlansági indítvány csak a kormány egészét megjelenítő miniszterelnök ellen nyújtható be, az egyes miniszterekkel szemben nem. A bizalmatlansági indítvány benyújtása a képviselők legalább egyötödének támogatását feltételezi. A német rendszerből átvett konstruktív bizalmatlanság intézménye értelmében a bizalmatlansági indítványban javaslatot kell tenni az új miniszterelnök-jelölt személyére. Amennyiben az országgyűlési képviselők többsége támogatja az indítványt, a miniszterelnökével együtt a kormány egészének megbízatása megszűnik, s az új kormány megalakításának lehetősége az indítvány megszavazásával megválasztott új miniszterelnök számára adatik meg.

…kiemelt miniszterelnök, megnehezített kormánybuktatás

A konstruktív bizalmatlanság intézménye olyannyira megerősíti a kormány parlamenttel szembeni pozícióját, hogy még a formális parlamenti többség elvesztése sem feltétlenül vezet a kormány bukásához. Az előző ciklus végén voltak olyan időszakok, amikor a kormánypárti képviselők száma már az abszolút többséget jelentő 194 alá esett. Ilyen helyzetben könnyen létrejöhet egy ún. negatív (értsd kormányellenes) többség, melynek bizalmatlansági indítványa azonban – az új miniszterelnök megválasztásának követelménye miatt – csak akkor lehet sikeres, ha az új, alternatív többségen belüli politikai érdekek és irányultságok a közös kormányalakítást is lehetővé teszik. Ezt az előző parlamentekben az erős tagoltság és a mindenkori ellenzék heterogenitása, míg a mostaniban a két politikai blokk közötti mély szakadék, átjárhatatlanság tette elképzelhetetlenné. Nem meglepő tehát, hogy eddig egyetlen politikai erő sem kísérletezett az adott helyzetben eleve kudarcra ítélt bizalmatlansági indítvány lehetőségével. A kormány erős közjogi-politikai pozíciója a

[107] 1993 végén az akkori miniszterelnök Antall József halálával megszűnt kormányának megbízatása. Noha a miniszterek többsége a következő, Boross Péter vezette kormányban is továbbvitte tárcáját, közjogi értelemben ez nem jelentett folytonosságot.

kormányfő miniszterek kiválasztása és leváltása feletti diszkrecionális jogával kombinálva mintegy kiemeli, a politikai irányítás meghatározó szereplőjévé avatja a miniszterelnöki posztot betöltő személyt.

Kormányülések: a testületi elv és korlátjai

A kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról a kormányfő gondoskodik. Munkájában a kormányfőt a Miniszterelnöki Hivatal és az azon belül működő Miniszterelnöki Kabinetiroda segíti. A miniszterelnök helyettesítését az általa kijelölt miniszter végzi. A kormányülésekre testületi tanácskozást és a többségi szavazás elvét követő határozathozatalt ír elő az ügyrend. Ennek ellenére a gyakorlatban formális szavazásra ritkán kerül sor. A kormány egységét általában mégsem a testületi elv, hanem a kormány üléseit levezénylő miniszterelnök személyes vezetői képessége, napirendre gyakorolt hatása és – végső eszközként – a miniszterek sorsát eldöntő káderpolitikája biztosítja. A kormány egységének megőrzése érdekében a korábbi kormányfők – a rövid ideig regnáló Boross Péter kivételével – mindannyian felvállalták számos miniszter menesztését, kormányuk többszöri átalakítását.

A stabil párthátter jelentősége

Miközben a miniszterelnök közjogi értelemben kiemelt helyzetű politikai szereplő, az ő kiválasztásában, a miniszterek rekrutációjában, a koalícióalkotásban, a tárcák elosztásában, a kormány és a koalíció működésében jelentékeny szereppel bírnak a politikai pártok. A pártelvű politikai rendszerben mind a kormányalakítás, mind a kormány működése szempontjából nagy a jelentősége, hogy a miniszterelnök mennyire bírja saját pártja (az őt jelölő párt) és a koalíciós partnerek támogatását. Ebből a szempontból jelentős eltéréseket mutat az eddigi kormányok és kormányfők mozgástere.

Antall-kormány: dezertáló képviselők, koalíciós szakítás

A miniszterelnöki posztot 1990-93 között betöltő Antall Józsefnek és kormányának mindkét tekintetben komoly nehézségekkel kellett megküzdenie. Kormányzása során pártja, az akkoriban roppant heterogén MDF, a kilépések, kiválások és kizárások miatt számos képviselőjét elveszítette. 1992-ben ráadásul az egyik koalíciós partner, az időközben vezetőváltáson átesett FKgP bejelentette kilépését a koalícióból, ám a frakció nagy része – a pártból történő kizárását is vállalva – lojális maradt a kormányfőhöz. Mindezen krízisek eredményeként a rendszerváltás utáni első kormány parlamenti többsége a ciklus végére minimálisra csökkent.

Horn-kormány: stabil többség, kisebbségi vétó

A mindössze féléves ciklusát ilyen szempontból gond nélkül kitöltő Boross-kormányt követő Horn-kormány több tekintetben is egyedinek számított. Az 1994-98 közötti ciklusban az MSZP – eddig egyedülálló módon – abszolút többséggel rendelkezett a parlamentben, mégis koalícióra lépett az SZDSZ-szel. A koalícióalkotással a szocialisták saját legitimitásukat és a kormány parlamenti bázisát kívánták erősíteni. Az előbbire az utódpártiság vádja és a nyugati kormányok ebből fakadó fenntartása, utóbbira pedig az MSZP heterogenitása és viszonylag kicsi parlamenti többsége miatt volt szükség. Az így

létrejött koalíció a mandátumok minősített többséget meghaladó, példátlanul magas arányát (72 százalék) birtokolta. Horn Gyula kormányának ezért nem okozott gondot a parlamenti többség biztosítása, ám a miniszterelnök akarata – különösen a ciklus első felében – gyakorta megbicsaklott az SZDSZ-nek a koalíciós szerződés által intézményesített vétójogán.

Orbán-kormány: tiszta minisztériumok, széteső partner

Az 1998-2002 közötti Orbán-kormány megalakulásakor a kormánypártok a kisebbségi vétó intézménye helyett a felelősségi viszonyokat egyértelműbbé tevő, „tiszta" tárcák kialakítására, azaz a kormánypozíciók olyan elosztására törekedtek, amelyben az egyes minisztériumok élére a minisztert és az államtitkár(oka)t is egyazon párt delegálja. A tárcák ily módon történt szétválasztása a ciklus végére különös jelentőséget kapott, mivel – ellentétben a Fidesz és az MDF stabilitásával – a belső megosztottsággal és a pártot körüllengő botrányokkal küszködő az FKgP az utolsó időszakra már a szétesés határára sodródott. A kilépések és kizárások következtében ekkor fordult elő először olyan helyzet az Országgyűlésben, hogy a kormánypártok elvesztették formális többségüket.

Medgyessy-kormány: erős pártfegyelem, stabil koalíció

A 2002-ben megalakult Medgyessy-kormány mindenidők legszűkebb parlamenti többségét birtokolja, ám az MSZP-SZDSZ koalíció jelenlegi stabilitása, a tárcák viszonylag tiszta szétválasztása, a kis többség miatt az eddiginél is erősebb pártfegyelem, illetve a képviselői dezertálás lehetőségének – a pártrendszer polarizáltsága miatti – beszűkülése nagymértékben javítja a kormány és a kormányfő pozícióját.

Koalíciós kormányok és tárcamegosztás

A rendszerváltás utáni Magyarországon eddig minden esetben koalíciós kormányok alakultak. A koalícióalkotások növelték a kormányok parlamenten belüli befolyását, ugyanakkor szűkítették a miniszterelnökök kormányon belüli mozgásterét. 1994 óta minden koalíciókötésnek van írásos alapja. Ezek a koalíciós szerződések kivétel nélkül azt várták el a miniszterelnöktől, hogy a kormánya összetétele feletti diszkrecionális jogát megossza a koalíciós partnerével. A tárcák koalíción belüli megoszlása a mostani kormány (felülreprezentált SZDSZ) kivételével minden esetben összhangban volt a kormánypártok egymáshoz viszonyított parlamenten belüli mandátumarányával.

Kormánypártokon kívüli képviselők lojalitása

Az 1990 utáni kormányok közül eddig csak a két jobboldali koalíció esetében került veszélybe a kormánypártok formális parlamenti többsége. Mindkét eset rávilágított azonban arra a tényre, hogy adott helyzetekben a kormányok parlamenti többsége stabilizálható a kormánypártokon kívüli, ám az ellenzékhez mégsem csatlakozó képviselők révén. Az első ciklusban a koalícióból kilépő FKgP képviselőinek, míg a harmadikban a kormánypárti FKgP-ből távozó képviselőknek a többsége lojális maradt a kormányhoz, ezúton biztosítva számára a kormánypártok mandátumszámát meghaladó parlamenti támogatottságot.

Erős frakciófegyelem miatt…

Mindez rámutat arra, hogy a stabil kormányok ismérveként említett stabil párthátter egyik fontos eleme a kormánypárti képviselőcsoportok viszonya a kormányhoz és pártjukhoz. Az

országgyűlési képviselők a szabad mandátum elve alapján jelentős autonómiát élvezhetnének, ám ezt rendszerint erősen korlátozza a pártok által megkövetelt fegyelem. A frakciókon belüli nagyarányú együttszavazást a belső szabályozásban rögzített szankciókon túl a választási rendszer pártelvűsége, valamint a magyar választók azon szavazói magatartása ösztönzi, melynek eredményeként a pártjukat elhagyó, új pártot alapító, vagy ahhoz csatlakozó képviselők csak ritka és kivételes esetekben jutnak mandátumhoz. A stabil párttámogatást élvező kormányok és miniszterelnökök ezért rendszerint meg tudják nyerni a kormánypárti frakciók támogatását.

…ki nem használt bizalmi indítvány

Amennyiben ez mégis nehézséget okoz, akkor gyakran előfordul, hogy a kormánytagok és a miniszterelnökök ellátogatnak a kormánypárti frakciókhoz, hogy személyesen próbálják megnyerni a képviselőket egy-egy kormányjavaslat támogatásához. Kiélezett helyzetekben a kormányfő maga is felvetheti a bizalom kérdését a parlamentben: a miniszterelnök bizalmi szavazást javasolhat, illetve kezdeményezheti, hogy valamely, a kormány által benyújtott előterjesztés határozathozatala egyben bizalmi szavazás is legyen. Ilyen esetekben a bizalom megvonása a kormány kötelező lemondását vonná maga után. Ez az eszköz a renitenskedő kormánypárti képviselők fegyelmének erősítését, illetve az ellenzék előrehozott választásokban nem érdekelt képviselőinek (ideiglenes) megnyerését szolgálja. A rendszerváltás utáni parlamentben eddig még nem fordult elő ilyen típusú bizalmi szavazás, ami azt mutatja, hogy a kormányok még egyszer sem érezték igazán valósnak a parlamenti többségük elvesztésének veszélyét.

A minisztériumok

Egyszerű többség dönt a minisztériumi struktúráról…

A közigazgatás legfelsőbb (politikai) szintjének tagolódásáról, azaz a minisztériumok felsorolásáról – az alkotmány előírásának megfelelően – külön törvény rendelkezik. Az erről rendelkező törvény elfogadása nem kíván minősített többséget az Országgyűlésben, ezért minden többséggel bíró új kormány számára adott a lehetőség, hogy saját akaratának megfelelően alakítsa ki az általa irányított minisztériumok struktúráját. A negyedik parlamenti ciklus minisztériumait felsoroló törvény az alábbi minisztériumokat vette át az előző kormányzati struktúrából: Belügyminisztérium, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, Oktatási Minisztérium, Pénzügyminisztérium.

…és új tárcák felállításáról

Az új ciklusra az Ifjúsági és Sportminisztériumnak a nevében is hangsúlyossá vált, hogy a tárca profilja a gyermekek ügyeit is magában foglalja (Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium). A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium megszűnt, s egyes területeinek átcsoportosításával lett a Gazdaságiból Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Környezetvédelmiből Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, miközben létrejött egy önálló Informatikai és Hírközlési Minisztérium is. Egyes korábbi tárcák munkaügyi területeit integrálva állt fel a már két ciklussal korábban is létezett Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium. Ezzel egyidejűleg – két tárca integrálásával – létrejött az egységes Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium.

Széles jogkörökkel bíró miniszterek…

Az alkotmány értelmében a miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a kormány határozatainak megfelelően irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek számát törvény nem szabályozza. Feladataikat, csakúgy, mint a többi miniszter feladat- és hatáskörét, a kormány rendeletben állapítja meg. Az alájuk tartozó minisztériumok szervezeti egységei közötti munka- és hatáskörmegosztást a miniszterek határozzák meg. A miniszterek széles körű kinevezési jogkörrel bírnak, és korlátozás nélkül dönthetnek a minisztérium hatáskörébe tartozó bármely kérdésben, illetve felruházhatják a minisztérium általuk kijelölt dolgozóját az érdemi döntés jogával.

…kormányhoz kötődő politikai államtitkárok…

A minisztériumok vezető tisztségviselői az államtitkárok. A legtöbb minisztériumban kétféle államtitkári poszt létezik: a politikai és a közigazgatási. Az Országgyűlésben és a kormány ülésein akadályoztatásuk esetén a politikai államtitkárok helyettesítik a minisztereket. A politikai államtitkárok elősegítik a minisztériumok és az országgyűlési frakciók közötti kapcsolattartást, koordinálják az együttműködést a társadalmi és gazdasági érdekképviseletekkel, valamint ellátják a miniszterelnök vagy miniszter által a hatáskörükbe utalt ügyeket. A politikai államtitkárokat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Megbízatásuk a kormány megbízatásának megszűnéséig tart. Mindezekből adódóan a politikai államtitkárok, noha az alkotmány értelmében a nem tagjai a kormánynak, politikai értelemben mégis annak részét képezik.

…átpolitizált közigazgatási államtitkári…

A közigazgatási államtitkárok közszolgálati jogviszonyban lévő, az államigazgatási hierarchia csúcsán álló szakmai vezetők, akik a miniszter irányítása alatt vezetik a minisztérium hivatali szervezetét. A közigazgatási államtitkárokat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki határozatlan időre. Bár mind a feladatkör leírása, mind a határozatlan időre szóló kinevezés azt sugallja, hogy a közigazgatási államtitkári poszt betöltése a kormányzati ciklusoktól független, a kormányváltások utáni tapasztalat azt mutatja, hogy ezek a pozíciók nagyon gyakran áldozatul esnek a politikai patronázsból adódó érdekeknek.

…és címzetes államtitkári posztok

A miniszterelnök által meghatározott közigazgatási feladatok ellátására címzetes államtitkár is kinevezhető. A címzetes államtitkárokat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. Jogállásuk és felelősségük a közigazgatási államtitkárokéval megegyező. Ezen pozíciók betöltése is általában politikai szempontok alapján történik. Ugyanakkor az államtitkári posztok, valamint a miniszterek személyes szolgálatában álló munkatársak mellett a minisztériumi főosztályvezetői szint is ki van téve a kormányváltások utáni személyi változtatásoknak. A főosztályvezetők feletti munkáltatói jogokat a minisztériumok politikai vezetése gyakorolja, ezért egyáltalán nem számít ritkaságnak ezen posztok politikai patronázs céljait szolgáló felhasználása sem.

A közigazgatás politikai irányítása

A miniszterek és a politikai államtitkárok révén a minisztériumok élén politikusok állnak. Ennek megfelelően a minisztériumok nem csupán végrehajtási feladatokat látnak el, hanem önálló politikai tervezési, programalkotói, döntés-előkészítői és döntéshozatali jogkörökkel is rendelkeznek. Ilyen értelemben a minisztériumok és az ott dolgozó szakapparátusok maguk is a politikai döntéshozatal részét képezik. A minisztériumok és az alájuk tartozó

közigazgatási szervek irányítását a kormány rendeletek alkotásával, miniszteri irányelvek, határozatok, és utasítások kiadásával, a szabadon felhasználható pénzügyi erőforrásai feletti rendelkezéssel, valamint személyzeti politikájával, politikai hivatalnoki rétegre támaszkodva látja el.

A Miniszterelnöki Hivatal

A legnagyobb „minisztérium" egyedi felépítése:…

A szintén minisztériumi besorolásban lévő Miniszterelnöki Hivatal (MeH) jellegében –mind felépítését, mind feladatkörét tekintve – jelentősen eltér a többi minisztériumtól. A MeH központi minisztériumi apparátusa az utóbbi években jelentősen felduzzadt, s napjainkban már meghaladja a legtöbb minisztériumét. Ennek oka elsősorban a MeH feladatainak és szerkezetének összetettségéből, valamint a kormányzati munkában betöltött stratégiai szerepéből adódik.

…miniszterelnöki kabinetiroda…

A MeH-en belül kialakított miniszterelnöki kabinetiroda a kormányfő személyes stábjából áll, melyet megbízott politikai államtitkár vagy címzetes államtitkár vezet. A kabinetiroda nagysága – a miniszterelnök kiemelt szerepének megfelelően – többszörösen meghaladja a miniszterek mellett működő kabinetek méretét. A kabinetirodán keresztül zajlik a miniszterelnök napi ügyeinek szervezése, programjainak és a kormányüléseknek az előkészítése, a miniszterelnök és az egyes minisztériumok, pártok, képviselőcsoportok és társadalmi szervezetek közötti kapcsolattartás, a miniszterelnöki levelezés lebonyolítása, valamint a kormányfő egyéb szakmai-politikai igényeinek kielégítése.

…önálló minisztériumi szervezet nélküli kiemelt területek

A kormány egyes kiemelten kezelt, ám önálló minisztériumi szervezettel nem rendelkező, tárca nélküli miniszterek vagy politikai államtitkárok által felügyelt kormányzati területeinek irányítása szintén a Miniszterelnöki Hivatalból zajlik. Ily módon a MeH ad helyet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak, az egyházügyi feladatoknak, a területfejlesztésnek, a közpénzügyek, a turizmus, az informatika és a társadalmi kapcsolatok, illetve az Nemzeti Fejlesztési Terv és az EU támogatások felügyeletének. A miniszterelnöki sajtóirodát és a szóvivői irodát is magában foglaló Kormányzati Kommunikációs Központ szintén a MeH részét képezi, de korábban ide tartozott például a ma már a Pénzügyminisztérium által felügyelt ÁPV Rt. és társadalombiztosítás, vagy a Külügyminisztériumhoz tartozó Határon Túli Magyarok Hivatala is.

…és a kormány munkáját koordináló apparátus

A MeH közigazgatási apparátusát a miniszterelnök előterjesztésétől függően államtitkár (első két parlamenti ciklus) vagy miniszter (harmadik és negyedik ciklus) vezeti. A MeH közigazgatási apparátusának feladata az egyes tárcák munkájának és jogszabály-előkészítésének koordinálása, a kormány irányításához kapcsolódó előkészítői feladatok ellátása, valamint a kormánydöntések végrehajtásának biztosítása. Ennek keretében itt történik a kormányülésekre bekerülő anyagok előkészítése, a közigazgatási államtitkári értekezletek megszervezése és lebonyolítása, továbbá a kormány és a parlament közötti hivatalos kapcsolattartás biztosítása. Ugyancsak a MeH állományában kap helyet a

miniszterelnök személyes tanácsadóinak egy része is. A különböző szakterületek megértése, átlátása és döntései megkönnyítése érdekében a miniszterelnökök rendre igénybe veszik tanácsadók segítségét. Ez történhet tanácsadói testület felállítása és/vagy személyes tanácsadók alkalmazása révén.

Országos hatáskörű és dekoncentrált szervek

Nyilvántartás, igazgatás, felügyelet és rendészet…

A minisztériumokkal ellentétben az országos hatáskörű szervek tisztán végrehajtói feladatkörökkel rendelkeznek, s közvetlen irányításuk vezető köztisztviselők kezében van. Az országos hatáskörű szervezetek felügyeletét a kormány, vagy valamely miniszter/minisztérium látja el. Funkciójuk alapján léteznek nyilvántartási (pl. KSH), igazgatási (pl. APEH), ellenőrzési-felügyeleti (pl. ÁNTSZ) és rendészeti feladatokat (pl. ORFK) ellátó országos hatáskörű szervek. Az országos hatáskörű szervek többsége külön törvény alapján lett létrehozva, míg az államigazgatás területi szervei, az ún. dekoncentrált szervek gyakran kormány vagy illetékes miniszter által kiadott rendeletek nyomán lettek felállítva.

…országos hatáskörű és dekoncentrált szervei

A dekoncentrált szervek vagy valamely országos hatáskörű szerv neki alárendelt területi egységei, vagy valamely minisztériumnak alárendelten működő, területi illetékességű szakosodott szervek (pl. földhivatalok, nemzetipark-igazgatóságok). Noha az önkormányzati rendszer kialakításakor jelentős decentralizáció ment végbe a közigazgatásban, a szakigazgatási feladatok nagy részét nem az önkormányzatok, hanem a dekoncentrált szervek látják el. A dekoncentrált és decentralizált szervek között az az elsőszámú és leglényegesebb különbség, hogy az utóbbiak nagyfokú autonómiája esetükben kizárttá teszi az előbbieknél létező, utasítási jogot is magában foglaló, közvetlen irányítást. Az első parlamenti ciklus alatt gombamód szaporodó dekoncentrált szervezetek számát azóta tudatos összevonásokkal csökkentették, ám ennek ellenére is még mindig közel 40-féle dekoncentrált szervezet működik a megyék szintjén.

Az igazságszolgáltatás

Az állami jogalkalmazás kizárólagos intézményei…

Az igazságszolgáltatás tevékenységét, a jogi normák konkrét ügyekre alkalmazását a szervezetükben, eljárásukban és a bírák személyében is független bíróságok látják el. A bíróságok az állami jogalkalmazás kizárólagos intézményeiként védik és biztosítják az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, s büntetik a bűncselekmények elkövetőit. Ennek megfelelően a bíróságok megállapítják a jogsértéseket, eldöntik a jogvitákat, és részt vesznek a jogkövető magatartás kikényszerítésében. A magyar bíróságok tevékenysége a klasszikus büntetőjogi és polgári peres eljárások lefolytatása mellett a – közigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálatát jelentő – közigazgatási bíráskodást is magában foglalja. Az alkotmánybíráskodás ugyanakkor egy a bíró hierarchián kívül létező, attól elkülönülő intézmény jogkörébe tartozik. A bírósági döntéshozatalt megelőzően a rendőrség, az ügyészség és az ügyvédek is közreműködnek a

döntéshez szükséges információk összegyűjtésében, szelektálásában, értelmezésében és feldolgozásában. A bírósági döntéseket a közhatalom, a köztársaság nevében hirdetik ki. A jogerős ítéletek végrehajtása – a jogi normákhoz hasonlóan – a hatalom erejével és eszközeivel kikényszeríthető. A jogerős döntések végrehajtásában részt vesznek a büntető és a polgári végrehajtás szervei.

…az igazságszolgáltatás bírói szervei

Az igazságszolgáltatás bírói szervei a munkaügyi bíróságok, a városi és kerületi (avagy helyi) bíróságok, a megyei bíróságok és a Fővárosi Bíróság, az ítélőtáblák, valamint a Legfelsőbb Bíróság. Az elsőfokú bíróságok a munkaügyi és a helyi bíróságok. A másodfokot a Fővárosi Bíróság, illetve a megyei bíróságok képviselik. Ezek az eljárási törvényben megszabott – kiemelt – esetekben első fokon is eljárhatnak. A kétfokú fellebbvitel a több megye területére kiterjedő illetékességű (kvázi regionális), kizárólag fellebbviteli szinten eljáró ítélőtáblák felállításával fog létrejönni.[108] Az alkotmány vonatkozó rendelkezése alapján a Magyar Köztársaság legfőbb bírósági szerve a Legfelsőbb Bíróság. A perorvoslatokról döntő és felülvizsgálati kérelmeket kizárólagosan elbíráló Legfelsőbb Bíróság az ítélkező funkciója mellett kötelező erejű jogegységi határozatai útján biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét. A Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja; megválasztásához a képviselők kétharmadának támogató szavazata szükséges. Az elnökhelyetteseket a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

OIT: a bíróságok igazgatási rendjének kialakítója

A bíróságok igazgatási rendjének kialakítását és érvényesülésének ellenőrzését az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) végzi a megyei összbírói értekezletek, kollégiumok, bírói tanácsok és az Országos Bírói Tanács közreműködésével. Ennek keretében az OIT meghatározza a bíróságok szervezeti és működési szabályzatának alapelveit, ellátja a bíróságok gazdálkodásának központi feladatait, és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a megyei bírósági elnökök igazgatási tevékenysége felett. Az OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, aki hivatala révén tölti be ezt a pozíciót. Szintén hivatalból tagja az OIT-nek az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész, az Országos Ügyvédi Kamara elnöke, valamint két – az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi, illetve a Költségvetési és pénzügyi bizottsága által jelölt – parlamenti képviselő. Ezen felül még kilenc hivatásos bíró is tagja a testületnek, akiket a bírák küldöttértekezlete titkos szavazással választ meg.

A hivatásos bírák kinevezése és függetlensége

A bíróvá válásnak szigorú szakmai és pályaalkalmassági feltételei vannak. A hivatásos bírákat az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének előterjesztése alapján a köztársasági elnök nevezi ki. A bírósági vezetők – pályázathoz kötött – kinevezéséről és felmentéséről az OIT, illetve a megyei bírósági elnökök döntenek. A bírák függetlenek és ítélkezéskor csak a törvényeknek vannak alárendelve. A bírák eljárásuk során nem

[108] A budapesti, pécsi és szegedi ítélőtáblák 2003 júliusától, míg a debreceni és győri ítélőtáblák 2005 januárjától kezdik meg működésüket.

utasíthatók, nem befolyásolhatók, döntéseiket szabad mérlegelés eredményeként, pártatlanul hozzák. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. A hivatásos bírák mentelmi jogot élveznek, s ellenük büntetőjogi eljárás csak korlátozottan, törvényben meghatározott feltételek megléte esetén indítható.

Függetlenségük biztosításának garanciális elemei

Személyi függetlenségük biztosítása érdekében a bírák jogállásáról szóló – az Országgyűlésben csak kétharmados többséggel módosítható – törvény több garanciális elemet is tartalmaz. Ennek megfelelően a hivatásos bírák munkáltatói jogait az igazságügy-minisztertől függetlenítve gyakorló OIT-nek, illetve bírósági elnököknek nincs joguk a munkaviszony keletkezéséről és megszűnéséről dönteni, nem helyezhetnek át bírákat, és nem élhetnek a fegyelmi felelősségre vonás jogával sem. Ez utóbbi jog gyakorlása a hivatásos bírákból álló, általuk választott fegyelmi bíróságokat illeti meg. Mindazonáltal a bírák elmozdítását a fegyelmi bizottságok csak indítványozhatják, s arról a köztársasági elnök dönt. Noha a bírák megfelelő szintű javadalmazásának biztosításáról törvény rendelkezik, a bírák és a bíróságok gazdasági függetlenségének elérése a mai napig sem kellően biztosított.

Az ügyészség feladata: bűnüldözés, nyomozás felügyelete…

Bár alkotmányjogilag nem képezi az igazságszolgáltatás részét, az ügyészség funkcióját tekintve része a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásnak. Az állam büntetőhatalmát gyakorló egyik intézményként az ügyészség elsődleges feladata a bűnüldözés, aminek részeként az ügyészség köteles a nyomozás törvényességéről, a bűncselekmény felderítéséről, és a bírói eljárás megindításáról gondoskodni. A nyomozás törvényességének felügyelete azt a célt szolgálja, hogy az állampolgárokat ne érhesse törvénytelen korlátozás vagy jogfosztás. Ezért az ügyészek felülvizsgálják a nyomozást végző szervek intézkedéseit, elbírálják a nyomozati eljárás ellen tett panaszokat, felügyelik az őrizetbe vétel törvényességét, valamint indítványozzák az előzetes letartóztatást, amiről aztán bíróság határoz.

…vádemelés és a vád képviselete…

Az ügyészek maguk is nyomozhatnak, sőt egyes bűncselekmények esetében a nyomozás kizárólagosan az ő hatáskörük. A nyomozás sorsát és eredményeit illetően az ügyészség dönthet a nyomozás megszüntetéséről, pótnyomozás elrendeléséről, avagy vád emeléséről. Az ügyészek hivatalból emelnek vádat a gyanúsítottakkal szemben.[109] A büntetőeljárásban az ügyészek a bírósági eljárások során a vád képviselőiként jelennek meg az állam büntetőigényének érvényesítése céljából. Közvádlóként tehát az ügyészek a törvényességet és az állami büntetőpolitikát képviselik. A bíróság csak az adott vád tekintetében folytathat le eljárást, amit a vád elejtése esetén köteles megszüntetni. Az ügyészeknek jogukban áll a vádat módosítani, illetve az ítélet ellen per- és jogorvoslattal élni.

…a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete

Az ügyészség által ellátott törvényességi felügyelet ugyanakkor a szabálysértési és rendészeti ügyekben hozott intézkedések, illetve a bíróságok által kiszabott büntetések végrehajtására is kiterjed. Ennek megfelelően az ügyészek jogosultak a fogva tartás

[109] Néhány, az eljárási törvény által meghatározott esetben az ügyészek – peres vagy nem peres – eljárást indíthatnak.

körülményeinek, valamint a kényszergyógykezelés és kényszer-elvonókezelés foganatosításának törvényességét ellenőrizni, a letartóztatottak és az elítéltek által tett panaszokat kivizsgálni, továbbá a bűnügyi nyilvántartás törvényességét felügyelni.

Országgyűlésnek alárendelt legfőbb ügyész…

Míg a legtöbb polgári demokráciában az ügyészség a végrehajtó hatalom részeként a kormány vagy az igazságügy-miniszter felügyelete alatt áll, addig Magyarországon – a rendszerváltás légkörét jellemző politikai bizalmatlanság eredményeként – az ügyészség tevékenységét az Országgyűlés ellenőrzi.[110] Az ügyészi szervezet élén a legfőbb ügyész áll, akit – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés választ hat évre. Helyetteseit a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős: működéséről köteles beszámolni és hozzá a képviselők interpellációkat intézhetnek. A hatályos törvényi szabályozás alapján az ügyészség az államszervezet többi egységével szemben teljes függetlenséget élvez.

…a hierarchikus és centralizált ügyészi szervezet élén

A legfőbb ügyész irányítása alatt álló ügyészi szervezet erősen hierarchikus és meglehetősen centralizált felépítésű. Az ügyészségek hierarchiáját alkotó Legfőbb Ügyészség, fellebbviteli ügyészségek, megyei és fővárosi ügyészségek, valamint helyi (kerületi, városi) ügyészségek belső szervezeti és működési rendjét a legfőbb ügyész utasításban szabályozza. Az egyes ügyészek megbízatásukat pályázat útján nyerik el, s a legfőbb ügyésznek alárendelve, általa kinevezve és utasíthatóan működnek. Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Tevékenységükért az ügyészeket hivatásuk méltóságának és felelősségének megfelelő javazás illeti meg. Ennek ellenére az ügyészségek helyzetét a bíróságokéhoz hasonló finanszírozási problémák jellemzik. A katonai ügyészségek (Katonai Főügyészség, Katonai Fellebbviteli Ügyészség és területi ügyészségek) egy elkülönült hierarchia részét képezik.

Politika és igazságszolgáltatás

A politikai szereplők közötti konfliktusok gyakran áttevődnek a politika világából a jog szférájába. A sűrűn előforduló rágalmazási, továbbá a korrupció és a hatalommal való visszaélés gyanúját felvető ügyekben a vesztes politikai oldal képviselői gyakorta hajlamosak nyilatkozataikban a bíróságok és az ügyészségek, vagy az egyes bírák és ügyészek politikai befolyásoltságát sejtetni. Mindez, valamint a kiemelt politikai ügyekben a bírákra és ügyészekre nehezedő politikai nyomás sokat árt a bírói és ügyészi szervezetek munkájának és presztízsének. Ugyanakkor az ilyen ügyekben (is) lassú ügymenet, s a többször előforduló ellentétes tartalmú első- és másodfokú ítéletek szintén hozzájárulnak az igazságszolgáltatásról kialakult kedvezőtlen közkép fennmaradásához. Az ítélőtáblák felállításával kétségtelenül javulni fog a bíróságok helyzete, ám az átfogó igazságszolgáltatási reform késlekedése miatt ettől sem várható jelentős presztízsjavulás.

[110] Bár a kormányzati pozícióba került pártok rendre felvetették, hogy az ügyészségnek a kormány alá rendelve kellene működnie, a mindenkori ellenzék mindannyiszor elutasította az ehhez szükséges alkotmánymódosítás támogatását.

Az alkotmánybíróság

Normateremtő alkotmánybíróság

Létrejöttének sajátos politikai körülményeiből, a választások kedvezőtlen kimenetele elleni garancia-keresésből adódóan a magyar alkotmánybíróság nemzetközi összehasonlításban is roppant széles hatáskörrel rendelkezik. A bírósági szervezettől elkülönülten felállított, önálló közhatalmi szervként működő alkotmánybíróság kiemelt ellensúlynak számít a politikai hatalom intézményeivel szemben. A jogszabályok és jogalkalmazás alkotmányosságát felülvizsgáló testület működése még rendkívüli állapot idején sem korlátozható. Határozatait az alkotmánybíróság többségi döntéssel hozza. A bíróság normateremtő jellegét mutatja, hogy döntései kötelező erejűek, ellenük fellebbezni nem lehet. Miközben a bírák döntése magát az alkotmánybíróságot is köti, a magyar joggyakorlatnak a korábbi határozatok esetleges felülbírálása is részét képezheti.

Az alkotmánybírák választása

Az alkotmánybíróságnak csak olyan, 45-70 év közötti, büntetlen előéletű, jogi végzettséggel bíró, elismert szaktekintély lehet a tagja, aki a megválasztását megelőző négy évben nem volt kormánytag, pártalkalmazott vagy vezető állami tisztségviselő. Az alkotmánybírák választása a pártok kompromisszumát feltételezi: a bírák jelölését a parlamenti frakciók egy-egy képviselőjéből álló, paritásos bizottság végzi, megválasztásukhoz pedig a parlamenti képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az alkotmánybíróságnak 11 tagja van, akiknek mandátuma 9-9 évre szól. Az alkotmánybíróság elnökét az alkotmánybírák választják.

Hatáskörük: előzetes és utólagos normakontroll…

Az alkotmánybíróság kihirdetés előtt és után egyaránt vizsgálhatja a törvények alkotmányosságát. A törvények előzetes normakontrollját ma már csak a köztársasági elnök kezdeményezheti[111] (jogi vétó), míg a nemzetközi szerződések megerősítése előtti vizsgálatát kérheti a köztársasági elnök, a kormány és az Országgyűlés is. Látván, hogy az Antall-kormány az előzetes normakontroll intézményét politikai célzattal, a koalíciós partner FKgP követeléseinek semlegesítésére is felhasználta, az alkotmánybíróság önkorlátozást vezetett be. Ennek értelmében az előzetes normakontrollt kérő indítványokat az alkotmánybírák vizsgálat nélkül visszautasítják. Utólagos normakontrollt – érintettségtől függetlenül – bárki kezdeményezhet, s kezdeményezését sem elévülés, sem ügyvédkényszer nem korlátozza. Az alkotmányellenesnek talált törvényeket, jogszabályokat, paragrafusokat az alkotmánybíróság megsemmisíti. Határozataiban az alkotmánybíróság nem feltétlenül köti magát szorosan az indítványhoz, adott esetben azt kiterjesztőleg is értelmezheti. A konkrét törvények vagy törvénytervezetek vizsgálatán felül absztrakt kérdések, alternatívák kapcsán is lehet alkotmánybírósági határozatot kérni.

[111] Az 1998 januárja előtti szabályozás szerint előzetes normakontrollt kezdeményezhetett ötven parlamenti képviselő is.

…nemzetközi és belső jog összhangjának vizsgálata…

Az alkotmánybíróság további feladata a belső jog és a nemzetközi szerződések összhangjának vizsgálata. Ilyen irányú kezdeményezést tehetnek az Országgyűlés állandó bizottságai, a képviselők, a kormány és annak tagjai, a köztársasági elnök, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, de az alkotmánybíróság akár saját hatáskörében is eljárhat. A nemzetközi szerződésekhez kötődően az alkotmánybíróság megsemmisíthet törvényeket, illetve mulasztásos jogsértést állapíthat meg.

…alkotmányjogi panaszok kivizsgálása…

Az állampolgári alapjogok védelme céljából alkotmányjogi panasszal lehet élni az alkotmánybíróság felé. Az alkotmányjogi panaszok egyedi aktusok ellen irányulnak, konkrét jogalkalmazói aktusok felülvizsgálatát kérik. Ilyen panasszal csak alkotmányellenes szabály alkalmazása esetén lehet az alkotmánybírósághoz fordulni, s akkor is csak az érintett teheti meg, akinek minderre a jogalkalmazást követő hatvan nap áll rendelkezésére.

…mulasztásos alkotmánysértés megállapítása…

Jogalkotói feladat elmulasztása esetén az alkotmánybíróság hivatalból, illetve bárki más kezdeményezésére megállapíthat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Jogalkotói feladat elmulasztásáról csak akkor lehet szó, ha az új vagy további jogalkotási feladatok valamely jogszabályból szükségszerűen következnek. Mulasztásnak minősül továbbá az is, amikor egy végrehajtási jogszabály eltér a felhatalmazó törvény szándékaitól. Mulasztásos alkotmánysértés esetén az alkotmánybíróság határidőt jelöl meg, ám annak be nem tartása nem jár további jogkövetkezménnyel.

…hatásköri viták eldöntése és alkotmányértelmezés…

A hatásköri viták eldöntése szintén alkotmánybírósági hatáskör. Az állami szervek egymás közötti vagy önkormányzatokkal szembeni vitáiban, valamint önkormányzatok egymás közti hatásköri konfliktusaiban az alkotmánybíróság az érintettek indítványa nyomán hozhat döntést. Ugyanakkor az alkotmánybíróság hatásköre ellen senki sem emelhet kifogást. Az alkotmány értelmezésének egyetlen, végső érvényű letéteményese az alkotmánybíróság. Az alkotmánybíróság nem vélelmezhet joghézagokat (ti. az törvényhozói feladat), csak egyes rendelkezéseket értelmezhet. Az alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezését kezdeményezheti az Országgyűlés vagy annak állandó bizottságai, a köztársasági elnök, a kormány vagy annak tagjai, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész.

…egyéb hatáskörök

Szintén alkotmánybírósági feladat az államfő közjogi felelősségének megállapítása. Az alkotmánybíróság nem csupán megállapítja a köztársasági elnök magatartásának törvénysértő jellegét, hanem ilyen esetben meg is foszthatja tisztségétől az államfőt. Az alkotmánybíróságnak mindezek mellett vannak még külön törvényekben megállapított egyéb hatáskörei is. Ennek megfelelően az alkotmánybíróság részt vesz az önkormányzatok működésének alkotmányossági felügyeletében, vizsgálja a népszavazás és népi

kezdeményezés kiírásának esetlegesen törvénysértő természetét, valamint dönt a kezdeményező aláírások érvényességének elutasítása ellen tett panaszokról.

Sólyom-bíróság: aktivista szerepfelfogás

Első éveiben a széles hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróság különösen az előzetes normakontroll és az absztrakt alkotmányértelmezés gyakorlása, valamint aktivista szerepfelfogása révén erősen átpolitizálódott, s döntéseivel maga is a politika alakítójává vált. Sólyom László elnöklete alatt (1989-98) az alkotmánybíróságot aktivista bírák dominálták, akik – a textualista felfogással ellentétben – nem minden esetben ragaszkodtak a rendszerváltás után átmenetinek tekintett alkotmány betűjéhez. Döntéseiket gyakorta egy az átmenet ellentmondásos, pontatlan, hézagos alkotmányát kiegészítő, tökéletesebbé tevő ún. „láthatatlan alkotmány" alapján hozták.

Parlamenti ellenlépések: törvénymódosítás…

Noha a korai alkotmánybíráskodás fontos szerepet töltött be a jogállamiság kereteinek kialakításában és stabilizálásában, a Sólyom-bíróságot mégis sok bírálat érte „túlzott aktivizmusáért". A bírósági aktivizmust az Országgyűlés az alkotmány, illetve az alkotmánybírósági törvény módosításával, a döntések végrehajtásának halogatásával valamint a bírák megválasztásával tudja befolyásolni. A jogszabályi környezet módosításának erős korlátot szab a széles körű konszenzus kényszere, ezért nem meglepő, hogy az alkotmány és az alkotmánybírósági törvény ilyen célú módosítására eddig csak egy-egy példát találhatunk (1990 illetve 1998).

…végrehajtás szabotálása és bírák kiválasztása

Bár az alkotmánybíróság döntései jogilag mindenkire nézve kötelező érvényűek, a bírák tehetetlenek döntéseik végrehajtásának szabotálása ellen. Az alkotmánybíróság első időszakához képest az 1996 után választott bírák többségének, s így az 1998-2003 közötti, Németh János által vezetett bíróság egészének szerepfelfogása már kevésbé aktivista. Ez részben betudható annak, hogy – nem utolsó sorban az alkotmányíróság ténykedésének köszönhetően – a kezdeti időszakhoz képest egyértelműbbé vált a jogszabályi környezet. Másrészről viszont ez a fejlemény azt is jelzi, hogy az alkotmánybírák kiválasztásán keresztül az Országgyűlés képes volt tényleges hatást gyakorolni az alkotmánybíróság jogfilozófiai irányvonalára.

Az országgyűlési biztosok

Kétharmados többséggel választott…

Bár az országgyűlési biztos (ombudsman) intézménye már az 1989 októberi módosítások révén bekerült az alkotmányba, az Országgyűlés a biztosokról szóló törvényt csak négy évvel később, 1993-ban fogadta el. Az egyén jogvédelmét szolgáló országgyűlési biztosokat (és az általános helyettest) a köztársasági elnök javaslatára – bizottsági meghallgatásukat követően – az Országgyűlés választja a képviselők kétharmadának szavazatával. Konszenzus híján az első biztosok megválasztására csak 1995-ben került sor. Országgyűlési biztossá csak kiemelkedő elméleti tudású vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkező, köztiszteletben álló jogász választható.

…független, kizárólag a parlamentnek felelős biztosok

A feladatkörükbe tartozó ügyekben az országgyűlési biztosok az Országgyűlés elkülönült ellenőrzési szerveként működnek. Tisztségük összeférhetetlen minden más állami és önkormányzati tisztséggel, illetve politikai megbízatással. Mandátumuk hat évre szól és egyszer hosszabbítható. Függetlenségük biztosítása érdekében a biztosokat a képviselőkével azonos mentelmi jog és a miniszteri díjazásnak megfelelő fizetés illeti meg. Eljárásukban a biztosok függetlenek, intézkedéseikben őket csak az alkotmány és a vonatkozó törvények korlátozhatják. Tevékenységükért az országgyűlési biztosok kizárólag a parlamentnek felelősek, ahol a képviselők hozzájuk kérdéseket intézhetnek.

Általános biztos és két szakombudsman…

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – valamint általános helyettese – politikatudományi értelemben ún. általános ombudsmannak tekintendő, mivel minden olyan területen illetékesnek számít, amelyre nem jött létre külön szakombudsman. Az alkotmány értelmében az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére ún. külön biztosokat is választhat. Ilyen külön biztosnak számít a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az adatvédelmi biztos. Noha politikatudományi szempontból mindkét poszt szakombudsmannak felel meg, az előbbiről az alkotmány rendelkezik, míg az utóbbi léte csak törvényi szinten van rögzítve. Az egyes biztosok között a törvény nem állapít meg hierarchikus kapcsolatot. Szakterületükön a külön biztosok önálló intézkedési joggal rendelkeznek.

…a hivatali visszaélések feltárására és orvoslására

Az országgyűlési biztosok feladata az alkotmányos jogokkal kapcsolatos közhivatali visszásságok kivizsgálása, valamint visszaélések esetén az orvoslás érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése. A biztosok eljárhatnak hivatalból, de eljárásukat kezdeményezheti bármely állampolgár is, amennyiben úgy ítéli meg, hogy valamely hatóság hatályos eljárása vagy intézkedésének elmulasztása alkotmányos jogainak sérüléséhez vezetett, vagy annak veszélyével fenyeget. Az eljárásra érdemesített ügyek és az orvoslás kezdeményezésére tett intézkedések megválasztása terén az országgyűlési biztosok teljes döntési szabadsággal bírnak.

Széles vizsgálati jogosítványok…

A tág értelemben vett közigazgatásban észlelt visszásságok kivizsgálása során a biztosok általában széles vizsgálati jogkörrel rendelkeznek, ami alól azonban kivételt képeznek a nemzetbiztonsági szolgálatok és a fegyveres erők. A biztosok vizsgálati jogosítványa nem terjed ki az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, a közjegyzők, valamint – nyomozást végző ügyészi szervezet kivételével – az ügyészségek tevékenységére. A biztosok nem vizsgálhatnak olyan ügyeket, amelyek 1989. október 23. előtti keletkezésűek, illetve amelyekben bírósági eljárás van, bírósági döntés született, vagy a meghozott jogerős határozat 12 hónapnál régebbi. A vizsgálati eljárás során az országgyűlési biztosok beléphetnek az érintett hatóság hivatalaiba, betekinthetnek az iratokba, adatokat és felvilágosításokat kérhet, s az

ügyintézőket nyilatkozattételre hívhatják fel. A törvény a vizsgált intézmények részére együttműködési kötelezettséget ír elő.

…jogorvoslat kezdeményezésének lehetősége

A vizsgálat során hivatali visszaélést megállapító biztosok mozgástere viszonylag széles, ám eszközeik meglehetősen gyengék, hiszen nem rendelkeznek döntési és felülbírálati jogkörökkel, s másoktól hatásköröket el nem vonhatnak. Jogsértés esetén a biztosok felszólíthatják az elmarasztalt hatóságot a kiváltó ok megszüntetésére és a jogsérelem orvoslására. Ha szükséges, ajánlást tehetnek a jogsértő hatóság felügyeleti szervénél, eredménytelenség esetén pedig az Országgyűléstől kérhetik az adott ügy kivizsgálását. A biztosoknak szintén jogukban áll az alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt kérni, alkotmányjogi panaszt tenni, ügyészi óvást, illetve felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezni. Mindazonáltal az országgyűlési biztosok legfontosabb eszköze a nyilvánosság, ezért kiemelkedő fontosságú számukra, hogy a médiával partneri viszonyt tudjanak kialakítani és fenntartani.

Az Állami Számvevőszék

ÁSZ: állami pénzek felhasználásának ellenőrzése…

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés által 1989-ben felállított, annak jelentési kötelezettséggel tartozó pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerv. Az ÁSZ csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve. Feladata az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése, az állami költségvetés megalapozottságának és végrehajtásának vizsgálata, az állami vagyon kezelésének és felhasználásának nyomon követése, s a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátása. Az ÁSZ minden olyan intézménynél és politikai szervezetnél vizsgálódhat, ahol állami pénzt használnak fel vagy kezelnek. Hatásköre így kiterjed a teljes államháztartásra (központi költségvetés, elkülönített állami pénzalapok, társadalombiztosítási alapok, önkormányzatok), a Magyar Nemzeti Bankra, valamint a politikai pártokra is. Az ÁSZ tehát széles körben és korlátlan mélységben folytathat ellenőrzéseket. Ezek elvégzésére őt a törvények mellett az Országgyűlés is kötelezheti. Ezzel szemben a kormány csak kérheti az ÁSZ-t egy adott vizsgálódás lefolytatására. Az ÁSZ elnökét és alelnökeit a parlament a képviselők kétharmadának szavazatával választja; megbízatásuk 12 évre szól.

…szankcionálási jogkörök nélkül

Az Állami Számvevőszék vizsgálatait törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján végzi. A vizsgálatok kimenetéről az ÁSZ nyilvános jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. Az ÁSZ által készített véleményezéseknek és jelentéseknek mindazonáltal csak tájékoztató jellegük van, a vizsgált szervek még csak észrevételezésükre sem kötelezettek. A politikai szereplők ugyanakkor saját álláspontjuk alátámasztására rendszeresen szemelgetnek a számvevőszéki jelentésekből. Külső vizsgálói szerepe révén az ÁSZ megállapításai objektív érvekként és hivatkozási pontokként kerülnek be a politikai diskurzus világába.

A Magyar Nemzeti Bank

A jegybank a monetáris politika alakítója és…

A Magyar Nemzeti Bank (MNB), az ország jegybankja, a monetáris politikát (pénz- és hitelpolitikát) meghatározó és végrehajtó intézmény. Az 1991-ben elfogadott, azóta többször módosított jegybanktörvény alapján az MNB kizárólagos joga és feladata a bankjegy- és érmekibocsátás, s ezen keresztül a pénzmennyiség biztosítása. A jegybank a pénz- és hitelkínálatot valamint -keresletet a hitelintézetek monetáris politikai eszközökkel történő irányítása révén befolyásolja. A törvény a monetáris politika eszközei közé sorolja a refinanszírozást, a hitelintézetek kötelező tartalékrátájának jegybanki szabályozását, az árfolyamok és a kamatok befolyásolását, valamint a nyíltpiaci műveleteket.

…a forint értékállóságának védelmezője

A központi bank az árfolyam-politikán, a deviza- és aranytartalék képzésén, továbbá devizaműveletek végzésén keresztül védi a nemzeti fizetőeszköz értékállóságát, emellett kialakítja és szabályozza a belföldi fizetési és elszámolási rendszereket, segíti a pénzügyi rendszer prudenciális felügyeletét. Az eredetileg szintén a központi bank feladatai közé tartozó adósságkezelést ugyanakkor fokozatosan átvette az Államkincstár, illetve az Államadósság Kezelő Központ. 1996 óta az MNB – az ún. likviditási hitel kivételével – nem nyújthat hitelt a központi költségvetésnek. A rákövetkező évtől kezdve a külföldről felvett devizahitelek tőkeösszegei és kamatterhei egyaránt a költségvetésben vannak elszámolva, megszabadítva ezzel az MNB-t azoktól a veszteségektől, amelyek a korábban általa fizetett kamatterhek kapcsán leértékelési veszteségként jelentkeztek.

Elsődleges feladata az árstabilitás megteremtése

A Magyar Nemzeti Bank státusát tekintve független intézmény, melyet feladatai teljesítése során sem a kormány, sem más szerv nem utasíthat. A jegybank a hatályos törvény alapján annyiban köteles a mindenkori kormány gazdaságpolitikájának támogatására, amennyiben azzal nem veszélyezteti elsődleges célját. Az MNB elsődleges célja eredetileg a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának megőrzése volt, ám ezt 2001-ben – az EU normáknak megfelelően – felváltotta az árstabilitás elérésének és fenntartásának követelménye. A jegybank működését korábban figyelemmel kísérő felügyelőbizottság 2001-ben megszűnt. A helyette törvényességi felügyeletet ellátó Állami Számvevőszék széles vizsgálati jogkörökkel rendelkezik, s az MNB alapvető feladatait kivéve a bank működésének és gazdálkodásának egészét vizsgálhatja.

Az MNB szervei: a közgyűlés, a monetáris tanács…

A részvénytársasági formában működő Magyar Nemzeti Bank szervei a közgyűlés, a 2001-ben felállított monetáris tanács és az igazgatóság. A közgyűlés dönt a bank alapszabályáról, az alaptőkéről, és a könyvvizsgáló személyéről. Szintén a közgyűlés feladata a mérleg és az eredménykimutatás megállapítása. Az MNB legfőbb döntéshozó szerve a monetáris tanács, mely minden hónapban legalább két alkalommal ülésezik. A monetáris tanácsnak 7-9 tagja lehet, köztük a bank elnöke (aki egyúttal a tanácsnak is elnöke), az alelnökök, valamint a további tagok, akiket a köztársasági elnök hat évre nevez ki. Az alelnökök és a tanács további tagjainak személyére az MNB elnöke tesz javaslatot, melyet az egyetértési joggal bíró miniszterelnök terjeszt a köztársasági elnök elé. A monetáris tanács határozatképessége legalább öt tag megjelenéséhez van kötve. Határozatait a tanács a jelenlévők szótöbbségével hozza.[112]

…és az elnökből és alelnökökből álló igazgatóság

[112] Szavazategyenlőség esetén a tanács elnökének szavazata dönt.

Az MNB élén az elnök áll. Az elnököt a miniszterelnök javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki. Az elnök, akinek mandátuma hat évre szól, évente beszámol a bank tevékenységéről az Országgyűlésnek. Akadályoztatása esetén az elnököt az általa kijelölt általános hatáskörű alelnök helyettesíti. Az MNB alelnökeinek megbízatása szintén hat évre szól. A banknak 3-5 alelnöke lehet, akiknek feladatkörét az elnök a kinevezési javaslatban rögzíti. Az MNB működésének irányításáért és a monetáris tanács döntéseinek végrehajtásáért az igazgatóság felel. Az igazgatóság egyebek közt irányítja a bank alapvető feladatainak végrehajtását, a közgyűlés elé terjeszti az MNB mérlegére, vagyon- és eredménykimutatására, valamint az eredmény felosztására tett javaslatát, s jóváhagyja a közgyűlési jelentés tervezetét, a bank szakmai terveit és a szervezeti irányítással összefüggő kérdéseket. Az igazgatóság az MNB elnökéből és alelnökeiből áll; határozatait – legalább három fő részvétele esetén – a tanácshoz hasonlóan többségi elven alkotja.

A harmonikus MNB-kormány együttműködés feltételei…

Az MNB törvényes céljai és a mindenkori kormány (Pénzügyminisztérium) gazdasági-politikai prioritásai között időről időre felbukkanó érdekkonfliktusok gyakran vezetnek a két intézmény közötti konfliktushoz. Az infláció csökkentésére és alacsonyan tartására kötelezett jegybank céljának elérése erősen függ a költségvetési hiány mértékének alakulásától. Éppen ezért a költségvetési politika lazulása rendre a monetáris politika szigorítását szokta előidézni. A jegybank és a kormány közötti harmonikus együttműködés tehát azt feltételezi, hogy a két szereplő egyetért az infláció csökkentésének ütemében, az alkalmazott eszközök megválasztásában, és a menet közben adódó váratlan külső hatások kezelésében.

…és a jó személyes kapcsolat jelentősége

A két intézmény közötti összhang megteremtését megkönnyítheti az MNB elnöke és a kormányfő, illetve a pénzügyminiszter közötti jó személyes és szakmai kapcsolat. Ennek hiányában az 1990-es és 1994-es kormányváltásokat követően a politikai nyomás alá került jegybankelnökök hamarosan távozni kényszerültek posztjukról. Bár az utóbbi két választást követően mindkét esetben hivatalban maradhattak a még az előző kormányok alatt kinevezett elnökök, a kormányváltás okozta „társbérletben” 1998 és 2002 után egyaránt konfliktusokkal terheltté vált az MNB és a kormány viszonya.

Az ÁHH, a Kincstár és az ÁKK

Az ÁHH a költségvetési előirányzatok nyilvántartója…

Az Államháztartási Hivatalt (ÁHH) az államháztartási törvény 2001 decemberi módosítása hívta életre. Az ÁHH a pénzügyminiszter szakmai, törvényességi és költségvetési felügyelete alatt álló, ám önállóan gazdálkodó, önálló jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű központi költségvetési szerv. Elnökét és helyetteseit a pénzügyminiszter javaslata alapján a miniszterelnök nevezi ki. Az ÁHH elsődleges feladata az államháztartási alrendszerek költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolítása. Ennek keretében ellátja a költségvetés végrehajtásának ügyviteli, nyilvántartási és ellenőrzési feladatait, nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, előkészíti a felhasználásukhoz kapcsolódó

pénzforgalmi műveleteket, és elvégzi a kifizetésekhez szükséges előirányzati fedezetvizsgálatokat.

…és kifizetője

Az ÁHH az államháztartás valamennyi alrendszerének nyújthat likviditási hitelt, de ezt csak a költségvetési törvényben rögzített céllal, mértékben és feltételekkel teheti. Az ÁHH ellátja továbbá az államadósság kapcsán keletkező feladatokat, a központosított illetményszámfejtést, a központilag finanszírozott családtámogatások és fogyatékossági ellátások finanszírozását, a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok pénzügyi kapcsolatából adódó feladatokat, valamint az előcsatlakozási alapokkal és egyéb Európai Uniós pénzeszközökkel kapcsolatos egyes adatszolgáltatási, végrehajtási és ellenőrzési teendőket.

A Kincstár és a kincstári kör

Feladatai egy részét az ÁHH a Magyar Államkincstár jogutódjaként viszi tovább. Az 1996-ban felállított, a tavalyi törvénymódosításokkal részvénytársasággá[113] alakított Államkincstár mindazonáltal továbbra is számlavezetője a kincstári körbe tartozó költségvetési szerveknek és alapoknak, valamint közalapítványoknak és egyes, törvényben felsorolt köztestületeknek. A kincstári rendszerben a költségvetési intézmények előirányzatok feletti rendelkezési joggal bírnak. Az előirányzat olyan éves pénzösszeget jelent, amelyet a költségvetési szervek a Kincstárnál nyilvántartott számlájuk alapján tudnak felhasználni. A költségvetési intézmények a kincstári számlájuk terhére adhatnak fizetési megbízást, amit a Kincstár csak az előirányzat összegéig egyenlíthet ki. Ily módon a kincstári rendszer bevezetése szigorította a közpénzek felhasználását, keményítette a kincstári körbe tartozó intézmények költségvetési korlátját.

Az államadósság…

A Kincstár a pénzügyminiszter szakmai, törvényességi és költségvetési felügyelete alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, melynek elnökét és helyetteseit a pénzügyminiszter nevezi ki. A Kincstár fontos szerepet tölt be az államadósság kezelése terén. Államadósságnak számít minden olyan hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely az államháztartás valamelyik alrendszerét terheli. A központi költségvetés és az alrendszerek adósságait elkülönítve kell nyilvántartani és kezelni. Az alrendszerek adósságaik kezeléséért és teljesítéséért önállóan felelnek, míg a központi költségvetés fizetőképességének fenntartásáról a pénzügyminiszter gondoskodik a Kincstár útján.

…és a Kincstár szerepe

Az adósságkezelés stratégiai és elvi kérdéseiről a Kincstár dönt. A Kincstár a költségvetési törvény keretében elkészíti a központi költségvetés finanszírozási tervét és az államadósság finanszírozási stratégiáját, szervezi az állampapír-kibocsátásokat és a hitelfelvételeket, gondoskodik az államadósság törlesztéséről, érvényesíti a követeléseket, valamint

[113] A Magyar Államkincstár Rt. egyszemélyes részvénytársaság, melynek részvénye névre szóló, forgalomképtelen és az állam tulajdonában áll.

műveleteket végez és ügyleteket köt az általa szervezett másodlagos állampapírpiacon. A 19 fiókból álló hálózatán keresztül a Kincstár közvetlen állampapír-forgalmazást is végez a lakosság számára.

Az ÁKK mint adósságkezelő

Az Államkincstár hivatali bonyolító szerve az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK). Az ÁKK 1995-ben, a Pénzügyminisztérium felügyelete alatt jött létre. Létrehozását az motiválta, hogy az adósságkezeléssel kapcsolatos valamennyi feladat egy szervezetnél összpontosuljon. Az ÁKK fokozatosan átvette a Pénzügyminisztérium és a Magyar Nemzeti Bank adósságkezelésben játszott szerepét. Először (1996) a belföldi adósságkezeléssel kapcsolatos összes tevékenységet vette át. 1997 óta már a központi költségvetés külföldi adósságát is ő kezeli, 1999-től pedig már külföldi forrásbevonási műveleteket is végezhet az állam nevében. Az ÁKK feladata a költségvetés biztonságos, alacsony költségek melletti finanszírozhatóságának megteremtése. Felügyelete 1996-ban a Kincstár alá került, s azóta az adósságkezelés stratégiai kérdéseiről a kincstári tanács dönt.

A települési és területi önkormányzatok

Tanácsokat felváltó független önkormányzatok

A civil társadalom legfontosabb szervezetei az önkormányzatok, melyek közül mind szerepüket, mind hatáskörüket tekintve a települési és területi önkormányzatok a legjelentősebbek és legáltalánosabbak.[114] A helyi önkormányzatok választások révén legitimált vezetőkkel bírnak, akik – miközben helyi szintű államigazgatási feladatokat is ellátnak – a közösség ügyeit intézve és képviselve ellensúlyt jelentenek a központi államhatalommal szemben. Ezzel szemben az 1990 előtti államszocialista időszakot jellemző tanácsrendszerben a tanácsok a központi közigazgatás helyi szerveiként a kommunista párt irányítása és ellenőrzése alatt működtek. Az első szabad választások után éppen ezért sürgetővé vált a tanácsokat megszüntető, a független önkormányzatok létrehozását és megválasztását lehetővé tevő jogszabályi keretek kialakítása.

A helyi önkormányzás mint alkotmányos alapjog

Az önkormányzás elvi alapjait az 1990 augusztusában kihirdetett alkotmánymódosítás rögzítette. Ennek értelmében az egyes közigazgatási egységek választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga, melyet az általuk választott képviselő-testület, illetve helyi népszavazás útján gyakorolnak. Az önkormányzatokról szóló, azok feladatait, hatáskörét és szervezetét szabályozó törvény egyike az ún. kétharmados törvényeknek. A törvény elfogadása éppen ezért feltételezte az 1990-es választásokon nyertes MDF és az akkor legnagyobb ellenzéki pártnak számító SZDSZ megegyezését.

[114] Jelen fejezetben ezért nem foglalkozunk a köztestületi jogosítványokkal kevéssé vagy egyáltalán nem rendelkező kamarákkal, egyházakkal, illetve egyesületekkel, valamint az időközben megszűnt társadalombiztosítási önkormányzatokkal.

Fragmentált struktúra, gyenge középszint

Míg az MDF a két világháború közötti közigazgatási rendszer főbb elemeit kívánta újjáéleszteni, addig az SZDSZ a széles hatáskörű települési önkormányzatokért és a korábban a helyi források felett basáskodó megyék meggyengítéséért szállt síkra. A két párt által kötött kompromisszum nyomán kialakult önkormányzati rendszerben egy erősen tagolt struktúra jött létre széles jogkörű települési önkormányzatokkal és jelentősen legyengített megyékkel. Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet ellátására hozták létre a köztársasági megbízottak intézményét, amit – részben funkcióinak kiterjesztése miatt – 1994-ben az új kormányerők megszűntettek. Eredeti szerepüket a helyettük felállított megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok vették át.

Községek, városok, megyei jogú városok, főváros

Magyarországon az 1990-es évek folyamán összesen mintegy 3200 települési önkormányzat jött létre. Ezek 90 százaléka községi önkormányzat. Községalapítást legalább háromszáz, elkülönült településrészen élő választópolgár kezdeményezhet; kezdeményezésükről a köztársasági elnök dönt. Az ötezer lakosnál népesebb községek nagyközségnek minősülnek. A községek mellett hozzávetőleg 200 várost számlálhatunk, ami nem tartalmazza a 22 kiemelten kezelt megyei jogú várost (megyeszékhelyek és az egyéb 50.000 feletti városok), valamint Budapestet. Területükön a megyei jogú városok önkormányzatai ellátják a megyei önkormányzatok feladatait is. A fővárosról az alkotmány rendelkezik. A budapesti és a 23 kerületi önkormányzat közötti feladat- és jogkörmegosztásról az önkormányzati törvény külön rendelkezik.

Saját jogon gyakorolt és átruházott hatáskörök

A települési önkormányzatok hatásköre nincs taxatíve rögzítve: mindent megtehetnek, amit jogszabály nem tilt vagy nem utal más szerv hatáskörébe. Közjogi értelemben az önkormányzati hatásköröknek kétféle csoportja ismert: a saját jogon gyakorolt, illetve az átruházott hatáskörök. Az előbbi hatáskörök olyan helyi feladatokhoz kötődnek, mint például a helyi infrastruktúra fenntartása, a közüzemi ellátás megszervezése, az oktatás és az egészségügy biztosítása. Az utóbbi csoportba tartozó hatáskörök pedig olyan általánosan szabályozott közigazgatási feladatokhoz kapcsolódnak, amelyek ellátása helyi szinten történik, mint például egyes szakigazgatási, szakhatósági feladatok, vagy éppen az anyakönyvezés.

Kötelező és egyéb feladatok

Az önkormányzati feladatok egy részét a törvény kötelező feladatként állapítja meg. Ezek elsősorban olyan állampolgári jogok ellátásához kapcsolódnak, amelyek helyi intézményekhez kötöttek és helyi szinten elláthatóak. A települési önkormányzatok kötelezően gondoskodnak az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az alapfokú egészségügyi és szociális ellátásról, a közbiztonságról, a közvilágításról, a helyi utak, közterületek és köztemetők fenntartásáról, a vízrendezésről és a csatornázásról. További feladatuk az egészséges ivóvízellátás megteremtése, a településfejlesztés és -rendezés, a környezet védelme, a helyi közlekedés és köztisztaság biztosítása, a

lakásgazdálkodás, a tűzvédelem, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása. A települési önkormányzatok közreműködnek továbbá a foglalkoztatás és az energiaellátás megoldásában, a sport, a tudományos és művészeti tevékenységek támogatásában.

A fővárosi és a megyei önkormányzatok feladatai

A fővárosi, illetve a megyei önkormányzatok látják el az olyan – oktatáshoz, kultúrához, egészségügyhöz, közlekedéshez stb. kapcsolódó – feladatokat, amelyeket sem a kerületi/települési önkormányzatok, sem azok társulásai nem tudnak önállóan ellátni. A megyei önkormányzatok ezen felül összehangolják a területükön lévő települések önkormányzatainak fejlesztési tevékenységét is. A területfejlesztési döntések meghozatalában részt vesznek a megyei területfejlesztési tanácsok, melyek elnöke a megyei közgyűlés elnöke, tagjai pedig a miniszter képviselője, a megyei jogú városok polgármesterei, a területfejlesztési társulások és a megyei munkaügyi tanácsok képviselői, valamint a területi gazdasági kamarák képviselői.

Az önkormányzatok szervezete

A helyi önkormányzatok elsődleges döntéshozatali szerve a képviselő-testület, míg a megyei jogú városok, a megyék, és Budapest önkormányzata élén a közgyűlés áll. A képviselők a kisebb településeken ún. kislistás, a 10.000 fő feletti városokban pedig vegyes rendszerben szerzik mandátumukat. A közgyűlések tagjait egy 1994-es törvénymódosítás eredményeként szintén közvetlenül, listás szavazás útján választják. Elnökéről a közgyűlés saját maga dönt. A polgármestereket és a fővárost irányító főpolgármestert – 1994 óta minden településen – közvetlenül választják. A képviselő-testületek és a közgyűlések döntéseit előkészítő, azok végrehajtását megszervező és ellenőrző igazgatási szerveket, az önkormányzati hivatalokat, a képviselő-testületek/közgyűlések által kinevezett jegyző/főjegyző vezeti. Az 1000 fő alatti községek körjegyzőségeket alkotnak; egy-egy körjegyzőséghez átlagosan három szomszédos község tartozik.

Rendeletalkotás és petíciós jog

Az önkormányzatok saját ügyeinek (szmsz, költségvetés, helyi adók, polgármester feladatai, helyi népszavazás stb.) szabályozása önkormányzati rendeletben történik. Ezeken felül az önkormányzatok rendeletet hozhatnak törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyokról, valamint – törvényi felhatalmazás esetén – adott törvények végrehajtásáról. Az önkormányzatok az őket érintő bármely kérdésben petíciós (felterjesztési) joggal rendelkeznek. Ennek keretében az önkormányzatok tájékoztatásért vagy intézkedésért az adott kérdésben illetékes állami szervhez fordulhatnak, s számára közérdekű javaslatokat is tehetnek.

Jogi függetlenség, részleges gazdasági függőség

Az átruházott hatáskörök központi szabályozásától eltekintve, a helyi önkormányzatok jogi értelemben a kormánytól függetlenek, teljesen önállóak. A hatáskörükön belül eljáró önkormányzatok döntései szabadok, ellenük csak jogsértés esetén lehetséges bírói

felülvizsgálat kérelmezése. Ugyanakkor az önkormányzatok gazdasági önállósága, a rendkívül széles feladatkörök ellátásának megfelelő anyagi fedezete a gyakorlatban nem teljesen biztosított, noha az alkotmány rögzíti, hogy az önkormányzatok törvényben meghatározott feladataik ellátásához megfelelő saját bevételre és a feladatokkal arányban álló állami támogatásra jogosultak.

Saját tulajdon, önálló gazdálkodás, adókivetési jog

Az önkormányzatok saját tulajdonnal rendelkező jogi személyek, melyek az 1991-es vagyontörvény révén jelentős tulajdonhoz jutottak. Ugyanakkor az átadott vagyontárgyak között meglehetősen magas volt az ún. törzsvagyon aránya. Az elkülönülten nyilvántartott törzsvagyon részben forgalomképtelen, nem értékesíthető ingatlanokat (közterek, közutak, köztemetők, parkok), részben pedig korlátozottan forgalomképes közműveket, középületeket foglal magában. Pénzforrásaik bővítése érdekében az önkormányzatok szabadon élhetnek – a tulajdonosi jogosítványaikból eredő – vállalkozási jogukkal. Szintén önkormányzati jog a helyi adók kivetése, ám ezzel az önkormányzatok a magas központi adóterhek mellett csak korlátozottan rendelkezhetnek. A megyei önkormányzatok viszont nem rendelkeznek önálló adókivetési joggal és adóbevételekkel; számukra csak az illetékekből befolyó összegek jelentenek plusz bevételi lehetőséget.

Normatív támogatások és pályázati rendszer

Az önkormányzatoknak juttatott költségvetési támogatások döntő hányada – lakosok, diákok, kórházi ágyak stb. száma alapján fizetett – ún. normatív támogatás. Az ezen felül álló rész többnyire valamekkora önerőt (saját forrást) is feltételező, pályázatok útján elnyerhető támogatás. A pályázatokról országgyűlési bizottsági szinten döntenek, ami gyakran nélkülözi a megfelelő szintű helyi ismereteket, s egyúttal lehetőséget ad politikai szempontok érvényesítésére is. Az önálló gazdálkodás a forrásszegény, hátrányos helyzetű településeken gyakran vezetett az önkormányzat eladósodásához, egy-két esetben csődjéhez. Napjainkban hozzávetőleg a községek egyharmada tartozik az önhibáján kívül forráshiányos települések körébe.

Reform alatt álló tervezési-statisztikai régiók

A területi-települési önkormányzati rendszernek jelenleg nem képezi részét a regionális szint. A területfejlesztésről és -rendezésről alkotott törvény alapján 1998-ban, országgyűlési határozatban elfogadott területfejlesztési koncepció hét régiót hozott létre (2. táblázat). Ezek a régiók több megye (a főváros) területére kiterjedő, azok közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési-statisztikai területi egységek. Bár a régiók fontos szerepet játszanak a területfejlesztésben és a regionális gazdaságfejlesztésben, jelenlegi kialakításuk és jövőbeni helyük a közigazgatási rendszerben egyaránt vita tárgyát képezi. A belügyminiszter által a közigazgatási reform előkészítésére felállított szakbizottság egyik kiemelt feladat a régiók szerepének újragondolása. Mindazonáltal az uniós tagság elnyerésével a régiók jelentősége szükségszerűen nőni fog, hiszen az Európai Unió regionális politikája elsődlegesen az 1-3 millió lakosú nagyrégiókat támogatja.

2. táblázat: Magyarország tervezési-statisztikai régiói

Nyugat-Dunántúl régió	Közép-Dunántúl régió

• Győr-Moson-Sopron megye • Vas megye • Zala megye	• Fejér megye • Komárom-Esztergom megye • Veszprém megye
Dél-Dunántúl régió • Baranya megye • Somogy megye • Tolna megye	Közép-Magyarország régió • Budapest • Pest megye
Észak-Magyarország régió • Borsod-Abaúj-Zemplén megye • Heves megye • Nógrád megye	Észak-Alföld régió • Hajdú-Bihar megye • Jász-Nagykun-Szolnok megye • Szabolcs-Szatmár-Bereg megye
Dél-Alföld régió • Bács-Kiskun megye • Békés megye • Csongrád megye	

Következtetések

A kormány parlament feletti befolyását…

A magyar politikai intézményrendszer (*1. ábra*) áttekintése alapján elmondható, hogy a horizontális hatalommegosztásban a kormányok és a parlament viszonya a konstruktív bizalmatlanság intézményének köszönhetően aszimmetrikus. A stabil többség, az erős pártfegyelem, az összetartó koalíció elveszi a parlamenti ellenőrzés élét, miközben garantálja a kormányok parlamenti törvényhozásra gyakorolt meghatározó szerepét.

…leginkább a kisebbségi vétó gyengíti

Ez utóbbi számára a minősített többségnek a nyugat-európai politikai rendszerekhez képest jóval szélesebb körű előírása szabja a legerősebb korlátot. A párt- és koalíciós fegyelem gyengesége csökkentette ugyan a kormányok mozgásterét, és nehezítette a parlamenti törvényalkotás befolyásolását, de még egyszer sem vezetett kormányzati instabilitáshoz. A miniszterek közül kiemelkedő, a kormány erős pozíciójából külön is profitáló miniszterelnök meghatározó szereplője a magyar politikának, ám sem személye, sem tényleges befolyása nem függetleníthető a mindenkori pártviszonyoktól.

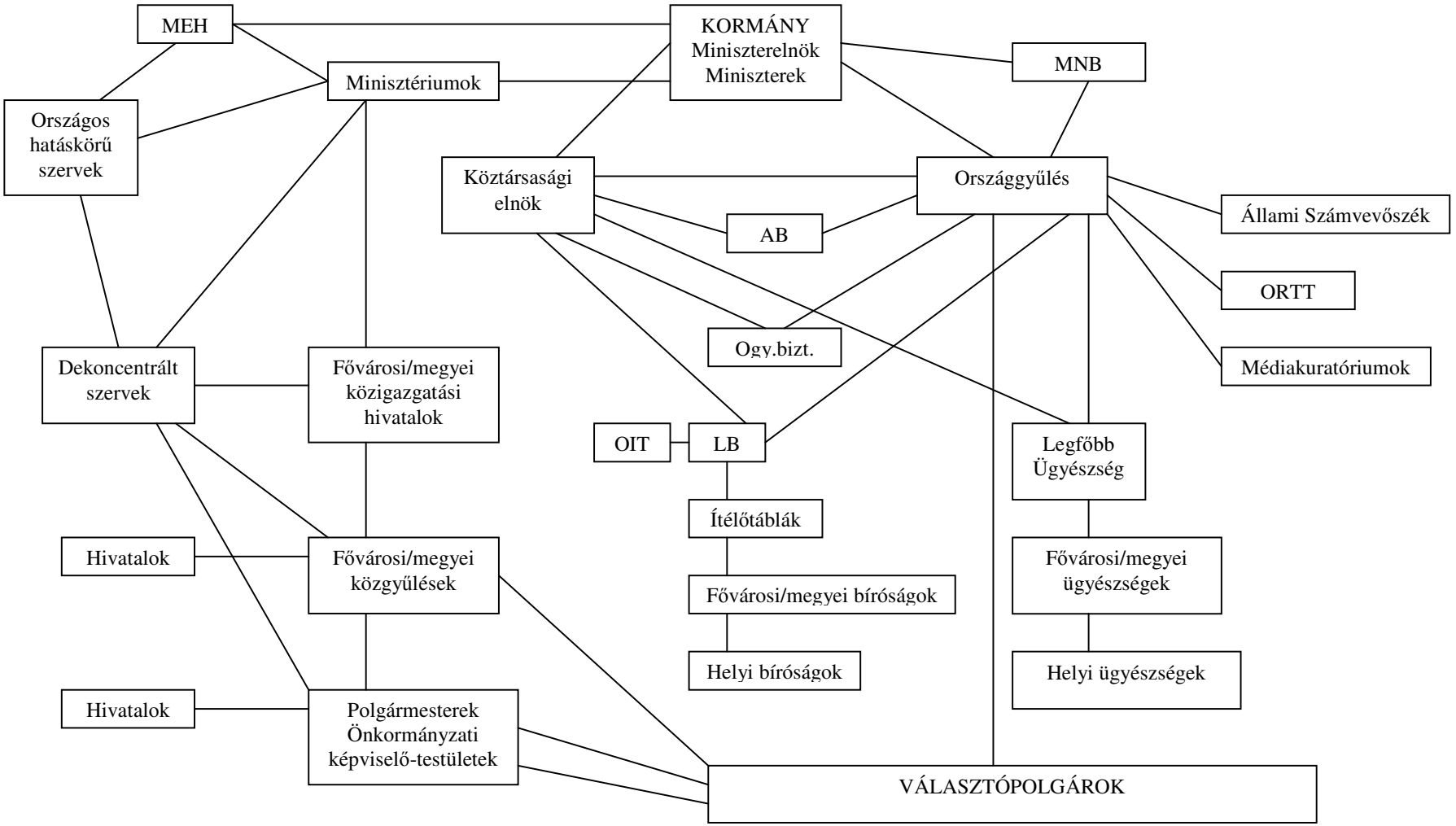
Erős alkotmánybíróság, gyenge ellenőrzési szervek

Az ellensúlyként felállított intézmények közül széles hatásköre és kötelező érvényű határozatai révén az alkotmánybíróság rendelkezik a legjelentősebb hatalommal. A különböző ellenőrzési és felügyeleti szervek vizsgálódási jogosítványai általában kiterjedt körűek, ám nem párosulnak szankcionális eszközökkel. Éppen ezért ezen szervek elsődleges érvényesülési terepe a politikai nyilvánosság és annak legkülönbözőbb fórumai.

Jogilag erős, gazdaságilag gyenge önkormányzatok

Vertikális hatalommegosztás tekintetében kiemelendő a magyar rendszer unitárius jellege. A központi államigazgatási szervek és a települési önkormányzatok között számos országos hatáskörű és dekoncentrált szerv jött létre. Noha a nagyszámú települési önkormányzatok jogai és kötelezettségei meglehetősen szerteágazóak, önállóságuknak jelentős gátat szab a gazdasági autonómiát szavatoló finanszírozási források hiánya.

1. ábra: A magyar politikai intézményrendszer



Kérdések

Miben nyilvánul meg a miniszterelnök kiemelt közjogi-politikai szerepe, s melyek ennek jogi és politikai korlátjai?
Jellemezze hatáskörük és jelentőségük alapján a többség hatalmával és a kormányzattal szemben ellensúlyt jelentő alkotmányos intézményeket!
Felépítése és működése alapján hogyan jellemezné kormánypártok és ellenzék viszonyát az Országgyűlésben?
Melyek a sajátosságai a kormányzat egyes szintjein elhelyezkedő szervezeteknek?
Miket tart a mai magyar önkormányzati rendszer erényeinek és melyek a gyengeségei?

Irodalom

A Magyar Köztársaság alkotmánya (többször módosított 1949/XX. törvény)
Földes Gábor (szerk.) (2000): Pénzügyi jog I. kötet, Budapest, KJK-KERSZÖV
Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.) (1994): Kormány a mérlegen 1990-1994, Budapest, Korridor
Gyurgyák János (szerk.) (2000): Mi a politika?, Budapest, Osiris (2. kiadás)
Kilényi Géza (1994): A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében, Magyar Közigazgatás 5. sz.
Körösényi András (1998): A magyar politikai rendszer, Budapest, Osiris
Körösényi András (1996): Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya, Politikatudományi Szemle 4. sz.
Kukorelli István (szerk.) (1999): Alkotmánytan, Budapest, Osiris (5. kiadás)
Pokol Béla (1994): A magyar parlamentarizmus, Budapest, Cserépfalvi
Sólyom László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, Osiris
Verebélyi Imre (szerk.) (2000): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai, Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja

18. Pártok és pártrendszerek

Szarvas László – Tóth Csaba[115]

A pártok a modern politikai rendszerek mozgatói

A modern politikai rendszerek működésének egyik legfontosabb mozgatói a politikai pártok. Ma a világon mindenütt pártokat láthatunk a közhatalommal kapcsolatos folyamatokban, pártképviselőket a politikai intézményekben, s a pártokról szóló információk át- meg átszövik mindennapjainkat. A pártokról szólva mégis előre kell bocsátanunk néhány magyarázó szempontot. Fejezetünkben nem írunk részletesen a pártok kialakulásának történelmi folyamatáról, csupán a már kialakult pártrendszerekhez és pártjaikhoz kapcsolódó tapasztalatokat elemezzük. Jól tudjuk azonban, hogy a parlamenti demokráciák születésekor nem úgy tekintettek a pártokra, mint a közjó kialakításának részei, szereplői, hanem sokkal inkább, mint annak partikuláris érdekeket szolgáló ellenzői. A politikai pártok stabilizálódása és meghatározóvá válása tehát a modern politikai rendszer sajátja.

Elemzésünk tárgya: a fejlett demokráciák…

Arról sem szólunk részletesen, hogy a szuverén államok kiszélesedésével – különösen az 1960-as évtizedet követően, majd az évszázad végi kelet-európai átalakulással – olyan sokszínűvé és differenciálttá vált a pártrendszerek világa, mint előzőleg soha. A pártok és szervezetek névazonosságából csak óvatosan következtethetünk ugyanazon jelenségekre. Mást jelent egy „párt" Tanzániában vagy Boszniában, mint az Egyesült Államokban vagy éppen Franciaországban. Ebben a világban évszázadokkal korábbi pártalakzatok (és azok mutánsai) egy időben léteznek a posztmodern kor sajátos politikai szerveződéseivel, így a komparatisztika módszereinek részletes felhasználása nélkül nem vethetjük össze ezeket a jelenségeket. Éppen ezért a tudományosnak nevezhető általános tapasztalatokat leginkább az európai fejlett demokráciák és az Egyesült Államok példáiból merítjük, illetve külön szólunk Magyarország politikai pártjairól és pártrendszeréről.

…modern, versengő pártjaibeszélünk

Ebből is adódik, hogy általános következtetéseink a „pártok" kettős meghatározottságához kapcsolódnak. Ily módon csak olyan pártok szerepét és politikai rendszerben betöltött funkcióját elemezzük, amelyekkel együtt léteznek és versengnek más pártok is, és amelyek szervesen elkülönülnek, megkülönböztethetők a politikai rendszer egyéb elemeitől, intézményeitől (például szakszervezetek, önkormányzatok, stb.). Az „egypártrendszerek" – közhatalmat közvetlenül gyakorló – pártjai nem alkotják az alábbi pártelméleti fejtegetések forrásvidékét.

[115] Szarvas László (laszlo.szarvas@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója, Tóth Csaba (toth.csaba@mmeh.hu) a MeH politikai elemzője

Pártelméleti keretek

A pártok funkciói

A modern politikai pártok a társadalom és az állam közötti közvetítő mechanizmus leglényegesebb elemei. A politikai rendszerben betöltött szerepük sokféleségéből is következik, hogy a párt fogalmának rendkívül sok meghatározása található a különböző szakmai értekezésekben. Hívják a pártokat „szervezett vélemények"-nek, „hatalmi szereplők"-nek, „a politikai tagoltság kifejezői"-nek, „a társadalmi konfliktusok hordozói"-nak aszerint, hogy éppen milyen politológiai iskola képviselői vizsgálódnak, vagy mely ország milyen korban vizsgált pártjairól van szó. Emiatt nem is törekszünk arra, hogy egységes, minden szempontból elfogadható definíciót találjunk vagy javasoljunk, hanem inkább a modern pártok jellegzetességeinek és funkcióinak összefoglalásával próbáljuk megértetni a fogalom tartalmi összetevőit.

Szerteágazó definíciók

Ha az általunk legfontosabbnak vélt ismérvein keresztül szeretnénk röviden meghatározni a pártok lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy a pártok olyan tagsággal és önálló intézményi struktúrával rendelkező politikai szerveződések, amelyek a politikai hatalomból részesedés céljából jelölteket állítanak a parlamenti és az önkormányzati választásokon, s képviselőik révén meghatározó szereppel bírnak a politikai folyamatok alakításában, valamint a társadalom egészének életét befolyásoló hatalom közvetett gyakorlásban. A fentiekből következik, hogy elemzésünkben nem foglalkozunk azokkal a szervezetekkel, amelyek csak kisebb csoportok vagy helyi ügyek képviseletére vállalkoznak, illetve amelyek tagjaik mozgalmi-közösségi életét szervezve kizárólag a civil társadalom szférájában működnek. Témánk szempontjából csak a parlamentekben, a kormányokban, a települési és területi önkormányzatokban politikai képviselettel rendelkező pártok számítanak relevánsnak.

A pártok ismérvei: tagság, szervezet, jelöltállítás, hatalomra törekvés, közvetett hatalomgyakorlás

Kiemelt társadalmi-politikai szerepüknek megfelelően ezek a pártok többféle és összetett funkciókkal rendelkeznek. Ezek közül mi az alábbiakat tartjuk kiemelésre méltónak:

A pártok funkciói:…

1. A politikai közösség szempontjából a pártok talán legfontosabb feladata az érdekek képviseletéhez, a politikai érdekek „artikulálásához kapcsolódik. A pártok a társadalomban jelenlevő sokféle érdek között szelektálva, a számukra politikai és egyéb

…érdekképviselet…

szempontok alapján fontos társadalmi rétegek érdekviszonyait figyelembe véve alakítják ki céljaikat, politikai és szakpolitikai preferenciáikat. Igyekeznek az ezekhez rendelt javaslataikat, programjaikat a „politikai piacon” megismertetni, a megvalósításukhoz támogatást nyerni, s az ehhez szükséges képviselet és hatalmi pozíciók megszerzéséhez felhatalmazást kapni.

2. A társadalmi érdekek és az azokat felkaroló pártok pluralitásából adódóan a hatalmi pozíciók megszerzése a modern demokráciákban versengéssel jár együtt. A pártok részt vesznek a hatalomért vagy annak egy részéért folytatott versenyben; ennek értelmében a választásokon jelölteket állítanak. Ellentétben a pártállami rendszerekkel, a demokratikus rendszerekben a pártok számára kifejezetten tilos a közhatalom közvetlen gyakorlása. Mindazonáltal a politikai versengésből győztesen kikerülő pártok számára megadatik a lehetőség, hogy a választásokat követő ciklusban képviselőik és megbízottaik révén meghatározzák a közhatalmat gyakorló politikai intézmények működését.

…politikai versengés, hatalomgyakorlás és…

3. Ugyanakkor a hatalomgyakorlás ellenőrzésében – a hatalommal való visszaélés elkerülésének biztosítására létrehozott törvényi garanciák (vonatkozó jogszabályok, felügyeleti és vizsgálati szervek) mellett – fontos szerep hárul a hatalomból kimaradó-kiszoruló pártokra is. A kormányhatalomra törő ellenzéki pártok az általuk hibásnak tartott kormányzati lépések bírálatával, az esetleges hatalmi visszaélések leleplezésével igyekeznek megváltoztatni a pártok között kialakult erőviszonyokat. A demokráciákban ez biztosítja a politikai versengés dinamikáját és folytonosságát.

…a kormányhatalom ellenőrzésének biztosítása…

4. Versengésükkel és szereplésükkel a pártok maguk is mozgósítanak a politikai közéletben való részvételre. A közösség tagjainak a politikai aktivitása leggyakrabban kimerül a szavazásokon való részvételben, de – az egyes országokban eltérő mértékben – jelentős lehet azoknak az aránya is, akik időnkénti vagy rendszeres résztvevői a különböző pártok által szervezett fórumoknak, megemlékezéseknek vagy éppen tiltakozó megmozdulásoknak.

…politikai mobilizáció…

5. A pártok választási kampánya és az általuk rendezett események ugyanúgy a politikai nyilvánosság színterei, mint például a parlament vagy a média. A pártok különböző színtereken megnyilvánuló magatartása és a pártok által megfogalmazott üzenetek politikai mintákat közvetítenek a közösség tagjai felé. Ily módon tevékenységükkel a pártok meghatározó módon járulnak hozzá a politikai szocializáció folyamatához, s jelentős hatással bírnak az egyének politikai véleményének, tudatának és tudatosságának kialakításában.

…és politikai szocializáció…

6. A társadalom egészét érintő politikai szocializáció mellett, annak egyik szegmenseként elsődlegesen a pártok feladata a politikusi

…politikai rekrutáció…

utánpótlás kiválasztása és kinevelése. A pártpolitikusok számára a párton belüli viszonyok feltérképezése és saját maguk elfogadtatása a leghatásosabb felkészítés a politikai közéleti szerepvállalásra. A pártok következő fontos szerepe tehát a politikai rekrutáció megszervezése és biztosítása. Saját politikusaik kiválasztása mellett a pártok személyi döntései az önkormányzatoknál tevékenykedő szakértők megbízásától egészen a legfőbb közjogi méltóságok megválasztásáig terjed. Éppen ezért a politikai rekrutáció fogalma tág értelemben használandó: éppen úgy magában foglalja a politikai vezetők, az elit kitermelését, mint a pártok működtetéséhez szükséges személyi háttér biztosítását.

…politikai legitimáció…

7. Mind a politikai szocializáció, mind a politikai rekrutáció elengedhetetlen tényezője a politikai rendszer stabilitása, intézményi és kulturális elemeiben megmutatkozó folytonossága biztosításának. A politikai rendszer írott és íratlan szabályait elfogadó és követő pártok magatartásukkal, valamint mintakövető képviselőik köztisztségekhez, vezető pozíciókhoz juttatásával maguk is hozzájárulnak a fennálló normák, és ezeken keresztül az egész rendszer stabilitásához. A normakövető magatartás és a stabilitás mint érték fenntartása pedig elősegíti és erősíti az adott politikai rendszer társadalmi elfogadtatását. Újabb funkcióként tehát a pártok komoly szerepet vállalnak a rendszer egészét érintő politikai legitimáció megteremtésében és állandó megújításában.

…és a nemzetközi kapcsolatok alakítása

8. Maguknak a pártoknak az elsődleges legitimációs forrását az őket támogató szavazóbázis, a rájuk adott szavazatok adják. A pártok elismertségének van azonban egy nemzetközi dimenziója is. Ennek részeként, nem utolsósorban a külföldi tapasztalatok közelebbi megismerése és hasznosítása céljából, a hasonló elveket és értékeket valló pártok nemzetközi szinten is együttműködnek egymással. Ideológiai pozícionálásukban és hazai elfogadtatásukban az újabb pártok, s így a fiatal demokráciák pártjai is, különösen nagy jelentőséget tulajdonítanak a szocialista, liberális, néppárti stb. nemzetközi szervezetekben elnyert tagságnak. Minden jelentősebb párt törekszik saját nemzetközi kapcsolatai kiépítésére és ápolására, s külpolitikai területen aktív tagjai, képviselői révén igyekszik bekapcsolódni a különböző nemzetközi-integrációs szervezetek (pl. Európai Parlament, Európa Tanács) munkájába. Nemzetközi aktivitásuk során azonban a pártok nem csak saját magukat, hanem az országukat is képviselik. Eltérő mértékben, s még inkább eltérő felelősséggel ugyan, de nemzetközi tevékenységükkel mind a kormánypozícióban lévő, mind az ellenzéki pártok és pártképviselők hozzájárulnak országuk meg- és elismertetéséhez, s külpolitikai helyzetének alakításához.

A pártok fejlődéstörténete

Történetileg a modern pártok születésének színhelyei a parlamentek. A törvényhozásban szerepet vállaló – kezdetben főként arisztokrata származású – honatyák a különböző kérdések eldöntése során befolyásuk növelése érdekében csoportosultak, szövetkeztek. A több kérdésben is hasonló véleményen lévők között a politikai kapcsolatok idővel szorosabbá és rendszeresebbé váltak. A pártosodás e korai formáit parlamenti kluboknak, társaságoknak nevezték. Megkülönböztetendő a modern pártoktól, ezeket a laza szerveződéseket a politikatudomány proto-pártoknak vagy – Max Weber nyomán – honoráciorpártoknak nevezi. Ezek a korai pártok a parlamenten kívül még nem rendelkeztek tagsággal vagy szervezetekkel, s tagjai – Weber megfogalmazásával – „nem a politikából, hanem a politikáért éltek".

Proto- vagy honoráciorpártok

Ezekhez képest a modern pártok egyik fontos sajátossága az, hogy a parlamenten kívül is szerveződnek és tevékenykednek. A modern pártok létrejötte a választójog fokozatos kiterjesztésével áll összefüggésben. A választók körének bővülésével a pártok számára létkérdéssé vált a szavazók minél hatásosabb mobilizálása és integrálása. A helyi választási kampánybizottságok szerepe egyre fontosabbá vált, s csakhamar felmerült közöttük a koordináció, illetve a kapcsolatok intézményesítésének igénye. Ez a folyamat vezetett el a „szervezett pártok" létrejöttéhez, az aktivistákkal feltöltött, folyamatosan működő országos központok kialakulásához.

A szervezett pártok…

Az országos pártközpont elsődleges feladata a parlamenti csoport (a „*caucus*") és a helyi választási irodák közötti közvetítés volt. Mindazonáltal a pártok legfontosabb egysége továbbra is a parlamenti képviselőcsoport maradt. Az országos központtal rendelkező pártok továbbra sem mozgósítottak széles tömegeket; inkább csak az aktív és nagyobb társadalmi presztízsű támogatók szűkebb körét foglalták magukban. Maurice Duverger eredeti csoportosítása alapján ezek a pártok ún. elitpártok vagy káderpártok voltak, melyekben a képviselők egyéni véleménye és eseti állásfoglalása továbbra is döntő jelentőségű maradt. Ez utóbbi okból Sigmund Neumann ezeket a csoportokat az „egyéni reprezentáció" pártjainak nevezte.

…mint elit- vagy káderpártok

A társadalom széles tömegeit integráló pártok eleinte főként osztályalapon szerveződtek. Az első, szocialista-szociáldemokrata irányultságú tömegpártok a nagy létszámú munkásosztály kialakulását követően jöttek létre. A munkásság politikai érdekképviseletét felvállaló pártok kezdetben elsősorban az egyesülési jog biztosításáért, a választójog kiszélesítéséért, majd a

A munkásság politikai megszerveződése …

választási rendszer arányosításáért szálltak síkra. A korábbiakkal ellentétben ezek a pártok tipikusan parlamenten kívüli szervezetként indultak, hiszen eleinte még jelöltállítási joguk sem volt, ráadásul támogatóik sem rendelkeztek választójoggal. A munkáspártok sok esetben a munkások gazdasági-szociális érdekeit képviselő szakszervezeti mozgalomból nőttek ki.

…és osztályalapon szervezett tömegpártja

A legtöbb ország munkásmozgalmi pártja évtizedekig szimbiózisban létezett a szakszervezetekkel, ami a tagságok közötti átfedésben is megmutatkozott. Voltak országok, ahol a kollektív tagságot is lehetővé tették a munkáspártban; ilyen esetekben az adott – kollektív párttagsággal rendelkező – szakszervezet vagy szakszervezeti egység tagjai automatikusan a pártnak is tagjává váltak. Osztálybázisú, tömeges és aktív tagságukkal, a szintén osztályalapon kiválasztódó szavazóikkal, parlamenten kívüli aktivitásukkal, a pártvezetés kiemelésével, a képviselők központi irányítás alá vonásával és a pártfegyelem megszilárdításával ezek a modern tömegpártok pártok már szinte minden vonatkozásukban eltértek a korai pártszerveződésektől (*1. táblázat*).

1. táblázat: A honoráciorpárt és a tömegpárt közötti különbségek

XIX. századi honoráciorpárt	XX. századi modern tömegpárt
káderpárt	tömegpárt
egyéni képviselet pártja	társadalmi integráció pártja
korlátozott politikai terrénum	kiterjedő politikai terrénum
korlátozott politikai részvétel	általános választójog
a „párttagság” aktivitása a szavazásra korlátozódik	állandó tagdíjfizetés és aktív tagság
fő funkciója a képviselők szelekciója	fő funkciója az osztályérdek-artikuláció és a képviselet
a képviselőnek „szabad mandátuma” van	pártfegyelem, de facto kötött mandátum a pártvezetés irányában
a párt csak egy választási bizottság	a párt egy nagy szervezet, túlterjed a politikán
bázisa: „szabad rekrutáció” alapján	bázisa: osztály-hovatartozás alapján
konzervatív és liberális pártok	szocialista (és kereszténydemokrata) pártok

Forrás: Enyedi-Körösényi

A tömegpártok kiemelkedése…

A munkáspártok általában már a parlamentbe jutásuk előtt tömegpárttá váltak. Az első világháború utáni időszakban a választójog kiterjesztésének eredményeként a szocialista-

szociáldemokrata munkáspártok szinte mindenütt a baloldal vezető erejévé, s több országban is az egész pártrendszer legnagyobb pártjává váltak. Ez a tapasztalat a hagyományosan elitista pártokkal rendelkező jobboldalon is változásokat eredményezett. Voltak országok, akol a konzervatív pártok is szervezettebbé, nyitottabbá és tömegesebbé váltak, de Európa sok országában előfordult az is, hogy a háttérbe szoruló konzervatív pártokat felváltották a katolikus, néhol a protestáns egyház és a vallási alapon szerveződő egyéb társadalmi szervezetek által parlamenten kívül létrehozott kereszténydemokrata pártok. A választójog általánossá tételét követően a tömegpártok a politikai élet meghatározóivá váltak, s még azokban az országokban is rendre ők lettek a választások győztesei, ahol a régi rend kisebbségbe szoruló képviselői a választási rendszer arányosításával próbálták megőrizni befolyásukat.

…és a politika világán is túlmutató aktivitása

Ezek a modern tömegpártok már koherens eszmékkel, ideológiákon alapuló programokkal rendelkeztek. Tömeges tagságuk segítségével jelentős választói rétegeket mozgattak. A tagdíjakból egyre nagyobb méretű pártapparátust tartottak fenn. A tömegpártok tevékenysége nem korlátozódott a politika világára. Tagjaik aktív segítésén, a tagság politikán kívüli programjainak szervezésén keresztül mind a kereszténydemokrata, mind a szociáldemokrata pártok jelen voltak a mindennapi élet egyéb (szociális, oktatási, szabadidős) területein is. Különösen a népfőiskolákat, önképző köröket és szabadidős klubokat szervező szociáldemokrata mozgalom esetében a párttagság egyfajta életformát is jelentett, amibe a családnak köszönhetően „bele lehetett születni". A szervezett munkásság családjaira az volt jellemző, hogy életüket a párt „a bölcsőtől a sírig" végigkísérte.

Michels: oligarchizálódó pártvezetés

A tömegpártok irányítása megköveteli a centralizáltságot és a párt által fizetett, teljes munkaidőben a pártért tevékenykedő, professzionalista vezetői és szakapparátusi réteg alkalmazását. Az 1920-as évek német szociáldemokrata pártját vizsgáló Robert Michels arra a megállapításra jutott, hogy a pártelit helyzete sok tekintetben eltér a párttagságétól és ez szükségszerűen a pártvezetés elkülönüléséhez, oligarchizálódásához vezet („oligarchia vastörvénye"). A pártot irányító, mozgató réteg informáltsága, politikai ismerete és tapasztalata messze meghaladja az egyszerű tagokét. Éppen ezért a pártvezetés előjogok nélkül is uralja a párt belső döntéshozatalát és a párt erőforrásainak felhasználását. Eltérő helyzetükből adódóan a párton belül halmozott befolyással rendelkező vezetők érdekei elkülönülnek a tagságétól, s olykor azzal ellentétessé is válhatnak. Pártvizsgálata alapján Michels megállapította, hogy a pozíciójának megőrzésében érdekelt pártelit döntései gyakran ellentétesek a párt és a párttagság általános céljaival.

Különösen Maurice Duverger elemzéseiből arra lehetett következtetni, hogy a tömegdemokráciákban csakis a nagy tagsággal rendelkező pártok lehetnek igazán sikeresek. A XX. század második felében ehhez képest más irányt vett a pártok fejlődése. A jóléti államok kiépülése, a társadalom szerkezetének és belső viszonyainak az átalakulása (középosztályosodás, a munkások és a mezőgazdasági termelők arányának csökkenése) az osztály- és pártkötődések gyengülésével, valamint a vallás és a hagyományos felekezeti kapcsolatok háttérbe szorulásával járt együtt. A párthoz tagként köthető rétegek arányának csökkenése és az osztályalapú szavazás oldódásával a tömegpártok arra kényszerültek, hogy politikájukat nyitottabbá téve a hagyományos választói bázisukon kívül is megpróbáljanak szavazatokat szerezni.

Társadalmi átrendeződés, az osztályalapú szavazás oldódása

A párttagság szerepének és a pártok mozgalmi jellegének csökkenésével a politikai siker elsődleges társadalmi forrásává a választópolgár vált. A korábbi osztályalapú és/vagy ideológiai kötődés jelentőségének elvesztése a – párttagság létszámától független – választói bázis nagyságát tette meghatározóvá a pártok közötti versenyben. Ennek eredményeként az 1950-60-es évek sikerpártjai egyértelműen a néppártok voltak. A megújulni képes tömegpártok néppárttá alakulása – a viszonylag homogén tagság minél szorosabb párthoz kötése helyett – a szavazatok minél szélesebb merítését és maximalizálását célzó gyűjtőpárti stratégia eredményeként ment végbe.

Néppártosodás és gyűjtőpárti stratégia

A tömegpártokhoz képest a néppártok (gyűjtőpártok) kisebb taglétszám mellett is különböző társadalmi rétegekből merítő, széles szavazóbázist fognak össze (2. táblázat). Elkerülendő az egyes választói rétegek elidegenítését[116], a néppártok politikájában és üzeneteiben háttérbe szorulnak az ideológiai elemek, programjaik általánosabbá válnak, s lehetőleg minden választói csoport számára igyekeznek ígérni valamit. A szavazók széleskörű befolyásolásában és mozgósításában a politikai marketingé, a tömegkommunikációs eszközök intenzív használatáé a főszerep, de a kampányok idejére fizetett aktivisták alkalmazása is jellemző. A tömegkommunikációs eszközöket politikai céljaikra tudatosan, profi módon felhasználó pártokat újabban gyakran hívják „médiapártok”-nak is. Ezeknél a pártoknál a tagság és a szervezet helyett az „agytröszt” és a médiaszakemberek a pártstratégia és pártélet legfontosabb kialakítói, s a párt a hagyományos pártmozgalmi eszközök és formák helyett a piaci marketing és a reklám szempontjai szerint működik.

Néppártok vagy gyüjtőpártok

[116] Innen a néppártok angol terminológiában bevett elnevezése („*catch-all parties*”), melyet magyarul tartalmában és hangulatában leginkább talán Bihari Mihály kifejezése („mindenevő pártok”) tudja megközelíteni.

2. táblázat: A tömegpártok és a néppártok közötti különbségek

	Tömegpárt	Néppárt
Funkció	expresszív/integratív	kormányzati/integratív
Cél	tagság növelése	szavazatok növelése
Szervezet	erős	gyenge
Szavazóbázis	osztály, felekezet, réteg	minden társadalmi csoport
Párt és bázisa közötti kapcsolat	erős	gyenge
Kampánytechnika	pártszervezet	tömegkommunikáció
Pártpreferencia alapja	ideológia/identitás	tematikus szavazás
Szavazói viselkedés	párttal való azonosulás	mérlegelő szavazat
Politikai tagoltság	szegmentált	homogén
Választási piac	zárt	nyitott
Domináns párttípus	osztálypárt	gyűjtőpárt

Forrás: Enyedi-Körösényi

Kartellpártok létrejötte…

Az újabb kori pártfejlődés több mozzanata várható következményként már kódolva volt a fejlődés előző szakaszában. A hatalommal járó különböző előnyök miatt természetes, hogy a hatalom különböző szeleteit megszerzett pártok akár azon a módon és áron is igyekeznek pozícióikat megtartani, hogy a feltörekvő vetélytársakkal szemben közösen lépnek fel. A parlamenti pozíciók által biztosított karrierpálya és pozíciókba került pártpolitikusok közös érdeke elősegítette a hatalmon lévők „kartellesedését". Richard Katz és Peter Mair a parlamenti pártoknak a pártversengés feltételeiről szóló megegyezésében egy új típusú párt, a kartellpárt születését vélte felfedezni.

…és a politikai verseny korlátozása

Szerintük a kartellpárt több vonatkozásban is összefonódik az állami intézményrendszerrel, erőforrásait onnan meríti, így már nem az állam és a társadalom közötti mezoszférában, hanem nagyrészt magán az államon belül helyezkedik el. A kartellesedés egyik következménye, hogy megnehezül a politikai piacra a kartellesedés után betörni szándékozó későn jövőknek a helyzete. Számukra meglehetősen nehéz az állami forrásokhoz hasonló nagyságrendű finanszírozási támogatást felhajtani és a kartellpártok által már többször megnyert szavazói rétegeket elcsábítani. A kartellek ily módon hosszú időre garantálhatják saját tagjaik biztos megélhetését és stabil helyzetük fennmaradását.

A fentebbi párttípusok elkülönítése mellett a politikatudomány a politikai pártok számtalan egyéb, különböző szempontok szerinti osztályozását ismeri annak megfelelően, hogy az egyes szerzők mit tartanak kiemelendőnek. Példaként említhetjük Max Webert, aki az egyik helyen „patronáló", „rendi vagy osztály-", valamint „világnézeti" pártokat különböztet meg, míg másutt pedig „karizmatikus", „tradicionális" és „dogmatikus" párttípusokról szól.

Weber párttipizálása…

A párttípusok általunk bemutatott fentebbi leírása mellé két kiegészítés kívánkozik. Az egyik arra vonatkozik, hogy a fő történelmi trendek felvázolása nem jelenti azt, hogy egy adott időszakban az egyes országokban csak olyan pártok tevékenykedtek, amelyekről szóltunk. Egy-egy országban egyazon időben különféle típusú és fejlődési állapotban lévő pártok működhetnek – s rendszerint működnek is –, melyek ettől függetlenül egyazon szabályok szerint, egyidejűleg versengnek a politikai hatalom megszerzéséért.

A különféle párttípusok egyidejű létezése…

A másik kiegészítés a pártok kiemelt szerepe és a róluk alkotott negatív választói vélemények között feszülő ellentmondásra vonatkozik. Gyakran találkozhatunk a pártokkal szembeni kritikákat és ellenérzéseket az egész politikai rendszerre kivetítő, a pártok által jegyzett képviseleti demokrácia működőképességét és demokratikusságát megkérdőjelező nézetekkel, melyek a közvetlen demokrácia megvalósítására helyezik a hangsúlyt, vagy éppen más szervezeteket keresnek a pártok helyett a képviselet kifejezésére. A fentebb leírtakból azonban kiolvasható, hogy a pártok megújuló- és változóképessége – a modern politikai rendszerek pártelvűsége, valamint az egyéb képviseleti formák gyengesége mellett – elegendő ahhoz, hogy ne valószínűsítsük egy pártok nélküli demokratikus közélet kialakulásának a lehetőségét.

…és a pártok alkalmazkodóképessége

Pártok és pártcsaládok

Politikai irányultságuk, ideológiájuk vagy a különböző ideológiákból megőrzött értékrendjük alapján a legtöbb párt besorolható valamely hagyományos politikai pártcsaládba. Bár napjaink pártjai között csak elvétve akadnak koherens érték- és eszmerendszer mentén cselekvő pártok, öndefiníciójuk, illetve a róluk kialakított – szerencsés esetben az önbesorolásukkal megegyező – választói kép mind a mai napig biztosítja az ilyen típusú besorolások relevanciáját. A klasszikus pártcsaládok maguk is csoportosíthatóak és tagjaikkal együtt az alábbi módon elhelyezhetőek a francia forradalom után elterjedtté vált bal-jobb skálán:

A pártok csoportosítása

1. A baloldalhoz a hagyományos baloldali értékrend megjelenítői, a társadalomnak főként a bérből és fizetésből élő részét képviselő, a szolidaritást és az (esély)egyenlőséget alapértékként valló pártok családjai tartoznak. Ide soroljuk a szocialista-szociáldemokrata és kommunista pártokat, valamint az ún. újbaloldali- és környezetvédő pártokat. A munkásmozgalom pártjai a múlt század végén alakultak. A parlamentáris demokráciához, a forradalomhoz és részben a magántulajdonhoz való viszony mentén a mozgalom a XX. század elejére kettészakadt, s a mérsékelt szocialista-szociáldemokrata irányzattal szemben, különálló kommunista pártokat létrehozva önállósodtak a radikális-forradalmi (lenini) szárny képviselői. A második világháború után a tovább erősödtek a szociáldemokraták, akik a jóléti állam kiépítését, a szociális gondoskodást, az alanyi jogon járó és magas szintű szociális ellátás biztosítását helyezték programjuk középpontjába. A kommunista pártok a legtöbb országban visszaszorultak, de a parlamentarizmus szabályait elfogadó olasz és francia kommunisták egészen az 1970-80-as évekig a baloldal meghatározó erői maradtak.

A baloldal: szociáldemokraták és kommunisták…

Az 1960-70-es években az inaktív rétegek (diákok, nők) kiemelt szerepvállalásával tűntek fel az értékalapú, eredendően mozgalmi politizálást hirdető újbaloldali szervezetek. A békéért, a környezetvédelemért, a női emancipációért és a bázisdemokráciáért síkra szálló ún. pacifista, antinukleáris, zöld, feminista és új típusú szocialista-anarchista baloldali szervezetek egy része zöld/újbaloldali pártokként szocializálódott és – többnyire kis befolyásig jutva – maga is beépült a pártrendszerbe.

…újbaloldal és zöldek

2. A centrumpártok közé elsősorban a liberális pártok tartoznak. A liberális pártok a XIX. században a régi rend képviselőihez képest progresszívnek számítottak. Az emberi racionalitásba és az individualizmusba vetett hitükben egységes liberális pártok mérsékelt irányzatai elsősorban a gazdaság szabadságáért („*laissez faire*”), s ezzel összefüggésben a polgári szabadságjogokért szálltak síkra, míg a radikálisabb irányzatok a politikai szabadságjogok biztosítását és ennek részeként a választójog kiterjesztését követelték. A gazdaságilag jobboldali, ám kulturális-ideológiai profiljuk alapján legtöbbször baloldali liberális pártok a szocialista-szociáldemokrata pártok megjelenésével egyértelműen a két politikai oldal között elhelyezkedő centrum pártjaivá váltak. A parlamentáris demokráciák kialakulásával megvalósultak a liberális pártok elsődleges politikai követelései („liberális minimum”), minek következtében a XIX. században meghatározó jelentőségű liberális pártok egy része a XX. század első harmadától fokozatosan háttérbe szorult. A mai liberalizmus legfőbb közös jellemzője az önkormányzatiság különböző formáinak támogatása és a kisebbségek jogvédelme és politikai

A centrum: liberálisok…

felkarolása. Mindazonáltal a liberális pártcsaládban mind a mai napig megtalálhatók a jobboldalhoz közelebb álló, az állami szerepvállalás minimalizálásáért küzdő pártok, illetve a baloldalhoz húzó, az egyenlőségeszmét és a szociális államot kiemelten kezelő szociálliberális pártok.

…és agrárpártok

Többségükben a centrumpártok közé sorolódnak a ma már csak Skandináviában, a Baltikumban, néhány egyéb kelet-közép-európai országban és Svájcban létező agrárpártok. A mezőgazdasági termelők politikai érdekképviseletére létesített agrárpártok többnyire a XIX.-XX. század fordulóján jöttek létre. Rétegpárti-érdekképviseleti jellegükből adódóan bármely olyan politikai erő irányában koalícióképesek voltak, amelyik elfogadta az általuk képviselt agrárprotekcionista vonalat. Az agrárpártok profiljára egyidejűleg jellemzőek a konzervatív eszmerendszerben megjelenő hagyományos értékek (család, vallás, erkölcs), a szociáldemokraták politikájában kulcsszerepet játszó állami intervenció és állami gondoskodás, valamint a politikába a zöldek által behozott környezetvédelem. A múlt század második felében a mezőgazdaság gazdasági és a farmerek társadalmi arányának jelentős csökkenése nyitásra késztette az agrárpártokat. Az agrárbázis mellett a városi középosztályt célba vevő agrárpártok ezáltal még egyértelműbben a politikai centrumban kívántak elhelyezkedni, s ennek néhány országban nevük megváltoztatásával is igyekeztek nyomatékot adni.[117]

A jobboldal: konzervatívok és kereszténydemokraták…

3. A jobboldalhoz a konzervatív, a kereszténydemokrata, a szélsőjobb és az új jobboldal pártjai tartoznak. A modern konzervativizmus első pártjai a francia forradalomra adott reakcióként jöttek létre a XIX. század elején. A kezdeti időszakban erősen elitista, arisztokratikus konzervatívok – a szerves fejlődés pártján állva – elutasítottak minden radikális társadalmi változást.. A konzervatív pártok hagyományosan a közösség, a család és az egyház, a nemzet és nemzeti érdek, valamint a rend és az autoritás fontosságát hangsúlyozták. A választójog általánossá tétele a különböző országokban eltérően érintette a konzervatív pártokat. Főszabályként elmondható, hogy a protestáns, valamint a későn demokratizálódó dél-európai katolikus országokban (továbbá Franciaországban és Írországban) a liberális minimumot elfogadó konzervatív pártok sikeresen tudták bővíteni a bázisukat és – a középosztályra építő tömegpártokká válva – a jobboldal meghatározó pártjai maradtak. A többi katolikus országban viszont a konzervatív pártok szerepét a múlt század elején átvették a nem sokkal korábban alakult, szervezetileg gyorsan kiépülő és tömeges tagságra szert tevő kereszténydemokrata pártok.. A korai kereszténydemokraták a hagyományos konzervatív értékeket vitték tovább, de annyiban eltértek a klasszikus jobboldali eszméktől, hogy

[117] A dán, a finn és a svéd agrárpártok egyaránt Centrumpártra változtatták nevüket.

magukénak vallották a szubszidiaritás elvét, ösztönözték a korporatista szerveződéseket és – a baloldalhoz hasonlóan – támogatták az állam aktív szerepvállalását a gazdaság és a szociális gondoskodás terén. A kereszténydemokraták társadalmi bázisát az 1945 előtti, erősen felekezeti jelleggel bíró korszakukban jellemzően az alsóközéposztály alkotta. Ezzel szemben a háború utáni évtizedekben világiasabb gyűjtőpártokká váló kereszténydemokrata szervezetek már bizton számíthattak a felsőközéposztály, illetve a munkásság és az agrártermelők egy jelentős részének a szavazatára is. A néppártok ismérveinek megfelelően ezekre a modern kereszténydemokrata pártokra már kevésbé volt jellemező az ideológiai kötöttség; a keresztény jelző náluk a felekezeti hovatartozás helyett egyre inkább a párt által támogatott erkölcsi értékrendet kezdett jelölni.

…új jobboldal és szélsőjobb

Az 1970-es évek végén az angolszász világból (Thatcher, Reagan) elindult neokonzervatív (kontinentális európai terminológiával: neoliberális) fordulat egyik hatásaként – a liberális párokra jellemző – (re)-privatizáció, liberalizáció, dereguláció hármas jelszavát állította a hagyományos, nagy jobboldali pártok gazdaságpolitikai programjának középpontjába. Ezzel egyidejűleg azonban megjelentek olyan új, radikális jobboldali protesztpártok, amelyek az állam minimalizálásának jegyében az állami kiadások és az adók drasztikus csökkentését követelték. Ezek a pártok szinte mindenütt jelentéktelenek maradtak; többnyire csak olyan esetekben tudtak tartósabb parlamenti képviseletre szert tenni (pl. Dánia, Norvégia), ahol az élükön karizmatikus, személyében érdekes és/vagy népszerű vezető állt. Az 1980-as évek másik változása a politikai jobboldalon a szélsőséges, populista pártok előretörése volt. Ide azok a tekintélyelvű, nacionalista, xenofób pártok tartoznak, amelyekre vezérkultusz, globalizáció-ellenesség, az Európai Unió és az Egyesült Államok ostorozása, az *establishment* és pártjainak bírálata, az individualizmus elutasítása és bevándorló-ellenesség jellemző. Ezek a pártok az utóbbi két évtized során stabilizálódtak, s bár kormányzati pozícióba csak elvétve kerültek (Ausztria, Olaszország), parlamenti jelenlétük állandósult, önkormányzati szintű befolyásuk növekedett.

Ideológiailag heterogén etnikai pártcsalád

A fentebbi csoportosításba nem illeszthető be egyértelműen a regionális-etnikai pártcsalád. Bár a szubkulturális pártok nem képezik elemzésünk tárgyát, fontos megemlítenünk, hogy az identitásukban és programjukban is partikuláris érdekek képviseletét felvállaló pártok egy része országos jelentőséggel bír. Az etnikai pártok Belgiumban, Spanyolországban és Észak-Írországban egyaránt kormányzati pozícióig jutottak, míg a területi alapú nacionalizmust képviselő skót és walesi pártok – az országos képviselet elnyerése mellett – saját

törvényhozásaikban/kormányaikban váltak meghatározó szereplőkké. Az etnikai alapon szerveződő pártok között egyaránt találhatunk jobboldali, baloldali, liberális és szélsőséges pártokat.

A pártok mint szervezetek

A párt belső viszonyai kihathatnak a teljesítményére

Szakmai kutatások is alátámasztják azt a gyakorlati példákból kialakuló sejtést, hogy a politikai pártok belső szervezeti viszonyai jelentős szerepet játszhatnak a pártok politikai sikereiben, illetve hozzájárulhatnak sikertelenségükhez is. A pártok teljesítménye szempontjából is fontos tehát szervezeti erejük, tagságuk aktivitása, pártvezetőik gyakorlati tapasztalata, az irányítók és az irányítottak közötti viszony jellege, a párton belüli döntéshozatal rendje, stb. A szervezetszociológiai és a politikatudományi irodalom nagyon gazdag a pártszervezetek tárgyalásában, ezért itt csupán néhány jellemző kérdéskört emelünk ki.

A pártok anyagi bázisa…

A pártszervezet erőforrásait tekintve az utóbbi időkben különösen megnőtt a megfelelő anyagi bázis jelentősége. A „politikai nagyüzem” folyamatos működtetése és a kampányok egyre több pénzt igényelnek. Eredetük szerint a pártok pénzügyi forrásai származhatnak a tagok rendszeres befizetéseiből (tagdíjak), adományokból, illetve az egyéb tevékenységeikhez – pl. kiadványok készítéséből, pártiskolák működtetéséből – befolyó bevételekből. Mindazonáltal a mai fejlett demokratikus rendszerek többségében a legjelentősebb pártbevételek az államtól érkeznek. A pártok és a képviselőcsoportjuk működését, valamint a pártkampányokat költségvetési támogatás formájában finanszírozza az állam. A pártok állami támogatását alkalmazó rendszerekben a pártok bevételeinek egyre nagyobb aránya származik ebből a forrásból. Több országban ismeretes az ún. „pártadó” fogalma, ami azt jelenti, hogy a párt arra kötelezi az általa különféle pozíciókhoz juttatott képviselőit, hogy a tisztség elnyeréséért cserében javadalmazásuk bizonyos százalékát a párt támogatására fordítsák.

…és belső demokratizmusa

Szervezeti és tagsági viszonyaik szerint tömegpártokat vagy elitpártokat, illetve erősen szervezett vagy laza szervezettségű pártokat különböztethetünk meg. A tagság mértéke és a szervezeti struktúrában elfoglalt helyzete az egyik leggyakoribb témája a pártszociológiának. A párttagság döntési lehetőségei, a vezetők és a vezetettek viszonya mintákat adhat a pártdemokrácia különböző variációiról, önmagában azonban nincs egyenes kapcsolat a párt belső demokratizmusa és teljesítménye között. Történelmi példákkal bizonyíthatjuk, hogy koncentrált belső párthatalmi viszonyok mellett is lehet választási sikereket aratni, miközben a demokratikus formák pedig akár a hatékonyság rovására is mehetnek és sugallhatják az adott párt kormányzásra való alkalmatlanságát.

Peter Mair és Richard Katz a mai modern parlamenti pártok funkcionális és strukturális egységessége szempontjából, nagy adatbázisra támaszkodva vizsgálta a pártok működésének változásait. Az adatok alapján Mair és Katz a modern pártoknak legalább három lényeges alkotóelemét tartották megkülönböztetendőnek. Ezek a komponensek a párt különböző színtereken történő megjelenéséhez kapcsolódnak, ezért akár a párt három különböző arcának is tekinthetők. A szerzőpáros által elkülönített „arcok", avagy kiemelt pártelemek" az alábbiak:

Mair-Katz: a modern pártok három arca…

- A párt közhivatalokban dolgozó rétege. Ez leginkább a parlamentben, illetve a kormányban jelenlévő pártképviselőket jelenti, de ide értendők a megyei közgyűlésekben, illetve a helyi önkormányzati testületekben tisztséggel rendelkező párttagok is. Őket leginkább általában a hivatal és az azzal járó előnyök motiválják. Sorsuk közvetlenül függ a választási eredményektől és a kormányalakítástól. Ez a réteg az ún. hatalmi vagy közhivatali pártot alkotja.

…1. a közhivatali…

- A párt tagsága, alapszervezetei és kongresszusa. A pártok tagsága és adott közösségei, valamint az őket közvetlenül körülvevő lakossági kapcsolatokban és a párt szervezeteinek, szerveinek működésében megjelenő képviselők számára a szolidaritás és a célösztönzők jelentik a leghatásosabb motivációt. Ők alkotják az ún. társadalmi vagy tagsági pártot.

…2. az alapszervezeti…

- A vezetőkből és az apparátusból álló pártközpont. Ide a pártok központi intézményében dolgozó politikusokat és bürokratákat lehet besorolni. A pártközpont gyakran válik a párt előző két arculata, a tagság képviselői és a párt közhivatali tisztségviselői közötti politikai csatározás színterévé. A pártvezetés és a pártapparátus együttesen az ún. szervezeti vagy intézményi párt.

…3. a pártközponti

Pártrendszerek

Pártrendszer alatt az egy országban létező pártok közötti interaktív kapcsolatokat, erőviszonyokat, egymásra és a politikai döntéshozatalra gyakorolt befolyásukat értjük. Ezek közül a talán legfontosabb tényező, a pártok hatalmi-politikai befolyása, elsősorban a parlamenti mandátumok számától, illetve kormányzati/ellenzéki pozíciójuktól függ. A rendszeralapú megközelítés ugyanakkor kitér egyéb tényezőkre is, hiszen a pártok száma (fragmentáltság) és a történelmi hagyományokból is táplálkozó együttműködési készsége, vagy éppen konfliktusos viszonya, egyaránt befolyásolja és jellemzi

Pártrendszer: pártok közötti interaktív kapcsolatok és erőviszonyok

egy-egy ország pártrendszerét.

Releváns pártok: a parlamenti pártok abszolút száma…

A parlamentek működőképessége és a stabil kormányzás szorosan kapcsolódhat a releváns pártok számához, a pártrendszer fragmentáltságához. Egyáltalán nem közömbös, hogy hány párt jut parlamenti képviselethez és hány párt alkotja a kormányt. A pártrendszer számszerű viszonyaitól is függ a pártok közötti interakciók jellege és intenzitása, a kormánytöbbség és a stabil kormányzás kialakításának lehetősége, továbbá a szavazók mozgósításának mikéntje és hatásossága. A releváns pártok száma egy adott politikai rendszerben tehát politikatudományi probléma, de mely pártok számítanak relevánsnak? Egy adott országon belül is eltér egymástól a bejegyzett, a választásokon versengő, a parlamentbe jutott, illetve a kormányzati szereppel rendelkező pártok száma. A pártok relevanciája jelentősséget, hatalmi befolyást takar. Ebből a szempontból egyértelműen a parlamenti és a kormánypártok a legfontosabbak. A releváns pártok legegyszerűbb meghatározása a parlamenti pártok abszolút száma.

…és relatív súlya (a parlament frakcionalizáltság a)

Ez csak közvetett információt nyújt az erőviszonyokról, hiszen a pártok tényleges politikai befolyásának meghatározásához mindenképpen ismernünk kell relatív súlyukat is. Egy olyan parlamentben, ahol például tíz vagy annál is több párt rendelkezik képviselettel nagyon valószínű a szétaprózottság, a sok kis frakció jelenléte, de akár az is előfordulhat, hogy egyetlen vagy néhány párt abszolút többséggel rendelkezik. Márpedig a parlamenti mandátumok koncentráltsága, vagy éppen elaprózottsága, másképpen szólva a parlament frakcionalizáltságának mértéke jelentősen kihat a parlament működőképességére és a parlamenti munka minőségére.

Az effektív pártszám indexe

A parlamentek frakcionalizáltságának, avagy centralizáltságának mérőszáma az ún. effektív parlamenti pártszám. Ez a Rein Taagepera által létrehozott mérőszám a mandátumok arányát és a pártok számát figyelembe vevő súlyozott átlag. Az effektív pártok számát meghatározó képlet: $N=1/\Sigma p_i^2$, ahol p az i. párt mandátumarányát jelöli. N az a szám, ahány elméletileg alkotott egyenlő nagyságú párt lenne az adott pártrendszerben oly módon, hogy ezek az elméletileg egyenlő nagyságú pártok pontosan akkora hatással bírjanak a pártrendszer fragmentációjára, mint a ténylegesen létező nem egyenlő nagyságú pártok. Az alacsony értékek azt jelentik, hogy a parlamentben kevés, nagy mandátumszámú párt van jelen; ebből adódóan mind a parlamenti döntések meghozatalához, mind a stabil kormányzáshoz kevés párt részvétele szükséges. Amennyiben N értéke magas, akkor annak jelentése értelemszerűen az előbb leírtakkal ellentétes. Az effektív pártszám indexe ugyanakkor nem csak a parlamenti pártokra, hanem a választáson induló pártokra is vonatkoztatható.

A politikatudományban a pártok számának és parlamenti súlyának a különböző kombinációi alapján többféle pártrendszer-tipológiát is megalkottak. A kétpólusosságot a politikában általában érvényesülő „természeti törvény”-nek tekintő Maurice Duverger nyomán a kétpártrendszerek és a sokpártrendszerek elkülönítése vált a legegyszerűbb tipológiává. Ennél árnyaltabb Jean Blondel tipologizálása, mely négy csoportot tartalmaz: 1. kétpárti; 2. két és félpárti (két nagy, egy kicsis); 3. sokpárti domináns párttal (sok párt, köztük egy 40 százalék feletti); 4. domináns párt nélküli sokpárti rendszerek..

Duverger és Blondel pártrendszer-tipológiái

Az ennél is összetettebb csoportosítások közül Giovanni Sartori tipizálása a legismertebb és a leggyakrabban alkalmazott. Pártok és pártrendszerek című művében Sartori megkülönböztetett nem versengő és versengő pártrendszereket. Nem versengőnek nevezte azokat a rendszereket, amelyekben nincs lehetőség szabad és tisztességes választásokra. Ez jellemző az egypártrendszerekre és a hegemonisztikus pártrendszerekre. Utóbbihoz sorolhatók a volt kommunista országok formálisan többpárti („áltöbbpárti”) rendszerei (pl. NDK, Lengyelország) vagy a hatalmi pozíciójukat évtizedeken át – akár állami eszközök felhasználásával is – megőrző hegemón pártok által uralt pártrendszerek (pl. Mexikó). A versengő pártrendszereken belül Sartori az alábbi négy csoportot különítette el:

Sartori: nem versengő és versengő pártrendszerek

1. Predomináns pártrendszer: több párt tisztességes versengéséből huzamosabb ideig egyazon párt kerül ki győztesen, mégpedig önálló kormányalkotó hatalommal. Sartori szerint akkor beszélhetünk predomináns pártrendszerről, ha (1) stabil választási rendszer mellett, (2) legalább három egymást követő választáson, (3) egyazon párt tisztán abszolút többséget szerez, (4) és/vagy a győztes és a második párt között minimum tíz százalék a különbség (példa: India, Japán a második világháború utáni évtizedekben).

Versengő típusok: predomináns…

2. Kétpártrendszer: több párt versengése mellett két fő párt váltógazdálkodást folytat a kormányzásban; a választásokon az egyik párt mindig megszerzi a parlamenti mandátumok többségét. A pártok versenye ebben a rendszerben centripetális, a medián (középen álló) szavazók megnyerése a fő cél (példa: Nagy-Britannia, USA).

…kétpárti…

3. Mérsékelt pluralizmus: általában 3-5 parlamenti párt létezik, melyek között viszonylag kicsik az ideológiai ellentétek, s egyikük sem szélsőséges (rendszerellenes) párt. Nem kétpártrendszer, de kétpólusú rendszer alakul ki, melyben alternatív koalíciók vetélkednek – általában centrumpárt(ok) nélkül. Az ellenzéki pártokat felelős ellenzékiség, a rendszert centripetális verseny jellemzi (példa: Német Szövetségi Köztársaság a második világháború utáni

…mérsékelt pluralista…

évtizedekben).

4. Szélsőséges vagy polarizált pluralizmus: ötnél több párt van a parlamentben, melyek között nagyok az ideológiai távolságok, erős a polarizáció, mélyek a konfliktusok. A parlamentben gyakran rendszerellenes párt is van, ami kétoldali ellenzék létéhez, centrifugális versenyhez, a túllicitálás politikájához vezet (példa: Olaszország a második világháború után).

…és szélsőséges pluralista rendszerek

A magyar pártrendszer kialakulása

Magyarországon a rendszerváltás utáni első, szabad választásokat 1990 tavaszán tartották. Az új, demokratikus pártok megjelenése alig előzte meg ezt az időpontot: az 1990-es választásokon a parlamentbe jutott pártok közül egyik sem volt három évnél idősebb. A magyar többpártrendszer máig meghatározó pártjai az 1987 és 1989 közötti időszakban születtek. Kialakulásuk körülményeinek ismerete ma is elengedhetetlen e pártok politikájának és egymáshoz való viszonyának a megértéséhez.

Pártosodás: 1987-1990

A kommunista diktatúra évei alatt Magyarországon egyetlen párt működött: a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP). Eltérően több más, lojális „szatellitpártok"-kal rendelkező kelet-európai kommunista diktatúrától, a magyar rendszer egyéb párt létét még elvi lehetőségként sem engedélyezte. Az első ellenzéki szervezetek csak a diktatúra enyhülésekor, az 1980-as évek végén jelenhettek meg. Az első szervezetek kezdetben nem pártként, hanem mozgalmi jelleggel, egyesületként, „hálózatként", lazán szervezett csoportként működtek. Ennek több oka is volt. Egyrészt a pártállam ellenében politizálók joggal vélték úgy, hogy ha nem nyíltan, pártformában szervezkednek, a gyengülő rendszer kevesebb akadályt gördít tevékenységük elé. Másrészt az ellenzéki politikusok tisztában voltak a magyar politikai kultúrában mélyen gyökerező pártellenes attitűddel; Magyarországon a pártok presztízse – összehasonlítva az egyesületekkel, civil szervezetekkel – igen alacsony.

Egyeduralkodó MSZMP és kései ellenzéki mozgalmak

A többi kelet-európai rendszerváltáshoz képest a magyar ellenzék nagyon korán, már a politikai átmenetet megelőzően pluralizálódott. Itt nem egységesen, hanem kezdettől fogva eltérő mértékben és stílusban, különböző csoportosulásokra szakadva bírálta az ellenzék a fennálló pártállami rendszert. A különböző ellenzéki csoportok azután 1988-89 során különböző pártokat hoztak létre. Az uralkodó párttal tehát nem egyetlen ellenzéki „esernyőszervezet" állt szemben – mint a legtöbb kelet-európai országban –, hanem több, kisebb-nagyobb támogatottsággal bíró, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokra egységbe

Korai pluralizálódás: új és történelmi pártok

tömörülő párt. Ezeket az ellenzéki pártokat általában két csoportra szokta bontani a szakirodalom: a korábban létrejött, párttörténeti múlttal nem rendelkező ún. új pártokra, a második „generációhoz" tartozó ún. történelmi pártokra.

Az „új" pártok

MDF: harmadikutas mozgalomból…

Az új pártok közül legelőször az 1987 őszén zászlót bontó Magyar Demokrata Fórum (MDF) alakult meg. Az általános gazdasági-társadalmi válság megoldásának igényével, a közös gondolkodás jegyében létrejött MDF sokféle irányzatot tömörített. Legjellemzőbb közös vonásuk a nép-nemzeti gondolat iránti elkötelezettség és egyfajta harmadikutas jövőkép volt. Az MDF meghatározó személyiségei kezdetben főleg a népi írók, illetve a hozzájuk hasonlóan gondolkodó humán értelmiségiek köréből kerültek ki.

…nemzeti konzervatív gyűjtőpárt

A megalakulásakor Csoóri Sándor, Bíró Zoltán, Kiss Gy. Csaba, Lezsák Sándor, Csurka István neve által fémjelezett MDF ekkoriban még hajlott az MSZMP Pozsgay-féle reformszárnyával való együttműködésre. A Fórum arculata és vezetősége azonban gyökeresen megváltozott 1989 őszén, amikor Antall József lett a párt elnöke. Antall elnökké választásával háttérbe szorult az MDF korábbi népi-plebejus jellege, és a párt nemzeti-konzervatív, polgári tömörüléssé vált. Az MSZMP-től teljesen eltávolodó MDF egyre inkább egy mérsékelt, jobboldali gyűjtőpárt lett.

SZDSZ: fővárosi társadalomtudósok…

A rendszerváltás másik meghatározó ereje, a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) 1988 őszén alakult. Az SZDSZ abból az 1970-es évek vége óta létező, az emberi jogok maradéktalan érvényesítését célul tűző ún. demokratikus ellenzékből nőtt ki, amelyik radikálisan konfrontálódott a kommunista uralommal. Alapítói közül többen részt vettek különböző illegális („szamizdat") újságok kiadásában, illetve különböző emberi jogi mozgalmakban. Míg az MDF körül főleg írók, jogászok és történészek tömörültek, addig az SZDSZ vezető személyiségei javarészt budapesti társadalomtudósok (szociológusok, filozófusok) voltak, mint például Kis János, Tamás Gáspár Miklós, Solt Ottília, Demszky Gábor, stb.

…az MDF-énél radikálisabb programmal

A Nemzeti Kerekasztal keretei között belül folytatott tárgyalások során SZDSZ mindvégig az MDF-nél radikálisabb álláspontot fogalmazott meg. Elutasítva a „harmadik út" lehetőségét, az SZDSZ célként a nyugati liberális demokráciák gazdasági- és politikai intézményrendszerét állította. Az SZDSZ ismertsége és népszerűsége akkor kezdett jelentősen emelkedni, amikor – a Fidesszel együtt – megtagadta a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásait lezáró megállapodás aláírását, s ezzel együtt meghirdette a később sikernek bizonyuló „négyigenes" népszavazást.

FIDESZ: radikális ifjúsági szervezet

A Kommunista Ifjúsági Szövetséggel (KISZ) szembeni alternatív ifjúsági szervezetként alakult meg 1988 tavaszán a Fiatal Demokraták Szövetsége (FIDESZ). A FIDESZ – 35 éves felső korhatárral – generációs alapon szerveződött és radikális akcióival, kijelentéseivel szerzett népszerűséget. A FIDESZT személyükben és stílusukkal a vezetői is *anti-establishment* pártként igyekeztek megjeleníteni, mely – az SZDSZ-hez hasonlóan – liberális alapon bírálta a fennálló rendszert. A Fideszt a kezdetektől fogva egy igen szűk személyi kör vezette, mely jórészt különböző budapesti szakkollégiumokban (Bibó, Rajk) tanuló, vagy már végzett vidéki egyetemistákból – főként jogászokból – állt. Közéjük tartozott Orbán Viktor, Kövér László, Deutsch Tamás, Áder János és Fodor Gábor is, akik – utóbbi kivételével – máig a párt vezető politikusai.

A „történelmi" pártok

Eltérő sikerű történelmi pártok

Az eddig felsorolt három "új" párttal szemben létrejöttek olyan pártok is, amelyek magukat korábban – a két világháború között, illetve az 1945 utáni koalíciós korszakban – létező pártok utódainak tekintették. A parlamentbe ezek közül kettő tudott 1990-ben bekerülni: a Független Kisgazda Földmunkás- és Polgári Párt (FKgP) és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP). Nem sikerült a parlamentbe jutás a régi Szociáldemokrata Párt utódjaként fellépő MSZDP-nek, és az egykori Parasztpárt örökösének, a Magyar Néppártnak sem.

FKgP: agrártermelők rétegpártja

Bár az FKgP magát az 1945-ös választáson győztes párt utódjának tekintette, retorikájában nem az akkori néppárti stratégia, hanem sokkal inkább rétegpárti mentalitás tükröződött. Az FKgP hangsúlyosan a vidék pártja kívánt lenni. A Kisgazdapárt programjának legfontosabb eleme a kárpótlás radikális formáját jelentő a reprivatizáció igénylése volt. Ezen felül erőteljes antikommunizmus jellemezte a pártot.

KDNP: világnézeti párt

A KDNP magát az 1945 utáni Demokrata Néppárt örököseként definiálta; vezető politikusai közül jó néhányan már 1945-ben is a Néppártban politizáltak. Ebből adódóan a párt vezetését nemzedéki konfliktusok terhelték. A KDNP 1990-ben a „csendes tagadás" pártja volt: programjáról, célkitűzéseiről a választásokat megelőzően keveset lehetett tudni. A választásokon elért 7 százalékát főként a katolikus egyházzal való kapcsolatának és a nevében is megmutatkozó világnézeti-felekezeti jellegének köszönhette.

Az utódpártok

MSZP:

Az „új" és a történelmi pártok mellett a magyar rendszerváltás

szereplői között a harmadik csoportot az MSZMP utódpártjai alkották. Az MSZMP 1989 októberében tartott kongresszusán nevet és profilt változtatott, s Magyar Szocialista Pártként (MSZP) nyugat-európai értelemben vett szociáldemokrata párttá kívánt válni. Szakított a marxizmussal, elfogadta a többpártrendszert és demokratikus baloldali pártként próbált megjelenni. Vezető politikusai (Pozsgay Imre, Nyers Rezső, Szűrös Mátyás, Németh Miklós és Horn Gyula) az MSZMP egykori reformerei közül kerültek ki.

demokratizálódó utódpárt

Az MSZMP azon tagjai, akik nem helyeselték az októberi pártkongresszus döntését, a folytonosságot és a marxizmus továbbvitelét vállalva – némi késéssel – 1989 decemberében újjászervezték a vagyonától és befolyásától megszabadított MSZMP-t és annak keretei között politizáltak tovább. E párt később nevet változtatott, és az elmúlt évtizedben Munkáspárt néven működve a rendszer baloldali, antikapitalista ellenzékét alkotta; a parlamentbe azonban egyszer sem sikerült bekerülnie.

Munkáspárt: eredménytelen marxista utódpárt

Parlamenti pártok Magyarországon

Az MDF

Az első szabadon választott magyar parlament legnagyobb pártja az MDF lett. Ezt egyaránt köszönhette mérsékelt retorikájának, Antall József személyiségének és a sok különböző politikai irányzatot egyesíteni képes stratégiájának. Az MDF kormányon gazdasági és kulturális-ideológiai értelemben egyaránt jobboldali politikát folytatott: privatizált, gyors gazdasági liberalizálást vitt véghez, a korlátozott és mérsékelt kárpótlás mellett szállt síkra, külpolitikában pedig – a kormány nemzeti jellegének hangsúlyozása mellett – rendezett viszonyra törekedett a szomszédokkal.

Az első kormány vezető ereje

Az MDF mérsékelten konzervatív politizálását – a liberális ellenzék mellett – a párt nemzeti radikális szárnya is kritizálta. A Csurka István nevével fémjelzett csoport az Antall-vezette centristákat „túlzott” liberalizmussal, a „nagytőkével” való kiegyezéssel vádolta. Nézetük szerint a radikális, minden szférára kiterjedő elitváltás hiányában a rendszerváltás elmaradt; az egykori kommunisták átmentették hatalmukat. 1993-ban szakításra került sor a centristák és a nemzeti radikálisok között, ami az utóbbiak MDF-ből való kiválásához és új párt – a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) – alapításához vezetett. A MIÉP radikálisan antikommunista, antiliberális, nemzeti, szélsőségesen populista párt. Bár a párt 1994-ben nem jutott parlamenti képviselethez, 1998-ban sikerült az 5 százalékos küszöböt átlépnie és így parlamenti párt. Jóllehet a MIÉP képviselői az ellenzéki padsorokban foglaltak helyet, a parlamenti döntésekkor gyakrabban

MIÉP: radikális nemzeti szakadárpárt

szavaztak a jobboldali kormánnyal, mint a szocialista-szabad demokrata ellenzékkel. A MIÉP programjának lényege a „nemzeti" állam megteremtése, a nagytőke, a „liberálbolsevizmus" és a „globalizmus" elleni harc. Szavazótábora városias, főként Budapestre és Pest megyére koncentrálódik. Szavazói – és politikusai – között erősen felülreprezentáltak a reformátusok. A 2002-es választásokon a párt nem tudott ismételten a parlamentbe kerülni, azóta pedig a pártszakadás veszélyével is kénytelen szembenézni.

MDF vereség, belső válság, MDNP megalakulása

A rendszerváltástól remélt életszínvonal-növekedés elmaradása, az ún. „kultúrharc" és a kormányzati hibák az 1990-94-es ciklusban folyamatosan csökkentették az MDF népszerűségét. A párt 1993 végén Antall József miniszterelnököt is elveszítette. Mindezek hatására 1994-ben egykori szavazatainak csak mintegy 40 százalékát szerezte meg, ám az új Országgyűlésben még így is a legnagyobb ellenzéki párt lett. Ezt a pozíciót azonban nem igazán tudta kamatoztatni; a jobboldal legnépszerűbb pártjává sokkal inkább az FKgP, majd a Fidesz vált. Ennek oka az is lehetett, hogy választási vereségét követően az MDF belső válsággal küzdött: a „centristák" és a nemzetiek közötti ellentét nem csitult. Miután pártelnökké az utóbbiak egyik prominens személyiségét, Lezsák Sándort választották, a Szabó Iván – volt pénzügyminiszter – által vezetett centristák, köztük az Antall-kormány egykori tagjainak többségével, elhagyták az MDF-et és Magyar Demokrata Néppárt (MDNP) néven új pártot alapítottak. Mindez tovább rombolta az MDF támogatottságát, ami 1998-ra egészen a parlamenti bejutási küszöb alá zuhant.

Dilemma: önállóan vagy a Fidesszel együtt?

Ebből kifolyólag 1998-ban az MDF csak a Fidesszel kötött választási együttműködés és közösen indított egyéni jelöltjei segítségével tudott parlamenti képviselethez jutni, hiszen pártlistán mindössze 2,8 százalékot szerzett. A 2002-es választásokon az MDF már nem is indított külön listát, a a Fidesszel kötött előnyös választási megállapodás következtében a parlamentben mégis a korábbinál nagyobb frakciót alakíthatott. A párt dilemmája 1998 óta ugyanaz: önállóan nem biztos, hogy jelen tud maradni a magyar politikai palettán, a Fidesszel való túl szoros együttműködés viszont könnyen a párt önállóságának – talán létének – megszűnéséhez is vezethet. Az MDF több kísérletet is tett e dilemma feloldására[118], ám ezek mindezidáig kudarcot vallottak. A 2002-es választások utáni lépésekből azonban úgy sejlik, mintha a párt a Fidesztől való fokozottabb távolságtartás politikája mellett kötelezte volna el magát: egyrészt Dávid Ibolya – aki a párt elnöke és az ország egyik legnépszerűbb politikusa – többször határozottan visszautasította,

[118] Ilyen volt például az ún. Békejobb-kezdeményezés, melynek során az MDNP-vel és a KDNP-vel való összefogás, a Fidesszel szembeni jobboldali alternatíva lehetősége merült föl. Ennek a kísérletnek az MDF-Fidesz választási szövetség vetett véget.

hogy egy uniópártnak kellene a különböző jobboldali formációk helyébe lépnie, másrészt az MDF mind retorikájában, mind a parlamenti szavazásokkor több alkalommal szembehelyezkedett a Fidesszel.

Az SZDSZ

1990: a kritikus ellenzék pozíciója

A rendszerváltás másik nagy pártja, az SZDSZ, 1990-ben a legnagyobb ellenzéki párttá vált, s az első szabad önkormányzati választásokat előkészítő MDF-SZDSZ megállapodást és különösen a taxisblokádot követően hevesen bírálta a kormány politikáját. A szabad demokraták meggyőződése szerint az Antall-kormány a Horthy-rendszerhez hasonlatos állapotok kialakítására törekedett. Az SZDSZ a kultúrában világnézeti semlegességet, a gazdaság terén gyorsabb átmenetet, további liberalizációt és privatizációt követelt.

Két irányzat vitája a követendő irányvonalról

Az SZDSZ-ben az 1990-94-es ciklusban alapvetően két irányzat állt egymással szemben. Az egyik irányzat szerint a kormány intézkedései veszélyeztetik a demokráciát, ezért a kormánnyal szemben a lehető legszélesebb egységbe kell tömörülnie az ellenzéki erőknek. A másik vélemény szerint a kormány politikája ugyan helytelen, de nem demokrácia-ellenes, ezért semmiképpen sem indokolja a posztkommunista MSZP-vel való együttműködést. A párt élére 1991-ben Tölgyessy Péter került, aki – a vidéki SZDSZ-tagokra építve – a párt korábbi vezetőivel szemben a jobbközép kormány iránti viszonylagos tolerancia mellett szállt síkra. 1992-ben azonban Pető Iván vette át a párt vezetését, aki Tölgyessytől eltérően inkább a fent említett első álláspontot képviselte. Ezek után az SZDSZ a kormány jobbra tolódása és média körül kialakult helyzet[119] ellen tiltakozó Demokratikus Charta keretei között a kormány elleni „civil" mozgósítás eszközeit alkalmazta. A Demokratikus Charta társadalmi mozgalomként egy ernyő alá hozta az SZDSZ és az MSZP értelmiségi holdudvarát és több vezető politikusát.

MSZP-SZDSZ koalíció: csökkenő népszerűség

Bár az SZDSZ az 1994-es választásokon a többi liberális párttal[120] kötött választási szövetséget, gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy e pártok egyedül nem tudják leváltani a kormányt. A választások idején az SZDSZ már nem zárta ki egy a szocialistákkal kötendő koalíció lehetőségét, s a választásokat követően létre is jött a koalíció. A párt testületei viszonylag nagy arányban a koalíció mellett foglaltak állást, mégis a szabad demokrata szavazók jelentős – többnyire antikommunista – része távozott a párttól 1994-et követően. Az MSZP-SZDSZ kormányban az SZDSZ népszerűsége folyamatosan

[119] Erről röviden lásd a médiáról szóló 23. fejezetet.
[120] A Fidesszel és két, az első parlamenti ciklus alatt alakított rétegpárttal, az Agrárszövetséggel és a Vállalkozók pártjával.

csökkent; a stabilizációs-restrikciós gazdaságpolitikai intézkedések például igen népszerűtlenek voltak, ráadásul a szabad demokrata kultusztárca és az SZDSZ hagyományos értelmiségi bázisa között is konfliktust gerjesztettek. A kormányzat sikereiből az SZDSZ nem tudott profitálni, kudarcait viszont annál inkább megérezte. Nem változott a helyzet akkor sem, amikor 1997-ben Kuncze Gábor lett a párt új elnöke.

1998 után is romló tendencia, cserélődő elnökök

1998-ban az SZDSZ alig 7 százalékot ért el a választásokon, de támogatottsága ezt követően is tovább fogyott. Az SZDSZ Kuncze lemondása után megválasztott elnöke, Magyar Bálint a magyar pártrendszer „harmadik pólusává" kívánta tenni az SZDSZ-t, liberális alternatívát kínálva ezzel a jobboldali Fidesz-kormánnyal és a szocialista ellenzékkel szemben. Magyar Bálintot 2000 decemberében Demszky Gábor budapesti főpolgármester váltotta a párt élén, aki a két nagy párttól „egyenlő távolságot" hirdetett, ám a várt népszerűség-növekedést az ő fellépése sem hozta meg. Sőt egyes SZDSZ-es vélemények szerint Demszky túlzottan konfrontálódott a szocialistákkal, pedig ők az SZDSZ szövetségesei kellene hogy legyenek. Mivel a pártban egyre inkább ez az álláspont kerekedett felül, Demszky lemondott. Utóda ismét Kuncze Gábor lett, aki az Orbán-kormány leváltását már deklaráltan a szocialistákkal együtt képzelte el. A 2002-es választások ugyan a párt szavazatarányának további csökkenését hozták (5,57 százalék), ám a kiegyenlítettebb parlamenti erőviszonyok következtében a párt stratégiai jelentősége így is megnőtt. Ennek következtében tudott az SZDSZ az MSZP-vel kötött újabb koalícióban a mandátumarányát jócskán meghaladó mértékben részesülni a kormányzati pozíciókból.

A Fidesz

Radikális ellenzék szerepéből jobbra tolódás

A FIDESZ az első parlamentben kicsiny frakcióval rendelkezdett, ám alternatív mentalitásával és megjelenésével, valamint szakmai kompetenciájával hamar felhívta magára a figyelmet és 1991-92-ben a média kedvenc pártja lett. A fiatal demokraták pragmatikus-liberális képet igyekeztek magukról kialakítani, amit segített, hogy a párt jórészt ki tudott maradni az MDF és az SZDSZ, illetve értelmiségi holdudvaraik között zajló kultúrharcból. A korábbi emelkedés után azonban a Fidesz népszerűsége 1993 elejétől csökkenni kezdett, mivel mind az MDF-fel közös székházeladásával, mind a korábbinál kevésbé kritikus retorikájával, mind pedig arculatának változtatásával azt a látszatot keltette, hogy egyre elfogadhatóbb számára a jobboldallal való együttműködés.[121]

[121] A pártnak azok a tagjai, aki a jobboldali közeledéssel nem értettek egyet – Fodor Gábor vezetésével – kiléptek és az SZDSZ-be távoztak.

Sikeres jobboldali fordulat, választási győzelem

Az 1994-es választás egyértelmű kudarc volt a FIDESZ számára (7,02 százalék), ám a párt gyorsan megtalálta helyét a megváltozott politikai térképen. Miután az SZDSZ-szel alkotott liberális szövetség a szabad demokraták koalíciós részvétele miatt szertefoszlott, a Fidesz egyre inkább jobboldali pártként kezdte önmagát definiálni. Előbb mint nemzeti szabadelvű, majd egyre inkább mint (liberális)-konzervatív jobboldali gyűjtőpárt igyekezett az előző ciklus MDF-es szavazóit megszerezni. A FIDESZ ekkor már „polgári" pártként határozta meg magát, s az életkori korlát eltörlését követően a párt neve is megváltozott. Összhangban a konzervatív fordulattal, a Fiatal Demokraták Szövetsége 1995-től Fidesz-Magyar Polgári Párt néven szerepelt tovább, de ezzel egyben új tartalmat is adott az azt megelőző évben utat vesztett magyar jobboldalnak. Az MDF és a KDNP belső válsága, valamint az FKgP túlzottan radikális hangvétele miatt törekvéseiben a Fidesz sikerrel járt: 1997 végére a második legnépszerűbb, a jobboldalt uraló párttá vált. A Fidesz ekkorra a hajdani SZDSZ és MDF szavazók nagy részét saját táborában tudta. A párt 1998-ban – a kisgazda jelöltek nagyarányú visszalépésének köszönhetően – megnyerte a választásokat, s az FKgP-vel és az MDF-fel koalícióban jobboldali kormányt alakított.

Nemzeti érdekek, konfliktusos politika

A Fidesz 1998 és 2002 között folytatott politikáját mind a gazdaság-, mind a külpolitikában az állami szerep növelése, a nemzeti érdekek fokozottabb érvényesítése jellemezte. A Fidesz programja eklektikus: ötvöződnek benne a baloldali (pl. ingyenes tandíj, olcsóbb autópálya, alanyi jogú GYES) és a jobboldali elemek (erőteljes kiállás a határon túli magyarokért, a nemzeti hagyományok fokozott ápolása, stb.). A Fidesz-kormány a magyar politikában korábban uralkodó szokásjogi szabályok egy részét átértelmezte; így például kisebb jelentőséget tulajdonított a parlament működésének, nem vállalt felelősséget az elődje által kezdeményezett beruházások megvalósulásáért, stb. Az ellenzéki pártok ezért a Fideszt általában antidemokratikusnak minősítették. A Fidesz – a korábbi kormányzó pártokhoz viszonyítva – gyakrabban vállalt, illetve kezdeményezett politikai konfliktusokat; demokrácia-felfogása sokkal inkább a többségi, mintsem a konszenzusos modellhez állt közelebb.

2002-es vereség, szervezeti megújulás

A párt 2002-re példátlanul széles összefogást volt képes teremteni a jobboldalon, ám a választásokat ennek ellenére is elvesztette. A két választási forduló között a Fidesz Magyarországon korábban ismeretlen mértékben élt a tömegmobilizáció eszközeivel, a választási vereség után pedig a „polgári körök" alakítására buzdító felhívással próbálta stabilizálni a jobboldali tábort. A választások után azonban a Fidesz népszerűsége gyorsan csökkent, s az önkormányzati választások már a párt általános térvesztését eredményezték. A jobboldali egységet egyre inkább a személyében, s nem annyira a

Fideszen keresztül megtestesítő Orbán Viktor ex-kormányfő a válságból a kiutat a jobboldal szervezeti megújításában látta. A Fidesz 2003 elején elhatározta, hogy választási pártból jelentős tagsággal rendelkező néppárttá válik.

Az FKgP

Területileg is körülírható szavazóbázis

Bár a Független Kisgazdapárt 1945-ben még az egész jobboldalt integrálni tudta, reinkarnációja 1990-ben már mint szűk rétegpárt jelent meg a magyar parlamentben. Az FKgP támogatottsága településtípus szerint és regionálisan egyaránt jól körülhatárolható volt. Míg Budapesten és a nagyobb városokban a párt igen rosszul szerepelt, a kisgazdák országos átlagukat jelentősen meghaladó teljesítményt értek el a kistelepüléseken, elsősorban Dél-Alföldön és Dél-Dunántúl egyes részein.

Koalíció, majd kilépés

Az 1990-ben az MDF-fel koalícióra lépő FKgP egyetlen kérdésben képviselt igazán markáns álláspontot: a kárpótlás kapcsán a kisgazdák reprivatizációt követeltek. Miután e követelésük nem valósult meg, a párt – Torgyán József vezetésével – kilépett a koalícióból és 1992-től a kormány jobboldali ellenzékét képezte. A kormány stabilitása csak azért nem rendült meg, mert a párt képviselőcsoportjának nagy része nem követte a kilépőket és hű maradt a koalícióhoz.

Populista, radikális jobboldali ellenzékiség

Az FKgP 1994-ben ha nem is számottevően, de veszített támogatottságából, a szavazóbázis struktúrája azonban nem alakult át. A párt az 1994-1998 közötti időszakban populista retorikájával és radikális követeléseivel hívta fel magára a figyelmet, aminek következtében népszerűsége 1995-96-ra soha nem látott magasságokba emelkedett. Ekkor azonban – többek között a pártelnök Torgyán József igen radikális hangvételű, politikai „féregirtásra" felhívó beszéde következtében – a párt támogatottsága visszaesett. A kisebb jobboldali pártok egyre inkább a Fidesz köré tömörültek, és 1997 őszére már nyilvánvalóvá vált, hogy nem a Kisgazdapárt, hanem a Fidesz jeleníti majd meg a kormány jobboldali alternatíváját.

1998-tól népszerűtlen kormányzati szerep, szétesés

Az egyesült jobboldali győzelem érdekében az FKgP az 1998-as választások második fordulójának előestéjén több mint 80 helyen visszaléptette jelöltjeit a Fidesz javára. A kormányzati pozíció azonban megtépázta az FKgP népszerűségét, aminek tovább ártottak a különböző, a párt vezető személyiségeivel kapcsolatban kirobbant korrupciós botrányok. Végül 2000 végén a pártegység is megbomlott: a párt több vezető politikusa és minisztere Torgyán József személyében és népszerűtlenségében látta az FKgP kudarcainak okát. Mivel azonban az FKgP szervezeti és működési szabályzata meglehetősen antidemokratikus volt, a pártelnököt nem lehetett

leváltani. Ezért a Torgyán-ellenes erők távoztak az FKgP-ből, tovább gyengítve ezzel a párt amúgy is szerény támogatottságát. A 2002-es választásokat megelőzően a párt már teljesen szétesett; a választásokon az FKgP katasztrofálisan szerepelt és szavazataránya 1 százalék alatt maradt.

A KDNP

Kis támogatottsággal kormányon, majd ellenzéki pozícióban

1990-es parlamentbe jutása után a KDNP a jobboldali koalíció kicsi, de szilárd tagja lett. Bár a pártban az 1990-es évek elején vezetőváltás és fiatalítás zajlott le, az új, Surján László által vezetett KDNP is meglehetősen arctalan maradt. Leginkább egyes szociális és egyházügyi kérdésekben volt képes saját (konzervatív) álláspont megjelenítésére. Az 1994-es választásokon ennek ellenére a korábbival szinte megegyező módon szerepelt. Ellenzéki pozícióba kerülve a pártban folyamatossá vált a hatalmi harc az 1995-ben elnökké választott Giczy György, valamint a korábbi elnök és támogatói (Isépy Tamás, Latorczai György) között. A vita egyik fő kérdése a párt szövetségi politikájához kapcsolódott: míg Giczy a radikális FKgP-vel és MIÉP-pel való együttműködést szorgalmazta, addig ellenlábasai inkább a mérsékeltebb jobboldali pártokkal való összefogást találták volna célravezetőnek.

Belső konfliktusok, kiesés a parlamentből

A pártban végül Giczy György és hívei kerültek többségbe, ám a konfliktus a parlamenti frakció kettészakadásához és megszűnéséhez, valamint a párt meggyengüléséhez vezetett. A KDNP mérsékelt politikusai párton belüli vereségük után megalakították a Magyar Kereszténydemokrata Szövetséget és 1998-ban a Fidesszel kötöttek igen szoros választási együttműködést. A megállapodás következtében több egykori KDNP-s vezető 1998 óta a Fidesz színeiben politizál. A KDNP kevésbé bizonyult sikeresnek: radikális jobboldali politizálásával 1998-ban nem sikerült elérnie a parlamentbe jutáshoz szükséges 5 százalékos küszöböt. A választásokat követően megváltozott ugyan a párt vezetősége, de a 2002-es választásokra létrehozott Centrum választási szövetség tagjaként sem sikerült visszajutniuk a parlamentbe.

Az MSZP

Politikai karatén

Ellentétben sok más kelet-közép európai országgal, ahol az első szabad választásokon az egykori állampárt utódszervezete nyert, de legalábbis igen jól szerepelt, Magyarországon az 1990-es választásokon az MSZP alig 10 százalékot ért el. A párt helyzetét tovább nehezítette, hogy a választásokat követően „politikai karanténba" került és egyetlen párt sem volt hajlandó vele együttműködni. Ez a helyzet csak a Demokratikus Charta-

mozgalommal, a szövetséges posztkommunista szakszervezeti konföderáció, az MSZOSZ társadalombiztosítási önkormányzati választásokon elért győzelmével és a Szocialista Internacionálében elért elismertséggel (megfigyelői státusszal, később állandó tagsággal) változott meg.

Kitörés és választási győzelem

A szocialisták népszerűsége 1992 után folyamatosan nőtt. Az MSZP sikerének titka, hogy egyszerre tudott pragmatikus, szakértő és modernizáló pártként fellépni, miközben megkapta azok többségének támogatását is, akik nosztalgiát éreztek az 1990 előtti rendszer biztonsága és életszínvonala iránt. Az 1994-es választásokat az MSZP fölényesen megnyerte. Bár a parlamentben abszolút többséggel rendelkezett, a minél szélesebb társadalmi-politikai bázis és a külföldi elfogadottság biztosítása érdekében koalícióra lépett a külföldön pártállami ellenzéki múltja miatt elismertebb SZDSZ-szel.

Bokros-csomag és technokrata-modenizációs kormányzás

Az MSZP az 1994-98 közötti ciklusban igyekezett kerülni a nagy ideológiai konfliktusokat. Választási programjának középpontjában a gazdasági stabilitás megteremtése állt. Ennek keretében vitte keresztül 1995-ben az akkori pénzügyminiszter után Bokros-csomagnak nevezett stabilizációs intézkedéseket, melyek következtében a makrogazdasági mutatók 1997-től javulni kezdtek, az életszínvonal azonban sokat romlott. Bár mindez az SZDSZ nélkül valószínűleg nem következett volna be, mégis elmondható, hogy kormányra kerülve az MSZP nem hagyományos baloldali politikát folytatott. A párt profilja nem annyira a nyugat-európai szociáldemokráciával, hanem inkább az 1980-as évek végének technokrata-modernizációs „ideológiájával" rokonítható.

Vereség, vezetőváltás, újabb siker

A szocialisták 1998-as népszerűsége nem maradt el jelentősen a négy évvel korábbitól, a választásokat – a jobboldal összefogása, valamint a koalíciós partner gyengélkedése következtében – mégis elveszítették. A vereséget követően az addigi pártelnök, volt kormányfő Horn Gyula lemondott, s helyére egykori külügyminisztere, Kovács László került. A leendő miniszterelnök-jelölt személyét illetően azonban kevésbé volt egyetértés a pártban, de hosszú belső harcok után a majdani választási siker érdekében 2001-ben egységesen felsorakoztak a párton kívüli, az előző MSZP-kormányban miniszteri pozíciót betöltő Medgyessy Péter mögött, akivel sikerült megnyerniük a 2002-es választásokat. A miniszterelnök mögött álló MSZP megtartotta a korábbi szakértő, technokrata stílust, ugyanakkor igyekezett több, Magyarországon hagyományosan a jobboldalhoz kötődő gondolatot is integrálni a párt programjába (például az ún. „nemzeti közép" megjelenítése).

Az MSZP és az egykori állampárt

Az MSZP kapcsán az egyik leggyakrabban felmerülő kérdés a hajdani MSZMP-hez való viszony. A Szocialista Párt programját tekintve ma már semmilyen vonatkozásban nem emlékeztet az egykori

állampártra, személyi szinten azonban rendkívül erős a kontinuitás. Az MSZP vezető politikusainak többsége 1989 előtt is politikai vagy államigazgatási pályán dolgozott, de legalábbis tagja volt az MSZMP-nek. Az egykori MSZMP-tagok a Szocialista Párt szavazótáborában is erősen felülreprezentáltak. Statisztikailag az egykori állampártban való tagság jobban valószínűsíti az MSZP-re szavazást, mint bármely más politikával kapcsolatba hozható változó. Az MSZP-ben is vannak olyanok, akik az MSZMP-múltat tehernek tartják; ezért is vetődött fel az a lehetőség, hogy a párt nevében is szociáldemokratává váljon.

A magyar pártrendszer

A pártrendszer strukturáló dimenziói

A pártrendszer dimenziói: gazdasági és kulturális jobb/bal

Bármely pártrendszer tanulmányozása során az az első megválaszolandó kérdés, hogy mi alapján különülnek el az adott pártrendszert alkotó pártok, hogy melyek azok a dimenziók, amelyek mentén a pártok egymással versenyeznek. Nyugat-Európában a pártok közötti verseny általában jól megragadható a hagyományos – gazdasági értelemben vett – bal-jobb dimenzióban, amit néhány esetben kiegészít egy kulturális-ideológiai sík. Magyarországon ezzel szemben a pártok közötti konfliktusok elsősorban a kulturális-ideológiai dimenzióban jelennek meg. Bár a „baloldal" és a „jobboldal" megjelöléseknek Magyarországon is van értelme, e címkék itt elsődlegesen nem a gazdasági, hanem a kulturális-ideológiai kérdésekben elfoglalt álláspontokat jelölik.

Baloldal és jobboldal kulturális-ideológiai különbsége

A jobboldali pártok legfontosabb közös vonásai Magyarországon: a nemzeti eszme és ezzel együtt a nemzeti, valamint az „ezeréves" történelmi hagyományok ápolása; a klerikalizmus; az állam központi szerepének hangsúlyozása; a morális kérdések hangsúlyozása; a család központi szerepe, stb. A baloldal ezzel szemben „kozmopolitább"; az állam és az egyház elválasztásának szükségességét hangoztatja; az állammal szemben támogatja a különböző autonómiákat (önkormányzatok, civil szervezetek); emberi jogi kérdésekben érzékenyebb; morális kérdésekben pedig toleránsabb a különböző kisebbségi csoportokkal (melegek, romák, stb.) szemben.

Antikommunizmus a bal-jobb dimenzióban

A fent részletezett kulturális-ideológiai megalapozottságú bal-jobb tengelyhez képest más dimenziók is léteznek, ám ezek másodlagosak, és az elmúlt tíz év alatt vagy eltűntek, vagy maguk is a kulturális-ideológiai bal-jobb dimenzió részévé váltak. Ez utóbbira példa a múlt rendszerhez való viszony kérdése, ami kezdetben keresztezte a

kulturális-ideológiai dimenziót – így például az SZDSZ egyszerre lehetett a múlt rendszert elutasító, ám kulturális-ideológiai értelemben baloldali párt –, később azonban feloldódott abban. 1994 óta a kulturális-ideológiai baloldaliság a társadalom többségének szemében egyet jelent az elmúlt negyven év legalábbis mérsékelt igenlésével, miközben a múlt rendszer elvetése – az antikommunista retorika – pedig a jobboldalhoz kapcsolódott.

A gazdasági dimenziói irrelevanciája

A gazdasági tengely Magyarországon nem játszik jelentős szerepet a pártok közötti versenyben. Az elmúlt tíz év során mindössze az FKgP és az SZDSZ volt következetes gazdasági kérdésekben: az előbbi konzekvensen bal-, az utóbbi jobboldali álláspontot foglalt el. A többi párt esetében elmondható, hogy kormányon inkább jobboldali, ellenzékben inkább baloldali gazdaságpolitikai elképzeléseket hangoztattak. A gazdasági dimenzió magyarországi súlyának csekély voltát legegyértelműbben az 1994-98 közötti időszak mutatja: akkoriban a jobboldali ellenzék folyamatosan baloldali gazdaságpolitikai alternatívát fogalmazott meg a balközép koalíció jobboldali gazdaságpolitikájával szemben. Vagyis, a pártok minősítésére, bal-jobb dimenzióban való elhelyezkedésére a pártok gazdasági programjának szinte semmilyen hatása sem volt a magyar pártrendszer eddigi bő tízéves történetében.

A pártverseny szakaszai

Az alábbiakban – a fentebb mondottak fényében – röviden áttekintjük a magyar pártrendszer alakulásának főbb szakaszait.

1. 1987/88-1990. A magyar pártrendszer fejlődésének első szakasza a kommunista rendszer utolsó éveire esett. Ekkor már léteztek különböző ellenzéki szervezetek, pártok, ám ezek ereje, potenciális szavazatszerző-képessége még nem volt ismert. A pártrendszer legfontosabb dimenziója ekkor egyértelműen a kommunista diktatúrához való viszony volt. Egyik oldalon állt az MSZMP, mely – egyes vélemények szerint reformok felvállalásával – alapvetően a rendszer fenntartásában volt érdekelt, míg a másik oldalon helyezkedtek el a különböző ellenzéki szervezetek, melyek a többpárti, demokratikus választásokat és a kommunista uralom lebontását követelték. Egyik oldal sem volt egységes: az MSZMP-n belül is küzdelem zajlott a „reformerek” és a „keményvonalasok” között, a különböző ellenzéki szervezetek között pedig már ekkor jól látszottak a főként a társadalom- és demokrácia-felfogásból származó ellentétek. Az ellenzéken belüli ellentétek akkor váltak a nyilvánosság előtt is

A pártrendszer kialakulásának első szakasza: kommunista-antikommunista dimenzió fontossága

kézzelfoghatóvá, amikor az SZDSZ és a FIDESZ – az ellenzék radikális-liberális pártjai – a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon született megállapodást elvetve, népszavazást kezdeményeztek többek között a köztársasági elnök választásáról. A népszavazást az MDF, az ellenzék legerősebb tömörülése bojkottálta, ám az mégis sikeres lett, jelentős politikai sikert hozva ezzel az SZDSZ-nek és a FIDESZ-nek. A kommunizmus-antikommunizmus dimenzió mellett, illetve annak alárendelve tehát már 1990 előtt is megjelent az MDF és az SZDSZ ellentéte, ami elsősorban a kulturális-ideológiai dimenzióban volt értelmezhető.

2. 1990-94. Az 1990-es választásokat követően a parlament két legnagyobb pártja az MDF és az SZDSZ lett. Ez azzal járt, hogy a legfontosabb pártpolitikai konfliktusokká azok váltak, amelyek e két pártot elválasztották egymástól. Márpedig az MDF és az SZDSZ elsősorban a kulturális-ideológiai kérdésekben volt markánsan különböző álláspontон; ugyan voltak gazdasági jellegű vitáik is (az SZDSZ a gazdaságban gyorsabb privatizációt és liberalizációt szeretett volna), ám ezek csak másodlagos jelentőségűek voltak. A ciklus első felében tovább élt a korábbi kommunizmus-antikommunizmus törésvonal is annyiban, amennyiben az "új" pártok az általuk kommunista utódpártnak tekintett MSZP-t karanténba zárták, vele minden együttműködést megtagadtak. A helyzet a Demokratikus Charta-mozgalommal kezdett megváltozni, amikor az SZDSZ először csak látens, majd egyre nyíltabb együttműködésbe kezdett a szocialistákkal az MDF-kormány ellenében. Ezzel egy időben az MSZP népszerűsége emelkedni kezdett, ami azzal járt, hogy a pártot már nem lehetett figyelmen kívül hagyni. 1992-93-ra a magyar pártrendszer hárompólusúvá vált. Egyik oldalon állt a kormánykoalíció, mely a kulturális-ideológiai síkon jobboldali volt, és radikálisan antikommunista. A második pólust a liberális pártok (FIDESZ és SZDSZ) alkották, melyek antikommunisták voltak ugyan, ám kulturális-ideológiai értelemben baloldaliak. Végül a harmadik pólust az MSZP képviselte. Az MSZP baloldali párt volt, a múlt rendszert pedig – ha nem is igenelte egyértelműen – nem utasította el teljesen.

Második szakasz: a pártrendszer hárompólusúvá válása

3. 1994-98. A rendszerváltást követő második kormányzati ciklusban a háromosztatú politikai mező fokozatosan kétosztatúvá vált. Ennek legfőbb oka a fent másodikként említett liberális pólus megszűnése volt. A választók szemében az SZDSZ – azáltal, hogy koalíciót kötött a szocialistákkal – elvesztette antikommunista jellegét. A kormányban a szabad demokraták igen nehezen tudták az MSZP-étől eltérő

Harmadik szakasz: a kétpólusú rendszer kialakulása

álláspontjukat megjeleníteni; az SZDSZ a közvélemény szemében egyre inkább az MSZP segédpártjává vált. Ezzel együtt a párt népszerűsége is csökkent. Mint korábban említettük, a másik liberális párt, a FIDESZ fokozatosan megváltoztatta nézeteit és 1995-96-ra már jobboldali pártként jelent meg, egy térfélen a korábbi kormánykoalícióval. A liberális pólus kiüresedésével a korábbi különbség a kulturális-ideológiai és a kommunista-antikommunista tengely között értelmét vesztette. Az 1994-98 közötti időszak érdekessége, hogy a pártok gazdasági pozíciója inkonzisztens volt kulturális-ideológiai nézeteikkel: az SZDSZ, de még az MSZP is (a baloldal pártjai) jobboldali gazdaságpolitikát folytatott, a jobboldali ellenzék pártjai pedig (az MDF, az FKgP, a KDNP és a Fidesz) baloldali ígéreteket tettek a választóknak.

4. 1998-napjaink. A pártrendszer fő strukturáló dimenziója 1998 után is a kulturális-ideológiai tengely maradt, ahogyan a pártrendszer kétpólusú jellege sem változott. A korábbi pragmatikusabb politikai diskurzus újra ideologikusabbá vált, tovább erősítve ezáltal ennek a dimenziónak a jelentőségét. Miután az MDF Békejobb-kezdeményezése elutasította a baloldallal való együttműködés gondolatát, az SZDSZ „egyenlő távolság" politikája pedig nem tudta felváltani az MSZP-vel való szoros együttműködést, egyre inkább két blokk áll egymással szemben a magyar politikában. A kulturális-ideológiai különbségek mélyülése folytán a két blokk között az átjárás elképzelhetetlenné vált. A pártok gazdasági pozíciója 1998 után valamivel konzisztensebbé vált: az MSZP ellenzékben ismét – gazdaságilag – baloldali követelésekkel lépett föl, míg a kormányzó Fidesz jó néhány gazdaságpolitikai kérdésben jobboldali álláspontot foglalt el. A pártrendszerben 1998-2002 között szintén releváns párt volt a MIÉP. A MIÉP-hez való viszony (egy esetleges radikalizmus- antiradikalizmus tengely) azonban nem vált a pártrendszer meghatározó dimenziójává, mivel a MIÉP – a pártpaletta jobbszélén – tökéletesen belesimult a kulturális-ideológiai dimenzióba.

Negyedik szakasz: a blokkosodás erősödése

A pártrendszer koncentrációja

A magyar pártrendszer folyamatos koncentrációja

A fentiekben a magyarországi pártrendszer és a pártverseny szakaszait mutattuk be abból a szempontból, hogy mikor melyek voltak a pártrendszert strukturáló legfontosabb dimenziók. A pártrendszert alakító dimenziókon túl azonban fontos lehet a pártrendszer fragmentáltságának – más szemszögből

koncentráltságának – vizsgálata is. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb megállapításunk az, hogy a magyar pártrendszer 1990 óta folyamatosan koncentrálódik. Míg pártrendszerünk – a pártok számát, valamint a szavazatok pártok közötti megoszlását alapul véve – 1990-ben a sokpártrendszerekkel mutatott rokonságot, addig ma már leginkább a brit vagy a német kvázi-kétpártrendszerekhez hasonlít. A *3. táblázat* alapján nyilvánvaló, hogy pártrendszerünk valamennyi eddigi választáson egyre koncentráltabbá vált: előbb az első, majd az első két párt által szerzett szavazatarány nőtt jelentősen.

3. táblázat. A magyar pártrendszer koncentrációjával kapcsolatos mutatók

	Első párt szavazatarány a	Első két párt szavazatarány a	Első három párt szavazatarány a	Effektív pártok száma	5% feletti pártok száma
1990	24,73	46,12	27,85	6,70	6
1994	32,99	52,73	64,47	5,47	6
1998	32,92	62,40	75,55	4,46	5
2002	42,05	83,12	88,69	2,84	3

Koncentráció és blokkosodás: kvázi-kétpárti rendszer

A magyar pártrendszer koncentrációja blokkosodással járt együtt: két nagy párt emelkedett ki a többi közül. A két nagy párt kiemelkedése nem egyidejűleg történt: előbb az MSZP egyedül vált a rendszer legerősebb pártjává (1994), majd a Fidesz zárkózott fel másodiknak (1998). A két párt kiemelkedésével a középpártok fokozatosan eltűntek, illetve kispártokká zsugorodtak: míg 1994-ben három, addig 1998-ban már csupán egy párt ért el 10 és 20 százalék közötti eredményt, 2002-ben pedig már egy párt támogatottsága sem esett ebbe a kategóriába. 1998 után a megmaradt kis pártok támogatottsága is csökkent (a két nagy párt együttes támogatottsága pedig tovább nőtt); 2002-re csak egyetlen egy kis párt – az SZDSZ – volt képes önállóan bekerülni a parlamentbe. Míg tehát 1990-94 között a magyar pártrendszer közepesen fragmentált, hárompólusú rendszer volt, addig 1998-tól erősen koncentrált kétpólusú, kvázi-kétpárti struktúrává alakult.

Mai magyar pártrendszer: mérsékelten plurális

A különböző szerzők nem értenek egyet abban, hogy vajon a magyar pártrendszer a mérsékelten vagy a szélsőségesen plurális pártrendszerekhez tartozik-e. 1990-ben kétségkívül ez utóbbi kategóriához állt közelebb: a háromosztatú politikai mező, a konfliktusok ideologizáltsága és a releváns pártok száma is inkább a szélsőséges pluralizmushoz közelítette a magyar pártrendszert. Az 1998 utáni ciklusban azonban – a koncentráció hatására – némileg megváltozott a helyzet. Bár a MIÉP parlamentbe kerülésével az akkori

kormánynak kétoldali ellenzékkel kellett szembenéznie, a MIÉP – mint utaltunk rá – igen gyakran a kormányt támogató pártként viselkedett és sokkal inkább a baloldali ellenzékkel akadtak konfliktusai, ami megfelel a politikai verseny bipoláris logikájának. Ráadásul a releváns pártok számának csökkenése, az alternatív kormányzati koalíciók kialakulása (a blokkok átjárhatatlansága), a kétpólusú rendszer és a felelős ellenzékiség a kiélezett ideológiai konfliktusok ellenére is a mérsékelt pluralizmushoz közelíti a rendszert.

Ajánlott kérdések
Melyek a pártok legfőbb ismérvei és funkciói?
Példákkal illusztrálva sorolja fel, hogy milyen párttípusokat ismer!
Melyek a főbb pártcsaládokat?
Milyen pártrendszereket ismer és hová sorolná a magyar pártrendszert?
Helyezze el a releváns magyar pártokat a pártrendszer strukturáló dimenzióiban!
Melyek a magyar pártrendszer változásának legfontosabb szakaszai?

Ajánlott irodalom:
Angelusz Róbert – Tardos Róbert: Pártok között szabadon. Budapest, Osiris, 2000
Enyedi Zsolt-Körösényi András (2001): Pártok és pártrendszerek. Budapest, Osiris
Enyedi Zsolt (1998): Pártrendszer és politikai konszolidáció. Politikatudományi Szemle, 3. sz. 5-32. o.
Fricz Tamás (2001): Pártrendszerek. Budapest, Századvég
Katz, Richard – Peter Mair (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. Party Politics, No. 1. pp.5-28.
Lijphart, Arend (1994): Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-90. Oxford, Oxford University Press
Panebianco, Angelo (1988): Political Parties: Organization and Power. Cambridge, Cambridge University Press
Sartori, Giovanni (1976): Parties and Party Systems. A framework for analysis. Vol. I. Cambridge, Cambridge University Press
Tóth Csaba (2001): A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya. Politikatudományi Szemle, 3. sz. 81-103. o.

19. Választási rendszerek

Török Gábor - Gallai Sándor[122]

A választások szerepe

A modern demokráciákban a hatalom átruházásának, a politikai vezetők kiválasztásának, elszámoltatásának és leváltásának általános technikája és mechanizmusa a választás. A választások egyidejűleg legitimálják a döntéshozókat és a politikai rendszer egészét. A választások során a szavazók pártokat és politikusokat választanak, melyek és akik ezáltal megbízatást nyernek a politikai döntések meghozatalára. A politikai bizalom kifejezése és a rekrutáció mellett a választások arra is alkalmasak, hogy alternatívákat kínálva, értékek, célok és programok mentén mozgósítsák a választókat. A szabad és tisztességes választás a demokrácia szükséges, de nem elégséges feltétele.

A választási rendszer funkciói

A választások lebonyolításának szabályozása (választási eljárások), valamint a szavazatok mandátummá alakítására vonatkozó előírások együttesen alkotják a választási rendszert. A választópolgárok a választási rendszeren keresztül nyilvánítanak véleményt a politikai vezetőkről, fejezik ki bizalmatlanságukat vagy támogatásukat. Ily módon a választási rendszer összeköti a politikai intézményeket a választók preferenciáival.

Nem semleges technika

Miközben a választási rendszer közvetítői, illetve eljárás jellegét hangsúlyozzuk, fontos kiemelni, hogy a választási szabályok soha sem lehetnek politikailag semlegesek. A különböző választási rendszerek ugyanolyan választói preferenciák mellett egészen más parlamenti arányokat hoznak létre. Adott ország választási rendszere meghatározó jelentőséggel bír a pártrendszer, s így az egész politikai rendszer tekintetében. Mivel nincs tökéletesen semleges módszer, az egyes modellek és eljárások mögött politikai érdekek és politikai döntések azonosíthatók. A választási rendszer bármilyen irányú módosítása éppen ezért szükségszerűen politikai érdekeket szolgál/sért.

Választási alapelvek

Négy alapelv: a választójog

A szakirodalom a demokratikus választások számos tartalmi és formai követelményét megfogalmazta. A következőkben csak a legfontosabb alapelvekkel foglalkozunk. Az első elv a választójog

[122] Török Gábor (gtorok@bkae.hu) és Gallai Sándor (sandor.gallai@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatói.

általánossága, ami a cenzusok, a kizárások ellen fogalmazódott meg a demokratikus választásokért, a választójog kiterjesztéséért folytatott harcban. A történelem során az egyes rendszerek különböző kizárásokat alkalmaztak: létezett vagyoni, műveltségi és nemi cenzus is. Az általánosság elve szerint minden nagykorú választópolgár szavazati joggal rendelkezik; ez alól csak kivételes esetben, ún. természetes kizáró ok (cselekvőképtelenség, kényszergyógykezelés, szabadságvesztés büntetése, közügyektől való eltiltás) megléte esetén lehet kivételt tenni.

általános…

A választójog egyenlőségének elve szerint minden választásra jogosultnak azonos számú és értékű szavazattal kell rendelkeznie. A második világháború előtti időszakból ismerünk olyan rendszereket, amelyek műveltség vagy vagyon alapján többes (plurális) szavazatot biztosítottak a kivételezett rétegeknek. A modern demokráciákban az egyenlőség az „egy ember egy szavazat" elvét követeli meg. Szintén sérti az egyenlőség elvét az a megoldás, ha mindenki azonos számú szavazattal rendelkezik ugyan, ám e szavazatok eltérő mértékben számítanak be a mandátumok odaítélésénél. Könnyű belátni, hogy ha a különböző méretű választókerületek mindegyikében ugyanannyi mandátum szerezhető, akkor sokkal értékesebb az a szavazat, amelyet egy ezerfős kerületben dobtak az urnába, mint az, amelyik egy tízezer választót magában foglaló kerületben született. A választójog egyenlőségének elve éppen ezért azt is előírja, hogy a szavazók az ország bármely hasonló nagyságú településén ugyanolyan feltételek mellett szavazassanak.

…és egyenlő…

A harmadik alapelv a választások közvetlensége. Ez azt jelenti, hogy a választók közvetlenül, azaz elektorok vagy egyéb választói testületek közbeiktatása nélkül szavazhatnak az egyes képviselő-jelöltekre (pártlistákra). Mindazonáltal egyes modern demokráciákban még napjainkban is találhatunk példát közvetett választásokra. Az Egyesült Államok elnökét formálisan ma is elektorok választják, de például a német vagy az osztrák parlament felsőházának tagjait is a tartományi szintek választott testületei delegálják. Bár a legtöbb demokrácia és választási rendszer esetében érvényesül a közvetlenség elve, a fentebb említett példák alapján is elmondható, hogy önmagában a választás közvetettsége nem jelenti a demokratikus elvek csorbulását.

…a választás közvetlen

Végül a demokratikus választójog negyedik alapelve a titkosság. A szavazat minden állampolgár személyes döntése, melyet egy anonim eljárás alapján adhat le. Az elv értelmében biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az egyes állampolgárok

…és titkos…

szavazatának tartalmát senki se tudja azonosítani (szavazófülkék, zárt urnák, több párt által delegált választási bizottságok, titkosság büntetőjogi védelme). A választópolgárnak csak a választási részvétele lehet nyilvános a választási bizottság előtt, a szavazatának tartalma nem. A nyílt szavazást alkalmazó rendszerek nem tudják kizárni annak lehetőségét, hogy a választópolgárt hátrány éri a leadott szavazata miatt. Éppen ezért az ilyen rendszereket nem szokás demokratikusnak tartani.

Többségi és arányos választási rendszerek

Országspecifikus választási rendszerek

A választási rendszerek – csakúgy, mint a legtöbb egyéb politikai normarendszer – országspecifikusak, azaz nincs két teljesen egyforma rendszer a világban. A parlamentek nagysága, a szavazásra jogosultak aránya, a választókerületek mérete, a jelöltté válás feltételei, a mandátumképzés módja és a garanciális szabályok mind-mind olyan tényezők, amelyek még hasonló rendszereken belül is megkülönböztetik az egyes országokban alkalmazott eljárásokat. Ezektől a nemzeti sajátosságoktól függetlenül, a világban alkalmazott választási rendszereket két nagy csoportba sorolhatjuk.

Két alaptípus: többségi és arányos rendszerek

A két alaptípus egyikébe a többségi rendszerek (*SMD: Single-Member Direct System*) tartoznak, míg a másik csoportot a különböző arányos választási rendszerek (*PR: Proportional Representation*) alkotják. Az előbbi, régebb óta létező típusban a választásokat egyéni választókerületekben bonyolítják le, ahol közvetlenül a képviselőjelöltekre szavaznak a választók. Ezzel szemben az utóbbi rendszerekben a választók vagy többmandátumos választókerületekben induló jelöltekre vagy területi/országos pártlistákra szavaznak. Pártlistás szavazás esetén a leadott szavazatok összegzését követően valamely matematikai formula alkalmazása során dől el, hogy az egyes pártoknak hány mandátum jut.

A kormányozhatóság és az arányos képviselet szempontja

A választási rendszerek e két típusa abban a tekintetben is alapvetően különbözik egymástól, hogy milyen politikai szempontok (értékek) érvényesülnek a szavazatok mandátummá alakítása során. A többségi rendszerek a kormányalkotás és -képesség szempontjait figyelembe véve egyértelmű többséget kívánnak. Ennek érdekében ezekben a rendszerekben többnyire háttérbe szorul a megszerzett szavazatok és mandátumok közötti arányosság követelménye. Az aránytalanság különösen a több-, illetve sokpártrendszerekben okozhat súlyos társadalmi-politikai feszültséget. Nem véletlen tehát, hogy a XX. század első

harmadától kezdődően a stabilizálódó többpárti demokráciák jelentős részében a többségi választási rendszert az arányos rendszerek valamely változatával váltották fel.

Egyszerű többség: a győztes mindent visz

A jelenleg létező választási rendszereket tekintve a többségi rendszereken belül több alesetet különíthetünk el (*1. táblázat*). Az egyik megoldás az egyszerű (relatív/plurális) többségi rendszer, melyben a mandátum elnyeréséhez a győztes képviselőjelöltnek elegendő az adott választókerület szavazatainak egyszerű többségét megszereznie. Ebben az elsősorban az angolszász országokban alkalmazott rendszerben tehát az egyéni választókerületekben versengő jelöltek közül azé lesz a mandátum, aki az egyfordulós versenyben a legtöbb szavazatot szerezte. A győztes mindent visz elvet (*FPTP: first past the post*) alkalmazó rendszerben ezért akár az is előfordulhat, hogy a választásokat megnyerő és abszolút többséget szerző párt országosan kevesebb szavazatot szerez, mint a választásokat elvesztő legfőbb vetélytársa.[123] Az egyszerű többségi modellnek az általánosan elterjedt egyéni választókerületi rendszer mellett létezik egy másik, jóval ritkább változata is. A helyi önkormányzatok választásánál előforduló ún. blokk-szavazatra épülő rendszerben (ld. Nagy-Britannia vagy éppen a 10.000 fő alatti magyarországi települések) a választók annyi jelöltre szavazhatnak, ahány hely van az önkormányzati testületben. A jelöltek között ebben az esetben is – az összes szavazat alapján kialakuló – relatív sorrend dönt.

Abszolút többség: egyértelmű többségelőállítása preferenciális…

A többségi rendszerek másik alesetét az abszolút többségi választási rendszerek jelentik. Ezek a rendszerek nem érik be relatív többség előírásával; ehelyett arra törekednek, hogy csak a kerületek választóinak abszolút többsége által támogatott jelöltek szerezhessenek mandátumot. Az abszolút többség biztosítására két eljárás létezik. Az egyik az ún. alternatív (preferenciális) szavazás, melynek lényege az, hogy az egyéni választókerületekben a választók rangsorolják az egyes indulókat. Amennyiben az első helyen leadott szavazatok alapján egyik jelölt sem ér el abszolút többséget, akkor az utolsó helyen álló jelölt kiesik, a többiek szavazatát pedig kiegészítik a kieső jelöltre szavazók alternatív, második helyen leadott szavazataival. Ha még így sincs olyan jelölt, aki átlépné az ötven

[123] Nagy-Britanniában 1974-ben például a Konzervatív Párt országos összesítésben a szavazatok 39,7 százalékát kapta, kisebb arányú, ám lényegesen több egyéni győzelme miatt azonban mégis a 37,2 százalékot elérő Munkáspárt szerzett a parlamentben abszolút többséget. Hasonló okból tudott nyerni a 2000-ben rendezett amerikai elnökválasztáson a 49,82 millió szavazatot begyűjtő George W. Bush az 50,16 millió szavazatot elnyerő Al Gore előtt.

százalékot, akkor az utolsó előtti helyezett is kiesik és az alternatív szavazatok hozzáadása egészen addig folytatódik, amíg meg nem lesz a győztes.

…vagy kétfordulós választással

Az abszolút többség garantált elérésének másik módszere a kétfordulós szavazás. Ennél a módszernél abszolút többséget szerző jelölt hiányában (azaz eredménytelen első fordulót követően) második fordulóra kerül sor, ahol azonban már csak az első forduló első két helyezettje vehet részt. A második forduló alapján az a jelölt nyeri el a mandátumot, amelyik több szavazatot szerez. A két jelöltből adódóan a győztes értelemszerűen megszerzi az adott választókerület szavazatainak az abszolút többséget.

Megosztottságot büntető egyszerű többségi…

Az alternatív és a kétfordulós szavazás tehát egyaránt az abszolút többség elérését ösztönzi. Az egyszerű többségi rendszerhez képest ezek a rendszerek mégis szélesebb mozgásteret biztosítanak a kisebb pártok és jelöltjei számára. A minden esetben egyfordulós egyszerű többségi rendszerben a kisebb pártok eleve esélytelenek a győzelemre. Ez a választási rendszer alapvetően kétpárti jellegű, ezért az a politikai oldal, amelyik szétforgácsolja erőit, vesztésre van ítélve. Ebben a rendszerben könnyen előfordulhat, hogy a megosztott többségi oldal ellenében egy kisebbségben lévő, de relatív többséget szerző párt jelöltjei nyernek.

…és együttműködést elősegítő abszolút többségi rendszerek

Ugyanennek a bekövetkezte az abszolút többségi rendszerekben sokkal kevésbé valószínű, mivel ezekben önálló jelöltek indítása esetén is van mód az azonos politikai oldalakon belüli szereplők együttműködésre. Az abszolút többségi rendszerekben a többségi oldal megosztottsága esetén is – akár az alternatív szavazatok hozzáadásával, akár a második fordulóra kötött megállapodással és az annak megfelelő „átszavazással” – győzelemre tudja segíteni jelöltjeit. A többségi rendszereken belül létező politikai különbségek élesen rávilágítanak a választási rendszerek fentebb is említett politikai jelentőségére, a politikai versenyre és pártrendszerre visszaható, azokat befolyásoló és alakító természetére.

1. táblázat: A többségi választási rendszerek típusai

Többségi			
Egyszerű (relatív/pluralista)		Abszolút (*majority*)	
egyéni kerületi	blokk-szavazat	alternatív (preferenciális) szavazás	kétfordulós szavazás
Területi képviselet, egyéni választókerületek, egy választókerület – egy képviselő, törvényileg előírt küszöb nincs, de magas a politikai (implicit) küszöb, FPTP: *first past the post* (a győztes mindent visz)	A választó annyi jelöltre szavazhat, ahány képviselői hely van	A választók nem csak egy jelöltet választanak, hanem másodlagos preferenciájukat is kifejezhetik (rangsor) – ha nincs abszolút többség az első szavazatok alapján, a kiesők második szavazatit hozzáadják az állva maradt jelöltek szavazataihoz	Ha az első fordulóban nincs abszolút többség, akkor második fordulóra kerül sor az első két helyezett részvételével
Nagy-Britannia (képviselőház), USA, Új-Zéland (1993-ig), Kanada, Dél-Afrika	Nagy-Britannia (helyi önkor-mányzatok)	Ausztrália (képviselőház)	Franciaország (parlamenti- és elnökválasztás)

Arányosságra törekvő többmandátumos választókerületi rendszerek

Az arányos választási rendszerek szintén több csoportra bonthatók (*2. táblázat*). Egy részük valójában inkább vegyes rendszernek tekinthető, hiszen többségi elemeket is tartalmaznak. Alapvetően ilyenek azok a modellek, amelyek a többségi rendszereknél megismert egyéni választókerületi rendszert megtartva próbálnak arányosabb mandátumelosztást megvalósítani. Az ún. korlátozott szavazat módszere többmandátumos választókerületekben alkalmazott eljárás, ahol a választók egy-egy szavazattal rendelkeznek, miközben az egyes választókerületekben nem csak egy mandátum szerezhető. A leadott szavazatok összeszámolása után az adott kerületben élen végzett jelöltek közül annyi jut be a parlamentbe, ahány mandátumot abban a kerületben ki lehet osztani. A másik ide sorolható eljárás az ún. átruházható szavazat (*STV: Single Transferable Vote*), mely többmandátumos egyéni választókerületekben alkalmazza a már ismertetett preferenciális szavazási eljárást azzal az eltéréssel, hogy itt az elsődleges szavazatok összesítése alapján nyertes jelöltekre szavazók másodlagos preferenciája alapján osztanak ki további mandátumokat.

Pártlistás módszerek területi

Az eddig ismertetett rendszerekkel szemben a pártlistás választási rendszerek már jóval arányosabb, sőt – formulától

függően – akár teljesen arányos mandátumelosztásra is képesek. A pártlistás rendszerek csoportosításának legegyszerűbb módja a listák jellege és a mandátumképzés szintje szerinti megkülönböztetés. Eszerint a három legfontosabb aleset az országos lista országos elosztással, a területi lista országos elosztással és a területi lista területi elosztással. Mind a három esetben a szabályozás részletei döntik el, hogy a modell milyen politikai relevanciákkal bír. Meghatározó lehet a listák kötöttsége, a mandátumelosztásra alkalmazott matematikai formula, a választókerületek nagysága, a küszöbhatár, illetve a kompenzációs helyek száma.

vagy országos listákkal…

A pártlisták lehetnek kötöttek vagy szabadok, zártak vagy nyitottak. Kötött lista esetén a listák összeállítása, az azokon szereplő személyek kiválasztása és sorrendjük meghatározása kizárólag a pártok hatásköre. Ebben az esetben a szavazók úgy választanak egy pártlistát, hogy annak összetételét, sorrendjét nem módosíthatják. A szabad listák összeállításánál szintén meghatározó a pártok szerepe, ám a választóknak a szavazás során lehetőségük van a listán szereplő jelöltek preferenciális rendezésére. Ily módon az egyes listákat támogató szavazók befolyásolhatják az adott párt jelöltjeinek erősorrendjét és mandátumhoz jutási esélyét. A pártlisták a legtöbb esetben zártak, azaz a szavazás során nincs lehetőség a listák kiegészítésére, új nevek felvételére. Egyes önkormányzati választási rendszereknél előfordulhatnak nyitott listák is, melyeket a szavazók a választás során újabb nevekkel egészíthetnek ki egyszerre letudva ezáltal a jelölés és a szavazás aktusát.

…kötött vagy szabad, zárt vagy nyitott listákkal…

A pártlistás rendszereknél fennáll annak a veszélye, hogy az arányosság miatt túl sok kisebb támogatottsággal bíró politikai erő kerül be a törvényhozásba, melynek fragmentáltsága rendszerint rontja a kormányalakítás és kormányozhatóság esélyét. Éppen ezért a pártlistás rendszerekben bevett gyakorlat az ún. parlamenti küszöb alkalmazása. Ilyen esetekben a parlamenti képviselethez jutás a leadott szavazatok bizonyos százalékának eléréséhez van kötve, azaz a küszöb alatt teljesítő pártok listáiról a jelöltek nem jutnak mandátumhoz. A választási küszöb az egyes rendszerekben nagy eltérést mutat. Találunk példát egy-, két-, három-, négy- és ötszázalékos küszöbre is. Ezek a rendszerek azonban többnyire egységesek abban a tekintetben, hogy a választási koalícióban indulókkal szemben az önállóan induló pártok számára előírtnál magasabb – többnyire 8-10 százalékos – küszöböt határoznak meg.

…választási küszöbökkel…

A listás szavazok mandátummá alakításánál rengeteg

…és különböző

matematikai formula imert. A legelterjedtebbek két csoportba sorolhatók. Az ún. legnagyobb maradék formula a leadott szavazatok és a kiosztható mandátumok hányadosán alapuló kvóta alapján számolja ki az egyes pártlistáknak jutó mandátumok számát. Ide sorolható például a Hare, a Droop vagy a Hagenbach-Bischoff formula. A leggyakoribb módszerek másik csoportjába a legmagasabb átlagon alapuló módszerek tartoznak, melyek csak osztósorukban térnek el egymástól. Ezek közül a d'Hondt, a Sainte-Laguë és a módosított Sainte-Laguë alkalmazása a leggyakoribb.

matematikai formulákkal

2. táblázat: Az arányos választási rendszerek típusai

<table>
<tr><td colspan="5">Arányos</td></tr>
<tr><td colspan="2">Pártlista nélküli</td><td colspan="3">Pártlistás</td></tr>
<tr><td>korlátozott szavazat (félig arányos)</td><td>átruházható szavazat (STV)</td><td>országos lista, országos elosztás</td><td>területi lista, országos elosztás</td><td>területi lista, területi elosztás</td></tr>
<tr><td>Egyetlen, nem átruházható szavazat: többmandátumos körzetben a szavazóknak csak egy szavazatuk van</td><td>Preferenciális szavazás alkalmazása többmandátumos választókörzetben</td><td colspan="3">Ami meghatározó:
listák kötöttsége,
matematikai formula,
kerületnagyság,
küszöbhatár,
kompenzációs helyek</td></tr>
<tr><td>Japán (1993-ig)</td><td>Írország, Málta, Ausztrália (felsőház)</td><td>Izrael, Hollandia</td><td>Németország, Olaszország, Svédország, Dánia</td><td>Belgium, Spanyolország, Portugália, Görögország</td></tr>
</table>

A többségi, illetve az arányos rendszerek alkalmazása mögött két ellentétes szemlélet, politikai felfogás húzódik meg. Éppen ezért ami az egyik módszer előnye, az a másik hátránya, és fordítva. A többségi rendszerek a kormányképességet, a stabil kormány létrehozását segítik, míg az arányos módszerek a választói akarat hű kifejezésére alkalmasak. Megfordítva azt mondhatjuk, hogy a többségi modellek nem tükrözik hűen a választói akaratot, hiszen gyakran rendkívül aránytalan eredményt hoznak; az arányos rendszerben pedig – éppen az arányosság miatt – csak ritkán van a választásoknak abszolút győztese, ezért jellemzően koalíciós, ritkábban kisebbségi

A többségi és az arányos rendszerek előnyei és hátrányai

kormányok alakulnak, melyek stabilitása nem vetekedhet a többségi rendszerekben megszokott egypárti kormányokéval.

A többségi rendszerek a széles szavazóbázissal rendelkező gyűjtőpártoknak kedveznek, ezáltal gátolják a nagy pártok felaprózódását és ösztönzik a kisebbek integrációját. Általában kétpártrendszerrel járnak együtt és a tapasztalatok szerint mérséklően hatnak a politikai versenyre, s csökkentik a pártok közötti ideológiai-politikai távolságot. Ezek a rendszerek egyszerűek és a választók számára könnyen átláthatóak. Az egyéni választókerületek kizárólagos alkalmazása miatt közvetlen kapcsolatot teremtenek a választók és a megválasztott képviselők között.

A többségi rendszerek az egymáshoz közelálló gyűjtőpártoknak…

A többségi választási rendszerekben csak azoknak a jelölteknek lehet esélyük a mandátumszerzésre, akik képesek közvetlenül megnyerni a választók bizalmát. Miután nincsenek pártlisták, a felkészült, ám a választók számára nem vonzó politikusok nem juthatnak be a parlamentbe. A rendszer további jellemzője, hogy a szavazókat az esélyes jelöltek támogatására ösztönzi, hiszen – a győztes mindent visz elvből következően – a választásokon elbukó jelöltekre leadott voksok mind elvesznek.

…és a szavazók számára elfogadható, esélyes jelölteknek kedveznek

Az arányos választási rendszerek szinte minden elemükben a többségi rendszerek ellentétei. Az arányos képviseletből adódóan ezek a rendszerek nem ösztönzik sem a pártok konvergenciáját, sem integrációját. Ennek megfelelően az arányos rendszerek többpártrendszerrel, többpárti parlamenttel és általában koalíciós kormányzással járnak együtt. A többségi modellekkel szemben ezekben a rendszerekben biztosított a kisebbségben lévő nézetek és politikai erők parlamenti képviselete.

Az arányos rendszerek biztosítják a kisebbségek képviseletét…

A listás szavazásból adódóan az arányos rendszerek a kevésbé népszerű politikusok és szakemberek mandátumhoz jutását is lehetővé teszik. A tapasztalatok szerint az arányos rendszerekre általában magasabb választási részvétel jellemző. Egyértelmű hátrányuk azonban, hogy nem minden esetben eredményeznek stabil kormánytöbbséget, ezért az arányos választási rendszerű politikai rendszerekben gyakrabban fordulnak elő kormányválságok.

…de nem mindig eredményeznek stabil kormánytöbbséget

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy egyik választási rendszer sem jobb vagy rosszabb, mint a másik. Mindegyik megoldásnak vannak előnyei, hátrányai és egyértelmű politikai következményei. Éppen ezért egyre több országban, különösen az újabb keletű (kelet-európai) vagy a nemrégiben átalakuló (pl.

A jó rendszer hagyományokhoz, kultúrához és intézményekhez illeszkedik

Skócia, Új-Zéland, Japán) demokráciákban találkozunk a két alaptípus elemeit különböző változatokban ötvöző vegyes rendszerekkel. Általános szabályként elmondható, hogy a jól működő választási rendszer illeszkedik az adott ország politikai hagyományaihoz, intézményrendszeréhez és politikai kultúrájához. Ahogy a többségi rendszerek sikeresnek bizonyultak az angolszász világban, úgy a kontinentális Európa legtöbb országára jellemző arányos rendszerek is beváltották a hozzájuk fűzött reményeket. Ismét fontos azonban hangsúlyozni, hogy a választási rendszerekről hozott döntés nem semleges technikák közötti választás, hanem minden esetben politikai jelentőséggel bíró elhatározás.

A magyar választási rendszer

A választási rendszer születése: a „tudatlanság fátyla”

Amikor 1989-ben a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során az új választási rendszer alapjairól tárgyaltak, a felek – John Rawls más összefüggésben használt kifejezésével élve – a „tudatlanság fátyla” mögött fogalmazták meg álláspontjukat. Nem ismerték leendő versenyhelyzetüket, hiszen nem tudhatták előre, hogy az első szabad választások idején milyen pozíciókkal rendelkeznek majd. Éppen ezért olyan rendszer kialakítására törekedtek, amely minden helyzetben elfogadható számukra, s amely képes az esetleges veszteség minimalizálására.

Politikai kompromisszum – vegyes rendszer

Az akkor legjobb pozíciókkal rendelkező MSZMP, az uralkodópárt, egy egyéni választókerületeken alapuló, országos pártlistával kiegészített vegyes rendszert támogatott volna. Ehhez képest az ellenzéki pártok belső kompromisszuma egy olyan vegyes rendszert vízionált, amelyben a képviselőknek fele-fele jutna mandátumhoz egyéni választókerületben, illetve pártlistán.. Az egyesült ellenzék jelöltjeivel szemben ekkoriban elvesztett három időközi választás arra késztette az MSZMP-t, hogy elfogadja az arányosító elemeket sem háttérbe szorító vegyes rendszer kialakítását. Így született meg az a politikai kompromisszum, amelyik az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989/XXXIV. törvény alapját képezte.

Egyéni választókerületek, területi pártlisták és országos kompenzációs listák

Az egyes felek érdekeinek és garanciális igényeinek összetettségéből adódóan az elfogadott, s napjainkban is működő választási rendszer rendkívül bonyolultra sikeredett. A vegyes rendszerek közé tartozó magyar választási rendszerben a választók két szavazattal rendelkeznek (egyéni jelölt, területi pártlista), miközben három különböző csatornán keresztül lehetséges a mandátumszerzés. Az egyéni választókerületek a

többségi logikából következően igen aránytalan eredményt biztosítanak. A területi listás ág az arányos választási rendszerek logikáját követi, de a kerületek kicsinysége és az alkalmazott formula miatt csak mérsékelten arányos eredményeket ad. A két ágat az országos listás ág kapcsolja össze, melynek célja a keletkezett aránytalanság mérséklése, ám erre csak igen korlátozott mértékben képes.

Politikai következmény: felülreprezentált győztes

Mindazonáltal a magyar választási rendszer csak „technikailag" érthető meg nehezen, tudniillik politikai jelentősége akár egyetlen mondatban is megragadható. A választások kimenete végső soron az egyéni választókerületekben dől el, s aki ezek többségét megnyeri, az a megszerzett szavazatokhoz képest a mandátumok nagyobb arányát fogja birtokolni. A győztes parlamenti felülreprezentáltságának biztosításával a választási rendszer hozzájárul a kormányalakítás megkönnyítéséhez. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a választási rendszer arányosító elemei szintén csak ennek a szempontnak alárendelten tudnak érvényesülni.

Az egyéni kerületi ág: ahol a választás eldől

176 egyéni választókerület

Az ország 176 – a választójog egyenlősége elvének megfelelően – nagyjából azonos méretű egyéni választókerületre van felosztva. A 386 képviselői helyből tehát 176-nak a sorsa egymandátumos választókerületekben dől el, ahol a szavazók egyéni képviselőjelöltek közül választhatnak. Egy egyéni választókerületben az válhat jelöltté, aki képes az adott kerületben választójoggal rendelkező polgároktól 750 ajánlószelvényt („kopogtató cédulát")összegyűjteni. A választási rendszerben ez az első jelentős szelekció: azok a pártok vagy szervezetek, amelyek képtelenek ekkora támogatást felmutatni, nem indulhatnak a választáson.

Az érvényesség feltétele

A mandátumszerzésnek minden esetben feltétele az érvényes és eredményes választás. Az egyéni választókerületekben az érvényesség feltétele a választásra jogosultak több mint felének részvétele. Amennyiben a szavazás érvénytelen, új fordulót kell tartani, melyben már a polgárok több mint egynegyedének részvétele is elégséges az érvényességhez. Az ilyen okból megrendezett második fordulóban az első forduló összes jelöltje újraindulhat. Ha a szavazás a második fordulóban sem érvényes, akkor mandátumot nem osztják ki, s leghamarabb egy évvel később időközi választást tartanak.

Abszolút többségre

Az eredményes választás szükséges, de nem elégséges feltétele az érvényes szavazás. Az egyéni választókerületekben az

törekvés

eredményesség további feltétele az abszolút többség elvét követi. Ellentétben tehát a brit választási rendszerrel, ahol az egyéni kerületekben a relatív többséget szerzett győztes „mindent visz", a magyar rendszer – hasonlóan a franciához – igyekszik abszolút győztest találni. Ha erre az első fordulóban nem kerül sor, olyan helyzetet állít elő a második fordulóban, hogy ott – az újrainduló jelöltek kis száma miatt – könnyebben megszerezhető legyen a szavazók abszolút többségének a támogatása.

Eredményesség az első…

Az érvényes első forduló tehát akkor eredményes, ha a jelöltek valamelyike megszerzi a leadott szavazatok abszolút többségét. Ebben az esetben második fordulóra nem kerül sor, hanem az első forduló győztes jelöltje automatikusan a parlamentbe jut. Ilyenre 1990-ben öt, 1994-ben két, 1998-ban pedig már csak egy választókerületben volt példa. 2002-ben viszont a két nagy párt dominanciája miatt 45 helyen már az első fordulóban eldőlt a választás.

…és a második fordulóban

Amennyiben az első forduló érvényes volt, de eredménytelen, második fordulóra kerül sor. Az ilyen okból megrendezett második fordulóban azonban csak az első fordulóban 15 százaléknál jobb eredményt elért jelöltek indulhatnak újra. Ha csupán két ilyen jelölt lenne, akkor a második fordulóban az előző forduló első három helyezettje küzdhet ismételten a mandátumért. A második fordulóban az a jelölt nyer, aki a legtöbb szavazatot kapta.

A visszalépések eldönthetik a választások kimenetét…

A magyar választási rendszerben a két forduló között bármelyik jelöltnek jogában áll visszalépni. Politikai értelemben ezért sem mindegy, hogy a második fordulót érvénytelenség vagy eredménytelenség miatt kell-e megtartani. Egészen más a két forduló közötti helyzet akkor, ha a kisebb pártok jelöltjei eleve kiesnek, mintha lehetőségük lenne a második fordulóban újra elindulni. A visszalépések – avagy a vissza nem lépések – akár el is dönthetnek egy választást. A harmadik erő pozíciója ezért messze nem csupán szólam: két nagy politikai erő létezése esetén a választások végeredményét erősen befolyásolhatja annak a pártnak a visszaléptetési stratégiája, amelyik a 176 egyéni választókerület többségében harmadik helyezett lesz, azaz jelöltjei a második fordulóra is állva maradnak.

…miként azt az 1998-as példa is mutatja

1998-ban például az egyéni kerületek nagy részében az FKGP visszalépéseinek következtében tudtak a Fidesz-MPP jelöltjei fölülkerekedni az első fordulóban élen végzett MSZP-s jelölteken. Az első fordulót követően a 176 választókerület többségében – 113 helyen, míg a Fidesz csak 47 helyen! – még az

MSZP vezetett, ám a második fordulóban elsősorban az FKGP visszalépésének köszönhetően fordult a kocka és az MSZP csupán 54 helyen tudott győzni.

A harmadik erő értelmezése: mérleg nyelve, fegyelmezett szavazók

Nem szabad azonban túlbecsülni a harmadik párt tárgyalási pozícióját. A harmadik helyezés ugyanis csak akkor jelent stratégiai pozíciót, ha a párt a mérleg nyelve szerepében van és valóban képes befolyásolni saját szavazóit. (Könnyen előfordulhat, hogy jelöltjei visszalépése után a párt szavazói vagy nem mennek el a második fordulóban, vagy nem arra a pártra adják a voksukat, amelyikkel az első választottjuk megállapodott.) 1998-ban csak azért lehetett jelentősége az FKGP visszalépésének, mert így szövetségeseivel együtt a Fidesz erősebb volt, mint a másik oldalon az MSZP és az SZDSZ.

Az egyéni kerületi ág győztese erősen felülreprezentált

Végeredményében az egyéni választókerületi rendszer kiemelkedően aránytalan: 1990-ben az MDF a pártlistás szavazatok 24,73 százalékát szerezte meg, miközben az egyéni mandátumoknak a 64,77 százalékát begyűjtötte. 1994-ben az MSZP a listás szavazatok 32,99 százalékát kapta, ám az egyéni kerületi mandátumok 84,66 (!) százalékát megnyerte. 1998-ban a Fidesz 29,48 százalékos pártlistás támogatottsága ellenére a kerületek 51,14 százalékában győzni tudott. Kivételt csupán 2002 jelentett, amikor a két nagy párt országos támogatottsága annyira magas és kiegyenlített volt, hogy a szavazói támogatottságukhoz viszonyítva az egyéni választókerültekben elnyert mandátumaik száma sem számított túlságosan aránytalannak (*3. táblázat*). Az egyéni kerületi ág aránytalanságát igyekszik kompenzálni a rendszer azzal, hogy az egyéni választókerületekben vesztes pártjelöltekre az első érvényes fordulóban leadott szavazatok töredékszavazatként összesítve felkerülnek pártjuk országos listájára, feltéve, hogy az adott párt országosan átlépte az öt százalékos parlamenti küszöböt.

3. táblázat: Választási eredmények Magyarországon, 1990-2002

Pártok – 1990	Szavazat-Arányossági arány együttható/ L-H index	Egyéni kerületi mandátum	Területi listás mandátum	Országos listás mandátum	Összes mandátum	Mandátum-arány mandátum	
MDF	24,73	114	40	10	164	42,49	1,72
SZDSZ	21,39	35	34	23	92	23,83	1,11
FKGP	11,73	11	16	17	44	11,40	0,97
MSZP	10,89	1	14	18	33	8,55	0,79
Fidesz	8,95	1	8	12	21	5,44	0,61
KDNP	6,46	3	8	10	21	5,44	0,84
Egyéb	15,81	11	–	–	11	2,85	
Összesen	100	176	120	90	386	100	20,18
Pártok – 1994							
MSZP	32,99	149	53	7	209	54,14	1,64
SZDSZ	19,74	16	28	25	69	17,88	0,91
MDF	11,74	5	18	15	38	9,84	0,84
FKGP	8,82	1	14	11	26	6,74	0,76
KDNP	7,03	3	5	14	22	5,70	0,81
Fidesz	7,02	0	7	13	20	5,18	0,74
Egyéb	12,66	2	–	–	2	0,52	
Összesen	100	176	125	85	386	100	21,15
Pártok – 1998							
Fidesz-MPP	29,48	90	48	10	148	38,34	1,30
MSZP	32,92	54	50	30	134	34,72	1,05
FKGP	13,15	12	22	14	48	12,44	0,95
SZDSZ	7,57	2	5	17	24	6,22	0,82
MDF	2,8	17	-	-	17	4,40	1,57
MIÉP	5,47	-	3	11	14	3,63	0,66
Egyéb	8,61	1	-	-	1	0,23	
Összesen	100	176	128	82	386	100	12,28
Pártok – 2002							
Fidesz-MDF	41,07	95	67	26	188	48,70	1,19

MSZP	42,05	78	69	31	178	46,11	1,10
SZDSZ	5,57	3	4	13	20	5,18	0,93
Egyéb	11,31	-	-	-	0	0	
Összesen	100	176	140	70	386	100	11,70

Megjegyzés: A szavazatarány az érvényes területi listás szavazáson elért szavazatarányt jelöli. A közös jelölteket 1990 és 1994 vonatkozásában külön szerepeltettük az egyéb rovatban, 2002 esetén viszont a közös jelöltek szavazatait és mandátumait a nagyobb vagy a delegáló pártnál tüntettük fel. Az „Összesen" sor utolsó oszlopában a választás egészére számított Loosemore-Hanby index szerepel.

A területi listás ág: ahol még mindig a nagyok nyernek

A területi lista-állítás feltétele: kellő számú egyéni jelölt indítása

A választási rendszer az országot 20 területi listás választási kerületre osztotta, melyek határa a megyehatárokkal, illetve Budapest határával esik egybe. Az egyéni választókerületekben szavazó választópolgárok – az egyéni jelöltek mellett – az adott megyében/Budapesten területi listát állító pártok valamelyikére is leadhatnak egy szavazatot. Területi listát csak bejegyzett politikai pártok állíthatnak. Azok a pártok jogosultak a listaállításra, amelyek az adott területen lévő egyéni választókerületek egynegyedében, de legalább kettőben, egyéni jelöltet tudtak állítani (azaz jelöltjük begyűjtötte a 750 ajánlási szelvényt). A „legalább két egyéni választókerületben" kitétel azért szerepel a törvényben, mert a legkisebbnek számító Nógrád megyében mindössze négy egyéni kerület van, de Komárom-Esztergomban, Tolnában, Vasban és Zalában is csak öt, azaz az egynegyedes kitétel ezekben mindössze egyetlen jelölt indítását írná elő.

Érvényesség és eredményesség

A területi listás választások érvényességének feltétele azonos az egyéni választókerületek esetében megszabottal. Ennek megfelelően az első forduló érvényessége az adott megye/Budapest választásra jogosult polgárai több mint felének részvételéhez kötött. Ez a feltétel eddig szinte minden választásnál és megyében teljesült. Az egyetlen kivétel az 1998-a választás volt, amikor a részvétel két megyében (Hajdú-Biharban és Szabolcs-Szatmár-Beregben) elmaradt az előírt aránytól. Ilyen esetekre a törvény az adott megyékben második forduló megtartását írja elő, ahol az első forduló valamennyi pártlistája újraindítható és az érvényességhez 25 százalék feletti részvétel is elegendő. Eltérően az egyéni választókerületi szavazástól, az érvényes listás szavazás minden esetben

eredményes.

Legfeljebb 152 mandátum…

A területi listákról az adott megye, illetve Budapest nagyságának megfelelően 4-28 mandátum osztható ki. A 20 területi listán így összesen 152 az elnyerhető mandátumok száma, a valóságban azonban ebből csak 120-140 szokott gazdára lelni. Miután nem minden mandátumot sikerül az előírt feltételek alapján kiosztani, a fennmaradó területi listás mandátumok felkerülnek az országos listára.

…az öt százalék feletti pártoknak

Területi listás mandátumot csak az a párt kaphat, amelyik országosan megszerezte a pártlistás szavazatok legalább öt százalékát. A küszöbértéket – mely 1990-ben még csak négy százalék volt – tehát nem megyénként, hanem a húsz területi listára leadott szavazatok összesítése alapján állapítják meg. Ez azt jelenti, hogy ha egy párt az egyik megyében kivételesen jól szerepel, de országosan elmarad a parlamenti küszöbtől, akkor az egyébként sikeresen szereplő listája sem részesedhet a mandátumokból. Ez történt például 1998-ban a Munkáspárttal, mely Nógrád megyében a 10 százalékot is átlépte, de miután az országos támogatottsága mindössze 3,95 százalék volt, nem juthatott listás mandátumhoz.

A Hagenbach-Bischoff formula…

A területi listákra leadott szavazatok mandátumokká alakítására a magyar választási rendszer az úgynevezett Hagenbach-Bischoff kvócienst használja. A legnagyobb maradék egyik típusát megtestesítő formula értelmében először a 20 területi választókerület mindegyikében megállapítják az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatok számát. Ehhez minden megyében elosztják az ott leadott pártlistás szavazatok számát az ott kiosztható mandátumok száma plusz 1-gyel. Adott megyében azok a pártlisták kapnak mandátumot, amelyek elérték a területi mandátumszerzéshez szükséges számot. Ahányszor elérték, annyi mandátumot kapnak.

…és a kétharmados szabály

Ha ezen eljárás után marad még kiosztatlan területi listás mandátum az adott megyében, akkor lép életbe az ún. kétharmados szabály. Ez azt jelenti, hogy a még betöltetlen mandátumokból az a pártlista is részesedhet, amelyik az egy mandátumhoz szükséges szavazatszámnál kevesebb, de annak kétharmadánál több szavazatot szerzett. Több ilyen pártlista közül az kapja a mandátumot, amelyik a legtöbb szavazattal rendelkezik. Ha még a kétharmados szabály alkalmazása után is marad szabad mandátum, akkor azt (azokat) már nem osztják ki területi listáról, hanem hozzáadják az országos listáról elnyerhető mandátumokhoz.

Pozitív és…

Az országos listára azonban nem csupán a betöltetlen területi listás mandátumok, hanem a pártlistákra leadott

maradékszavazatok is átkerülnek. Az egyéni választókerületekhez hasonlóan tehát ezen az ágon is képződnek töredékszavazatok. Az öt százalékos küszöb feletti pártoknak azok a területi listás szavazatai, amelyek nem számítottak bele egyetlen mandátumba sem – tehát vagy eleve elmaradtak az egy mandátumhoz szükséges szavazatszámtól (a kétharmados szabály esetén annak kétharmadától), vagy már nem eredményeztek újabb mandátumot –, felkerülnek az adott párt országos listájára.

…negatív töredékszavazatok

A kétharmados szabály önmagában sértené a szavazategyenlőség elvét, hiszen lehetővé teszi az érintett pártok számára, hogy a többieknél könnyebben (é. kevesebb szavazatért) juthassanak területi listás mandátumhoz. Éppen ezért azok a pártok, amelyek a kétharmados szabállyal kaptak mandátumot, negatív töredékszavazatokat (is) visznek az országos listájukra. Adott párt negatív töredékszavazatainak száma egy megyében/Budapesten megegyezik az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám és a kétharmados szabálynál felhasznált (tehát az általa kapott) szavazatszám különbségével. A törvény így próbálja biztosítani azt, hogy a kétharmados szabály egyetlen párt részére se jelentsen ellentételezés nélküli, „olcsóbb" mandátumot.

Mérsékelten arányos mandátumelosztás

Politikai hatását tekintve a területi lista sem nevezhető teljesen arányosnak. A megyék többségében csupán 4-6 mandátumot osztanak ki; mindössze hat olyan terület akad, ahol ennél több a kioszthtató mandátumok száma. A leadott szavazatok nagy száma mellett ez azt jelenti, hogy a Hagenbach-Bischoff kvóciens, azaz az egy területi listás mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatszám meglehetősen magas, azaz jelentős számú szavazatot kell szereznie annak a pártnak, amelyik területi listás mandátumhoz szeretne jutni. Mindez azt eredményezi, hogy a kis pártok csak nagyon kevés helyen tudnak területi listán mandátumot szerezni. A rendszer működése alapján megállapítható, hogy a kisebb pártok többnyire csak a sok kioszthtató mandátummal rendelkező Budapesten és Pest megyében juthatnak területi listás mandátumokhoz.

Felülreprezentált nagyok, és hátrányos helyzetű kicsik

A 3. táblázat alapján kiszámolható, hogy 1990-ben az MDF a területi listás helyek 33,33 százalékát, az SZDSZ 28,33 százalékát, 1994-ben az MSZP 42,40 százalékát, az SZDSZ 22,40 százalékát, 1998-ban az MSZP 39,06 százalékát, a Fidesz 37,50 százalékát, 2002-ben az MSZP 49,29 százalékát, a Fidesz pedig 47,86 százalékát nyerte el. A választások első két helyezettje tehát minden esetben a tényleges listás támogatottságánál

magasabb területi listás mandátumarányt ért el, miközben a kettőjük közötti pozíciókülönbség megmaradt. Ugyanez elmondható a 10 százaléknál magasabb országos eredményt elérő többi pártról is (1990: FKGP 13,33%, MSZP 11,07%; 1994: MDF 14,40%, FKGP 11,20%; 1998: FKGP 17,19%). Ezzel szemben az 5-10 százalékos kis pártok, valamint a listás mandátumot egyáltalán nem szerző, 5 százalék alatti pártok számára egyértelműen hátrányos ez a rendszer. 1998-ban például az SZDSZ mindössze 3,91 százaléknyi, a MIÉP pedig 2,34 százaléknyi területi listás mandátumot kaphatott. Ehhez hasonló módon 2002-ben az SZDSZ csupán a területi listás mandátumok 2,86 százalékát gyűjtötte be.

Az országos listás ág: a vigaszág

Töredékszavazatokat összesítő kompenzációs listák

A magyar választási rendszerben kompenzációs szerepet betöltő országos listákra a választók közvetlenül nem adhatnak le szavazatot. A pártok országos listái esetében az egyéni választókerületekben és a területi listákon képződött töredékszavazatokat összesítik. Az országos listákon eredendően 58 mandátum osztható ki, ám a területi listákról fennmaradó és áthozott mandátumokkal együtt az országos szinten megszerezhető mandátumok száma ennél minden esetben magasabb (70-90) volt.

Listaállítás és arányosítás

A választási rendszerben egymásra épülő szűrők újabb szintjét jelenti az országos lista állításához szabott feltétel. Az országos lista-állítás – az egyéni választókörzeti jelenléthez kötött – területi lista-állítás függvénye: országos listát azok a pártok állíthatnak, amelyek legalább hét területi listával rendelkeznek. Az országos listákon a mandátumkiosztás arányos; a pártok a felkerült töredékszavazatok arányában részesülnek az itt elnyerhető mandátumokból. A választási rendszer az országos listás szavazatok mandátummá alakítására egy másik arányosító eljárást, az úgynevezett d'Hondt módszert alkalmazza.

A d'Hondt módszer osztósora és mandátumosztása

A legnagyobb átlag módszerénél megszokott módon a d'Hondt eljárás is egy osztósort alkalmaz, melynek elemei az 1; 2; 3; 4 stb. természetes számok. A pártok országos listáira jutó szavazatszámokat ennek az osztósornak a számaival osztják el. Minden osztási fordulót követően megállapítják a legmagasabb átlagot. Az adott körben kiosztandó mandátumot a legmagasabb átlagot magáénak tudó párt kapja. Ez az első körben az 1-gyel osztás miatt a legtöbb töredékszavazattal rendelkező pártot jelenti, melynek szavazatszámát a mandátum odaítélését követően 2-vel osztják. A következő körben ezt hasonlítják a

többi párt szavazatszámához. Amennyiben még mindig ennél a pártnál szerepelne a legmagasabb szavazatszám, a pártlista újabb mandátumot kapna, ám a következő körben a párt neve alatt már csak a töredékszavazatainak a harmada szerepelne. Ha azonban egy másik párt nyerne mandátumot a második körben, akkor annak a pártnak csökkentenék felére a szavazatszámát. Mindez így folytatódik egészen addig, amíg ki nem osztják osztják az összes országos listás mandátumot.[124]

Az egyéni kerületek nagy vesztesének és a kis pártoknak a kompenzálása

Az országos listás mandátumokból az egyéni választókerületek második legerősebb (vesztes) pártja részesedik a legnagyobb arányban.Ez a párt az egyéni választókerületekben ugyan sok szavazatot gyűjtött be, ám ezek – a többnyire vereséget szenvedő jelöltjei révén – zömmel az országos listán összegződnek töredékszavazatokként. Az összes megszerzett mandátumokhoz képest a kis pártok is sok országos listás mandátumra számíthatnak. Az egyéni választókerületekben általában esélytelen kis pártok a területi listákon sem tudnak sok mandátumot szerezni. A kis pártoknak tehát relatíve sok hasznosítatlan szavazatuk van, amelyekért cserébe azonban országos listás mandátumokat kapnak. A nagy pártokkal közösen indított jelöltektől eltekintve, a kis pártok tulajdonképpen szinte csak erről az ágról szerezhetnek mandátumot. Az SZDSZ 1998-ban 24 mandátumából 17-et, a MIÉP a 14-ből 11-et szerzett az országos listán. 2002-ben az SZDSZ 20 mandátumából 13-at kapott erről az ágról.

A lista politikai jelentősége: korlátozott arányosítás és garantált képviselői helyek

Az országos lista két fő célt szolgál. A választási rendszer szempontjából ez próbálja kompenzálni az egyéni kerületi ág többségi elvéből eredő aránytalanságot. Jelentős arányosításról azonban szó sincs, mivel az országos listán kioszthtató mandátumok száma nem elegendő a 176 egyéni kerületben létrejött aránytalanság tényleges kiegyensúlyozására. Az országos listák másik célja a pártok szemszögéből fontos. Láthattuk, hogy a parlamenti küszöb felett teljesítő pártok esetében az országos listán garantált a mandátumszerzés. Éppen ezért az országos listák másik funkciója annak biztosítása, hogy a pártok az általuk legfontosabbnak tartott vezetőiket, miniszter- és miniszterelnök-jelöltjeiket bejuttatthassák a parlamentbe. Ennek megfelelően az országos lista élén rendszerint az adott párt miniszterelnök-jelöltje szokott

[124] Az országos listás mandátumok elosztása könnyebben követhető egy olyan táblázat segítségével, amelynek első sora a pártok nevét, második sora a pártok összesített töredékszavazatainak számát, a harmadik e szavazatszámok felét, negyedik a harmadát, ötödik a negyedét stb. tartalmazza. Az összes mandátum kiosztásához 20-30 ilyen sorra van szükség. A kész táblázatban elkezdjük bekeretezni az így képzett legnagyobb számokat, s mindezt addig folytatjuk, amíg a bekeretezett számok száma el nem éri a kioszthtató mandátumok számát. Az egyes pártoknak jutó mandátumok száma végül a pártok neve alatt szereplő bekeretezett számok számával lesz egyenlő.

szerepelni, a mögötte lévő helyeken pedig a párt legbefolyásosabb személyei szoktak osztozni.

A magyar választási rendszer a győztest erősíti…

Összefoglalásul tehát megállapíthatjuk, hogy bonyolultsága ellenére a magyar választási rendszer (*4. táblázat*) politikai értelemben világosan jellemezhető. A rendszer leginkább azt a pártot erősíti, amelyik a második fordulóban a 176 egyéni választókerület többségében – adott esetben a visszalépő szövetségeseinek is köszönhetően – a maga javára tudja billenteni a végeredményt. Ez a párt 30-35 százalékos országos támogatottság mellett is az összes mandátum 40-55 százalékára számíthat. A rendszer tehát alapvetően a pártok blokkosodását, a tömbösödését ösztönzi, azaz a pártrendszerre is visszahat. A magyar pártrendszer elmozdulása egy kétosztatú struktúra felé jelentős részben a választási rendszer hatására következett be. Aki választásokat akar nyerni, annak az adott „politikai oldal" összes szavazatát össze kell fognia, össze kell gyűjtenie.

…a vesztest kárpótolja…

A rendszer azonban a „vesztest" sem érinti hátrányosan: a területi és országos listákon a második helyezett párt rendszerint az országos támogatottságánál jelentősebb részesedést kap a parlamenti helyekből. Az a párt, amelyik „harmadik erőként" 10 százalék felett teljesít, nagyjából a szavazatarányának megfelelő mennyiségű parlamenti mandátumra számíthat, s minél jobban megközelíti a 15 százalékot, annál inkább érvényesül ez az arányosság. Ráadásul az ilyen párt súlyát és befolyását növelheti, ha az egyéni választókerületekben a „mérleg nyelve" szerepében jelentős politikai tőkéhez jut.

…a kicsiket sújtja…

A választási rendszer az országos listákon igyekszik kárpótolni azokat a pártokat, amelyek éppen csak átlépték az 5 százalékos küszöböt. Számukra azonban ez a rendszer már egyértelműen kedvezőtlen: a Fidesz 1990-ben 8,95 százalékos országos támogatottsággal a mandátumok 5,70 százalékát szerezte meg, 1994-ben 7,02 százalékkal 5,18 százalékot kapott, a MIÉP pedig 1998-ban 5,47 százalékos országos támogatottsága mellett 3,63 százaléknyi mandátumra volt jogosult.

…a kiesőket elfelejti

A rendszer legnagyobb vesztesei azonban kétségtelenül azok a pártok, amelyek nem tudták átlépni az öt százalékos küszöböt. Minél közelebb végeztek a bűvös küszöbértékhez, annál aránytalanabb a helyzetük, hiszen a listás mandátum-részesedésük mindenképpen 0 százalék marad. Az ilyen pártok helyzetén csak az javíthat, ha – akár valamilyen politikai megállapodásnak köszönhetően – képesek egyéni választókerületben nyerni,. Az MDF 1998-as példája azt mutatja,

hogy a rendszer jutalmazza az ilyen típusú összefogásokat: azon a választáson az MDF 2,80 százalékos országos támogatottsága mellett szerzett 17 egyéni mandátumot, ami a parlamenti helyek 4,40 százalékát jelentette.

Aránytalan rendszer, egyre arányosabb eredmények

A választási rendszer, mint azt már többször is említettük, nem csupán egy egyszerű technika, hanem maga is alakítja a politikai folyamatokat. A magyar választási rendszer szűrő- és kormányalakítást megkönnyítő jellege eddig mindannyiszor érvényre jutott. A magyar rendszer a pártokat összefogásra, megállapodásra, valamint arra készteti, hogy elsősorban az egyéni választókerületi versenyre koncentráljanak. Talán ezen felismeréseknek és a pártok alkalmazkodásának is köszönhető, hogy ez a rendszer nyilvánvaló aránytalansága ellenére is egyre arányosabb eredményekre vezet. A 2002-es választás példája azt mutatta meg, hogy abban az esetben, ha két nagy párt, illetve két nagy tömb világosan kiemelkedik és köztük kiélezett a küzdelem, akkor az egyéni választókerületi rendszerben a „két nagy" akár döntetlen közeli eredményt is elérhet. Ebben az esetben az aránytalanság csak a többi párttal szemben lesz jelentős, kettőjük között azonban megmarad a listás pozíció kapcsán mutatkozó különbség.

4. táblázat: A magyar választási rendszer összefoglalása

	Egyéni kerületi ág	Területi listás ág	Országos listás ág
rendszer	Többségi	Arányos	arányos, kompenzációs
mandátum	176	max. 152 (ténylegesen 120-140)	min. 58 (ténylegesen 70-90)
körzet	176 egyéni vk.	19 megye + főváros	-
jelölés	750 ajánlószelvény	adott területen lévő választókerületek egynegyedében, de legalább kettőben egyéni jelöltet állító pártok	legalább hét területi listávalrendelkező pártok
érvényesség	első forduló: 50% feletti részvétel második: 25%	első forduló: 50% feletti részvétel második: 25% feletti részvétel	-

	feletti részvétel		
mandátum-számítás	első forduló: abszolút többség ha nincs – második forduló: relatív többség „A győztes mindent visz”	csak az országos összesítésben küszöbérték (1990: 4%, 1994 óta: 5%) feletti pártok; Hagenbach-Bischoff formula: q = az egy mandátumhoz szükséges szavazatok száma = a megyében leadott összes szavazat osztva a megyében kioszthető mandátumok száma + 1-gyel; adott párt mandátumainak a száma = [pártlista szavazatai/q]; a kiosztatlan mandátumokra kétharmados szabály: az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám kétharmada fölötti pártok is kaphatnak mandátumot; a fennmaradó mandátumok átkerülnek az országos listára	a küszöböt átlépő pártok esetén; egyéni vk-i és (pozitív-negatív) területi listás töredékszavazatok alapján; d’Hondt módszer: 1; 2; 3; 4 stb. osztósor, a legnagyobb átlagok után járó mandátumok
politikai jelentősége	két forduló közötti visszalépések – megfordítható eredmények; a győztes erősítése	nagyok erősítése; a kicsik hátrányos helyzete; már az első fordulóban kialakul egy pártsorrend	részleges kompenzáció; biztos képviselői helyek
arányossága	kiemelkedően aránytalan; a győztes erősen felülreprezentált	mérsékelten arányos; felülreprezentált nagy pártok; messze alulreprezentált kicsik	arányos; az egyéni vk-ek vesztesét és a kis pártokat kompenzálja

Az önkormányzati választási rendszer

A parlamenti választási rendszer részletes ismertetése után röviden szólnunk kell a magyar önkormányzati választási rendszerről is. Az önkormányzati választásokról szóló törvény differenciált, az egyes településtípusoknak megfelelő szabályozást működtet, megkülönböztetve egymástól a 10 ezer főnél kisebb lélekszámú településeket, az annál nagyobbakat,

A települések nagysága alapján differenciált rendszer

valamint a külön kiemelt fővárost (*1. ábra*). 1994 óta mindhárom szintnek közös sajátja, hogy a választás egyfordulós, és nem ír elő részvételi küszöböt az érvényességhez.

A kistelepüléseken – azaz a 10 ezer főnél kisebb lélekszámú településeken – a választási rendszer nem számol pártok aktív jelenlétével és működésével, ezért egy úgynevezett kislistás rendszert állapít meg. Az elnevezés félrevezető, mivel itt politikatudományi értelemben nem egy listás, hanem egy blokk-szavazatra épülő, személyeket választó rendszerrel van dolgunk, hiszen a választók az összes jelölt nevét – abc-sorrendben – tartalmazó listáról annyi jelöltet választhatnak, ahány képviselői hely van az önkormányzati testületben.[125]. A jelöltek közül azok válnak a helyi képviselőtestület tagjává, akik sorrendben a legtöbb szavazatot kapták.

10 ezer fő alatt: kislistás rendszer

A 10 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken és a fővárosi kerületekben vegyes választási rendszer működik. A képviselők többségét (64-70 százalékát) egyéni választókerületekben, egyszerű többségi rendszerben választják meg a szavazók. A fennmaradó helyek betöltésére a választókerületek legalább egynegyedében jelölteket indító pártok kompenzációs listákat állítanak. Ezekre a listákra nem szavaznak a választók. Az egyes pártlisták támogatottsága az adott párt vesztes jelöltjeire leadott szavazatok összegével lesz egyenlő. A listás mandátumok kiosztás arányos eljárással, a klasszikus Sainte-Laguë módszer egy egyedien módosított, az 1,5; 3; 5; 7 stb. osztósort alkalmazó változatával történik.

10 ezer fő felett és a fővárosi kerületekben: vegyes rendszer

A fővárosi közgyűlés és a megyei közgyűlések megválasztása a nagytelepülések kompenzációs listáinál használt formulát alkalmazó, listás, arányos rendszerben történik. A fővárosban 4 százalékos küszöböt kell átlépnie annak a pártnak, amelyik a közgyűlésben képviselettel kíván rendelkezni. A megyei közgyűlések esetén a pártok külön listát állítanak a 10 ezer főnél nagyobb, illetve az annál kisebb településeken. A nagyobb, illetve a kisebb településeken megválasztandó közgyűlési képvsielők megyénkénti számát (40-80) az önkormányzati választásról szóló törvény melléklete határozza meg. A mandátumszerzéshez előírt küszöb a fővároshoz hasonlóan 4 százalékos. A megyei jogú városok lakói nem szavazhatnak a megyei közgyűlések tagjaira, mivel ezeknek a városoknak a közigazgatási határán belül a megyei önkormányzati hatásköröket az adott város települési önkormányzata saját maga látja el.

A megyékben és Budapesten: listás, arányos rendszer

A polgármestereket és a főpolgármestert 1990-ben még az

Polgármesterek és

[125] Ez a település nagyságától függően 3-13 főt jelenthet.

önkormányzati testületek (a képviselőtestületek, illetve a fővárosi közgyűlés) választották meg. A törvény 1994-es módosításakor azonban egyfordulós, relatív többségi rendszerű, a közvetlen választást általános normává emelő választási rendszerről döntött a parlament. A jelöltállításhoz 10 ezer fő alatt a választók 5, 100 ezer alatt 3, 100 ezer felett 2, Budapesten pedig 1 százalékának ajánlása szükséges. A megyei közgyűlések elnökét a közgyűlés választja meg.

főpolgármester közvetlen választása

Az eddigi önkormányzati választások politikailag is eltérő eredményeket hoztak. Főszabályként minden esetben igaz volt a független jelöltek fölénye, ami elsősorban a kistelepüléseken elhanyagolható pártaktivitásból adódott. Ha a pártpolitikailag értelmezhető eredményeket nézzük – azaz a 10 ezer főnél nagyobb településeket, a megyei jogú városokat, a megyei közgyűléseket és Budapestet –, akkor 1990-ben az akkori ellenzék sikerét, 1994-ben és 1998-ban a parlamenti arányok hozzávetőleges reprodukálását, 2002-ben viszont a kormánypártok elsöprő győzelmét tapasztalhattuk. Az eddigi legegyértelműbb eredmények 2002-ben születtek, amikor a lnagyobbik kormánypárt mind a négy fentebb említett közigazgatási szinten a parlamenti választási győzelmét lényegesen meghaladó sikert ért el. Mivel az önkormányzati választások kevesebb mint fél évvel követik az országgyűlési választásokat, ezért a szavazás kimenetét alapvetően meghatározzák a kormányalakítás körülményei és az új kormány első intézkedései.

Választási eredmények és tapasztalatok

Ajánlott kérdések:

Jellemezze és politikai hatásukat tekintve hasonlítsa össze a különböző típusú választási rendszereket!
Milyen választási alapelveket ismer? Mennyiben érvényesülnek ezek a magyar választási rendszerben?
A magyar országgyűlési és önkormányzati választási rendszer összehasonlításakor melyek a közös vonások és a mik főbb különbségek?
Az eddigi választások példáin keresztül szemléltesse a magyar választási rendszer politikai pártokra gyakorolt hatását!
Melyek a magyar választási rendszer előnyei és hátrányai?

Ajánlott irodalom

Áder János (1991): Kinek az érdeke? – a magyar választási rendszer jellemzése. In. Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítványa

Enyedi Zsolt – Körösényi András (2001): Pártok és pártrendszerek. Budapest, Osiris

Fábián György (1999): A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban. Politikatudományi Szemle 3. sz.

Fábián György – Kovács László Imre (1998): Voksos és mandátumok. A választási rendszer arányossága. Budapest, Villányi úti könyvek 12.

Fábián György (szerk.) (1997): Választási rendszerek. Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium

Lijphart, Arend (1995): Electoral Systems and Party System. A Study of twenty-seven democracies, 1945-1990. Oxford, Oxford University Press

Vonatkozó törvények:

- Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989/XXXIV. törvény
- A választási eljárásról szóló 1997/C. törvény
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990/LXIV. törvény
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990/LXIV. törvény módosításáról szóló 1994/LXII. törvény

20. A szavazói magatartás

Tóka Gábor[126]

A pszephológia[127] helye a politikatudományban

A választói magatartás vizsgálata…

A választói magatartás az 1940-50-es években vált rendszeres, tudományos igényű vizsgálódások tárgyává. Kutatói természetszerűleg az egyének megfigyelt viselkedését (nem pedig valamely intézmény, és különösen nem törvények vagy népek vélt „szellemét") próbálták általános törvényszerűségek keretei között megérteni. Elméleteiket gyakorta más társadalomtudományokból kölcsönözték, és nagy műgonddal megválasztott módszerekkel tesztelték. E törekvéseik folytán a „behavioralista forradalom", és ezen belül is a statisztikai és kísérleti módszerek alkalmazásának úttörői lettek a politikatudományban. Ezért a klasszikus pszephológiai munkák a szakterület művelőinek körén messze túlmenően váltak ismertté és gyakori hivatkozások tárgyává, főként mint annak bizonyítéka, hogy a politikatudományban is lehet „igazán tudományos" műveket alkotni. Ma sokkal kevésbé van reflektorfényben e tudományág, de irodalma – különösen a nagy teljesítményű számítógépek tömeges elterjedése óta – évtizedről évtizedre megsokszorozódik.

…örökzöld kérdések felvetésén keresztül

A pszephológia nagy kérdései örökzöldek minden demokráciában. Például: meddig terjed ki a szavazók politikai emlékezete akkor, amikor döntenek egy kormány sorsáról? Képesek-e figyelmen kívül hagyni egy politikai szempontból lényegtelen, de szórakoztató értéke folytán a hírekben agyontárgyalt eseményt, és figyelembe venni az esetleg ritkábban szóba kerülő, de lényegesebb fejleményeket? Netán mindig a korábbi beidegződések, vagy éppen társadalmi környezetüktől gondolkodás nélkül átvett klisék alapján alakítják ki véleményüket, könnyedén átugorva a politikai információk nehezen feldolgozható sokaságát? És tényleg olyan rosszul teszik-e, ha így járnak el? Nem lehet, hogy éppen ez a lehető legésszerűbb, amit egyáltalán tehetnek?

A választások kormánypolitikára

A kognitív pszichológiától a politikai gazdaságtanig számos tudományterület képviselői foglalkoznak ilyen kérdésekkel.

[126] **Tóka Gábor** (tokag@ceu.hu) a CEU oktatója.

[127] A szavazói magatartás tudományos vizsgálatának elnevezése a kavicsokra (*psephos*) utal, melyekkel az ókori Athén népgyűlésein szavaztak.

Politikatudományi hozammal azonban csak akkor bír a szavazói magatartás kutatása, ha mond valamit arról, miként is működik a demokrácia. Első ránézésre csak annyi biztos, hogy a szavazói magatartás jellemzői így vagy úgy befolyásolják a választott képviselők tetteit. Igaz, a választások kormánypolitikára gyakorolt befolyását mérlegelő kutatások sokkal inkább a zavarba ejtő kérdéseket, mintsem a magabiztos általánosításokat szaporítják. Ez azonban nem mond ellent annak, hogy a politikusok részben azért olyanok, amilyenek, mert éppen így számíthatnak választási sikerre.

gyakorolt hatásának…

Ha például a kormányváltások nem vezetnek jelentős közpolitikai változáshoz, az könnyen magyarázható a Hotelling-Downs tézissel (ld. alább), tehát hogy bizonyos körülmények esetén minden versengő párt a medián szavazó[128] ízlésének megfelelően politizál. A szavazói akarat így akkor is nagyhatalmú lehet, ha magukon a választásokon látszólag semmi sem dől el. A választói viselkedés megértése nélkül tehát aligha tisztázhatjuk, hogy áldást vagy csapást jelent-e a démosz uralma.

…és a demokrácia működésének elemzése

A pszephológia módszerei

Ökológiai elemzések

Az 1850-as években jelentek meg azok az első tudományos közlemények, amelyek a hozzáférhető választási adatok módszeres feldolgozására törekedtek. Ökológiai elemzésnek nevezzük az olyan vizsgálatokat, amelyek egyes területi egységek különféle jellemzői közti összefüggéseket vizsgálják: például, hogy korrelál-e a kóbor ebek és a polgármester ellen indított perek száma az egy főre jutó jövedelemmel. A módszer kimagasló termékei a szavazói magatartás vizsgálatában a francia André Siegfried 1913-ban, a svéd Herbert Tingsten 1937-ben, és az amerikai Louis Bean 1948-ban megjelent monográfiái voltak.

Ökológiai elemzés: adott terület különféle jellemzői közti összefüggések vizsgálata

Az ökológiai elemzések fontos előnye a választási adatok könnyű hozzáférhetősége. A módszernek két fő gyengéje van.

Gyengéi: tévkövetkeztetés

[128] A medián (azaz a középső) szavazó az, akitől számítva bármelyik irányban pontosan ugyanannyi szavazó helyezkedik el a választói preferenciák éppen vizsgált dimenziójában. Egy-egy ilyen dimenziót alkothat pl. az, hogy ki mennyire szeretné növelni vagy csökkenteni a jövedelmi egyenlőtlenségeket, vagy hogy milyen széles körben alkalmazná a halálbüntetést.

Egyrészt mindig fennáll az ökológiai tévkövetkeztetés veszélye. Ez azt jelenti, hogy egy ökológiai összefüggés elvben semmit sem mond arról, hogy mit tesznek az egyes szavazók. Például az 1998-as magyar választáson a MIÉP-re és az SZDSZ-ra adott szavazatok száma a helyi lakosság iskolázottságával arányosan nőtt, mégis tévkövetkeztetés lenne pusztán ennek alapján biztosra venni, hogy mindkettőt a magasabb végzettségűek támogatták. Talán igen, talán nem: csak az egyének választói viselkedésére vonatkozó adatok alapján zárhatnánk ki az alternatív magyarázatokat, például azt, hogy mindkét párt pont a jómódú környékek iskolázatlan lakói között volt népszerű.

veszélye…

Az ökológiai elemzések másik súlyos korlátja az, hogy a kutató készen kapott adatokból dolgozik. Kénytelen olyan, a választói döntés okaival általában csak távoli kapcsolatban álló tényezők vizsgálatára szorítkozni, amelyekre történetesen talál népszámlálási vagy egyéb adatot. Ez megakadályozhatja abban, hogy a szavazói magatartás elméleti vagy gyakorlati szempontból legfontosabb meghatározóira koncentráljon.[129] Louis Bean például csak úgy vizsgálhatta az első világháborús részvétel hatását Wilson támogatottságára, hogy összehasonlította a demokraták 1916-as és 1920-as szavazatarányát olyan vidékeken, ahol viszonylag sok, illetve ahol viszonylag kevés német származású választó élt. Az ötlet zseniális, de messze elmarad még a releváns kérdések puszta feltételétől is.

…készen kapott, gyakorta irreleváns adatok

Ezért a kortárs politikatudományban már csak olyan problémák esetén alkalmaznak tisztán ökológiai elemzéseket, ahol más adat nemigen áll rendelkezésre. Ilyen például az, hogy kik szavaztak Hitler pártjára, vagy hogy milyen törésvonalak osztják meg egy-egy különösen elmaradott ország (netán kisebb régió) választóit. Mindazonáltal kiemelkedő művek születnek az ökológiai és más módszerekkel nyert adatok vagy következtetések kombinálásával, mint például Gary Cox méltán ünnepelt műve a választási rendszerek befolyásáról a szavazók és politikusok viselkedésére.

Mai alkalmazása: ahol más adat nem áll rendelkezésre

Idősoros elemzések

Az ökológiai tévkövetkeztetéshez hasonló csapdákat akkor is óvatosan kell kerülgetni, amikor nem földrajzi, hanem

Idősoros elemzés: milyen események után

[129] Vagy legalább kontrollálja az ilyen fontos, de a népszámlálási és hasonló adatokból hiányzó tényezők hatását.

valamilyen egyéb aggregátumok kerülnek összehasonlításra. Ez a helyzet például az idősoros elemzésekkel, tehát amikor azt vizsgáljuk, hogy milyen események nyomán változik valami (például egy párt támogatottsága a közvélemény-kutatásokban). Jelenlegi ismereteink szerint a választási évben mért gazdasági növekedés például gyenge, de pozitív összefüggést mutat azzal, hogy miként változott a legkönnyebben azonosítható kormánypártok szavazataránya a megelőző választáshoz képest.[130]

változik valami?

Ebből azonban még nem következik az, hogy a szavazók saját anyagi helyzetük alakulása szerint jutalmazzák vagy büntetik a kormánypártokat (egocentrikus szavazás). A kérdőíves kutatások eredményei szerint sokkal inkább az ország gazdasági helyzetéről kialakult képük irányítja a szavazatukat (szociotropikus szavazás). Mi több, az idősoros adatok alapján még az sem biztos, hogy a szavazókat egyáltalán befolyásolja a gazdaság helyzete. Lehet, hogy a gazdasági siker több önkéntes pénzadományt, netán jobb képviselő-jelölteket terem a kormánypártoknak, és szavazatarányuk pusztán a drágább kampány és a vonzóbb jelöltek miatt nő meg. Nem szabad tehát az aggregált adatokból az egyéni viselkedésre következtetni.

Hiba: aggregált adatokból egyéni viselkedésre következtetni

A makrogazdasági helyzet választási hatását már az 1930-as és 1940-es években is elemezte egy-egy szerző, köztük a már említett Bean. Az ötlet azonban visszhang nélkül maradt a politikatudományban egészen Goodhart és Bhansali, illetve Gerald Kramer 1970-71-es tanulmányainak megjelenéséig. Ezután már Richard Nixon 1972-es újraválasztási kampánya is lelkesen finanszírozott ilyen háttérelemzéseket, és ezek eredményein felbuzdulva bőségesen költött az adminisztráció arra, hogy a választás napján minél több amerikai érezhesse, mennyi készpénzt köszönhet az elnöknek.

A makrogazdasági helyzet választási hatását…

Azóta sok száz publikációt felvonultató iparággá nőtte ki magát a pongyola kifejezéssel „gazdasági szavazásnak” hívott jelenség elemzése, és a mai kutatók jóval árnyaltabban látják a kérdést, mint annak idején Nixon tanácsadói. Felhívják például a figyelmet arra, hogy a politikai hatalommegosztás magas foka (például korporatista érdekegyeztetés, az

…gyengítheti a magasfokú hatalommegosztás és a kompetenciára vonatkozó vélekedés

[130] Paldam (1991) bemutatta, hogy az OECD országokban csak a stabil parlamenti többséget maguk mögött tudó kormányok pártjainak szavazata mutat pozitív összefüggést a gazdasági eredményekkel. Wilkin, Haller és Norpoth (1997) 38 országot átfogó ökológiai elemzése ezt azzal módosította, hogy csak a kormányban résztvevő legnagyobb párt szavazatarányára igaz ez az összefüggés.

ellenzék jelentős törvényhozási befolyása, és koalíciós kormányzás) esetén nagyon elhomályosulhat a kormányzat gazdasági szerepe, és a választási eredmények összefüggése a gazdasági folyamatokkal gyakran teljesen el is tűnik. Azt is kimutatták, hogy a fejlett kapitalista demokráciákban nem minden kormánypártot érint egyformán az infláció és a munkanélküliség alakulása. Az adott gazdasági probléma súlyosabbá válása nyomán inkább az annak kezelésére alkalmasabbnak tartott pártok szavazata nő meg, függetlenül attól, hogy azok kormányon vagy ellenzékben voltak-e az adott időszakban.

A makro-összefüggések nem magyarázzák az egyéni magatartásokat

Ez alapján úgy tűnhet, hogy az átlagos szavazó inkább a szakpolitikai kínálat, mint a politikai felelősség alapján dönt (azaz „*policy*-", nem pedig „*incumbency-oriented*"), és inkább a jövőbe, mint a múltba tekint. Ezúttal is hiba lenne azonban pusztán a makro-összefüggésekből következtetni az őket létrehozó egyéni magatartásokra.

Az idősoros elemzések gyengéi: a figyelembe vehető magyarázó tényezők szűk köre

Az idősoros elemzések egyik legnagyobb problémája a figyelembe vehető magyarázó tényezők szűk köre.[131] A gazdasági szavazás jelensége sem azért áll a vizsgálatok középpontjában, mintha olyan jól magyarázná a választási eredményeket. Inkább arról van szó, hogy a választói magatartás sokféle lehetséges meghatározója közül sokszor csak a gazdasági folyamatokról állnak rendelkezésre használható adatok. Az idősoros vizsgálatokban csak egyetlen másik lehetőséget használnak fel még viszonylag gyakran: a sajtóról, illetve politikai hírekről napi vagy heti bontásban készített tartalomelemzési eredményeket hasonlítanak össze a pártok népszerűségét mérő közvélemény-kutatások adataival. Azonban ilyenkor is nehéz eldönteni, hogy pontosan mi befolyásolta az egyes szavazót: a pártok kampány-kommunikációja, a valós élet tényeinek tükröződése a médiaüzenetekben, vagy „a média" hatása?

Egyéb alkalmazása: szavazat-változás vizsgálata

A módszer alkalmazásairól szólva meg kell emlékeznünk még a szavazat-változásra („*electoral volatility*"), tehát közvetve a szavazók párthűségére vonatkozó vizsgálatokról. Ezek során először is azt számítjuk ki, hogy az előző választáshoz képest az összes szavazat hány százalékát vesztették vagy nyerték el az egyes pártok. E százalékok abszolút értékét összegezzük, és kettővel elosztjuk azért, hogy megkapjuk az aggregált

[131] Budge és Farlie (1983) úttörő könyve messze túllépett ezen a korláton, de cserébe számtalan leegyszerűsítő feltevést kellett elfogadnia a különböző tényezők választási hatásáról.

szavazat-változás mértékét. Bartolini és Mair megmutatták, hogy a nyugati demokráciákban e mutató értéke függ a pártok számától, a pártrendszer korától, a jelentősebb választójogi reformok időpontjától, a társadalom etnikai és vallási sokszínűségétől, a szakszervezetek és a baloldali pártok taglétszámától, stb. Munkájuk megjelenése óta főleg az új demokráciákról szóló irodalomban kapott figyelmet a szavazat-változás, melynek értéke ezekben az országokban rendszerint sokkal magasabb (Magyarországon például közel négyszerakkora), mint a nyugati demokráciák 1945 és 1985 közötti történetében mért 8,5 százalékos átlagértéke.

Kérdőíves kutatások

Kérdőíves felmérések módszere

A kérdőíves felmérés (*survey*) módszerének előzményeit kis jóakarattal a bibliai népszámlálásig is visszavezethetjük. Két dolog tette alkalmassá arra, hogy a választói viselkedés kutatásának legkevésbé nélkülözhető eljárása legyen. Az első a valószínűség-számítás elméletének kialakulása volt a XVIII. században, ami becsülhetővé tette az olyan paraméterek statisztikai hibahatárát, amelyeket egy nagyobb sokaságból (mint például az összes választó) véletlenszerűen kiválasztott minta adatai alapján számítottunk ki. A második az interjú-szituáció és a kérdőív sztenderdizálása volt, ami által összehasonlíthatókká váltak a különböző megkérdezettek válaszai.

Korai mintavételek és választási előrejelzések

Jelen ismereteink szerint az első véletlen mintát egy norvég statisztikus, Anders Kaier alakította ki 1891-ben, politikai attitűd-kérdéseket pedig elsőként egy német munkásvezető, Adolf Levenstein tett fel egy 1907 és 1911 között végzett életmód-vizsgálat során. A véletlen mintavétel technológiája és az attitűdök[132] vizsgálata a két világháború közötti Egyesült Államokban jutott arra a fejlődési szintre, amelyikkel a mai magyarországi közvélemény-kutatásokban is találkozhatunk. Ugyanott már 1824 óta próbálkoztak egyes napilapok azzal, hogy kezdetleges kérdőíves vizsgálatok alapján előre jelezzék különféle helyi választások és népszavazások kimenetelét. Miután az 1936-os elnökválasztás látványosan igazolta a lakosság sokszínűségét

[132] Értsd: viszonylag tartós, tanult beállítottságaink, melyek egy-egy fogalommal, csoporttal, tevékenységel, dologgal, stb. kapcsolatban mindig ugyanolyan (mindig pozitív vagy mindig negatív) reakcióra késztetnek bennünket.

céltudatosan leképező, ún. keresztmetszeti mintákon végzett vizsgálatok meglepő eredményességét a választási eredmények előrejelzésében,[133] minden akadály elhárult azelől, hogy a módszert a pszephológia szolgálatába állítsák.

Lazarsfeld: panel-vizsgálatok és a társadalmi környezet felmérése…

Témánk szempontjából a Paul Lazarsfeld által a Columbia Egyetemen létrehozott *Bureau for Applied Social Research* 1940-es és 1948-as vizsgálatai játszották az úttörő szerepét. Az 1920-as években még a bécsi rádió hallgatóságának vizsgálatával foglalkozó kutató az amerikai elnökválasztásokat inkább csak egy nagyszerű alkalomnak tekintette az emberi döntéshozatal általános jellemzőinek, illetve a különböző kommunikációs csatornák hatásának feltárására. Munkatársaival ezért a kampány során havonta mérték fel pár száz megkérdezettjük politikai beállítottságait, például hogy melyik párt jelöltjére szavaznak majd a közelgő választáson. Az ilyen felméréseket, amikor ugyanazokat a megkérdezetteket egynél több alkalommal keresik fel részben vagy egészében ugyanazokkal a kérdésekkel, a minta jellemzőitől függetlenül panel-vizsgálatnak hívjuk. Lazarsfeldék másik alapötlete az volt, hogy a kérdőíves vizsgálattal egyidejűleg nagy mennyiségű információt gyűjtöttek a megkérdezettek közvetlen társadalmi környezetéről, a helyi kampányról, és így tovább. Ez persze csak úgy volt lehetséges, hogy egy megyére, illetve kisvárosra korlátozták a mintavételt.

…nagyságában és regionálisan korlátozott mintán

A panel-vizsgálatok elvben kitűnő alkalmat teremtenek annak feltárására, hogy mely beállítottságok alakulnak ki egy döntés meghozatala előtt, és melyek utána. Lazarsfeldék – a többszöri megkérdezés költségessége miatt eleve viszonylag kicsire méretezett – mintáin belül azonban olyan kevesen változtatták meg szavazói preferenciájukat, hogy nem lehetett komoly statisztikai elemzéseket végezni a változások egyéni szintű meghatározóiról. Lazarsfeldéket amiatt is sok bírálat érte utóbb, hogy egy-egy környékre vonatkozó megfigyeléseiket az egész országra általánosították, és nem tudták bevonni a helyi kampányra vonatkozó információikat a kérdőíves adatok elemzésébe.

[133] Történelmi érdekesség, hogy az 1936-ban oly nagy sikert arató Crossley-, Roper- és Gallup-előrejelzések a mai elvárások szerint elfogadhatatlanul pontatlanok voltak, és nem a ma szinte kötelező véletlen, hanem ún. kvótás mintavétellel biztosították azt, hogy elegendő számban legyen a mintában férfi és nő, gazdag és szegény, valamint falusi és városi lakos.

Az 1950-es évektől kezdve ezért az országos mintákra alapozott adatfelvétel, és a személyenkénti két interjú (egy a választás előtt, egy pedig rögtön utána) vált általánossá a választáskutatásban. Az 1948-at követő fél évszázadban a pszephológia zászlóshajója a michigani egyetem egyik kutatóintézete által 1952 óta minden amerikai elnök- és törvényhozási választás alkalmával lefolytatott *American National Election Study* (ANES) lett. A választópolgároktól nyert adatokhoz néhány évben a jelöltekkel készült interjúkból származó, illetve a megválasztott képviselők kongresszusi szavazataival kapcsolatos információkat is hozzákapcsoltak, és így a politikai képviselet problémájára is kiterjesztették a vizsgálódást.

Michigan: országos mintára alapozott adatfelvételek

Az ANES és a hamar színre lépő skandináv, brit, német, holland, ausztrál, új-zélandi és kanadai megfelelői sajátos nemzeti intézményekké váltak, melyek elsődleges feladata az egyes választások minél alaposabb dokumentálása az utókor számára. Ennek megfelelően viszonylag stabil pénzügyi és intézményi bázissal rendelkeznek, és a belőlük származó adatok ingyenesen hozzáférhetőek minden kutató számára.

Nemzeti választási adatbázisok

A kérdőíves módszer előnye kettős. Egyrészt közvetlenül az egyes cselekvők szintjén tárhatjuk fel az összefüggéseket, másrészt teljes egészében elméleti feltevéseink határozzák meg azt, hogy a cselekvők mely jellemzőire nézve gyűjtünk adatokat. A módszer hátrányai ehhez képest eltörpülnek, habár számosak. Így például az adatok egy többé-kevésbé mesterséges interjú-szituáció, nem pedig „a valós élet" termékei, valamint nehézséget okoz annak megállapítása is, hogy a megkérdezett válaszaiból kibontakozó beállítottságok közül melyik lehet a többiek oka, és melyik azok következménye.

A kérdőíves módszer előnyei és hátrányai

Ezért az oksági kapcsolatok feltárását legújabban már inkább a kísérleti ellenőrzéstől és a longitudinális vizsgálatoktól várják a kutatók. Az utóbbiak során ugyanazokat a kérdéseket más-más időpontban, a megkérdezettek összehasonlítható, de nem átfedő mintáinak teszik fel például úgy, hogy egy nagyobb mintának a választási kampány minden napján vagy hetében egy-egy véletlenszerűen kiválasztott szeletét kérdezik meg. Ez az ún. görgetett

Longitudinális vizsgálatok, görgetett keresztmetszeti vizsgálat

keresztmetszeti vizsgálat, aminek a neve arra utal, hogy minden időegységre a teljes népességet reprezentáló mintát kapunk, melynek mérete igény szerint növelhető a közvetlenül megelőző és a közvetlenül utána következő napok (illetve hetek) megkérdezetteivel. A választói reakciókról így keletkezett idősort összekapcsolhatjuk például a kampányeseményekre, média-tartalmakra vonatkozó információkkal is, hogy jobban megértsük, miként befolyásolták azok a szavazói magatartást.

Kísérleti ellenőrzés

A kérdőíves módszer kiegészíthető kísérleti elemekkel is, például úgy, hogy egyes véletlenszerűen kiválasztott almintáknak részben eltérő kérdéseket teszünk fel. Ezzel a módszerrel azt is ellenőrizni lehet, hogy különféle megfontolások felmerülése egy beszélgetés során milyen irányban befolyásolja egy politikus vagy párt értékelését a különféle megkérdezettek körében.

Kísérletek

Kísérleti módszer: a választási részvétel ösztönzése…

A kísérleti módszer első pszephológiai alkalmazásának dicsősége valószínűleg Harold Gosnellé, aki a húszas években az vizsgálta, hogy miként lehetne növelni a választási részvételt Chicagóban. Ennek során egyebek között egy levéllel próbálkozott, amiben néhány véletlenszerűen kiválasztott háztömb lakóit nyomatékosan emlékeztette az 1924-es elnökválasztás közeledtére és az ezzel kapcsolatos állampolgári teendőinkre. A mesterségesen előidézett benyomásnak kitett kísérleti csoportban 8 százalékkal többen szavaztak az adott évben, mint a kontrollcsoportként szolgáló többi lakótömbben.

…álhírek és választási hirdetések hatása

Növeli a kísérleti eredmények érvényességét, ha valós élethelyzetben zajlanak az események, és ha feltételezhetjük, hogy a kísérleti csoport tagjai csak a kutatói beavatkozás eredményeként különböznek a kontrollcsoporttól. Shanto Iyengar vizsgálataiban találhatjuk talán a legmeghökkentőbb példákat arra, hogy miként befolyásolják a valódinak tűnő, ám a kutató által célirányosan megváltoztatott tévéhírek és választási hirdetések a kísérleti személyek politikai véleményét.

A módszer korlátjai…

A kísérletekből levonható következtetéseket ugyanakkor korlátozza is a valóság imitálása, például ha a kísérlet adottnak tekint olyan dolgokat, amelyek a valós élet

viszonyai között valóban nagyjából konstansak. Lau és Redlawsk (1997) például úgy vizsgálta a politikai tudásszint hatását a választói döntésekre, hogy egy olyan számítógépes adatbázissal való hosszas játszadozásra vették rá kísérleti csoportjuk tagjait, amelyből tetszés szerint bármilyen (valós) információt lehívhattak tényleges képviselő-jelöltjeikről.

…a telített információs piac példáján bemutatva

Az eredmény az volt, hogy a kísérlet kezdete előtt mért személyes jellemzők és politikai beállítottságok ugyanúgy függtek össze a választói döntésekkel a kísérleti, mint a kontrollcsoportban. Ebből arra következtettek, hogy a kortárs amerikai szavazóknak egy telített politikai információs piaccal van dolguk. Talán semmit sem változtatna már döntéseiken, ha hirtelenjében sokkal több őket érdeklő információ birtokába jutnának. Más szóval, a szavazók csak az idejüket pazarolnák politikai ismeretanyaguk további hízlalásával, hiszen máris úgy szavaznak, mintha tökéletesen informáltak lennének. Nem nyilvánvaló azonban, hogy Lau és Redlawsk vajon minden releváns tényező hatását kontrollálta-e: vajon a „tökéletes informáltság" eléréséhez nem szükséges-e a szavazók motivációját és információ-feldolgozó képességét is megváltoztatni? Ha igen, akkor a kísérleti eredmény nem igazolja azt a következtetést, hogy a szavazók máris annyira informáltak, mint amennyire egyáltalán lehetnek. Kutatásuk ezzel együtt is nagyszerűen illusztrálja, hogy mekkora segítséget adhatnak a kísérletek éppen a legérdekesebb kérdések megválaszolásában, vagy legalább pontosításában.

Formális modellek

Elképzelt kísérlet, deduktív levezetések

Tulajdonképpen a kísérleti vizsgálódás egy sajátosan tiszta típusát jelentik a következtető (deduktív) levezetések. Ezek persze nem empirikus kutatások, de felfoghatók egyfajta elképzelt kísérletként, mely nem hús-vér cselekvők részvételével, hanem pusztán a kutató fejében zajlik le. Valamilyen elméleti szempontból érdekes problémát ilyenkor úgy járunk körül, hogy kitalálunk egy, a probléma jelentős vonásait leképező helyzetet, amiben kitalált, kizárólag az általunk neki tulajdonított tulajdonságokkal rendelkező szereplők tetszés szerint meghatározott körülmények között próbálják meg elérni az általunk nekik tulajdonított célokat. A képzelt szereplők egymást követő lépéseit a kiinduló feltételekből logikailag vezetjük le. A következtetések esetleges hibáin kívül nincs semmi, ami

megzavarhatná egy ilyen „kísérlet” kimenetelét. Kizárólag a „kísérletvezető” által modellbe emelt körülményektől függ az eredmény.

A módszer előnye ugyanaz, mint amire a kísérletezés során mindig is törekszünk: pontosan megállapíthatjuk, hogy a végeredmény miként függ a kiinduló állapottól. Hátránya is ugyanaz, mint bármely kísérleté: a vizsgálat csak leegyszerűsítve, stilizáltan, tehát eltorzítva mutatja be a valós helyzeteket. Az előny és a hátrány elválaszthatatlan egymástól, hiszen éppen a leegyszerűsítés segíti elő az oksági kapcsolatok tisztázását.

A módszer előnye és hátránya

A választói viselkedés tanulmányozásában tehát formális modelleket, játékelméleti megközelítéseket is használnak. Ezek abból indulnak ki, hogy a végeredmény mindig valamilyen célfüggvényt maximalizálni próbáló racionális lények egyéni döntéseitől függ. Maga a név is arra utal, hogy a játékelmélet a szereplők stratégiájával és sikerességével foglalkozik, miközben preferenciáikat adottnak tekinti, azaz semmilyen további magyarázatot nem keres rájuk. A racionalitás feltevése sem arra utal, hogy a játékosok motívumai ésszerűek, hanem hogy mindig a rendelkezésre álló információ alapján optimálisnak tűnő eszközöket választják céljaik eléréséhez.

Formális modellek, játékelméleti megközelítések

A játékelméleti modellek a közgazdaságtanból származnak, de használták már őket a legváltozatosabb emberi érintkezések megértésére, a nemzetközi konfliktusok dinamikájától kezdve a kormánykoalíciók formálódásán át a választási versengésig. Témánk szempontjából legnevezetesebb eredménye a duopolisztikus versenyben résztvevő pártok közötti indifferencia tézise, ami Harold Hotelling egy 1929-es cikkéből származik, és Anthony Downs nagy hatású monográfiája révén vált közkinccsé a politikatudományban.[134] Az emiatt Hotelling-Downs-tézisként ismert levezetést itt csak erősen lerövidítve foglalhatjuk össze. Eszerint, ha (1) csupán két párt/jelölt vesz részt egy demokratikus választási versengésben, melyek/akik (2) maximalizálni akarják szavazatarányukat, miközben (3) a szavazók a politikai következményekkel kapcsolatos személyes preferenciáikhoz legközelebb álló

Hotelling-Downs-tézis: a medián szavazó pozíciójának elfoglalása

[134] Érdemes megjegyezni, hogy a szóban forgó könyv egy Kenneth Arrow témavezetésével írt közgazdaságtani disszertációként keletkezett, és Downs se előtte, se utána nem foglalkozott politikatudományi problémákkal.

politikát ígérő pártra szavaznak, és (4) e preferenciák valamiféle (például a baloldaltól a jobboldalig terjedő) kontinuumot alkotnak, továbbá (5) a választók és a pártok egyaránt tökéletesen informáltak, akkor mindkét párt a medián szavazó preferenciáját kénytelen képviselni.[135]

Formális modellezés előnye: előfeltevések és eredmények összefüggéseinek feltárása

A formális modellezés előnye az, hogy bemutathatjuk, miként változna meg az eredmény, ha egyik-másik előfeltevést feloldanánk. Ha például a (2)-(5) feltétel változatlan marad, de nem két, hanem háromnál több párt verseng a szavazatokért, akkor bizonyíthatóan az válik az egyes pártok optimális stratégiájává, ha az ideológiai spektrumban valamelyest szétszóródnak egymáshoz képest. Ha viszont csak a (2)-(4) feltételek maradnak változatlanok, és az egyes szavazók gyakran tévednek az egyes pártok valódi arculatának megítélésében, akkor még egy sokpártrendszerben is igaz maradhat az, hogy az összes párt a medián szavazó kegyeiért kénytelen versengeni. A formális modellek értéke nem annyira a bennük szereplő előfeltevések realizmusától függ, hanem attól, hogy feltárnak-e olyan újszerű összefüggéseket, amelyeket empirikus eszközökkel talán nem is vizsgálhatnánk.

Modellek a választói magatartás kutatásában

A mérlegelő Robinson

A szavazói magatartás „közgazdasági" vagy „racionális" modellje

A racionális választások elmélete persze nem csak módszer. Jellegzetes előfeltevéseiben számos kutató nem annyira a szellemi kísérletezés eszközét látja, mint inkább egy olyan univerzális elmélet építőkockáit, amelyből empirikusan tesztelhető általánosítások vezethetők le. Ennek a vitatható elgondolásnak mind az elmélet hívei, mind ellenfelei között számos képviselője van, és emiatt szokás a szavazói magatartás „közgazdasági", vagy „racionális" modelljéről beszélni. Miután ez a modell a másoktól elszigetelt egyén kalkulációjával foglalkozik, gyakran vádolják azzal, hogy az elhagyott szigetre került, töprengő – de a valóságban csak ritkán előforduló – hajótöröttet hibásan tünteti fel az

[135] A későbbi irodalom számos további feltételegyüttest is felfedezett, melyek esetén a medián szavazó pozíciójának elfoglalása valamennyi párt számára a legvonzóbb stratégia marad akkor is, ha a preferenciák többdimenziósak, vagy a pártok száma kettőnél nagyobb.

emberekre általában jellemző viselkedés klasszikus példájaként.

A racionális választó tematikus szavazása…

Valójában több, egymással részben ellentétes, részben pedig egymástól független racionális szavazó modellről beszélhetünk. A legismertebb talán az, amelyiket tematikus szavazásnak hívhatnánk magyarul.[136] Eszerint a választó összehasonlítja saját álláspontját az aktuális politikai kérdésekben a különféle pártok (illetve jelöltek) kínálatával, és ennek alapján dönt szavazatáról. Természetesen megeshet, hogy különböző kérdésekben más-más pártot tart a legvonzóbbnak, de ez nem akadályozza meg a döntéshozatalban, mert képes a különféle kérdéseket szubjektív fontosságuk szerint súlyozni.

…súlyozott közelségi algoritmus alapján

A tematikus szavazás modelljének számos alváltozata ismert. Ezek mindenekelőtt azt ábrázolják más-más módon, hogy milyen algoritmust használnak a szavazók a pártálláspontok értékelésére, illetve a különféle kérdések súlyozására. A legismertebb a súlyozott közelségi modell. Eszerint a szavazó elvben végtelen számú kérdést képes egyidejűleg értékelni. Legalább a megérzések szintjén mindegyikre kiszámítja, hogy az egyes pártok álláspontja mennyire áll messze a sajátjától. Ezeket a távolságokat a szóban forgó kérdések szubjektív fontosságával súlyozza, és minden egyes pártra külön-külön összegzi. Arra a pártra szavaz, amelyik esetében a súlyozott távolságok összege a legkisebb. Ha két vagy több párt között holtverseny alakul ki az első helyen, akkor – de csak akkor, – a szavazó az aktuális politikai kérdéseken túl pótlólagos információkat is mérlegel a döntéshozatal során: például azt, hogy miként teljesítettek az egyes pártok a múltban.

Elmélet és valóság ellentéte

Ezt a modell hatja át a játékelméleti ihletésű elemzések javát, így Anthony Downs munkáját is. Az empirikus vizsgálatok eredményei azonban gyakran ellentmondanak neki. Budge and Farlie (1983) vizsgálataiból az a kép kerekedik ki, hogy az egyes szavazók csak viszonylag kis számú kérdést vesznek figyelembe egy időpontban, és ezek viszonylagos súlya között csak igen-igen szerény mértékben differenciálnak. Mi több, a szavazók korántsem irtóznak annyira a tőlük „távoleső" pártoktól, mint ahogy azt a közelségi modellek feltételezik. Ehelyett előszeretettel szavaznak olyan pártra, amely az általuk támogatott irányban módosítaná a fennálló

[136] Az eredeti angol kifejezést („*issue voting*") nehéz idegen nyelvekre lefordítani, ezért több nyelvben (így a németben is) az angol kifejezés honosodott meg.

viszonyokat, ám – legalábbis szándéka szerint – valamivel nagyobb változást vezetne be, mint amit az adott szavazó maga kívánatosnak tartana. E viselkedés oka lehet racionális kalkulus, de elterjedtsége akkor is megkérdőjelezi a Hotelling-Downs tézis empirikus érvényességét.

Még az sem nyilvánvaló, hogy egy racionális szavazó modellnek feltétlenül a tematikus szavazás fontosságát kell hangsúlyoznia. Downs egyik legfontosabb felfedezése éppen az volt, hogy a racionális választó szükségképpen „ésszerűen tudatlan" marad. Az ok nem a választó szellemi képességeiben vagy az elérhető közelségben lévő politikai információ mennyiségében rejlik. Inkább arról van szó, hogy egy-egy szavazatnak végtelenül kicsi súlya van a választási végeredmény meghatározásában.

Downs: az ésszerűen tudatlan szavazó…

Ezért bármilyen fontosnak érezze is a szavazó, hogy neki tetsző kormány alakuljon a választás nyomán, rá kell jönnie: nem térülne meg az az erőfeszítés, amit további politikai tájékozódásba fektetne, mert úgysem múlik szinte semmi az ő egyetlen szavazatán. Egy ésszerűen viselkedő szavazó tehát egyetlen pillanatig sem fog pusztán annak érdekében tájékozódni, hogy okosabban szavazhasson. Ez nem jelenti azt, hogy teljes tudatlanságban marad, de csak abból a politikai információból gazdálkodik, ami amúgyis ráragadt, amíg a tévé előtt bóbiskolt, adóbevallását készítette, kocsmázott, vagy mondjuk egy fogorvosi váróban beszélgetéssel próbált úrrá lenni rettentő félelmein.

…a ráragadt információ alapján…

Az ésszerűen tudatlan szavazó aligha fogja az egyes pártok aktuális álláspontját a különböző konkrét kérdésekben aprólékosan összehasonlítani saját véleményével – az utóbbit többnyire ki sem alakítja. Ehelyett inkább „gondolatmankókra" („*cognitive shortcuts*", illetve „heurisztikák") támaszkodik. Ezek révén kis erőfeszítéssel is gyakorta (bár nem mindig) ugyanarra a végeredményre jut, mintha emberfeletti erőfeszítések árán, tökéletesen tájékozott súlyozott közelségi szavazóként járna el. Így például megfigyeli azt, hogy a vélhetőleg hozzá hasonló politikai ízléssel rendelkező ismerősei körében melyik párt a legnépszerűbb, és maga is arra szavaz. Vagy úgy dönt, hogy drámai újdonságok hiányában mindig ugyanarra a pártra fog szavazni, mint az azt megelőző választáson. Ha az első megoldást választja, akkor tulajdonképpen úgy fog viselkedni, ahogy a választói magatartás szociológiai modellje állítja; ha a második megoldást választja, akkor pedig

…gondolatmankókra támaszkodva választ

nagyjából a michigani „pártos szavazó” modell szerint.

Expresszív szavazó modellje: a szavazat lelkiállapotot fejez ki…

A racionális viselkedés premisszája tehát önmagában véve még nem definiál valamilyen sajátos modellt, ráadásul – a szavazói döntés költségeivel és hasznával kapcsolatos realisztikus feltevések mellett – előrejelzései kísértetiesen hasonlítanak más modellekéhez. A racionális szavazó modellek legújabb határesete szerint a szavazó egyáltalán nem is törődik szavazata politikai következményeivel; választása pusztán csak a lelkiállapotát fejezi ki. Az expresszív szavazó modelljében a választó megérzi, hogy az ő egy szavazata a saját jó lelkiismeretén kívül az égvilágon semmit sem fog befolyásolni, és ezért nem csak a politikai informálódás és választási részvétel, de még a legelemibb pártpreferencia kialakításának pszichológiai költségeit is csak akkor vállalja, ha abból valamilyen nem-politikai haszna származik. Ilyen haszon származhat például abból a jó érzésből, amit valamilyen (vélt) kötelesség teljesítése, vagy más jótett végrehajtása okoz. Az is lehetséges azonban, hogy néhány szavazó kedvét leli abban a közösség elleni szimbolikus agresszióban, amit egy közutálatnak örvendő párt támogatásával követ el. Még az is elképzelhető, hogy valakinek éppen az a legjobb szórakozása, hogy minden politikai kérdésben örökké maximálisan tájékozott, és éppen az tölti el büszkeséggel, hogy milyen jól átgondolta, kire is szavazzon.

…és ez magyarázza a választási részvételt

A szakirodalomban – kimondva vagy kimondatlanul – legtöbbször az expresszív szavazás valamilyen megnyilvánulásával magyarázzák azt, hogy egyáltalán bárki is elmegy szavazni az országos választásokon annak ellenére, hogy a részvétel nem kötelező, és nem is fizet érte senki. Szinte semmit sem tudunk azonban még arról, hogy milyen következményekkel járhat a pártversengésre és a választási eredményekre az, ha nem csak a részvételt, de a pártválasztást is – mint a fenti példákban – expresszív motívumok irányítják.

A társadalmi lény

Szociológiai modell: a szavazatot a társadalmi helyzet és a környezet határozza meg

A pszephológiai összefoglalók a racionális választó modelljét rendszerint a michigani (ld. alább), illetve a szociológiai modellel állítják szembe. Az utóbbi megközelítés képviselői a választók társadalmi csoporttagságának a szavazói döntésekre gyakorolt hatását hangsúlyozzák. Az irányzat

klasszikusai a Columbia iskola (Lazarsfeld, Berelson és társai) munkái. Ezek úgy találták, hogy a választási kampány során ingadozó szavazók végső voksát kevésbé lehetett előrejelezni egy-egy politikai véleménykérdésre korábban adott válaszuk, mint foglalkozásuk, felekezetük, illetve közvetlen társadalmi környezetük pártpreferenciái alapján.[137] További megfigyeléseket is számításba véve ebből arra a következtetésre jutottak, hogy a szavazó személyes véleménye a napi politikai kérdésekről többnyire csak utólagos igazolása egy már korábban meglévő szavazói preferenciának, amit viszont a társadalmi helyzet és a környezet határoz meg. Ezért úgy vélték, hogy a pszephológiának talán nem is az egyének, mint inkább az egyes csoportok viselkedésének szabályszerűségeit kellene vizsgálni.

A szociológiai modell ezen alaptételei napjainkban inkább csak a társadalmi rétegződés és mobilitás vizsgálata felől érkező, illetve a személyközi információ-áramlás politikai következményei iránt érdeklődő kutatók körében népszerűek. A modell érvényességét mindenekelőtt az utóbbi évtizedek politikai attitűd-vizsgálatai kérdőjelezik meg. Ezek szerint az átlagszavazó több politikai kérdésben is kialakít olyan, a társadalmi jellemzőitől és tartós pártpreferenciájától kevéssé függő beállítottságokat, amelyek nagy hatást gyakorolnak a pártválasztásra. Ily módon a fentebb megismert tematikus szavazás modell a szociológiainál jobban magyarázza a választói döntéseket.

Tételét a politikai attitűd-vizsgálatok megkérdőjelezik

A szociológiai modell kérdésfeltevései ennek ellenére is fontosak maradnak. Egyfelől arra tanítanak, hogy nem szabad – a racionális választás elméletének korlátait elfogadva – előre adott kiindulópontnak tekinteni az egyéni preferenciákat, hanem azok eredetét is meg kell érteni. Jó példa erre Ronald Inglehart elmélete a politikai magatartás változásáról a modern társadalmakban. Az elmélet három, a társtudományokból átvett feltevésből indul ki:

Inglehart elmélete a politikai magatartás változásáról

1. A felnőtt egyén szükséglethierarchiája és értékrendje stabilabb, mint egy gyermeké (szocializációs elmélet).

Három alapfeltevés

2. Minél ritkább egy értékesnek tartott jószág, annál többet ér szemünkben, és minél bőségesebben áll rendelkezésre, annál kevésbé törődünk megszerzésével – gondoljunk csak az

[137] Ezeket a megfigyeléseket a későbbi kutatások nem igazolták.

oxigén példájára (csökkenő határhaszon-elmélet).

3. A fizikai biztonságot és az anyagi jólétet általában fontosabbnak tartjuk, mint az önkifejezést és az önmegvalósítást (Maslow szükséglet-elmélete).

A poszt-materialista értékek jelentőségének felismerése

Inglehart ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a nagyobb fizikai biztonság és anyagi jólét közepette felnőtt generációk politikai értékrendjében háttérbe szorulnak az országuk katonai biztonságával és gazdasági jólétével kapcsolatos megfontolások, és előtérbe kerül a személyes szuverenitás és önkifejezés igénye. Ezért a második világháború után született generációk másoknál aktívabban vesznek részt a politikában a választásokon kívül, szavazói viselkedésüket pedig a hagyományos törésvonalak helyett inkább az ún. poszt-materialista értékek befolyásolják (ld. a törésvonalakról szóló fejezetet).

A modell hiányossága

Az elmélettel kapcsolatos vitákat nem idézhetjük itt fel. Elég itt annyi, hogy Inglehart követői jelentős változásokat fedeztek fel a nyugati demokráciákban, miközben továbbra is – a hagyományos szociológiai modell keretein belül maradva – a preferenciák eredetét magyarázták, nem pedig a mechanizmusokat, melyek a közpolitikai preferenciákat szavazói viselkedéssé alakítják.

Társadalmi jellemzők és szavazói magatartások összefüggéseinek nemzetközi összehasonlításai

A szociológiai modell másik vonzereje az, hogy egyszerűen kivitelezhető és gondolatébresztő összehasonlításokat javasol országok, illetve történelmi korszakok között a pártválasztás, valamint a társadalmi osztály, az iskolázottság, a vidéki vagy nagyvárosi lakóhely, az etnikum, a felekezet, a vallásosság, a nem és az életkor összefüggéséről. Megtudhatjuk például, hogy a skandináv országokban és Nagy-Britanniában mindenekelőtt az osztályhovatartozás, a kontinentális Európában pedig elsősorban a vallásosság mértéke függ össze a pártválasztással. Vannak olyan országok, ahol a kettő közül egyik sem gyakorol jelentős befolyást a szavazói döntésekre (például Írország, Kanada, Egyesült Államok), de olyanok is, ahol mindkettő hatása számottevő, vagy legalábbis az volt (Ausztria, Franciaország). Az angol, német és holland nyelvterületen még viszonylag jelentékenyebb szerepet játszanak a felekezeti különbségek, míg Kelet- és Közép-Európában általában a vallásosság, az életkor, a lakóhely városiasassága, az iskolázottság, és helyenként a nemzetiség differenciálja a szavazótáborokat.

A társadalmi jellemzők

A szakirodalomban azonban még az is vitatott, hogy

egyáltalán létezik-e egy önálló elméleti alapokkal rendelkező szociológiai modell a választói magatartásról. Ez a modell ugyanis csak annyit állít, hogy a szavazók társadalmi jellemzői valamennyire összefüggnek pártválasztásukkal. Mivel a modell nem ad egy önálló magyarázatot arra, hogy miért is jött létre ez az együttjárás, ezért édeskeveset mond arról, hogy milyen körülmények között mennyire lesz erős az egyes társadalmi jellemzők összefüggése a szavazattal. Ilyen korrelációt elvileg legalább négy mechanizmus hozhat létre, és a Columbia iskola munkáiban hol az egyikre, hol a másikra találhatunk hivatkozást:

és a szavazói magatartás közötti négy kapocs:…

(1) A szavazó viselkedése lényegében a tematikus szavazás – fentebb leírt – modelljét követi, gondosan összehasonlítva a pártok ajánlatát személyes preferenciáival, ám ez utóbbiak a társadalmi csoporttagság által meghatározottak.

…tematikus szavazás csoporttagságból eredő preferenciák alapján

(2) A szavazó a racionális modell „gondolatmankós" változatának megfelelően viselkedik, és történetesen az alapján dönt szavazatáról, hogy a saját magához hasonlónak tartott emberek körében milyen párt mutatkozik népszerűnek. Bernard Berelson halhatatlan mondása szerint az ilyen szavazó politikai bölcsessége nem abban áll, hogy óriási tudásanyag mozgósításával önállóan megállapítja mi is lenne neki a legjobb, hanem abban, hogy jól választja meg tanácsadóit. Mivel a szavazó így nagy valószínűséggel valamilyen hozzá hasonló jövedelmi helyzetű, nemzetiségű, stb. személy (például politikailag tájékozottabbnak hitt házastársa) választását követi, ezért egy-egy társadalmi csoport tagjai közül sokan szavaznak hasonlóképpen.

…gondolatmankós szavazó, saját társadalmi csoportból választott tanácsadókkal…

(3) A szavazó az egyes választások alkalmával nem mérlegeli tudatosan, hogy melyik pártra szavazzon, de egyebekben a fenti mintát követi. Születésétől fogva ezernyi benyomás éri azzal kapcsolatban, hogy a számára pozitív, illetve negatív érzelmi töltéssel rendelkező személyek milyen politikai szereplőket kedvelnek vagy utasítanak el. Ennek alapján öntudatlanul kialakul (és állandóan felfrissül) benne valamilyen beállítódás az egyes pártokkal kapcsolatban. Szavazata voltaképpen nem is választás, hanem öntudatlanul eltanult beállítódások pillanatnyi állásának kifejeződése.

…öntudatlanul eltanult beállítódások által vezérelt szavazó…

(4) A szavazó valós társadalmi nyomás, vagy éppen saját konformista ösztöneinek hatása alatt dönti el, hogy melyik pártra szavazzon. Családtagjai, kártyapartnerei, munkahelyi előljárói, stb. (vélt) akarata dönt arról, hogy kire adja voksát.

…mások (vélt) akaratát követő konformista szavazó

A szociológiai modell önállóságát az kérdőjelezi meg, hogy az első két mechanizmus a racionális, a harmadik pedig a michigani pártos szavazó modellhez vezet. A negyedik mechanizmus megalapozhatná ugyan egy sajátosan szociológiai elméletét a szavazói viselkedésnek, de éppen a szociológiai modell kortárs képviselői mutattak rá arra, hogy a konformizmus szerepe a választói magatartásban – legalábbis titkos szavazás és individualista politikai kultúra mellett – a jelek szerint elhanyagolható. Igen szerény tehát annak az esélye, hogy egy sajátosan szociológiai modellel magyarázhassuk meg a preferenciák és a szavazói viselkedés kapcsolatát. Mindazonáltal a szociológiai érvelés egyedülálló szerephez juthat a preferenciák eredetének vizsgálatában. Inglehart révén akár még azt is megmagyarázhatja, hogy a társadalmi csoporttagság egyre kevésbé irányítja a szavazói viselkedést.

Egyik sem alap egy sajátos szociológiai modellhez

A pártos szavazó

A pszephológia michigani iskoláját a szociálpszichológus Angus Campbell, a politikatudós Warren Miller és Donald Stokes, valamint a mindkét tudományban nagy hatású Philip Converse teremtette meg, mindenekelőtt 'Az Amerikai Szavazó' című, általuk közösen jegyzett mű révén. E korszakalkotó könyv Berelsonék vagy Downs provokatív sziporkáival összehasonlítva száraz olvasmány.

Michigani iskola

A könyv alapgondolata az, hogy a szavazói döntések megértését az őket legközvetlenebbül befolyásoló attitűdök felől kell kezdeni,[138] tehát onnan, hogy mit gondol a szavazó a versengő pártokról és jelöltekről. Aztán ezt kell visszavezetni a pártokkal kapcsolatos tartósabb beállítottságokra, majd mindezt az illető társadalmi jellemzőire, gyermekkori szocializációjára, és más, a múlt ködébe vesző tényezőkre. A teljesértékű magyarázat elemei egy oksági tölcsért („*funnel of causality*") alkotnak, aminek a kimeneténél kis számú közvetlen ok, bemeneténél viszont a közvetett okok végtelen, egészében már feltérképezhetetlen sokasága található.

Vizsgálati sorrend: a szavazót legközvetlenebbül befolyásoló attitűdök ←tartósabb beállítottságok← társadalmi jellemzők

Ez a módszertani krédó és egy sarkalatos empirikus általánosítás együttesen alkotja a michigani modellt. Az általánosítás szerint a szavazat voltaképpen nem is választás, hanem az egész élet során felhalmozódott, és mindenekelőtt

Pártidentifikáció: a szavazó azonosulása egy párttal…

[138] Emiatt a michigani modellt (szociál)pszichológiainak is szokták nevezni.

a különféle választások között kapcsolódási pontot biztosító pártokkal kapcsolatos beállítódások pillanatnyi állásának kifejeződése. Az egy-egy párttal kapcsolatos pozitív beállítottság a szavazó énképébe körülbelül úgy épül be, és válik racionális érvekkel nehezen kikezdhetővé, mint mondjuk a felekezeti hovatartozás. A szavazó tehát azonosul egy párttal – innen származik a „pártidentifikációs modell" kifejezés.

A michigani kutatók amerikai vizsgálatai szerint a szavazó tartós pártkötődése nem olyan stabil, mint a felekezeti hovatartozás, és nem teljesen determinálja a mindenkori szavazatot. Időben viszont stabilabb minden más politikai attitűdnél, sőt még a szavazatnál is, és nagymértékben befolyásolja a politikai világ érzékelését, a véleményeket, és persze a szavazatot.

…minden más politikai attitűdnél stabilabb

Az utóbbi évtizedek kutatásai sokban finomították ezt a képet, mindenekelőtt azzal, hogy a tematikus szavazás hatása sokkal nagyobb, mint amilyennek Converse és társai annak idején észlelték. Rámutattak arra is, hogy nem csak a pártok és ideológiai pozícióik alapvető változása, hanem akár még egy-egy politikai vezető személyes varázsa, a politikai tematika vagy a gazdasági helyzet rövid távú változása is átrendezheti a tartós pártpreferenciákat. A gyermekkori szocializáció hatása viszont jóval szerényebb, mint ahogy azt az 1960-as évek elején feltételezték. Az is kiderült, hogy az Egyesült Államokon kívül nagy nehézségekbe ütközik a tartós pártpreferencia mérésének elkülönítése a pillanatnyi szavazati szándéktól, és ezért talán nem is értelmes ez a különbségtétel. A legfőbb nóvum persze az, hogy a pártos szavazók száma az 1970-80-as évek során a legtöbb nyugati demokráciában fokozatosan csökkent, az új demokráciákban pedig eleve rendkívül alacsony, és – a michigani elmélet feltevései ellenére – nem nő együtt a pártok életkorával.

A modell képének árnyalása – a pártos szavazás csökkenése

Egy az 1970-80-as években népszerű, de empirikusan mára minden elemében cáfolt elmélet szerint ennek az az oka, hogy a pártosság olyan gondolatmankó, amelyre csak a viszonylag rosszul informált, iskolázatlan szavazóknak van szüksége. Mivel a szavazók hírfogyasztása és iskolázottsága hosszú távon nő, egyre kevésbé van szükségük a pártosság mankójára, és inkább önálló véleményük alapján, tehát egyre inkább tematikusan szavaznak.

A csökkenés magyarázatai: jobb informáltság, önálló vélemény…

Egy riválisa elgondolás szerint a pártosság olyan gondolatmankó, amelyre a szavazóknak mindig is szükségük

…a pártok közötti

lesz ahhoz, hogy ne futó, csalóka benyomások, hanem a hosszabb távú tapasztalat szűrőjén átment megfontolások alapján válasszanak pártot. A pártosság csökkenése így sokkal inkább az irracionalitásnak mint a szavazói preferenciák hűségesebb kifejeződésének nyit teret. Mivel a pártosság csökkenése javarészt a pártok közötti ideológiai polarizáció hanyatlására vezethető vissza, aligha lehet párhuzamos a tematikus szavazás növekedtével.

különbségek csökkenése

Végül egy harmadik elgondolás eleve nem gondolatmankót lát a pártosságban, hanem a fentebb bemutatott expresszív szavazás egy-egy alesetének tekinti mind a tematikus szavazást, mind a michigani modell leírásának megfelelő választói viselkedést. Mivel a vonatkozó kutatások gyerekcipőben járnak, nem lehet még megmondani, hogy e modellben a pártos, vagy a tematikus szavazás vezethet-e erősebb megfelelésre a szavazók expresszív döntései, illetve a tökéletes politikai információk megléte esetén, kizárólag a választások közpolitikai következményeinek mérlegelése alapján meghozandó döntéseik között.

A pártosság mint az expresszív szavazás egyik alesete

Az eredeti michigani modellt is elmarasztalhatjuk abban, hogy nem tisztázta világosan, hogy e három interpretáció melyikének a talaján áll. A modell mai híveinek többsége, így Warren Miller utolsó munkái is, jobbára a második elgondolást képviselik, és feltételezik azt, hogy egyes tartós értékorientációk, ideológiai azonosulások hasonló szerepet töltenek be a választói magatartás formálásában, mint a pártosság. Utóbbit magát pedig már nem látják olyan könnyen levezethetőnek a gyermekkorból, és a michigani modell, valamint a gondolatmankóra támaszkodó Robinsonok „racionális" világa között ma már kevesen látnak áthidalhatatlan szakadékot.

A michigani modell finomítása

Következtetések

A modellek és módszerek körüli utazásunk végén ismét beláthatjuk, hogy bizonyosságot csak az érzelmek és a hitek adnak, a társadalomtudományok nem. Az utóbbi évtizedek kutatásai alapján azonban néhány állítás mégis valószínűbbnek tűnik, mint annak előtte. Zárszóként ezekhez a politikai képviselet szempontjából adódó főbb következtetések adhatók hozzá.

A képviselet szempontjából adódó következtetések:…

A szavazók nagy része természetesen csúfosan elbukna a legelemibb politikai ismeret-vizsgálaton is. A választások két varázsszerrel kezelik ezt a problémát. Miként Condorcet több mint kétszáz éve felfedezte, az egyes szavazók tévedései részben kioltják egymás hatását, és ezért a kollektív ítélet általában bölcsebb az egyéni döntések átlagánál. Másrészt az ellenérdekű pártok közötti verseny és saját leleményük révén a szavazók számos olyan gondolatmankóhoz jutnak hozzá, amelyek segítségével végülis majdnem úgy viselkedhetnek, mintha tökéletesen informáltak lennének.

…az egyéninél bölcsebb kollektív döntések, majdnem tökéletes informáltság

Mindez persze csak a lehetőséget teremti meg a népakarat pontos kifejeződéséhez. A tényleges eredmény messze elmaradhat ettől, ha a versengő pártok nem egyformán ügyesek, ha a verseny nem egészen tiszta, vagy ha a szavazók információs költségei túl magasak. Nem meglepő hát, ha az ideológiailag differenciált pártok közötti versengés eredményesebb e tekintetben, mint az egyes személyiségek közötti versenyfutás. Míg a politikai pártok által képviselt álláspontok és átlagszavazóik véleménye között elég szoros korreláció figyelhető meg, addig az egyéni választókerületek képviselőinek és a kerület átlagos lakójának véleménye között jóval gyengébbek az ilyen összefüggések. A közeljövő legfontosabb pszephológiai kutatásai alighanem azok lesznek, amelyek segítenek megérteni, hogy pontosan milyen intézményi megoldások segítik elő legjobban a szavazói akarat pontos kifejeződését.

Az ideológiailag differenciált pártok versengése elősegíti a népakarat pontosabb kifejeződését

Ajánlott kérdesek

Milyen módszert és milyen adatokat használna, ha egy önálló elemzést kellene írnia a szavazói magatartásról? Indokolja meg választását!

Miként mérhetjük a szavazók párthűséget a választási eredmények alapján?

Mi a hasonlóság és mi a különbség a racionális szavazói magatartás egyes modelljei között?

Melyek a szociológiai modell erős és gyenge pontjai?

Összeegyeztethetők-e a választói magatartás különböző modelljei? Ha igen, miként, ha nem, miért nem?

Ajánlott irodalom:

Bartolini, Stefano – Peter Mair (1990): Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of the European Electorates 1885-1985. Cambridge, Cambridge University Press

Berelson, Bernard R. – Paul F. Lazarsfeld – William N. McPhee (1954): Voting: A Study of Public Opinion Formation in a Presidential Campaign. Chicago, IL, The University of Chicago Press
Budge, Ian – Dennis J. Farlie (1983): Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-three Democracies. London, George Allen & Unwin
Cox, Gary (1997): Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. Cambridge, Cambridge University Press
Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. New York, Harper
Hunyady György (szerk.) (1998): Történeti és politikai pszichológia. Budapest, Osiris
Iyengar, Shanto 1991. Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues. Chicago, IL, University of Chicago Press
Lau, Richard R. – David P. Redlawsk (1997): Voting Correctly. American Political Science Review No. 91. pp.585-598.
Merrill, Samuel, III – Bernard Grofman (1999): A Unified Theory of Voting. Cambridge, Cambridge University Press
Paldam, Martin (1991): How Robust Is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades. In: Helmut Norpoth – Michael S. Lewis-Beck – Jean Dominique Lafay (eds.): Economics and Politics: the Calculus of Support. Ann Arbor, MI, The University of Michigan Press
Rudas Tamás (1998): Hogyan olvassunk közvéleménykutatásokat? Budapest, Új Mandátum Kiadó
Tóka Gábor (1998): A pártpreferenciák stabilitásának meghatározói. Századvég, Új folyam, No. 9. 3-26. o.
Tóka Gábor (2001): A szavazói magatartás kutatása. Politikatudományi Szemle 3. sz. 105-130. o.
Wilkin, Sam – Brandon Haller – Helmut Norpoth (1997): From Argentina to Zambia: a World-Wide Test of Economic Voting. Electoral Studies No. 16. pp.301-316.

21. Intézményes érdekegyeztetés

Kurtán Sándor - Gallai Sándor[139]

Érdekszervezetek, szervezett érdekek

Érdekszervezetek: a tagság érdekeinek képviselete

A pártok mellett a modern politika további fontos szereplői az érdekcsoportok. Az érdekszervezetek fő célja tagjaik materiális és nem materiális érdekeinek érvényre juttatása a tőlük eltérő, vagy éppenséggel ellentétes érdekeket képviselő csoportokkal szemben. Ezt elérendő, az érdekcsoportok – ráhatással vagy együttműködéssel – igyekeznek a kormányzat, a parlament és a nyilvánosság különböző fórumain keresztül tagjaik érdekeit a politikai akaratképzés és döntéshozatal folyamatába becsatornázni.

Lobbisták: a megbízók érdekeinek képviselete pénzért cserébe

Az érdekképviseleti szervezetek tevékenysége abban tér el a hivatásos lobbistákétól, hogy ők saját tagságuk érdekeit képviselik és gyakran nem csak a döntéshozatal előkészítésében, hanem a meghozott döntések végrehajtásában is felelősséget vállalnak[140]. A lobbisták ezzel szemben egyszeri vagy állandó megbízóik érdekeit képviselik általában pénzért, ritkábban valamilyen egyéb ellenszolgáltatásért cserébe. A lobbisták megbízatása a megrendelés teljesítésével véget ér, őket az adott döntés végrehajtásánál felelősség már nem terheli.

Egyesületek: nem céljuk a politikai érdekképviselet

Az érdekcsoportok szintén különböznek az egyesületektől, melyeknek főszabályként nem céljuk a politikai döntéshozatal befolyásolása és csak ritkán válnak társadalmiból politikai szereplővé. Természetesen előfordulhat, hogy valamely egyesület egy-egy politikai kérdés kapcsán is kifejtik véleményét (például a Nagycsaládosok Országos Egyesülete nyilatkozatban helyesli/kevesli a családi pótlék emelését), ám ezzel együtt sem jellemző rájuk a tagság érdekeinek politikai képviselete. Ehelyett inkább a tagság közötti kapcsolattartás és információ-áramlás biztosításával (pl. kiadványok készítésével), szakmai és kulturális programok (pl. konferenciák, országos találkozók) szervezésével foglalkoznak.

Pártok: cél a hatalom megszerzése, gyakorlása

A politikai pártok egyik funkciója szintén az érdekképviselet, mégis megkülönböztetendők az érdekcsoportoktól. A pártok– célja eredendően a politikai hatalomból részesedés, a politikai közösséget érintő döntéshozatal minél szélesebb körű gyakorlása. A kormányzati felelősség vállalására készülő pártok igyekeznek a társadalmi élet legtöbb területére

[139] **Kurtán Sándor** (sandor.kurtan@bkae.hu) és **Gallai Sándor** (sandor.gallai@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatói.

[140] A közszolgálati bérek differenciált emelésekor például az érintett dolgozókat képviselő szakszervezet vállalhatja a differenciálás szempontjainak kidolgozását, vagy éppenséggel a végrehajtás felügyeletét.

kiterjedő programokat felvázolni, s ezeken keresztül széles rétegek érdekeit megjeleníteni. Ezzel szemben az érdekcsoportok partikuláris érdekeket képviselnek. Az érdekcsoportok csak a tagságukat érintő kérdésekben, a számukra fontos (rész)érdekeket képviselve válnak a politika részesévé, ahol elsődleges céljuk bizonyos döntések befolyásolása, azaz – ellentétben a pártokkal – nem törekednek általános és tartós részesedésre a politikai hatalomból.

Érdekaggregáció, -artikuláció és -transzformáció

Az érdekcsoportok célja tehát nem az állami hatalom megragadása, hanem az általuk képviselt érdekek közvetítése az államhatalom irányában. Fő feladatuk a tagságuk igényeinek és szükségleteinek aggregálása, megjelenítése (érdekartikuláció), a gazdasági, kulturális stb. természetű követelések átültetése a politika nyelvezetére (érdektranszformáció), illetve ezen közös érdekek becsatolása a politikai döntéshozatal folyamatába. A politikai pártok az így megjelenő partikuláris érdekek között szelektálnak, s a felkarolt érdekeket szintetizálják, általános programmá alakítják. A parlamenti és kormányzati hatalomra jutott pártok – mozgásterük és politikai akaratuk függvényében – a program egyes elemeit vagy a program egészét a szakpolitikák és jogszabályok szintjére emelve valósítják meg. Megjegyzendő, hogy a tartós szervezettel bíró érdekcsoportokhoz hasonló közvetítő funkciót a polgári kezdeményezések, a különféle társadalmi mozgalmak és a tömegmédiumok is elláthatnak.

Az érdekszervezetek kialakulása: szakszervezetek, munkaadói szövetségek és agrárszervezetek

A modern politika világára jellemző érdekcsoportok a XIX. században, a nyugati társadalmak iparosodásának kontextusában keletkeztek. Létrejöttük a társadalmat átható törésvonalakkal hozható összefüggésbe, melyek a pártok kialakulásában is fontos szerepet játszottak. Ezek közül mindenekelőtt a tőke-munka konfliktust kell említeni, de nem elhanyagolható szerephez jutott az állampolgár-állam, a város-vidék, a nők-férfiak, vagy – a XX. században – az ipari rendszer-környezet törésvonal is. Nyugat-Európában a modern érdekszervezetek kialakulása a szakszervezetek megjelenésével kezdődött, amire válaszul a munkaadók egyesületei is megszerveződtek, majd a mezőgazdasági érdekek is szervezett formát öltöttek.

Érdekszervezetek és osztálypártok: kétlépcsős érdekképviselet

A XX. század elejére minden jelentősebb társadalmi csoport megjelent a politika porondján. Szervezett formában történő bekapcsolódásuk a politikai döntéshozatal folyamatába nem választható el a pártok fejlődésétől. A XIX. század végére alakultak ki ugyanis a modern tömegpártok, melyek ideológiai alapállásuk miatt osztálypártoknak is tekinthetők, és melyek szoros kapcsolatban álltak az általuk képviselt társadalmi csoportok érdekszervezeteivel. A munkásság esetében a munkáspártok és a szakszervezetek egyfajta szimbiózisáról lehetett beszélni. Bár ez inkább kivételnek számított, de a XIX. század végén, a XX. század első felében mindenképpen szoros kapcsolat jellemezte az osztálypártok és az érdekszervezetek viszonyát. Ebben a

kapcsolatrendszerben az érdekérvényesítés kétlépcsős: az első lépcsőben az érdekszervezetek integrálják és artikulálják az adott társadalmi csoportok érdekeit, amiket a második lépcsőben a velük együttműködő pártok politikai programmá transzformálva becsatornáznak a politikai döntéshozatal folyamatába.

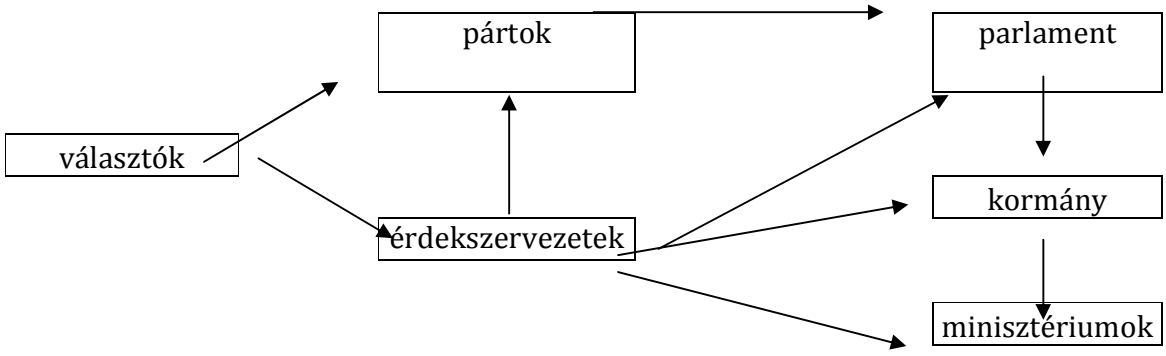
Az érdekképviselet két csatornája: a parlamentáris…

Az *1. ábrán* az érdekérvényesítés két csatornája látható. Az érdekképviselet klasszikus, parlamentáris csatornájában a választók pártokra (és/vagy azok jelöltjeire) szavaznak. A pártok egy része bekerül a parlamentbe. A választásokon győztes pártok kormányt alakítanak és irányítják a minisztériumok, a kormányzati apparátus munkáját. Mindeközben igyekeznek tekintettel lenni az általuk képviselt választók érdekeire, hogy a következő választások után is megtarthassák kormányzati pozíciójukat.

...és a korporatív

Ugyanakkor az egyes választók munkavállalói vagy munkaadói minőségükben, avagy éppen választott szakmájuk révén különböző érdekképviseleti szervezetek tagjaként is bekapcsolódhatnak a politikai érdekérvényesítés folyamataiba. A múlt század közepéig maguk az érdekképviseleti szervezetek is elsősorban a pártokon keresztül kapcsolódtak a politikai döntéshozatal legfőbb intézményeihez. A II. világháborút követően, különösen az 1960-70-es években azonban a legtöbb demokráciában intézményesült az érdekképviseletnek egy második, ún. funkcionális, avagy korporatív csatornája is, melyben az egyes érdekképviseleti szervezetek a pártoktól függetlenül, a pártokat kikerülve kerültek közvetlen kapcsolatba a legfontosabb döntés-előkészítő és döntéshozatali intézményekkel. Az érdekszervezetek helyzetében és szerepében bekövetkezett változások részben a pártok átalakulásával, részben pedig az állam jellegének megváltozásával álltak összefüggésben.

1. ábra. Az érdekegyeztetés két csatornája



Az osztálypártok néppártokká

A választójog általánossá válása, a társadalmi osztályok közötti átrendeződés, majd az osztályalapú szavazás gyengülése Nyugat-

alakulásának…

Európában mindenütt arra késztette a szavazatok maximalizálására törekvő pártokat, hogy fokozatosan kiiktassák programjaikból azokat az elemeket, amelyek gátolták a hagyományos szavazóbázisuk bővítését. A választói bázis szélesítése érdekében a pártok feladták addigi osztálypárti jellegüket, s a többi társadalmi réteg számára is vonzó programokkal és politikával igyekeztek minél szélesebb bázisú gyűjtőpártokká (néppártokká) válni. Mindez lehetővé tette a korábban a pártokhoz szorosan kapcsolódó érdekszervezetek egyfajta emancipálódását.

…és a jóléti állam kiépülésének…

Az érdekszervezetek helyzetének megváltozásában szintén fontos szerepet játszott az állam és a társadalom – a nagy gazdasági világválság és a világháború tapasztalatai hatására – megváltozott viszonya. Az 1950-60-as években az állam egyre erőteljesebben avatkozott be a gazdaság irányításába, s eközben egyre több szociális-jóléti feladatot vállalt magára. A Nyugat-Európában így kialakult jóléti államokra az állami intervenció magas szintje és a megtermelt nemzeti jövedelem nagyarányú újraelosztása jellemző.

…hatása az érdekszervezetekre

Korábban az érdekszervezetek főként egymással, illetve elsődleges partnereikkel, a politikai pártokkal álltak kapcsolatban. Az állam szerepének bővülése, a jóléti állam kiépülése azonban az állami-politikai döntéshozatal centrumai felé fordította az érdekszervezetek érdeklődését. Az érdekszervezetek irányultságában és magatartásában bekövetkezett változást elsősorban az indukálta, hogy a megújult természetű állam intézményei egyre növekvő mértékben döntöttek az érdekszervezetek tagjainak anyagi és szellemi érdekeit érintő kérdésekben.

Az állami döntéshozatal közvetlen befolyásolásának igénye

Az új helyzethez elsőként a szakszervezetek alkalmazkodtak. Az „univerzális szakszervezeti politika” megfogalmazásával a szakszervezetek egyszerre több politikai mezőre terjesztették ki figyelmüket. Ezt követően a munkaadói, majd a mezőgazdasági érdekszervezetek is hasonló fordulaton mentek keresztül. Az állami döntéshozatal közvetlen befolyásolásával, a szoros kormányzati-közigazgatási kapcsolatok kialakításával az érdekszervezetek három célt próbáltak meg elérni: 1. hivatalos elismertségük, elfogadottságuk megerősítését; 2. a kormány szakpolitikai terveinek mielőbbi megismerését; 3. a szakpolitikai döntéshozatal hatékonyabb befolyásolását.

A döntés-előkészítés feladatának komplexebbé válása…

Ugyanakkor maga az állam, azaz a szakpolitikai döntés-előkészítés és döntéshozatal állami intézményei is keresték a kapcsolatot az érdekszervezetekkel. A bővülő állami feladatok növekvő szaktudást, szakismereteket követeltek meg mind a döntéshozóktól, mind a döntés-előkészítő apparátustól. Az állami feladatok mennyiségének és komplexitásának növekedésével is összefügg, hogy a XX. század folyamán a törvényeket kezdeményező és előkészítő szerepet fokozatosan a kormány és apparátusa vette át.

…és az érdekszervezeteknél lévő

A különböző szakpolitikai területekkel kapcsolatos szakismeretek azonban sok esetben csak az érintett érdekszervezeteknél voltak megtalálhatók. A

nyugat-európai nagy szakszervezeti konföderációk, a munkaadói szövetségek és a kamarák általában elegendő pénzügyi forrással rendelkeztek ahhoz, hogy megfelelő szakembereket alkalmazzanak, illetve – nem egy esetben – az őket érintő szakterületekre specializálódó kutatóintézeteket finanszírozzanak. Egyes állami intézmények a végbement specializáció és az egyre bővülő apparátus mellett is rászorultak az érdekszervezeteknél alkalmazott szakemberek ismereteire.

szaktudás igénylése

A közigazgatásban, a minisztériumokhoz kötődően így jött létre a formális és informális szakbizottságok rendszere, melyben a kormányzat különböző képviselői mellett az adott ágazat, szakpolitikai terület jelentősebb érdekszervezeteinek képviselői is helyett kaptak. Ezek a bizottságok komoly szerephez jutottak az adott területre vonatkozó szakmai koncepciók és törvényjavaslatok kidolgozásában. Az érdekcsoportok bevonása a döntések előkészítésébe és a különböző szakmai érdekek döntéshozatal előtti ütköztetése elősegíti az érintettek közötti konszenzus kialakulását.

Az érdekszervezetek kapcsolódása a döntés-előkészítő szervekhez…

Az érintett szervezetek támogatását élvező törvényjavaslatok elutasításának vagy egyoldalú módosításának politikai költségei az adott érdekcsoportok társadalmi beágyazottságával és hatékonyságával egyenesen arányosak: minél szervezettebbek és centralizáltabbak az adott érdekszervezetek, politikailag annál nehezebb az érdekeik figyelmen kívül hagyása. Éppen ezért a hagyományosan erős érdekszervezetekkel rendelkező országokban a kitüntetett helyzetben lévő munkaadói és munkavállalói szervezetek már nem csak a döntés-előkészítésben, hanem a döntéshozatalban is szerephez jutottak.

…a néhol döntési jogköröket is átadó…

Ennek elsődleges fórumai az országos, háromoldalú (tripartit) érdekegyeztető tanácsok. A különböző tripartit tanácsok elnevezése országonként eltérő lehet, ám mindenütt közös jellemzőjük, hogy a három oldalt a szakszervezeti konföderációk, a munkaadói szövetségek, illetve a kormány képviselői személyesítik meg. Az egyes országokban működő érdekegyeztető tanácsok hatáskörük és befolyásuk tekintetében szintén jelentős különbségeket mutatnak. Az országok többségében ezek a fórumok szigorúan csak konzultatív szereppel bírnak, azaz elsődleges céljuk a különböző nézetek felszínre hozása, a vélemények ismertetése. Vannak azonban olyan országok is, ahol az érdekképviseletek bizonyos – legtipikusabban munkaerőpiaci – kérdésekben döntési vagy együttdöntési jogosítvánnyal is rendelkeznek.

…kormányokhoz…

A kormányzat különböző szintjei mellett az érdekszervezetek sok országban a törvényhozáshoz is közvetlenül kapcsolódnak. E kapcsolatnak három formája ismert. A legritkább a közvetlen parlamenti képviselet, amire a mai Európában csak Írországban és Szlovéniában akad példa. Ennél gyakoribb az érdekszervezetek – többnyire eseti – részvétele a különböző parlamenti bizottságok munkájában. Szintén gyakori annak előírása, hogy bizonyos törvényhozási területeken egy-egy jogszabály

…és a parlamentekhez

megalkotása előtt a kormány/parlament köteles az érintett szervezetek véleményét kikérni és a benyújtott javaslat mellé csatolni.

Egyes országokban törvények rögzítik az érdekszervezetek közvetlen és intézményesített kapcsolódását a törvényhozáshoz és a kormányzathoz, míg másutt informális szabályokon alapszik az érdekegyeztetés rendszere. Mindez azonban nincs kapcsolatban az érdekszervezetek tényleges szerepével és befolyásával. Az előbbi csoportba tartozó skandináv országokban például ugyanúgy kiemelt az érdekszervezetek szerepe, mint például Ausztriában, az utóbbi csoport mintaországában.

Törvények által vagy informálisan kiemelt…

Ezekben az országokban – csakúgy, mint például Németországban vagy Belgiumban – az érdekszervezeteket kezdettől fogva erős szervezettség jellemezte, ami a saját területükön gyakorta monopolhelyzettel párosult. A nagy gazdasági világválságot, illetve a második világháborút követően gyenge pozícióban lévő kormányok éppen ezért kapcsolták be őket a központi döntéshozatali folyamat különböző fázisaiba. Az érdekszervezetekkel közösen előkészített és meghozott döntésektől a kormányok elsősorban a társadalmi béke biztosítását és saját legitimációjuk erősítését remélték.

…erős szervezettségű, monopolhelyzetben lévő szervezetek

A fentebb említett országokban az érdekegyeztetés korporatív csatornájának kiépülése és a benne zajló sikeres érdekegyeztetés több szakpolitikai területen (pl. munkaügy, szociálpolitika, fogyasztóvédelem) háttérbe szorította a pártok szerepét, s az érdekszervezetek és a kormány által elfogadott koncepciók automatikus jóváhagyására („pecsétnyomás”) kárhoztatta a parlamenteket. A pártelvű, illetve a territoriális érdekképviselet legfőbb szereplőinek számító pártok és parlamenti képviselők csak kivételes esetekben mertek a törvényhozási szakasz előtt, az érintettek befolyásos szervezetivel konszenzuálisan kialakított javaslatokkal szembefordulni.

A pártok és a parlament részleges háttérbe szorulása

Politikai szerepüket tekintve a legtöbb országban kiemelkednek a munka világának érdekszervezetei, de ezek mellett sok más, egyéb érdekeket megjelenítő szervezet is rendelkezhet befolyással. Az érdekszervezetek típusait illetően nem létezik konszenzus a politikatudományi irodalomban. Általában mégis elfogadott két fő csoport megkülönböztetése. Az egyikbe a gazdaság és a munka világának érdekképviseleti szervei tartoznak, míg a másikba az egyéb, nem gazdasági érdekeket megjelenítő szervezeteket lehet besorolni.

Az érdekszervezetek típusai:…

E két fő csoporton belül többféle kategorizálás is lehetséges. Profiljuk alapján itt az alábbi típusokat javasoljuk megkülönböztetni egymástól:

1. A gazdaság és a munka világának szervezetei:

- munkaadói szervezetek,
- munkavállalói szervezetek (szakszervezetek),

…a gazdaság és munka világának, illetve a nem gazdasági érdekek szervezetei

- gazdasági érdekvédelmi szervezetek (pl. parasztszövetségek, kereskedelmi-külkereskedelmi szövetségek),
- adófizetők, fogyasztóvédők, lakásbérlők szervezetei,
- egyéb szervezetek (pl. orvosok szakmai szervezetei).

2. Nem gazdasági szervezetek:

- szociális szervezetek (pl. hadirokkantak szervezetei, jótékonysági szervezetek),
- sport- és szabadidős egyesületek,
- ifjúsági szervezetek, családosok egyesületei,
- vallási, kulturális és tudományos szervezetek,
- humanitárius szervezetek (pl. Vöröskereszt),
- eszmei-politikai egyesületek (pl. *Amnesty International*)
- környezetvédelmi szervezetek (pl. *Greenpeace*)

Közjogi érdekszervezetek: a kamarák

A fentebb említett érdekképviseleti szervezetek önkéntes tagsággal rendelkező, magánjogi alapon szerveződő, az adott országban érvényes egyesülési törvénnyel összhangban, szabadon tevékenykedő szervezetek. Ugyanakkor léteznek olyan érdekvédelmi szervezetek is, amelyek kötelező tagságon alapuló, a törvényhozó által átruházott hatósági feladatokat is ellátó, közjogi testületek. Ezeket a hasonló tevékenységű és/vagy azonos foglakozású személyeket összefogó köztestületeket általában kamaráknak nevezik.

Gazdasági és szakmai kamarák

A kamarák eredendően – adott esetben a pártokkal, a parlamenttel és a kormánnyal is szemben – bizonyos gazdasági érdekek védelmére alakultak. A kamarák az érdekképviselet mellett azonban szakmai feladatokat (pl. ipari tanulók képzését, továbbképzést, tanácsadást) is ellátnak, sőt több országban – törvényileg rájuk bízott – hatósági jogkörökkel (pl. vállalkozói engedélyek kiadása)is rendelkeznek. A kamaráknak két fő csoportját különböztetjük meg:

1. Gazdasági (ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi, kézműves, munkás) kamarák,
2. Szakmai (pl. orvosi, gyógyszerész, ügyvédi, mérnöki, jegyzői) kamarák.

Az eredményes érdekegyeztetés előfeltételei: szervezhetőség…

Az egyes társadalmi csoportok érdekérvényesítési lehetőségei a demokratikus rendszerekben sem egyformák. A társadalmi részérdekek sikeres megjelenítésének és érvényesítésének fontos előfeltétele az adott társadalmi igény szervezhetősége és az érintett csoport konfliktusképessége. Politikailag csak olyan érdekek képviselhetők eredményesen, amelyek egy jól körülhatárolt társadalmi csoport specifikus szükségleteihez kapcsolódnak. Ezen érdekek szervezhetősége attól függ, hogy vannak-e olyan személyek, akik felismerik közös érdekeiket, s érdekeltségüket e specifikus érdekek képviseletében. Ilyen személyek hiányában ugyanis aligha mobilizálhatók azok az anyagi és

szellemi erőforrások, amelyek a modern politikai rendszerekben az érdekszervezetek intézményesüléséhez szükségesek. A nagyobb társadalmi csoportokat (munkásságot, parasztokat, vállalkozókat, hivatalnokokat) érintő, az elsődleges életszükségletekhez kapcsolódó érdekek képviselete könnyebb, mint az egész lakosság általános érdekeinek megjelenítése. Az utóbbi érdekek megszervezhetőségében csak az 1980-as években következett be változás, amikor a nyugati demokráciák egyes társadalmi csoportjai felvállalták a társadalmi együttélés fizikai, erkölcsi és esztétikai feltételeit érintő általános, ún. posztmateriális értékek képviseletét.

…és konfliktusképesség

Az adott érdekek szervezhetősége mellett azonban az eredményes érdekérvényesítésnek ugyanennyire fontos előfeltétele az érintett társadalmi csoport konfliktusképessége. Azok a csoportok tekinthetők konfliktusképesnek, amelyek olyan alapvető javakkal rendelkeznek, avagy olyan kulcsfontosságú tevékenységeket végeznek, amelyek megvonása, illetve megtagadása a társadalom nagy részének életében komoly zavarokat eredményezne. Az ilyen csoportok fenyegetőzése sokkal meggyőzőbb, mint a szervezhető, de alacsony konfliktusképességű csoportoké (pl. munkanélküliek, tanulók, tanítók, ápolónők). Egy-egy társadalmi csoport konfliktusképessége nem feltétlenül függ a csoport tagjainak számától: nagyon kis létszámú társadalmi csoportok is lehetnek rendkívül konfliktusképesek, amennyiben teljesítmény-megtagadásuk aránytalanul súlyos következményekkel jár (ld. például a mozdonyvezetőket vagy a repülőtéri légiforgalom-irányítókat). A kis konfliktusképességű csoportok viszont csak abban az esetben tudják hatékonyan képviselni tagjaik érdekeit, ha vagy jelentős létszámú szavazói csoportot képviselnek (például a nyugdíjasok szervezetei), vagy csatlakoznak valamely más, konfliktusképes csoporthoz, esetleg politikai párthoz.

Az érdekképviselet modelljei

Korporatizmus-elméletek

Az 1970-es évek nemzetközi politológiai irodalma egyre szélesebb körben reflektált arra a fentebb leírt fejődési trendre, melynek részeként a nagy érdekszervezetek kompromisszumos alkudozása olyan új struktúrákat gerjesztett az állami-politikai döntéshozatalban, amelyek a pártok sokszínűségén és versengésén alapuló parlamentáris formák mellett működnek. Az ezeket a struktúrákat több aspektusból is vizsgáló korporatizmus-elméletek alaptétele szerint a hagyományos – pártokon és parlamenten keresztüli – politikai artikulációs formák több országban is háttérbe szorultak.

Autoriter és…

Megjegyzendő, hogy míg angol nyelvterületen inkább korporatizmusról beszélnek, addig német nyelvterületen – a fogalom két világháború közötti olasz struktúrához kapcsolódó történelmi kontextusa és az ahhoz kötődő

asszociációk miatt – a neokorporatizmus fogalma az elterjedtebb. Az 1920-30-as évek itáliai korporatizmusa az egypártrendszerű totalitárius berendezkedés keretein belül, felülről, állami kényszer alatt lett megszervezve. Az ágazati alapon működő olasz korporációk – s hozzájuk hasonlóan a Franco alatti spanyol korporációk és részben – bár egészen más ideológiai alapon - az államszocialista szakszervezetek, valamint gazdasági kamarák – gyakran kötelező tagságukon és centralizált felépítésükön keresztül lehetővé tették az állami vezetés számára a gazdaság világának politikai ellenőrzését. Ezeknek a korporációknak és gazdasági „érdekképviseleti" szerveződéseknek az elsődleges funkciója nem a tagság érdekeinek képviselete volt, hanem mintegy „transzmissziós szíjként" a központi politikai akaratot közvetítették a társadalom általuk megjelenített rétege felé.

…demokratikus korporatizmus

Az 1960-70-es évek Nyugat-Európájában elterjedő (neo)korporatív struktúrák azonban többpárti-parlamentáris rendszereken belül alakultak ki, s jogállami keretek közepette működnek. Éppen ezért egyes szerzők a mai modern (neo)korporatizmust liberális vagy demokratikus korporatizmusnak nevezve kívánják megkülönböztetni a néhol államkorporatizmusként vagy autoriter korporatizmusként is jellemzett, két világháború közötti olasz rendszertől.

Általános trend helyett…

Az 1970-es évek politikatudományi vitáiból Gerhard Lehmbruch, a korporatizmus egyik ismert kutatója, két olyan álláspontot emelt ki, amelyek a korporatív struktúrák fejlődése kapcsán kristályosodtak ki. Ezek egymásnak élesen ellentmondanak, s a későbbiek során mindkettő korrekcióra szorult. Az egyik álláspont értelmében a neokorporatizmus általános trend a polgári demokráciákban, azaz a liberális demokráciák mindegyike a korporatizmus felé halad. A második világháború utáni, évtizedekig egyenletes fejlődés láttán egyes szerzők már paradigmaváltásról kezdek értekezni.

…a korporatizmus „hullámmozgása"

A másik nézet ezzel szemben a korporativista struktúrák ciklikus instabilitást jósolta. Véleménye szerint a kormány és a munkavállalói és munkaadói érdekképviseleti vezetők között – az összgazdasági szempontok figyelembevétele mellett – kialkudott megállapodások előbb-utóbb ütközhetnek az érdekszervezetek tagságának érdekeivel, ezért hosszabb távon össze is omolhatnak. Az 1980-as években valóban úgy tűnt, hogy Európa nyugati felében visszaszorulóban van az érdekegyeztetésnek ez a formája, de az 1990-es évek végén Philippe C. Schmitter a korporatív megoldások feltámadását észlelte számos olyan országban (Olaszország, Írország), ahol ennek addig nem voltak hagyományai. Európában tehát az utóbb évtizedekben a korporatizmusnak egyfajta hullámmozgását figyelhettük meg.

Philippe C. Schmitter az érdekközvetítés és érdekérvényesítés két fő formáját különböztette meg: a pluralizmust és a korporatizmust. Az előbbi ideáltípusa a szabadversenyes politikai piac, ahol a különböző érdekek és az ezeket megjelenítő, meghatározhatatlan számú, önkéntes tagságú, nem hierarchikusan rendezett, autonóm érdekszervezetek – az állam által teremtett semleges keretszabályok megtartása mellett – szabadon versengnek a politikai hatalom és döntések befolyásolásáért. A pluralizmus fogalma eredendően többféleséget, sokféleséget jelent. A politikai pluralizmus fogalma kétféle értelemben is használatos: 1. Az érdekképviseleti-szervezeti pluralizmus azt jelenti, hogy a társadalomban különféle érdekek sokasága létezik, s ezekre különböző pártok és érdekszervezetek szerveződnek rá. 2. A hatalmi pluralizmus pedig annyit tesz, hogy a hatalom, aminek többféle forrása van (pénz, tudás, tömegesség stb.), megosztott és különböző csoportok versengnek érte.

Politikai pluralizmus:…

A pluralizmus alapelve a civil társadalom politikaivá szerveződésének korlátlan lehetősége. A politika dinamikáját a különböző szervezett érdekek közötti állandó konfliktus biztosítja. A pluralizmus a politikai hatalmat érdekcsoportok közötti viszonynak tekinti, a politikai (esély)egyenlőséget pedig az egymással versengő csoportokra értelmezi. Egyes csoportok előnnyel rendelkezhetnek bizonyos területeken, ám ezek az előnyök összességében kiegyensúlyozzák, kiegyenlítik egymást.

…érdekcsoportok szabad versengése a megosztott hatalomért

Az érdekképviselet pluralista ideáltípusához legközelebb az Egyesült Államok politikai rendszere áll. Az Egyesült Államokban a politika központi szereplői az egymással versengő érdekcsoportok, melyek engedélyezése, működése és vezetőinek kiválasztása független a mindenkori kormányoktól. Az erős érdekcsoportok nem kötődnek kizárólagosan a két nagy párt valamelyikéhez, hanem mindkét politikai tömörülésben jelen vannak. A döntéshozatali folyamat, mindenekelőtt a törvényhozás befolyásolásának fő formája a lobbizás. A nagy érdekcsoportok kellő szakismerettel és széleskörű kormányzati kapcsolatokkal bíró, a törvényhozásba bejáratos lobbistákat alkalmaznak a kongresszusi képviselők megnyerésére.[141]

Mintája az amerikai politikai rendszer

Ezzel szemben a korporatizmus ideáltípusát Schmitter a következőképpen határozta meg:

Az érdekképviselet olyan rendszere, amelyben

1. a résztvevő szervezetek korlátozott számúak, kötelező tagsággal bírnak, nem versengők, hierarchikusan rendezettek és funkcionálisan jól elhatároltak;

2. a szervezetek engedélyezése (vagy akár létrehozása) az állam által történik;

3. az állam ezeket a szervezeteket képviseleti monopóliummal ruházza fel

A korporatista érdekegyezetés ideáltipikus modellje…

[141] Innen a lobbizás fogalma is, tudniillik a kongresszus képviselőházának előcsarnokát lobbinak nevezik.

és közjogi státuszt ad nekik;

4. cserébe az állam részleges ellenőrzést gyakorol a szervezetek vezetőinek kiválasztása és követeléseinek megfogalmazása felett.

…monopolizált szervezetek makroszintű együttdöntése

Schmitter szerint a politika formálásának korporatív modelljében a közhatalmi döntések meghozatalába és végrehajtásába hivatalosan kiválasztott érdekszervezetek vesznek részt akik ebben a minőségükben nem csupán érdekközvetítőként, hanem felelős partnerként vesznek részt a kormányzásban és a társadalomirányításban. A korporatív érdekegyeztetés ideáltipikus modellje több tekintetben is távol áll a létező rendszerektől: a valóságban csak ritkán fordul elő kötelező tagság, s még inkább kivételes a szervezetek állami engedélyezése és ellenőrzése.

Az érdekegyeztetés szintjei: makro…

Az is látható, hogy Schmitter ideáltípusa csak a legfelsőbb, országos szintű együttműködés leírására korlátozódik, miközben a valóságban a korporatizmusnak több szintje is létezik. Három szintet szükséges megkülönböztetnünk egymástól: a makrot, a mezot, és a mikrot. A makroszint az országos szintű érdekegyeztetést jelenti, melynek kiemelt szervezetei a munkaadók és a munkavállalók konföderációi. A köztük zajló tárgyalások lehetnek kétoldalúak (bipartit) vagy – a kormány bekapcsolódása esetén – háromoldalúak (tripartit).

…mezo és mikro

A korporatizmus mezoszintje az ágazati, illetve a regionális szintű érdekegyeztetést takarja. Ide tartozik az egyes tárcákhoz, gazdasági szektorokhoz és a középszintű közigazgatási egységekhez kötődő érdekegyeztetés. A mikroszint ezzel szemben a legalsóbb szintre, a vállalatok szférájára utal. A vállalati szintű érdekegyeztetés mellett ide sorolható az egyes vállalatok és a kormányzat közötti kapcsolat is.

Korporatív struktúrák – osztrák és skandináv példák

A nyugat-európai politika rendszerek fejlődésének elemzése azt mutatja, hogy az utóbbi évtizedekben mindenütt létrejött és több országban is megerősödött a korporatizmus valamely formája. Hatásos makroszintű érdekegyeztetés azonban csak néhány országban intézményesült. Itt említhető az osztrák szociális partnerség, a norvég és a svéd tripartizmus, valamint a döntően bipartit alapú dán érdekegyeztetés. Ezekben az országokban a makrokorporatista szerkezetek, működési elvek és alkumechanizmusok nagyfokú stabilitást mutattak, míg más országokban az ilyen irányú kísérletek hosszabb (Hollandia) vagy rövidebb (Nagy-Britannia) idő után látványosan megbuktak.

Konfliktusos pluralizmus és konszenzuskereső korporatizmus

Schmitter szerint a korporatizmus és a pluralizmus az érdekképviselet, – illetve egy későbbi megfogalmazása szerint – az érdekközvetítés egy-egy lehetséges formája, mely magában foglalja mind a tagok érdekeinek aggregálását, artikulálását, és képviseletét, mind pedig az önálló szervezeti érdekek megjelenítését. A pluralizmus és a korporatizmus ideáltípusainak összevetéséből (*1. táblázat*) látható, hogy a modern érdekközvetítés intézményesülésének e két formája diametrálisan szemben áll egymással:

a pluralizmust inkább a szabadon alapított, egymással versengő érdekcsoportok közötti konfliktusok jellemzik, míg a korporatizmusra a legfontosabb, főként gazdasági jellegű, közhatalmi jogosítványokkal felruházott, felelős érdekcsoportok (szociális partnerek) közötti aktív konszenzuskeresés jellemző.

1. táblázat: A pluralizmus és a korporatizmus ideáltípusa

Definíciós jegyek	Pluralizmus	Korporatizmus
Érdekszervezetek száma és helyzete	Számos, nem meghatározott, szabadon alapított, szabadon működő és versengő csoportok	Korlátozott számú, funkcionálisan elhatárolódó, képviseleti monopóliummal bíró szervezetek
Az érdekszervezetek strukturális jegyei	Önkéntes tagság, nem hierarchikus belső koordináció	Kényszerű tagság, centralizált szervezet, hierarchikus koordináció
A kormányzat szerepvállalása és autonómia	Állami befolyás és kontroll hiánya, autonóm akaratképzés	Államilag ellenőrzött megalakulás, államilag befolyásolt vezető-kiválasztás és akaratképzés
Az érdekközvetítés működésének logikája	Konfliktusos: érdekek és érdekképviseletek közötti szabad verseny, felelősségükben korlátozott szervezetek	Konszenzuskereső: közhatalmi jogosítványokkal felvértezett, felelős partnerek

Társadalmi párbeszéd az Európai Unióban

A nemzeti szint jelentősége

Az európai integráció mélyülésével és szociális dimenziójának erősödésével párhuzamosan az utóbbi bő egy évtized eredményeként az uniós szintű érdekképviselet és érdekegyeztetés is jelentős változásokon ment keresztül. Az egyes tagállamok szociális partnerei közötti egyeztetés – a szubszidiaritás elvével összhangban – továbbra is nemzeti keretek között zajlik, ám az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusaiban

immáron egyre jelentősebb szerep hárul a nemzeti érdekszervezetek európai konföderációira.

A szociális elkötelezettség ellenére…

Bár már az Európai Közösségek alapító dokumentumaiban is fellelhető az integráció szociális dimenziója iránti elköteleződés, csak az 1960-as évek végének társadalmi megmozdulásai és az 1970-es évek gazdasági válsága alatt hirtelen megugró munkanélküliség láttán fogalmazódott meg markánsabban az európai szinten kidolgozott szociálpolitika iránti igény. A Jacques Delors által vezetett Európai Bizottság ambiciózus szociálpolitikai tervei azonban rendre elhaltak az integráció mélyítését elutasító brit kormány ellenállásán.

…Maastrichtig jelentéktelen volt a szociális partnerek szerepe

Részben éppen a brit ellenkezést semlegesítendő, az Európai Bizottság erősen ösztönözte az európai szintű szociális párbeszéd kialakítását és a partnerek közötti, kormányoktól független, önkéntes megállapodások kötését. A munkaadók és a munkavállalók kezdettől fogva ott ültek a mezőgazdasággal, a munkaerő szabad áramlásával, a szociálpolitikával, a belső piaccal, valamint a gazdasági és szociális kohézióval kapcsolatos kérdésekben konzultatív jogosítvánnyal rendelkező Gazdasági és Szociális Bizottságban (ECOSOC), melynek befolyása azonban sosem vált igazán jelentékennyé. A kevés előrelépés ellenére is elmondható, hogy a maastrichti szerződés megkötéséig meglehetősen korlátozott maradt mind az integráció szociális dimenziója, mind pedig az európai szociális partnerek szerepe.

Maastricht: az európai társadalmi párbeszéd intézményesítése…

Az 1991 végén kötött és 1993 novemberétől hatályban lévő maastrichti szerződés szociális jegyzőkönyve jelentős változásokat hozott a közösségi szociálpolitika intézményi kereteiben. Az addigi konszenzuskényszert felváltó minősített többség elvének bevezetése a szociálpolitika területén megkönnyítette és felgyorsította a szociálpolitikai törvényalkotást. A társadalmi párbeszéd európai szintű intézményesítése hatásosan növelte az uniós szinten tevékenykedő érdekszervezetek elfogadottságát és jelentőségét.

…három szociális partner kiemelése…

Az európai érdekszervezetek közül is kiemelkedő a három legnagyobb és legjelentősebb szociális partner, az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC), az Európai Gyáriparosok és Munkaadók Szövetségeinek Szervezete (UNICE), és a Közszolgáltató Vállalatok Európai Központja (CEEP), akik számára az uniós szociálpolitikai törvényhozás befolyásolása terén a maastrichti szerződés egyfajta monopolhelyzetet teremtett.

…és egy új szociálpolitikai jogalkotási csatorna nyitása

A maastrichti szerződés egy olyan új csatornát nyitott az európai szociálpolitika kialakításában, amelyiknek a jogi keretei és a mindennapi gyakorlata több szempontból is felidézi Schmitter klasszikus korporatizmus-definícióját. A kiemelt szervezetek felelős partnerként vesznek részt az európai szociálpolitika kialakításában és végrehajtásában. A szociális partnerek elvileg az európai szociálpolitika bármely területére befolyással lehetnek, beleértve olyan kérdésköröket is, amelyek szabályozására a kollektív megállapodások nem igazán tűnnek

alkalmasnak.

Kollektív megállapodásokból uniós törvények

A maastrichti szerződéssel lehetővé vált, hogy az ETUC, UNICE és CEEP által kötött kollektív megállapodásokat az Európai Unió Tanácsa – a Bizottság javaslata alapján – kötelező érvényű uniós törvényekké alakítsa. E három érdekszervezetnek bármely szociálpolitikai kérdésben jogában áll az uniós törvényalkotás hagyományos menetét megakasztani, feltéve, hogy kinyilatkoztatják azon közös szándékukat, hogy az adott kérdést kollektív megállapodásban kívánják szabályozni. Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy a Bizottság és a Tanács az ilyen kollektív megállapodásokat elfogadja és szövegüket szó szerint, változtatás nélkül átülteti az uniós joganyagba.

Kvázi törvényhozói szerepbe került érdekszervezetek

Ily módon a három szervezet (és az időközben a delegációikba befogadott másik két szervezet[142]) az európai szociálpolitika terén közvetett módon törvényhozói szerepbe került. Bár a tényleges döntéseket továbbra is a Tanács hozza, tekintettel a szervezetek jelentős tagságára és befolyására, a kollektív megállapodások figyelmen kívül hagyása politikailag csaknem lehetetlen. Az Unió szintjén intézményesített érdekegyeztetésnek ez a formája azonban egyelőre még inkább csak eljárási és politikaelméleti szempontból figyelemreméltó; tényleges szakpolitikai hatása erősen korlátozott. A munkaadók és a munkavállalók érdekei között feszülő ellentét miatt az érdekszervezeteknek eddig még a hatáskörükbe tartozó szociálpolitika területén is csupán néhány – alacsony szintű minimum sztenderdeket felállító és szövegükben meglehetősen általános – kollektív megállapodást sikerült kötniük.

A lobbista érdekérvényesítés dominanciájának fennmaradása

A fentebb leírt ágazatközi érdekegyeztetés mellett egyes ágazatok érdekszervezetei és az ágazati szintű érdekegyeztetés is a korábbinál több teret nyert az utóbbi években. Az Európai Unióban ennek ellenére is fennmaradt a lobbista érdekérvényesítés domináns szerepe. Az Unió döntés-előkészítő és döntéshozatali szervei hagyományosan a lobbisták kereszttüzében végzik tevékenységüket. A jelentősebb nemzeti és transznacionális érdekszervezetek mindegyike rendelkezik önálló brüsszeli képviselettel és az uniós intézmények felépítésében és működésében jártas szakemberekkel. Mindazonáltal a brüsszeli irodával nem rendelkező, illetve az érdekérvényesítés lehetőségét csupán eseti jelleggel kereső vállalkozásoknak és szervezeteknek nyújtott szolgáltatásokból mind a mai napig jelentős számú hivatásos lobbistákból álló cég képes megélni.

Érdekegyeztetés Magyarországon

Gazdasági válság és

Magyarországon a kormány, illetve a munkaadók és munkavállalók képviselői közötti rendszeres makroszintű tárgyalások intézményesítése

[142] A vezető beosztású alkalmazottakat képviselő EUROCADRES és a kis- és közepes vállalkozásokat tömörítő UEAPME.

már az 1989-90-es rendszerváltás előtt megtörtént. Az 1988 decemberében felállított Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) a gazdasági válsággal szemben tehetetlen kormány kezdeményezése alapján jött létre. Megfelelő források hiányában a politikai hatalom kezéből fokozatosan kicsúszott a munkavállalók fölött – részben a Szakszervezetek Országos Tanácsán (SZOT) keresztül – gyakorolt politikai kontroll. Az 1980-as évek második felének szaporodó sztrájkjai és munkásdemonstrációi, valamint az első szabad szakszervezet létrehozása[143] a szervezett érdekek gyors pluralizálódását és a már meglévő szervezetek aktivizálódását váltatta ki. Ebben a helyzetben döntött a kormány a felelőssége megosztásáról, az OÉT felállításáról.

az OÉT felállítása

Az OÉT elsődleges feladata a központilag meghatározott bérek szintjének megvitatása és a minimálbér megállapítása volt, de szerepet kapott a központi bérszabályozás fokozatos felszámolásában és a válságrégiókat célzó pénzügyi támogatások odaítélésében is. Az OÉT-ben részt vettek a kormány és – munkavállalói oldalon – a SZOT képviselői, míg a munkáltatói oldalon külön képviselettel rendelkeztek a nagy iparvállalatok, a kereskedelmi vállalatok, a kisvállalkozások, a mezőgazdasági termelők és a szövetkezetek, ám közülük csak az első csoportot képviselő Magyar Gazdasági Kamara (MGK) rendelkezett vétójoggal.[144]

Az OÉT hatásköre és résztvevői

Az 1990-es demokratikus választások után az új kormány átalakította az érdekegyeztetés struktúráját és szerepét. Az OÉT helyett létrehozott Érdekegyeztető Tanácsba (ÉT) a kormány az összes létező munkaadói és munkavállalói konföderációt meghívta. Az ily módon kilenc munkaadói szövetségből és hét szakszervezeti konföderációból álló struktúra nemzetközi összehasonlításban rendkívül fragmentáltnak tekinthető.

OÉT helyett ÉT – 9 munkaadói és 7 munkavállalói konföderációval

2. táblázat: Az OÉT és az ÉT tagjai

	OÉT	ÉT
Kormány	Miniszterelnök-helyettes	Tématól függő, de állandó tagja a munkaügyi politikai államtitkár

[143] Ez az 1988 végén létrehozott, ma is működő Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (TDDSZ) volt.

[144] Részben ezért sem kívánt élni a kisvállalkozók szervezeteivel közös képviselet lehetőségével az újonnan alakult Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ). A munkavállalói oldalon pedig egyáltalán nem kapott meghívást a két ellenzékinek tartott, szintén újonnan létrehozott konföderáció, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája (FSZDL/Liga) és a Szolidaritás Szakszervezeti Munkásszövetség.

Munkaadók		
Nagyvállalatok	Magyar Gazdasági Kamara (MGT)	Magyar Munkaadók Szövetsége (MMSZ)
		(Gyáriparosok Országos Szövetsége→) Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ)
		Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ)
Kis- és közepes vállalkozások, ipari szövetkezetek	Kisipari Szövetkezetek Országos Szövetsége (OKISZ)	Magyar Iparszövetség (OKISZ)
	Kiskereskedők Országos Szabadszervezete (KISOSZ)*	Kereskedők és Vendéglátók Országos Érdekképviseleti Szövetsége (KISOSZ)
	Kisiparosok Országos Szervezete (KIOSZ)*	
	Szövetkezetek Országos Szövetsége (SZÖVOSZ)	Általános Fogyasztási és Értékesítési Szövetkezetek Országos Szövetsége (ÁFEOSZ)
		(Magyar Kézműves Kamara→) Ipartestületek Országos Szövetsége (IPOSZ)

Agrárképviseletek	Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa (TOT)	Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)
		(Magyar Agrárkamara→) Agrár Munkaadói Szövetség (AMSZ)
Munkavállalók		
	Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT)	Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (MSZOSZ)
MSZOSZ-hez nem csatlakozó utódszervezetek új szövetségei		Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEF)
		Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés (ÉSZT)
		Autonóm Szakszervezetek Országos Szövetsége (ASZSZ)
Új, független konföderációk		Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája (FSZDL)
		Munkástanácsok Országos Szövetsége (MOSZ)
		Szolidaritás Szakszervezeti Munkásszövetség**

* Közös képviselet.

** 1993-ban kizárták, mivel nem fogadta el a munkavállalói oldal ügyrendjét.

Az ÉT működőképességére nézve komoly veszélyt jelentett a résztvevő Az ÉT működése és

szervezetek nagy száma. Ezt elkerülendő, az ÉT alapszabálya mindhárom oldal számára csak egy-egy szavazatot biztosított, de azt az adott oldal képviselőire bízta, hogy milyen belső szabályozással és mechanizmusokkal alakítják ki egységes álláspontjukat. Elődjéhez képest az ÉT szélesebb hatáskörrel és tagoltabb, bizottságokra épülő szerkezettel rendelkezett.

hatásköre:…

Az ÉT jogosítványai tájékoztatást, konzultációkat, ajánlások tételét, megállapodások kötését és együttdöntési lehetőségeket foglaltak magukban. A szociális partnerek számára vétójogot biztosító együttdöntési jogosítvány kiterjedt az országosan kötelező minimálbér és a központilag megállapított bérpótlékok szintjének, valamint az általános bértarifa mértékeinek és az alapbér-besorolási rendszereknek a meghatározására. Szintén a szociális partnerek egyetértését feltételezte a törvényes munkaidő, a munkaszünetek körüli munkarend, valamint a munkafeltételek általános szabályainak meghatározása.

…együttdöntés bérrendszeri és egyes munkaügyi kérdésekben…

Az éves bérnövekedésre vonatkozóan, valamint általános gazdasági és munkaügyi kérdésekben az ÉT ajánlási joggal rendelkezett. A szociális partnerek számára gazdasági, szociális és munkaügyi kérdésekben biztosított konzultációs jog két dolgot foglalt magában: 1. az országos jelentőségű kérdésekben folytatott általános konzultációkat; 2. a partnerek által különösen fontosnak tartott jogszabály-tervezetekről folytatott előzetes konzultációkat.

…ajánlási és konzultatív jog egyéb területeken

A korporatív intézményi megoldásokért nem lelkesedő, a gazdaságpolitika alakítását a kormány kizárólagos jogának és felelősségének tekintő Antall-kormány az érdekegyeztetésben – a taxis-blokádot követően – a gazdasági átalakulásból adódó társadalmi konfliktusok kezeléséhez szükséges eszközt látott. Ugyanakkor kormánypárti képviselők gyakran bírálták az ÉT-t a parlament mozgásterének korlátozása, valamint egyes szervezeteinek gyenge legitimációs bázisa miatt. A kormány azonban ennek ellenére sem kérdőjelezte meg az ÉT szerepét és a konzultációk létjogosultságát.

Antall-kormány: az érdekegyeztetés szükséges rossz

Az 1994-es választásokat megnyerő MSZP kormányra kerülve megpróbált egy – a spanyol átmenetben meghatározó jelentőségű Moncloa-paktum mintáját követő – átfogó társadalmi-gazdasági megállapodást kötni a munkaadói és munkavállalói érdekképviseletekkel. A költségvetés súlyos helyzete azonban nem tette lehetővé a szakszervezeti követelések kielégítését. Nem sokkal a tárgyalások kudarcát követően a Horn-kormány a szociális partnerekkel folytatandó előzetes konzultáció nélkül döntött a stabilizációs intézkedésekről (Bokros-csomag). Az ÉT ülései mellett így egyre hangsúlyosabbá vált az informális érdekegyeztetés, a kormánnyal és az MSZP-vel ápolt közvetlen kapcsolat. Mindez az ÉT szerepének és működésének újragondolására ösztönözte a résztvevő szervezeteket, ám a különböző reform-

Horn-kormány: megállapodás helyett Bokros-csomag

elképzelések rendre elbuktak. Az egyetlen érdemi változás a munkavállalói oldal belső működési szabályaiban történt: az addigi konszenzuskényszert a szakszervezeti erőviszonyokat jobban tükröző súlyozott szavazatok rendszere váltotta fel.

Orbán-kormány: a tripartizmus háttérbe szorítása…

Az 1998-as választások utáni kormány fő erejét adó Fidesz már a programjában is egyértelművé tette a korporatív intézményekkel szembeni fenntartásait, ugyanakkor ösztönözte a kormánytól független, decentralizált, bipartit tárgyalások térnyerését. Az MSZOSZ politikai szerepvállalását és az MSZP-vel kötött szövetségét rosszalló Fidesz képviselői első döntéseik között határoztak az MSZOSZ által dominált társadalombiztosítási önkormányzatok feloszlatásáról. Mindazonáltal az Orbán-kormány – részben a nemzetközi munkaügyi szervezetek nyomására – folytatta az ÉT keretein belül zajló konzultációkat, ám többségében figyelmen kívül hagyta az érdekszervezetek álláspontját.

…és intézményi reformja – ÉT helyett öt funkcionálisan elkülönített tanács

A gazdaságpolitika terén a Fidesz-vezette kormány saját kizárólagos felelősségét hangoztatta, s ennek megfelelő döntési-intézményi struktúrát kívánt kialakítani. Ennek jegyében a kormány szétválasztotta és két külön intézményhez utalta az ÉT-ben addig egyesítve jelenlévő gazdasági konzultációt és munkaügyi érdekegyeztetést. A feloszlatott ÉT helyett a két fő tevékenységi kör lefedésére felálló két új intézmény mellett további három, funkcionálisan szintén elkülönített tanács jött létre vagy újonnan, vagy egy már létező tanács szerepének jelentős átalakításával.[145]

3. táblázat: Az ÉT-t felváltó érdekegyeztető tanácsok

Tanács neve	Tagjai	Hatásköre
Gazdasági Tanács	Kormány, munkaadók, munkavállalók, MNB, gazdasági kamarák, Bankszövetség, Befektetői Tanács, BÉT Tőzsdetanácsa, külföldi kamarák, nemzetközi nagyvállalatok és vegyesvállalatok képviselői	Gazdaságpolitikai, gazdaságstratégiai kérdések és törvényjavaslatok, adó-, járulék- és költségvetési politikai irányelvek, társadalmi-gazdasági kérdéseket érintő jelentős intézkedések és az

[145] Az eredeti elképzelések egy hatodik tanács felállításával is számoltak, de a Regionális Fejlesztés Tanácsa végül nem jött létre, s tervezett feladatait mind a mai napig az Országos Területfejlesztési Tanács látja el.

		országtanulmány megvitatása
Országos Munkaügyi Tanács	Az Országos Választási Bizottság kritériumai alapján országosan reprezentatívnak számító érdekszervezetek, azaz az ÉT munkavállalói és munkaadói szervezetei és a STRATOSZ*	Foglalkoztatási és munkaügyi kormánytervek megvitatása, minimálbér meghatározása, ajánlás az éves bérnövekedésre, munkaügyi törvényjavaslatok, költségvetési és adótörvény véleményezése
*Szociális Tanács***	A kormány és az önkormányzatok képviselői, valamint a hét rétegtanács delegáltjai***	A résztvevők körét érintő szociális problémák és törvényjavaslatok megvitatása
Európai Integrációs Tanács	A kormány, a Magyar Szakszervezetek Európai Integrációs Bizottsága, a Magyar Munkaadói Szervezetek Nemzetközi Együttműködési Szövetsége és a köztestületi kamarák képviselői	Az integrációs felkészülés, csatlakozás és ahhoz kötődő információ-áramlás elősegítése, együttműködés az EU szociális párbeszédében résztvevő szervezetekkel
Nemzeti ILO Tanács	A kormány, a munkaadók és munkavállalók szervezeteinek azonos számú	A nemzetközi munkaügyi normák átvételének és az ILO

	képviselője	tevékenységéhez kötődő hazai intézkedéseknek az elősegítése, a nemzetközi munkaügyi kérdésekkel kapcsolatos tájékoztatás és a nemzetközi együttműködés elomozdítása

* A STRATOSZ 1994-ben jött létre a közszolgáltató és stratégiai jelentőségű vállalatok érdekeinek képviseletére.

** A Szociális Tanács 1991-ben jött létre, s bár a neve nem változott, a szerkezete jelentősen átalakult az 1999-es intézményi reform idején.

*** I. Idősügyi Tanács, II. Országos Fogyatékosügyi Tanács, III. Nőképviseleti Tanács, IV. Család-, Gyermek- és Ifjúságvédelmi Szakmai Kollégium, V. Szociális Szolgáltatást és Szociális Képzést Nyújtók Tanácsa VI. Szociálisan Sajátos Élethelyzetben Lévők Tanácsa, VII. Munkaadók és Munkavállalók Szociális Szervezeteinek Tanácsa.

A munkaadói és munkavállalói szervezetek jelentőségének leértékelése…

Az intézményrendszer átalakítása jogi értelemben nem változtatott a munkaadói és munkavállalói szervezetek jogosítványain. A gazdasági és szociális-munkaügyi kérdésekkel foglalkozó fórumok számának növelése és a résztvevők körének jelentős bővítése következtében megszűnt a munkaadói és munkavállalói szervezetek addigi kiemelt szerepe. A közszféra – kormány eredeti tervei szerint szintén átalakítandó – érdekegyeztetésében résztvevő szakszervezetek helyzete ennél is nagyobb változásnak volt kitéve. Bár az 1999-es intézményi reformok nem érintették a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsának (KIÉT) és a Köztisztviselők Érdekegyeztető Fórumának (KÉF) a státuszát, a kormány mégis közel két éven keresztül mellőzte e két fórum összehívását. Ennek a helyzetnek csak egy a konzultációk elmaradását elítélő bírósági határozat vetett véget.

…és a minimálbér megállapításának újraszabályozása

Ezzel egyidejűleg a Fidesz-kormány gyökeresen megváltoztatta a minimálbér szabályozására vonatkozó előírásokat. Az új szabályozás állandó határidőhöz kötötte a következő évi minimálbérről szóló megállapodás megkötését. Ennek hiányában pedig felruházta a kormányt, hogy a saját javaslatát terjeszthesse a parlament elé. A minimálbérről szóló megállapodás az Országos Munkaügyi Tanács résztvevőinek konszenzusát feltételezi. Mivel ebbe a kormány is beleértendő, ezért az új rendelkezéssel

lehetővé vált, hogy a mindenkori kormány akár a szociális partnerek ellenében is érvényre juttathassa a maga akaratát.

A tripartit fórumok hatásának csökkenése…

Bár a kormány a konzultációs mechanizmusokat fenntartotta, politikájában kevéssé törekedett a munkaadók és munkavállalók támogatásának megnyerésére. A Fidesz az együttdöntés hiányát és a kormányzati akarat érvényesítését rendre a kormányzásból adódó felelősséggel magyarázta. A tripartit fórumok politikaformáló hatásának csökkenése és a munkaügyi érdekszervezetek jelentőségének háttérbe szorulása ugyanakkor nem járt együtt a – kormány által is ösztönzött – decentralizált, kétoldalú megállapodások jelentőségének érzékelhető növekedésével.

…nem ösztönözte a bipartit megállapodások térnyerését

Több nyugat-európai országgal ellentétben Magyarországon az érdekegyeztetés kezdettől fogva tripartit struktúrában létezett, s az érdekképviseletek – a konzultatív jogok mellett – néhány kérdésben együttdöntési jogosítvánnyal is rendelkeztek. Ebből adódóan a szociális partnerek szemében eleve kisebbnek tűnt a bipartizmus és a konzultációk jelentősége. Ráadásul a munkaadók erősebb érdekérvényesítési képességétől tartó szakszervezetek a bipartit megoldásokhoz képest hagyományosan előnyben részesítették a tripartit fórumokat és a nemzeti szintű szabályozásokat.

Integrációs lépések a munkavállalói…

A szociális partnerek gyengesége részben a szervezeti fragmentáltságukból adódott. A szakszervezetek közötti viszonyt már a kezdetektől fogva megterhelték a köztük lévő ideológiai-politikai különbségek, illetve a SZOT-vagyon sorsa körüli vita. Sokáig egyedül csak az uniós képviselet elnyerése érdekében volt szorosabb együttműködés, melynek eredményeként 1997-ben felállt az integrációs felkészülés koordinálásával és az ETUC-n belüli képviselet ellátásával megbízott Magyar Szakszervezetek Európai Integrációs Bizottsága (MSZEIB). A Fidesz-kormány alatti térvesztésük azonban 2000-re az itthoni kérdésekben is elvezetett az első közös fellépésekhez és együttműködési megállapodásokhoz. A közszféra két szakszervezeti konföderációja között is ekkoriban kezdődött meg az a közeledési folyamat, amelyiknek két évvel később egy a SZEF és az ÉSZT unióját kimondó megállapodás lett az eredménye.

…és a munkaadói oldalon

A munkaadói oldalon szintén végbement egy integrációs folyamat. Ennek egyik mozzanata a két legnagyobb szervezet (az MMSZ és az MGYOSZ) egyesülése, s a – szintén MGYOSZ rövidítéssel fémjelzett – Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségének létrejötte. Másik fontos fejleményként a munkaadói szervezetek is létrehozták a nemzetközi ügyekért felelős ernyőszervezetüket, a Magyar Munkaadói Szervezetek Nemzetközi Együttműködési Szövetségét (MMNSZ). Ezt

követte előbb az MGYOSZ és az IPOSZ, majd a STRATOSZ és a VOSZ közötti együttműködési megállapodás aláírása. A kisvállalkozásokat képviselő szervezetek szintén úgy döntöttek, hogy összehangolják tevékenységüket, ezért megalapították a Kis- és Középvállalkozói Érdekképviseleti Szövetségét (KÉSZ).

Az integrációs lépések kétségtelenül javítják az érdekszervezetek érdekérvényesítési képességét. A különböző szervezeti felépítésű, gyakran profiljukban és politikai kapcsolataikban is eltérő érdekszervezetek együttműködésének eleinte mégsem ez volt az elsődleges mozgatója. A gyenge legitimációs bázisuk miatt nemzetközi elismertségre törekvő szervezetek együttműködésének elindításában az európai konföderációk játszottak meghatározó szerepet.

Az integráció ösztönzői az európai konföderációk:…

Az 1990-es évek közepére az ETUC tagjává váló öt szakszervezeti konföderáció, valamint a megfigyelői státuszban lévő ÉSZT tevékenységének összehangolását és uniós finanszírozását maga az európai konföderáció kezdeményezte. A PHARE-támogatással létrehozott MSZEIB legfőbb feladata a nemzeti és az európai szint közötti információáramlás előmozdítása, valamint a szakszervezetek uniós felkészítése és nemzetközi akcióinak összehangolása volt. Mindazonáltal a nemzetközi téren kialakított együttműködés közelebb hozta egymáshoz a szakszervezeti konföderációkat és kétségtelenül hozzájárult hazai tevékenységük összehangolásához is.

…az MSZEIB-t kezdeményező ETUC…

A munkaadói oldalon a VOSZ, az MGYOSZ és az MMSZ egyaránt az UNICE tagjává kívánt válni, ám az európai nagyvállalatokat tömörítő szervezet országonként csak egy vagy – tiszta funkcionális elkülönülés esetén – két tagot szokott befogadni. Az UNICE nem kívánta a tagfelvétel révén eldönteni, hogy Magyarországon melyik érdekszervezet tekintendő a nagyvállalati érdekek autentikus képviselőjének. Ehelyett inkább a munkaadói szövetségek együttműködését ösztönözte, aminek eredménye az MMNSZ létrehozása volt. Mivel ezt a koordinációs fórumot már elismerte az UNICE a magyar munkaadók képviselőjeként, ezért a munkaadói szervezetek ezen keresztül – közvetett – tagsághoz juthattak Európa legnagyobb munkaadói szövetségében.[146]

…és az egységes képviseletet követelő UNICE

Az érdekképviseletek helyzetében a nemzetközi együttműködés és hazai integráció mellett további változást hozott a 2002-ben bekövetkezett kormányváltás. Nem sokkal megalakulása után a Medgyessy által vezetett MSZP-SZDSZ kormány a szociális partnerekkel egyetértésben döntött az érdekegyeztetés megújításáról. A döntés értelmében az Országos Munkaügyi Tanácsot megszüntették, s jogutódjaként létrehozták az

Medgyessy-kormány: az OÉT felállítása…

[146] Két munkaadói szövetség azonban közvetlen képviseletre is szert tett az uniós szinten: a STRATOSZ a szintén közszolgáltatókat tömörítő CEEP, míg az IPOSZ az UNICE-vel együttműködő, kisvállalkozókat képviselő UEAPME tagja.

Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT), melynek hatáskörébe a munka világát érintő összes témakör, köztük a gazdaságot, a foglalkozást és a jövedelmek alakulását befolyásoló adó-, járulék- és költségvetési témák, illetve jogszabálytervezetek megvitatása is beletartozik. Az OÉT munkájába a munkaadói és munkavállalói szervezeteken felül a nemzetközi vállalatok képviselőit is bevonták.

A kormány és a szociális partnerek közötti megállapodás arról is rendelkezett, hogy a korábbi feladatkörét megtartva tovább működjön az Európai Integrációs Tanács és a Nemzeti ILO Tanács. A Gazdasági Tanács átalakult Gazdasági és Szociális Tanáccsá, miközben az új tanács hatásköre az átfogó nemzeti stratégiai célokról és programokról folytatandó konzultációkra szűkült. Ugyanakkor a munkaadók és munkavállalók egyenlő képviselete mellett fenntartották a Szociális Tanácsot, valamint az egyéb, különböző minisztériumok mellett működő érdekegyeztető fórumokat[147]. Megállapodásukban a résztvevő felek deklarálták az uniós gyakorlathoz igazodó ágazati szintű érdekegyeztetés kiépítését. Ennek megfelelően az autonóm társadalmi párbeszéd és az ágazati egyeztető bizottságok megalakulásának előmozdítására új fórumként döntöttek az Ágazati Tanács felállításáról.

…a többi tanács fenntartása-átszervezése, új fórumok létrehozása…

A költségvetési szférában a korábbi két érdekegyeztető fórum (KIÉT és KÉF) helyett létrehozták a Közszolgálati Érdekegyeztető Tanácsot, melyben egyszerre kapnak helyet a közalkalmazottakat, a köztisztviselőket és a rendvédelmi dolgozókat képviselő szakszervezetek. A közszféra szektorális és ágazati érdekegyeztető fórumait a megállapodás nem érintette.

…és a közszféra érdekegyeztető fórumainak egyesítése

A szociális partnerek érdekérvényesítő képességét az 1990 évek első felében még jelentősen csökkentette fragmentáltságuk, belső megosztottságuk és gyenge legitimációs bázisuk. Helyzetüket tovább rontotta intézményesültségük alacsony foka, szakmai apparátusuk – napjainkban is – elégtelen mérete. Eredményességüket még jobban behatárolták a gazdasági átalakulásból adódó nehézségek és kényszerek. Működésével az ÉT ennek ellenére is elősegítette a munkaerőpiaci és a társadalmi béke fenntartását, s maga is hozzájárult a politikai rendszer – régiónkon belül jelentősnek tekinthető – stabilitásához.

Politikailag stabilizáló érdekegyeztetés

A szociális partnerek kezdettől fogva beleszólást követeltek a makrogazdasági ügyekbe is. Ennek következtében a munkaügyi kérdések viszont időnként a kelleténél kisebb hangsúlyt kaptak. Az érdekképviseletek – közülük is elsősorban a szakszervezetek – mindenáron arra törekedtek, hogy a tárgyalásokat megállapodásokkal tudják lezárni. Szemükben a konzultáció intézménye önmagában ezért

Ambíciózus érdekképviseletek…

[147] Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete, Országos Területfejlesztési Tanács, Országos Szakképzési Tanács, Országos Felnőttképzési Tanács, Felnőttképzési Akkreditációs Testület.

sem tűnt kellően vonzónak és elégségesnek. Az ÉT-ben résztvevő szervezetek éppen ezért nem lelkesedtek a társadalmi párbeszéd 1999-ben kialakított rendszeréért.

…gyakran együttes fellépése a kormánnyal szemben

Az érdekegyeztetés intézményrendszerének átalakítását követően tovább éleződött az érdekképviselet territoriális és funkcionális formái között feszülő ellentétet. A rossz gazdasági helyzet és a kormányok tehetetlensége miatt már korábban is előfordult, de a Fidesz-kormánynak a szociális partnerek befolyását csökkentő politikája nyomán egyre gyakoribbá váltak az olyan helyzetek, amelyben az érdekegyeztetés fő törésvonala nem ellenérdekelt szociális partnerek, hanem az érdekszervezetek és a kormány között húzódott.

Érdekképviselet: korporatív technikák és lobbista elemek keveredése

Az érdekegyeztetés intézményein keresztül gyakorta tehetetlen szociális partnerek ezért igyekeztek a korporatív fórumokon kívüli befolyásolási lehetőségeket is feltárni. Így az érdekszervezetek gyakran közvetlen kapcsolatot keresnek a döntés-előkészítő apparátusokkal, a témában érintett minisztériumi vezetőkkel, valamint egyes parlamenti frakciókkal vagy képviselőkkel. Ily módon Magyarországon a korporatív technikák és az amerikai típusú lobbizás egyes elemeinek keveredése figyelhető meg. Ezen várhatóan az sem fog változni, ha a mostani vagy az elkövetkező kormányok a korábbinál nagyobb szerepet juttatnak a szociális partnerek számára.

Javasolt kérdések:

Példákon keresztül ismertesse az érdekképviselet lehetséges módozatait!

Soroljon fel példákat különböző típusú érdekszervezetekre!

Hasonlítsa össze az érdekképviselet korporatív és pluralista modelljét!

Mely tényezők ösztönzik, s melyek gátolják a neokorporatív érdekegyeztetés mechanizmusainak uniós szintű megerősödését?

Mikor, miért és miként változott Magyarországon az érdekegyeztetés intézményi struktúrája?

Miben látja a magyarországi korporatív érdekegyeztetés gyengéit, illetve (politikai) jelentőségét?

Ajánlott irodalom:

Ágh Attila (1992): A szervezett csoportok színrelépése és a közpolitika kialakulása. Mozgó Világ 4. sz. 33-42. o.

Gallai Sándor (2001): European Social Dialogue – Institutionalization, policy outcomes and their impact on Hungarian tripartism, Budapest

Herczog László (2000): Az Érdekegyeztető Tanácstól az Országos Munkaügyi Tanácsig. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány

Héthy Lajos (2000): Az érdekegyeztetés és a táguló világ. Budapest, Friedrich Ebert Stiftung – Jövő Munkahelyeiért Alapítvány

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

Ladó Mária – Tóth Ferenc (2000): Érdekegyeztetés helyett társadalmi párbeszéd. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány

Ladó Mária – Tóth Ferenc (1998): Tripartizmus – változó szerepben. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk): Magyarország évtizedkönyve. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány

Pokol Béla (1981): Politikai pártok és érdekegyesületek. Világosság 8-9. sz. 527-534. o.

Reutter, Werner (1991): Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven. Frankfurt/Main-Bern-New York-Paris, Peter Lang

Schmitter, Philippe C. (1974): Still the Century of Corporatism?, Review of Politics No. 1.

Schmitter, Philippe C. (1981): Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne Berger (ed.): Organising Insterests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1981

Schmitter, Phillippe C. – Gerhard Lehmbruch (eds.) (1979): Trends Towards Corporatist Intermediation. London and Beverly Hills, Sage

22. Közpolitika és kormányzati döntéshozatal

Vass László[148]

Közpolitika: politikai-kormányzati gyakorlat

A közpolitika (*public policy*) a politikatudomány egyik legfontosabb és legszerteágazóbb vizsgálódási területe. Kialakulása szorosan kötődik az amerikai politikatudomány fejlődéséhez, mely kezdettől fogva megkülönböztetett figyelmet fordított a politikai és kormányzati gyakorlatra, a hétköznapokat érintő politikai folyamatokra. Woodrow Wilson az 1887-ben írott híres tanulmányában („*The Study of Administration*") rámutatott a politika és a közigazgatás elválasztásának jelentőségére. Ezzel egyúttal felvázolta a közpolitika értelmezésének koordinátáit is, elhelyezve a közpolitika tárgyát a politikai döntések és az állampolgárok életét közvetlenül érintő kormányzati tevékenységek közötti térben. Harold Laswell 1936-ban publikálta a „*Politics: Who gets What, When and How?*" című munkáját, melyben áttekintette a „politika-csinálásnak" a közpolitika fogalomkörébe eső összefüggéseit.

Az állam szerepének növekedése

A politikatudomány érdeklődését szükségszerűen a kormányzati tevékenység felé terelte az állam szerepének, a kormányzat közszolgáltató feladatainak a gazdasági világválságot követően bekövetkezett bővülése. Előbb a New Deal, majd a II. világháború utáni korszakban a nagyszabású jóléti programok beindítása exponenciálisan növelte az állami redisztribúció arányát. A politikai rendszer intézményei és folyamatai közül a hangsúly egyre inkább a kormányzatra és a közszolgáltatásokra helyeződött át.

Az intézmények szakszerűsége vs. demokratikus kontroll

Az ebben az időszakban született munkáiban Laswell szisztematikusan kifejtette a közpolitika tudományos tematikáját. A közpolitika tudományának szemléleti alapjait meghatározta az az amerikai sajátosság, hogy a kormányzati rendszer működését nem az államigazgatás hatásossága szempontjából, hanem az intézmények szakszerű tevékenysége és a demokratikus kontroll érvényesítése között feszülő ellentmondások oldaláról vizsgálták. Az európai politikatudomány hagyományosan az államelméletekre és az állam szerepére, struktúrájára, intézményeire fordította figyelmét. Itt a közpolitika tárgya szétaprózódva, más tudományok, elsősorban a közgazdaságtan, jog- és vezetéstudomány vizsgálódási körében bukkant fel.

Wilson: az üzleties

Wodroow Wilson üzleties kormányzatként jellemezte azt az amerikai közigazgatást, melynek elsődleges feladata a

[148] Vass László (laszlo.vass@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

közpolitika megvalósítása. Ez az üzleties jelleg azt is jelenti, hogy az amerikai közpolitika egyaránt építkezik a politikatudomány, a közigazgatástan, a szociológia, a pszichológia és az üzleti menedzsment tudományának tapasztalataiból. Ennek következtében a kormányzati funkciók gyakorlásának nem csak a politikai és alkotmányos vonatkozásait, hanem a szervezési és vezetési aspektusait is vizsgálja.

kormányzat

A közpolitika fogalma

Közpolitika fogalma alatt a szakemberek legáltalánosabban a kormányzat céltudatos cselekvését és egyúttal egy komplex folyamatot értenek. A közpolitika tudományának mai vezető személyisége, B. Guy Peters szerint a közpolitika „az állampolgárok életére befolyást gyakorló, közvetlen, vagy áttételes kormányzati tevékenységek összessége". Eltérő nézetek fogalmazódnak meg a nemzetközi szakirodalomban azzal kapcsolatban, hogy mely kormányzati tevékenységek reprezentálják legjobban a közpolitikát. Egyetértés van azonban abban, hogy bár a döntéshozatal kitüntetett szerepet játszik, de a közpolitika nem korlátozódik erre a mozzanatra. Éppen ezért a közpolitika fogalma szintén kiterjed az adott kormányzati programok kidolgozása és végrehajtása kapcsán megjelenő nem kormányzati cselekedetekre is.

A közpolitika konkrét célok elérését célzó cselekvések…

A közpolitikát tehát célszerű olyan összetett folyamatnak tekinteni, amelynek több eleme és szakasza van. A közpolitika a politika tartalmi oldala, a politika eredménye. Mint ilyen, magában foglalja a konkrét célokat, megvalósítási stratégiákat és az ezek elérése érdekében kifejtett tevékenységeket. Ugyanakkor a nem-cselekvés éppúgy hozzátartozik a közpolitikához, mint a konkrét célok eléréséért végzett cselekvés. A gyakorlatban inkább döntések hálózatáról, a végrehajtás során keletkezett tapasztalatok birtokában végrehajtott korrekciókról, eredményekről, a közpolitikai folyamatok által létrehozott tervezett és nem-tervezett változásokról, a programok leállításáról vagy folytatásáról beszélhetünk.

…illetve nem-cselekvések összessége

A „felülnézeti" (*top-down*) megközelítés a döntésekre és a döntéshozókra koncentrálva vizsgálja a közpolitikai folyamatokat, az „alulnézeti" (*bottom-up*) szemlélet pedig elsősorban a végrehajtásra és a cselekvő bürokráciára figyel. A közpolitika fogalmához szorosan hozzátartozik az is, hogy ebben alapvetően a szakmai tartalom dominál. Több szerző utal arra, hogy a politika egyensúlyokat kereső és teremtő művészetével szemben itt inkább a racionális, szakmai alapú döntéshozatal,

Felül- és alulnézeti megközelítések

valamint a végrehajtás szervezettsége és szisztematikussága jelenik meg.

A közpolitika lehetséges értelmezései

Hogwood és Gunn a közpolitika leggyakrabban előforduló értelmezéseit a következőképpen kategorizálta:

1. tevékenységi területek és a politikai szereplők cselekedetei;
2. társadalmi szükségletek általános kifejeződése;
3. konkrét javaslatok;
4. kormányzati döntések;
5. elosztás;
6. újraelosztás;
7. szabályozás;
8. intézményépítés;
9. formális, törvényi felhatalmazás;
10. cselekvési program, folyamat;
11. a közszektor működésének eredménye (*output*);
12. a közszektor programjainak hatása (*outcome*);
13. elmélet vagy modell.

A fogalom jellemzői:…

Ezeknek a megközelítéseknek közös jellemzője, hogy a közpolitika lényegét a közszféra gyakorlati oldaláról ragadják meg. Azokkal a folyamatokkal, cselekvésekkel foglalkoznak, amelyeket a közszféra szereplői végrehajtanak, vagy végre akarnak hajtani. A közpolitika fogalmának következő ismérveit világosan kell látnunk, mert ezeknek komoly következményei vannak a fogalom tudományos tartalmára, használatára nézve.

…a közszférához és…

- Egyik a fogalom tartalmának elhelyezkedése a társadalmi alrendszerekben, nevezetesen az, hogy eredeti jelentése szerint elsősorban és általában a magánszféra komplementerét jelentő közszférához kötődik, s nem pedig annak egyes szereplőihez.

…az állami szerepvállalás megnövekedéséhez kötődik…

- A második a fogalom tartalmának történelmi fejlődése, mely az állami szerepvállalás megnövekedéséhez, a közszféra bővüléséhez és a közösségi szereplők körének kiszélesedéséhez kötődik.

…gyakorlatias jellegű…

- A harmadik a közpolitika gyakorlatias jellege. A figyelem középpontjában nem absztrakciók, hanem konkrét, gyakorlati programok állnak, azok minden elemével egyetemben.

• A gyakorlatias és alkalmazott társadalomtudományi megközelítés nem jelenti azt, hogy a közpolitika tudománya szükségszerűen „kliens” jellegű lenne. A megvalósuló közpolitika a politikai rendszer intézményes szereplőinek közös produktuma, melynek hatékonyságát és célszerűségét egyaránt lehet vizsgálni. A szereplők egy része helyzeténél fogva a közpolitikán belül van, és esetleg nem is feladata a közpolitika bírálata. Más szereplők és a közpolitikai elemzők egy része viszont nem csak azt vizsgálja, hogy megfelelően végezték-e feladatukat az adott közpolitikai program megvalósítói, hanem azt is, hogy maga az alkalmazott politika megfelelő volt-e.

…hatékonyság és célszerűség szempontjából egyaránt vizsgálható

Ahelyett, hogy megkísérelnénk összegezni a szakirodalomban megtalálható számtalan egyedi definíciót, inkább nézzük meg, hogy melyek a közpolitika leggyakrabban említett összetevőit! Először is a közpolitika inkább azzal kapcsolatos, amit a kormányzat ténylegesen csinál, s csak másodlagosan foglalkozik azzal, hogy mit szeretett volna csinálni. Ebben a vonatkozásban az is fontos, hogy a kormányzat mit nem tett meg. Másodszor, a közpolitikának nem csak a hivatalos kormányzati szereplők a szereplői. A közpolitika általában az egész kormányzati vertikumot érinti, és gyakran olyan informális szereplőket is, akik adott esetben nagyon fontosak és befolyásosak lehetnek.

A közpolitika összetevői: tényleges tettek, szereplők…

Harmadszor, a közpolitika nem korlátozódik a törvényhozásra és a kormányzat által létrehozott jogi szabályozásokra, ezeknél sokkal átfogóbb jelenség. Negyedszer, a közpolitika olyan tudatos cselekvéseket takar, amelyek meghatározott célok elérése irányulnak. Ötödször, a közpolitika rövidebb és hosszabb távú folyamatokat is magában foglal, melyek nem csak törvények megalkotására irányulnak, hanem tartalmazzák azok végrehajtását és végrehajtatását, valamint értékelését is. A közpolitika tartalmi oldala általában a következő elemeket is magában foglalja: egyezteti a szűkösen rendelkezésre álló eszközök iránt megnyilvánuló igényeket; koordinálja a szereplők tevékenységét; bizonyos magatartásokat támogat, míg másokat tilt; védelmez csoportokat és egyéneket; valamint közvetlen hasznot hoz az állampolgároknak.

…átfogó és tudatos cselekvés, végrehajtás és értékelés

Az angolszász világhoz képest a közpolitika fogalmának alkalmazását a kontinentális Európában megnehezítette a megfelelő nyelvi fogalomkészlet hiánya. Egységes fogalmunk a „politika” nem modernizálódott, nem differenciálódott annyira, hogy közérthetően ki tudnánk fejezni a politika és a közpolitika közötti különbségeket. A hazai gyakorlatban a közpolitika

A fogalom használatának hazai nehézségei

fogalmához a tartalmilag a kormányzati politikák, az ágazati politikák és a szakpolitikák fogalma áll a legközelebb. A szakmai viták tanulsága alapján azonban mégsem magától értetődő, hogy a *public policy* magyar megfelelőjének ezeket a fogalmakat fogadjuk el.[149] Az ágazati politikák fogalma a kormányzati cselekvésre korlátozódik, s kimarad belőle a nem állami szereplők közpolitikai szerepe. A szakpolitikák fogalma viszonylag jól leírja a mai magyar közpolitikai helyzetet, ám ez is szűkebb, mint a közpolitika kifejezés, mivel ez sem kellően hangsúlyozza az érdekszervezetek, a nem kormányzati szervezetek széleskörű részvételét, ami mindenképpen szükséges velejárója lenne a közpolitika optimális alakításának.

Közpolitikai filozófiák

Egységes definíció hiánya, eltérő közpolitikai megközelítések

Általános az egyetértés abban, hogy a közpolitika egyre bonyolultabb és összetettebb jelenség. Részben ennek is köszönhető, hogy a szakirodalomban nincsen általánosan elfogadott, rövid és nyilvánvaló definíciója. A komplexitás mellett az egységes definíció hiányának az a másik oka, hogy a gyakorlatban több, egymástól filozófiájában is különböző közpolitikai megközelítés létezik. Ezek a közpolitikát eltérő kontextusokba helyezik és a közpolitika alapfunkcióját is másként értelmezik. Mindegyikben közös, hogy a közpolitika fő funkcióját a közérdek érvényesítésében látják, de ezen a szinten elsősorban a közpolitika érték-komponensei jelennek meg, hiszen a modern politikai ideológiák is hatnak a közpolitika értelmezésére. A legtipikusabban említett közpolitikai filozófiák a következők:

Protektorizmus: a közjót képviselő aktív kormányzat

1. Protektorizmus. Ennek a megközelítésnek a kiindulópontját az antropológiai pesszimizmus jellemzi. Mivel szerinte az emberek alapvetően negatív beállítottságúak (korlátozott tudásúak és képességűek, agresszívak és fösvények), a kormányzatnak az a feladata, hogy megvédelmezze őket egymástól és önmaguktól. Ez a Platón és Hobbes nyomdokain haladó megközelítés erős elitista implikációt tartalmaz, mely szerint van a társadalomban egy olyan aktor (egyén, csoport, intézmény), amelyik meg tudja

[149] 1993-tól több szakmai vita is zajlott arról, hogy miként honosítsuk a fogalmat. A nemzetközi szakirodalom fogalomhasználata alapján Ágh Attila a „közpolitika" tükörfordítást javasolta, míg Urbán László a „közcélú szabályozás", Navracsics Tibor pedig a „kormányzati politikák" fogalmat tartotta a hazai környezetben megfelelőbbnek. A kormányzati politikák fogalma a magyar realitásból indul ki, melyben nálunk a „köz" még ma is szinte kizárólag az államon, s ezen belül is a kormányzaton keresztül közvetítődik. A közcélú szabályozás fogalma pedig a közpolitika kontinentális európai államok gyakorlatára legjellemzőbb típusára és az állam irányító-beavatkozó tevékenységének leggyakoribb eszközére utal.

mondani, hogy mi a jó közpolitika. További lényeges feltételezés, hogy aktív kormányzatra van szükség, mely él a hatalommal és érvényesíti a közjót. A protektorizmus társadalmi érdek-felfogása procedurális. E szerint a társadalmi érdek olyan kényszerítő erő, amely a törvényeknek megfelelő csatornákba tereli az egyes részérdekeket.

Racionalizmus: a közügyek menedzselése szakmai kérdés

2. Racionalizmus. Filozófiai gyökereit tekintve ez az irányzat Arisztotelész racionalizmusának, Berkeley és Locke empiricizmusának irányvonalán halad, de ide tartozik Max Weber és a tudományos menedzsment hatása is, melyek mind azt a felfogást sugallják, hogy a közügyek megfelelő megoldása csakis a tudomány módszereivel lehetséges. A tervezés, elemzés, a programértékelés, a hatás- és hatékonysági vizsgálatok segítik a döntéshozatalt, a döntéshozók pedig támaszkodnak a megoldást segítő módszerekre. A szubjektív és megbízhatatlan cselekvések így felválthatók átlátható és kiszámítható eljárásokkal. Ez a filozófia a szakértők iránti bizalomra épül, és nem értékeli túl a kormányzás szerepét. A kormány feladata a társadalmi tervezés és indokolt esetben az intervenció. A racionalista megközlítés a közérdek formális koncepcióját vallja, miszerint a közérdek a politikai mechanizmusokban értelmezhetően megfogalmazást nyer, a stratégiai célokban kifejeződik.

Brókerizmus: közvetítő állam, csoportérdekekből összeálló közérdek

3. Brókerizmus. Ennek a felfogásnak a középpontjában az egyensúlyt teremtő állam áll, melyben a kormányzat az érdekcsoportokkal együttműködve mindenki számára előnyös megoldásokat tud találni a közpolitikai döntéseknél. David Easton adta ennek a filozófiának az egyik legszemléletesebb megfogalmazását. Szerinte a politika nem más, mint az erőforrások és értékek allokációja egy az érintett társadalmi csoportok által legitimnek elfogadott megbízott, a kormányzat közreműködésével. A kormányzatnak széles játéktere van abban a tekintetben, hogy a társadalom milyen érdektagoltságát tekinti kiindulási alapnak az érdekcsoportokkal folytatott egyeztetési mechanizmusok kialakításánál. A brókerizmus a közérdeket egy olyan aggregátumnak tekinti, amely az érdekcsoportok által kifejezett csoportérdekekből jön létre. Nem feltétlenül érdekek mechanikus összege, de nem is szükségszerűen új minőség. A lényeg az, hogy az érdekegyeztetés mechanizmusában az érdekrendszerek folyamatos feltárása és újra-rangsorolása folyik.

4. Pragmatizmus. Az angolszász világ közpolitikai filozófiája döntően a pragmatizmus. „Ha működik, csináld!" – hangzik a jelszó. Az amerikai közszféra már a modern közigazgatás kiépülése előtt erre a filozófiára épült, esetenként súlyos árat fizetve az egyedi megoldásokért. A korszerű bürokrácia kialakulása sok vonatkozásban pragmatizmusellenes, hiszen a sztenderdizálás, a személytelenség és a szolgálati út megtartásának kötelezettsége erősen korlátozza a cselekvési lehetőségeket. Az amerikai kormányzat azonban megőrizte fragmentáltságát, ami az egységes működés szempontjából hátrányos, a pragmatizmus szempontjából viszont sokszor előnyös. Charles E. Lindblom felfogása tipikus példája a közpolitikai pragmatizmusnak. Tudomásul veszi, hogy a közpolitikában szükségszerűen nem lehetségesek túl nagy változások. Helyettük a fokozatosság (inkrementalizmus), a kis lépések politikája és a tapogatózva haladás a reális módszer, mert soha sincs kezünkben a bölcsek köve.

Pragmatizmus: a siker igazolja…

Nincsen „egyetlen legjobb megoldás", csak különböző előnyökkel és hátrányokkal járó alternatívák, melyeket összehasonlítunk és a jobbnak látszót kiválasztjuk. Az esetek nagy részében aztán jön a tűzoltás, a korábbi hibákból fakadó következmények enyhítése. A pragmatizmus a lehetőségek művészete, ám a jónak látszó megoldások gyakran ellentétesek a szabályokkal és a jogi előírásokkal. A pragmatizmus tehát egy állandóan változó, témához és időhöz kötötten létező közérdeket lát, és nem firtatja annak társadalomfilozófiai problémáit. Adottnak veszi, hogy a plurális társadalomban az érdekek pluralizmusa érvényesül. Azt kell érvényesíteni, ami az adott szituációban társadalmi érdekként tételeződik.

…a jónak vélt lehetőségeket

5. Transzferalizmus. Rousseau, Ricardo és Marx téziseire hivatkozhat az a közpolitika, amelyik a társadalomban meglévő, esetleg növekvő különbségek csökkentését tekinti alapvető feladatának és sikerének. A társadalmi különbségek csökkentését szolgáló programok a New Deal időszakától kezdve egyre nagyobb szerepet játszanak. A kapitalista társadalomban ez az értékrend politikai és erkölcsi alapokra épül, és érvényesítése csak a gazdasági verseny racionalitásával szemben lehetséges. Ez a közpolitikai filozófia állandó helyi és globális viták tárgya. Szükségességét az általánossá váló szociális érzékenység jegyében a kormányok és a politikai erők valamilyen mértékben mind elfogadják, ám a kívánatos mérték és eszközök tekintetében paradigmatikus különbségek muttkoznak az egyes politikai csoportok és kormányok között. A transzferalizmus normatív társadalmi érdek-felfogást követ. Eszerint a legfőbb társadalmi érdek a gazdasági egyenlőség felé haladás, ezért a

Transzferalizmus: a társadalmi különbségek csökkentése

közpolitikának is ezt kell megvalósítania.

6. Egoizmus. Az egoista közpolitikai filozófia szerint a közpolitika az egyes önérdekek érvényesítésére törekszik. Függetlenül attól, hogy ez társadalmilag indokolt-e, növelni kell a saját szakpolitikai intézmények befolyását, a rendelkezésre álló eszközök nagyságát, a többi kormányzati terület függését, vagyis birodalmat kell építeni annak minden fontos kellékével együtt. Machiavelli a fejedelem személyes hatalmának növelését tartotta politika céljának. Az egoista közpolitika – ennél általánosabb megfogalmazásban – a közpolitika főszereplőinek a hatalmát kívánja növelni. Ha ez a főszereplő a kormány, akkor a kormány újraelosztó és szabályozó pozíciójáról, míg ha ez a bürokrácia, akkor a bürokrácia hatalmáról van szó. Az egoista felfogás a társadalmi érdek kategóriáját figyelmen kívül hagyja.

Egoizmus: a főszereplők önérdekének érvényesítése

A közpolitika típusai

Kormányzati aktivitás szempontjából – Lowi nyomán – elosztó, újraelosztó, szabályozó és intézmény-alakító közpolitikákat különböztethetünk meg. A mobilizált eszközök tekintetve materiális és szimbolikus közpolitikákkal találkozhatunk. Míg az előbbi anyagi eszközök felhasználásával valósítja meg céljait, az utóbbi az általa közvetített értékrend segítségével reflektál valamilyen társadalmi igényre vagy fordítja a társadalom figyelmét valamilyen irányba.

A kormányzati aktivitás, a mobilizált eszközök és…

Gondoljunk például arra, hogy a kormány meghirdeti valamely szimbolikus jelentőségű érték (család, hazafiság, rend, ifjúság) kiemelt fontosságát, majd ezt követően ennek megfelelően alakítja a döntéshozatali intézményeket és mechanizmusokat. A

…a közpolitika tartalma alapján elkülönített típusok

szimbolikus közpolitika persze lehet pótlék is, egy olyan jelzés a társadalomnak, hogy valamely cél megvalósításához nem állnak rendelkezésre közösségi javak. Végül tartalmi szempontból a közpolitika lehet szubsztantív vagy procedurális. Az előbbi egy konkrét akcióprogram a megfelelő célokkal és erőforrásokkal, míg a második a végrehajtásokra vonatkozó eljárások gyűjteménye.

A közpolitika szakaszai

A közpolitikai folyamatok szakaszai

A közpolitika fogalmával kapcsolatban abban a tekintetben általában egyetértés van a szakirodalomban, hogy a közpolitika folyamatok összessége, mely folyamatok különböző szakaszokra oszthatók. Evidenciának tekinthető, hogy a legalapvetőbb közpolitikai szakaszok a következők:

ügy felmerülése	→ döntés	→ végrehajtás	→ értékelés

A közpolitikával foglalkozó szakirodalomban azonban számtalan, finomabb tagolást is találunk attól függően, hogy a közpolitika tudományának mely területén vagy mely megközelítését alkalmazva kutattak az adott szerzők. Néhány példa:

Laswell:
1. javaslattétel
2. előírás
3. felhatalmazás
4. alkalmazás
5. befejezés

Easton:
1. kezdeményezés
2. információ
3. mérlegelés
4. döntés
5. végrehajtás
6. értékelés
7. befejezés

Brewer-DeLeon:
1. kezdeményezés
2. becslés
3. kiválasztás
4. megvalósítás
5. értékelés
6. befejezés

Hogwood-Gunn:
1. döntés a döntés szándékáról
2. döntés a döntés módjáról
3. az ügy megfogalmazása
4. előrejelzések
5. célok, prioritások megfogalmazása
6. alternatívák elemzése
7. végrehajtás, követés, ellenőrzés
8. értékelés, felülvizsgálat
9. befejezés, folytatás, leállítás

Laswell tagolási javaslata mögött egy hagyományos kormányzati Területtől és

bürokrácia képe fedezhető fel, mely a maga procedurális szabályainak megfelelően működteti a közpolitikát. Easton a rendszerelméleti megközelítésének megfelelően bontotta fel a folyamatot. A másik két javaslat pedig azt tükrözi, hogy a két szerzőpáros elsősorban közpolitikai elemzéssel foglalkozik, s ebből a szempontból viszonyul a közpolitika folyamatának tudományos vizsgálatát szolgáló tagolásához.

megközelítéstől függő szakaszolás

Jellemző, hogy a legegyszerűbb, négyes szakaszolás harmadik tagja, a többi javaslatban alkalmazás és megvalósítás elnevezéssel felbukkanó végrehajtás, mindegyik tagolásban osztatlanul jelenik meg. Ugyanakkor az előtte lévő szakaszok száma általában nagyobb; a szakértők az ügyek felmerülésének periódusát, s különösen a döntés szakaszát bontják további részekre, ezáltal is kifejezve ezek összetettségét, bonyolultságát.

Osztatlan végrehajtás, összetett döntési folyamat

Bármely típusát és tagolását tekintjük is, egyértelműen látható a közpolitikai megközelítés jelentősége. Szemben a politikatudomány hagyományos megközelítésekkel a mezopolitikai megközelítés, a politikai szervezetek és a kormányzat működését, az érdekek megjelenítését és érvényre juttatását, a hatalom működését, tehát azokat a részleteket vizsgálja, amelyeken a politikai stratégiák állnak vagy buknak. A közpolitikai tudomány és közpolitikai elemzés esetében tehát nem áll meg a tudásunk annál a tézisnél, hogy a politikában (is) „más az elmélet és más a gyakorlat", hiszen folytatódhat annak leírásával, hogy milyen is ez a gyakorlat.

A közpolitikai megközelítés: a politikai gyakorlat vizsgálata

A közpolitika szakaszainak politikuma

Mint láthattuk, a közpolitika első szakasza az ügy felmerülése (*agenda setting*). A politikai rendszerek, s bennük a kormányzatok stabilitásának egyik igen fontos feltétele, hogy a társadalmi szükségleteket megfelelő időben és adekvát módon legyenek képesek felismerni és az érdekeket „becsatornázni". Nem magától értetődő azonban, hogy a demokratikus rendszerekben mindez automatikusan megtörténik. Vajon ki a felelős azért, hogy a fontos ügyek napirendre kerüljenek? A napirend meghatározása tekintetében a modern politikai rendszereknél három alaptípust találunk: az elitista, a pluralista és az állam-centrikus modelleket. A modern demokráciákban mind a három modell egyszerre, de nem egyenlő súllyal van jelen a gyakorlatban.

Az ügy felmerülése:…

Az elitista modellben a politikai napirendet egy szűk politikai elit határozza meg, mely befolyását, hatalmi helyzetét és

a napirend meghatározásának

szociális jellemzőit tekintve markánsan elkülönül a társadalom többi részétől. Ennek az elitnek szükségszerűen kialakul egy sajátos nyelvezete. Az elit tagjai egymáshoz viszonyulnak, egymásra reflektálnak, egy közösséghez tartoznak még akkor is, ha egymással vetélkedő csoportokra tagozódnak. Kialakul egy olyan helyzet, amelyben az elit vetélkedő tagjai egymással inkább megosztják az információkat, mint a „tömegekkel". Az elitek jellemzője a paktum-politizálás, mellyel a stabilitás érdekében áthidalják „mezei hadaik" lázongását.

elitista…

A pluralista modell esetében az érdekcsoportok kiemelt szerepe valósul meg. A amerikai közpolitikában ez elsősorban az egymással versengő, szervezett üzleti csoportok befolyását jelenti. Az európai közpolitika fő jellemzője ugyanakkor a korporatizmus, ami a szociális partnerek megkülönböztetett szerepére épül. Azokban a parlamenti demokráciákban, ahol sem az üzleti csoportok, sem a munkavállalók szervezetei, sem a civil társadalom nem elég erős a politikai napirend befolyásolásához, nagy az esélye az állam-centrikus modell kialakulásának. Ebben az esetben az ügyeket elsődlegesen a kormány, illetve a parlament nevezi meg és szelektálja.

…pluralista és állam-centrikus modellje

Normatív alapon nehéz lenne ezeket a modelleket *a priori* értékelni. A közpolitikai célok sikeres teljesítésének vagy éppen bukásának az ügy felmerülési szakaszának hiányosságain kívül számtalan egyéb oka is lehet. Általánosan a következő követelményeket lehet a közpolitikai folyamatok első szakaszával kapcsolatban megfogalmazni:

Az ügy felmerülésével szembeni követelmények:…

- Ellensúlyozni kell azokat a mechanizmusokat, amelyek – Bihari Mihály terminológiájával élve – „terepszínűvé" teszik az érdekmozgásokat. A szabad választásokra épülő parlamentáris rendszer sajátossága az, hogy a pártok a politikai szimbólumok terén megkeresik a különállásukat hangsúlyozó jegyeket, míg a közpolitikai kérdések tekintetében mindenkihez kívánnak szólni, ezért igyekeznek elmosni a karakterisztikus vonásokat. A nyilvánosságban meg kell lenniük azoknak a terepeknek, ahol a konfliktusok, érdekek, problémák a maguk eredeti formájában merülhetnek fel, s indulhatnak el a különböző döntési fórumok felé. A nálunk fejlettebb demokráciákban ma már olyan közpolitikai közösségekről beszélhetünk, amelyeknek része a szakpolitikai nyilvánosság, s annak médiumai.

…a különbségek láthatóvá tétele…

- Rendkívül fontos a szakmai médiumok megléte és általában a média korrekt szakszerűsége. Ha az egyes ügyekben az állampolgárok folyamatosan csak egy szűk szakmai körtől kapnak információt, mely ráadásul felületes, esetleg szakmailag

…szakmailag korrekt média…

hibás, akkor a félretájékoztatásnak az lesz az eredménye, hogy ebben a keretben az állampolgárok saját problémáikat sem tudják megfelelően értelmezni.

- Szintén fontos követelmény az életképes és autonóm szakmai szervezetek, társadalmi és gazdasági érdekszervezetek megléte. Ezeknek a szervezeteknek egyúttal széles kapcsolatrendszerrel kell kötődniük a politikai napirendet meghatározó mechanizmusokhoz. Az ilyen szervezetek léte és befolyásának hiányában a politikai rendszer érdekközvetítő képessége beszűkül.

…autonóm érdekszervezetek…

- Végül a részvételi politikai kultúra bizonyos szintjére van szükség ahhoz, hogy a közélet résztvevőinek köre kellően széles, szereplői pedig eléggé bátrak legyenek az ügyek hatásos felvetéséhez. Politikai felkészültség, állampolgári ismeretek és megfelelő politikai nyelvezet is szükséges ahhoz, hogy a közélet szereplői hatékonyan tudjanak egymással kommunikálni.

…és részvételi politikai kultúra megléte

Az ügyek felvetése kapcsán ki kell térnünk a különböző uralmi tényezők, az ún. „kráciák" kérdésére is. Az 1980-as években Gombár Csaba hívta fel a figyelmet arra, hogy a „kráciáknak" fontos szerepe van a politikai rendszer működési folyamataiban, mivel az általuk megtestesített racionalitások egymással nem helyettesíthető tartalmakat hordoznak. Ez a fogalmi keret jelentős adalék a hazai közpolitikai közeg értelmezéséhez is. A demokrácia mint az érdekcsoportok által kiformált törekvésekre épülő döntésbefolyásolás, a bürokrácia mint a hivatali racionalitás szempontrendszere, a technokrácia mint a szakmai szempontok érvényesítése, és a logokrácia mint a távlatos ésszerűségek megjelenítése mind-mind a politikai napirend (és az azt követő döntéshozatali folyamat) nélkülözhetetlen elemei. Közpolitikai jelenlétük kívánatos arányát és súlyát nem lehet előre pontosan megmondani; ennek eltalálása bizonyos értelemben a politika művészete.

Demokrácia, bürokrácia, technokrácia és logokrácia a közpolitikában

Ugyanakkor az is elmondható, hogy ezen uralmi tényezők szereptévesztése szerepvesztéssel jár. Így a demokrácia szempontjait nem tudja képviselni a bürokrácia, de a demokrácia sem helyettesítheti a technokráciát. Ha erre mégis sor kerül, akkor az egymást helyettesítő uralmi tényezők sem a másik, sem a saját logikájukat nem tudják érvényesíteni. Az intézmények és szervezetek között a nagyobb presztízsért és befolyásért folyó vetélkedés oda vezethet, hogy a „kráciák" kiszorulhatnak a politikai döntéshozatalból, márpedig ezek bármelyikének hiányában hosszabb távon a közpolitika

Hiányuk rontja a közpolitika minőségét

minősége is sérül.

A közpolitika döntési szakaszát a közpolitika sűrített lényegének is szokták nevezni. A döntéselmélet mellett a döntéshozatali mechanizmusok szociológiai vizsgálata és a közigazgatási döntések körülményeinek feltárása dominál a nemzetközi szakirodalomban. A közpolitikai döntések meghozatalának szintje különbözik a kontinentális európai és az angolszász politikai rendszerekben: míg az előbbiekben a közpolitikai döntéseket főleg a közigazgatásban hozzák, addig az utóbbiakban ezek inkább a politikai szinteken születnek.

Közpolitikai döntések a közigazgatás (EU) és a politika (USA) szintjén

A közpolitikai döntések kapcsán számos probléma előfordulása ismert. A döntések pontatlanságának oka lehet a politikai döntést hozó testület sietsége, esetleg szakmai tájékozatlansága, de lehet mögötte olyan szándék is, hogy a részletek meghatározását a közigazgatásra hagyják. A döntéshozók tisztában lehetnek vele, hogy nem lehet minden részlettel számolni, minden körülményt előre látni. Ezért a programok részleteinek kidolgozását ráhagyhatják a közigazgatásban dolgozókra.

A döntések pontatlansága…

Bármi is legyen az ok, a bürokrácia nagyobb befolyással rendelkezik a közpolitika tartalmára, mint azt a politikai játékszabályok eredetileg megengedik. Lehet, hogy ez a befolyás jó irányba viszi a közpolitikai folyamatokat, de lehet, hogy nem. Az viszont biztos, hogy a bürokrácia szempontjainak a végrehajtás során történő érvényesítése sokkal problematikusabb, mint nyilvános becsatornázásuk a közpolitikai döntés előkészítésének szakaszában.

…növeli a bürokrácia befolyását

A közpolitikai döntéseket hozó testületek a végrehajtással kapcsolatban gyakran kényszerülnek egymásnak ellentmondó kritériumok megfogalmazására. Ennek oka lehet például a források szűkössége, minek következtében egyidejűleg kellene finanszírozni olyan részprogramokat, amelyekre együtt nincs elegendő pénz. Előfordulhat az is, hogy a döntéshozók nem mernek felszámolni meglévő intézményeket és mechanizmusokat, de ki akarják építeni az újakat, miközben a kettő nem tud egyszerre működni. Sok példát lehet erre találni a szociálpolitikai vagy az oktatáspolitikai programok területén. Ilyen esetekben a köztisztviselőkhöz kezébe annak eldöntése, hogy a közpolitika mely elemeit szabotálják el és melyeket valósítsák meg.

A végrehajtás problémái: egymásnak ellentmondó kritériumok…

A már elfogadott közpolitikai programok tényleges megvalósulására a szokásos hivatali mechanizmusok nem

…elégtelen ösztönzők…

jelentenek elegendő garanciát. A szokásos hivatali kötelességteljesítés közben a résztvevők azért megfontolják, hogy mi az, ami számukra nem jár hátránnyal a feladatok teljesítése során, s melyek azok a teendők, amelyek esetleg egyéni érdekeiket sértik. Egyes köztisztviselők például el akarják kerülni, hogy túlságosan sokat kelljen dolgozniuk, vagy nem akarják, hogy személyük összefonódjon egy népszerűtlen programmal, vagy éppen hagyják magukat megvesztegetni és nem hajtják végre a számukra előírt feladatokat vagy azok egy részét. Az ilyen magatartáson a megszokott ösztönzők (jutalom, előléptetés) csak kis mértékben tudnak változtatni. Gyakran előfordul az is, hogy egy köztisztviselő a régi rutin miatt nem hajlandó új dolgokat csinálni. Mindezek oda vezethetnek, hogy az adott közpolitikai programok nem azt eredményezik, amit eredetileg célként kitűztek, hanem csak annyi valósul meg, amennyit a közigazgatásban dolgozók végrehajtanak belőle.

…ellentmondó utasítások…

A gyakorlatban sokszor előfordul, hogy a hivatal lineáris utasítási lánca egyáltalán nem úgy működik, ahogyan azt a szervezeti és működési szabályzatok készítői elképzelték. Időbeli elcsúszások, félreértések, személyi ambíciók és koordinációs problémák miatt a beosztottak ugyanarra vonatkozóan több vezetőtől kaphatnakegymásnak gyakorta ellentmondó utasításokat. A szervezetlenség miatt a hivatalnokok maguk is teremthetnek ilyen helyzetet. Az ellentmondó utasítások leállíthatják egy időre a végrehajtást, de lehetőséget adhatnak a végrehajtás irányának módosítására is.

…túlzott elvárások, korlátozott szakértelem…

A közigazgatásban dolgozók sokszor találkoznak teljesíthetetlen követelményekkel is. A valóságos feltételeket figyelmen kívül hagyó döntések megoldhatatlan feladatok elé állítják a köztisztviselőket. Ilyenkor nincs az a szaktudás, ami segíthetne. Előfordul, hogy a döntéshozók a közigazgatás szakmai felkészültségét messze maghaladó célok elérését követelik meg. Ilyen esetekben végül a bürokraták bizonyos mértékig maguk szabják meg, hogy mit fognak tenni.

…elégtelen erőforrások

A közpolitikai programok kivitelezéséhez sokszor nem áll rendelkezésre elegendő forrás a közigazgatásban. Ennek oka lehet a döntéshozók által rosszul felmért forrásigény vagy a döntés során az alternatívákról vitázó felek között megkötött rossz kompromisszum. Esetenként az is lehetséges, hogy a döntéshozók nem kötelezik el magukat igazán a program mellett és ezért nem adják meg a szükséges eszközöket a végrehajtáshoz. Ez utóbbi különösen akkor fordul elő, amikor a politikusok a közvélemény nyomása miatt kényszerülnek rá olyan programok meghirdetésére, amelyek egyébként nem

állnának szándékukban. Ilyen esetekben az alulfinanszírozott hivatalok kénytelenek eldönteni, hogy megpróbáljanak-e valamilyen erőkoncentrálással mégis eleget tenni az elvárásoknak, vagy a célokat és a kiadásokat visszafogva módosítsák a programokat, avagy szabotálják a végrehajtást.

A közpolitika inkrementalizmusa és a bürokrácia befolyása

Végül fontos mozzanat, hogy a közpolitika-csinálás inkrementalista jellegéből adódóan eleve jelentős szerep hárul közpolitika formálásának végrehajtási szakaszára. Már korábban említettük, hogy az inkrementalizmus – a közigazgatás természete által is megkívánt – kis lépésekben haladást jelenti. A közpolitika formálása ennek következtében menet közben történik: meghozzák a döntést, megkezdődik a végrehajtás, majd az első próbálgatások és tapasztalatok alapján korrekciókra, újabb döntésekre kerül sor, és ez így folytatódik tovább. Ebből adódóan a végrehajtásban meghatározó szerepet játszó bürokrácia aránytalanul befolyásos helyzetbe kerül az egy-egy közpolitikai program folytatására vonatkozó döntések kimenetelének alakításánál.

Kormányzati döntéshozatal Magyarországon

A magyar közigazgatási modell hagyományai…

Az egyes országok eltérő társadalmi-politikai fejlődése különböző kormányzati mechanizmusokat és közpolitikai modelleket eredményezett. Ezekben a modellekben változó az egyes szereplők súlya, a felelősök szerepe a folyamat különböző szakaszaiban, az elszámoltathatóság, valamint az érdekek érvényesíthetőségének esélye. A magyar közigazgatási modell a kontinentális európai hagyományokat követi, azoknak egy az államszocialista időszak örökségével megterhelt verziója.

…és mai jellemzői

A magyar kormányzati rendszer meghatározó jellemvonásai ezáltal a magas fokú hierarchizáltság és centralizáltság, a túlszabályozottság, a bürokratizmus, a korlátozott transzparencia és elszámoltathatóság, az átpolitizáltság, valamint a jogi szakszerűség egyoldalú túlsúlya. A gazdasági-menedzseri szemlélet gyengesége miatt a közpolitikai megközelítés még ma sem jelenik meg markánsan a kormányzat működésében. Ezért már az is nehézségbe ütközik, ha meg akarjuk ismerni a közpolitika szempontjából releváns közigazgatási-kormányzati feltételeket.

A kormány által dominált napirend-

A mai magyar közpolitikai folyamatok legfontosabb jellemzője, hogy ezek szinte teljes egészében azonosak a kormányzati

tevékenységgel, míg a kormányzati rendszeren kívüli, különösen a politikai államon kívüli vonatkozásai pedig elhanyagolhatóak. A közpolitikai ügyek napirendre kerülése döntő mértékben a kormány programjától és munkatervétől függ, s alapvetően ez határozza meg a törvényhozás napirendjét is. Az érdekképviseletekkel és általában a szervezett civil szférával folytatott konzultációk az európai gyakorlathoz képest kisebb szerepet játszanak a napirend formálásában.

meghatározás

A magyar kormányzati rendszerben a közpolitikai döntések a kormányzat legfelsőbb, politikai szintjén születnek. Az döntési folyamatok kiindulópontja általában az illetékes minisztérium, mely – a saját és a kormány munkatervének megfelelően – a közigazgatási egyeztetési folyamatban előkészíti a döntés tervezetét. A magyar kormányzati rendszerben a közigazgatási államtitkári értekezlet az a legmagasabb szakmai fórum, amelyik jóváhagyja a kormány elé terjesztendő tervezeteket.

Döntés-előkészítő minisztériumok, politikai döntéshozók

Az erős miniszterelnöki rendszernek megfelelően a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) folyamatosan ellenőrzi a döntés-előkészítési folyamatot. Képviselőjén, a MeH közigazgatási államtitkárán keresztül a szakmai előkészítés fázisában is politikai hatást tud gyakorolni a tervezetek tartalmára. A tapasztalatok szerint a közigazgatási államtitkári értekezleten jóváhagyott tervezetek 75-80 százaléka változtatás nélkül kormánydöntéssé válik. A közpolitikai végrehajtás elindítása jogszabályi háttér létrejöttét feltételezi, ami többnyire kormányrendeletet, vagy az Országgyűlés által elfogadott törvényt jelent. Ha ezek megszülettek, a kormányzati apparátus megkezdi az adott döntés végrehajtását.

A MeH ellenőrző-befolyásoló szerepe

A napirend kialakításának és a döntéshozatali folyamatnak zárt, szabályozott és bürokratikus rendje van. A különböző érdekcsoportok még a politikai pártokon keresztül is csak csekély befolyást gyakorolhatnak a közpolitikai folyamatok kezdeti fázisaira. A különböző nyomásgyakorló és lobbizó tevékenységek többnyire a már beindult döntési folyamatokhoz próbálnak kapcsolódni, és mindenekelőtt a kormányban meghatározó szerepet játszó politikai csoportokon és politikusokon keresztül kísérlik meg a döntések tartalmának alakítását.

Érdekérvényesítés a döntéshozatalban…

Jellemző a magyar közpolitikai folyamatokra, hogy az érdekérvényesítési nyomásgyakorlások a végrehajtás szakaszában talán még erősebbek, mint a döntéshozatali folyamatban. Ennek egyik oka a döntések olyan

…és a végrehajtás fázisában

megfogalmazása, amely gyakran viszonylag tág teret hagy az utólagos értelmezéseknek. További, és esetenként súlyosabb következményekkel járó ok az is, hogy a végrehajtási folyamatokban a kormányzati bürokrácia és a közigazgatást vezető politikusok egyaránt védelmezik a kormányzati apparátusok működésének titkosságát. Márpedig ennek leple alatt az esetleges érdekérvényesítési akciók is rejtve maradhatnak; azok kudarcáról vagy sikerességéről a közvélemény nem jut információhoz.

Az értékelés hiányosságai: kormányzaton belüli…

A magyar közpolitikai folyamatok legkritikusabb szakasza az értékelés. Az értékeléshez a közigazgatás sem a szükséges szakmai feltételekkel, sem a megfelelő politikai körülményekkel nem rendelkezik. A kormányzati szervezetek bürokráciája nem viseli el a belső agytrösztöket („*think tank*"), mert az ilyen egységek speciális szaktudásuk és szervezeti szerepük miatt „kilógnak a sorból". A közigazgatás politikai vezetői pedig a belső közpolitikai elemzésektől döntéseik megerősítését, tevékenységük apológiáját várják el.

…és kívüli tényezők

Ugyanakkor a magyar kormányzat külső szakmai segítségre sem tud támaszkodni, mert nem épült ki a közpolitikai elemzések kutatási háttere, intézményrendszere. A parlamenti munka színvonalának javítása és a pártprogramok szakmai megalapozása érdekében a politikai pártok ugyan kezdeményezték közpolitikai elemzőegységek létrehozását, de ezek éppen a politikához való közelségük miatt nem váltak hiteles szakmai központokká. Sajátos és fontos hatással bír a közpolitikai elemzések kifejlődésének megakadályozására a parlamenti ciklus viszonylagos rövidsége is: a közpolitikai folyamatok „természetes" kifutási ideje általában jóval hosszabb a parlamenti ciklusok négy événél. A magyarországi közpolitikai folyamatok tehát torzak, ciklusuk a megfelelő értékelés hiányában nem teljes. Mindez jelentős veszteségekkel járó megszakítottságot visz a társadalomfejlődés folyamatába.

Tárcaérdeket képviselő szakpolitikusok…

A fentebbiekből következően a közpolitika formálódására nagy hatást gyakorol a kormányzati döntéshozatal struktúrája és folyamata. A kormányzat intézményi szerkezetének, a minisztériumoknak a kialakítása és a tárcák elosztása természetesen a jelentősebb közpolitikai területek mentén történik. Az egyes közpolitikai területeken stabilizálódó közpolitikai közösségek vagy hálózatok azzal a veszéllyel járnak, hogy túlságosan is nagy erővel kötik magukhoz az adott területért felelős kormányzati politikusokat. Kötődésük miatt az

ilyen politikusok, miniszterek, befolyásos országgyűlési képviselők egyre inkább az adott közpolitikai terület funkcionális közösségének érdekképviselőiként lépnek fel a kormányzati döntések meghozatalánál.

Mindez veszélyezteti az egységes politikai akarat érvényesülését, a kormányzás szakmai és politikai koherenciáját. Erre a veszélyre a kormányzati rendszerek a politikai kormányzás erősítésével válaszoltak. Hasonló reakció a magyar kormányzat esetében is megfigyelhető. A miniszterelnöki hatalom további koncentrációja és a tárcák felett gyakorolt politikai ellenőrzés erősítése következtében a közpolitikai közösségek érdekérvényesítő képessége is csökkent, miközben a pártpolitikai törésvonalak mentén erősödött belső politikai megosztottságuk is. A kormányzati döntéshozatal minőségének alakulása a jövőben annak függvényében fog alakulni, hogy mennyire sikerül egyensúlyt teremteni a közpolitikai területek sajátosságainak feltétlenül szükséges mértékű kibontakoztatása és a koherens kormányzást szolgáló egységes politikai akarat érvényesítése között.

…versus politikai kormányzás

Ajánlott kérdések:

Mi az összefüggés az állam szerepének növekedése és a közpolitika elterjedése között?

Milyen összetevői és jellemzői vannak a közpolitika fogalmának?

Mi az alapvető különbség az egyes közpolitika filozófiák között?

A közpolitika egyes szakaszaiban hol és milyen formában jelenhet meg a politikai elem, a politikum?

Ajánlott irodalom:

Ágh Attila (1994): Az amerikai közpolitika. Politikatudományi Szemle 1. sz. 185-210. o.

Ágh Attila (1995): Az európai közpolitika. Politikatudományi Szemle 2. sz. 139-162. o.

Hogwood, Brian W. – Lewis A. Gunn (1984): Policy Analysis for the Real World. Oxford, Oxford University Press

Laswell, Harold (1951): The policy orientation. In: Daniel Lerner – Harold Laswell (eds.): The Policy Sciences. Stanford, Stanford University Press

Lindblom, Charles E. (1997): A programalkotás folyamata. Budapest, Aula

Lowi, Theodore (1969): The End of Liberalism. New York, W. W. Norton Co. Inc.

Peters, Guy B. (1996): American Public Policy: Promise and Performance. Chatham House Publishers, Inc.

Sándor Péter – Vass László (1998): Koalíciós kormány – miniszterelnöki kormányzás. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány

Stillman II, Richard J. (ed.) (1992): Public Administration – Concepts and Cases, Houghton Mifflin Company, (fifth edition)

23. Média és politikai napirend

Török Gábor[150]

Média és politika

Konstruált valóság: közvetett és közvetített politika

Az állampolgárok szemszögéből a modern politika konstrukciós termék: csak elvétve találkozhatnak közvetlenül a politikával, s akár a politikai eseményekről, akár a politikusokról, a legtöbb ismeretük a médiából származik. Egyedül az emberek életét befolyásoló döntések tapasztalhatók és ítélhetők meg közvetlen módon. A politikai valóságra vonatkozó tudásunk tehát közvetett és közvetített. Ebben a közvetítésben kiemelkedő szerepet tölt be a média, mely terepet kínál a rivális politikai szereplőknek arra, hogy alternatív valóság-értelmezéseiket, valóság-konstrukcióikat, üzeneteiket versenyeztessék. A médiában zajló politikai verseny nyertese az a párt lehet, amely hitelesebben tudja elfogadtatnia a választókkal saját koncepcióját.

A média szelekciós mechanizmusa és a semlegesség

A média tehát közvetítő funkciót tölt be a politikai aktorok és a választópolgárok között. Éppen ezért alapvető fontosságú annak vizsgálata, hogy milyen elven működik, milyen kötődései, politikai kapcsolatai vannak. Az elképzelt semleges média a valóságban nem létezik. A média szelekciós mechanizmusai mögött (milyen témákkal foglalkozik, mit és hogyan mutat be, kiket és milyen környezetben szólaltat meg) értékek és érdekek bonyolult hálózatát lehetne azonosítani. A semleges média mint ideáltípus azonban viszonyítási pontot és megközelítendő célt jelenthet. Ellenpontja, a pártnak, kormánynak, politikai hatalomnak elkötelezett média, a befolyásolás, a manipuláció céljait szolgálhatja. Plurális médiaviszonyok közepette a politikai szempontok alapján működő média is szerves része lehet a média-struktúrának. Kirívóan egyenlőtlen médiapiaci viszonyok esetében azonban a médiában alulreprezentált párt(ok) nehezen kompenzálható versenyhátránnyal indul(nak) a politikai versenyben, míg a „támogatott" politikai erő(k) – a tisztességes verseny szellemével ellentétes – kiemelt helyzetbe kerülnek még akkor is, ha a politikai rendszer többi elemében érvényesülnek a demokratikus normák.

A média nem hatalmi ág, hanem a befolyásolás

A média fentebb vázolt politikai szerepe alapján többen az intézmény hatalmi pozícióiról beszélnek, és a médiát negyedik (vagy ötödik) hatalmi ágnak nevezik. A média ilyen megközelítése

[150] **Török Gábor** (gtorok@bkae.hu) a BKÁE Politikatudományi tanszékének oktatója.

azonban félrevezető lehet. A média ugyanis nem a hatalom, a politikai döntések világa, azaz önálló politikai hatalmi tényezőként értelmezhetetlen. A média közvetítő szerepén túlmenően legfeljebb a befolyásolás, a manipuláció lehetőségét teremti meg. Ugyanakkor a média a politikai-hatalmi harcok színtere és – politikailag elkötelezett intézmény vagy egyenlőtlen intézményi struktúra esetén – aktív résztvevője.

intézménye

A média szerepe különösen az információs korban növekedett meg. A modern korban – akár diktatúráról, akár demokratikus politikai versenyről beszélünk – a nyomtatott sajtó, majd a tömegkommunikáció elektronikus eszközei is jelentős politikai szerepet töltöttek be, az újabb és újabb információs és kommunikációs technológiák azonban a befolyásolásnak is újabb formáit – és lehetőségeit – teremtették meg. A média politikai szerepének növekedésével párhuzamosan a politikai kommunikáció jellegzetességei is megváltoztak. A szakirodalom napjainkig három fázist különböztet meg: az elsőben a lényegi üzenetek és az érvelő szerkezet domináltak; a másodikban egyre inkább fókuszált, rövid üzenetek hangzottak el, és a politikusok fokozatosan alkalmazkodtak a média szempontjaihoz; a harmadikban a politikai kommunikáció már egyre inkább a szórakoztató műfajok mintái alapján működik, és a politikai hírekben is megjelennek a show-műfaj sajátos jegyei (*infotainment*).

Média és politikai kommunikáció az információs korban

A politikai hírek napjainkban a tények és a háttér helyett egyre inkább az eseményekről szólnak. A pártok helyett egyre gyakrabban a vezető személyek kerülnek a középpontba (perszonalizáció). A hírekben nem a konszenzus, hanem a konfliktus dominál, a tudósítások nem a magyarázó, hanem a bonyolító elemeket emelik ki. A média számára a botrány többet ér, mint egy-egy ügy megoldása, vagy egy konfliktus sikeres kezelése (*bad news is good news*). Az államvezetésből (*statecraft*) így válik színpadi mesterkedés (*stagecraft*): nem a politikai tartalom a lényeg, hanem a hírérték, azaz a média igényei gyakran a politikai tájékoztatás szempontjai elé kerülnek. Ez az „üzenetverseny" a naponta több csatornán áramló hírek világában zajlik, ahol a hagyományos médiumok mellett már megjelent a legújabb média, az internet és a mobil kommunikáció is. Ebben a rendszerben a hírgyártás már a politikai pártok számára is iparággá vált, s a politikai tudás mellett – és gyakran helyett – meghatározó lett a kommunikációs szakértelem.

A hírgyártás mint iparág

Botránypolitizálás és bulvárosodás

Az 1990-es évektől a modern politikai médiát is fokozatosan elérte a sajtó más területén szintén egyre nagyobb szerepet betöltő bulvárújságírás. A botránypolitizálás és a bulvárosodás (tabloidizáció) természetesen összhangban van a politika perszonalizálódásával. A politikai botrány nem új jelenség, ám tematizációs ereje napjainkban erősödött meg. Ezzel egyidejűleg a botrányok hírkezelése is megváltozott: a „minden napra egy botrány" korszakában nincs lehetőség az egyes ügyek végig vitelére: botrányok összetorlódnak, az üzenetek összekeverednek, s úgy tűnik, hogy a katarzis, az igazság kimondása már nem is cél.

Norris: a mediatizált politika pozitív oldala

A média szerepét, a modern mediatizált politikát nem mindenki gondolja negatív jelenségnek. A média káros politikai hatásait taglaló úgynevezett média-kór elmélettel[151] vitatkozva Pippa Norris például úgy látja, hogy a hírmédia használata pozitívan viszonyul a politikai tudás, a bizalom és a mozgósítás mutatóinak egész sorához. Azok az emberek, akik több tévéhíradót néznek, több újságot vagy internetes hírportált olvasnak, nagyobb tudással rendelkeznek, jobban bíznak a kormányukban és nagyobb a hajlandóságuk a politikai részvételre. Norris szerint az *infotainment* valóban létező jelenség, ám ezzel párhuzamosan a minőségi hírszolgáltatás is egyre könnyebben elérhető az emberek számára, akik a korábbiaknál könnyebben, szinte véletlenszerűen is találkozhatnak a hírekkel.

A politikai piac sajátosságai

A modern nyilvánosságban a politika is mint egy eladandó áru jelenik meg. Miközben azonban ez a felismerés segít a hatékony politizálásban, érdemes a politikai marketing megkülönböztető jegyeire is rámutatni. A legfontosabb különbség talán az, hogy a politikai verseny egy a piacinál lényegesen nehezebben ellenőrizhető térben zajlik: a politikai kommunikációban a szereplők csak a vitatémák egy kis százalékát tartják kezükben, és olyan hírek is a napirend részévé válnak, amelyeket a riválisok, vagy a sajtó kezdeményez, vagy amelyek a politikai arénán kívülről érkeznek. A kommunikáció szerepének felértékelődése ellenére is leszögezhető, hogy sem a média, sem a marketing nem teremt politikai tartalmat; a hatékony médiahasználat és a professzionális kampány nem helyettesítheti a „hagyományos" politikai mondanivaló megfogalmazását.

Két modell: szabad alapítás elve és közszolgálatiság

A média kapcsán megkerülhetetlen a média struktúrájának és a tulajdonosi viszonyoknak a vizsgálata. Az amerikai modell alapvetően a szabad alapítás elve mentén alakult ki, míg Európában a tömegkommunikáció területén hagyományosan erős – az 1970-1980-as évekig kizárólagos – volt a közszolgálati elem. Az állami és

[151] Norris megfogalmazásban: „A média-kór elméletei azt állítják, hogy a médiában megjelenő hírek fogyasztása nem kedvez a politikai tanulásnak, kikezdi a politikai vezetőkbe és kormányokba vetett bizalmat, valamint akadályozza a politikai mozgósítást. Az elmélet hívei szerint mindez azt eredményezi, hogy az aktív demokratikus állampolgárság intézménye hanyatlásnak indult" (Norris 2001).

a kereskedelmi média eltérő logikája Európában és Amerikában egészen különböző médiapolitikai viszonyokat eredményezett. A nemzeti hagyományoktól függetlenül napjaink új jelensége a határokon átívelő sajtóbirodalmak kiépülése, melyek politikai szerepe a multinacionális gazdasági társaságokénál is jelentősebb lehet.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy bár a modern politika vizsgálatánál megkerülhetetlen a média szerepének, struktúrájának és befolyásolási mechanizmusainak pontos ismerete, a globális média által vezérelt politizálást felvázoló víziók a média és a politika közötti kapcsolat félreértésén alapulnak. A média a modern politika egyik legfontosabb intézménye, mely valóban több mint egyszerű „közvetítő", de nem önálló hatalmi tényező.

A média közvetítőnél több, önálló hatalomnál kevesebb

A magyarországi média

Az 1989-1990-es átmenetben a magyar média kiemelt szerepet játszott. A legtöbb politikai eseményről a közvélemény nagyobbik része az elektronikus és a nyomtatott sajtóból értesült. A politikai helyzet változását jól mutatta, ahogy az ellenzéki pártok és alternatív elképzelések egyre jelentősebb szeletet hasítottak ki maguknak a politikai nyilvánosságból. Az első szabad választásokat követően az új parlamenti erőknek sem volt mindegy, hogy milyen lesz a média struktúrája Magyarországon, hogy kik döntenek az egyes sajtótermékek hírkezeléséről. Politikai jelentőségét felismerve mind a kormánypárti, mind az ellenzéki politikai pártok számára kulcsfontosságúvá vált a média helyzete, ezért szabályozását a minősített parlamenti többséget igénylő terültek számának csökkentésekor sem vették ki a kétharmados támogatottságot feltételező kérdések köréből.

Az átmenet után is kiemelt fontosságú média

A kereskedelmi sajtó területén villámgyorsan átrendeződött a piac: a sajtótermékek legtöbbje magán-, döntően külföldi kézbe került. A politikai pártok számára így elsősorban az állami tulajdonban lévő médiumok feletti befolyás megszerzése és/vagy megtartása jelentette a legfontosabb célt. Miután volt a Magyar Rádió (MR) és a Magyar Televízió (MTV) az 1996-ban hatályba lépett médiatörvény megszületéséig a pártállami időszak jogi kereteinek maradványai között működött, a közszolgálatiság szabályozatlan helyzete növelte a politikai döntések fontosságát, s az első parlamenti ciklus egyik legfontosabb témájává emelte a közszolgálati csatornák feletti befolyás megszerzéséért vívott, „médiaháború" néven elhíresült politikai küzdelmet.

Új szabályozás híján „médiaháború"…

Az 1990 tavaszán megkötött MDF-SZDSZ paktum részeként a két

…a közszolgálati

legnagyobb parlamenti erő megegyezett a Magyar Rádió és a Magyar Televízió vezetőinek személyében, és nyár elején mindkét intézmény élére egy-egy széles körben elfogadott társadalomtudós került. A kormánypártok és a két intézmény vezetői között azonban hamar megromlott a viszony. Az MDF-vezette kormány soraiból többen a közszolgálati adókat – pontosabban a műsorokban általuk vélt „balliberális túlsúlyt" – hibáztatták a kormány népszerűségének gyors csökkenése miatt. A legnagyobb kormányzó párt radikális képviselői a vezetők eltávolítását, valamint a szerkesztőségek és a műsorok „arányosítását", azaz a kormány iránt lojális szerkesztők és műsorok többségbe kerülését követelték.

médiumok feletti befolyásért

1992 tavaszán Antall József kormányfő a helyzet megoldását a kormányhoz közelálló alelnökök kinevezésében látta. A kormányfő erre vonatkozó előterjesztésének aláírását azonban Göncz Árpád, az akkori köztársasági elnök, megtagadta. A két közjogi méltóság konfliktusában az Alkotmánybíróság a miniszterelnök beadványa alapján kimondta, hogy a köztársasági elnöknek egyrészt nincs mérlegelési jogköre a kinevezés kapcsán, másrészt kötelessége „ésszerű határidőn belül" dönteni a kinevezési ügyekben. Hosszas huzavona után Göncz államfő kinevezte a két alelnököt. Később a parlament kulturális bizottsága – a kormánypárti többség szavazatával – alkalmatlannak minősítette a televízió és a rádió elnökét. Ennek nyomán a miniszterelnök a vezetők azonnali hatályú felmentését javasolta, ám az államfő ennek az indítványnak az aláírását is megtagadta.

Kormányfő és államfő hatásköri vitája a kinevezések kapcsán

A politikai küzdelem 1993 elején újabb fordulatot vett: bár az államfő nyolc hónapon keresztül megtagadta a vezetők felmentését, az MTV és az MR elnöke bejelentette lemondását. Az elnöki jogokat gyakorló alelnökök által végrehajtott tömeges elbocsátások politikai üggyé váltak és nagy hangsúlyt kaptak az akkori ellenzék 1994-es kampányában. A média-kérdés a későbbiekben is kulcsfontosságú maradt, s bár egyesek a későbbi történésekre is alkalmazzák a „médiaháború" kifejezést, részben a médiatörvény megszületése miatt –az ügy primer politikai szerepe háttérbe szorult, és a politikai szereplők a fennmaradó számos konfliktus ellenére sem voltak már képesek arra, hogy vezető témává tegyék. A média-pozíciókért folytatott harcban a politikai szereplők a későbbiekben az esetek többségében inkább gazdasági, mint nyílt politikai eszközöket vettek igénybe.

Politikai helyett gazdasági eszközök

Több sikertelen kísérlet és egy 1992-es elutasító parlamenti végszavazás után – a parlament végül a második ciklusban, 1995 végén fogadta el a médiatörvényt. A törvény legfontosabb újítása, hogy lehetővé tette az elektronikus sajtó területén a duális médiapiac kialakulását, azaz a közszolgálati csatornák mellett kereskedelmi csatornák indulását. A médiatörvény a közszolgálati csatornák esetében megszüntette a közvetlen kormányfelügyeletet, ám a pártok továbbra is tág lehetőséggel bírnak e terület ellenőrzésében. A politikai erők közötti kölcsönös bizalmatlanságból eredően a médiatörvény a média területére is a pártpolitika fogalmait és logikáját ültette át. Ennek következtében egy nehezen áttekinthető, a pártok által dominált média-felügyeleti rendszer jött létre.

Médiatörvény: duális médiapiac, pártpolitikai logika

A médiatörvény rendelkezéseinek megfelelően felállították az Országos Rádió és Televízió Testületet (ORTT), melynek tagjait a parlament választja meg négy évre. Az ORTT tagjaira a parlamenti képviselőcsoportok tehetnek javaslatot méghozzá olyan módon, hogy minden frakció legalább egy-egy tagot jelöl, kivéve, ha az ellenzéki oldalon csak egyetlen képviselőcsoport található. A testület minimális létszáma öt fő. Elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen jelöli, s a parlament hagyja jóvá.

Az ORTT létrehozása és megválasztása

Az egyes közszolgálati médiumok (a Magyar Televízió, a Magyar Rádió, és az 1992 végén létrehozott Duna Televízió) a médiatörvény értelmében közalapítványként működnek, s felügyeletüket egy-egy kuratórium látja el. A kuratóriumok elsőrendű feladata az, hogy gazdálkodjanak a közalapítvány vagyonával, és kialakítsák s felügyeljék az adott médium ésszerű gazdálkodási rendjét. A kuratóriumok – a pártpolitikai logika érvényesülése miatt egyesek által „mini-parlamentnek” is nevezett – elnökségébe a parlament választ a képviselők több mint felének szavazatával négy évre legalább nyolc-nyolc tagot. A törvény értelmében az elnökségi tagok egyik felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki frakciók jelölik olyan módon, hogy minden frakciónak legyen legalább egy képviselője minden kuratóriumban. A kuratóriumok tagjainak többségét azonban az erre jelentkező társadalmi szervezetek közül kisorsoltak delegáltjai teszik ki, akiknek a megbízatása egy-egy évre szól.

Kuratóriumok: pártok jelöltjeiből álló elnökség és civil delegáltak

Politikai napirend és tematizáció

A politikai napirend fogalma alatt azoknak az ügyeknek (*issues*) az összességét értjük, amelyek a politikai döntéshozatal tárgykörébe tartoznak, illetve amelyeket a politikai rendszeren belül a politikai szereplők egy adott időszakban megvitattak. A politikai napirend

A politikai napirend fogalma és témáinak meghatározása

témái nem eleve adottak, hanem nagyrészt a politikai szereplők „teremtik". Amelyik szereplő a vitatémákat meg tudja határozni, az – feltéve, hogy a számára kedvező téma kiválasztásakor jól kalkulál – előnyhöz jut riválisaihoz képest a politikai versenyben. A kedvező témák kihasználása, felszínen tartása, a közvélemény, a közhangulat formálása és/vagy „meglovagolása" a választási versenyben különösen fontos célja a pártoknak.

A tematizáció kiemelt jelentősége

Az 1960-70-es évektől kezdődően a politikatudomány (különösen az amerikai szerzők) egyre gyakrabban használta a napirend (*agenda*) és a tematizáció, avagy napirendre vétel (*agenda setting*) fogalmát. Az első elemzések a tematizáció döntő jelentőségét emelték ki, számos esettanulmánnyal bizonyítva, hogy leírásaiban a média milyen mértékben képes átformálni a politikai valóságot. Különböző hír- és témakezelési sajátosságokra mutattak rá a kutatások. A média fontosságára vonatkozó megállapítások a pártok médiahasználatára is visszahatottak: a versenyben fennmaradni kívánó pártok lépésről-lépésre sajátították el a mediatizált politika sajátosságait.

A média befolyásol…

Miközben le kell szögeznünk, hogy – Manuel Castells kifejezésével élve – a médián kívül csak politikai marginalitás létezik[152], nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a média nem mindenható (omnipotens). A klasszikus megfogalmazás szerint a média csak azt mondja meg az embereknek, hogy miről gondolkodjanak, de arra nem képes, hogy a gondolkodásukat egy irányban befolyásolja. A média éppen azért „csak" a befolyásolás világa és nem a hatalomé, hiszen még egyértelmű politikai szándékai sem működnek automatikusan, sőt éppen ellenkezőleg: minél inkább manifeszt módon próbál egy média „üzenni", gyakran annál kevésbé lesz sikeres. A közönség ugyanis nem csupán passzív befogadó, a média „üzenetei" alapján cselekvő emberekből áll.

…de a politikai napirendet nem csak ő határozza meg

A manipuláció könnyen lelepleződhet, különösen, ha ellentétbe kerül a mindennapi tapasztalatokkal, vagy nyilvánvalóan ellentmond a „józan ész" szabályainak. Ráadásul a politikai napirendet, a politikai témákat nem kizárólag a média határozza meg, hanem az egy nyitott társadalmi és politikai folyamat eredményeként alakul ki. A média keretet ad a politika számára és strukturálja azt, de nem határozza meg a pontos tartalmát. Mindettől függetlenül a média valóban létező „torzító", „szelekciós" – más megközelítésben: tematizációs – hatásait csak a sokrétű, plurális sajtópiaci viszonyok képesek ellensúlyozni, ahol a különböző gondolatok és vélemények egyaránt teret kaphatnak.

A politikai

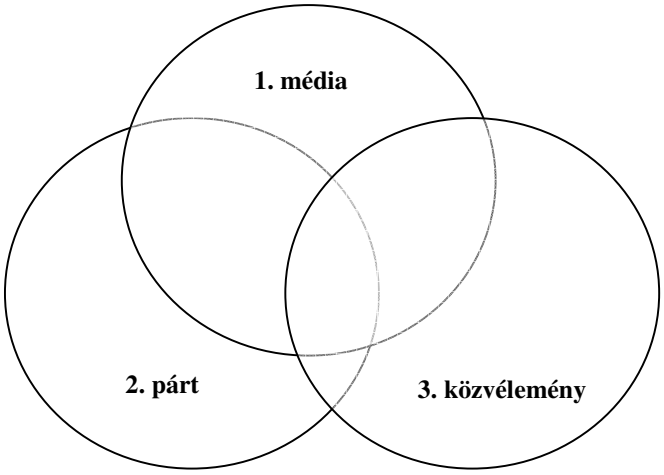
A politikai napirend fogalmán belül érdemes elkülönítenünk

[152] Természetesen nem minden „politikailag fontos" történésnek van szüksége nyilvánosságra. A színfalak mögött zajló döntések – és a döntésekre befolyással rendelkező személyek – politikailag akkor is jelentősek, ha nem jelennek meg a médiában.

napirend három eleme…

egymástól három különböző elemet: 1. a média napirendjét (*media agenda*), ami azt mutatja meg, hogy az írott és elektronikus sajtó mit tart fontosnak, vagy érdekesnek egy adott időszakban; 2. a párt- és szakpolitikai (elsősorban, de nem kizárólag parlamenti) napirendet (*legislative agenda*), ami a politikai szereplők, döntően a kormány napirend-formáló szándékát tükrözi; 3. a közvélemény vagy közélet napirendjét (*public agenda*), ami az emberek gondolkodásában, emlékezetében nyomot hagyó politikai ügyekről tudósít. A három napirend viszonyát három egymásba érő halmazként szemléltethetjük (*1. ábra)*.

1. ábra: A politikai napirend elemei



…és vezető témái

A politikai napirend tanulmányozásakor a legizgalmasabb feladat a metszetek vizsgálata, azon belül is elsősorban a három halmaz közös metszete, ahová azok az ügyek kerülnek, amelyek egy adott időszakban a politikai elit, a média és a közvélemény figyelmét is felkeltették. Ezeket a témákat tarthatjuk egy adott időszak vezető témáinak. Ugyanakkor mind a politikai döntéshozók, mind a média hírszerkesztői számára hasznos lehet azoknak a témáknak a tanulmányozása is, amelyek nem kerültek be a metszetbe.

A pártok sikerének feltétele: a média igényeinek megfelelő kommunikáció

A politikai pártok számos érdektelen sajtótájékoztatója örökre megmarad a pártpolitikai napirendet szimbolizáló halmazban. Ha a média érdeklődését nem tudják felkelteni ezek a témák, a modern politika jellemzőinek, a konstrukciónak és a közvetítésnek a sajátosságai miatt soha sem fognak eljutni a közvéleményhez. Leszámítva az egészen extrém eseteket, a pártok kizárólag a közvetítő eszközön keresztül kommunikálhatnak a közvéleménnyel. Ha ügyeik, témáik nagy többsége saját halmazuk fogja marad, politikai sikertelenségük szinte borítékolható.

Az embereket érintő ügyek…

A közvéleményre vonatkozó felmérések arról tanúskodnak, hogy a lakosságban messze alacsonyabb a híradások által

kiemelten kezelt pártpolitikai témák iránti érdeklődés, mint az életkörülményekkel kapcsolatos témák esetén. A felmérések szerint hosszú ideje tartósan az áremelkedések, az infláció, a közbiztonság, a bűnözés, a munkanélküliség és a környezet állapota számít a választók által leginkább fontosabb tartok témának.

…és az érdekes ügyek elválása

Ezzel kapcsolatban azonban – különösen a kereskedelmi televíziók híradóinak tapasztalatai alapján – érdemes megemlíteni, hogy nagy valószínűséggel az embereket érintő és érdeklő témák elválnak egymástól: miközben a lakosság nagy többsége az életkörülményeivel kapcsolatos híreket tartja fontosnak, a televíziókban érdekesebbnek tartja a politikusok éles párharcát, a bűntények vagy éppen egy botrányos jellegű ügy részleteinek bemutatását, mint egy-egy szakpolitikai kérdés megvitatását.

A magyar politikai napirend-kutatás eredményei

Az eddig elvégzett napirend-vizsgálatok több változó mentén igyekeztek bemutatni a magyar politikai napirendet. A kutatások számos, korábban igazolatlan toposzt erősítettek meg: a média kitüntetett szerepét néhány nagy ügy kezdeményezőjeként; a parlament szerepének háttérbe szorulását a napirend formálásában; a kormány aktivitását a napirend kontrolálásában; a szimbolikus és botrányos jellegű ügyek domináns jelenlétét a materiális témákkal szemben. A kutatások szintén jól mutatják a pártok tematizációs „üzemeinek" változásait, azaz a politikai napirend formálására irányuló tudatos, professzionális politikai tevékenység megjelenését, mely – mint említettük – nem pótolhatja a politika tartalmi elemeit, de a politikai sikernek mindenképpen szükséges előfeltétele.

Ajánlott kérdések

Mit jelent az a megállapítás, hogy a modern politika közvetett és közvetített?

Melyek a politikai kommunikáció korszakai?

Mi a lényege a tabloidizációnak?

Melyek a magyar médiatörvény legfontosabb elemei?

Mit értünk a politikai napirend fogalma alatt?

Ajánlott irodalom

Bajomi-Lázár Péter (2001): A magyarországi médiaháború. Budapest, Új Mandátum
Baumgartner, Frank, and Bryan D. Jones 1993: Agendas and Instability in American Politics. Chicago, University of Chicago Press

Cseh Gabriella – Sükösd Miklós (2001): A törvény ereje. A médiatörvény értékelése. Médiakutató, 2. sz.
Dearing, James W. – Everett M. Rogers (1996): Agenda Setting. Thousand Oaks, Sage.
Gerbner, George (2000): A média rejtett üzenete. Budapest, Osiris
Newman, Bruce I. (2000): Politikai marketing mint kampánystratégia. Budapest, Bagolyvár.
Norris, Pippa – John Curitce – David Sanders – Margaret Scammell – Holli Semetko (eds.) (1999): On Message. London, Sage
Norris, Pippa (2000): A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies. Cambridge, Cambridge University Press
Norris, Pippa (2001): Angyali kör. A politikai kommunikáció hatása a posztindusztriális demokráciákra. Médiakutató. 5. sz.
Tóth Csaba – Török Gábor (2002): Politika és kommunikáció. A magyar politikai napirend témái a 2002-es választások előtt. Budapest, Századvég Kiadó