

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Politológia

A politika világa a politikatudomány szemével



Szerkesztette:
PÁL GÁBOR

Dialog Campus

POLITOLÓGIA

A politika világa a politikatudomány szemével

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztők
Kiss György és Kis Norbert

POLITOLÓGIA

A POLITIKA VILÁGA
A POLITIKATUDOMÁNY SZEMÉVEL

Szerkesztette
Pál Gábor

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
címmű projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Egedy Gergely
Horváth Anett
Horváth Attila
Kaiser Tamás
Mekovity Norbert
Molnár Attila Károly
Nagy Ágoston
Pál Gábor
Pap Milán
Szabó Márton
Szabó Máté
Szabó Máté Csaba
Szentpéteri Nagy Richard
Tanács-Mandák Fanni

Szakmai lektor
Stumpf István

© A szerkesztő, 2019

© A szerzők, 2019

© Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ	11
Előszó: Az államkutatás és a politikatudomány (<i>Kaiser Tamás</i>)	13
Irodalomjegyzék	17
1. Bevezetés: A sokszínű politikatudomány (<i>Pál Gábor</i>)	19
1.1. A politikatudomány sokszínűsége	19
1.1.1. Politics, polity és policy a politikatudományban	20
1.1.2. Vizsgálati megközelítések a politikatudományban	22
1.1.3. Aldisziplínák és/vagy határterületek a politikatudományban	27
1.2. A politikatudós szerszámosládája	28
1.3. Politikatudomány a digitális korban	32
Összefoglalás	33
Irodalomjegyzék	34
I. RÉSZ: POLITIKAI GONDOLKODÁS, POLITIKAI IDEOLÓGIA, POLITIKAI KULTÚRA	35
2. A politikai gondolkodás alapfogalmai (<i>Nagy Ágoston</i>)	37
2.1. Politikai alapfogalmak	37
2.1.1. Leíró megközelítés	37
2.1.2. Normatív megközelítés	37
2.1.3. Történeti-szemantikai megközelítés	38
2.1.4. Kritikai megközelítés	38
2.1.5. A politika alapfogalmai mint lényegileg vitatott fogalmak	39
2.2. Politika	39
2.2.1. A politika a klasszikus politikai gondolkodásban: etikai és realista megközelítés	40
2.2.2. A politika a modern társadalomtudományokban: institucionalizmus, pluralizmus, rendszerelmélet	43
2.3. Állam	45
2.3.1. Az államfogalom korai története	45
2.3.2. A modern államfogalom	46
2.3.3. Állam és szuverenitás	46
2.3.4. Állam, hatalom, uralom, legitimitás	48
Összefoglalás	51
Irodalomjegyzék	51
3. Politikai ideológiák: fogalmi és történeti elemzés (<i>Pap Milán</i>)	53
3.1. Az ideológia története	53
3.2. Klasszikus politikai ideológiák	55

3.2.1. Liberalizmus	55
3.2.2. Konzervativizmus	58
3.2.3. Szocializmus, kommunizmus	60
3.3. További ideológiák	62
3.3.1. Nacionalizmus	62
3.3.2. Anarchizmus	63
3.3.3. Fasizmus, nemzetiszocializmus	64
3.3.4. Feminizmus	65
3.3.5. Ökológizmus	65
Összefoglalás	66
Irodalomjegyzék	67
4. A politikai kultúra jelensége (<i>Pál Gábor</i>)	69
4.1. A politikai kultúra fogalma	69
4.2. A klasszikus koncepció: a politikai kultúra három alaptípusa	70
4.3. A politikai kultúra további összetevői, dimenziói és típusai	74
4.4. A politikai kultúra átadása és elsajátítása – a politikai szocializáció	77
Összefoglalás	80
Irodalomjegyzék	81
II. RÉSZ: A POLITIKA SZEREPLŐI ÉS STRUKTÚRÁI	83
5. A hivatásos politikus (<i>Pál Gábor</i>)	85
5.1. A politika szereplői: egyének, csoportok, szervezetek	85
5.2. A hivatásos politikus alakja	86
5.3. Politikustípusok	88
5.4. Rekrutációs bázis és karrierút	92
Összefoglalás	95
Irodalomjegyzék	95
6. Az állampolgár (<i>Pál Gábor</i>)	97
6.1. Az állampolgár politikai szerepe	97
6.2. Állampolgári aktivitás és politikai részvétel	98
6.3. Az állampolgár mint szavazó	100
Összefoglalás	103
Irodalomjegyzék	103
7. Politikai intézmények: parlament, kormány, államfő (<i>Tanács-Mandák Fanni</i>)	105
7.1. Politikai intézmények	105
7.2. A parlament	106
7.2.1. A parlamentek funkciói	107
7.2.2. Szerkezeti felépítés: egykamarás és kétkamarás parlamentek	109
7.2.3. A parlamentek belső felépítése, egységei	110
7.3. A kormány	111
7.3.1. A kormány funkciói	111
7.3.2. A kormány felépítése	112
7.3.3. A kormánykoalíciók típusai	114
7.4. Államfő	116
Összefoglalás	117

Irodalomjegyzék	117
8. A pártok – fejlődés, szervezet, finanszírozás (<i>Horváth Anett</i>)	119
Bevezetés	119
8.1. A politikai pártok fejlődése	119
8.1.1. Proto- és honoráciopártok	120
8.1.2. Tömegpártok	121
8.1.3. Néppártok	121
8.1.4. Kartellpártok	122
8.2. A politikai pártok funkciói	122
8.3. A pártok szervezeti felépítése	124
8.3.1. A hazai pártok szervezeti felépítése	124
8.3.2. A hazai pártok szervezettsége	125
8.4. A pártok finanszírozása	126
8.4.1. A 20. századi alapkő, a pártfinanszírozás szabályozása a Német Szövetségi Köztársaságban	130
8.4.2. A pártfinanszírozás és gazdálkodás hazai szabályozása	131
Összefoglalás	132
Irodalomjegyzék	133
9. Pártrendszerek (<i>Horváth Attila</i>)	135
9.1. Mitől pártrendszer egy pártrendszer?	135
9.2. A pártrendszerek tipizálása	137
9.2.1. A pártok számán alapuló tipológiák	138
9.2.2. Tipológia egyéb szempontok alapján	143
9.2.3. A Sartori-féle tipológia	144
9.2.4. Új utak a pártrendszerek kategorizálásában	148
9.3. A pártrendszerek a kvantitatív indikátorok tükrében	150
9.3.1. A pártrendszerek koncentrációja – a pártok effektív száma	151
9.3.2. A pártrendszer polarizáltsága	152
9.3.3. A választói illékonyság	154
Összefoglalás	155
Irodalomjegyzék	156
10. Civil szervezetek, civil társadalom (<i>Szabó Máté</i>)	159
Bevezetés	159
10.1. A civilek, az érdekszervezetek, a pártok, a mozgalmak és a tiltakozás viszonyrendszere	159
10.2. Érdekközvetítő rendszerek, pluralizmus és korporatizmus	161
10.3. A társadalmi mozgalmak szerepe	164
10.4. A politikai tiltakozások és típusaik	167
10.5. Civil szervezetek, civil kezdeményezések, nonprofit szervezetek	169
Összefoglalás	171
Irodalomjegyzék	172
III. RÉSZ: KÖZÜGY, BÜROKRÁCIA, POLITIKA	173
11. A közügy természete (<i>Szabó Márton</i>)	175
11.1. Mi a közügy: fogalmak és definíciók	175

11.2. Közügy a közvetlen emberi kapcsolatok területén	177
11.3. Közügy a civil szervezetekben	180
11.4. Közügyek a közigazgatásban	182
Összefoglalás	185
Irodalomjegyzék	186
12. Bürokrácia és demokrácia (<i>Molnár Attila Károly</i>)	189
Bevezetés	189
12.1. A modern, racionális bürokrácia	189
12.1.1. A racionális bürokrácia ideáltípusa	190
12.2. A bürokrácia kritikái	192
12.3. A demokrácia: eszmény és valóság	196
12.3.1. Liberális demokrácia	196
12.3.2. Részvételi és radikális demokrácia	197
12.3.3. Tanácskozó demokrácia	198
12.4. A bürokrácia és a demokrácia ellentmondásai. Végül is ki kormányoz?	198
Összefoglalás	202
Irodalomjegyzék	202
13. Politika és közigazgatás (<i>Horváth Attila</i>)	203
13.1. Szervezet	203
13.2. Célok és funkciók	205
13.3. Személyzet	207
Összefoglalás	209
Irodalomjegyzék	209
IV. RÉSZ: POLITIKAI RENDSZEREK, POLITIKAI BERENDEZKEDÉSEK	211
14. Választási rendszerek (<i>Szentpéteri Nagy Richard</i>)	213
14.1. A választási rendszer jelentése és jelentősége	213
14.2. Relatív többségi rendszerek	215
14.3. Abszolút többségi rendszerek	218
14.4. Alternatív, többségi-vegyes és arányos-vegyes rendszerek	220
14.5. Arányos rendszerek	221
14.6. Összefüggések	223
Összefoglalás	224
Irodalomjegyzék	225
15. Kormányzati rendszerek és azok átalakulása; a prezidencializáció (<i>Tanács-Mandák Fanni</i>)	227
15.1. Bevezető – a klasszikus kormányformák tipizálása	227
15.2. Parlamentáris rendszerek	228
15.3. Elnöki rendszer	231
15.4. Félelnöki rendszer	233
15.5. Modern kori kihívások – a politika prezidencializációja	235
15.5.1. A politika prezidencializációjának kialakulása	235
15.5.2. A politika prezidencializációja – fogalmi meghatározás	236
Összefoglalás	237

Irodalomjegyzék	237
16. Demokráciák (<i>Szentpéteri Nagy Richard</i>)	241
16.1. A demokrácia fogalma egykor és ma	241
16.2. A demokrácia modern fogalma és modelljei	244
16.3. A demokráciamodellek klasszikus értelmezése	246
16.4. A demokráciamodellek újraértelmezése	248
16.5. A demokráciamodell-elmélet kritikája	252
Összefoglalás	253
Irodalomjegyzék	254
17. Nem demokratikus politikai rendszerek (<i>Pál Gábor</i>)	255
17.1. A nem demokratikus rendszer fogalma és típusai	255
17.2. A nem demokratikus rendszerek jellemzői	257
17.2.1. Politikairészvétel-ellenesség	257
17.2.2. Politikaiverseny-ellenesség	258
17.2.3. Elnyomó jelleg	259
17.2.4. Elszakadás a társadalom igényeitől	261
17.2.5. Kormányzók és kormányzottak elkülönülése	262
17.2.6. A zavartalan politikai váltógazdálkodás hiánya	263
17.3. A nem demokratikus rendszertípusok sajátosságai	265
17.3.1. Hibrid rezsimek	265
17.3.2. Autoritárius rendszerek	266
17.3.3. Totalitárius diktatúrák	268
17.4. A demokráciák és nem demokratikus rendszerek összevetése	270
Összefoglalás	271
Irodalomjegyzék	272
V. RÉSZ: POLITIKAI FOLYAMATOK	275
18. Politikai kommunikáció (<i>Merkovity Norbert</i>)	277
18.1. A fogalom	277
18.2. A politikai kommunikáció rövid elméleti áttekintése	277
18.3. A nyilvánosságdialogus-modell	279
18.4. A politikai kommunikáció korszakai	280
18.5. A médialogika	282
18.6. Politikai kommunikáció a közösségi média korában	284
18.6.1. A posztobjektív média	285
Összefoglalás	286
Irodalomjegyzék	286
19. Politikai konfliktusok (<i>Pál Gábor</i>)	291
19.1. A konfliktus fogalma	291
19.2. A konfliktusok szintjei és okai	292
19.3. A konfliktusok szakaszai és intenzitási fokai	296
19.4. A politikai konfliktusok ismérvei, intenzitási fokai és típusai	301
19.5. A politikai konfliktusok kialakulása és tartalma	306
Összefoglalás	310
Irodalomjegyzék	310

VI. RÉSZ: POLITIKATÖRTÉNET	313
20. Nemzetközi politika a 20. században (1900–2016) (<i>Egedy Gergely</i>)	315
20.1. Az első világháború előzményei és következményei	315
20.2. A versailles-i békerendszer	316
20.3. Locarnótól a világgazdasági válságig	318
20.4. A második világháború előzményei	319
20.5. A bipoláris világrend és a hidegháború kibontakozása	321
20.6. „Dekolonizáció” és európai integráció	323
20.7. Az „enyhülés” évei	324
20.8. Reagan és Gorbacsov	324
20.9. Az új világrend értelmezési kísérletei	325
20.10. Kitekintés a hidegháború utáni világra	326
Összefoglalás	328
Irodalomjegyzék	329
21. Politikai folyamatok és struktúrák Magyarországon a második világháború után (<i>Szabó Máté Csaba</i>)	331
Bevezetés	331
21.1. A béketervek a második világháború után	331
21.2. Hazánk helyzete a második világháború végén	332
21.3. Korlátozott demokrácia és szuverenitás időszaka	333
21.4. Kierőszakolt rendszerváltás és a diktatúra kiépítésének időszaka	337
21.5. Totalitárius hatalom és politikai despotizmus – a Rákosi-diktatúra	338
21.6. Az Új Szakaszműködés Politikája – Nagy Imre reformkísérlete a diktatúrában	340
21.7. A Rákosi-restauráció időszaka	341
21.8. Forradalom és szabadságharc	342
21.9. A kádári berendezkedés és a megtorlás időszaka	344
21.10. Kádár Magyarországa – a gulyáskommunizmus	346
21.11. A kádárizmus válsága és rendszerváltás előzményei	348
Összefoglalás	350
Irodalomjegyzék	351

Szerkesztői előszó

Jelen tankönyv a Nemzeti Közszolgálati Egyetem államtudományi képzésén tanuló hallgatók számára készült. A szerzők elsődleges célja egy alapozó szintű, ugyanakkor átfogó ismereteket kínáló politikatudományi tankönyv elkészítése volt. A kötet többszerzős munkaként, szerzői alkotóközösségben formálódott, azt az elvet követve, hogy lehetőség szerint minden fejezet az ahhoz legjobban értő, azt szűkebb kutatási területeként művelő kolléga hozzájárulásaként szülessen meg. A tankönyv szerzőgárdája igyekezett a politikatudomány főbb ismeretköreit didaktikusan, az olvasóközönség sajátosságaira szabott formai megoldások és tartalmi hangsúlyok alkalmazásával tárgyalni.

A kötet összeállítása során fontos szempontként vettük figyelembe, hogy a tankönyv nem a politológia szakon tanuló célcsoportnak íródik. Tisztában voltunk tehát azzal, hogy a tárgyalt témák, a feltárni kívánt összefüggések, az átadni kívánt ismeretkörök nem tartoznak bele a megcélzott olvasóréteg szűkebb érdeklődési körébe, nem képezik részét az általuk végzett szak szakmai törzsanyagának. Ez a helyzet a kötet ambícióit a közélettel kapcsolatos gondolkodás fogalmi és elméleti megalapozására, az ismeretbővítésre, a politikai folyamatok magasabb szintű megértéséhez szükséges keretek felállítására, illetve a „horizonttágításra” korlátozta.

A kötet a *Politológia I.* című, első féléves tárgy tananyagát képezi. Mivel az államtudományi képzésben a *Politológia II.* című, második féléves tárgy foglalkozik a hazai közélettel, ezért jelen tankönyvnek nem célja, és nem feladata a jelenkori magyar politikai rendszer részletes bemutatása és elemzése. A szöveg a kapcsolódó kurzus jellegéből adódóan a politikatudomány legfontosabb elméleteinek és kutatási eredményeinek összegzésére, a közélet elemzéséhez szükséges alapvető fogalmak, tipológiák és modellek megismertetésére, valamint a 20. századi politikatörténet folyamatainak felvázolására fókuszál. Tehát inkább csak közvetett módon, az értelmezési keretek megadásával és az előzmények taglalásával járul hozzá a rendszerváltozás utáni hazai politika struktúráinak és történéseinek magasabb szintű megértéséhez.

Pál Gábor

Vákát oldal

Előszó:

Az államkutatás és a politikatudomány

Kaiser Tamás

Az elmúlt évek fejleményei, a pénzügyi és gazdasági válság, a klímaváltozás hatásai, a terrorizmus és az illegális bevándorlás elleni fellépés megerősítette azt az elgondolást, hogy a közjó érvényesítése érdekében az államnak meghatározó szerepet kell vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi szférákban. Az állam a (nemzeti szintű) kormányzás alkotmányos-történeti, illetve intézményi-jogi kerete, amely egy adott népesség részére az országhatáron belül, önálló döntések alapján megteremt a biztonság, a stabilitás és a fejlődés feltételeit. Ezek az ismérvek határozzák meg az állam „unikális” létét, egyediségét. Mindez indokoltá teszi az önálló tudományterületi karakterrel, tárgyakkal és módszertannal rendelkező államtudomány és államkutatás kialakítását. Ennek érdekében a létező diszciplináris struktúrákon túlmutató, újszerű tudományos és kutatási módszerekre, értelmezési keretekre és szempontokra van szükség.

Az állammal kapcsolatos kutatások legfontosabb adottsága (és egyben kihívása), hogy a vizsgálatok hosszú időn át főként a jogi és politikatudományi vonatkozások feltárására irányultak. Ezt erősítette az a tudománytörténeti tradíció is, amelyben az állam vizsgálatának a jogtudományba integrálása elsősorban a német (és nagyrészt a kontinentális) felfogás része, míg ezzel szemben az angolszász (főként észak-amerikai) tudomány rendszerében az állam elemzése alapvetően a politikatudomány felségterületén belül történik. Egy államtudományi képzésbe szánt politológia-tankönyv felvezetéseként szükségesnek tűnik röviden megvizsgálni az államkutatások politikatudományi megközelítését.

A politikatudomány sokszínű, számos területet magában foglaló tudományág. Alterületeinek többféle meghatározása, felosztása és elhatárolása is lehetséges. Egy, jelen gondolatmenet szempontjából szemléletes felosztást alapul véve a tudományág meghatározó alterületének tekinthető a politikaelmélet, az összehasonlító politikatudomány, a nemzetközi kapcsolatok, valamint a közpolitika. Mindegyik érinti – de nem helyezi markánsan a középpontba – az államot. A politikaelmélet felhasználja az államelmélet bizonyos részterületeit; az összehasonlító politikatudomány a nagy, átfogó rendszerek, struktúrák, modellek alátámasztására gyakran alkalmaz országtanulmányokat; a nemzetközi kapcsolatok megkerülhetetlen (habár nem kizárólagos) szereplői a nemzetállamok; a közpolitikai kutatások döntően a szakpolitikák (ágazati politikák) mentén szerveződnek. Összességében tehát az állam különböző összefüggésekben és cézzal jelenik meg a politikatudomány egyes alterületein.

A politikatudomány és az állam sajátos viszonyrendszerének megértéséhez azonban hozzátartozik, hogy a politikatudományokat (és a politikatudomány által erőteljesen

meghatározott társadalomtudományokat) döntően az (észak-) amerikai politikatudomány értelmezési és fogalmi keretei befolyásolják. Ennek alapvető oka, hogy a *modern* politikatudomány eredetileg az Egyesült Államokban alakult ki.

Az amerikai politikatudomány *első szakaszát (1880–1920)* az állam szuverenitásának középpontba helyezése, illetve ennek talaján a normatív közjogi, közigazgatási és intézményközpontú (institucionalista) szemléletmód jellemezte. Ekkor még erősen érvényesült az európai tudományfejlődés hatása, így a német társadalomtudomány és államtudomány (*Staatswissenschaft*) befolyása.¹ A *második szakaszban (1900–1940)* a formális alkotmányjogi struktúrák és intézmények vizsgálata mellé beléptek a demokrácielméleti megközelítések, a statisztika és a pszichológia módszerei. Az 1920-as évek az egyéni és csoportos magatartásokat vizsgáló, viselkedés-központú (behaviorista) irányzat előretörését hozták az ún. *chicagói iskola* keretében.² A *harmadik szakaszban (1940–1965)* a viselkedés-központú (behaviorista) megközelítés egyre elterjedtebbé és sokrétűbbé vált, és az 1950-es évekre az amerikai politikatudomány uralkodó irányzata lett. Bázisán ugyanakkor újabb, meghatározó irányvonalként jelent meg a csoportalapú (pluralista) felfogás.³ Ebben az időszakban erőteljesen érvényesült a (politikai) szociológia hatása, és jól megfigyelhető volt a kérdőíves kutatásokra alapozott attitűdvizsgálatok előtérbe kerülése.

A második világháború után az amerikai politikatudomány már mind elméletileg, mind fogalmilag szűknek érezte az „állam” koncepcionális kereteit. Magát a „totális tudomány” képviselőjeként tételezve, az állam helyett a *politikai rendszer* átfogó kategóriáját kezdte alkalmazni. A politikatudomány ebben az időszakban önmagát olyan komplex, értékmentes és gyakorlatias társadalomtudományként értelmezte, amely egyaránt alkalmas a nagy, átfogó hazai és nemzetközi struktúrák elemzésére, illetve a fejlődést elősegítő politikai döntések támogatására (az úgynevezett „társadalmi mérnökségre”).

Az amerikai politikatudomány ezzel végleg szakított az első szakaszra még olyannyira jellemző „régii institucionalizmus” közjogias szemléletével, és jócskán elkanyarodott az európai, formális struktúrákat és intézményeket középpontba állító alapoktól, átfogóan pedig a német államtudomány befolyásától.

Ezzel párhuzamosan a második világháború után az amerikai politikatudomány jelentős mértékben meghatározta a nyugat-európai politikatudomány fejlődését.⁴ Az Egyesült Államok kormánya komoly erőfeszítéseket tett a politikatudománynak mint a „demokrácia tudományának” az egyetemeken történő népszerűsítése érdekében, aminek eredményeként az 1950–1960-as évekre teljes mértékben kiépült a legtöbb nyugat-európai országban a politikatudomány művelése és felsőfokú oktatása (POKOL 1992, 22–23.). Fontos megjegyezni, hogy Nyugat-Európában a korábban kialakult, és nagy befolyással bíró államtudományok is élők maradtak, így egyfajta munkamegosztáson alapuló dualizmus alakult ki

¹ Különösen erős hatást fejtett ki a korszak két meghatározó német tudósa, Max Weber (1864–1920) és Otto Hintze (1861–1940). Weber munkássága, elméleti kategória-rendszere és államfelfogása ugyanakkor a későbbiekben is megkerülhetetlen, többször „újrafelfedezett” hivatkozási pont maradt.

² A chicagói iskola két emblematikus alakja Charles Edward Merriam (1885–1942), az „alapító”, és tanítványa, Harold Dwight Lasswell (1902–1978).

³ Ennek talán legismertebb képviselője Robert Alan Dahl (1915–2014) amerikai politológus.

⁴ Az UNESCO 1948-ban kiadott ajánlása megállapítja, hogy a politikai tudományok plurálisak, éppen ezért a politikai jelenségek elemzése politikatudományi kutatásnak minősül, függetlenül attól, hogy a kutatásokat milyen világnézeti, ideológiai, nemzeti és kulturális hagyományok befolyásolják (BIHARI 1992, 13.).

az állami-politikai szféra kutatása és oktatása terén. A tradicionális államtudomány egyre inkább az alkotmánybíráskodás szempontjából vizsgálta a politikai rendszer összefüggéseit, míg a politikatudomány részéről a hangsúly az általános társadalomelméleti és szervezeti kérdésekre helyeződött (POKOL 1992, 23.).

Fontos látni azonban, hogy az átfogóan „demokráciatudományként” értelmezett amerikai politikatudomány nyugat-európai meghonosodása akkor történt, amikor a viselkedés-központú (behaviorista) és a csoportalapú (pluralista) irányzat jelentette „az” amerikai politikatudományt – sőt valójában „a” politikatudományt (vö. PACZOLAY–SZABÓ 1996, 218.).

Az 1960-as évek közepén azonban lezárult a viselkedés-központú irányzat által dominált korszak, és új megközelítések jelentek meg. Ebben a „viselkedés-központúság utáni” (*posztbehaviorista*) időszakban nyert teret a rendszerközpontú (strukturalista-funkcionalista) megközelítés,⁵ illetve számos olyan, kritikai (marxista) irányzat, amely bírálta a politikatudomány addigi szemléletét és módszereit, és nyugat-európai elméleti-tudományos előzményekhez kapcsolódott.⁶

Ezen tudományos-elméleti változások közegében jelent meg az állam „újrafelfedezésének”, sőt egyenesen „visszavételének” gondolata. Az amerikai politikatudományban az 1970-es évek végén – habár a rendszerközpontú és kritikai irányzatokhoz képest jóval kisebb hatást kiváltva – kezdtek megjelenni az államközpontú koncepciók. Ezek az addigi (behaviorista, pluralista, strukturalista-funkcionalista, kritikai-marxista) irányvonalak bírálatát fogalmazták meg. Az „állam visszavételére” irányuló törekvések mindenekelőtt azokkal a csoportalapú/pluralista és kritikai/marxista felfogásokkal helyezkedtek szembe, amelyek az államot az egyes társadalmi osztályok és érdekcsoportok „politikai arénájának” tekintették.

A fokozatosan formálódó, és egyre karakteresebbé váló, államközpontú (*state-centric*, „statism”) megközelítés ugyanis éppen az állam önállóságát, a társadalomtól és a csoportérdekektől való függetlenségét hangsúlyozta. Az idesorolható szerzők és munkák az államot tekintették a hatalom és a kormányzati képességek végső letéteményesének.⁷

Az államközpontú megközelítések emblematikus jelentőségű mérföldköve a Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer és Theda Skocpol által szerkesztett, 1985-ben megjelent *Az állam visszavétele (Bringing The State Back In, BTSBI)* című kötet (EVANS–RUESCHEMEYER–SKOCPOL 1985). Ebből különösen Theda Skocpol bevezetője vált ismertté.⁸

Skocpol egyaránt erős kritikával illeti a pluralistákat és a marxistákat. Szerinte mindkét felfogás kiüresíti az államot, pusztán egyfajta semleges keretnek fogva fel azt, ahol a pluralisták szerint a különféle érdekcsoportok, a marxisták szerint pedig az egymással kibékíthetetlen ellentétben álló társadalmi osztályok harcolnak egymással. Ezzel szemben Skocpol az állam sajátos, autonóm mivoltából arra következtet, hogy az állam nem pusztán

⁵ Ezt a megközelítést leginkább Talcott Parsons, Gabriel Almond, David Easton és Karl Wolfgang Deutsch munkásságában érhetjük tetten.

⁶ A kritikai irányzatok kialakulásában fontos szerepet töltek be a Nyugat-Európából, döntően Németországból emigrált, majd később a tudományos kapcsolatok, ösztöndíjak révén hosszabb időre át- vagy letelepült társadalomtudósok, akik magukkal hozták és érvényesíteni próbálták a hagyományos nyugat-európai társadalomtudományi tradíciókat. Vö. PACZOLAY–SZABÓ 1996, 245.

⁷ Meghatározó elméleti kiindulópontjuk pedig a korábban már említett Max Weber „újrafelfedezett” munkássága.

⁸ A továbbiakban Theda Skocpol bevezető tanulmányának legfontosabb elemeit tekintjük át (SKOCPOL 1985, 3–37.).

a különböző érdekviszonyok küzdőtere, hanem fontos oka, kezdeményezője és egyben eszköze a politika mindennapi, „terepen zajló” dinamikájának. Hangsúlyozza, hogy az intézmények általában is képesek a politikai folyamatok alakítására, az állam pedig tulajdonképpen valamennyi egyedi döntés meghozatalát és végrehajtását képes az ellenőrzése alatt tartani. Gondolatmenetének központi eleme az állam cselekvőképessége.

Skocpol – az 1980-as évek első felében létező tudományos megközelítések bázisán – két fő pillérben összegzi az államközpontú megközelítések lényegét. Az egyik az állam autonómiájának és a hozzá tartozó állami kapacitásoknak az előtérbe helyezését és vizsgálatát foglalja magában, a másik az állami működésnek a politika tartalmára és formálódására gyakorolt hatását állítja középpontba.

Koncepciója szerint tisztán kutatómódszertani szempontból az állam vagy egy potenciálisan autonóm szereplő, amely közvetlenül is vizsgálat tárgyává tehető, vagy pedig olyan intézmények és cselekvések összessége, amely közvetett módon gyakorol hatást a politika folyamataira és eredményeire. Utóbbi azt jelenti, hogy az állam olyan célokat is képes meghatározni és megvalósítani, amelyek nem egyszerűen a társadalmi csoportok igényeinek megfogalmazásai. Az állami kapacitás tehát az állam autonóm cselekvésrendszerének legfőbb eszköze. Az állam cselekvése pedig nem pusztán a társadalmi igények visszatükrözését jelenti.

Skocpol és a *BTSBI-mozgalom* azonban nem tekinthető az egyedüli törekvésnek az „állam visszavétele” érdekében. Az 1960-as évek végétől a *neomarxista politológusok* indítottak vitát a „kapitalista állam” mibenlétéről, benne az állam és a tökeviszonyok közötti kapcsolatáról.⁹ Egy évtizeddel később az *államcentrikus strukturalista felfogás* került előtérbe, ami az államberendezkedés, a geopolitikai elhelyezkedés, a hatalmi elit, a civil társadalom és a társadalmi rétegződés közti összefüggéseket emelte a vizsgálatok középpontjába.¹⁰ Az 1980-as évekre az intézményközpontú (institucionalista) megközelítés visszanyerte befolyását, de immár jelentős mértékben megváltozott formában. Az *új institucionalizmus – mint neoinstitucionalizmus* – felfogása különböző irányzatokra bomlik,¹¹ de valamennyien abból indulnak ki, hogy az intézmények már nem pusztán formális-jogi szereplők, hanem olyan közösségek, amelyek egyszerre képesek alakítani, befolyásolni és korlátozni a különböző társadalmi csoportok magatartását, a döntéshozatalhoz történő hozzáférés lehetőségeit.¹²

Az amerikai politikatudomány hatása a nyugat-európai társadalomtudományokra elvitathatatlan. Ez egyben választ is ad arra, hogy a nyugat-európai – majd a rendszer-váltást követően a kelet-közép-európai – politikatudomány számára miért okoznak nehézségeket az állammal kapcsolatos kutatások. Annak ellenére ugyanis, hogy az amerikai politikatudományban gyakran hangoztatott nézet, hogy a „politika az állammal kezdődik és végződik”, a sajátos észak-amerikai társadalmi és politikafejlődés hatásai nyomán a politológiai irodalomban az állam, a kormány és a politikai rendszer fogalma mégis rendszeresen – és gyakran tévesen – egybecsúszik.

⁹ Köztük olyan szerzők, mint Nicos Poulantzas, Louis Althusser, James O'Connor, Claus Offe, Jürgen Habermas, Bob Jessop, Adam Przeworski vagy Immanuel Wallerstein.

¹⁰ E szemléletmód meghatározó képviselői Perry Anderson, Charles Tilly és Michael Mann.

¹¹ Elsősorban a racionalista, a szociológiai, a történeti és a diskurzív irányvonal emelhető ki.

¹² Az institucionalizmusról bővebben lásd: HALL–TAYLOR 1996; SZALAI 2011.

A politikatudományi megközelítés a továbbiakban is az állam megismerésének és vizsgálatának meghatározó kerete marad, de mindez szorosan összekapcsolódik a politikatudomány megújulásának szükségességével, a transzdiszciplináris kutatások, valamint a probléma- és gyakorlatorientált szemléletmód megerősítésével.

Irodalomjegyzék

- BIHARI Mihály (1992): A politikaelmélet történeti kialakulása. In BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- EVANS, B. Peter – RUESCHMEYER, Dietrich – SKOCKPOL, Theda eds. (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HALL, Peter A. – TAYLOR, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Sciences*, Vol. 44, No. 5. 936–957. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (1996): *A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig*. Budapest, Korona.
- POKOL Béla (1992): A politika tudománya. In BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- SKOCKPOL, Theda (1985): Briging the State Back In – Strategies of Analysis in Current Research. In EVANS, B. Peter – RUESCHMEYER, Dietrich – SKOCKPOL, Theda eds.: *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press. 3–37.
- SZALAI András (2011): Ideák, politika és intézmények: a politikatudomány három „új institucionalizmusa”. *Replika*, 74. sz. 35–63.

Vákát oldal

1. Bevezetés: A sokszínű politikatudomány

Pál Gábor

A politológia vagy más néven politikatudomány az emberi együttélés sajátos törvényszerűségeit vizsgáló *társadalomtudományok* egyike. Tárnya a társadalmi élet egyik kiemelt jelentőséggel bíró szférája, a politika. A politika tudományos igényű tanulmányozása az ókortól kezdve igen hosszú ideig elsősorban a filozófia (ezen belül a politikai filozófia) keretei között zajlott, a középkorban pedig szorosan összekapcsolódott a teológia kérdéseivel. A politika vizsgálatát a filozófiáról fokozatosan leváló megismerési tevékenységként a 18., illetve főként a 19. században jellemzően más társadalomtudományokkal (történettudomány, államtudományok, közigazgatás, jogtudomány) összefonódva művelték. Önállósodására, modern (szak) tudománnyá válására csak a 20. század első harmadában került sor.¹ Távoli kezdeteit figyelembe véve szokás az egyik legrégebbi, ugyanakkor késői önállósodását kiemelve az egyik legfiatalabb tudományos diszciplínának is tekinteni.

1.1. A politikatudomány sokszínűsége

A politikatudomány vizsgálati területe, a politika világa színes és sokrétű. Jelenségei történelmileg változnak, koronként és kultúránként eltérő formákat öltenek. Értékek és elgondolások, stratégiák és döntések, egyéni, csoportos és tömeges cselekvések, szavak és tettek, intézmények és intézkedések folyton változó együttese alkotja ezt a szférát.

Az a tudományág, amely vizsgálati területétől egy ennyire tarka és szerteágazó jelenségszférát választott, maga sem lehet egynemű. Az egyféleség, az egyformaság nemcsak nehezen megvalósítható vonás, de egyben komoly akadály is lenne a politikatudomány számára. A színes és sokrétű politikai élet vizsgálata egyetlen, egységes, mindent átfogó elmélet keretében, egyfajta kiindulópontból, egyfajta módszerrel aligha volna kivitelezhető; ráadásul igen kevésbé volna eredményes. Elszegényítené a politika világról adott leírást; lényeges elemeket, színeket és árnyalatokat hagyna ki az összképből; fontos tényezőket és összefüggéseket hagyna feltáratlanul.

¹ A politikatudomány önállóvá válása tartalmi, szakmai és szervezeti értelemben leghamarabb az Egyesült Államokban ment végbe. A folyamat nemzetközi szintű beteljesedését és hivatalossá válását az UNESCO 1948-as konferenciája jelentette. Az ott elfogadott dokumentumok már sokszínű, ám önálló tudományágként határozták meg a politikatudományt, és sorolták fel annak főbb tárgyköréit és területeit (vö. BIHARI 2013, 4–6.).

A politikatudomány tehát sokszínű. Különböző irányzatok, iskolák, elméletek és kutatási módszerek egymás mellett élése, sőt kavalkádja jellemzi. A politika megismerését célul kitűző tudományos diszciplína művelői többféle hagyományhoz kapcsolódva, igen eltérő kérdésfeltevések mentén, számos különböző metódust alkalmazva végzik vizsgálódásaikat.

A politikatudományi kutatásokat három szempont alapján csoportosíthatjuk. Az első szempont, hogy a politika világának melyik dimenzióját igyekeznek feltárni (1); a második szempont, hogy milyen vizsgálati megközelítést alkalmaznak (2); a harmadik szempont, hogy milyen más társadalomtudományi diszciplínához kapcsolódnak (3).

1.1.1. *Politics, polity és policy a politikatudományban*

A politikatudományi kutatások első csoportosítási lehetősége azon alapul, hogy a politika nemcsak konkrét, de átvitt értelemben is „háromdimenziós világ”. A politika fogalma ugyanis a tudományos vizsgálódások számára háromféle alapvető értelmet hordoz, három alapvető fontosságú részterületet foglal magában. Az első részterület, a politika világának egyik, tudományosan vizsgálható dimenziója a *hatalom megszerzéséért és megtartásáért való küzdelem*; az egymással ütköző értékek, érdekek és cselekvések terepe, a politika szereplői közti *konfliktusos folyamatok* terrénuma. A második részterület a *politika intézményes világa*, a *hatalmi működést keretbe foglaló berendezkedés*, a rögzült szabályok és eljárások, a (valamelyest) kikristályosodott szervezeti struktúrák dimenziója. A harmadik részterület pedig a *hatalom alkalmazása* a társadalmi problémák és igények kezelése érdekében, azaz a *kormányzati döntések és intézkedések* szférája (vö. BAYER 1999).

Ezen részterületek különbségét a politikatudományban három angol nyelvű kifejezés alkalmazásával szokták érzékeltetni. A politika első dimenzióját, azaz a hatalom megszerzésére és megtartására irányuló konfliktusos cselekvések és folyamatok összességét a *politics* kifejezés jelöli. A politika második dimenzióját, vagyis a hatalom működésének intézményrendszerét, szabályait és eljárási kereteit a *polity* terminussal szokás leírni. A politika harmadik dimenzióját, a hatalomnak a társadalmi problémák kezelése és a „közjó” megvalósítása érdekében való alkalmazását pedig a *policy* kategóriája fedi le.

Bár e három dimenzió a valóságban nem különül el, hanem egymást szorosan áthatva alkotja a politika világát, a politikatudományi kutatások elég jól elkülöníthetők, és csoportosíthatók abból a szempontból, hogy a *politicsre*, a *polityre* vagy a *policyre* irányulnak.²

A *politicskutatások* jellemzően azzal foglalkoznak, ami a politikában a kormányra kerülés előtt, a kormányra kerülés érdekében, illetve a kormányon maradás céljából történik. Azt vizsgálják, amit a különböző politikai szereplők érdekeik érvényesítése, értekeik megvalósítása, és az ehhez szükséges döntéshozatali pozíciók megszerzése céljából tesznek. Ahogy különböző módokon próbálnak minél nagyobb támogatottságot elérni; ahogy igyekeznek helyzetüknek, lehetőségeiknek, erejüknek megfelelő eszközöket és stratégiákat választani; ahogy egymással szembekerülve, versengve, szabályozott és békés, vagy akár erőszakos módon küzdve, elképzeléseket megfogalmazva és szervezeteket létrehozva cselekszenek. A politika világának ezen dimenziójára összpontosító vizsgálatok többek közt a politikusok különböző típusait és jellemző motivációit, az állampolgári viselkedést, a közéleti vitákat,

² Ezt a fogalmi hármasságot éppen ezért szokás „politológiai háromszögnek” is nevezni.

a politikai ideológiák szerepét és a politikai konfliktusokat veszik górcső alá. Jellemzően magukban foglalják a politikai versengési és szavazatszerzési stratégiákkal, a választói magatartással, a politikai kampányokkal, a politikai marketingtechnikákkal, az érdekképviseleti formákkal, a politikai mozgalmakkal és tiltakozásokkal kapcsolatos kutatásokat. Az idesorolható tudományos törekvések érthető módon kiemelt figyelmet szentelnek a legújabb kori politikára jellemző küzdelmek legfontosabb szervezeti szereplőinek, a pártoknak. A pártok szerepe, működése és viszonyrendszere a *politicsfókuszú* vizsgálatok egyik alapvető témája.

A *politykutatások* alapvetően a politika statikusabb és stabilabb összetevőivel, a politikai folyamatok és cselekvések keretfeltételeivel foglalkoznak. Ebbe általában beletartoznak az alkotmányos és törvényi keretek, a törvényhozás és a végrehajtás szervei, az állami felépítés és az igazgatási struktúra jellegzetességei, valamint a hatalom megszerzésével és átadásával kapcsolatos szabályok és eljárások. A politikai intézményrendszerek és berendezkedések vizsgálata ugyanakkor általában túlterjed a szervezeti hálóra, a függelmi viszonyokra, a hatáskörmegosztási kérdésekre, az eljárási szabályokra és a koordinációs mechanizmusok pusztá leírására. Az idesorolható kutatások többnyire igyekeznek figyelmet szentelni az adott intézményrendszert meghatározó alkotmányos, politikai-filozófiai, illetve ideológiai alapelveknek, a működésben megjelenő politikai logikáknak, valamint a szabályok és strukturális keretek politikai folyamatokra, politikai cselekvésekre gyakorolt hatásának is. A *politydimenzióra* összpontosító vizsgálatok között vannak, amelyek egy adott állam politikai intézményrendszerét vizsgálják (ezek az úgynevezett országtanulmányok). Mások több politikai berendezkedést vetnek össze, igyekeznek leírni és elemezni (ezek az összehasonlító *polityvizsgálatok*). Az ebbe a csoportba tartozó kutatások egy része az intézményi struktúra egy meghatározott, különösen fontosnak tekintett részterületére koncentrál. Ilyen jellegű, kedvelt és bevett kutatási irány a kormányformák és a választási rendszerek vizsgálata. A *polityfókuszú* vizsgálatok másik része átfogóan igyekszik leírni és jellemezni a politikai berendezkedéseket. Ezt az irányt többek között a demokráciákkal és a nem demokratikus rendszerekkel foglalkozó vizsgálatok alkotják.

A *policykutatások* azzal foglalkoznak, amit az egyes politikai szereplők (pártok, vezetők) kormányra kerülve, a kormányzati hatalom birtokában tesznek (BAYER 1999). Az idesorolható vizsgálatok a különböző társadalmi problémák felismerését és definiálását, a megoldási javaslatok kidolgozását és rangsorolását, a politikai döntéseket, valamint azok végrehajtását veszik górcső alá. Figyelmük a különböző szakmai elképzelések és kormányzati filozófiák mellett jellemzően kiterjed társadalmi igényeket megfogalmazó közéleti viták változó napirendjére, az aktuálisan legégetőbbnek ítélt kérdések váltakozására, a minisztériumokban és a szakmai háttérintézményekben zajló döntés-előkészítő munkára, a jogalkotásra és a döntések tényleges megvalósítását végző igazgatási szervezetrendszer működésére. Ezek a vizsgálatok ugyanakkor elvontabb szinten úgy is felfoghatók, mint amelyek a „közjó” elérését célzó stratégiákat, eszközöket és cselekvéseket tanulmányozzák. A *policyre* összpontosító politikatudományi kutatások egy része általános(abb) és elméleti(esebb) jelleggel foglalkozik a kérdéskörrel. Ezt a kutatási irányt szokták közpolitika-tudománynak, illetve kormányzástannak nevezni. A politikai intézkedéseket már inkább gyakorlatias céllal, alkalmazott formában vizsgáló tevékenység az ún. közpolitika-elemzés. A kifejezetten a kormányzás egyes részterületeire, az egyes ágazati politikákra

(például az egészségügyre, az oktatásra, a gazdaságra vagy a szociális ellátásra) fókuszáló vizsgálódást nevezzük szakpolitika-elemzésnek.

1.1.2. Vizsgálati megközelítések a politikatudományban

A politikatudományi kutatások második csoportosítási lehetősége azon alapszik, hogy a politika eltérő kiindulópontból szemlélve és megközelítve egészen más arcát mutatja. „Hogy mit látsz, az attól függ, hogy hol állsz” – tartja a mondás, és ez kétségkívül igaz a politika tanulmányozására is. A politika világának megismerését célzó kutatások ugyanis egymástól igencsak eltérő nézőpontokból folynak. Az eltérő vizsgálati kiindulópont ugyanakkor eltérő vizsgálati látószöveget is takar; eltérő vizsgálati megközelítést, eltérő vizsgálati témákat és eredményeket is maga után von. A politika kutatói eltérő pozíciójukból adódóan eltérő perspektívából látják a vizsgálni kívánt területet. Ezzel együtt jár, hogy a politika színes és sokrétű jelenségvilágából mást és mást tartanak fontosnak, vizsgálatra érdemesnek.

Az alábbiakban a politika tudományos kutatásának *hat* meghatározó *vizsgálati megközelítését* mutatjuk be vázlatosan, csupán a legfontosabb vonásokat érintve (vö. MARSH–STOKER 2010). Ezek a mai értelemben vett, modern, a filozófiáról levált politikatudomány meghatározó irányvonalai. Közös jellemzőjük, hogy egyaránt törekszenek a politika lehetőség szerint semleges, tárgyyszerű, értékeléstől mentes elemzésére. Ennek érdekében a politika tanulmányozása során inkább csupán leíró, és nem előíró jellegű megállapításokat tesznek.³ Elsősorban és alapvetően azzal foglalkoznak tehát, hogy *milyen* a politika egy adott időpillanatban megfigyelhető állapotában. Nem pedig azzal, a kívánatosnak tekintett elvek, célok és értékek megvalósulása érdekében *milyennek kellene lennie*.

A politikatudományban jelen levő első megközelítés (1) a politika *intézményközpontú* vizsgálata, az ún. *institucionalizmus*. Ez egy igen komoly hagyományokkal rendelkező irányzat, amely – előképeit is ideszámolva – lényegében az ókortól kezdve végigkísérte a politika tudományos célú tanulmányozásának hosszú történetét. Az intézményi megközelítés a 19. század végén és a 20. század első felében élte virágkorát. Ekkoriban már a modern tudományos elvárásoknak megfelelően, értéksemleges és akkurátus megismerési tevékenységként művelték, és a legbefolyásosabb politológiai irányzatnak számított. Figyelmének fókuszában nevéhez illően mindig is a politika intézményei álltak, a köztük kirajzolódó viszonyokkal, a kialakulásukhoz elvezető történelmi folyamatokkal, és az elrendezésüket meghatározó jogi-alkotmányos szabályokkal egyetemben. Az institutionalista szemléletű vizsgálódások központi témája az állami szervek rendszere és működése; a parlament, a kormány, az államfő, az alkotmánybíróság. Az ilyen megközelítésű kutatások fókusza ugyanakkor a 20. század közepén részben módosult, és egyre erősebben irányult a pártokra, valamint a pártrendszerekre.

³ A tudományos kutatás során követendő „értéksemlegesség” elvét a 20. század fordulójának egyik legjelentősebb társadalomtudósa, a német Max Weber (1864–1920) fogalmazta meg. Weber eredetileg azt javasolta a társadalomtudósoknak, hogy a vizsgálat során lehetőleg válasszák el a „tényeket” az „értékektől”, vagyis kezeljék külön a dolgok objektíven meglévő jellemzőit a dolgok helyesnek vélt állapotával kapcsolatos meggyőződésektől. Követői azonban úgy értelmezték ezt az iránymutatást, hogy csakis a „tények” vizsgálhatók tudományosan, míg az „értékek” és az ezekből adódó értékelések olyannyira szubjektívek, hogy azokat a tudományos tevékenység során minden szempontból kerülni kell.

Az irányvonal képviselői szerint az intézményrendszer felépítése és működése a politika lényege, de legalábbis annak leglényegesebb része. Ez adja ugyanis a szabályokat és jelöli ki a kereteket a politikai cselekvések számára. Az intézményközpontú vizsgálódásokra többnyire jellemző, hogy kerülnek az elvont kérdésfeltevéseket, az elméleti általánosításokat és a nagy ívű magyarázatokat. Inkább igyekeznek megmaradni egy adott politikai intézményrendszer/állam konkrétumokra kihegyezett, alapos és pontos leírásánál. Az institutionalista kutatások gyakorta csupán egy, teljesen egyedi esetként kezelt állam politikai szervezetrendszerének jellemzésére törekszenek, de alkalmanként két (vagy több) politikai struktúra közötti összehasonlításra is vállalkoznak. Az irányzat ma is jelen van a politikatudományban, ugyanakkor az 1980-as évektől kezdve részben megújult formában. Az ekkor kibontakozó ún. *neoinstitutionalizmus* a tovább élő „klasszikus” institutionalizmus kitérítette intézményfogalmát, és kiterjesztette a szabályokat követő, rögzült és ismétlődően végzett magatartások összességére. Ennek kutatási témáit kiegészítette a konkrét szervezeti formát nem öltő, mégis „intézménynek” tekintett jelenségekkel (jogszokások, hagyományok, kötelességszerű viselkedések); illetve egy átfogóbb, elméletileg megalapozottabb politikaképpel (TÓTH–TÖRÖK 2003, 34–36.).

Az intézményi vizsgálatokról összességében elmondható, hogy kifejezetten a politika világának *politydimenziójára* koncentrálnak.

A politikatudomány második (2) vizsgálati megközelítése a *viselkedés-központú* kutatás, avagy az ún. *behaviorizmus*. Ez az első, nagy múltú, tradicionális megközelítésnél fiatalabb, ugyanakkor több szempontból is „modernebb” irányzat. 1920-as évektől kezdődően alakult ki, majd a második világháborút követően vált – az intézményközpontú megközelítést kiszorítva – nagyjából két évtized erejéig a politikatudomány leginkább meghatározó kutatási irányvonalává. Mivel mind kutatási témáiban, mind szemléleti elveiben, mind alkalmazott vizsgálati módszereiben élesen eltért az addig bevett institutionalista megközelítéstől, sőt voltaképp a politika tudományos vizsgálatának egészen új útját képviselte, ezért a 20. század közepén bekövetkezett előretörését a politológiában végbement „behaviorista fordulatként” szokták emlegetni.

A viselkedés-központú megközelítés az intézményi vizsgálatokhoz hasonlóan *empirikus*, azaz a jelenségek érzékelhető és tapasztalati úton megfigyelhető vonásaira koncentrálnak. Azonban a tényszerű sajátosságok rendszerezett megfigyelése, valamint a leíró jellegű, szigorúan „értékmentes” és „objektív” megállapítások megfogalmazása mellett a jelenségek közt megállapítható összefüggések és/vagy oksági viszonyok feltárását, valamint az adatok és az elemzés számszerűsítését is a politika tudományos kutatásának céljává és mércéjévé tette. További célként jelölte meg az elméletekből és elméleti feltételezésekből (hipotézisekből) kiinduló vizsgálódást, valamint az általánosítható következtetések levonását. Ezeket a célokat ugyanakkor az irányzat képviselői szerint csakis egyféle kutatási tárgy, a *politikai magatartás* vizsgálatával lehet maradéktalanul elérni; ez az a jelenségcsoport, amely a rendelkezésre álló eszközökkel a leginkább megfeythető és megmagyarázható. A behavioristák ennek megfelelően elfordultak az intézmények tanulmányozásától, és az egyéni, csoportos és tömeges viselkedésformákat, valamint az azokat kiváltó tényezőket és körülményeket emelték az elemzés homlokterébe. A viselkedés-központú megközelítés klasszikus kutatási területeit mindmáig a választói magatartás, a politikai részvétel kevésbé széles körben gyakorolt formái (sztrájkok, tüntetések, bojkottok, petíciók),

a politikusok tettei (és az azokat meghatározó attitűdök, meggyőződések, hiedelmek), valamint a politikai konfliktusok és a politikai erőszak jelentik (vö. TÓTH–TÖRÖK 2003).

A viselkedés-központú irányzat alapvetően a *politicsdimenzióra* koncentrálnak, ritkán és részben érintve a *policyvonatkozásokat* is.

A politikatudományban alkalmazott harmadik (3) megközelítés a politika világának *csoportalapú* kutatása. Ezt az irányzatot, mivel alapvető kiindulópontja a politikai-hatalmi folyamatokban szerephez jutó csoportok számossága és sokfélesége, *pluralizmusnak* (is) nevezik. Az irányzat egyes 19. századi előzmények után igazából a 20. században bontakozott ki, de sosem vált dominánssá. Szemléletmódja mindazonáltal – a viselkedés-központú megközelítéshez hasonlóan – újszerűen hatott, eltért a hosszú időn át bevett intézményi megközelítéstől.

A csoportalapú, avagy pluralista megközelítés szerint a közös érdekeik által összekötött egyének eltérő nagyságú, eltérő pozíciójú, eltérő érdekérvényesítési képességű csoportokat alkotnak. Ezek között folyamatos vetélkedés zajlik a politikai tisztségekért, a kormányzati intézkedések befolyásolásáért, a számukra kedvező döntésekért. A politikai vezetés legfontosabb feladata az (érdek)csoportok közti közvetítés és egyensúlyteremtés. A politikai élet egyezkedések és egyeztetések, tárgyalások és alkuk kormányzati döntésekben kicsúcsosodó sorozata. Az állami hatalom végső soron sosem egy kézben összpontosul, hanem – az aktuálisan elért befolyás, a megszerzett pozíciók, az elnyert tisztségek arányában – megoszlik a főbb csoportok között.

A pluralizmus inkább elméleti megközelítésként volt, és – valamelyest – van jelen továbbra is a politikatudományban. Alapvető szemléleti elvei mentén ugyanakkor empirikus kutatások is folynak. Ezek a kutatások elsősorban a szakszervezetek és a civil szervezetek működésével, a különböző érdekegyeztetési formák és fórumok sajátosságaival, illetve a lobbicsoportok, a lobbizás jelenségkörével foglalkoznak.

A csoportalapú megközelítés elsősorban a *politics* (egymással ütköző érdekek és hatalmi törekvések) és a *policy* (politikai döntéshozatal, kormányzati intézkedések) közti összefüggésekre és kapcsolódási pontokra koncentrálnak.

A politikatudomány negyedik (4) vizsgálati megközelítése a *rendszerközpontú* irányvonal. Mivel az irányzat alapvetően elméleties/elméletalkotó jellegű, ezért szokták *rendszerelméletnek* is nevezni. A megközelítés az 1950-es évek elején kezdett formálódni, amikor a „rendszer” természettudományos (biológiai), illetve kibernetikai fogalmát bevonták a társadalom és a politika leírásába. A rendszerközpontú megközelítés a politika újszerű és átfogó, ugyanakkor a korábbi irányzatokénál jóval elvontabb leírását kínálta. A rendszerelmélet ezzel együtt az 1960-as évekre a politikatudomány egyik divatos és befolyásos „nagy elméletévé” vált.

Az irányzat alapfeltevése, hogy a társadalom a természetben megfigyelhető rendszerekhez hasonló módon szerveződik. Vagyis az emberi együttélés szférájára is igaz, hogy egymással szorosan összefüggő elemekből álló, környezetüktől elkülönülő, ám azokkal továbbra is kapcsolatban, sőt kölcsönös függésben levő egységek, azaz a rendszerek jönnek létre benne.⁴ Ezek a rendszerek fokozatosan egyre kiterjedtebbé, egyre bonyolultabbá válnak, és a nagyobb egységen belül bizonyos feladatok ellátására kisebb egységek, alrendszerek különülnek el. Az irányzat idekapcsolódó másik alapfeltevése, hogy a politika

⁴ Ezt a jelenséget nevezik idegen szóval funkcionális differenciálódásnak.

maga is egy összefüggő elemekből álló, és sajátos feladatok ellátására berendezkedett rendszer; voltaképp a történelem során egyre összetettebbé váló társadalmi rendszer egyik elkülönült *alrendszer*e.

Az irányzat harmadik alapfeltevése, hogy a politikai rendszer kétirányú kapcsolatban áll tágabb környezetével, a társadalommal, és az azt alkotó egyéb alrendszerekkel (gazdasági rendszer, jogrendszer). A tágabb környezet, illetve a más alrendszerek felől érkező hatások a politikai rendszer bemeneti (*input*) oldalán jelennek meg, míg a politikai rendszer által a társadalom és a többi alrendszer irányában kiváltott hatások a kimeneti (*output*) oldalon bukkannak fel. A rendszerelmélet korábbi változatában a politikai rendszerbe bejutó *inputok* a társadalmi igények és az anyagi, viselkedési támogatások, míg a politikai rendszer által ezekre válaszul adott *outputok* a politikai/kormányzati döntések és az ezek betartását garantáló szankciók voltak. A rendszerelmélet későbbi változatában már négy input és négy outputfolyamat különül el, és mindegyikhez egy-egy sajátos feladatkör, a politikai rendszer által ellátott sajátos funkciók is kapcsolódnak. Ilyen, a politikai rendszer által végzett inputfunkció a politikai szocializáció (az állampolgári nevelés, a politikai viselkedés szabályainak átadása) és rekrutáció (a politikusi utánpótlásképzés), az érdekek megfogalmazása, a megfogalmazott igények összegyűjtése és egyesítése, valamint a politikai kommunikáció. Outputfunkció a működéshez szükséges javak és szolgáltatások beszerzése/elvonása, a társadalmilag előállított javak és szolgáltatások elosztása, a jogalkotás és szabályozás, valamint a szimbolikus feladatok (identitásteremtés) ellátása.⁵

A megközelítés hangsúlyos elméletiessége és elvontsága ellenére is eredményezett empirikus vizsgálatokat. Az eltérő fejlettségű, eltérő kulturális és történelmi gyökerekkel rendelkező politikai berendezkedések összehasonlító vizsgálata során például igen hasznosnak bizonyult a rendszermodell, amely az univerzálisan alkalmazhatónak tekintett kategóriái (elemek, struktúrák, funkciók, folyamatok stb.) segítségével képes volt áthidalni az adott országok mind formai, mind tartalmi vonatkozásokban eltérő intézményei közti különbségeket. De a politikaikultúra-kutatás is sokáig a rendszerelmülethez szorosan kapcsolódva zajlott.

A rendszerközpontú megközelítés a politika mindhárom dimenziójára figyelmet fordít. A *politicset* az inputfolyamatok és inputfunkciók, a *polycy*t az outputfolyamatok és outputfunkciók, míg a *polity*t a politikai rendszer elemei és struktúrái formájában vizsgálja.

A politikatudomány ötödik (5) irányzata a *stratégia- és észszerűség-központú* megközelítés, az ún. *racionális választáselmélet*. Ez a vizsgálati irányvonal az 1950-es évek végén kezdett formálódni, majd bizonyos, a 1960-as és 1970-es években született jelentős munkákat követően igazából az 1980-as évektől vált befolyásossá.

A megközelítés kiindulópontja, hogy a politika vizsgálata során nem az elvek és értékek, nem az intézmények, csoportok vagy struktúrák az igazán lényegesek, hanem a társadalmat alkotó egyének cselekvései. A politika tényleges szereplői ugyanis végső soron maguk az egyes emberek, az individuumok, illetve az általuk létrehozott és működtetett, viselkedésük során az egyénekre jellemző logikákat követő egyéb cselekvők (közösségek, szervezetek, államok).⁶ E szemléletmód szerint az egyéni viselkedés részben az alapja, részben a modellje a közösségek, szervezetek, államok viselkedésének. A társadalmat

⁵ A rendszerelméletek fejlődésének leírását vö. TÓTH-TÖRÖK 2003.

⁶ Ezt a kutatási elvet nevezik módszertani individualizmusnak.

és a politikai közösséget alkotó egyének ugyanakkor alapvetően saját érdekeiket felismerve és követve, igényeiket rangsorolva és világos preferenciákká formálva, a számukra leghasznosabb kimenetek elérésére törekedve cselekszenek. Viselkedésük észszerűsége tehát nem valamiféle magasröptű gondolatiság vagy szellemi pallérozottság megnyilvánulása; pusztán a mérlegelés és a legmegfelelőbbnek tűnő döntés meghozatalának képessége.

A racionális választásméleti megközelítés elsősorban a politikai szereplők stratégiáit igyekszik feltárni és matematikai eljárások segítségével modellezni.⁷ Ilyen stratégiának tekinti a bizonytalan és jelentős tétellel bíró helyzetekre alkalmazható óvatos és pesszimista stratégiát, a legrosszabb kimenetek megvalósulása esetén is a legkevésbé rossz, legkisebb potenciális veszteséggel járó alternatíva választását. Vagy ennek ellentétét, a jobban átlátható és kisebb tétellel rendelkező helyzetekhez valamivel jobban illő, bátrabb és optimistább stratégiát, a legjobb kimenetek megvalósulása esetén legjobb, legnagyobb potenciális nyereséggel járó alternatíva választását. A politikai szereplők egymással szembeni viselkedésében két alapstratégiát különböztet meg: az együttműködést (kooperálás) és a szembe fordulást (dezertálás). Külön kezeli a mindkét fél számára lehetséges nyereséget tartogató (pozitív végösszegű) és a szükségszerűen az egyik fél győzelmével és a másik fél vereségével záródó (zéró végösszegű) helyzeteket, „játszmákat”. Az irányzat fontos megállapítása, hogy nincsenek minden helyzetben egyaránt sikeresen alkalmazható, univerzális formulák, politikai „varázsszernek” tekinthető stratégiák (vö. TÓTH–TÖRÖK 2003).

Az észszerűség- és stratégia-központú megközelítés elsősorban (sőt, szinte kizárólag) szavazatmaximalizálásra törekvő szereplőkként írja le a modern demokráciákban tevékenykedő politikusokat és pártokat. A tényleges vizsgálat során aztán ebből kiindulva modellezi viselkedésüket, döntéseiket, egymással szemben alkalmazott stratégiáikat. Ugyanakkor a szavazókat, az állampolgárokat is úgy jellemzi, mint akik elsősorban az érdekeiknek megfelelően döntenek, és a számukra legnagyobb hasznot hajtó szervezeteket, illetve vezetőket támogatják. A racionális választásméleti vizsgálatok jellemző témái tehát, bár részben ugyanazok, mint a viselkedés-központú megközelítésben (például politikusi cselekvés, szavazói magatartás, politikai konfliktusok), egészen más nézőpontból és egészen más módszertannal kerülnek elemzésre. Ugyanakkor, mivel a megközelítésmód modellalapú és általános, ezért a behaviorizmus jellemző témáinál jóval szélesebb körben, szinte minden politikai jelenség esetében (például kormánykoalíciók alakítása, államok stratégiái a nemzetközi politikában, fegyverkezési verseny) valamelyest alkalmazható.

Az irányzat képviselői jellemzően a *politicsdimenzióra* koncentrálnak, de sok esetben a *policydimenzió* is hangsúlyt kap.

A politikatudományban alkalmazott hatodik (6) megközelítés a *szöveg- és jelentés-központú* irányvonal. Ezt az irányzatot nevezik még *diskurzuseléleti*, illetve diszkurzív vizsgálati módnak is. A megközelítés korábbi 20. századi előzmények után az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elején formálódott meg. Jelentős munkái az 1980-as évektől kezdődően, az ezredfordulóhoz közeledve születtek meg.

A megközelítés kiindulópontja, hogy a nyelvhasználat, beszéd jóval több, mint a jelenségek pusztá megnevezése. A szavak, a fogalmak meghatározzák a „dolgok” észlelését és felfogását. A társadalom és a politika eredendően homályos jelenségei azáltal nyernek

⁷ Két alirányzata, a politikai cselekvésekre alkalmazott *döntésmélet* és *játékelmélet* közül utóbbi voltaképp egyben (illetve eredetileg) egy matematikai aldiszciplína is (vö. TÓTH–TÖRÖK 2003).

értelmet, azáltal *kapnak jelentést*, hogy a róluk folyó kommunikációban meghatározott jelekkel/fogalmakkal fedik le, és más jelekkel/fogalmakkal kapcsolják össze őket. Végző soron tehát az emberi közösségekben zajló *diskurzus* adja a szótárat a valóság megismeréséhez, teremti meg a világ értelmezésének kereteit.

A diskurzusok azonban sokfélék. A társadalmi és politikai jelenségek számos eltérő jelentést kaphatnak, egymástól egészen eltérő módokon értelmezhetők. Hogy egyes emberek megtévelyedését a boldogtalan porhüvely ördögi erők általi megszállásának tulajdonítjuk, vagy az agyban végbemenő folyamatok eredményeként kialakult betegségnek tekintjük, az attól függ, hogy egy vallásos-transzcendens diskurzus vagy egy modern, világi, tudományos diskurzus fogalmaiban gondolkodunk. Ami a közgazdasági diskurzusban vállalati „költségcsökkentés” és „racionalizálás”, az a hétköznapi beszédmód számára elbocsátás és kirúgás. Amit a katonai diskurzus „az ellenséges élőerő megsemmisítésének” nevez, az a közvélemény támogató része szemében „hősies győzelem”, míg a pacifisták számára pusztá gyilkolás. Ugyanaz a politikai manőver, intézkedés vagy esemény egészen eltérő értelmezést kaphat a politikusok és a választók, a kormánypárti és az ellenzéki szavazók, a mérsékelt és a szélsőséges ideológiák híveinek diskurzusában.

A politika diszkurzív megközelítése tehát a társadalmi és politikai jelenségek „objektív” léténél jóval fontosabbnak tartja a velük kapcsolatos értelmezéseket, illetve az ezen értelmezéseket meghatározó, keretbe foglaló és kitermelő diskurzusokat. Az irányzat képviselőinek ugyanis az a meggyőződése, hogy a politikai szereplők cselekvései nem a jelenségek „objektív” állapotából, hanem elsősorban az azzal kapcsolatos értelmezésekből fakadnak. A diskurzuselméleti megközelítésben folyó politikatudományi vizsgálatok ennek megfelelően elsősorban a szövegekre és a jelentésekre, a kommunikációs folyamatokra, illetve az ezek kereteit képező fogalomrendszerekre/jelrendszerekre koncentrálnak.

Bár az irányzat képviselőinek jelentős része inkább az elméletalkotásban jeleskedik, ezen megközelítés alapján empirikus kutatások is folynak. A diszkurzív szemléletű kutatóknak nincs túlságosan nehéz dolguk, ha kutatási tárgyat keresnek maguknak. A politika ugyanis jelentős részben szövegeket termel: beszédeket, nyilatkozatokat, programokat, kiáltványokat; jogszabályokat, egyezményeket és más normaszövegeket; jelszavakat, szlogeneket; blogbejegyzéseket, közösségi médiaoldalakon közzétett posztokat, kommentfolyamokat. Ezek elegendő nyersanyagot szolgáltatnak a különböző politikai diskurzusok elemzéséhez. Mivel a modern politikai ideológiák a világról alkotott elképzeléseiket a nyelv eszközeivel építik fel és fejezik ki eltérő kulcsfogalmakat alkalmazva, illetve eltérő értelmezést adva ugyanazon kulcsfogalmaknak, ezért vizsgálatuk ebből a kiindulópontból ugyancsak lehetséges.

A diskurzuselméleti megközelítés jellemzően a *politicsdimenzióra* koncentrálnak, ugyanakkor követői mind a *policy* (a kormányzás és közpolitika), mind a *polity* (az intézmények, a berendezkedés) területén végeznek vizsgálatokat, fogalmazznak meg megállapításokat.

Ezzel végigtekintettük a politikatudomány főbb vizsgálati megközelítéseit.

1.1.3. *Aldiszciplinák és/vagy határterületek a politikatudományban*

Az alábbiakban áttérünk a politológiai kutatások egy további, harmadik szempont szerinti csoportosítására. A politikatudomány ugyanis abból a szempontból is sokszínű, hogy

számos, többé-kevésbé elkülönülő szaktudományi részterülettel, számos aldiszciplínával rendelkezik. Ezek az aldiszciplínák jellemzően a politológia más társadalomtudományokkal közös határvidékein helyezkednek el. A politika kutatása ugyanis nem szigetszerű elkülönültségben végzett tudományos tevékenység. A politika tanulmányozása során feltett kérdések más tudományágak kérdéseivel is kapcsolódnak. A politikai jelenségek megfigyelése, leírása és megértése nem függetleníthető olyan további, azokkal szoros kapcsolatban álló jelenségek vizsgálatától, amelyek elsődlegesen esetleg egy másik társadalomtudomány érdeklődési körébe tartoznak. A politika jelenségei hosszabb történeti, illetve szélesebb és mélyebb társadalmi háttérrel rendelkeznek; gondolati-bölcseleti vonatkozások hatják át őket; kulturális minták, szokások, hiedelmek ütköznek ki bennük; dinamikájukat jórészt egyéni és csoportos lélektani tényezők és kommunikációs folyamatok alakítják; kereteik gazdasági-termelési viszonyok és a nemzetközi környezet által is meghatározottak.

A politológia kutatásainak tárgya, a politika világa tehát teljes mértékben nem határolható el, nem választható le más kutatási területektől. Ily módon a politikatudomány tevékenysége is sokszor átfedésbe kerül más tudományágak művelésével. Ezeket a diszciplínákat akár tekinthetnénk a politológia vetélytársainak, riválisainak is. A közös irányultság, az egy irányba mutató kutatási törekvések, valamint az egymás munkáját nagyban elősegítő, kölcsönösen megosztható eredmények okán mégis indokolt ezeket a politikatudomány „társtudományaiként” felfogni. A politológia aldiszciplínái, illetve (más megközelítésben) vizsgálati határterületei jól elkülöníthetők ezen társtudományokhoz való kapcsolódásuk alapján. Ilyen aldiszciplínának/határterületnek tekinthető a

- politikai filozófia,
- politikatörténet,
- politikai eszmetörténet,
- politikai szociológia,
- politikai pszichológia,
- politikai kommunikáció,
- politikai antropológia,
- politikai gazdaságtan,
- nemzetközi politikai viszonyok.

Az elnevezésekből is láthatjuk, hogy a politika tudományos vizsgálatában kialakult, szakosodott aldiszciplínák elsősorban a filozófia, a történettudomány, a szociológia, a pszichológia, a kommunikációtudomány, a kulturális antropológia, a közgazdaságtan és a nemzetközi tanulmányok műveléséhez kapcsolódnak. A politika kutatásának ugyanakkor van egy önállóan mondható, más tudományágak műveléséhez kevésbé vagy alig kapcsolódó központi „törzsterülete” is. A politikatudományt tehát egyrészt a specializálódott, és a különböző társtudományok határmezsgyéjén elhelyezkedő aldiszciplínák, másrészt a jellemzően a politika világának sajátos belső törvényszerűségeit kutató tudományterület együtt alkotják.

1.2. A politikatudós szerszámoszládája

A politika tudományos vizsgálatára vállalkozó kutatók (persze képletesen értett) „szerszámoszládájában” alapvetően négy dolog van: *korábbi művek (1); elméletek (2); fogalmak (3);*

és módszerek (4). A politikatudósok alapvetően ezekhez a (megint csak képletesen értett) „eszközökhöz” nyúlhatnak a tevékenységük során; elsősorban ezeket használhatják fel a tárgy megfelelő tanulmányozása érdekében.

A politika tudományos kutatói jelenleg már ritkán haladnak teljesen járatlan utakon. A politikában, ahogy a társadalmi élet más színterein is, a természeti világnál jóval kevesebb a teljességgel feltáratlan terület. Ez viszont nemcsak azt eredményezi, hogy kevesebb tér nyílik a tudományos felfedezések számára, hanem azt is, hogy a kutatások egymással szorosan összefonódva, egymást kiegészítve és támogatva zajlanak. A *korábbi művek* (1) tehát alapvetően tájékozódást segítő eszközként, „térképként” szolgálnak. Tartalmazzák az addig összegyűjtött ismereteket, és számos ötlettel, szemponttal, konkrét eredménnyel és adattal járulhatnak hozzá az eredményes vizsgálódáshoz. Az alapjukat képező kutatások folytathatók, kiegészíthetők, továbbgondolhatók, vagy akár – az eredmények ellenőrzése szempontjából – változatlan formában megismételhetők. Alapos áttanulmányozásuk ráadásul azt is megmutatja, hol akadnak még „fehér foltok”, hiányzó vagy töredékes leírások. A korábbi munkák ugyanakkor mintát, mércét és inspirációt is jelentenek a politikatudósok számára. Azt is megmutatják, hogy mire kellene törekedni, és hogyan is kellene azt csinálni. Ez különösen a sokak által elismert és idézett, *klasszikussá vált* munkákra igaz.⁸

A politikatudósok eszközkészletének második fontos részét az *elméletek* (2) képezik. A tudományos elméletek a valóság egy adott részének magasabb szintű megértését, illetve meggyőző magyarázatát kínáló állítások együttese. Mint ilyenek, lehetnek a politika tudományos vizsgálatának eredményei, ugyanakkor annak kiindulópontjai és keretei is. Egyrészt a korábbi kutatások során felállított, a korábbi művekben közzétett elméletek a későbbi munkákban már alkalmazhatók. Másrészt az elméletek kialakulásuk során gyakran (kölcsonösen) generálják, katalizálják egymást; egymással kölcsönhatásban, egymással vitatkozó és versengő megismerési erőfeszítésekben születnek. Harmadrészt valószínűnek tűnő, lehetséges magyarázatok a tényleges vizsgálódások megkezdése előtt, önállóan is megfogalmazhatók.

A politika tudományos kutatói számára jellemzően az elméletek szolgáltatják a kutatások konkrét témaköreit, kérdéseit és előzetes feltételezéseit. Az elméletek alkotják azt a keretet, amelybe beleillesztik saját megállapításaikat, amelyhez viszonyítják saját eredményeiket, amelyre visszavezetik következtetéseiket. Attól függően, hogy mennyire általános, azaz mennyire átfogó magyarázatot kínáló elmélettel dolgoznak, az elméletek állításai az egyedi munkahipotézisektől akár a politika világának egészéről kialakított elképzelések összetett rendszereiig is terjedhetnek. A politika tanulmányozása során alkalmazott elméletek jellemzően szoros összefüggésben állnak a vizsgálati megközelítésekkel. Az értékközpontú/normatív szemléletmód, a csoportalapú/pluralista irány, a rendszerelméleti, a racionális választáselméleti és a diskurzuselméleti megközelítés egyaránt markáns, és a többitől élesen különböző nézőpontot kínál. Az egyes megközelítésekre jellemző elméletekből más és más előfeltevések, kutatási témák és kutatási kérdések következnek.

A politikatudósok szerszámosládájában a korábbi művek és az elméletek mellett *fogalmak* is lapulnak. Az alkalmazható eszközök harmadik részét (3) tehát a politikatudomány *fogalomkészlete* képezi. A politika tanulmányozása során a fogalmak elsősorban a vizsgált

⁸ A Robert E. Goodin és Hans Dieter Klingemann által szerkesztett politikatudományi kézikönyv közel két-tucatnyi ilyen klasszikust sorol fel (lásd: GOODIN–KLINGEMANN 1996, 15–16.).

jelenségek lehetőség szerint pontos és félreértésektől mentes megragadására szolgálnak. Erre már csak azért is nagy szükség van, mert az emberi viselkedés és a társadalmi élet kutatható jelenségei gyakorta egyáltalán nem „tárgyak” a szó hétköznapi értelmében. A társadalomtudományok, és köztük a politológia az esetek többségében nem (elsősorban, illetve kizárólag) fizikai síkon létező, konkrét, kézzelfogható dolgokat, hanem elvont és összetett képződményeket vesznek górcső alá. Gondoljunk csak a liberális demokrácia, az állami szuverenitás, a politikai részvétel vagy a pártrendszer kutatására – és gondolatban hasonlítsuk össze egy löszfal, egy üreginyúl-populáció, egy égitest, egy kémiai vegyület vagy egy fertőző megbetegedést okozó baktériumtörzs vizsgálatával. A példa talán valamelyest már önmagában is képes érzékeltetni, hogy mekkora jelentőséggel bírnak a fogalmak a társadalomtudományi, így a politikatudományi kutatásokban – némileg túltéve a természet-tudományi vizsgálódásokban nekik jutó szerepen.

A megfelelő fogalmak kiválasztása, valamint azok alapos meghatározása, tudatos és pontos használata egyrészt a kutatási témák lehatárolása, és más kutatási témáktól való elválasztása szempontjából alapvető fontosságú a politika tanulmányozása során. Ez valamivel komolyabb erőfeszítést kíván két demokráciatípus, mint két közetfajta (mondjuk a bazalt és az andezit) esetében. A fogalmak definiálása, következetes és akkurátus használata emellett a kutatás alá vont jelenségek jellemzőivel, különböző összetevőivel és tulajdonságaival kapcsolatos megállapításokat is pontosabbá, egyértelműbbé teszi. Vagyis csak ha már meghatároztuk, mit értünk a hatalmi ágak elválasztása és a szólásszabadság alatt, igazából akkor tudjuk azokat a liberális demokrácia jellemzőiként bevonni az elemzésbe.

A politikatudományi kutatások során alkalmazható fogalmak igen sokfélék. A politológia fogalomkészletét régóta használt és újabb keletű terminusok, más tudományágaktól átvett és „saját fejlesztésű” kategóriák, laikus társalgásokban is előkerülő elnevezések és speciális szakkifejezések együtt alkotják. Évezredes múlttal bír maga a politika, illetve az állam, vagy a demokrácia kategóriája; ennél jóval fiatalabb az általános választójog vagy a parlamenti bejutási küszöb kifejezés. A szociológia szótárából került át a politikatudományba a társadalmi réteg, az elit vagy a szocializáció fogalma; a pszichológiából az attitűd és a sztereotípiák; közgazdaságtanból a források elosztása vagy a bruttó hazai termék (GDP).⁹ Ugyanakkor a kétpártrendszer vagy a homogén politikai kultúra elnevezés a politikatudomány „saját fejlesztésű” fogalmának tekinthető. A hatalom, a kormány, a szavazás vagy a politikus kifejezések a hétköznapi élet különböző szinterein, családi körben, baráti társaságban, kocsmai eszmecserekből vagy az interneten folytatott társalgásokban éppen úgy előfordulnak, mint a tudományos konferenciákon. A korlátozott állami főhatalom, a kabinetkormányzás, a szavazatok illékonysági indexe vagy a programorientált politikus terminusok viszont már olyan, kevesek által ismert és használt speciális szakkifejezések, amelyek jobbára csak a politológusszakma berkeiben, a folyóiratok cikkeiben és a szakkönyvek lapjain bukkannak fel.

A politikatudósok eszközkészletének negyedik részét a *módszerek* (4) alkotják. A tudományos kutatási módszerek a világ jelenségeinek alaposabb megismerését szolgáló eljárások, technikák és praktikák. Ezek is ott vannak abban a bizonyos szerszámosládában. A módszerek alkalmazásával a politika tanulmányozása egyrészt a mindennapi életben

⁹ A más tudományágaktól átvett fogalmak kérdéskörében több elemzés is született (lásd erről például: LÁNCZI-TÖRÖK 2003).

szerzett benyomásoknál tudatosabb és rendszerezettebb ismeretszerzési tevékenységgé alakul. Másrészt a megállapítások és következtetések előállításának módja átláthatóvá, ellenőrizhetővé, megismételhetővé válik. Harmadrészt a hasonló eljárások követése összekapcsolhatóvá és összevethetővé teszi az egyes kutatásokat; ezáltal egységesebbé teszi a politika vizsgálatát. Negyedrészt pedig a széles körben használt módszerek átadható és megtanulható szakmai készségként működnek, és így megfelelő erőfeszítés esetén rendkívüli szellemi képességek nélkül is lehetővé teszik a politika tudományos tanulmányozását az arra vállalkozók számára.

A politikatudományban alkalmazott kutatási módszereket három nagyobb csoportba sorolhatjuk az alapján, hogy milyen jellegű ismerethez, adathoz segítenek hozzájutni (vö. MARSH–STOKER 2010). Az ún. *kvantitatív* módszerek mennyiségi jellegű, számszerűsített ismereteket eredményeznek. A kvantitatív vizsgálatok elsősorban méréseket és számításokat foglalnak magukban, és főként statisztikai-matematikai eljárásokra épülnek. Céljuk ugyanakkor nem csupán a pontos, számszerű adatok előállítása, a mennyiségek és arányok leíró meghatározása, hanem az egyes, számszerűsített formában megfigyelt jelenségek közti összefüggések erősségének megállapítása. Jellemző rájuk, hogy sok megfigyelésre épülnek, nagy elemszámú vizsgálati mintákat alkalmaznak, sok adattal dolgoznak. Ez jelentheti akár több ezer – mondjuk a pártok támogatottságával kapcsolatos – kérdőív anyagának felhasználását is. Ugyancsak jellemző vonásuk, hogy a szigorú szabályok szerint összeállított minták vizsgálatával nyert megállapítások szélesebb körre is átvihető, általánosítható összefüggéseket tárnak fel. Kvantitatív módszerrel folytatott vizsgálat lehet annak tanulmányozása, hogy hány választási ígéret hangzik el egy adott választási kampányban; hogy ezeken belül milyen arányban vannak homályos és konkrét, illetve az életszínvonal emelésével, a közbiztonság javításával, az egészségügyi vagy oktatási rendszer fejlesztésével kapcsolatos ígérek. Továbbá, hogy a kormányon levő párt vagy az ellenzéki politikai erők fogalmaznak-e meg több ígéretet; hogy van-e összefüggés az adott párt helyzete (kormánypárti/ellenzéki) és az általa tett ígérek összetétele között (például az ellenzéki pártok ígéreteinek nagyobb részét teszik-e ki az életszínvonal emelésével kapcsolatos ígérek, mint a kormánypártéit). Valamint, hogy a győztes végül az általa tett ígérek mekkora hányadát teljesíti kormányzása során.

Az ún. *kvalitatív* módszerek minőségi jellegű, a politikai folyamatok mélyebb megértését lehetővé tevő ismereteket eredményeznek. Az ilyen metódusú vizsgálatok a politika világának nem mérhető, nem számszerűsíthető vonatkozásaira irányulnak. Kevesebb megfigyelést tartalmaznak, kisebb elemszámmal dolgoznak, és általánosítható összefüggések helyett inkább egyedi, de árnyalt leírásokat kínálnak. Segítik a megfigyelt jelenségek részleteinek kibontását, a vizsgálatba bevont politikai szereplők sajátos nézőpontjának megismerését, céljaik és motivációik feltárását. Kvalitatív kutatási módszernek számítanak az adott kérdés érintettjeivel készített tudományos interjúk, egyes politikai események lefolyását vagy politikai csoportok működését „testközelből” megfigyelő terepmunkás vizsgálatok, valamint – nagy többségükben – a szövegelemzések. A kvalitatív eljárások egy része, így például az interjú, az ismeretek megszerzése érdekében valamilyen fokú beavatkozással jár, míg másik része, így például a dokumentumok, beszédek, pártprogramok elemzése beavatkozásmentes metódus. Kvalitatív módszerrel folytatott vizsgálat lehet az adott választási kampányban tett választási ígérek egy részének tartalomelemzése a főbb kulcsszavak és jelszavak, a gyakran alkalmazott kifejezések, szóképek és hasonlatok,

illetve a stílus és a beszédmód szempontjából. Ugyancsak kvalitatív módszerű vizsgálat lehet a választásokon induló pártok politikusaival készített néhány tucat interjú, amelyben a megkérdezettek arról beszélnek, miért pont az adott témákat érzik különösen fontosnak, vagy egy terepmunkás vizsgálat, amelyben egy választási rendezvényen összegyűlt tömeg reakcióit veszik szemügyre az egyes ígéretek elhangzásakor.

A *komparatív* vagy *összehasonlító* módszerek a megfigyelt jelenségek közti hasonlóságokra és különbségekre kihegyezett ismereteket eredményeznek. A módszer alkalmazásával a politikai folyamatok, intézmények és berendezkedések sajátosságait egymásra vetítve, egymáshoz viszonyítva lehet megismerni. Ezek az összehasonlítások lehetnek időbeli, illetve történeti jellegűek (eltérő időszakok állapotait vetve össze) vagy párhuzamosak, egyidejűek (egyszerre létező képződményeket vetve össze). Maradhatnak egy adott ország keretei között, vagy lehetnek nemzetközi. Érinthetnek pusztán két, de akár jóval több politikai formációt is. Fókuszálhatnak csupán egy, de akár sok szempontra is. Lehetnek egyediek, esettanulmány jellegűek, de akár dolgozhatnak nagy elemszámmal, hosszú idősorokkal és komoly adatmennyiséggel is. Összehasonlító vizsgálat lehet az 1990-es és a 2010-es hazai országgyűlési választási ígéreteinek összevetése vagy az 2017-es francia nemzetgyűlési választások és a 2018-as hazai parlamenti választások során tett ígéretek közti hasonlóságok és különbségek felmérése. De akár az Egyesült Államok politikai életének két meghatározó politikai ereje, a Demokrata Párt és a Republikánus Párt összes, a 20. századi elnökválasztási kampányok során megfogalmazott választási ígéretének összehasonlítása is egymással, valamint a további, kisebb pártok (például libertáriánusok, zöldek) ígéreteivel.

A politikatudományban alkalmazott három fő módszercsoportba tartozó eljárások a konkrét kutatások során sok esetben egyaránt alkalmazva, illetve egymással vegyítve vannak jelen.

1.3. Politikatudomány a digitális korban

Zárásként említést érdemel, hogy a kortárs politikatudományi kutatások számára a *digitalizáció* jelensége komoly lehetőségeket és jelentős kihívásokat egyaránt magában rejt. A digitálisan tárolt adatok ugyanis egyfelől a világháló segítségével jóval könnyebben hozzáférhetők, mint korábban. A fontos szakkönyvek, a jelentős tudományos folyóiratok a digitális archívumokból néhány kattintással elérhetők. A tudás megőrzésének új, informatikai alapú módozataival a fizikai távolság áthidalhatóvá, a példányok sokszorosítása könnyedén megoldhatóvá vált. A hozzáférhetőség ráadásul a tudományos tudásanyag feldolgozott, rendszerezett és értelmezett adatai mellett a nyers, elemezhető adatokra is kiterjedt. A digitálisan tárolt hatalmas információmennyiség ugyanakkor legalább akkora kihívás, mint lehetőség a tudományok, így a politikatudomány számára. A rendkívüli adatbőség, a *big data* korszaka komoly dilemmákat és nehézségeket éppen úgy magával hozott, mint nyilvánvaló előnyöket. A nagyon nagy mennyiségű, nagyon nagy sebességgel változó, nagyon összetett és nagyon változatos elemekből álló adatállomány esetében ugyanis egyáltalán nem világos, hogy azt miként is lehetne „jól”, azaz megfelelő módon használni a tudományos vizsgálatok során.

Egyrészt egyáltalán nem magától értetődő, hogy a nagy méretű, komplex, gyorsan változó (elavuló és megújuló) adathalmaz mely része releváns a kutatások számára, és mely része haszontalan, felesleges „zaj” csupán. Másrészt még az érdeminek ítélt információk esetében sem mindig egyértelmű, hogy azok milyen módon hasznosíthatók, mit és hogyan mondanak el a társadalmi életéről, így a politika világáról. Harmadrészt igencsak úgy tűnik, hogy a digitálisan tárolt hatalmas adatállomány feldolgozása a jól bejáratott kutatási eljárásokkal nem, vagy csak igen korlátozott eredményességgel megoldható.

A *big data* realitásával szembenező vizsgálatok lefolytatása éppen ezért sok esetben kifejezetten újszerű technikai apparátust, a korábbiaktól eltérő hozzáállást és megváltozott összetételű szakmai tudást kíván meg a kutatóktól. Már most is mutatkoznak arra vonatkozó jelek, hogy a korábban kiemelten értékesnek tekintett tudományos-kutatói kompetenciákat (széles körű alpműveltség, kiterjedt lexikális tudás, magas absztrakciós szintű gondolkodásra való alkalmasság, mélyebb összefüggések felismerésének képessége, magas szintű szövegértés és szövegalkotás) más típusú készségelemek (például a komplex technológiai környezetben való tájékozódás, technikai jellegű módszertani ismeretek, matematikai-informatikai kompetenciák) kezdik felváltani. Nem kizárható, hogy a közeljövőben bizonyos módszertani eljárások is teljesen átalakulnak, vagy akár jelentőségüket veszítve végképp visszaszorulnak, átadva a helyüket más, a digitalizáció körülményeire szabott metódusoknak. Így például megvan az esélye, hogy a személyes, élőszóbeli megkérdezésen alapuló interjú vizsgálatokat kiváltják az e-mailben lebonyolított kérdések és válaszok, illetve az informatikai eszközök közbeiktatásával folytatott videómegbeszélések; a terepmunkás, résztvevő megfigyeléses vizsgálatok személyesen szerzett észleleteit kiváltják a kamerával rögzített adatok; a személyes értelmezésre épülő szövegelemzést kiszorítja a szövegelemző szoftverek használata, illetve a szöveges információk gépi intelligenciával történő kigyűjtése és feldolgozása.

Mindent összevetve tehát nagyon valószínűnek látszik, hogy a jelenlegi, de még inkább az eljövendő politikatudósok „szerszámosládájának” tartalma alapvetően meg fog változni. Egyre reálisabb feltevés, a politika tudományos vizsgálatára vállalkozók eszköztárának szinte elmaradhatatlan tartozékává fognak válni az „adatbányászathoz”, illetve „szövegbányászathoz” szükséges szerszámok, készségek és eljárások.¹⁰

Összefoglalás

Az első fejezetben áttekintettük a politikatudomány palettájának főbb színeit és árnyalatait. Megismerkedtünk a politika fogalmának három tartalmi részterületével: a (konfliktusos) politikai folyamatokra és szereplőkre vonatkozó *politicsszel*, a politikai intézményrendszereket és berendezkedéseket jelölő *polityvel*, valamint a politikai döntéseket és intézkedéseket lefedő *policyvel*. A politika tudományos kutatásának különböző irányvonalait először az alapján jellemeztük, hogy ezek közül a fogalmi területek közül melyikhez kapcsolódnak,

¹⁰ Az adatbányászat nagy méretű és összetett adatállományok vizsgálata főleg automatizált eljárásokkal, algoritmusok alkalmazásával. Célja érdekes, értékes és értelmes összefüggések fellelése a kiterjedt adathalmazokban. A szövegbányászat jórészt az adatbányászat módszereire és eljárásaira épül. Ugyanakkor – attól eltérően – kizárólag szöveges dokumentumokban meglévő, kevésbé strukturált (nem számszerűsített) adatok begyűjtését, feldolgozását és elemzését célozza.

vagy másként, a politika világának mely dimenziójára koncentrálnak. Majd ezt követően sorra vettük a politikatudomány vizsgálati megközelítéseit és más társtudományokhoz kapcsolódó, szakosodott aldiszciplínáit. Végezetül azt vettük szemügyre, hogy mi lapul a politikatudósok szerszámosládájában; hogy milyen elemek alkotják a politika vizsgálatának eszközkészletét. Itt a korábbi műveket, az elméleteket, a fogalmakat, illetve a kutatási módszereket leltük fel, és jellemeztük röviden szerepük, funkciójuk szerint.

Irodalomjegyzék

- BAYER József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág.
- BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam – pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.
- GOODIN, Robert E. – KLINGEMANN, Hans Dieter eds. (1996): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- LÁNCZI András – TÖRÖK Gábor (2003): A politikatudomány. In GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor szerk.: *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula. 2–13.
- MARSH, David – STOKER, Gerry (2010): *Theory and Methods in Political Science*. 3rd edition. London, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0>
- TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): Elméletek a politikatudományban. In GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor szerk.: *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula. 30–55.

I. rész

**POLITIKAI GONDOLKODÁS, POLITIKAI
IDEOLÓGIA, POLITIKAI KULTÚRA**

Vákát oldal

2. A politikai gondolkodás alapfogalmai

Nagy Ágoston

2.1. Politikai alapfogalmak

Ahhoz, hogy a politikáról való gondolkodás alapfogalmainak tudományos elemzés tárgyává tegyük, szükséges, hogy bizonyos távolságból tekintsünk rájuk. Hétköznapi használatuktól elvonatkoztatva válik lehetővé a közöttük lévő összefüggések bemutatása. A politika fogalomrendszerének tárgyalása különféle szellemi irányzatokhoz és tudományterületekhez kötődik. Megközelíthetjük őket leíró (deskriptív), előíró (normatív), történeti-szemantikai és végül kritikai oldalról.

2.1.1. *Leíró megközelítés*

A politika alapfogalmainak leíró megközelítése, amely a modern társadalomtudományokban uralkodónak számít, mindenekelőtt Max Weber (1864–1920) német szociológus munkásságához köthető. Weber a társadalomtudományok kulcsfogalmainak ideáltípusokként fogta fel. Egy-egy ideáltípus konkrét, történeti, társadalmi, politikai jelenségek bizonyos közös jellemzőit domborítja ki, esetlegességeiket pedig figyelmen kívül hagyja. Az ideáltípusok az értékmentes, leíró tudományos elemzés segédeszközei. A német szociológus szigorúan elválasztotta egymástól a tudományosság területét, amelyet a problémák tárgyilagos megközelítése jellemez, és a politika világát, ahol bizonyos cselekvéseket írnak elő. Míg az előbbi azzal foglalkozik, ami a társadalomban „van”, tehát a tényekkel, addig az utóbbi a „lenni” világával, a kívánatosnak gondolt értékekkel. Ebben az értelemben a modern politikatudomány is alapvetően leíró jellegű, alapfogalmaival az általánosításon keresztül létező politikai jelenségeket igyekszik megragadni.

2.1.2. *Normatív megközelítés*

A politika alapfogalmainak a politikai filozófia hosszú tradíciója és a modern politikaelmélet is alapvetően normatív, azaz előíró módon kezeli. Nem a létező politikai valóság elemzéséhez keres fogalmi eszközöket, hanem eleve bizonyos – általában erkölcsi – értékszempontok alapján fogalmaz meg a politikai és társadalmi intézményekkel és gyakorlatokkal kapcsolatos elvárásokat. A politikai programokhoz, ideológiákhoz hasonlóan, bár azoknál magasabb elméleti szinten, de a politikai alapfogalmak normatív megközelítései is arról

beszélnek, hogy milyenek kellene lennie a politikának. Ezekben a megközelítésekben közös, hogy ezek mind valamiféle lényeket vagy igazságot tulajdonítanak a politika alapfogalmainak. A politikai filozófiában a fogalmak normatív használatának egyik leghíresebb példáját Platón, a Kr. e. 5–4. században élt görög bölcselelő felfogása szolgáltatja. Platón az egyes ideáknak, azaz tulajdonképpen fogalmi képzeteknek önálló létet, örök és változatlan lényeket tulajdonított, míg az érzéki, tapasztalható világ jelenségeiről úgy vélte, hogy azok csak a tiszta ideák hasonmásai, árnyképei. Platón az általa tökéletlennek tartott valósággal szemben az ideális állam koncepcióját dolgozta ki. A filozófiában gyökerező modern normatív politikaelméletek is egy-egy alapelv – mint például az igazságosság, az emberi jogok vagy a jólét – köré építkeznek, és gyakran azzal az igénnyel lépnek fel, hogy általánosan érvényes magyarázatot nyújtsanak a politikai valóságról.

2.1.3. Történeti-szemantikai megközelítés

A politikai fogalmakat szemlélhetjük történeti-szemantikai oldalról is; egyfelől azt szem előtt tartva, hogy az idők során a politikai-társadalmi nyelvhasználatban az egyes fogalmak milyen szerepet töltek be; másfelől arra való tekintettel, hogy mi módon változott meg jelentésük az elmúlt évszázadok alatt. A régóta használt politikai fogalmak közül némelyek továbbra is közkezen forognak anélkül, hogy jelentésük komolyabban megváltozott volna. Ugyanakkor új kifejezések is megjelentek, mint a különféle ideológiák jelölésére alkalmazott „izmusok”. Végül egyes régi fogalmak radikálisan mást kezdtek el jelenteni: például a korábban pejoratív értelemben alkalmazott „demokrácia” egyre inkább pozitív jelentést vett fel. A történeti megközelítések rávilágítottak arra, hogy ma használt fogalmaink, legyen szó tudományos szakkifejezésekről vagy a hétköznapi nyelvhasználatról, nem vetíthetők vissza zavartalanul a múltba. Az egyes kifejezések tehát egy adott történeti helyzetben vagy konkrét politikai szövegen belül más és más, a maitól eltérő jelentéseket vehettek fel.

2.1.4. Kritikai megközelítés

A kritikai megközelítések értelmezésében a mindenkor adott fogalmi világ hatalmi elnyomás és társadalmi egyenlőtlenségek terméke. Egy-egy politikai közösség uralkodó fogalmi tehát az uralkodó társadalmi réteg, osztály, rassz vagy társadalmi nem érdekeit jelenítik meg. A kritikai elméletek célja így elsősorban az alapfogalmak mögött húzódó érdekekre és hatalmi viszonyokra való rámutatás. A társadalmi-politikai fogalmak kritikai olvasatának kezdeteit a német filozófus, Karl Marx (1818–1883) nagy hatású elméletétől számíthatjuk. Marx szerint a politika világa a különféle gazdasági-társadalmi hatalmat birtokló csoportok érdekeit fejezi ki, vagyis mindig az uralkodó osztály gondolatai számítanak az uralkodó gondolatoknak. Marx megközelítése ideológiakritikai volt, a társadalmi-politikai fogalmiság mögött rejtőző elnyomó gazdasági hatalomra és ennek osztálykötöttségére igyekezett rámutatni. Más elméletek a gazdaság helyett egyéb tényezőket hangsúlyoznak. Michel Foucault, 20. századi francia filozófus például a politikai diskurzusokon keresztül intézményesített hatalom jelentőségét emelte ki, amely szerinte minden társas viszonyban tetten érhető. A nők szempontjait a középpontba állító feminista megközelítések pedig arra

mutattak rá, hogy a társadalmi-politikai rendszerek és ezek fogalmi univerzuma alapvetően a férfiak nők feletti dominanciáját tükrözi. Értelmezésük szerint a társadalmi egyenlőtlenségek nem biológiai szükségszerűségek eredményeként alakultak ki, hanem kulturális alapon. A kritikai megközelítések az uralkodó fogalmak bírálatán túl törekedhetnek olyan új fogalmiság kialakítására is, amely tekintettel van az elnyomottakra.

2.1.5. *A politika alapfogalmai mint lényegileg vitatott fogalmak*

A politikai és társadalmi kulcsfogalmakat elméleti és politikai alapállástól függően több oldalról is megközelíthetjük. A leíró és a történeti-szemantikai olvasatban közös, hogy ezek alapvetően a kulcskifejezések tárgyyszerű és értékmentes vizsgálatát tűzik ki célul. A normatív és kritikai megközelítések ellenben inkább politikai célokat igyekeznek tudományos eszközökkel, a politikai filozófia magas absztrakciós szintjén megvalósítani. A megközelítési módok közötti különbségek jórészt radikálisan különböző előfeltevésekből és célkitűzésekből fakadnak: a kulcsfogalmak deskriptív és történeti, illetve normatív és kritikai megközelítései kölcsönösen kizárják egymást. A politikai fogalmakkal kapcsolatos definíciós nehézségeink lényegében abból erednek, hogy mind hétköznapi, mind tudományos, filozófiai használatuk esetén számolnunk kell azzal, hogy ezek alapvetően értékelő jellegűek, és értékítéleteket hordoznak. Ugyan széles körben elfogadottnak számítanak, ám használatuk mikéntje a konkrét esetekben elkerülhetetlenül olyan vitákhoz vezet, amelyek végső soron eldönthetetlenek. Politikai fogalmaink jelentős része „lényegileg vitatott fogalom”, ami azt jelenti, hogy nem lehetséges teljesen semleges és lezárt definíciójukat megadni. Ezt szem előtt tartva azonban több, az adott célnak megfelelő és korlátozottan érvényes meghatározásuk lehetséges. A továbbiakban két nagyobb csoportra bontva tárgyaljuk a politikai gondolkodás kulcskifejezéseit. Egyrészt magáról a *politika fogalmáról* (1), illetve ennek politikai filozófiai és társadalomtudományi megközelítéseiről lesz szó, másrészt az államról, valamint a *modern államfogalom* (2) legfontosabb elemeiről: a szuverenitásról, az uralomról és a legitimitásról.¹

2.2. Politika

A politika fogalma az ógörögökből származik, eredetileg a szabad városállamok, azaz a poliszok ügyeit értették rajta. A több száz városállamban széttagozódva élő görögség politikai rendszereire az alkotmányok sokfélesége volt jellemző. Az egyes városállamok alkotmányaira, illetve a politika mibenlétére irányuló rendszeres politikai gondolkodás is elsőként Athénban, a filozófia keretei között indult meg. A Kr. e. 4. században élt görög filozófus, Arisztotelész egyenesen úgy tartotta, hogy az ember *zoon politikón*, azaz „állami életre hivatott élőlény”, aki természeténél fogva törekszik a társas egyesülésre. A politika mibenlétének tanulmányozása hosszú évszázadokig, egészen a modern társadalomtudományok

¹ A fejezetben leírtak további tanulmányozása és tágabb kontextusba helyezése céljából lásd a következő munkákat: BRUNNER–CONZE–KOSSELLECK 2004; GEUS–KUKATHAS 2004; HEYWOOD 1994; KLOSKO 2011; PACZOLAY 1998; PACZOLAY–SZABÓ 1984; WEBER 1987; 1998.

kialakulásáig elsősorban a politikai filozófia keretei között történt. A filozófiai hagyomány kiemelkedő szerzőinek sorára, azaz kánonjára azonban a modern politikaelmélet és a politikatudomány is önmaga előzményeként tekint.

A politikát a legtágabb értelemben egyfajta vezető tevékenységként definiálhatjuk, amely az emberi közösségek életét rendező általános szabályok kialakításához kötődik. A politika középpontjában tehát a társadalmi ügyek, viszonyok értelmezése és elrendezése áll, így elkerülhetetlenül kapcsolódik az egyének és csoportok közötti konfliktusokhoz, és az együttműködésen keresztül e konfliktusok feloldására tett kísérletekhez. Mindezen túl, szűkebb értelemben véve, egyes elképzelések a politikát egy-egy adott helyhez, például a nyilvánosság teréhez vagy egyes konkrét intézményekhez kötve fogják fel, míg mások inkább folyamatszerűségét hangsúlyozva úgy vélik, hogy a politika bármely társadalmi helyzetben megjelenhet.

A továbbiakban a politikáról alkotott elképzeléseket két nagyobb szakaszra bontva tárgyaljuk. Egyfelől szó lesz a politika jelenségét teoretikusan először megragadó politikai filozófián belüli két nagy, egymással szemben álló hagyományról, az *etikai* és a *realista* megközelítésről. Ezek mindmáig nagy hatást gyakorolnak a politikaelmélet és a politikai gyakorlat politikaképeire. Másfelől a politika vizsgálatában a filozófiai tradíciótól már eltávolodott modern társadalomtudomány három paradigmájának politikafelfogása kerül sorra: a hosszabb eszmetörténeti előzményekre visszatekintő *institucionalizmus* és *pluralizmus*, illetve a 20. század második felében uralkodó *rendszerelméleti* megközelítés.

2.2.1. *A politika a klasszikus politikai gondolkodásban: etikai és realista megközelítés*

A politika etikai megközelítése

A rendszeres politikai gondolkodás kezdeteit az Athénben az a Kr. e. 5–4. század fordulóján élt görög bölcselelő, Platón, illetve a 4. században alkotó tanítványa, Arisztotelész munkásságáig szokás visszavezetni. Mindkettejüket a politika erkölcsi alapokon nyugvó felfogása jellemezte, ám ezt leszámítva politikaképük elméleti háttere és alkalmazott módszerük nagyon is különböző volt. Platón politikáról való gondolkodásának középpontjában az igazságosság fogalma állt, amely a bölcsesség, a bátorság és a mértékletesség erényeit foglalja keretbe. Az örök és változatlan ideákból levezetett hierarchikus eszményi államának vezetői a filozófus-királyok, őket követik a katonáskodó örök, végül a termelőmunkát végző többi polgár. Az igazságosság Platón szerint egy olyan jól rendezett államban valósulhat meg, ahol nem csupán egyetlen népréteg, hanem az egész állam java kerül előtérbe, amihez az szükséges, hogy mindenki elfogadja a maga helyét és feladatát. Ezt a tökéletes, ám az érzéki világban megvalósíthatatlan államelméletet sokan az utópikus gondolkodás ősként tartják. Platón az ókori athéni demokrácia gyakorlatával szemben úgy vélte, hogy a politikai vezetés a tökéletes államban csak a filozófusokat illetné meg, akik valódi tudással és nem pusztán véleményekkel rendelkeznek az ideák világáról.

Arisztotelész a politika vizsgálatában elsősorban empirikus megfigyelésekre alapozott, azaz a megfigyelt adatokból vont le következtetéseit. A *Politika* című munkájához 158 görög városállam alkotmányának leírását gyűjtötte össze. Arisztotelész szemlélete

teleologikus volt, úgy vélte, hogy a világban sajátos célszerűség uralkodik, a dolgokat pedig a céljuk felől szükséges meghatározni. A *logosz*, a beszéd képessége révén az ember az élőlények közül egyedül alkalmas arra, hogy morális kategóriákat – mint a jó és rossz, igazságos és igazságtalan – fogjon fel. Erre való képessége családok, falvak, majd város-államok kialakulásához vezet, amelyek természet szerint előbbre valók az egyes embernél: a *polisz* a legmagasabb rendű közösség, amely a közjó megvalósítására jött létre. A polisz végső célja szerint az önmagában való elégségességre törekszik, „létrejöttének célja az élet, fennmaradásának célja a boldog élet”. Arisztotelész szerint az igazságosság, amelyet a jog szab meg, az állami életben gyökerezik. Arisztotelész sem gondolta azonban, hogy egy-egy politikai közösségnek minden ember teljes jogú tagja: úgy vélte, hogy természettől fogva elválnak egymástól az uralkodók és alattvalóik, illetve az urak, azaz szabad emberek és a szolgák. A városállam kormányzása a szabad és egyenlő polgárok vezetését jelenti, amelynek kulcsfogalma a *fronézis* (*phronészisz*), azaz a gyakorlati bölcsesség. Arisztotelész, Platónnal ellentétben, nem az ideális, ám megvalósíthatatlan, hanem a létező legjobb állapotot kereste a korabeli görög államalakulatok között. Összehasonlító vizsgálatok alapján tovább finomította az államformák már Platónnál is megjelenő tipológiáját, amely a különféle alkotmányokat az uralmon lévők száma (egy, több, sokaság) és az uralom minősége (helyes vagy elfajult) osztotta fel.

A korai középkor legismertebb teológusa és filozófusa, Szent Ágoston (354–430) a teológia elsődlegessége felől közelített a politika filozófiai problémáihoz. Emberképe pesszimista volt: úgy vélte, hogy az ember embernek való alávetettsége, azaz a politikai közösség hatalmi viszonyrendszere szemben áll az eredeti isteni akarattal, az ember bűnbeesésének következménye. A keresztény teológus szemléletét a világi és a lelki szféra kettősségének éles elválasztása uralta: az ember célja a történelmen kívül van, s bár a létező kormányzatok Isten által elrendeltek, egyik sem nyújthat örök biztonságot a politikai közösséget alkotó egyének számára. Fontosnak tartotta ugyan Isten szerepét és az antik korból örökölt erénykatalógust a politika számára a keresztény államban, ám ezek mulandóságát hangsúlyozva kiemelte, hogy a legmagasabb rendű közösség egyedül „Isten városában” valósulhat meg.

A politika etikai szótára, keresztény erényekkel kiegészülve került át a középkori gondolkodásba. A 13. századtól kezdve különösen Arisztotelész újra felfedezett tanai hatottak termékenyítőleg a politikai gondolkodásra. Ennek az időszaknak az egyik legfontosabb gondolkodója Aquinói Szent Tamás (1225–1274), domonkos szerzetes, skolasztikus filozófus-teológus volt. Ágoston pesszimista emberképéhez képest Tamás Arisztotelész hatására arról írt, hogy a politikai közösség természettől adott, az isteni rend része. A görög filozófustól az alkotmányok különféle formáinak tanát és a politikai erények jelentőségét is átvette, s a legjobb államformának a monarchiát tartotta. A pozitív tartalommal felruházott politikai közösség célja ismét az erényes élet lett: a keresztényi erények (hit, remény, szeretet) mellett a klasszikus politikai erények gyakorlása sem volt többé mellékes az üdvözülés szempontjából.

A politika realista megközelítése

A politika etikai kategóriákon keresztül történő megközelítésével szemben már a kora újkorban megjelent a politika realista szemlélete, amely hagyomány napjainkig nagy hatással

van mind a politikaelméletre, mind a politikai gyakorlatra. A realista megközelítés lényege, szemben a politika utópista és etikai megközelítéseivel, a politikai valóság törvényszerűségeinek megragadásában, sajátos normáinak felismerésében és a hatalom szerepének hangsúlyozásában áll.

A politikai eszmetörténet-írás a realizmus központi figurájának a firenzei diplomatát és író, Niccolò Machiavellit (1469–1527) tartja, aki *A fejedelem* című könyvében fektette le korának politikusával, az ideális egyeduralkodóval kapcsolatos elvárásait. Másik híres politikai munkája a vaskos *Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről*. Ebben a (város) köztársaság működtetéséhez szükséges feltételek biztosításával foglalkozott. *A fejedelem* az uralkodóknak szóló tanácsadó irodalom, a fejedelmi tükrök műfajába illeszkedik, meglátásait tekintve elüt a keresztény etikára épülő szövegektől. Machiavelli invenciója nem a politikafogalom újszerű használatában állt, hanem a politika mint saját törvényekkel és normákkal rendelkező autonóm jelenség megragadásában, az ismerős fogalmak újraértelmezésében. Kiindulópontja empirikus volt: hivatkozásai között reflektált korának politikai gyakorlatára és történelmi példákra, de nem alkotott szisztematikus rendszert. A firenzei titkár úgy vélte, hogy mivel az emberek alapvetően rosszak, ezért az erényekhez való igazodás a politikában az eredményes cselekvés gátja. A politikai cselekvésről alkotott vélekedésének veleje a hatékonyság, lényege a hatalom megszerzésében és megtartásában áll, a kormányzáshoz szükséges politikai technika a tapasztalatok alapján leírt politikai világ törvényszerűségeihez igazodik. Machiavelli elfogadhatónak tartotta az erőszak alkalmazását is. Politikaképe dinamikus, fontos jellemzője a körülmények szüntelen változásához való alkalmazkodás és újítás. Azonban a fejedelem sem önkényesen, pusztán önértékétől vezérelve, hanem alattvalóinak érdekében cselekszik. Machiavelli bevezette a jó relatív fogalmát – amelyen a közösség javát kell érteni – a politikai cselekvés értékelésébe. A modern politikatudomány egyenesen úgy tekint Machiavellire, mint aki azzal, hogy elválasztotta a politikát az erkölcs és a vallás hagyományos racionalitásaitól, hozzájárult a politika modern fogalmának megszületéséhez. A politikai realizmus bevallottan egyik előképeként tekint Machiavellire.

Ez a megközelítés Machiavelli mellett Thomas Hobbes (1588–1679) angol filozófusnak a *Leviatán* című művében kifejtett elképzelésének köszönheti a legtöbbet. Hobbes kiindulópontja a természeti állapot, itt az emberek egyenlők és abszolút szabadok, testi és szellemi képességei révén senki sem emelkedik ki annyira mások közül, hogy uralkodhasson. Az embert vezető szenvedélyek, a nyereség-, dics- és biztonság iránti vágy korlátok híján folyamatos viszályhoz vezet, így az egyes ember legfőbb természetes vágya az erőszakos halál elkerülése, az önfenntartásra törekvés, amelyet a természettörvény ír számára elő. Ez az állapot „mindenki harca mindenki ellen”. Hobbes úgy vélte, hogy az ember biztonságra törekvése az értelem révén felülkerekedik, s a béke alapelveinek követésére vezérel: az emberek egy szerződéssel minden hatalmukat visszavonhatatlanul egyetlen személyre ruházzák, hogy biztonságukat garantálja, létrehozva a szuverént, aki az állam abszolút hatalmát testesíti meg. A hatalom kétségkívül fontos eleme az elméletnek, de eszköz jellegű a béke és a politikai közösség rendjének garantálásához.

A politika kiterjesztő és realista értelmezését képviselte a német államjogász, Carl Schmitt (1888–1985). Schmitt szerint az állam fogalma előfeltételezi a *politikai* (*Das Politische*) fogalmát, amely az előbbinél szélesebb kategória, nincs az intézményekre, szervezetekre korlátozva. A politikai egy fogalmi kettősségre épül: a legitenzívebb, legvégsőbb

ellentétre, a barát és ellenség felosztásra, amely nem hagy lehetőséget harmadik pozícióra, távolmaradásra. Legszélsőségesebb formáját a háború és a polgárháború jelenti. E kettősség által elméletileg bármely terület vagy dolog politikaivá alakítható. Schmitt felfogásában a politikai tér a harc logikája alapján szerveződik meg, a politikai cselekvés lényege pedig a határok megvonása.

A realizmust általában e megközelítés kritikusai oly módon határozzák meg, mint amely a politikát a hatalomért folytatott szüntelen harcra képzi el. Míg egy-egy államon belül a politikusok és politikai erők igyekeznek maximalizálni a hatalmukat, addig a nemzetközi politika világában az államok, nemzetállamok teszik ugyanezt saját érdekeikre tekintettel. A realizmus a modern politikaelméletben elsősorban a nemzetközi politikai viszonyok tárgyalásában merült fel magyarázó erőként. Az elmélet egyik legfontosabb képviselője, Hans Joachim Morgenthau (1904–1980), német–amerikai politológus szerint a politikát és a társadalmat az emberi természetből eredő objektív törvényszerűségek uralják, amelyek központi kategóriája a hatalmi érdek. A nemzetközi politikában az egyes államok, nemzetállamok saját önérdeküket követik, ezért ezeknek a törvényszerűségeknek a megértésével alkotható meg egy, a valósággal összhangban lévő politikaelmélet, amely a – fenti, realista értelemben felfogott – politika primátusára épül. Ebből következik, hogy – hasonlóan a Machiavelli által kifejtett, de alapvetően a politikai közösség belső ügyeire reflektáló elképzeléshez – a morál nem nyújt segítséget a nemzetközi politikában való eligazodásban.

2.2.2. A politika a modern társadalomtudományokban: institucionalizmus, pluralizmus, rendszerelmélet

Institucionalizmus

A politika institucionalista, azaz intézményi megközelítésének gyökerei Arisztotelészig nyúlnak vissza, aki az államformákat a minőségükre (jó és torz típusok), illetve az uralmon lévők mennyiségére (egy, kevesek, sokaság) tekintettel tipizálta. Másik fontos előképe e szemléletnek a francia Charles-Louis Montesquieu (1689–1755), aki hatalmas történeti és kortárs forrásanyagot mozgósítva különítette el az egyes kormányformák (monarchia, önkényuralom, köztársaság) természetét, azaz objektív struktúráját és alapelveit, amelyet mai szóval talán politikai kultúráként jellemezhetnénk, továbbá megkülönböztetett mérsékelt, azaz alkotmányos és despotikus kormányzati rendszereket is. Jelentős és nagy hatású újítása volt a hatalmi ágak elválasztásának (törvényhozás, végrehajtás, bíraskodás) elmélete is.

A politika modern, társadalomtudományi jellegű vizsgálata önmeghatározását tekintve igyekszik elszakítani magát az etikai terminusokban felfogott politikafogalomtól, sőt deklaráltnan értékmentességre törekszik. A 20. század első felében nagy befolyásra tett szert a politika intézményközpontú szemlélete, amely elsősorban az állam intézményeinek, voltaképpen a politika keretrendszerének empirikus elemzésével foglalkozott. Ezek a vizsgálatok alapvetően az egyes államok alkotmányos jellegzetességeit tették vizsgálatuk tárgyává, különös tekintettel a hatalommegosztás és a jogalkotás működésére. A megközelítéssel kapcsolatos kritika elsősorban a politika leszűkítő értelmezését és az állami intézmények formalista leírását vette célba. A szemlélet államközpontúsága sok társadalmi jelenséget a politika körén kívülre rekesztett, például a társadalmi mozgalmakat, forradalmakat,

és nem adott magyarázatot a nemzetközi politika világára sem, amelynek kaotikus világában nem létezett az államhoz hasonló stabil intézményrendszer.

Pluralizmus

A politika pluralista felfogása egy, a nyugati liberális demokráciák, leginkább az angolszász demokráciák működése kapcsán kialakított modern elméleti megközelítés. Előzményei között tarthatjuk számon a francia Alexis de Tocqueville-t (1805–1859), aki az amerikai demokráciáról szóló empirikus leírásában kiemelte az államon kívül nagy számban szerveződő különféle polgári társulások szerepét a többség zsarnokságának megakadályozásában. A modern pluralizmus legfontosabb alakjai olyan 20. századi társadalomtudósok, mint a brit Harold J. Laski és az amerikai Robert A. Dahl. Laski elmélete, amely közel állt a szociáldemokraták törekvéseihez, elsősorban az állami szuverenitás mindenhatósága ellen irányult. Elgondolása szerint az állam funkcióiban korlátozott, szükséges a hatalom decentralizálása. Dahl ezzel szemben az amerikai demokrácia tapasztalataiból építkezett. Modelljét *poliarchiának*, azaz sokközpontú hatalomnak nevezte, amelynek előfeltételét az egymás mellett létező különféle autonóm társadalmi szervezetek létében találta meg. A poliarchia a hatalom olyan összetett rendszerét jelenti, amely által az állami szervek korlátozva vannak hatalmuk kizárólagossá tételében. A pluralizmus szociológiai szemléletéből adódóan nagy jelentőséget tulajdonít az egyes társadalmakat alkotó csoportok és egyének eltérő érdekeinek és értékeinek, ezek saját érdekeik és értékeik maximalizálása miatt kapcsolódnak be a politikába. A pluralizmus felfogása szerint a hatalom szétoszlik többféle szereplők között, egyetlen egyén vagy politikai, társadalmi csoport sem rendelkezik kizárólagos hatalommal, a politikai hatalomnak pedig sokféle alapja lehet. Képviselői úgy gondolták, hogy ezek végső soron összeegyeztethetők a politikai intézményeken keresztül, és így mindenki számára optimális kompromisszum érhető el anélkül, hogy bárki is hátrányba kerülne. Mivel az elmélet alapvetően a nyugati demokráciák működésének normálállapotához van szabva, ezért ezek körén kívül kevés magyarázóerővel rendelkezik, többek között kizárja a politikából az erőszakot és az olyan témákat, amelyekben nem lehetséges alkukon és tárgyalásokon keresztül kompromisszumos döntést elérni.

Rendszerelmélet

A politika rendszerelméleti vagy strukturalista-funkcionalista megközelítése az amerikai politikatudományban munkálódott ki, több elméleti modell és empirikus elemzések tapasztalatainak ötvözésével. A politikatudomány nyelvére a rendszerelméleteket David Easton (1917–2014) amerikai politológus ültette át az 1950-es években. Easton a politikát a politikai rendszer és környezete viszonyában vizsgálta, s úgy vélte, hogy a rendszer egyensúlya bár a valóságban sohasem állhat fent, ám az elméletalkotás eszközeként feltételezhető. Többször módosított modelljében megkülönböztette a külső, azaz nemzetközi és a belső, társadalmi-gazdasági környezetet, amely igényeket (*demand*) támaszt és támogatást (*support*) biztosít a politikai rendszer felé (*input*), amely szelekciót követően döntésekkel, valamint ezek kikényszerítésével csatol vissza az előbbihez (*output*), majd újraindul a kör. A magyar

társadalomtudományokra is nagy hatással volt Niklas Luhmann (1927–1998), német szociológus rendszerelmélete, aki a politikát a társadalom egyik funkcionális alrendszerként fogta fel. Úgy vélte, hogy a szociális rendszerek, köztük a társadalom, alapvetően kommunikációs folyamatokból épülnek fel, amelyek az emberi érintkezésekből jönnek létre. A modern társadalmat strukturálisan ezek a funkcionálisan differenciálódó alrendszerek alkotják, amelyek differenciára építő vezérlő szabályrendszerek, szakszóval bináris kódok mentén működnek. Például a tudomány bináris kódja az igaz/hamis, a jogé a jogos/jogtalan, a vallási alrendszer pedig a transzcendencia/immanencia. A politikai rendszer orientációját meghatározó pozitív/negatív értékpárt nehezebben lehet ilyen egyértelműséggel megtalálni, Luhmann kései munkáiban arra jutott, hogy a politikai alrendszer esetében ez a kormány/ellenzék kettőssége.

2.3. Állam

Az állam csakúgy, mint az államfogalom és annak különféle elemei, történeti képződmény. Maga a szó csak a 18. század végén vált széles körben ismertté az európai nyelvekben. Magyarországon a latin *status* kifejezést először az álladalom szóval, majd a 19. század második felétől egyre inkább az álladalom, majd az állam fogalmával adták vissza. Az állam rendszeres vizsgálatára törekvő tudományos diszciplína az államtudomány, amely a modern államfogalom által lefedett jelenségre irányul, és maga is a 19. század második felének terméke. Az állam modern fogalmának kialakulása hosszú történelmi fejlődés eredménye, különféle elemei az évszázadok során absztrahálódtak és összekapcsolódtak a ma ismert kifejezésben.

2.3.1. Az államfogalom korai története

Az ókorban leginkább a poliszt használták, amin városállamot értettek, ám ez is több jellemzőt egyesített magában: magát a várost és területét, polgárainak közösségét, illetve „alkotmányát”, azaz a közhatalom szerkezetét. A római államelméletbe a szó *civitasként* került át, amelynek meghatározásában a felsoroltak mellett a római polgárjog kapott jelentős szerepet. A római szerzők, mint Marcus Tullius Cicero (Kr. e. 106–43) egy további kifejezést is alkalmaztak, a *res publicát*, amely eredetileg a közt érdeklő ügyeket jelentette, de hosszú ideig használatban volt a politikai intézményrendszer és a politikai közösség megjelölésére is. A középkorban a rómaiaktól örökölt *regnum*, amely mennyiségileg több város vagy tartomány összességét, minőségileg a politikai közösség egy fajtáját, a monarchiát jelentette. A politikai eszmetörténet a modern államfogalom kialakulásában kitüntetett helyet szentel Machiavellinek. Bár a firenzei titkár a status olasz népnyelvi megfelelőjét, a *stato* szót alapvetően a korszakban bevett jelentéstartományban használta – a politikához hasonlóan –, ám munkáiban néhány helyen már a kifejezésnek a modernhez közelebbi jelentése is megjelent, elvontabb szinten összekapcsolva a politikai hatalom és a terület feletti uralom jelentéseit.

2.3.2. *A modern államfogalom*

A modern államfogalom kialakulásában jelentős mérföldkő volt Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1830) idealista jogfilozófiája. Hegel a történelem menetében észszerűséget feltételezett, s ennek keretei között képzelte el a társadalmi-politikai intézmények fejlődését. Ennek alapegysége a család mint érzelmi közösség. Második foka a polgári társadalom, amely konfliktusos jellegű, és alapvetően a szükségletek, különös érdekek uralják. Végül a harmadik fok, az állam, amely az erkölcsiséget testesíti meg, amelynek keretei között az egyén képes szabadsága megvalósítására. A német gondolkodó határozottan elkülönítette és szembeállította egymással a polgári társadalmat és az államot, amely a mai politikai gondolkodás egyik alaptétele. Az állam és annak bürokráciája tehát a különféle, egymással versengő társadalmi-gazdasági érdekek felett álló, felsőbb szervezet, amely az általános érdeket fejezi ki.

A modern bürokratikus állam, a hatalom, az uralom és a legitimitás összefüggéseit a német szociológus, Max Weber tárgyalta paradigmátikus érvennyel. Weber szerint az állam uralmi szervezet, olyan üzemszerűen működő politikai intézmény, igazgatási és jogrend, amelynek hivatali apparátusa egy adott felségterületen képes érvényre juttatni a legitim fizikai kényszer (azaz az erőszak) monopóliumát. Az államot, legalábbis modern formájában, öt jellemzője alapján ragadhatjuk meg: (1) főhatalommal, azaz szuverenitással rendelkezik; (2) nyilvános jellegű, szemben a társadalom magán- vagy csoportérdekeket képviselő intézményeivel; (3) legitim módon gyakorolja a hatalmát; (4) egy adott területen; (5) meghatározott népesség fölött. Az állammal kapcsolatos elképzeléseket tehát a szuverenitás, a hatalom, az uralom és a legitimitás fogalmaival együtt szükséges tárgyalni.

2.3.3. *Állam és szuverenitás*

A modern államfogalom kialakulására nézve a legnagyobb jelentőséggel a szuverenitás, azaz a főhatalom fogalmának tisztázása bírt. A kora újkori politikai gondolkodásban a szuverenitás fogalmának elméleti megalapozása a feudális állam széttagotságára válaszul született meg az abszolutista államelméletek keretei között. A következőkben a modern szuverenitásfogalom kialakulásának azokat a lépcsőfokait vesszük sorra, amelyek a modern politikai filozófiára a legnagyobb hatást gyakorolták.

Bodin és a modern szuverenitásfogalom születése

Jean Bodin (1530–1596), francia jogász politikai filozófiája a katolikusok és a hugenották (protestánsok) között dúló vallásháborúk árnyékában született. Bodin úgy vélte, hogy a háborúk káosza a széttagozott feudális rend következménye, ahol egyetlen testületnek, tényezőnek sincs akkora hatalma, hogy válságos időkben másokat a maga uralma alá rendeljen. Elméletében, amely az abszolút monarchia gyakorlati igazolására szolgált, ugyanakkor absztrakt módon kezelve a problémát, általános érvennyel lépett fel, a szuverenitás a legmagasabban álló, alattvalók felett gyakorolt abszolút, megoszthatatlan, örökös uralom, amelyet praktikusán egy személyben az uralkodó vagy egy csoport testesíthet meg.

A szuverén különféle jogokkal rendelkezik, ezek közül azonban a legjelentősebb, hogy pozitív jogot alkothat. A szuverén teljesen független alattvalóitól, egyedül Istennek tartozik felelősséggel, hatalma tulajdonképpen tőle származik. Bodin szerint a szuverént nem kötik a létező törvények vagy a szokásjog, még saját törvényei sem, egyedül a pozitív jog felett álló örök és változtathatatlan természetjog jelent korlátot számára. Az elmélet a különféle szintű, egymással párhuzamosan létező hatalmak decentralizált feudális viszonyrendszerét számolta fel, s helyébe az állam, a szuverén uralkodó által egybefogott atomizált egyének elvont közösségét állította.

Hobbes abszolút szuverenitása

A kora újkori szuverenitáselméletek másik kiemelkedő teoretikusa Thomas Hobbes (1588–1679) angol filozófus volt. Hobbes fő művét, a *Leviatánt* (1651), Bodinhez hasonlóan egy zűrzavaros korszakban, az angol polgárháború idején írta. A mű fő célja az anarchia elkerülését szolgáló politikaelmélet kidolgozása volt. Hobbes pesszimista emberképéből adódóan a természeti állapotot a folytonos háború időszakaként képzelte el, ahol az „emberi élet magányos, csúnya, állatias és rövid”, az ember legfőbb törekvése pedig önmaga biztonságára irányul. Az emberek értelmüktől vezérelve szerződésre lépnek egymással, a tartós béke és biztonság érdekében létrehozva a polgári társadalmat, ahol lemondanak a természetes szuverenitásukról, az önvédelmen kívül minden jogukat átruházva a szuverénre, aki ezután korlátlanul gyakorolja hatalmát, alattvalóitól függetlenül. A szuverénnek Hobbesnál még kevesebb korlátja van, mint Bodinnél, szabad és egyenlő egyének a társadalmi szerződéssel önkéntesen mondanak le jogaikról a javára: az uralkodóval nem kötnek szerződést, így az nem is tartozik nekik felelősséggel, egyedül a természeti törvényeket köteles betartani. A világi felsőbbség korlátlanságából az következik, hogy annak az egyházat is alá kell rendelni. Az abszolút szuverén által biztosított külső és belső béke lehetőséget teremt azonban a magánélet szabadságára, a gyarapodásra, testületek létrehozására is, a jog által nem szabályozott kérdésekben pedig az emberek szabadon dönthetnek. Politikai különvélemények megfogalmazására, „pártok” létrehozására azonban, tekintve, hogy a szuverén abszolút és oszthatatlan, nem terjed ki a szabadságuk. Hobbes absztrakt államát mint mesterséges személyt, amelynek feje az uralkodó, a testét pedig az alattvalók alkotják, az ószövetségi tengeri szörny, a Leviatán jelképezi.

Locke és a szuverenitás korlátai

John Locke (1632–1704) angol politikai filozófus, akit a liberalizmus egyik előfutáraként, illetve az alkotmányos gondolkodás jelentős képviselőjeként szokás emlegetni. A szuverenitás szempontjából az angol filozófus munkássága elsősorban a főhatalom és az állam korlátainak felmutatása miatt jelentős. Locke szerződéselméleti keretben gondolta tovább a szuverenitás és az állam problémáját, Hobbesszal szemben úgy vélte, hogy a kiinduló természeti állapotban a természet törvényei által rendezett szabadság és egyenlőség uralkodott, ahol az ember munkájával teremtette meg a magántulajdonát. A szerződés szükségességét az egyének magántulajdonának a védelme indokolta, mivel a pénz megjelenése

és vele a tulajdon egyre egyenlőtlenebb megoszlása konfliktusokhoz vezetett. Az emberek ezért beleegyezésükkel politikai közösséggé, polgári társadalommá egyesülve létrehozzák az államot, majd a többségi elv mentén a politikai intézményeket. Az egyén ugyanakkor nem veszti el természetes jogait (az élethez, szabadsághoz, tulajdonhoz), az állam és a politikai intézményrendszer feladata éppen ezek garantálása. Locke már elkülönítette egymástól a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, az előbbinek tulajdonítva elsőbbséget, illetve hangsúlyozta ezek kölcsönös ellenőrző funkcióját is. Mivel Locke szerint minden hatalom megbízáson alapul, azaz a polgári társadalomtól és az azt alkotó egyénektől nem idegeníthető el, ezért értelemszerűen az emberek természetes jogainak sérelme esetén vissza is vonható (ellenállás joga).

Rousseau és a népszuverenitás

Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), genfi filozófus felfogása, amely később a francia forradalomra is nagy hatást gyakorolt, radikálisan különbözik a korábban említett elméletekről. Rousseau a civilizáció folyamatát vizsgálva úgy vélte, hogy a természettől való távolodás az erkölcsök romlásával járt, míg a természeti állapot harmonikus volt. Maga is úgy vélte azonban, hogy ebbe az ideális világba a visszatérés nem lehetséges. A magántulajdon kialakulásával megjelent a társadalmi egyenlőtlenség, így az egyes egyének másoknak való alávetettsége, ezért társadalmi szerződésre van szükség, amely létrehozza a polgári szabadság állapotát. Rousseau demokratikus-republikánus felfogásában kulcsfontosságú szerepet tölt be a népszuverenitás gondolata, amely úgy a modern államelméleti gondolkodásra, mint a demokratikus mozgalmakra és nacionalizmusokra jelentős befolyást gyakorolt. Eszerint a főhatalom mindig a népnél marad, a kormányzottak voltaképpen azonosak a kormányzókkal. Kényszerűségből, tekintve, hogy az állam mérete nem ad lehetőséget a főhatalom közvetlen gyakorlására, létrejöhetnek képviselői szervek, ám ezek szuverenitása mindig csak származékos marad, hiszen a népszuverenitás tana szerint a főhatalom nem idegeníthető el, és nem osztható meg. A főhatalom az általános akarat (*volonté générale*) megtestesítője, amely tulajdonképpen a közérdekkel azonos, nem pedig az egyes egyének akaratának összességével.

2.3.4. Állam, hatalom, uralom, legitimitás

Hatalom és uralom

A hatalom és az uralom problémája bár a politikai gyakorlatban mindig fontos szerepet töltött be, ám részletes vizsgálatukra csak a modern társadalomtudományok kialakulásával került sor. A hatalom és uralom fogalmai, mind a hétköznapi, mind a tudományos nyelvben gyakran összecsúsznak. Max Weber német szociológus azonban világosan elkülönítette egymástól a hatalmat és az uralmat. A kettő közül a hatalom a tágabb fogalom, amely nem csupán a politikai szféra és az állam vonatkozásában érvényes. Lényege, hogy egy adott társadalmi kapcsolaton belül esély van arra, hogy valaki a saját akaratát keresztülvigye – akár kényszerrel, akár meggyőzéssel – az esetleges ellenszegülés ellenére is. Az állam esetében

a hatalom elsősorban a törvények megalkotásában és kikényszerítésében nyilvánul meg, amelynek végső esetét az erőszak alkalmazása jelenti.

Az uralom, azaz autoritás összetettebb fogalom, minden társadalmi rend hosszú távú fennmaradásának előfeltétele. Azt jelenti, hogy az uralmat gyakorlók különös parancsainak az emberek engedelmeskednek, ez szükségessé teszi a hatalom tartós megszervezését. Az állam a gyakorlatban akkor rendelkezik autoritással, ha képes fenntartani a közrendet, valamint olyan törvényeket alkot, amelyeknek alapesetben az állampolgárok engedelmeskednek. Az engedelmeskedés oka sokféle lehet, ám az uralom stabilitását megnöveli, ha az alávetettek belsőleg is jogosnak ismerik el. Az autoritás szorosan kapcsolódik a legitimitás fogalmához, amely szintén hosszú esztörténeti előzményekre tekint vissza, ám ebben a formájában csak a modern társadalomtudományok foglalkoztak vele részletekbe menően.

A legitimitás és forrásai

A legitimitás fogalmát el kell választani a legalitástól, azaz jogszerűségtől. A legitimitás tág értelemben az uralom, egy adott politikai rezsim elismerését, elfogadását jelenti az alávetettek részéről. Esztörténeti előzményeit tekintve a kifejezés eredetileg az uralkodók hatalmával és tekintélyével kapcsolatban merült fel, amelyet sokáig Istentől eredeztettek. A kora újkori politikai gondolkodásban jelent meg az az elképzelés, amely a legitim politikai rendet a társadalmi szerződéshez kötötte. Bodin és Hobbes elméletében már a kormányzatot létrehozó szerződés létrejöttével megvalósult a legitimitás kritériuma, amennyiben felbomlik a kormányzat, az a polgárháborús természeti állapot kiszolgáltatottságába való visszasüllyedést is jelenti. Locke-nál a szerződéssel megszülető politikai társadalom a természeti törvény végrehajtásának korábban minden egyes egyént megillető jogát ruházza át a közösségre, a politikai hatalom tehát nem a szerződéssel jön létre, hanem már az állami létet megelőzően is létezik. Az átruházás kérdése kulcsfontosságú a legitimitás szempontjából: ahhoz, hogy megfelelően mehessen végbe, azaz legitim politikai rend jöhessen létre, a természetjog elveinek tiszteletben tartásán túl az egyének kifejezett vagy hallgatóságos beleegyezésére van szükség. Locke felfogásából az következik, hogy abban az esetben, ha a kormányzat elveszti legitimitását – tehát nem képes a közösség tagjainak a biztonságát és jogait garantálni, vagy nem a természet törvényeivel összhangban működik – lehetőség van az engedetlenségre és a kormányzat megváltoztatására, azaz egy új, legitim politikai rend létrehozására is, ami nem vonja maga után a polgári társadalom megszűnését. Rousseau esetében a központi kérdést az jelentette, hogyan biztosítható a kormányzat működése, „ha olyannak vesszük az embereket, amilyenek, a törvényeket pedig, amilyenek lehetnek”. Elméletében eltávolodott a természetjogi alapoktól: úgy vélte, hogy a társadalom jogi berendezkedése alapvetően megállapodások eredménye, amelyek azonban nem járhatnak az ember szabadságáról való lemondással. Az egyén pedig kizárólag az ilyen megállapodásokon alapuló törvényes hatalomnak tartozik engedelmisséggel. Az egyének közötti politikai egyenlőséget létrehozó társadalmi szerződés létrejöttének feltétele a beleegyezés. Az egyének – mindenki közvetlen demokratikus részvételének formájában – először létrehozzák a főhatalmat, amely az általános akaratot reprezentálja és oszthatatlan, ezután

pedig megalkotják a kormányzatot, amelynek működése alá van rendelve a szuverén által alkotott törvényeknek.

A legitimitás modern elméletei normatív és deskriptív megközelítéseket különböztetnek meg. A normatív megközelítések esetében arról van szó, hogy az államnak ahhoz, hogy az uralom legitim legyen, magának is legitim módon, azaz bizonyos elveknek (a természetjog, az alkotmányosság stb.) és feltételeknek (a polgárok biztonságának, jogainak, illetve anyagi jólétének garantálása stb.) megfelelően kell működnie. A legitimitás kora újkori modelljei is alapvetően normatív modellek, és a szuverenitás problémájához hasonlóan a mai napig meghatározók az államról és társadalomról folytatott politikai filozófiai diskurzusokra nézve. A normatív megközelítések elsősorban arra igyekeznek válaszolni, hogy melyek azok a politikai intézmények, illetve az ezek keretei között megszülető döntések és az engedelmesség formái, amelyek elfogadhatók. Felmerül a kérdés, hogy min alapul ez a normativitás: egyesek szerint a kormányzottak (alattvalók, állampolgárok) beleegyezésén, mások, az utilitaristák szerint a hasznosság elvén, azaz a lehető legtöbb ember számára elérhető legnagyobb boldogságon. Megint mások szerint azon, hogy a legitimitás demokratikus eljárásokon nyugodjon.

A legitimitás deskriptív megközelítése ismét csak Max Weber nevéhez köthető. Weber hangsúlyozottan igyekezett elkerülni, hogy a legitimitással kapcsolatban normatív kijelentéseket tegyen. Nem arra volt kíváncsi, hogy ideális esetben min kellene alapulnia az uralomnak, és hogyan kellene működnie egy legitim politikai rendnek, hanem arra, hogy egy ilyen rend történetileg és a saját korában, azaz a 20. század elején valójában min alapul. Weber az uralmi formák és az azokat megalapozó legitimitás különféle formáit különítette el arra való tekintettel, hogy mivel igazolja magát az uralom, tehát mi az alávetettek legitimitáshitének alapja. Legitimnek az az uralom minősül, amelyet érvényesnek fogadnak el: hisznek törvényességében és jogosságában. Weber uralmi típusai ideáltípusok, tiszta formájukban egyetlen konkrét történelmi államalakulatra sem jellemzőek, egyes jellemzőik a létező rendszerekben általában keverten fordulnak elő. A legitim uralom lehet tradicionális, karizmatikus és racionális jellegű. Az egyes uralmi formák fontos eleme az úr és az elkülönülő igazgatási csoport viszonya. A tradicionális uralom alapja az áthagyományozott rend és szokások szentségén, illetve az úr személyes méltóságához kötődő lojalitáson alapul. A hagyományos uralmat az emberek azért tartják legitimnek, mert érvényességét a történelem igazolja, mintha mindig létezett volna. Fajtaikat tekintve lehet gerontokrácia, illetve patriarchalizmus (ahol még nincs elkülönült igazgatási csoport); patrimonializmus, az úr személyéhez kötődő igazgatási csoporttal, végül rendi (hűbéri vagy a rendi hatalommegosztásra épülő) uralom, ahol az úri hatalmi jogok és az ellátásukhoz szükséges gazdasági feltételek részben át vannak ruházva az igazgatási csoportra (általában a nemességre). A karizmatikus uralom alapja a karizma, „kegyelmi ajándék”, amelyen egy-egy rendkívüli tulajdonságokkal felruházott személy kiemelkedő képességeit értjük. A karizmatikus uralom csak annyiban számít legitimnek, amennyiben a személyes karizma beigazolódik, ugyanis ez a feltétele annak, hogy az alávetettek szabadon elismerjék az úrral (a vezérrel) kapcsolatos kötelességeiket. A gyakorlatban a karizma fenntartása a személyi kultuszon keresztül lehetséges. Ellentétben a másik két formával, az uralomnak ez a típusa, személyhez kötöttsége révén érzelmi alapú és nem mindennapi, ha stabillá kíván válni, a másik két forma valamelyikét kell felölnenie. Végül a modern államiságra leginkább jellemző a legális-racionális uralom, amelynek alapja a legalitásba, a pozitív jog

érvényességébe, azaz a törvények uralmába vetett hiten alapul. A legális uralom gyakorlásának feltétele a szakképzett hivatalnokokból álló, szabályokhoz kötött ügyvitelen alapuló, jól körülhatárolt illetékességgel rendelkező hivatali gépezet, ahol az igazgatási eszközök és gazdasági-anyagi feltételeik teljes szétválasztása érvényesül, azaz az elkülönült bürokratikus igazgatási csoport (bürokrácia) kialakulása.

Összefoglalás

A modern politika- és államelméleti gondolkodás politikai filozófiai tradíciójában gyökerező alapfogalmainak megismerése nem csupán a politikával és az állammal teoretikus vagy empirikus keretek között foglalkozó szakemberek számára elengedhetetlen, de majdan a közszférában elhelyezkedő, felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatók számára is. Az absztrakt politikai gondolkodás történetének és kulcsfogalmainak tanulmányozása elsősorban propeudeutikai funkcióval bír: azzal, hogy bevezetést nyújt a társadalomtudományi gondolkodás kialakulásának történetébe, egységes keretet kínál az állam és a politika különféle diszciplínákra töredezett, szaktudományos vizsgálatával való megismerkedéshez. Rávezethet az állami és társadalmi életet rendező jogszabályok mögötti kimondott és kimondatlan premisszákat értelmére, jelentőségére és összefüggésrendszerére, vagy éppen a politikai viták háttérében meghúzódó eltérő értelmezési hagyományokra. Ugyanakkor a politikai gondolkodás történetével való foglalkozás megmutatja azt is, hogy a jelenben használt fogalmaink a múltból erednek, kialakulásuk, mai jelentésmezőjük sok évszázados, sőt évezredes változás, fejlődés eredménye.

Irodalomjegyzék

- BRUNNER, Otto – CONZE, Otto Werner – KOSELLECK, Reinhart Hrsg. (2004): *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. I–VIII/2. Stuttgart, Klett-Cotta.
- GEUS, Gerald F. – KUKATHAS, Chandran eds. (2004): *Handbook of Political Theory*. London – Thousand Oaks, New Delhi, SAGE.
- HEYWOOD, Andrew (1994): *Political Ideas and Concepts: An Introduction*. Basingstoke, Palgrave.
- KLOSKO, George ed. (2011): *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238804.001.0001>
- PACZOLAY Péter (1998): *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona.
- PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (1984): *A politikaelmélet rövid története*. Budapest, Kossuth.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai I.* Józsa Péter ford. Budapest, KJK.
- WEBER, Max (1998): *Tanulmányok*. Józsa Péter – Lannert Judit – László Géza – Erdélyi Ágnes ford. Budapest, Osiris.

Vákát oldal

3. Politikai ideológiák: fogalmi és történeti elemzés

Pap Milán

3.1. Az ideológia története¹

Az ideológia, hasonlóan a politika fogalmához, a társadalmi közbeszédben legtöbbször negatív értelmű. Kiírói kezdetben az ideológiát egy szigorú tudománynak fogták fel, amely az eszmék tanulmányozását jelentette. Csakhogy a kései felvilágosodás e törekvése gyorsan gyanúba keveredett a hatalom részéről: a már császárként regnáló Napóleon (1769–1821) a valóság és a történelmi hagyományok elferdítésével vádolta meg e kibontakozó tudomány művelőit, az ideológusokat, elsősorban Antoine Destutt de Tracyt (1754–1836), az ideológia fogalmának megalkotóját.

Az ideológia, az említett pejoratív értelmezésében, azonban a 19. század folyamán mégis nagy karriert futott be, a kezdeti elutasítás ellenére. Karl Marx (1818–1883) és Friedrich Engels (1820–1895) német filozófusok *Német ideológia* (1846) című hosszú írásukban az ideológiát egyaránt jellemzik az uralkodó osztály, a burzsoázia, eszközeként, amely szellemi municiót képez hatalmuk fenntartásához, illetve koruk társadalmi viszonyaiból, a kapitalizmus működéséből eredő hamis tudatként. Az ideológia tehát egy látszat fenntartását jelentette számukra, amivel szemben a valóság tudományos megismerését kell szembevetni és egyúttal leleplezni az ideológiai gondolkodás hamisságát.

A marxista hagyomány Marx halála utáni irodalmában az ideológia egy pozitív, legalábbis a forradalmi változásokhoz szükséges, értelmezését is kifejtették. Már Engels kései írásaiban, de még inkább a 20. század első évtizedeinek kommunista irodalmában az ideológia olyan politikai eszköz, amely által megerősíthető a munkásosztály öntudatos forradalmi fellépése, és visszaszorítható az uralkodó burzsoá ideológia dominanciája. Az orosz Vlagyimir Iljics Lenin (1870–1924), az olasz Antonio Gramsci (1891–1937) vagy a magyar Lukács György (1885–1971) az ideologizálást a proletárforradalom fontos politikai feladatának tekintette.

A 20. században az ideológia a konzervatív és liberális gondolkodók körében egy meghaladó fogalomnak számított, amelyhez a század totalitárius diktatúráit társították. Karl Popper (1902–1994) osztrák származású brit filozófus, a nyitott társadalom koncepciójának

¹ A politikai eszmék és ideológiák történetéhez magyar nyelvű összefoglalásként lásd Bayer József (BAYER 1998), illetve Paczolay Péter és Szabó Máté (PACZOLAY–SZABÓ 1996) munkáját. A politikai ideológiák történetéről angol nyelven hasznos lehet Robert Eccleshall és munkatársai (ECCLESHALL et al. 2003), Michael Freeden (FREEDEN 1996), Andrew Heywood (HEYWOOD 2003), valamint Andrew Vincent (VINCENT 2010) könyveinek forgatása. A politikai ideológia megismeréséről, kutatásáról szóló problémákhoz lásd Mannheim Károly (MANNHEIM 1996) és Michael Freeden (FREEDEN 2003) felvetéseit.

megalkotója, az ideológiában egy zárt és dogmatikus gondolkodási rendszert látott, amely a diktatórikus uralom fenntartásához járul hozzá. Ezzel szemben a tudományos eredmények és a nyílt társadalmi vita az, amely hozzájárulhat egy szabad társadalom életéhez. Az ideológiát hasonlóan zárt rendszerként fogta fel a német származású Hannah Arendt (1906–1975), aki a politikai vita hagyományának elvesztését a tömegek ideológiai befolyásolásának modern jelenségéhez köti. A totalitárius tapasztalatok nyomán voltak olyan liberális és konzervatív szerzők, akik egyenesen a vallásos hithez hasonlították az ideológiákat, mint a német Eric Voegelin (1901–1985) vagy a lengyel származású Jacob Talmon (1916–1980).

A 20. század legjelentősebb konzervatív gondolkodója, a brit Michael Oakeshott (1901–1990) korának racionalizmusát azonosította az ideológiával. Számára a 20. századi racionalista gondolkodás olyan zárt eszmei rendszert jelent, amely az absztrakt elmélet elemeit azonosítja a valósággal. A racionalista ideológia így nem veszi figyelembe a társadalmi praktikumot, amely elsősorban a hagyományokban gyökerezik. Oakeshott szerint ezért a konzervatív gondolkodás kiindulópontja a racionalizáló ideológia elvetése.

A század 50-es évtizedeinek amerikai politikatudósai körében terjedt el a nézet, amely szerint éppen a racionális tervezés, a társadalom és gazdaság bürokratikus és egyre kiszámíthatóbb irányítása feleslegessé teszi az ideológiák működését, a politikai rendszerek szükségszerűen egymáshoz kezdenek hasonulni. Ez a gondolkodás vezetett az ideológiák végének elméletéhez, amelyet az amerikai szociológus, Daniel Bell (1919–2011) elemzett részleteiben az 1960-as évtized elején. Az említett okok miatt, magyarázata szerint, az ideológiák másfél évszázados története hamarosan lezárul, a politikai rendszerek alapvetően azonos alapú fejlődési pályára fognak állni. Hasonló várakozás vált népszerűvé mintegy három évtizeddel később a „történelem vége” gondolatában, amelyet az amerikai politikatudós, Francis Fukuyama (1952–) azonos című munkájában fejtett ki. Fukuyama szerint a kommunizmus világméretű bukásával a liberális demokrácia és a szabadpiaci kapitalizmus számára nem maradt más fejlődési alternatíva; bár az egyes politikai rendszerek mutathatnak különböző kisebb eltéréseket, de mind igazodni kényszerülnek az alapvetően nyugati liberális modellhez.

Az elmúlt évtizedek cáfolták Fukuyama és az egységes liberális világrend hirdetőinek várakozásait. A politikai ideológiák továbbra sem tűntek el: az elmúlt évszázadok nagy ideológiai (liberalizmus, konzervativizmus, szocializmus) megváltoztak vagy átalakulóban vannak. Sőt újabb ideológiák jelentek meg, amelyek a korábbiak kihívóiként tekintenek magukra azzal a céllal, hogy alapjaiban formálják újra a politikai gondolkodást (például ökológizmus, feminizmus, fundamentalizmus).

Az ideológiák és az ideológiai gondolkodás szívóssága jelzi, hogy az ideológia témája továbbra is jelen van a társadalomtudományi gondolkodásban. Az ideológia a modern politikai gondolkodás sajátos formája marad, a politikai-társadalmi rendszerek megismeréséhez elengedhetetlen az ideológiai tartalmak ismerete. Erre legalkalmasabbnak az ideológia „nem evaulatív”, tehát nem értékelő módszerei bizonyulnak; az a felfogás, amely nem tartja az ideológiát alapvetően sem rossznak, sem jónak, hanem pusztán egy már jelen lévő társadalmi jelenségnek tekinti. Ez a fajta megismerés, a marxi előzményeken túl, a magyar származású, de Németországban és az Egyesült Királyságban alkotó Mannheim Károlyhoz (1893–1947) és az általa szorgalmazott tudásszociológiai irányzathoz kötődik. A mannheimi tudásszociológia az ideológiát nem a valóság és látszat különbségével írja le, és az ideológiához nem a megtévesztés és manipuláció fogalmait társítja. Valós és jelen

lévő gondolatrendszerként tekint rá, különböző előfordulási formáinak tanulmányozását és történeti változásainak megértését tűzi ki célul. Mannheim tudásszociológiai felfogása elég tudományos munícióval szolgált a jelen társadalomtudomány ideológiáfelfogásához. Ez az utóbbi évtizedekben egyaránt jelenti az ideológia nyelvének és diskurzusainak vizsgálatát, az ideológiák történetének fogalom- és eszmetörténeti tanulmányozását, vagy éppen a kulturális antropológia ideológiai szimbólumokat és mindennapi társadalmi praxisokat középpontba helyező módszereit. A következő oldalakon az ideológiák rövid, történeti leírására vállalkozunk.

3.2. Klasszikus politikai ideológiák

Az ideológiák kora a francia forradalommal, illetve a forradalomra adott politikai-eszmei reakciókkal veszi kezdetét. A 19. század első évtizedeiben alakul ki a három nagy politikai tradíció, amelyek ugyan számos változáson átesetek a következő két évszázadban, de továbbra is a politikai gondolkodás meghatározó kereteit jelentik. A liberalizmus, a konzervativizmus és a szocializmus megnevezései is a 19. század első évtizedeiből erednek, bár az egyes ideológiák hívei hajlamosak saját ideológiájuk történetének kezdetét a régmúlt időkbe (antikvitás, középkor) visszavezetni vagy egyenesen azt állítani, hogy ideológiájuk az ember természetes beállítódottságát jeleníti meg, tehát azóta létezik, amióta emberi társadalmak megszerveződtek a történelemben. Ezek parttalan vitákat szülnek az egyes ideológiák között, ugyanakkor azt senki sem tagadja, hogy a modern politikai életre a francia forradalom olyan hatással volt, amely után a nyugati politikai gondolkodásnak kialakultak az olyan jól elkülöníthető irányzatai, amelyeket ideológiáknak hívunk. A sorban a liberalizmus az első mint a 19. század domináns ideológiája. Ezt követi majd a francia forradalom radikalizmusára és a modern társadalom kialakulására válaszként fellépő konzervatív politikai ideológia. Ugyancsak a modern társadalom és a kapitalizmus visszasságait támadta a szocializmus, amely először reformista elképzelések, majd a forradalmi politikai cselekvés hírnökeként jelent meg a 19. század közepétől.

3.2.1. Liberalizmus

A *liberalizmus* és *liberális* terminust a politikatudományi szakirodalom középkori gyökereiig vezeti vissza: egyrészt a széles körű tanulmányokat jelentette, másrészt a szabad emberek oktatását. A 16. századtól a libertinus fogalmában a morális tartás hiánya, a szexuális szabadság és a vallási tanok elferdítése jelent meg. Egy harmadik értelmezés szerint, a liberális szellemiség elsősorban a nagylelkűséghez, toleranciához és a személyes szabadság értékeihez kapcsolódott; ez a felfogás a felvilágosodás korának és a 19. század első felének domináns értelmezéseként jelent meg.

A liberalizmus előfutáiraiként két szerzőt tart számon az ideológiatörténet: az angol John Locke-ot (1632–1704) és a francia Charles-Louis de Montesquieu-t (1689–1755). John Locke *Két értekezés a kormányzatról* (1689) című művében a paternalista királyi uralommal szemben természetjogi alapon veszi védelmébe a polgári magántulajdont, a tulajdonosok érdekeit képviselő parlamentarizmust és ez utóbbi által ellenőrzött főhatalmat. *Levél a vallási*

türelemről (1690) című rövid írásában pedig az államegyháztól eltérő vallási hitek gyakorlásának szabadságát hirdeti. Montesquieu *A törvények szelleméről* (1748) szóló könyvében a három hatalmi ág (törvényhozói, végrehajtói, bírói) elválasztásának szükségességéről ír, amely később a modern demokratikus államberendezkedés alap gondolatává vált. Eszméik egyaránt megjelennek az amerikai (1775–1783) és a francia forradalom (1789–1799) politikai gondolkodásában.

A liberalizmus alapvető politikai értéként tekint a szabadságra. Kezdetben ez a szabadság a szabad vallásgyakorlást jelentette, tehát a vallási tolerancia értelmével bírt. Az államegyházak kulturális dominanciája alól való felszabadulás mellett a szabad vállalkozás és kereskedelem is a liberális követelések fontos pontjaként jelent meg. A kapitalizmus korai szakaszában ez a rendi társadalom határainak lebontását jelentette, az egyén kiszabadulását a születési alapon felépülő rendi társadalom kötöttségeiből. A kulturális és gazdasági szabadság a liberalizmus individuumra épülő és alapjaiban pozitív antropológiára alapozó emberképéből vezethető le. Bernard Mandeville (1670–1733) angol filozófus *A méhek meséje* (1714) című korai munkájában a társadalmi közjót már nem tagjainak erényességéhez köti, hanem az individuumok önérdékéhez. A racionális önérdéket követő közösség tagjai egy új társadalom fundamentumát jelentik. Adam Smith (1723–1790) skót közgazdász és filozófus erre a nézetre alapozta a kapitalizmus gazdaságának törvényszerűségeit és a politika által követendő gazdaságpolitika normáit. A *Nemzetek gazdagsága* (1776) című műve a liberalizmus alapszövegévé vált, egyúttal megteremtve a modern gazdaságtan alapjait.

A liberalizmus politikai fogalomként a napóleoni háborúk alatt jelent meg Spanyolországban (1810–1812). Azt a csoportot nevezték liberálisoknak (*liberales*), amely a feudális kötöttségek oldását, a szavazói réteg kiszélesítését és az alkotmányos politikai rendszer megteremtését szorgalmazta. A spanyol liberálisokra hatottak a francia forradalom eszméi, ugyanakkor a 19. század első felében a radikális értelmezés (szekularizáció, népképviselő, államközpontúság) mellett megjelent a liberalizmusnak egy kevésbé radikális formája, az alkotmányos monarchián és a parlamentarizmuson alapozó liberalizmus, elsősorban az Egyesült Királyságban és Franciaországban. Az Egyesült Királyságban a vallási tolerancia, a választójog fokozatos bővítése és a szabadpiac hívei az 1830-as, 1840-es évtizedek reformidőszaka során közeledtek egymáshoz, 1859-ben megalapítva a Liberális Pártot, William Gladstone (1809–1898) vezetésével. Franciaországban a francia forradalom radikalizmusának elvetésével a korlátozott választójogon alapuló parlamentarizmus és a kereskedelmi civilizáció hívei, Benjamin Constant (1767–1830), François Guizot (1787–1874) vagy Alexis de Tocqueville (1805–1859) tekintették magukat liberálisnak. A német területeken az 1848 előtti reformmozgalom liberálisai szintén a feudális társadalmi kötöttségek felszámolását és a képviselői kormányzást tűzték ki célul.

A liberalizmus a 19. század második felében vált domináns ideológiává a nyugati világban. A liberalizmus széles körű sikere elsősorban a szabadpiaci gazdasági normák és a konstitucionalizmuson alapuló politikai rendszerek terjedésének köszönhető. A liberalizmus e korszakában a társadalmi fejlődés ideológiájává válik: már nem a feudális rend lebontása a célja, hanem az államtól való szabadság szavatolása és a fejlődést elősegítő szólásszabadság biztosítása. A 19. század legjelentősebb liberális filozófusa az angol John Stuart Mill (1806–1873) fogalmazza meg ezen eszméket *A szabadságról* (1859) című eszszéjében. Mill szerint csak a hatalom túlkapasaitól és befolyásától szabad társadalom képes a fejlődésre, ezért szükséges az egyén vagy állampolgár szabadságának körülbástyázása

jogi eszközökkel. Milltől ugyanakkor nem állt messze a társadalmi reform, illetve az arányos politikai reprezentáció gondolata sem. A század végéhez közeledve ugyanis megjelent egy új embertömeg, amely addig kirekesztve érezhette magát a politikai döntéshozatalból, életkörülményeit tekintve pedig vesztese volt a szabadpiaci vagy „manchesteri” kapitalizmus működésének.

A századforduló és a 20. század első évtizedei fordulatot hoznak a liberalizmus történetében. Az „új liberalizmus” (*new liberalism*) vagy szociális liberalizmus korai hívei Nagy-Britanniában és Németországban az állami kezdeményezésű szociális reformok szükségességét hirdették. A brit Leonard Hobhouse (1864–1929) és John A. Hobson (1858–1940), vagy a német Friedrich Naumann (1860–1919) egyaránt úgy találták, hogy a liberalizmus eredményeinek megőrzése csak aktív szociális politikával és a társadalmi egyensúly fenntartásával lehetséges. Ehhez hozzájárult az oktatási reform gondolata, amely az állampolgári képzés eszközével járul hozzá az új társadalmi rend fenntarthatóságához. Utóbbi hirdetője az amerikai filozófus, John Dewey (1859–1952) volt. Az állami szerepvállalás nemcsak a politikai és oktatási reformokat jelentette, hanem egy új gazdaságpolitikai szemlélet kidolgozását is. A brit John Maynard Keynes (1883–1946) tanulmányozva a kapitalista piac ciklikusságát és felkészülve annak válságperiódusaira, a klasszikus liberális eszméktől eltérően az állami beavatkozást, a piaci kínálat helyett a kereslet ösztönzését, recesszióellenes gazdasági intézkedések bevezetését ösztönözte. Gondolatai főként az 1929-es válság által sújtott Egyesült Államokban találtak meghallgatásra, majd a második világháborút követően a nyugat-európai jóléti államok gazdaságpolitikájának kiindulópontját jelentették (Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország, skandináv és Benelux államok).

A 20. század utolsó harmadára a liberalizmus két, máig jellemző formája vált uralkodóvá. Az emberi jogi liberalizmus elsősorban John Rawls (1921–2002) és Ronald Dworkin (1931–2013) munkáiban nyerte el igazolását. Rawls nagy hatású és rendkívül részletes filozófiai művében, *Az igazságosság elméletében* (1971) egy olyan liberális társadalom tervét vázolja fel, amelynek a szabadság és az egyenlőtlenség leginkább méltányos változata képezik az alapját. Az emberi jogi liberalizmus a hidegháború kései szakaszában virágzott fel, a nyugati világból ideológiai muníciót szolgáltatva a szocialista blokk ellenzéki értelmiségének. A kommunizmus összeomlása után is jelen lévő emberi jogi liberalizmus a nemzetközi jogvédő csoportok és szervezetek ideológiájaként tölt be fontos szerepet.

Az elmúlt évtizedek másik domináns liberális irányzata a gazdaságfilozófiai alapokon és az emberi szabadság paradigmaticus eszméjén létrejövő neoliberais irányzat. A neoliberais szerzői, elsősorban az osztrák származású filozófus, Friedrich von Hayek (1899–1992) és az amerikai közgazdász, Milton Friedman (1912–2006) a szabadpiac működésére mint az emberi szabadság és kreativitás megjelenésének eredeti terepére gondoltak. Nézeteik szerint a piaci csere, a vállalkozások szabadsága és a minimális állami beavatkozás szünteti meg azt a társadalmi létformát, amely túlságosan kötődik az állami intézmények és a szociális háló adományozó jóindulatához, az uniformizált társadalom egyéni tehetséget elnyomó gyakorlataihoz. A neoliberais eszmék elsősorban a jobboldali politikusok között találtak meghallgatásra: az 1980-as években Margaret Thatcher (1925–2013) brit miniszterelnök és Ronald Reagan (1911–2004) amerikai elnök lettek a neoliberais gazdaságpolitika úttörői. Az 1990-es években a neoliberais eszmék meghódítani látszottak a baloldalt is, Bill Clinton (1946–) demokrata elnök és Tony Blair (1953–) munkáspárti miniszterelnök egyaránt igazodott a piaci társadalom eszméjéhez. Nem beszélve arról, hogy a neoliberais

ideológia az ezredforduló közeledtével univerzális igényekkel jelent meg, és a globalizáció folyamatával egyre inkább egy világpolitikai paradigmává vált.

3.2.2. Konzervativizmus

A konzervativizmust a modernitás és a nyomában fellépő társadalmi átalakulásokra adott társadalomfilozófiai válaszként és politikai irányzatként írhatjuk le a legegyszerűbb módon. A konzervativizmussal kapcsolatban, főleg a konzervatívok részéről sokszor felmerül, hogy nem is egy ideológiával van dolgunk. Ezek szerint a konzervativizmus egy, az emberi természet alapvető részét képező hozzáállás a társadalom változásainak folyamatához: arról az emberi attitűdről van szó egyrészt, amely a hagyományt, a megszokottat, az otthonost előnyben részesíti az ismeretlennel szemben, másrészt az emberi tökéletlenség és a társadalmi tervezés hiábavalóságát állítja szembe a perfekcionizmus és a társadalmi konstruktivizmus modern tanításaival. A konzervatívok ezek mellett a pragmatizmusra helyezik a hangsúlyt a politikában, elvetve az ideológiadogmatizmus minden formáját.

A konzervativizmus kifejezés a „megőrizni” ige latin terminusából (*conservare*) ered, utalva a konzervatív gondolkodó tradícióra irányuló filozófiájára. A 18–19. század fordulóján jelenik meg a kifejezés az amerikai politikában, amely a mérsékelt politikára, illetve az azt gyakorló politikusi csoportra utalt. A konzervativizmus kifejezés Európában először Franciaországban fordul elő az 1820-as években, a *Le Conservateur* folyóirat címében hirdette egy új politikai gondolkodás megjelenését, míg az Egyesült Királyságban a fogalom a *Quarterly Journal* oldalain tűnik fel az 1830-as években. Ugyanitt alakul meg a Konzervatív Párt, az első intézményesített politikai párt, Robert Peel (1788–1850) vezetésével 1834-ben.

A konzervativizmus azonban számos előfutárra tekint vissza. Az egyik legkorábbi a 16. századi teológus, Richard Hooker (1554–1600), aki az Isten által adományozott törvények, a politikai hagyomány szokásjoga és az emberi ész képességeinek összehibekítését javasolta. Robert Filmer (1588–1653) a 17. században az uralkodó patriarchális joga és hatalomgyakorlása mellett tört pácát, olyan ellenfelekre téve szert, mint a liberalizmus atyjaként számontartott John Locke. Mellettük a konzervatív hagyományhoz szokták sorolni David Hume (1711–1776) szkeptikus tanait, aki a hipotetikus társadalmi filozófiákkal szemben a történeti elemzést és a tradíció megismerését tartotta helyes módszernek.

A konzervativizmus atyjaként Edmund Burke (1729–1797) angol filozófust tartja számon a szakirodalom, fő műve, a *Töprengések a francia forradalomról* című értekezését pedig a konzervatív politizálás alapművének tekintik. Burke maga a whigek politikai pártjához tartozott a 18. század második felében, az angol és az amerikai forradalmak végső kimenetelét pozitívnak tartotta, szemben a francia forradalom társadalmi szélsőségeivel és a jakobinus terror terjedésével. Míg előbbi esetekben a hagyományos szabadságok és közösségi jogok helyreállítását látta, addig a francia forradalmat olyan társadalmi fel-fordulásként szemlélte, amely hangzatos eszméi (Szabadság, Egyenlőség, Testvériség!) jegyében végül megfosztja résztvevőit áhított szabadságuktól, és egyaránt szolgásgba taszítja a közösség tagjait. Burke a tradíción azonban olyan értékeket értett, amelyek érde-mesek arra, hogy a társadalom megőrizze őket. Ez pedig úgy érhető el, hogy nem tekint el a változások folyamatától, hanem annak megfontolására, mérsékelt kivitelezésére törekszik.

Ezért elvetette a francia forradalom által elsöpört *ancien régime* mozdulatlan és elzárkózó politikáját is.

Burke az a szerző, aki már tudatában van kora változásainak, mégis olyan politikát javasol, amely nem alapjaitól, a közösségi hagyománytól megfosztva tekint a jövőbe. Burke így vált paradigmaticus gondolkodóvá a 19. és 20. század konzervatívjai számára a kontinensen is. Franciaországban Joseph de Maistre (1753–1821) és Louis de Bonald (1754–1840) a forradalom előtti rend, a királyi hatalom és a katolikus egyház uralmának egységes visszaállítását tartották kívánatosnak. A német területeken Burke kortársa, Justus Möser (1720–1794) a forradalom előtti *status quo* társadalmát és a kereskedelmi társadalom elvetését hangoztatta. A század első felében a kapitalizmus által okozott társadalmi visszasságok a konzervatívokat olyan gondolatok felé terelte, amelyek a múltban a tökéletes társadalom megtestesülését látták. Utóbbi hozzájárult a romantikus konzervativizmus kialakulásához, amely a korszakban Nagy-Britanniában és a német fejedelemségekben bizonyult népszerűnek.

A 19. század során végül a konzervativizmus két irányzata vált hangsúlyossá, amelyek korunkig meghatározzák a konzervatív gondolkodást. A fontolva haladás és a forradalom-ellenes politika az 1830–40-es évekre közelítette egymáshoz a liberalizmus és a konzervativizmus gondolkodóit. Olyan írók, mint Alexis de Tocqueville vagy a 20. században Friedrich von Hayek művei mindkét ideológia számára fontos kiindulópontot jelentenek. A 19. században a liberális konzervatív álláspont az alkotmányos berendezkedésben, ugyanakkor a korlátozott szavazati jogosultság fenntartásában, az érdek szerinti politikai jogokban volt érdekelt. A 20. században ez a gondolkodás elsősorban az állami központosítás elleni érvekben merült ki. Azért fontos ez utóbbit megjegyezni, mivel a konzervativizmusnak volt egy olyan irányzata is, amely a tömegek forradalmi indulataival szemben a társadalmak reformját felülről, a politikai elit vagy az állam kezdeményezésével képzelte el. Utóbbi irányzatot paternalista konzervativizmusnak nevezzük, amelynek első hirdetője Benjamin Disraeli (1804–1881) brit politikai gondolkodó és két ciklusban miniszterelnök volt. Az egységesített Német Birodalomban Otto von Bismarck (1815–1898) kancellárhoz kötnék hasonló politikai gondolkodást, amelynek lényege a tradicionális politikagyakorlás és kulturális elitizmus mellett a szociális intézkedések kiterjesztése és a népjóléti politika ösztönzése.

A 20. században a paternalista konzervativizmus hatott a kereszténydemokrata és keresztényszociális mozgalmak elindulásában. A második világháború utáni Európában a paternalista konzervativizmus demokratizálódó változata aratott sikert, elég itt Charles de Gaulle (1890–1970) francia elnökre vagy Konrad Adenauer (1876–1967) kereszténydemokrata német kancellárra gondolni. Az 1970-es évek végéig több konzervatív brit miniszterelnök – így Winston Churchill (1874–1965), Harold Macmillan (1894–1986) és Edward Heath (1916–2005) – is vallotta a társadalmi *status quo* érdekében fenntartott szociálpolitika kiterjesztésének szükségességét. A 70-es években azonban új konzervatív irányzat jelent meg, amely a klasszikus liberális konzervativizmus politikai értékeit, a neoliberalizmus gazdaságpolitikáját és a konzervatív kultúrpolitikát igyekezett egyesíteni. Az új jobboldal (*New Right*) vagy neokonzervativizmus néven emlegetett irányzat a nagy állami ellátórendszerek leépítését, a piaci szabadság és vállalkozói kultúra elterjesztését, a globális szabadpiac kiépülésének ösztönzését és a határozott nemzetközi diplomáciai és katonai fellépést hirdette. A neokonzervatív politikusok közé szokták sorolni Margaret

Thatchert és Ronald Reagant, illetve második generációsként George W. Bush (1946–) amerikai elnököt is.

3.2.3. *Szocializmus, kommunizmus*

A szocializmus, hasonlóan a konzervativizmushoz, a korai kapitalista társadalom kritikájaként fogalmazódott meg a 19. században. Míg azonban a konzervativizmus a tradíció, a pragmatista politika és a társadalmi egyensúly politikáját javasolta, addig a szocializmus a változást a jövőbe vetítette, elvetve a hagyományos társadalmi struktúrát és a kapitalizmus kizsákmányoló tendenciáit. A történelmi változás, a történetfilozófiai gondolkodásmód megjelenik már a korai szocialista teoretikusok munkáiban. Eltérnek azonban az elméletek a szocializmuson belül abból a szempontból, hogy míg a Marx előtti szocialisták, majd a század végének szociáldemokratái a gazdaságszervezeti, társadalmi és politikai reformoktól várták a hosszabb távú átalakulást, a marxi ideológia és követői a gyors, forradalmi átalakulásban bíztak.

A szocializmus és a kommunizmus alapfogalma mindenekelőtt az egyenlőség. Mégpedig az a fajta egyenlőség, amely nem pusztán az egyenlő esélyek szabályát jelenti, hanem az egyéni létfeltételek biztosítását kívánja. Utóbbi fontos eleme az anyagi egyenlőség megfelelő fokának elérése is. A szocializmus ugyanakkor közösségelvű gondolkodásmód is, amely nem atomizálódott individuumokként tekint a társadalom tagjaira, hanem a közösség javáért dolgozó öntudatos és politikailag tájékozott, egymás iránt szolidaritással lévő egyénekre. A szocializmus és a kommunizmus kifejezései egyaránt a közösség, szövetség, társaság középkori latin formáira utalnak vissza. A szocializmus kifejezés először 1827-ben jelenik meg Robert Owen (1771–1858), brit társadalmi reformer lapjában, a *The Cooperative Magazine*-ban. 1832-ben pedig már Franciaországban is használják a Claude Henri de Saint-Simon (1760–1825) politikai és gazdasági teoretikus lapjában, a *La Globe*-ban. A kommunizmus kifejezés a francia forradalom radikális, Gracchus Babeuf (1760–1797) politikai csoportjáig vezethető vissza, elterjedését azonban a *Kommunista kiáltványnak* (1848) köszönheti egy fél évszázaddal később.

A szocializmus eszméi a 19. században egyrészt a korábbi radikális társadalmi mozgalmakból, mint a középkori parasztháborúk és a radikális felvilágosodás alapvetően városi értelmiségi csoportjai, illetve a korai kapitalizmus visszásságait orvosolni kívánó reformerek gondolatai nyomán alakult ki. Az Egyesült Királyságban Robert Owen, Franciaországban Saint-Simon mellett Charles Fourier (1772–1837) számított a vezető teoretikusnak. A később Marx által utópista szocializmusnak tekintett irányzat gondolkodói olyan szűkebb közösségek létrehozását szorgalmazták, nemcsak papíron, hanem néha saját vagyoniukat is feláldozva, ahol a kizsákmányolás megszüntetése a kölcsönösség és a társadalmi tervezés tökéletesítése útján oldható meg. Owen ezzel a céllal hozta létre New Harmony települést az Egyesült Államokban, Fourier pedig megtervezte a később híressé vált falansztermedelljét.

A szocializmus alapvető elveit végül Karl Marx és munkatársa, valamint életre szóló barátja, Friedrich Engels dolgozta ki. Marx a kapitalizmus és a nyomában jelentkező társadalmi szerveződés visszásságait gazdaságtani alapokra helyezte. Marx az 1840-es években a filozófiai társadalomkritikától eljutott az elidegenedés gazdaság- és társadalomfilozófiai

leírásáig. A német filozófus számára a kapitalista társadalomban a munkás megfosztatott minden tulajdonától, és csak annyi illeti meg, amennyit bérként a tőkés hajlandó fizetni neki. A munkás azonban nemcsak a tulajdontól van megfosztva, hanem a munkától is, abban az értelemben, hogy a munkája eredményét nem ő élvezheti, a munkafolyamat felett nem rendelkezhet. Ezáltal elidegenedik a munkájától, társadalmi kapcsolataitól, és megszűnik saját világa. Marx és Engels számára ez az abszolút kizsákmányolás állapota, a modern kori proletariátus létrejötte, amelyet csak a munkásság szervezett és politikai öntudattal rendelkező mozgalma törhet meg. Mindenekelőtt a forradalommal, amelyben nemcsak a politikai irányítást veszik át a proletárok, hanem a termelés alapját, a termelőeszközöket is közösségi tulajdonba helyezik. A forradalom az osztályok közötti harc legélesebb, politikai formája. Bár az osztályharc végigkíséri a történelmet (rabszolgák és rabszolgatartók az ókorban, jobbágyok és földesurak a középkorban), a munkásosztály és a tőkésosztály összezapása döntő lesz, ami után új, igazságosabb társadalmi rend épülhet föl. Marx és Engels ezt a *Kommunista kiáltvány* (1848) című politikai pamfletben fogalmazták meg, amelyet egy új szövetség alapító dokumentumának szántak. Az 1848 utáni forradalmi hullám lecsengésével Marxtól egyre inkább a gazdaságtan szabályai érdekelték, ennek az eredménye a *Tőke* három kötete (1867, 1885, 1897), azonban soha nem mondott le a forradalmi politika lehetőségéről és a kapitalista társadalom gyors, ha kell erőszakos átalakításának gondolatáról.

A Marx utáni szocializmus végül két fejlődési irányba ágazott el. A szociáldemokrata mozgalom kezdeti forradalmi elköteleződése után, a 19. század végére a társadalmi reform és a munkások szavazati jogáért vívandó harc gondolatát karolta fel. A német Eduard Bernstein (1850–1932) által megfogalmazott szociáldemokrácia egyrészt a munkásmozgalom fejlődését és kiteljesedését (jóléti intézkedések, beteg- és nyugdíjbiztosítás, kultúra terjesztése) tartotta szem előtt, másrészt elfogadta a parlamentarizmus szabályait, és a munkásság politikai képviselőjét célozta. A másik irányzat a 20. század elején továbbra is kitartott a forradalmi politika mellett, elsősorban a nyugati tőkés országok periferiájához (Dél- és Kelet-Európa) tartozó területeken. A kommunista politika teoretikusa Vlagyimir Iljics Lenin (1870–1924) a forradalmi politikát nem a mozgalomban, hanem a munkásmozgalom egy szűk elitjének, illetve pártjának vezetésével képzelte el. A később győztes forradalom vezetése átveszi a termelőeszközök felügyeletét, államosítja a gyárakat, és közösségi gondozásba adja a földeket. Ezzel a politikával Lenin egy kommunista típusú modernizációt vizionált, amely a párt irányításával zajlik le.

A két irányzat 20. századi története egymással ellentétesen alakult. A 20. század első felében a szociáldemokrácia veszített politikai jelentőségéből, bár a brit labourizmus és a francia szocialisták egyaránt könyvelhettek el politikai sikereket. A kommunizmus végül Joszif Sztálin (1878–1953) elképzelései szerint alakult a Szovjetunióban, amely az erőszakos gazdasági és hivatali központosításra, a források egyoldalú, iparosítási felhasználására és az állami erőszakszervezet megkérdőjelezhetetlen hatalmára épült. A második világháború után ehhez a modellhez csatlakoztak a kelet-európai országok és Kína is. Bár a kommunista forradalom a harmadik világ országaiban egyre több helyen lángolt fel, a sztálini politika tarthatatlannak bizonyult. A keleti blokk országai Sztálin halála után reformokat léptettek életbe, amelyek igyekeztek lazítani a központosított gazdaságpolitikán, és csökkenteni az erőszak ösztönző szerepét. A szovjet modell végül 1989-ben bukott meg azzal, hogy a gazdaságilag kimerülő Szovjetunió nem bírta a versenyt a kapitalista modellt követő világhatalommal, az Egyesült Államokkal szemben.

Nyugat-Európában a marxizmus elsősorban a szellemi életben hódított, a második világháború után csak Franciaországban és Olaszországban képviselt jelentős politikai erőt is. Ezzel szemben a 20. század 60–70-es évtizedeire a szociáldemokrácia (és a brit labourizmus) új erőre kapott. Lemondva a termelőeszközök államosításának követeléséről, a szociáldemokrata pártok az Egyesült Királyságban, Franciaországban és Nyugat-Németországban egyaránt a szociális irányultságú állami gondoskodást és a jóléti társadalom alapjainak szélesítését tűzték ki célul. 1968-ban ezek a pártok is szembekerültek a diákközpontú radikális, sokszor anarchista, követeléseivel: a szociáldemokrácia nem kívánt forradalmi változást, alapvetően az állam és a szakszervezetek tárgyalásaival és szövetségével megoldottnak tekintették az osztályharc problémáját. Az 1980-as években azonban ez már kevésnek számított. Az új jobboldal sikerével és a neoliberais társadalmi modell térhódításával a szociáldemokrácia ismét válaszúthoz érkezett. A „harmadik út” elképzelése, amely Tony Blair (1953–) brit miniszterelnök és Anthony Giddens (1938–) brit szociológus nevéhez köthető, a neoliberais gazdaságpolitika egyes elemeit kívánta ötvözni a baloldali szociálpolitikával. A harmadik út az ezredforduló környékén nagy népszerűségnek örvendett, a 21. század második évtizedére azonban a szociáldemokrácia ismét válsághelyzetben találta magát.

3.3. További ideológiák

3.3.1. *Nacionalizmus*

A nacionalizmus (mint politikai ideológia) alapfogalma a nemzet. A nemzet kategóriája a 18. század végétől terjedt el a nyugati politikai eszmék meghatározó fogalmaként. Az európai felvilágosodás filozófiája egyaránt alapozta meg a nemzet mint politikai közösség és a nemzet mint saját történeti hagyománnyal rendelkező népcsoport eltérő felfogásait. A 19. század első felében formálódott a liberális nacionalizmus, amely a nemzet politikai egységét és függetlenségét, tagjainak egyenjogúságát és politikai jogait volt hivatott ki-harcolni. A birodalmakkal szemben álló szabadságmozgalmak küzdelmei jelentik a nemzeti ébredéseket szerte Európában, de egyúttal az amerikai forradalomban és az Egyesült Államok megszületésében is. Ezt a felfogást nevezi a szakirodalom politikai nemzetnek, amely a 19. század folyamán a liberális ideológiához kapcsolódott. A liberális nacionalizmus politikainemzet-fogalmával szemben a kultúrnemzet elképzelése nem a politikai keretet, hanem a közös kultúrát (mitológia, népi folklór, nyelv) tekinti a nemzeti összetartozás alapjának. Utóbbi a felvilágosodás kritikájaként fellépő konzervatív eszmékből és a német romantika tradicionalizmusából táplálkozott.

A nemzet fogalmának eredetéről több, egymással versengő nézet létezik. Ezek alapozzák meg a nacionalizmussal kapcsolatos elméleteket. A premodernista nézetek szerint a nemzetek mindig is léteztek, e közösségek új megnevezését jelenti csupán a nemzet fogalmának megjelenése. Az etnoszimbolista (főként Anthony D. Smith által képviselt) megközelítés szerint a nemzetek mind rendelkeznek egy etnicista előtörténettel, azaz a premodern etnikumok közösségéből fejlődött ki a modern nemzet. Ezekkel szemben a legtöbb elmélet a felvilágosodás vagy a 19. századi modernizáció folyamatához köti a nemzetek kialakulását, Elie Kedourie a német felvilágosodás és idealizmus filozófiájából eredezteti

a nemzet eszméjét, Eric Hobsbawm a 19. századi kapitalizmus kibontakozásához köti, Ernest Gellner és Miroslav Hroch pedig ugyanazon század modernizációs folyamatainak összetartó kereteként tekint a nemzetek kialakulásának folyamatára.

Mindenesetre a nemzet általános fogalmáról elmondható, hogy emberek olyan csoportját értik rajta, akiket a közös származás, történelem, kultúra vagy beszélt nyelv köt össze, és e nemzeti közösség felé kifejeződik tagjainak szimbolikus lojalitása és elköteleződése. A nacionalizmus egyrészt tagjainak csoportos öntudatát, másrészt etnikai vagy nyelvi identitását fejezi ki. Mint ilyen, számos ponton átfedésben állhat a patriotizmus, etnicizmus és rasszizmus fogalmaival, ugyanakkor korántsem feleltethető meg ezeknek: a patriotizmus a lojalításra, büszkeségre és a saját haza szeretetére helyezi a hangsúlyt, az etnicizmus az azonos biológiai-genetikai eredetet tekinti a közösség alapjának, míg a náciizmussal végleg kompromittálódó rasszizmus fogalma a különböző „emberfajok” közötti különbséget és hierarchiát hirdeti.

A nacionalizmus ideológiája az emberre mint közösségi lényre tekint, aki identitását és értékeit csak egy adott nemzeti kultúrán belül képes elsajátítani. Másrésztől a közösséghez való lojalitás a nacionalisták szerint csak a nemzeti kereteken belül jöhet létre. Ez azt is jelenti, hogy az egyenlőség, az egyén szabadsága és a demokratikus politikai jogok gyakorlása a nemzeti politikán belül értelmezhető. A nacionalista ideológia fontos eszméje a közös kultúrát megalapozó közös nyelv, amelyre úgy tekint, mint a politikai közösség tagjainak politikai és gazdasági kapcsolatait megalapozó jelenségre. Utóbbi csak fenntartásokkal igaz, mivel tudunk olyan nemzetekről is, amelyek többnyelvűek, vagy egy másik állammal azonos nyelvet beszélnek a polgárai. A nyelv így meghatározó lehet egy nemzet kialakulásában és fennmaradásában, azonban nem kizárólagos követelmény.

A nemzeti politika két fontos fogalma a nemzetállam és nemzeti gazdaság. A nemzetállam az a politikai keret, amely egy nemzet számára az önrendelkezéshez elégséges, kijelöli a nemzet szuverenitásának hatókörét. A nemzetgazdaság e nemzeti önrendelkezéshez és szuverenitáshoz szükséges, az adott közösség javait és termelési módját összefoglaló kategória. A nemzeti alapon szerveződő államok a 21. században továbbra is a legfontosabb politikai egységként jelennek meg. Az Egyesült Nemzetek Szervezete alapelveként tartja számon a nemzetközi politikában a nemzeti önrendelkezés jogát. A nemzetgazdaságok azonban az elmúlt évtizedekben egyre inkább feloldódnak a globális gazdaságban, egyre inkább kitétek a nemzetközi és nemzetek feletti gazdasági folyamatok változásainak. Utóbbi időről időre megkérdőjelezi a nemzetállami szuverenitás fenntarthatóságát is, amelyre a legtöbb esetben új, nacionalista politikai válaszok, pártok és mozgalmak születnek.

3.3.2. *Anarchizmus*

Az anarchizmus a hatalomnélküliség politikai ideológiája, ahogy erre a görög eredetű *anarchia* fogalma is utal. Az anarchizmus a 19. század során jelenik meg a politikai ideológiák között, és párhuzamosan fejlődik a szocialista ideológiával. Az anarchisták által felvetett probléma, a kapitalizmus és a modern állam számára kiszolgáltatott egyének és közösségek a szocializmus kiindulópontja is. Az anarchisták azonban tagadják bárminemű, még ha forradalmi is, állam szükségességét.

Az anarchizmus történetében több irányzat bontakozott ki. Az egyik korai anarchista gondolkodó, az angol William Goodwin (1756–1836) a civilizációs fejlődés és az emberi elme kibontakozása ellenfelének látta az államot. Individualista anarchizmusa az ember morális fejlődésének optimista várakozásaira épült, amely szerint az állam vagy más hatalom csak korlátozza annak kibontakozását. Anarchizmusa az angolszász világban, főleg az Egyesült Államok szabad, vállalkozói gondolkodásában ért el hatást. A szocializmushoz közelebb áll a francia Pierre-Joseph Proudhon (1809–1865), aki minden hatalom alapját a magántulajdon kisajátításában látta, a társadalom számára pedig az áruk és szolgáltatások kölcsönös cseréjén és a pénz kizárásán alapuló, úgynevezett *mutualista* rendszert képzelte el.

Az államellenesség és a hatalomtól mentes közösségi és szocialisztikus anarchizmus az orosz Mihail Bakunyin (1814–1876) és Pjotr Kropotkin (1842–1921) írásaiban bontakozott ki. Az államhatalom elvetése a kizsákmányolás megszüntetését jelentette számukra, míg a hatalom nélküli rend a gazdálkodó kisközösségek hálózatából épülne fel. A 19–20. század során a közösségi anarchizmus számos követőre talált: a 19. század végének magányos anarchista merénylőjét a 20. században felváltják az anarchista mozgalmak. Legütöképesebb formájukban, az anarchoszindikalizmusban, az anarchisták a hatalom nélküli közösség terepeként a munkások által fenntartott és működtetett szakszervezeteket képelték el. Az oroszországi forradalomban és a spanyol polgárháborúban, a központi hatalom összeomlásával teret nyertek különböző anarchista kísérletek, amelyeket legtöbbször a konkurens kommunista hatalom számolt fel.

A második világháború után az anarchizmus a szovjet kommunizmus alternatívájaként jelent meg az 1968-as diákmozgalmakban. Azóta az anarchista mozgalom alábbhagyott, korunkban inkább már szubkulturális (antifasiszták, házfoglalók, punkok) formában jelenik meg.

3.3.3. Fasizmus, nemzetiszocializmus

A fasizmus és a nemzetiszocializmus egy töről fakadó ideológiák különböző változatai. A fasizmus nevében a *fascis*, az egységet és vezetői autoritást ábrázoló antik római jelképre, a vesszőnyalábra utal. Az első világháború után a fasiszta rohamcsapatok magukat Olaszországban *fascióknak* nevezték, ebből ered Benito Mussolini (1883–1945) mozgalmának és később egyeduralgó pártjának elnevezése.

A fasizmus 20. századi ideológia, amely egyrészt elveti a 19. századi szabadpiaci liberalizmust, és ellenséget lát a szocialista mozgalmakban is. Az ideológia alapja a faj, amely a fasizmus megfogalmazásában történeti jelenség: Mussolini az antik Róma újjászületését vizionálta új rendszerében. A társadalmi rendet az állam, az egyszemélyi vezető és mozgalma szavatolja. A kapitalizmus visszasságait a szintén állami keretek között működő korporatív közvetítői rendszerben vélték megoldani, amelyben a munkaadók és munkavállalók egyezsége felett az állam őrökdi. A fasizmus ezek mellett a társadalom folyamatos mozgósítására, a katonai expanzióra és az eltérő vélemények üldözésére épült.

A nemzetiszocializmus hasonló indítatásból és szervezeti elképzelésekkel emelkedett fel az első világháború utáni Németországban. Adolf Hitler (1889–1945) mozgalma és pártja az elbukott müncheni sörpuccs után gazdasági és politikai válságok közepette, választás útján került hatalomra. Csakúgy, mint az olasz fasizmus esetében a mozgalom

középpontja a vezér (*Führer*), aki egy személyben felel népéért. A nemzetiszocializmus is a fajra mint a politikai közösség ideájára támaszkodott, itt azonban a faj misztikus eredetű, vérségi meghatározottságot jelent (germán népek felsőbbrendűsége). Ez együtt járt az uralkodó fajhoz nem tartozó más népek, főként a zsidók kizárásával, javaik eltulajdonításával, később pedig fizikai megsemmisítésükkel. A nemzetiszocializmus imperialista külpolitikája végül a második világháború kitöréséhez vezetett. A második világháborús vereség után csak Spanyolországban (*francoizmus*) és Portugáliában maradtak fenn a feudális arisztokratizmust és társadalmi rendet konzerválni kívánó fasisztoid rendszerek. 1970-es évekbeli bukásukkal a fasiszmus és nemzetiszocializmus csak alacsony létszámú és marginális csoportok ideológiája maradt.

3.3.4. *Feminizmus*

A feminizmus a női egyenjogúságot és a nők társadalmi helyzetét középpontba állító ideológia. A feminizmus gyökerei a kései felvilágosodás koráig nyúlnak vissza, a 19. században a nők társadalmi és politikai emancipációját hirdető gondolkodásként teljesedett ki. Első feminista teoretikusként a fiatalon elhunyt Mary Wollstonecraftot (1759–1797) tartja számon az ideológiatörténet. Wollstonecraft és később a már liberálisként tárgyalt John Stuart Mill egyaránt a nők politikai jogainak kiterjesztése mellett érvelt. A női egyenlőség kérdése meghatározó a feminizmus első nagy korszakában (1830–1920), amely a női szavazati jogot követelő mozgalmak küzdelmeivel ér véget. A 19. század végének, 20. század elejének szüfrazsettmozgalma tüntetéseivel és a korszak polgári kultúrájában meghökkentő akcióival hívta fel a figyelmet az általános demokratizálódás folyamatának elégtelenségeire.

A feminizmus második nagy korszaka a 20. század 60-as éveitől veszi kezdetét, túllépve a liberalizmushoz kötődő jogi egyenlőség követelésén. Olyan szerzők, mint a francia Simone de Beauvoir (1908–1986) vagy az amerikai Betty Friedan (1921–2006) álláspontja szerint a modern polgári kultúrát alapvetően meghatározza a férfiközpontú gondolkodás, a patriarchátus hatalma. A második, egészen a jelen időkig tartó feminista periódus kiemelt problémája a magánszféra és a közelet elválasztása. A radikális nézőpont szerint a két terület egymástól elválaszthatatlan, ezért a feminizmus nemcsak a politikában, hanem a mindennapi életben, a tradicionális nemi szerepek feloldásában is forradalmi nézőpontot kell hogy képviseljen. A feminizmus ma már belülről differenciálódó iskolák összefoglaló megnevezése, ahol a liberális-jogegyenlősítő és radikális hangok mellett megjelennek konzervatív, szocialista vagy posztmodern nézetek is.

3.3.5. *Ökológizmus*

Az ökológizmus a legfiatalabb az itt említett ideológiák közül, ugyanakkor természet és ember, környezet és társadalom viszonya már a filozófia legkorábbi témái közé tartozik. Az ökológia kifejezés Ernst Haeckel (1834–1919), német zoológus munkái nyomán terjedt el, aki az élő organizmusok és környezetük kapcsolatának tanulmányozását értette alatta. A biológiai szemlélet azonban csak elvéve kapcsolódott politikai törekvésekhez a 20. század 60-as évtizedéig. A környezettudatosság ugyanis ekkor bontakozik ki,

reflektálva a természetes környezetet és a túlélést nagyban érintő túlnépesedés problémájára. Rachel Carson (1907–1964), Paul Ehrlich (1932–) vagy Garrett Hardin (1915–2003) írásai mind e problémát járják körül; a 70-es évtizedtől pedig kollektív állásfoglalások hívják fel erre a figyelmet. Az ENSZ és a Római Klub 1972-es jelentései vagy az 1987-es Brundtland-jelentés egyaránt hozzájárult a környezeti válság tudatosításához, és ideológiai alapot szolgált a zöldmozgalmak és pártok szerveződéséhez. Az ökológizmus egyaránt figyelmet fordít az antropocentrista gondolkodás átformálására, a biodiverzitás fenntartásának fontosságára, az ember élő környezetével szembeni etikai hozzáállásra és a holisztikus gondolkodásra. Utóbbi jellemző James Lovelock (1919–) Gaia-elméletére, amely a Föld bioszféráját egy élő szervezetként fogja fel. A gyakorlat tekintetében a zöldideológia nem egységes: míg a mély ökológia hirdetői ember és környezet viszonyának teljes átalakulását tartják kívánatosnak, a mérsékeltbb elképzelések viszont a környezettudatos gazdaságra és életmódra helyezik a hangsúlyt.

Összefoglalás

A politikai ideológiák olyan gondolkodási keretek és eszmei készletek, amelyek különböző formákban és konstellációkban jelentek meg az emberiség történetének elmúlt két évszázadában. A politikai ideológiák a modernitás gazdasági és társadalmi folyamatai nyomán terjedtek el. Már a késő felvilágosodás korától igyekeztek tanulmányozni az ideológiákat; az „ideológusok” úgy gondolták, hogy a természettudományokhoz hasonlóan az eszmék és politikai hitek tartalma és mozgásai is racionális rendbe foglalhatók. A 19. század közepétől, Marx és Engels írásai nyomán az ideológiát egyaránt tekintették a politizálás, a hatalom megtartása eszközeinek, hamis tudatnak, amely az elnyomott osztályok „fejében él”, és a lázadás, a forradalmi politika fegyverének. A 20. században legtöbbször a zárt, dogmatikus politikai gondolkodást értették ideológia alatt, az évszázad folyamán többször hirdették az ideológiák korának végét. A politikatudományban a tudásszociológiai irányultság, amelynek alapjait Mannheim Károly dolgozta ki, terjedt el, amely szerint az ideológiák a politikai valóság részei úgy, hogy egyaránt formálói a politikának, ugyanakkor az ideológiákra is hatnak a társadalmi és politikai változások. A tudomány feladata, hogy tudatosítsa az ideológiák létezését, felmérje különbségeiket, és nyomon kövesse történeti átalakulásukat. A politikai ideológiák történetük kezdetétől átalakulóban vannak, egyes eszmék és gondolatok elvesztik jelentőségüket, míg mások felemelkednek, és központi fontosságra tesznek szert. Az sem kizárt, hogy új ideológiák jönnek létre ebben az átalakulásban, míg mások véglegesen eltűnnek. A politikai ideológiák történetében a francia forradalmat követően három nagy irányzat alakult ki: a liberalizmus, a konzervativizmus és a szocializmus. Mindhárom ideológia kora társadalmi és politikai átalakulásaira kívánt válaszokkal szolgálni. A liberalizmus szerzői a szabadság fogalmát állították a középpontba, a konzervatívok a hagyományt méltatták, míg a szocialisták az egyenlőség meghatározására és elérésére törekedtek. A 19. század folyamán megjelentek más ideológiák is, amelyek nem kevésbé voltak hatással a korszak politikai gondolkodására. Így a nacionalizmus alapvetően befolyásolta a modern nemzetállamok kialakulását. A feminizmus kezdettől fogva a nők társadalmi helyzetét és politikai lehetőségeinek kérdését vetette fel, míg az anarchizmus elméletei igyekeztek a szabadság radikális értelmezését nyújtani, és a hatalommentes emberi

társulások formáit taglalták. A 20. század fontosabb ideológiai közül a fasizmus és a nemzetiszocializmus szélsőségesen nacionalista, sőt rasszista elveket képviselt, a közösséget minden körülmények között előrébb valónak tekintették, mint az egyént, és az erőszakos hódítás politikájával igazolták magukat. Az ökológizmus a kapitalizmus kései korszakának környezeti katasztrófáira és veszélyeire reagált, olyan elméleti kereteket alkotva meg, amelyekkel új alapokra kívánta helyezni a természet és az ember egymáshoz való viszonyát.

Irodalomjegyzék

- BAYER József (1998): *A politikai gondolkodás története*. Budapest, Osiris.
- BURKE, Edmund (1990) [1790]: *Töprengések a francia forradalomról*. Kontler László ford. Budapest, Atlantisz.
- ECCLESHALL, Robert et al. (2003): *Political Ideologies. An Introduction*. 3rd edition. London – New York, Routledge.
- FREEDEN, Michael (1996): *Ideologies and Political Theory. A Conceptual Approach*. Oxford, Clarendon.
- FREEDEN, Michael (2003): *Ideology. A Very Short Introduction*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrade/9780192802811.001.0001>
- HEYWOOD, Andrew (2003): *Political Ideologies. An Introduction*. 3rd edition. Basingstoke, Palgrave.
- LOCKE, John (1973) [1690]: *Levél a vallási türelemről*. Halasy-Nagy József ford. Budapest, Akadémiai.
- LOCKE, John (1986) [1689]: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Endreffy Zoltán ford. Budapest, Gondolat.
- MANDEVILLE, Bernard (1969) [1714]: *A méhek meséje*. Tótfalusi István ford. Budapest, Magyar Helikon.
- MANNHEIM Károly (1996): *Ideológia és utópia*. Budapest, Atlantisz.
- MARX, Karl (1973) [1867]: *A tőke. A politikai gazdaságtan bírálata*. Nagy Tamás – Rudas László ford. Budapest, Akadémiai.
- MARX, Karl – ENGELS, Friedrich (1974) [1846]: *A német ideológia*. Kislégi Nagy Dénes ford. Budapest, Magyar Helikon.
- MARX, Karl – Friedrich ENGELS (1998) [1848]: *Kommunista kiáltvány*. Nagy György ford. Budapest, Scolar.
- MILL, John Stuart (1980) [1859]: *A szabadságról – Haszonelvűség*. Pap Mária ford. Budapest, Akadémiai.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de (2000) [1748]: *A törvények szelleméről*. Csécsy Imre – Sebestyén Pál ford. Budapest, Osiris.
- PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (1996): *A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig*. Budapest, Korona.
- RAWLS, John (1997) [1971]: *Az igazságosság elméletében*. Krokovay Zsolt ford. Budapest, Osiris.
- SMITH, Adam (1992) [1776]: *A nemzetek gazdagsága*. Bilek Rudolf ford. Budapest, KJK.
- VINCENT, Andrew (2010): *Modern Political Ideologies*. 3rd edition. Oxford, Wiley–Blackwell.

Vákát oldal

4. A politikai kultúra jelensége

Pál Gábor

4.1. A politikai kultúra fogalma

A politikai kultúra fogalma bonyolult és sokrétű. Legáltalánosabb értelemben a *politikához való viszonyulást*, a politikai élet különböző jelenségeihez való hozzáállást, politikai mentalitást jelent. A politikai kultúra részét képezik a politikával kapcsolatos *ismeretek, érzelmek és értékítéletek*; a politikával kapcsolatos elképzelések és elvárások; a politikai élethez kapcsolódó, illetve a politikai élet területén érvényesülő értékek, normák, viselkedési minták. Beszélhetünk egyének (egy-egy állampolgárok vagy politikusok), csoportok (fiatalok és idősek, városokban és kisebb településeken élők, kétkezi munkások és szellemi munkát végzők), illetve egész társadalmak, országok/nemzetek politikai kultúrájáról. Sőt, a fogalom alkalmazható nagyobb térségek, nagyobb közösségek jellegzetes politikai beállítódásaira is (például „európai politikai kultúra”, „latin-amerikai politikai kultúra”). A politikai kultúra ugyanakkor nem csupán összetett és sokféle elemből álló, illetve több szinten megjelenő, de időben is változó képződmény. Az országok, nemzetek, nagyobb térségek politikai kultúrája történelmileg formálódik, alakul ki és alakul át. A politikával kapcsolatos ösztársadalmi szintű mentalitást történelmi események és eseményláncolatok, kollektív tapasztalatok, kollektív élmények és traumák alakítják. A csoportok politikai beállítódásait mindemellett helyzetük sajátosságai, körülményeik változása (vagy állandósága), míg az egyének politikához való hozzáállását a szűkebb környezet és a személyes tapasztalatok, az egyedi élmények, illetve a politikai szocializáció is nagyban formálják. Az egyénekre, csoportokra és országokra jellemző politikai kultúra, ha lassan, és éppen ezért kevésbé érzékelhető módon is, de folyamatos változásban van. Bizonyos elemei állandóbbak, stabilabbak, adott időszakon belül nagyobb folytonosságot mutatnak. Más elemek viszont átmenetiek, gyorsan változnak, feltűnnek és eltűnnek. A politikai kultúra nagyban kihat arra, ahogy egy társadalomban érzékelik és kezelik a megoldásra váró problémákat, a közügyeket. Kihat az állampolgároknak a politikusokkal, a pártokkal, a politikai részvételi formákkal (köztük a választásokkal) kapcsolatos hozzáállására, sőt az egész politikai berendezkedéssel szembeni viszonyára (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 31.). A politikai kultúra fogalma azonban – bármennyire is sokrétű és sok mindent magában foglaló gyűjtőkategória – bizonyos módokon, bizonyos értelemben mégsem használható. Nem szabad például összekeverni a „kulturáltsággal”, a műveltséggel, a cizellált megszólalás képességével és a politikai ügyekben való tájékozottsággal. Eppen úgy, ahogy a politikai viselkedéskultúrával, a visszafogott, elegáns és fair közéleti magatartással sem.

4.2. A klasszikus koncepció: a politikai kultúra három alaptípusa

A politikai kultúra klasszikussá vált koncepcióját két amerikai politikatudós, Gabriel Almond és Sidney Verba alkotta meg az 1960-as években (ALMOND–VERBA 1963). A szerzőpáros korszakos jelentőségű, *The Civic Culture* (azaz *Az állampolgári kultúra*) című munkájában tette közzé az általuk végzett átfogó, öt országra (Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Nyugat-Németország, Olaszország, Mexikó) kiterjedő megkérdezései vizsgálat eredményeit. A kötet ugyanakkor azon túlmenően, hogy az országonként felvett 1000-1000 strukturált interjú adatai alapján részletes leírást adott és széles körű összehasonlítást kínált az öt közösségre jellemző politikai mentalitással kapcsolatban, egy általános elméleti keretet is felvázolt.

Almond és Verba a politikai kultúrát a politika egyes területeivel kapcsolatos jellegzetes viszonyulási módok (orientációk) sajátos mintázataként, megoszlásaként fogta fel. Háromféle alapvető viszonyulást tételeztek fel, illetve vizsgáltak: a politikával kapcsolatos ismereti viszonyt (*kognitív orientáció*), a politikával kapcsolatos érzelmi viszonyt (*affektív orientáció*) és a politikával kapcsolatos értékelő viszonyt (*evaluatív orientáció*). Ismereti jellegű viszony alatt a közélettel kapcsolatos tudást és érdeklődést, érzelmi viszony alatt a politika aktuális formája és történései iránt táplált pozitív és negatív érzéseket, értékelő viszony alatt pedig a minderről kialakított álláspontokat, nézeteket és ítéleteket értették. Ezt a háromféle viszonyulást a politika négy vetülete, négy vonatkozása irányában tekintették tanulmányozásra érdemesnek. Egyrészt az (1) egész politikai berendezkedés, azaz a rendszer, mint olyan irányában; másrészt (2) a politikai akaratképzés, a politikai igények kifejezése, illetve a kormányzat összetételének és irányvonalának befolyásolását célzó tevékenységek, folyamatok és szervezetek irányában; harmadrészt (3) a politikai döntések, a kormányzati intézkedések irányában; negyedrészt (4) pedig az egyén, az állampolgár helyzete, lehetőségei és kötelezettségei irányában. A négyféle politikai vetület irányában potenciálisan megnyilvánuló háromféle viszonyulás egy négyszer hármast mátrixot rajzolt ki.

A szerzőpáros szerint a csoportok, illetve az országok, egész társadalmak politikai kultúrája az azokat alkotó egyének beállítódásainak összegződése. Ezért megfelelő számú, és megfelelően kiválasztott állampolgár politikához való hozzáállását megvizsgálva jó képet tudunk alkotni egy adott ország politikai kultúrájáról. Koncepciójuk szerint az egyének politikához való viszonyát olyan kérdésekkel lehet feltárni, amelyek felszínre hozzák a fenti négy területtel kapcsolatos ismereteket és elképzeléseket, érzelmeket, illetve értékeléseket, ítéleteket – illetve megmutatják azok szintjét, mélységét, jellegét. Az egyes állampolgárok politikai orientációit tehát az alábbi kérdéskörök mentén tartották érdemben tanulmányozhatónak:

1. Mi mindent tud országáról általában? Mennyire ismeri történelmét, hatalmi viszonyait, alkotmányos berendezkedését? Milyen érzéseket váltanak ki belőle ezek az adottságok? Milyen nézeteket vall, milyen értékítéletei vannak országa történelmével, alkotmányával, politikai rendszerével kapcsolatban?
2. Mit tud a politikai igények kifejezését és a politikai akaratképzést célzó, illetve a kormányzat összetételének és irányvonalának befolyásolására irányuló folyamatokról? Mit tud az ezekben szerephez jutó személyekről, intézményekről, eljárásokról? Milyen érzéseket vált ki belőle mindez? Milyen nézeteket vall ezekről a politikai szereplőkről, szervezetekről és eljárási keretokről?

3. Mennyire ismeri a kormányzati intézményrendszer működését, a jogalkotási folyamatokat, a kormányzati döntéshozatali mechanizmusokat? Mennyit tud az ezekben szerephez jutó vezetőkről, szervezetekről és eljárási keretéről? Milyen érzelmei, és milyen értékítéletei vannak mindezzel kapcsolatban?
4. Hogyan látja önmagát országa polgáraként, a politikai rendszer részeseként? Mennyire van tisztában jogaival és kötelezettségeivel, lehetőségeivel, illetve érdekérvényesítési lehetőségeivel? Hogyan értékeli állampolgári képességeit, lehetőségeit? Milyen elveket, milyen normákat követ a politikai részvétel, illetve a politikai ítéletek megfogalmazása, egyéni álláspontjának kialakítása során?

Mivel kutatásukat jórészt a rendszerközpontú megközelítés, illetve a rendszerelmélet (lásd: 1. fejezet) kategóriáira alapozták, ezért a második politikai területet, az igények kifejezését és az akaratképzést a politikai-kormányzati intézményrendszerbe befelé tartó (*input-*) folyamatok terepének tekintették, míg a harmadik, a kormányzati döntéshozatal magában foglaló területet ugyanezen rendszerből kifelé tartó (*output-*) folyamatok terepeként fogták fel. Almond és Verba szerint az egyéni állampolgári mentalitások, valamint az azokból összetevődő országos szintű politikai kultúra megismerésére a legalkalmasabb módszer az általuk kialakított (és az alábbiakban táblázatos formában is látható) négyszer hármas mátrix rubrikáinak feltöltése a megadott kérdéskörök lekérdezéséből nyert hiteles adatokkal (ALMOND–VERBA 1963, 11–16.).

4.1. táblázat

A politikai kultúra vizsgálati mátrixa

	Az ország, a politikai rendszer egésze, az alkotmányos berendezkedés (Rendszer)	Politikai igények kifejezése, politikai akaratképzés, a kormányzat befolyásolása (Input)	Kormányzati döntéshozatal, jogalkotás, kormányzati intézkedések (Output)	Az egyén, az állampolgár helyzete, szerepe, lehetőségei (Egyén)
Ismeretek , elképzelések, tudás (Kognitív orientáció)				
Érzelmek , érzelmi beállítódások (Affektív orientáció)				
Értékelések , nézetek, ítéletek (Evaluatív orientáció)				

Forrás: ALMOND–VERBA 1963, illetve 1997 alapján

A szerzőpáros koncepciója szerint a kérdésekre adott érdemi válaszok gyakorisága és megszólása, illetve az állampolgárok ebben tükröződő tényleges politikai ismereteinek szintje, valós politikai érzelmeinek és értékeléseinek mélysége alapján a politikai kultúra három

„tisztá” típusa különíthető el: a *parochiális* (1), az *alattvalói* (2) és a *résztevői* (3) politikai kultúra.

1. A *parochiális* politikai kultúrát egy hasonló jelentésű, ám idehaza ismerősebb és bevettebb kifejezéssel provinciális politikai beállítódásnak is nevezhetjük (VARGA 1997, 137.). Parochiális (vagy provinciális) politikai kultúráról akkor beszélhetünk, ha az adott közösség tagjai körében nem fejlődtek ki tényleges, értékelhető viszonyulások sem a politikai rendszer, sem a politikai akaratképzés (inputfolyamatok), sem a kormányzati intézkedések (outputfolyamatok), sem az egyén szerepe iránt. Ebben az esetben a politikával kapcsolatos érdemi ismeretek, érzelmek és értékítéletek szintje összességében a nullához közelít. A parochiális politikai kultúra jelenléte esetén vagy eleve nem is alakultak ki a családi, vallási és gazdasági vezetők tevékenységétől elkülönült politikai szerepek és folyamatok, vagy a polgárok tájékozódása nem terjed ki az országos politikára. Ezen típus jellemző vonása, hogy hordozói nem tudnak (szinte) semmit a rendszerszintű politikáról, és nem is várnak (szinte) semmit a politikai rendszertől. A parochiális/provinciális beállítódású személyek és csoportok csupán a *helyi* viszonyokban ismerik ki magukat. A számukra „a világ” némi túlzással „a falu határában véget ér”.
2. Az *alattvalói* politikai kultúrára a politikához való viszonyulások aránytalan eloszlása jellemző. Az alattvalói típusba sorolható egyének és közösségek már rendelkeznek a politikai rendszerükkel, országuk berendezkedésével és főbb intézményeivel kapcsolatos általános tudással, de a politikához való hozzáállásuk passzív, alárendelődő. Ismereteik, érzéseik és értékítéleteik a rendszer egésze mellett kizárólag a kormánypolitikával, a kormányzati intézkedésekkel (outputfolyamatok) kapcsolatban vannak. Vagyis elsősorban az irányban tájékozódnak, mit tesznek a hatalom birtokosai: döntéseikkel milyen javakat juttatnak a lakosságnak, milyen szabályokat fektetnek le, mit szankcionálnak. Figyelmük különösen azokra az intézményekre és intézkedésekre irányul, amelyek közvetlen hatást gyakorolnak életükre, személyes viszonyaikra. A politikai igénykifejezéssel és akaratképzéssel (inputfolyamatok), valamint saját szerepükkel, jogaikkal és cselekvési lehetőségeikkel kapcsolatban viszont nincsenek valós, jól körülírható ismereteik, érzületeik, nézeteik.
3. A *résztevői* politikai kultúra akár a parochiális ellentétéként is felfogható. A részttevői típust megtestesítő személyek és közösségek a politika minden fontos területe iránt érdemi viszonyulást alakítottak ki. Mind a rendszer egésze, mind a politikai akaratképzés (*input*), mind a kormánypolitika (*output*), mind az állampolgár lehetőségei irányában tájékozódnak, valós ismeretekkel és érzésekkel bírnak, karakteres nézetekkel rendelkeznek. A politikához való hozzáállásuk aktív, kezdeményező. Nem csupán tárgyai, elszenvetői kívánnak lenni a politikai döntéseknek, hanem alanyai, tevőleges formálói. A politikai élet adott formájához és folyamataihoz, a berendezkedéshez, a pártpolitikához, a konkrét szakpolitikai intézkedésekhez és az érdekérvényesítési lehetőségekhez való viszonyuk ugyanakkor egyaránt lehet pozitív, lelkes, elfogadó, illetve negatív, kritikus, elutasító. Ám lelkes-elfogadó, vagy kritikus-elutasító alapállásuktól függetlenül erős késztetést éreznek a politikai életben való tevékeny szerepvállalásra (vö. ALMOND–VERBA 1997).

A politikai kultúra három alapvető típusának jellegzetességeit a 4.2. táblázat foglalja össze.

4.2. táblázat

A parochiális, az alattvalói és a résztvevői politikai kultúra jellegzetességei

	A rendszer egésze iránti viszonyulások	Az inputfolyamatok iránti viszonyulások	Az outputfolyamatok iránti viszonyulások	Az egyén szerepe iránti viszonyulások
Parochiális beállítódás	0	0	0	0
Alattvalói alkat	1	0	1	0
Résztvevői attitűd	1	1	1	1

Forrás: ALMOND–VERBA 1963, illetve 1997 alapján

Almond és Verba a három kategóriát egyfelől ideáltípusnak, a megértést segítő viszonyítási pontnak és gyűjtőkategóriának tekintette. Másfelől viszont tényleges történeti típusként is felfoghatónak ítélte. A parochiális politikai kultúra kapcsán jelezték, hogy ez a tradicionális törzsi társadalmak, a nagy területű ázsiai birodalmak, illetve a korai feudális európai királyságok politikai berendezkedésének és viszonyainak megfelelő forma. Az alattvalói politikai kultúrát az erősen központosított autoritárius rendszerek, különösen az abszolút monarchiák működéséhez illeszkedő, míg a résztvevői politikai kultúrát a modern (elsősorban angolszász és amerikai) demokratikus berendezkedések logikáját leképező politikai mentalitásként írták le. Történeti-fejlődési modelljüket arra az elgondolásra építették, hogy bár a politikai kultúra három típusa eltérő időben, eltérő politikai rendszerek körülményei közepette alakult ki, az egymást követően létrejött válfajok teljességgel nem szorították ki, szüntették meg, váltották fel egymást. Vagyis az alattvalói mentalitás (az abszolút monarchiákban) mintegy ráépült a korábbihoz, és részlegesen továbbra is meglévő parochiális elemekre; a résztvevői attitűd (a demokráciákban) pedig bizonyos parochiális és alattvalói beállítódások megmaradása mellett formálódott ki, és került előtérbe.

A szerzőpáros szerint tehát a korukra, a 20. századra jellemző állampolgári kultúra a három elemet ötvöző, vegyes kultúra. Egyrészt egy adott egyénben is keveredik a politika iránti tájékozódást (átmenetileg) teljességgel félretevő és a helyi viszonyokban elmerülő parochiális beállítódás, a számára kedvező kormányzati intézkedéseket váró, és (cserébe) magát a szabályoknak alávető alattvalói mentalitás, valamint a politikai tevékenykedés iránt elkötelezett, aktív résztvevői attitűd. Ugyanakkor a teljes társadalmak, az országok politikai kultúráját is (alapvetően) parochiális-provinciális karakterű, (elsősorban) alattvalói szemléletű, és (döntően) résztvevői hozzáállású személyek és csoportok együttes jelenléte határozza meg. A legfontosabb kérdés a különböző elemek, a politikai-kulturális típusokra jellemző jegyek *aránya*. Végül soron ez az arány, ez a megosztás kölcsönöz egyedi vonásokat, ad sajátos karaktert az állampolgárok és a közösségek politikai mentalitásának.

Almond és Verba mindezek alapján az 1950-es és 1960-as évek fordulóján végzett leképezési vizsgálatukban azt találták, hogy az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok polgárainak politikai kultúrájában a meglévő politikai intézményekhez való ragaszkodás, a politikai hatalom birtokosainak céljaival és eszközeivel való alapvető egyetértés, valamint az aktív és tevékeny politikai szerepvállalás iránti elkötelezettség, azaz a résztvevői attitűd

dominált. A (nyugat)német polgárokból inkább kormányaik teljesítménye, semmint politikai intézményeik váltottak ki elégedettséget, büszkeséget és bizalmat. Ugyanakkor körükben viszonylag erőteljes szabálykövetés és passzivitás mutatkozott. Itt tehát inkább az alattvalói elemek voltak túlsúlyban. Az olasz társadalmat a politikával kapcsolatos negatív érzelmek és értékelések, elutasítás, bizonytalanság és bizalmatlanság, valamint a korruptnak vélt intézményekből való kiábrándulás jellemezték. Megfigyelhető volt még a családi életbe való visszahúzódás, valamint a másokkal való együttműködési képesség és hajlandóság gyengéje. Ebben a politikai rendszerben tehát a döntően alattvalói jellegű karakterjegyek mellett egyes parochiális vonások is felsejlettek. A mexikóiak büszkéek voltak országuk történelmére (különösen a forradalomra) és politikai intézményeire, bár utóbbiakat nemigen ismerték; a politikával kapcsolatos viszonyulásaikba társas, gazdasági-jóléti és vallási szempontok vegyültek; erősek voltak a hagyományos közösségek iránti kötődéseik, és erősen beágyazódtak helyi/települési viszonyaikba. Itt tehát valamelyest még mindig a parochiális-provinciális szemléletmód volt előtérben (ALMOND–VERBA 1963; vö. VARGA 1997).

A szerzőpáros természetesen tisztában volt azzal, hogy koncepciójuk erősen leegyszerűsítő jellegű. Ennek megfelelően alapvetően modellként, azaz a valóság leírását és megértését könnyebbé tevő megismerési keretként, gondolati segédeszközként tekintettek rá.

4.3. A politikai kultúra további összetevői, dimenziói és típusai

Almond és Verba a három alapvető típus megalkotásán, a típusok történeti-fejlődési modelljének felvázolásán, valamint az öt ország politikai kultúrájának ezen alapuló leírásán és összehasonlításán kívül a politikai kultúra további összetevőit is vizsgálta. Tanulmányozták például (1) a politikai berendezkedés és a politikai kultúra meglévő formája közti összhangot, megfelelést, idegen szóval *kongruenciát* is (ALMOND–VERBA 1963, 20–22.). Úgy vélték, hogy amennyiben mind az ismereti, mind az érzelmi, mind az értékelő viszonyulások tekintetében a pozitív elemek vannak túlsúlyban, azaz egy adott társadalomra összességében a politikával kapcsolatos érdemi tudás és érdeklődés, pozitív érzelmek és értékelések magas szintje jellemző, úgy ott a politikai kultúra megfelel a politikai berendezkedésnek, és fennáll az *állampolgári hűség* állapota. Ahol azonban a politikával kapcsolatos érzelmi és értékelő viszonyt alapvetően közöny jellemzi, ott a rendszer jellege és a politikához való hozzáállás már kevéssé illeszkedik egymáshoz, és fellépett az *apátia* állapota. Amennyiben a politika meglévő formájával kapcsolatos érzelmek és értékelések eltolódtak negatív irányba, azaz a kritika, az elégedetlenség és az elutasítás felé, úgy a rendszer és a mentalitás között még kisebb az összhang, és az állampolgárok körében a közélettől való *elidegenedésről* beszélhetünk.

4.3. táblázat

Politikai rendszer és politikai kultúra közti viszony

	Hűség	Apátia	Elidegenedés
Ismereti viszonyulás	+	+	+
Érzelmi viszonyulás	+	0	–
Értékelő viszonyulás	+	0	–

Forrás: ALMOND–VERBA 1963, illetve 1997 alapján

A szerzőpáros a politikai kultúra további összetevőjeként vizsgálta az *állampolgári kompetencia* (2) jelenségét. Abból indultak ki, hogy a demokratikus berendezkedésekben az állampolgároknak módjukban áll ellenőrizni a választott tisztségviselőkből álló politikai elit tevékenységét, valamint befolyásolni a kormányzati hatalom birtokosai által hozott döntéseket. Az amerikai kutatókat azonban nem a tényleges érdekvégyesítési eszközök, állampolgári jogok és eljárási lehetőségek érdekelték, hanem a politizáló egyének fejében ezzel kapcsolatban meglévő elképzelések, hitek, képzetek. Arra voltak tehát elsősorban kíváncsiak, hogy az állampolgárok mi alapján és milyen mértékben gondolják azt, hogy esetleges politikai tevékenységükkel képesek aktívan alakítani, befolyásolni a saját sorsukat; milyen utakat, módszereket, eszközöket tekintenek hatékonyak. Az egyéni cselekvőképesség, az állampolgári kompetencia *megítélését* tanulmányozták tehát mint a politikához való hozzáállás egyik fontos alkotóelemét.

Kutatásaik során azt találták, hogy a polgárok nemzetiségtől függetlenül rendre kompetensebbnek érzik magukat a helyi, mint az országos politikai életben. Azaz úgy vélik, hogy saját eszközeikkel jóval inkább képesek befolyásolni a „hozzájuk közelebb” megszülető helyi/önkormányzati szintű politikai döntéseket, mint az adott ország kormányzatának intézkedéseit. A kompetenciaérzet, illetve a saját sors befolyásolásának képességével kapcsolatos meggyőződés mértéke jellemzően nagyobbnak mutatkozott az iskolázottabb és magasabb társadalmi státusszal rendelkező csoportok (diplomások, közép- és felsővezetők, értelmiség) körében. Ugyanakkor a polgárok a politikai cselekvés, így például az igazságtalannak ítélt (helyi vagy országos) politikai döntésekkel szembeni fellépés terén rendre megfelelőbb és hatékonyabb útnak tekintették a személyes kapcsolatokon, befolyásos ismerősökön, informális csoportokon és kapcsolati hálókon keresztüli érdekvégyesítést, mint a formálisan szervezettek (így például pártok) közreműködésének igénybevételét (ALMOND–VERBA 1997).

A politikai kultúrával foglalkozó későbbi munkákban további szempontok jelentek meg a terület tanulmányozásával kapcsolatban. A jelenségkör kutatói ekkoriban már a politikával kapcsolatos egyéni és közösségi hozzáállás *három* eltérő *dimenzióját* különböztették meg (3). A politikához való viszonyulás első dimenziójának az adott ország átfogó sajátosságaira vonatkozó, az egész berendezkedésére, illetve a közösségi élet legtágabb kereteire irányuló beállítódások halmazát tekintették. Ezt a *rendszer szintű* kultúrát azonban a korábbi, klasszikus koncepciótól némileg eltérően ragadták meg. Egyfelől lényegében a politika statikus elemeivel, rögzült formáival, intézményrendszerével, azaz *politydimenziójával* azonosították. Másfelől viszont ebbe új elemként, illetve a korábbiaknál hangsúlyosabban beleértették a berendezkedés működésével és *legitimitásával* kapcsolatos közvélekedést, a *rendszer támogatást*, valamint a politikai közösséghez, a *nemzethez való viszonyt* is. A politikaikultúra-kutatás ennek megfelelően az 1990-es évek során egyre többször, és egyre hangsúlyosabb problémaként vette szemügyre a politikai rendszer adott formájával (így a demokráciával) való elégedettség, valamint a nemzeti identitástudat, a nemzeti büszkeség kérdéskörét. Az erre vonatkozó felmérések példának okáért kimutatták, hogy a rendszerváltozáson átesett, volt szocialista kelet-közép-európai államok többségében, így Magyarországon is, a közvéleményben csupán az átmenet idején jelentkezett egy rövid, lelkesebb, az új berendezkedést támogató és elfogadó szakasz. Ezt követően viszont erőteljesen lecsökkent a demokráciával mint politikai berendezkedéssel való elégedettség. A közgondolkodás tanulmányozása alapján többen jutottak arra az álláspontra, hogy a nemzethez

való viszony, a nemzettudat a térség országainak jelentős részében gyakorta szélsőségek között mozog: a nemzeti érzésekkel/keretekkel szembeni kritikus távolságtartás, sőt teljes elutasítás, illetve a túlzó, saját közösséget valós érdemein túl is felmagasztaló, más közösségeket lebecsülő nemzeti gőg pólusai mentén szerveződik (vö. KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 35–36.).

A kutatók a politikai kultúra második dimenziójaként a versengő akaratképzéshez való viszonyt, a konfliktusos hatalmi *folyamatokhoz* való hozzáállást azonosították. Ezt a folyamatszintű mentalitást ugyanakkor, a korábbi klasszikus koncepció rendszerközpontú fogalomhasználatától eltérve egyfelől a közélet *politicsdimenziójával* hozták összefüggésbe. Másfelől pedig a politikai kultúra három alaptípusának klasszikus kategóriáit (parochiális, alattvalói, résztvevői) már elsősorban, sőt szinte kizárólag ebben a dimenzióban tekintették megfelelően alkalmazhatónak. Az egyes országok *folyamatszintű* politikai kultúráját, valamint az ezek között mutatkozó különbségeket a három beállítódás arányának meghatározásával tekintették leírhatónak. Ennek érdekében szemléltető célzatú modelleket alkottak, amelyek azt fejezték ki, hogy bizonyos típusú (elképzelt) politikai rendszerekben hogyan viszonyulnak a polgárok a hatalom befolyásolására irányuló folyamatokban való részvételhez.

A modern, iparosodott demokráciákra (például az Egyesült Államokra) nézve például 60–30–10%-os (ideáltipikus) megoszlást állapítottak meg a résztvevői, az alattvalói, és parochiális elemek viszonylatában. Itt tehát egyértelműen az aktív, kezdeményező állampolgári hozzáállás a domináns. Ugyanez az (elképzelt) arány a modern, iparosodott egyeduralmokban (például az egykori Szovjetunióban) 10–80–10%. Itt szembeötlő az alattvalói mentalitási jegyek túlsúlya. A modernizálódó, iparosodó, de a fejlettséget tekintve még inkább átmeneti helyzetben levő egyeduralmi rendszerekben (ide az 1980-as évek végi Chilét, illetve Kínát, Egyiptomot sorolták) 15–50–35%-os (modellszerű) eloszlást feltételeztek. Itt tehát bizonyos ellenzéki körök aktivizálódása mellett az engedelmesség és a helyi-falusi életben való elmerülés képezi a lakosság politikai attitűdjeinek nagyobb részét. A kevésbé iparosodott, de már demokratikus berendezkedésű országok (például a gyarmati sorból kilépett India) politikai viszonyainak 10–35–55%-os összetételt véltek megfeleltethetőnek. Itt tehát a jellemzően magasabb státuszú aktív polgárok szűk köre, valamint a kormányzati intézkedések által erősebben érintett városi munkások és alkalmazottak mellett a még mindig falusias környezetben élő, a politika területén nem tájékozódó rétegek alkotják a társadalom többségét (ALMOND et al. 2006).

A területet tanulmányozó politikatudósok a politikai döntésekkel, a kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos viszonyulást ítélték a politikai kultúra harmadik dimenziójának. Ezt ugyanakkor, a klasszikus koncepció rendszerelméleti fogalmi keretei helyett a politika *policydimenziójával* hozták fedésbe. A *döntési szintű* politikai orientációk körébe a kormánypolitikával kapcsolatos elvárásokat, illetve a kormányzat feladataival, képességeivel és lehetőségeivel kapcsolatos elképzeléseket sorolták. Ezek között például az arra vonatkozó álláspontokat, hogy szükség van-e az állam gazdasági szerepvállalására, hogy a kormánynak a lakosság minden egyes tagjáról és csoportjáról gondoskodnia kell-e, vagy a polgárok felelőssége az öngondoskodás (ALMOND et al. 2006).

A politikai kultúrával kapcsolatos szakirodalomban mindezekon felül további, a klasszikus koncepció három alaptípusától eltérő logikájú *tipizálások* is megjelentek (4). A tudományos munkák megkülönböztették a *homogén* és a *heterogén*, valamint a *morális/moralizáló*, az *individualista* és a *tradicionalista* politikai kultúrákat is.

A *homogén*, azaz egynemű politikai kultúrák jellemzője, hogy a társadalom tagjainak politikához való viszonyulása, a politika alapvető céljaival és eszközeivel kapcsolatos hozzáállása egységes. Természetesen léteznek eltérő felfogások és ideológiai különbségek, de az alapértékek, a politikai berendezkedésre vonatkozó nézetek és a politikai folyamatokra vonatkozó legfontosabb elvárások közösek. Vannak eltérő pártszimpátiák és karakteresen elkülönülő szavazói csoportok, de az általános politikafelfogás, valamint a szakpolitikai kérdésekben való állásfoglalás széles körben hasonló vagy azonos. A *heterogén* politikai kultúrákra ezzel szemben a megosztottság a jellemző. Itt a politikával kapcsolatos viszonyulások, meggyőződések és nézetek sokfélesége, jelentős eltérése és kiélezett szembenállása figyelhető meg. A megosztottság mélyebb az egyszerű véleménykülönbségnél; az alapvető politikai beállítódások szintjén jelentkeznek. A heterogén politikai kultúrákban a politikai közösség egymástól erősen elkülönülő *politikai szubkultúrákra* tagozódik. Ezek a szubkultúrák egészen eltérő politikafelfogást, értékrendet, politikai identitást képviselnek; többnyire a politikai célokra és eszközökre vonatkozó elképzeléseik is különböznek. Homogén politikai kultúrájú országnak tekinthetjük az angolszász politikai rendszerek nagy részét, míg heterogén politikai kultúrát találunk a kontinentális Európa államainak jelentős részében (például Franciaországban, Hollandiában) (ENYEDI-KÖRÖSÉNYI 2001; KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2003).

Egy kifejezetten az amerikai politika területi-regionális sajátosságaira koncentráló munka (ELAZAR 1984) a politikai kultúra további három, inkább csak az Egyesült Államok politikai viszonyaira alkalmazható típusát írta le. A mű az első típus, azaz a *morális* vagy *moralizáló* politikai kultúra jellegzetességeinek sorában a következő vonásokat sorolja fel: közjóközpontú; elsősorban a szegénységgel és a hátrányos helyzettel összefüggő társadalmi problémák megoldására koncentrál; egyenlőtlenségsökkentő; korrupcióellenes; demokráciaerősítő; a politikai részvételt és az állampolgár-aktivitást szorgalmazó; a kormányzati/állami beavatkozást szorgalmazó. Ebbe a típusba a munka New England, illetve az iparosodott északi államok állampolgárainak domináns mentalitását sorolja. A második típus az *individualista* politikai kultúra. Ennek jellegzetes vonásai: az egyéni igények kielégítését várja a politikától; a politikát piacnak tekinti, keresletben/kínálatban gondolkodik; a részvételnél fontosabbnak tekinti a képviselőt; elvárja, hogy a kormányzat ne avatkozzon be, csak szabályozzon; a kormány hagyja a magánszférát, a vállalatokat érvényesülni. Erre a politikai kultúra-típusra példaként a mű az amerikai középső régió, illetve a Közép-Nyugat államainak uralkodó politikai attitűdjét hozza. A harmadik típus a *tradicionalista* politikai kultúra. Ennek meghatározó karakterjegyei: hierarchia-központú és elitista; a kormányzat/állam tekintélyét, erejét, cselekvőképességét helyezi középpontba; az állampolgári részvételt nem tartja kiemelten fontosnak, kívánatosnak; a politikai folyamatokban az intézmények, hivatalok és a hivatalos politikai szereplők tevékenységét tekinti a döntő tényezőnek. A harmadik típus leginkább az amerikai Dél, illetve az ún. Biblia-övezet államaiban számít meghatározónak.

4.4. A politikai kultúra átadása és elsajátítása – a politikai szocializáció

A politikához való sajátos hozzáállás, a jellegzetes politikai mentalitás az egyén és a politikai közösség közti interakciók sorozatában alakul ki. A politikával kapcsolatos ismeretek,

érzelmekek és értékítéletek, valamint a politikai értékek és normák kikristályosodása az egyénben voltaképp egy élethosszig tartó tanulási, „nevelődési”, illetve beilleszkedési folyamat részeként megy végbe. Bizonyos beállítódások egész életünk során folyamatosan formálódnak, alakulnak, fejlődnek és változnak. Más elemek korán meggyökeresednek, hosszú időn át stabilak, és – viszonylag – változatlanok maradnak (vö. ALMOND et al. 2006; SZABÓ 2009; SZABÓ–CSÁKÓ 1999).

A politikai kultúra elsajátítása tehát az általános szocializációs folyamatokba ágyazódó *politikai szocializáció* során történik. Az adott közösségre, társadalmi rétegre, régióra, országra vagy nagyobb földrajzi térségre jellemző politikai attitűdöket az egyén a társadalmi környezetéből veszi át, építi be saját világképébe. A politikai szocializáció tehát a közösség irányából szemlélve (politikai) ismeretek, értékek és normák átadását, míg az egyén nézőpontjából (politikával kapcsolatos) gondolkodási és viselkedési minták belsővé tételét, internalizálását jelenti. A folyamat ugyanakkor valamelyest kétoldalúnak, illetve kétirányúnak is tekinthető. Egyének, kisebb csoportok, generációk képesek az elsajátított attitűdelemek átrendezésével önálló, újszerű politikafelfogást kialakítani, és ennek képviselésével módjuk nyílik formálni, befolyásolni, akár döntően átalakítani a szélesebb társadalom politikai kultúráját (vö. SZABÓ 2009).

A politikai szocializáció történhet *közvetlen*, illetve *közvetett* formában. A szocializációs folyamat akkor tekinthető közvetlennek, ha a politikával kapcsolatos ismeretek, értékek és érzelmi viszonyulások átadása kifejezetten erre irányuló közlések formájában, illetve ezt a célt szolgáló oktatási-nevelési eszközök alkalmazásával megy végbe. A demokratikus berendezkedések iskoláiban oktatott állampolgári ismeretek tantárgy éppen úgy jó példát kínál a közvetlen politikai szocializációra, mint a totalitárius és autoriter diktatúrákban felcseperedő gyerekek „betanítása”, vagyis az adott elnyomó rezsimre jellemző ideológiai tartalmak, nézetek és előítéletek ugyancsak tantermi keretek között való átadása. A politikai szocializáció akkor zajlik közvetett formában, ha a politikai attitűdök formálódása a mindennapi élettel kapcsolatos általános gondolkodási és viselkedési minták átadásába ágyazódva, a tágabb társadalmi környezetre vonatkozó elképzelések kialakításának részeként történik. A hatalom mibenlétével és működésével, a döntéshozatalban való részvétel lehetőségével és fontosságával, a politikusok (a kormányzók), illetve az állampolgárok (a kormányzottak) viszonyával kapcsolatos alapvető meggyőződéseink például gyakorta származnak a családban megtapasztalt engedékeny, elfogadó, a gyermeket partnernek tekintő, vagy tekintélyelvű, elzárkózó, szigorúan korlátozó/elnyomó szülői bánásmód emlékezetéből, tudati lenyomatából. Ugyanígy komoly hatással lehet a (társadalmi-politikai) egyenlőséggel kapcsolatos elképzeléseinkre az, amit a testvéri viszonyban gyerekkorunkban tapasztaltunk (világos norma volt-e az egyenlő bánásmód, a csokik elosztása során valóban mindenkinek mindig ugyanannyi jutott-e), vagy a szabadságról és az önálló gondolkodás értékéről kialakított nézeteink tekintetében az, amit diákéveink során megéltünk (vö. ALMOND et al. 2006).

Részben az előbbi kettősség folyománya, hogy a közvetlen és a közvetett politikai szocializáció mellett a *szándékolt* és a *tényleges* politikai szocializáció is eltér egymástól. Az, amit egy adott politikai közösség át kíván adni leendő tagjainak, de még inkább, amit egy adott politikai rezsim át kíván adni a fennhatósága alatt élő népességnek, sokszor igen csak eltér attól, ami végül a valós attitűdök, a valós viselkedési minták szintjén beépül. A közvetlen politikai szocializációt gyakorta és komoly mértékben felülírja a közvetett

politikai szocializáció. A célzatos erőfeszítésekkel átadni kívánt ismereteket és érzületeket, a tanításokat és a példabeszédeket sok esetben hatástalanítják a társadalmi környezetből érkező egyéb impulzusok vagy az egyén önálló vélekedései, tapasztalatai (vö. SZABÓ 2009).

A politikai szocializáció folyamatában kiemelt jelentőséggel bír a gyermekkor, illetve az ifjúkor időszaka. Ekkor teszünk szert a politikával kapcsolatos legmélyebb meggyőződéseinkre, legtartósabb beállítódásainkra, legmakacsabb elképzeléseinkre, hiedelmeinkre, attitűdjeinkre. A minket körülvevő politikai kultúra elsajátítása természetesen a felnőttkorban is tovább tart, ám sok esetben érdemben már nem érinti a politikai világmépünk, a politikai identitásunk, a politikai „énünk” addigra már megszilárdult, mélyebb rétegeit.

A politikai szocializáció *színterei* közül éppen ezért kitüntetett jelentősége van a családnak. A család részben közvetlen, részben közvetett formákban járul hozzá politikai mentalitásunk kialakulásához. A korai fejlődési időszakban hallott, számunkra fontos és tekintélyes személyek (szülők, nagyszülők, rokonok, hozzátartozók) részéről tett explicit politikai állásfoglalások későbbi politikai elköteleződéseink, vonzalmaink és ellenszenveink alapját képez(het)ik. A család ugyanakkor közvetett úton, az általános viszonyrendszerén, szabályain és viselkedési mintáin keresztül is sokat tanít nekünk a „politikáról”. Éppen ezért a családi környezetből származó, legkorábbi hatásokat szokás az egyén *elsődleges (primer) politikai szocializációjának* tekinteni.¹

A politikai szocializáció egyéb szinterei, bár úgyszintén fontosak, mindent összevetve azért ennyire nem meghatározó jelentőségűek. A politikai kultúra közvetítésében, átadásában mindazonáltal komoly szerepet játszanak az oktatási intézmények, az egyházi közösségek, a kortárs csoportok (baráti társaságok), a munkahelyek, a társadalmi és politikai szervezetek (egyesületek, szakszervezetek, pártok), valamint a különböző tömegkommunikációs médiumok, sajtóorgánumok, televíziós csatornák, hírportálok és közösségi oldalak is.

Az iskolarendszer megismerteti a fiatalokkal a politika világának számos fontos összefüggését, ellátja őket a politikai intézményrendszer működésével kapcsolatos tárgyi tudással, illetve tovább formálja a hatalommal és tekintéllyel kapcsolatban korábban (jellemzően a családban) kialakult attitűdöket. A vallási közösségek az általuk képviselt értékekkel kijelölik a politikai ideológiák, illetve a politikai pártok iránti elköteleződés irányait. A kortárs csoportok és munkahelyi közösségek bizonyos mértékű alkalmazkodást tesznek szükségessé a csoportban vallott/uralkodó politikai értékekhez és véleményekhez. A társadalmi és politikai szervezetek nyílt és közvetlen formában igyekeznek befolyásolni tagjaik politikai gondolkodását és viselkedését, míg a tömegkommunikációs médiumok a politikával kapcsolatos információk/ismeretek átadása mellett az érzelmek és az értékítéletek formálódására is jelentős hatással vannak.

Szintén, ha nem is erős, de azért kimutatható hatást gyakorolnak az egyén politikai attitűdjeire a kormányzattal, illetve az állami intézményekkel való közvetlen kapcsolatokban szerzett tapasztalatok. A képviselői fogadóórán történtek emléke, az okmányirodákban zajló ügyintézésről kialakult benyomás, az önkormányzati tisztviselők hozzáállására vonatkozó vélekedés vagy a rendőri intézkedések bevett formájával való szembesülés képes lehet érdemben formálni, erősíteni vagy gyengíteni az intézményekkel szembeni bizalom, illetve az állampolgári kompetenciaérzet tényezőit.

¹ Ezt az összefüggést, mint azt a 3. fejezetben láthattuk, elsősorban az ún. michigani iskola hangsúlyozta az állampolgárok politikai részvételével, szavazói magatartásával kapcsolatban.

A politikai szocializációs folyamatok a közösség egésze szempontjából éppen úgy lehetnek *egyesítő*, mint *megosztó* jellegűek. Bizonyos elképzelések, meggyőződések, attitűdök és mentálitási sajátosságok a politikai közösség (szinte) minden tagjára jellemzővé válhatnak, míg más események, jelenségek és kérdéskörök kapcsán egymással homlokegyenest ellenkező, a társadalmat szembenálló csoportokra szabdaló vélekedések és érzületek is kialakulhatnak. Az alapvetően homogén politikai kultúrával rendelkező országokban inkább a politikai szocializáció egyesítő, míg a heterogén politikai kultúrájú, politikai szubkultúrákra tagolódó országokban inkább a politikai szocializáció megosztó hatásai érvényesülnek. A politikai kultúra típusa (egységes/homogén vagy sokszínű-megosztott/heterogén) egyfelől oka, másfelől következménye a politikai szocializáció jellemző működés módjának (vö. ALMOND et al. 2006).

Zárásként megjegyezhető, hogy a politikai rendszer, a politikai kultúra és a politikai szocializáció tényezői között összetett, többirányú kapcsolat fedezhető fel. Egyrészt a különböző demokratikus és nem demokratikus rendszerek, illetve azok intézményes hatalmi pozíciókban lévő vezetői sok esetben oly módon törekcszenek elérni a rendszer fennmaradását, hogy a berendezkedésnek megfelelő politikai kultúrát alakítanak ki, és igyeckszenek nagy hangsúlyt fektetni a politikai közösség új tagjainak célzatos (közvetlen) politikai szocializációjára. Vagyis a rendszer, a rezsím stabilitását a politikai kultúra változatlan formában való átörökítésétől, illetve a politikai szocializáció ellenőrzött jellegétől várják. Másrészt megfigyelhető, hogy ha valahol a rezsím által képviselt politikai értékek éles ellentétben állnak a társadalom mentalitásával, vagy a politikai kultúra a maga útján, a rendszer céljaival ellentétes irányban fejlődik, illetve a politikai szocializációs folyamatok kicsúsznak az ellenőrzés alól, és hatástalanná, sőt kontraproduktívvá válnak, ott komoly esély mutatkozik a rendszer alapjait érintő, sőt felforgató politikai változásokra. Harmadrészt pedig ugyancsak megállapítható, hogy az első lépésben kizárólag az intézményes berendezkedést érintő rendszerváltások – második lépésként – csakis az adott társadalom politikai kultúrájának célzott átalakításával, az adott népesség *politikai reszocializációjával* vihető végig, tehetőek teljessé. Miként az például a második világháború utáni időszakban az akkori Nyugat-Németországgal, illetve Japánnal történt. A fejezet végén mindemellett megismertünk a politikai kultúra közösségi szintű továbbélését, generációk közti átörökítését, illetve az egyén általi elsajátítását lehetővé tevő politikai szocializáció folyamataival, jellegzetes formáival és színtereivel.

Összefoglalás

A fejezetben megismertük a politikai kultúra fogalmát és politikatudományi vizsgálatának klasszikus koncepcióját. Láthattuk, hogy a klasszikus megközelítés szerint a politikai kultúra ugyan egyéneknben alakul ki, mégis társadalmi szinten összegződő, „csoportminőségű tudatformának” tekinthető. Politikai kultúrája lehet a népnek és az elitnek; egyes elitcsoportoknak, pártoknak; az állami bürokráciának; egy ország, országrész vagy régió lakosságának. Ugyanakkor egy jövedelmi réteg, egy generáció vagy egy nemzet politikai kultúrájáról is lehet beszélni (VARGA 1997, 135–136.). Érdeemes azonban az eszünkbe vésnünk, hogy egy adott csoport, politikai közösség, ország, nemzet politikához való hozzáállása sosem teljesen egynemű, egységes, és pláne nem örök, változatlan, és változtathatatlan.

A politikai kultúra fogalmának óvatlan, túlságosan leegyszerűsítő használatával ugyanis könnyen eljuthatunk addig, hogy a jellemzőnek vélt politikai hozzáállások értékelése során precíz és fegyelmezett németekről, vidám és lármás olaszokról, kimért és hallgatag finnekről, illetve heves vérű, ám szalmaláng lelkületű, hol közreestésbe süllyedő, hol széthúzó magyarokról kezdünk értekezni. Vagyis könnyedén beleeshetünk a sablonos gondolkodás, a sztereotip politikaértelmezés csapdájába (NYYSSÖNEN 2010). Ennek elkerülését nagyban segítheti, ha megmaradunk a terület tudományos vizsgálataiban alkalmazott terminusoknál és megközelítéseknél. Így például figyelmet fordítunk a politikai kultúra különböző összetevőire, köztük az állampolgári kompetencia kérdéskörére. Vagy a politika fogalmának alapvető hármasságát átvéve a „politikai” kultúrát is háromdimenziósan szemléljük. Azaz: különbséget teszünk a rendszerre vonatkozó viszonyulásokból összeálló *politykultúra*, a folyamatokkal kapcsolatos beállítódásokból kirajzolódó *politicskultúra* és a kormányzati döntésekre irányuló elvárásokból összetevődő *policykultúra* között. A fejezet végén mindemellett megismerkedtünk a politikai kultúra közösségi szintű továbbélését, generációk közti átörökítését, illetve az egyén általi elsajátítását lehetővé tevő politikai szocializáció folyamataival, jellegzetes formáival és színtereivel.

Irodalomjegyzék

- ALMOND, Gabriel A. – POWELL, Bingham G. – STRØM, Kaare – DALTON, Russell J. (2006): *Összehasonlító politológia*. Béndek Péter ford. Budapest, Osiris.
- ALMOND, Gabriel A. – VERBA, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400874569>
- ALMOND, Gabriel A. – VERBA, Sidney (1997): Állampolgári kultúra. Bevezetés a politikai kultúrába. *Szociológiai Figyelő*, 1–2. sz. 17–52.
- ELAZAR, Daniel J. (1984): *American Federalism. A View from the States*. New York, Harper and Row.
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2001): *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- NYYSSÖNEN, Heino (2010): Fajdkakasok, manók és vámpírok. Politikai kultúra és sztereotípiák. Welker Árpád ford. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 2. sz. 77–94.
- SZABÓ Ildikó (2009): *Nemzet és szocializáció. A politika szerepe az identitások formálódásában Magyarországon 1867–2006*. Budapest, L'Harmattan.
- SZABÓ Ildikó – CSÁKÓ Mihály szerk. (1999): *Politikai szocializáció. Válogatás a francia nyelvterület szakirodalmából*. Budapest, Új Mandátum.
- VARGA Tamás (1997): A politikai kultúra fogalma és értelmezései a magyar politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 3. sz. 133–168.

Vákát oldal

II. rész

A POLITIKA SZEREPLŐI ÉS STRUKTÚRÁI

Vákát oldal

5. A hivatásos politikus

Pál Gábor

5.1. A politika szereplői: egyének, csoportok, szervezetek

Bár a dolog magától értetődő, kiindulópontként mégis érdemes rögzíteni: a politika emberek által végzett tevékenység. A politika szereplői egyrészt valós személyek: egyének és csoportok, azaz egyénileg és kollektíven cselekvő emberek. A politikának ugyanakkor hasonlóképp fontos szereplői az emberek által létrehozott és működtetett szervezetek, testületek és intézmények.

A politikában cselekedni képes szereplőket *politikai aktoroknak* is nevezik. A politika szereplői, aktorai tehát egyfelől – a fentiek értelmében – férfiak és nők, idősök és fiatalok, vagyonosok és nélkülözők, képzettek és kevésbé képzettek, tisztségeket betöltők és tisztségekkel nem rendelkezők. A politika szereplői másfelől a pártok, a parlament, a kormány, az önkormányzatok, a civil szervezetek vagy a szakszervezetek. Ám ezeket a szervezeti aktorokat közelebbről szemügyre véve végső soron itt is szervezeteket alkotó, szervezeti keretben, szervezeti eszközökkel cselekvő embereket fogunk találni.

A modern politikára általánosságban az a jellemző, hogy a politikai aktorok köre a korábbiakhoz képest jelentősen kibővült. A 18. század végétől elindult folyamatok eredményeként a társadalmak zöme jelenleg már nem válik élesen ketté egy politikai jogokkal rendelkező és nem rendelkező személyekből álló csoportra. A népképviselői országgyűlések kialakulása, a választójog fokozatos kiterjesztése, a politikai tisztségek betöltése előtti út megnyitása nyomán átjárhatóvá vált a határ a „nép” és a kormányzó „elit” között. A társadalmak széles rétegeinek választóvá és választhatóvá válásával az országok lakossága és politikai közössége egyre inkább egybeesett. A 20. század során a korábban abból kizárt tömegek is beléptek a politikába. A politikai véleménynyilvánítás kereteinek és fórumainak megszilárdulása, a szabad nyilvánosság, majd a tömegmédia létrejötte egyfelől ösztönzője, katalizátora, másfelől velejárója, hozadéka is volt ennek a folyamatnak.

A több egymást követő hullámban lezajlott demokratikus átalakulás eredményeképp a közéletben és a politikai döntéshozatalban való részvétel a Föld államainak többségében sokak számára hozzáférhetővé vált. Természetesen a nem demokratikus rezsimek, az autoritárius rendszerek és a totalitárius diktatúrák minden eszközzel igyekeztek (és igyekeznek továbbra is) gátolni a társadalmak nagyobb részét kitevő rétegek tényleges politikai aktorrá válását, illetve próbáltak (és próbálnak) falat emelni a kormányzók és kormányzottak közé. Ám még ezzel együtt is, a világ egészét tekintve az elmúlt 200 év egyértelmű tendenciája, hogy a politika szereplőinek személyi köre jóval kiterjedtebb, sokszínűbb és szerteágazóbb lett.

A nagy területű és jelentős népességű modern államokban ugyanakkor az a megoldás vált a legbevetettebbé, hogy a politikai közösség tagjainak csupán egy része foglalkozik hivatalosszerűen a közügyekkel. A felmerülő politikai kérdések, a megoldásra váró problémák jó részében politikai tisztségeket viselő személyek járnak el a többiek, a tisztségeket nem viselők nevében, akik csak ritkábban és kisebb mértékben folynak bele a közéletbe. Vagyis, a modern demokráciák alapvető működési elve szerint egy meghatározott kör *képviselet*i a társadalom egészének érdekeit, intézi annak ügyeit, jár el a más irányú munkatevékenységet végző rétegek nevében, illetve azok helyett.

Jelen fejezet ezzel a csoporttal, a modern politika professzionális szereplőivel, azaz a hivatásos politikusokkal foglalkozik.

5.2. A hivatásos politikus alakja

A hivatásos politikus a modern politika meghatározó szereplője. Alakjának ugyanakkor nem csupán a társadalmi megítélése ellentmondásos; jelenléte és szerepe a tudomány számára is számos kérdést felvet. Ilyen, egyáltalán nem könnyen megválaszolható kérdés, hogy (1) a modern hivatásos politikus alakja *mikor alakult ki*, mikor nyerte el ma ismert formáját? Működése (2) *miben és mennyiben újszerű*, miben és mennyiben különbözik történeti előképeitől? Szerepe (3) *miben és mennyiben különbözik* az államhatalmat megtestesítő és működtető *más csoportok* (bírák, katonák, hivatalnokok) szerepétől? Tevékenysége (4) *miben és mennyiben különbözik más politikai szereplők* (eseti tanácsadók, megbízással dolgozó szakértők, aktivisták, állampolgárok) tevékenységétől? Végezetül pedig (5) *miben ragadható meg* az a sajátos *szakmai tudás*, illetve *kompetencia*, amellyel rendelkezik?

Ezekre a kérdésekre elsőként Max Weber adott tudományos igényű, tételesen kifejtett válaszokat *A politika mint hivatás* című, 1919-es, nyomtatásban is megjelent előadásában. Gondolatai, kategóriái és megállapításai ugyan közel 100 évesek, mégis jelentős megvilágító erővel és máig ható érvénnyel rendelkeznek. Ezért a továbbiakban elsősorban az ő koncepciójára alapozva vesszük végig a hivatásos politikus alakjának homályos, vitás, az elméleti megismerés számára is kihívásokat rejtő pontjait.

A *hivatásos politikus* ma ismert formájának *kialakulását* (1) Weber a *modern állam létrejöttéhez*, illetve a népképviselői országgyűlések, pártok és választások léteéhez köti. Mivel ezek a fejlemények országonként, régióinként, politikai-földrajzi térségenként eltérő időpontokban jelentek meg, ezért konkrét periódusra (adott évtizedre vagy adott évszázad meghatározott időszakára) szűkített, egyetemesen érvényes időpont-meghatározást nem ad. Közel 100 év elteltével mi is csak annyit tudunk tenni, hogy nyugtázzuk: a hivatásos politikus jelenlegi formájának kialakulására a politikai fejlődés ütemében, azaz a hamarabb modernizálódó és demokratizálódó európai és angolszász politikai rendszerekben jellemzően már a 19. század második felétől kezdődően, míg a később modernizálódó és demokratizálódó egyéb politikai rendszerekben a 20. század során került sor.

A *hivatásos politikus működésének újszerűsége* (2) Weber nyomán abban ragadható meg, hogy történeti előképeinek zömétől eltérően *foglalkozásszerűen és kizárólagosan* űzi a politikai tevékenységet. Vagyis a politikai és hatalmi folyamatokban való részvétel számára nem születési előjog, a társadalmi helyzetéből adódó kötelezettség, és nem is pusztán az általa ellátott feladatok egyike – hanem a munkája, az élethivatása és az egyedüli szakmai

ténykedése. A hivatásos politikusok tehát egy karakteres *foglalkozási csoportot* alkotnak. Ugyanakkor az is elmondható róluk, hogy egy, a korábbiaknál sokkal jobban körülírható és azonosítható *szakma* képviselőiként működnek egy, a korábbiaknál sokkal *önállóbb politikai intézményrendszer* keretei között. A társadalmak fejlődése ugyanis magával hozta az azt alkotó szférák (vagy más kifejezéssel: alrendszerek) szétválását, elkülönülését. A modernitás előtti társadalmakban a vallás, a tudomány, a jog, a gazdaság, a közigazgatás és a politika számos módon és számos formában összefonódott. A fejlődő és egyre bonyolultabbá váló modern társadalmakban azonban ezek a szférák feladatmegosztási logikát követve elváltak egymástól. A jog, a gazdaság, a közigazgatás vagy a politika alrendszerei egy-egy fontosabb feladatkör, egy-egy funkció(csoport) végzésére rendezkedtek be. A politika a hatalmi-irányítási feladatkörre, a célkitűzés és a társadalmi problémamegoldás funkció(csoport)jára szakosodott. Ehhez viszont önálló, kifejezetten erre a funkcióra kalibrált intézményrendszerre és kifejezetten erre a feladatkörre specializálódott, „professzionális”, azaz szakszerű tevékenységet végző személyi állományra volt szükség. A modern politikai intézményrendszer ebből adódóan egyre inkább elkülönült a vallás, a tudomány, a jog, az igazgatás vagy a gazdaság intézményrendszerétől. A politikusi hivatás ezzel párhuzamosan önálló szakmává lett, és fokozatosan levált a vele korábban szorosan összefonódott egyéb szerepekről és tevékenységekről (POKOL 1993, 64.). Ennek megfelelően a mai értelemben vett hivatásos politikusok zöme, történelmi előképeitől eltérően egy idő után egyszerre már csak egy szerepet töltött be: többé már nem volt politikusi tevékenységével párhuzamosan egyben vallási vezető, tudós, jogász, hivatalnok, földbirtokos, iparmagnás, esetleg újságíró is.

A *hivatásos politikus állami működésben betöltött szerepe* (3) – ismét csak jeles német tudós koncepciójára támaszkodva – a célok meghatározásában, a döntéshozatalban, a vezetésben ragadható meg. A hivatásos politikus az, aki *irányítja*, vezéri az állami gépezet működését. Szerepe ezen a ponton érzékelhetően elválik az állami hatalmat megtestesítő és gyakorló egyéb csoportokétól. Azok ugyanis alapvetően végrehajtói szerepkört töltenek be; feladatuk elsősorban az utasítások fegyelmezett követése. Weber egy hasonlattal élve olyan „üzemhez” hasonlította a modern állam működését, amelyben a politikusok az „igazgatók”, míg az állami apparátus tagjai az „alkalmazottak”: a „művezetők” és a „munkások”. Érdekes, hogy modelljében a bírói kar és a hadsereg is a bürokratikus állami apparátus részét képezi, azaz szerepkörét tekintve nem sokban különbözik a hivatalnokok csoportjától. Koncepciója ugyanakkor egyéb tekintetben is szembeállította az „irányító politikusokat” és az államot működtető engedelmes feladatvégzőket. Hangsúlyozta, hogy a politikusok tevékenységének szükségszerű velejárója az elfoglaltság, a különböző célok és elvek iránti szenvedélyes elköteleződés, ám az államhatalom végrehajtó szerepköreit betöltőknek a politikai célok, elvek és döntések irányában pártatlannak és szenvedélymentesnek kell maradniuk. Ez teszi ugyanis lehetővé, hogy a politikai vezetők és politikai irányvonalak változása közepette, azaz személycserék és kormányváltások esetén is fennmaradjon az állam működésének folytonossága, kiszámíthatósága, töretlen stabilitása (WEBER 1998, 173–176.).

A mai értelemben vett *hivatásos politikus tevékenysége* (4), mint arra Weber rámutatott, elsősorban *abban különbözik* más politikai szereplők tevékenységétől, hogy *professzionális és főfoglalkozás* jellegű. A német társadalomkutató szerint a politikai cselekvés egyfelől vezetés, illetve a vezetés befolyásolása. Másfelől törekvés a hatalomból való részesedésre, illetve a hatalom – államok, politikai szervezetek és társadalmi csoportok

közi – megosztásának befolyásolására. Vannak, akik ebben a tevékenységben csupán *alkalmilag* vesznek részt. Ráadásul nem „hivatásosként”, nem szakmaszerűen, csupán „amatőrként” politizálnak. Vannak olyanok is, akik már rendszeresebben, komolyabb idő- és energiaráfordítással, bizonyos ismeretek és készségek birtokában, és (esetleges) ellenszolgáltatás, anyagi juttatás fejében végeznek politikai tevékenységet. Ám ezt vagy a megélhetésüket biztosító tevékenység mellett, önkéntesen, önszorgalomból vállalt pluszfeladatként, vagy meghatározott, és rövid időre szóló megbízással, vagy egyéb munkájuk mellett (részmunkaidőben) teszik – azaz összességében *mellékfoglalkozás-szerűen* végzik politikai ténykedésüket. A harmadik csoportba azok tartoznak, akiknek a politika teszi ki a teljes munkaidejüket; akik a szükséges szakmai tudással felvértezve, a kapcsolódó ismeretek és készségek széles körének birtokában üzik ezt a tevékenységet.

A politika *alkalmi* szereplői az állampolgárok. Ők azok, akik sok esetben csak négyévenként (vagy még akkor sem) élnek a lehetőséggel, hogy belefolyjanak a hatalmi viszonyok alakításába azáltal, hogy elmennek szavazni. Úgyszintén ők azok, akik emellett azért esetenként népszavazásokon, politikai gyűléseken, lakossági fórumokon, tüntetéseken vesznek részt, vagy aláírnak egy petíciót. A politika *mellékfoglalkozású* szereplői a pártok aktivistái és a civil szervezetek önkéntesei, a politikai és kormányzati szervezetek által foglalkoztatott eseti tanácsadók és egyéb háttéremberek, a másodállásban szakmai anyagokat készítő kutatók, a csupán meghatározott ügyek megoldásába bevont, meghatározott feladatok ellátására szerződött szakértők. Mindkét cselekvői körtől elkülöníthetők a politika *főfoglalkozású* szereplői, azaz a hivatásos politikusok: a parlamenti képviselők, a pártok és parlamenti frakciók alkalmazottai, a polgármesterek, a miniszterek, illetve a miniszterelnöki és a köztársasági elnöki tisztség betöltői.

A hivatásos politikusok sajátos *szaktudását jelentő kompetenciák* közül (5) Weber két fontosabb csoportot emel ki. Ez a két kompetenciacsoport jól kapcsolható a politikai tevékenység általa felvázolt két fő területéhez. Az első a hatalomért vívott harchoz kellő, azaz a hatalomból való részesedés megszerzéséhez, illetve a hatalom megosztásának befolyásolásához szükséges ismeretek és készségek halmaza. A német szerző ebbe a csoportba a társadalmi érdekek eredményes képviselőit, a felvállalt törekvések győztes ügyekké tételének „*ügyvédi*” képességeit, a szónoklás, a hatásos nyilvános megszólalás, a megfelelően forgatott szavak „*demagógi*” képességeit, valamint a támogatásszerzés (stábépítés, pénzgyűjtés, szavazatszerzés) és a vetélytársakkal szembeni előnybe kerülés „*vállalkozói*” képességeit sorolta. A második csoport a vezetéshez, az államgépezet irányításához szükséges ismeretek és képességek köre. Erről valamivel szűkszavúbban szólt. Soraiából azonban kibontható, hogy megítélése szerint az állam és a politika mint „egész” átlátásának képessége, a döntés és a döntéssel járó felelősség vállalásának képessége, az államgépezet tényleges működésének terepen szerzett ismerete, valamint a beosztottak, a végrehajtók, az államapparátus engedelmességének biztosítása a politikusok legfőbb „*vezetői*” kompetenciái.

5.3. Politikustípusok

A hivatásos politikusok társadalmi hátterük, motivációik és az általuk betöltött feladatkörök alapján különböző típusokba sorolhatók. A politikatudomány számos erre szolgáló típustant, számos politikustipológiát alkotott. Az ezekben megjelenő kategóriák a megértés

elősegítése érdekében világosan elkülönített, tiszta típusokat vázolnak fel. A valóságban azonban ezek az ideáltípusok ebben a tiszta, egyértelmű formában nem, vagy alig lehetők fel. Ahogy a maga módján minden ember, úgy – a maga módján – minden politikus egyedi jelenség, csak rá jellemző tulajdonságokkal. A legtöbb politikai aktor esetében keverednek az egyik vagy másik típus jellemző vonásaiként leírt attribútumok. A politikustipológiák alkalmazása elsősorban annak a megállapításában segít, hogy az adott politikus az egyedi vonásokból kirajzolódó, általánosabb összkép alapján több „ilyen”, mint „olyan” karakterjeggyel rendelkezik, „inkább ebbe” vagy „inkább abba” a típusba sorolható.

Az egyik nagy hatású és máig gyakran elővett politikustipizációt maga Weber alkotta meg a korábbiakban hosszasan ismertetett gondolatmenetében. A német társadalomkutató a politikával főállásban foglalkozó személyek két fő típusának a *politikáért élő* (1) és a *politikából élő* (2) politikust tekintette. Bár az elnevezések értékkülönbséget, a „jó” és a „rossz” politikus közti erkölcsi alapú megkülönböztetést sugallnak, Weber valójában semleges, leíró értelemben használta a két kategóriát.

A *politikáért élő* (1) politikus alakját a történelmi előképekhez jobban kapcsolódó, (már) hivatásos, de (még) nem eléggé professzionális szereplőként jellemezte. Megállapította, hogy az ebbe a típusba sorolható személyek valamely számukra fontos „ügy” képviselője céljából kezdenek politizálni, ugyanakkor nincsenek ráutalva a politikai tevékenységgel szerezhető bevételre. Ez egyfelől azért lehetséges, mert anyagilag függetlenek a politikától, azaz egyéb bevételi forrásokkal rendelkeznek. Másfelől pedig azért, mert a máshonnan szerzett jövedelmük független a munkatevékenységüktől, azaz azt „járadék” jelleggel mindenképpen megkapják. Ezek a feltételek azonban szinte csak a komoly vagyonnal, aktív közreműködésük nélkül is folyamatos bevételt termelő gazdasági érdekeltségekkel rendelkező személyek számára adottak. A *politikából élő* politikus (2) ezzel szemben nem rendelkezik sem máshonnan szerzett jövedelemmel, sem jelentős magánvagyonnal, ezért arra törekszik, hogy a politikai tevékenységből tartós megélhetésre tegyen szert. Weber koncepciója szerint ez a típus képezi a hivatásos politikus modernebb, valóban és minden szempontból professzionális válfaját. A politikából élő politikusnak ugyanis a politizálás nem csupán a munkája, de a szakmája, és az egyedüli bevételi forrása is. Megélhetése tehát elsősorban hozzáértésétől, szaktudásától, valamint az ezekből következő teljesítményétől függ. Mivel az elszámoltatás legkésőbb a választások során elkövetkezik, és ez akár az állásának elvesztését is jelentheti, rá van kényszerítve szakmai kompetenciáinak és politikusi teljesítményének javítására, de legalábbis megfelelő szinten tartására.

A *politikáért élő* politikus anyagi függetlensége végső soron a szavazók ítéletétől való függetlenség bizonyos mértékét is maga után vonja. Az első típusba tartozó személyek megélhetése egy választási vereség esetén sem kerül veszélybe. Az idesorolható politikusok éppen ezért akár figyelmen kívül is hagyhatják a közvélemény elvárásait és a népszerűsítésért, és kizárólag az adott „ügyre” koncentrálnak végezhetik tevékenységüket. Ugyanakkor kompetenciáik fejlesztésére, illetve a „jó”, a társadalom széles rétegeinek tetsző politikusi teljesítményre sincsenek igazán rákényszerítve. További fontos pont Weber gondolatmenetében, hogy pusztán azért, mert a vagyonos személyből lett politikus nincs közvetlenül ráutalva a politikából szerzett bevételre, még nem feltétlenül fogja félretenni a magánérdekeit, nem feltétlenül fog lemondani az anyagi helyzetének további javításával kecsegtető lehetőségekről és ellenállni a korrupció csábításának. Ennek ráadásul a fordítottja is igaz. A *politikából élő* politikus sem pusztán önös céljaira, az önmagáról való

gondoskodásra koncentrál. Tevékenységében a szavazók elvárásainak folyamatos szemmel tartása, és az újraválasztásához szükséges népszerűség megszerzésére való törekvés mellett éppen úgy megjelenhet valamely „ügy” elkötelezett, odaadó szolgálata is. A vagyontalan személyből lett professzionális politikai szereplő nem pusztán és szükségszerűen elvtelen, könnyedén korrumpálható „megélhetési” politikus. Sokkal inkább egy, önnön szakmai kompetenciáitól és politikusi teljesítményétől, valamint a közvélemény ítéletétől egzisztenciálisan is függő, fizetett tisztségviselő.

A 20. század során a legtöbb államban egyértelműen többségbe kerültek a politikából élő politikusok. A jelenlegi politikában ez számít a meghatározó, domináns típusnak. Az eltolódás jól jelzi, hogy a modern politika a korábbi formáknál abban az értelemben is demokratikusabb lett, hogy már nemcsak a befolyásos és vagyonos rétegekből, a társadalmi-gazdasági elitből verbuválódnak, de akár szegényebb sorból, a „nép egyszerű gyermekei” közül is kikerülhetnek az államok vezetői.

Egy másik, jóval későbbi, ám a politikatudományban ugyancsak gyakran idézett és alkalmazott politikustipológia megalkotása Michael Laver és Norman Schofield nevéhez fűződik. A szerzőpáros a *programorientált* politikus (1) és a *hivatalorientált* politikus (ideál) típusát különböztette meg. Ez a felosztás bizonyos vonásaiban emlékeztet (és épít) a weberi kategóriákra, ugyanakkor a politikusok társadalmi háttere helyett elsősorban a politikusok motivációira koncentrál. A politikusok eltérő típusokba való besorolását tehát az alapján a szempont alapján teszi lehetővé, hogy az adott személy tetteinek mi a fő mozgatórugója; hogy az adott politikus milyen célokat követ, mire törekszik tevékenysége során (LAVER–SCHOFIELD 1990, 36–48.).

A tipológia szerint a *programorientált* politikusok (1) vagy politikai eszmények, értékek és elképzelések nevében, azok hirdetése, terjesztése, illetve megvalósítása céljából lépnek a politikai porondra, vagy konkrét csoportok, rétegek, közösségek érdekeit kívánják képviselni. Az idesorolható politikai szereplők karakteres meggyőződéssel és/vagy kidolgozott cselekvési tervvel rendelkeznek, amit nem adnak fel a választók körében szerzett népszerűség kedvéért. A programorientált politikusok két altípusba sorolhatók. Az *érték-* vagy *ideológiaorientált* (1.1.) altípus elsősorban valamely elvont érték, elv, eszme vagy világnézet képviselése iránt érez elhivatottságot. Az *érdek-* vagy *csoportorientált* altípus (1.2.) valamely közösség képviselésében, annak igényeit megfogalmazva, mintegy lobbistaként működik. Ugyanakkor mindkét altípusra egyaránt jellemző, hogy elsődleges céljuk valamilyen markáns politikai tartalom (eszmény, identitás, akarat) megjelenítése, és a politikai döntéshozatal érdemi formálása. A politikai tisztség, illetve a hatalmi pozíció megszerzését csupán szükséges feltételnek, egyszerű eszköznek tekintik programjuk megvalósításához (vö. ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001, 6–7.).

A *hivatalorientált* (2) politikusok számára ezzel szemben a politikai tisztség megszerzése önmagában vett cél. Az idesorolható politikai szereplők elsősorban és alapvetően a közhivatali pozíciók megszerzésére és megtartására törekszenek. Ez előnyöket (hatalmat, kapcsolatokat, pénzt) biztosít számukra, és örömet okoz nekik: a sikeresség, a hozzáértés és az elismertség érzésével jár. Hivatszerzésre irányuló törekvéseik mélyén tehát összetett egyéni-érzelmi motivációkat találunk. Mivel a politikai pozíciók betöltéséhez a demokratikus rendszerekben a választópolgárok kegyeinek elnyerése szükséges, ezért a hivatalorientált politikus felvetéseit, javaslatait a közvélemény elvárásainak rendeli alá. A szavazóknak kínált programja tehát végső soron csupán egy eszköz, amely hozzásegíti a közhivatal

elnyeréséhez. Programpontjai, javaslatai nem tartalmi értelemben, önmagukban fontosak számára; nem megvalósításuk, hanem az általuk megnyerhető szavazatok miatt propagálja őket (vö. ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001, 6.).

A *programorientált* politikusok tehát a civil szervezetek önkénteseihez, illetve az elhivatott politikai aktivistákhoz hasonló motivációkkal tevékenykednek. Ha jelöltként megmérettetik magukat a választásokon, csupán azért akarnak győzedelmeskedni, hogy megvalósíthassák a programjukat. A *hivatalorientált* politikusok ezzel szemben a sikercentrikus, ambiciózus karrieristák motivációival bírnak. Csupán azért állítanak és hirdetnek meg egy programot, hogy ezáltal megnyerhessék a választást (ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001, 7.; vö. LAVER–SCHOFIELD 1990, 36–48.).

A politikustípusok kapcsán harmadikként egy hazai szerző, Pokol Béla kategorizációja említhető (lásd: POKOL 1993). A magyar politológus tipológiája a politikusok eltérő erősségeit és eltérő feladatokra való szakosodását teszi a csoportosítás szempontjává. A felosztás tehát azt mutatja meg, hogy a politika hivatásos szereplői adottságaiknak megfelelően milyen szerepkörök ellátására, a politikusi munka mely elemeire specializálódtak.

Az e logika alapján képzett első típus a *karizmatikus* politikus (1). A karizmatikus politikus erőssége a beszéd, a kommunikáció, a nyilvánosság előtti fellépés, illetve a tömegek szimpátiájának kivívása, támogatásának elnyerése. Tevékenysége során éppen ezért alapvetően szónoki képességeire és meggyőző erejére épít. Feladatköre, amelyre mintegy specializálódik, hogy egy adott párt vagy mozgalom „arcává” válva hatást gyakoroljon a választók tömegeire; hogy sokak szemében hitelesnek, nagy formátumúnak, őszintének, erkölcsösnek, megbízhatónak feltűnve támogatást, szavazatokat szerezzen a vele azonosított politikai erőnek.

A *debattőr* típusú (2) politikusok nem a tömegek maguk mellé állításában, hanem a nyilvános politikai vitákban, a politikai ellenfelekkel vívott szópárbajokban jeleskednek. Erősségeik közé tartozik a gyors reagálás és az improvizálás képessége, a szellemesség, a kizökkenthetetlen magabiztosság, a humor. Mivel a szócsatákat jellemzően a parlament üléstermében, illetve a médiában, azaz közönség előtt vívják, ezért ellenfeleik verbális manőverein kívül tudniuk kell figyelni az adott helyzet és helyszín sajátosságaira, a pártatlan megfigyelőkben kialakuló képre és az elhangzottak tágabb kontextusára is. A debattőrök tehát egyfajta „bajvívói” feladatkörre specializálódtak. Mivel elsődleges szerepkörük az ellenféllel szembeni harc, ezért nem lehetnek híján a keménységnek. Ám amennyiben fellépésükben a szerepük által megkívánt agresszivitás túlzó mértéket ölt, úgy működésük és megítélésük fokozatosan eltolódhat a „párt párbajhőse” szereptől a „párt ökle”, illetve a „párt pitbullja” irányába.

A *pártstratégia* típusú (3) politikus tevékenysége jóval kevésbé látványos, sőt a szavazók számára sokkal kevésbé látható, mint az első két típus esetében. A háttérben ténykedő, az adott politikai erő „szürke eminenciásaként” működő politikusok elsődleges feladata a hosszú távú tervezés, az átfogó stratégia kidolgozása. Távtlatos kérdések, így a szavazótábor kiszélesítését eredményező manőverek, a pártjuk ideológiai átpozicionálását lehetővé tevő eshetőségek, illetve a négy vagy nyolc évvel később esedékes választások megnyeréséhez szükséges lépések foglalkoztatják őket. Pártjuk „agyaként” legfőbb erősségük a programokban való gondolkodás, a szükséges információk birtoklása és feldolgozásuk képessége, valamint a döntések lehetséges kimeneteleinek mérlegelése.

Az *organizátor* típusú (4) politikus sem végez a szavazók számára jól érzékelhető, látványos tevékenységet. Szerepe azonban ezzel együtt is fontos. Feladata az adott politikai erő meghatározott helyi vagy országos szervezeteinek kiépítése, egyben tartása, hatékony működésének biztosítása. Az idesorolható politikusok jellemzően szervezői feladatkört látnak el a pártapparátusban vagy a parlamenti frakcióban. Elsődleges erősségük ennek megfelelően a szervezőkészség.

A *pártszakértő* (5) egy újabb, inkább a háttérben tevékenykedő politikustípus. Feladatai szerteágazóak lehetnek. Készíthetik a pártok szakpolitikai programjait, lehetnek a vezető politikusok tanácsadói, szakpolitikai kabinetek tagjai, pártalapítványok által működtetett intézetek vagy kormányzatok mellett működő agytrösztök alkalmazottai, részt vehetnek a parlamenti bizottsági munka döntés-előkészítő részében. Ezekben a feladatkörökben közös, hogy szakirányú tudáson alapulnak, szakmai szempontokat hoznak be és érvényesítenek a politikai tevékenységben. Ezen csoport legfőbb erőssége tehát maga a szakértelem.

A *politikai beszédírók* (6) csoportja képezi az utolsó, igen sajátos politikustípust. Feladatuk a vezető politikusok részleges tehermentesítése, valamint azok nyilvános szerepléseinek hatásosabbá tétele. A beszédírás mint háttértevékenység néhány érv, hasonlat vagy szellemes szófordulat kitalálásától bizonyos szövegpanelek felépítéséig, hosszabb szövegrészek betoldásáig, sőt komplett szónoklatok teljes szövegének megírásáig terjedhet. A nyilvános megszólalásra készülő politikusok sokszor csak általános ötleteket, tematikus irányvonalakat határoznak meg, míg magát a végleges szöveget (ezek mentén haladva) maga a beszédíró önti formába. Ezen politikustípus erőssége a kreativitás, nyelvi kompetencia, a kommunikációs érzék. Sőt, akár úgy is fogalmazhatunk, hogy egyfajta „írói véna” (POKOL 1993, 66–68.).

A politikusok egy része több téren is jó adottságokkal rendelkezik, ezért karrierje során többféle feladatkörben is kipróbálja magát. Mások erősségeik, illetve lehetőségeik szűkebb köréből adódóan ténylegesen egy szerepkörre szakosodnak, és valódi specialistákká válnak. Mindenhez egyaránt értő, minden területen egyaránt jól teljesítő „generalista” politikusok ugyanakkor nem nagyon akadnak.

5.4. Rekrutációs bázis és karrierút

A politikusi foglalkozást választók összetétele országonként, földrajzi régióként, illetve politikai rendszerenként jelentősen eltérő képet mutat. Nincs tehát könnyű dolgunk, ha arra a kérdésre akarunk általánosságban válaszolni, hogy kiből, milyen társadalmi csoportokból kerülnek ki a politika hivatásos szereplői. Vagy másként, politikatudományi szakkifejezéssel élve: kik alkotják a politikusok *rekrutációs bázisát* (1).

A kérdést a szemléletesség kedvéért drámaian leegyszerűsítve összességében azt mondhatjuk, hogy leginkább *fiatal diplomás férfiak* lépnek a politikusi pályára.¹ A megállapítás első eleme arra utal, hogy a hivatásos politikusok többsége jellemzően már nem sokkal tanulmányai befejezése után elindul a közéleti szerepvállalás irányába. Van, aki első,

¹ Ezt a sommás megállapítást Pokol Béla is megtette 1993-as cikkében (POKOL 1993, 69.). Az ezzel foglalkozó későbbi kutatások és tudományos munkák fényében ugyanakkor kijelenthető, hogy a helyzet továbbra sem nagyon változott.

illetve elsődleges szakmaként választja a politikusi munkát, van, aki eleinte „mellékfoglalkozásúként”, másodállásban üzi, és van, aki rövidebb, más irányú szakmai ténykedés után kezd bele. Az viszont némileg kevésbé jellemző, hogy középkorú vagy idősebb, korábbi politikai tapasztalattal nem rendelkező személyek váljanak politikussá – bár természetesen erre is akad példa, főként átalakuló rezsimekben, rendszerváltásokon áteső országokban. Ez azonban csak a pályára lépést, a politikusi ténykedés megkezdését jelenti. A kor szerinti megoszlás igencsak más képet mutat, ha a magasabb szintű politikusi munkaköröket, a tényleges döntéshozói pozíciókat és a vezető politikai tisztségeket vesszük górcső alá. A világ közel 200 államának parlamentjeiben ülő képviselőknek jelenleg alig 2%-a 30 évesnél fiatalabb; 14%-a van 40 éves kor alatt, és 26%-a kerül ki a 45 évesnél fiatalabb korosztályból.² Mind a parlamenti képviselők, mind a kormánytagok, mind a vezető tisztséget betöltő politikusok (államfők, kormányfők, elnökök) sorában az 50-es és 60-as éveikben járó személyek alkotják a legnépesebb csoportot. Ez persze nem meglepő, hisz a „számárlétra” végigjárása minden szakmában időbe telik.

A megállapítás másik eleme a politikai pályára lépők iskolázottságára vonatkozik. Ez talán még az előzőnél, azaz az életkornál is jellemzőbb vonás. Jelenleg ugyanis már a politikusok túlnyomó többsége rendelkezik diplomával. Ez a sajátosság különösen a fejlett és demokratikus államokban, illetve európai régióban szembetűnő, ahol a parlamenti képviselők háromnegyede, illetve egyes országokban 90%-a felsőfokú végzettségű (lásd: BOVENS–WILLE 2017, 114.). Ez persze összefügg azzal a világszerte érvényesülő tendenciával, hogy a Föld lakossága átlagosan egyre több évet tölt az iskolapadban, és – különösen a fejlett országokban – egyre magasabb szintű képzettséggel rendelkezik. Ugyanakkor a diplomások aránya a politikusok, a képviselők és kormánytagok között szinte mindenhol (jóval) magasabb az adott társadalom egészére jellemző hányadnál. Ez a vonás, amennyiben a végzettséget a kellő tájékozottság, a megfelelő ismeretanyag, illetve a megkívánt szakmai kompetenciák elsajátítása szempontjából elengedhetetlennek tekintjük, mindenképpen üdvözlendő fejleménynek tűnik. Bizonyos kritikus hangok szerint azonban a diplomások ekkora többségbe kerülése a döntéshozók között voltaképp azt jelenti, hogy a politikusok jórészt továbbra sem a „nép soraiból” kerülnek ki, hanem egy újfajta, „képzettségi-iskolázottsági” elv mentén elkülönülő elitből rekrutálódnak. A jelenség előnyeiről és hátrányairól folyó vita eldöntése helyett érdemes egy további szemponttal zárni a politikusi pályára lépők képzettségével kapcsolatos kérdéskör tárgyalását. Ez pedig a megszerzett végzettségek jellege. Politikusnak lenni ugyanis alapvetően egy *foglalkozás*, *nem* pedig egy *végzettség*. Mivel ilyen jellegű képzés nincs, és a hivatás fortélyai alapvetően csak a terepen – azaz a pártokban, a politikusi stábokban, az önkormányzatokban –, a tapasztalati tanulás útján megszerezhetők, ezért nem lényegtelen kérdés, hogy milyen jellegű diploma birtokában szokás politikai karrierbe kezdeni. Az ezzel foglalkozó vizsgálatok alapján a jogi és igazgatási, a társadalomtudományi, illetve a bölcsész- és humántudományi (történettudomány, nyelvek) képzettséggel rendelkezők alkotják a hivatásos politikusok három legnépesebb csoportját.

A politikusok társadalmi hátterével kapcsolatos sommás megállapítás harmadik eleme a nemi arányokat jelzi. Mert, bár az egyenjogúsági mozgalmak 20. századi előretörésének

² Az adatok az Inter-Parliamentary Union (IPU) *Youth Participation in National Parliaments 2016* című anyagában közzétett kutatásból származnak. Az anyag a világhálón szabadon elérhető.

eredményeképpen ezen a területen jelentős változások következtek be, a 21. század második évtizedének végén összességében még mindig elmondható, hogy a politika hivatásos szereplői többségükben férfiak. A kiegyenlítődés az alacsonyabb pozíciókban valamivel erőteljesebb, de minél feljebb haladunk a politikusi tisztségek ranglétráján, annál kevesebb nőt találunk. A Föld közel 200 országából jelenleg csupán kettőben – Ruandában és Bolíviában –, azaz a politikai rendszerek 1%-ában vannak többségben a nők az országgyűlés valamely kamarájában. Az államok fennmaradó 99%-ában a férfi parlamenti képviselők aránya az 51%-os „éppenhogy többségtől” a 100%-os kizárólagos jelenlétig terjed.³ A 2010-es évek második felében a világ országaiban miniszteri pozíciót betöltő összes személy nagyjából 18%-a nő. A kormánytagok között csupán hat országban (így Finnországban, Svédországban, Kanadában, illetve Franciaországban) nem a férfiak vannak többségben. A választott politikai vezető, az elnöki vagy miniszterelnöki hivatalt betöltő személy jelenleg mindössze az államok 9%-ában nő. A jelenség okai sokfélék és szerteágazóak. Kulturális sajátosságok (szokások, normák, hiedelmek), jogi és gazdasági tényezők egyaránt megbújnak a továbbra is fennálló aránytalanság hátterében.

A politikusok jellemző *karrierútvonalainak* (2) tárgyalására áttérve elsőként azt érdemes leszögezni, hogy azok az adott politikai rendszer eltérő jellegzetességeinek megfelelően igencsak eltérő kezdőpontokból indulhatnak ki, és eltérő terepeken haladhatnak. A szövetségi jellegű, decentralizált szerkezetű, ún. föderatív államokban a politikusi pálya jellemzően a *helyi szintű* (települési, tartományi, tagállami) politikai életben indul. Még a szövetségi szintű karrierre, országgyűlési képviselőségre vagy kormánytagságra vágyó politikusjelöltek is itt kezdik meg ténykedésüket. Az egységes, centralizált szerkezetű, ún. unitárius államokban azonban a helyi/települési szintű, és az országos szintű politikusi karrierút sokszor elválik egymástól. A képviselőségre, illetve miniszterségre törekvő jelöltek itt inkább a parlamenti, vagy parlamentbe jutásra esélyes *pártok központi szervei* mellett, az országos szintű pártapparátusban igyekeznek valamiféle pozíciót szerezni.

A föderatív államok politikusainak karrierútvonalát jól modellezi Németország példája. A német közéletben a politikusok jellemzően valamelyik párt helyi szervezetében kezdik meg karrierjüket. Továbblépni csupán a helyi pártelnökségbe bekerülve, illetve az önkormányzatok tanácstagjaiból a polgármesterségig jutva tudnak. Ha itt bizonyítottak, akkor pályájuk következő állomása a tartományi parlamentekben betöltött képviselői, illetve a tartományi kormányokban elnyert magasabb döntéshozói pozíció. Ez nyitja meg számukra a párhierarchiában való előrelépés, és/vagy a szövetségi parlamentbe való bejutás kapuit. Az (inkább) centralizált szerkezetű államokban működő politikusok karrierútjára az Egyesült Királyság kínál megfelelő példát. Itt a helyi politikai karrierbe kezdők, a polgármesterek jellemzően nem kerülnek át az országos közéletbe. Az országos politikusi karrier a pártok központi szervezeteinél elnyert pozíciókból vezet a képviselő-jelöltségre, a képviselőségre, illetve a kormánytagságig.

Speciális példát jelent, mintegy a két modell közti átmenetet képez a francia politikusok jellemző pályája. Itt két, teljesen eltérő kiindulópontból is befutható országos szintű politikusi karrier, elérhető a kormánytagság. Helyi politikai háttérrel, (jelentősebb) városok

³ A legkisebb többség Kubában, a 100%-os férfidominancia Mikronéziában és Jemenben áll fenn. Magyarország nem teljesít túl jól ebben a tekintetben: a parlamenten belül 90%-os férfi jelenléttel, a női képviselők 10%-os arányával a 160. helyet foglalja el Mianmar (Burma) és Szamoa között. Lásd az Inter-Parliamentary Union (IPU) *Women in National Parliaments* című, folyamatosan frissített internetes adatbázisát.

polgármesteri pozíciójának birtokában, illetve a kormánytagok munkáját tanácsokkal és szakmai háttértevékenységgel segítő miniszteri kabinetek tagjaként egyaránt el lehet indulni a döntéshozói (csúcs)pozíciók irányába.

További különbséget eredményez a politikusok karrierútvonalaiban az adott politikai rendszerre jellemző pártok jellege, felépítése, típusa. A lazább szervezetű, decentralizáltabb pártokkal működő rendszerekben (így az Egyesült Államokban) a politikusi előrelépés záloga a választókkal, illetve az érdekcsoportok képviselőivel való megfelelő kapcsolattartás, a személyes szavazat- és (anyagi) támogatásszerző képesség, valamint a – mondhatni – egyénileg elért siker. A centralizáltabb pártok által dominált rendszerekben ugyanakkor a politikusok előjutása jelentős mértékben függ a párton belüli hatalmi játszmákról és erőviszonyoktól, a pártvezetők iránti lojalitástól, illetve mind a vezetők, mind a tagság bizalmától, szimpátiájától. Itt tehát a hierarchiában való felemelkedés, a magasabb pozíciók elnyerése nem annyira a választók irányában, mint inkább a párt tagsága és vezetősége irányában kifejtett tevékenység eredménye (POKOL 1993, 69–72.).

Összefoglalás

A fejezetben megismertük a modern politika egyik meghatározó szereplőjét, a közélet professzionális aktorát, a politikust. Először áttekintettük a mai értelemben vett hivatásos politikus alakjának főbb vonásait, tevékenységének jellegét, szaktudásának elemeit. A politikusi munka általános jellemzését követően sorra vettük a különböző politikustípusokat, a társadalmi háttér, a motivációk, illetve az adottságok és a specializálódás alapján. Majd megvizsgáltuk, hogy kik lépnek politikusi pályára, és szakmai előrehaladásuk során jellemzően milyen karrierutat járnak be.

Irodalomjegyzék

- BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam – pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.
- BOVENS, Mark – WILLE, Anchrit (2017): *Diploma Democracy. The Rise of Political Meritocracy*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790631.001.0001>
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2001): *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris.
- LAVER, Michael – SCHOFIELD, Norman (1990): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- POKOL Béla (1993): A hivatásos politikus. *Politikatudományi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 61–78.
- WEBER, Max (1998): A politika mint hivatás. Glavina Zsuzsa ford. In WEBER, Max: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris.

Vákát oldal

6. Az állampolgár

Pál Gábor

6.1. Az állampolgár politikai szerepe

Az állampolgár fogalma kétféle jelentésben szerepel a politikatudományban. Egyrészt megjelenik eszményképként, ideálként. A kifejezés ebben a normatív, előíró értelemben a politika részesévé vált egyszerű emberek kívánatosnak tekintett tulajdonságait foglalja magában. Amikor tehát így használják az állampolgár fogalmát, akkor tudatos, felelősségteljes, tájékozott és a politikai életbe aktívan belefolyó személyek képét körvonalazzák. Ugyanakkor az állampolgár kategóriáját alkalmazzák semleges, leíró értelemben is. Ilyenkor pusztán annyit értenek alatta, hogy az adott személy politikai jogokkal rendelkezik, azaz része, teljes jogú tagja egy adott politikai közösségnek. Szabadon kinyilváníthatja a véleményét; nyilvánosan, köztereken gyülekezve adhat hangot igényeinek; politikai szervezeteket támogathat, alapíthat, illetve csatlakozhat már működő szervezetekhez. Megválaszthatja, hogy kik töltsenek be politikai tisztségeket, illetve saját maga is indulhat politikai hivatalok elnyeréséért. Szavazata ugyanannyit ér, mint másoké, esélyei a politikai tisztségviselésre (elvileg) másokéval azonosak. Bizonyos ügyekben közvetlenül is döntést hozhat, népszavazás útján. A helyzete, a státusza tehát megadja számára a lehetőséget a politikai tevékenységre. Ugyanakkor nem teszi szükségsszerűvé, hogy valóban éljen is lehetőségeivel, hogy időt és energiát szánjon a tájékozódásra, a közélet történéseinek követésére, illetve a tényleges cselekvésre. Politikai szereplőként pedig egyáltalán nem biztos, hogy tudatosság és felelős gondolkodás jellemzi. Az alábbiakban az állampolgár fogalmát ebben a második, semleges, leíró értelemben használjuk.

Az állampolgárok tehát a modern politika *laikus* (azaz nem hivatásos, nem professzionális) és *alkalmi* szereplői. Ők a politikai közösség azon tagjai, akik aktuálisan éppen nem, vagy akár egész életük során sem látnak el semmilyen politikai tisztséget, nem viselnek semmiféle közhivatalt. Nem a politizálás a szakmájuk; nem kezdtek ilyen irányú karriert; nincs különösebb politikai szaktudásuk, jelentősebb ismeretanyaguk, hozzáértésük. Bár képzettségük és felkészültségük igen eltérő lehet, és akadnak soraikban valóban komoly tudással és rálátással bíró személyek, összességében kevesebb készséggel rendelkeznek a közügyek intézése terén, mint a politika hivatásos szereplői, a politikusok. Mivel megélhetésük biztosítása érdekében más jellegű munkát végeznek főfoglalkozás-szerűen, ezért viszonylag kevés idejük és módjuk van a politikai folyamatokban való részvételre. Az állampolgárok éppen ezért a modern demokráciákban alapvetően és elsődlegesen mint *megbízók* jelennek meg. Olyan megbízók, akik bizonyos személyeket felhatalmaznak, hogy azok őket képviselve, a nevükben eljárva intézzék (helyettük) az ügyeiket. Politikai szerepvállalásuk

tehát inkább közvetett: elsődlegesen igényeik megfogalmazására és kinyilvánítására, *megbízott képviselők* megválasztására, számonkérésére, illetve – ha nem elégedettek azok tevékenységével, akkor – azok leváltására korlátozódik. Természetesen vannak ezeken túlnyúló lehetőségeik is a politikai és hatalmi folyamatok befolyásolására. Ezek azonban a jelenkori *képviselési demokráciákban* a politikusok napi szintű döntéshozatali ténykedéséhez képest csak ritkán, esetenként adódnak számukra.

6.2. Állampolgári aktivitás és politikai részvétel

Az állampolgárok aktivitási szintjük, a politikai folyamatokban való részvételi hajlandóságuk alapján különböző csoportokba sorolhatók. Csoportosításuk valahol félúton jár az ideáltípusok felvázolása, illetve a valós megfigyelések alapján képzett reáltípusok megkülönböztetése között.

A legpasszívabb csoportot a *politikából* teljességgel *kimaradók* (1) képezik. Az idesorolható személyek sokszor még igényeik felismerésére és megfogalmazására sem képesek. A politika számukra távoli, idegen és érthetetlen világ. A politika nem része az életüknek, és ők nem részei a politikai életnek. Szavazásokon, politikai gyűléseken nem vesznek részt. Ezen csoportot jellemzően a társadalmak (leg)képzetlenebb és (leg)szegényebb rétegei alkotják. Körükben sok a mindenféle valós közösségi kapcsolat nélkül, elszigetelődve, magányosan élő ember. A politikán való kívülállásuk, teljes passzivitásuk jórészt társadalmi helyzetük, kiszolgáltatottságuk és elesettségük következménye. Mivel a társadalmak az anyagi javak mellett a kulturális és szimbolikus javakat is meglehetősen egyenlőtlenül osztják el, ezért ezen rétegek számára jellemzően az ismeretekből, az önbecsülésből, az optimizmusból és a közéletben való részvételi motivációból is kevesebb jut.

A passzív állampolgárok második csoportját a *politikától elfordulók* (2) jelentik. Ez a kör igen sokszínű, többféle alcsoportból tevődik össze. Ugyanakkor egészében szemlélve igencsak más okból és más módon passzív személyekből áll, mint a politikából kimaradók csoportja. A politikától elfordulók ugyanis képesek igényeik felismerésére és megfogalmazására, a politikai élet átlátására, és ennek ellenére döntenek úgy, hogy mégsem válnak a politikai élet aktív szereplőivé. Egy részük úgynevezett *közömbös-passzív* (2.1.) személy, akit teljességgel hidegen hagynak a politikai történések és a hatalmi erőviszonyok. A közömbös passzívak nem rendelkeznek sem karakteres világnézeti elköteleződéssel, sem határozott pártszimpátiával. Ha egyáltalán, esetenként elmennek szavazni, azt inkább csak kötelességszerűen, valós meggyőződés és a végeredménnyel kapcsolatos erősebb érzelmek (vágyak/remények és félelmek) nélkül teszik. A politikától elfordulók másik része *élménykereső-passzív* (2.2.). Az élménykereső-passzívak többnyire elég jól eligazodnak a politikai életben, határozott igényeik és karakteres elképzeléseik is lehetnek, illetve gyakran sikeresek az élet más területein, a tanulás, a munka, a karrierépítés terén. Ugyanakkor a politika a szemükben szürke és unalmas; a közéletben való részvétel egyszerűen nem kínál számukra elegendő élményt, izgalmat. Ezért hát mással, érdekesebbnek és szórakoztatóbbnak ítélt tevékenységekkel töltik az idejüket. Aktivizálódásukra csak azokban az esetekben kerül sor, amikor bizonyos ügyek egészen közletről és közvetlenül érintik őket, vagy amikor a politikai életben kifejezetten szórakoztató, élményszámba menő, izgalmas, „bulis” részvételi lehetőségek adódnak. A politikától elfordulók harmadik alcsoportját a *kiábrándult-passzívak* (2.3.)

alkotják. Az idesorolható személyek karakteres politikai meggyőződéssel rendelkeznek, ám valamikor, valamilyen tekintetben csalódtak a politikában. Csalódottságuk oka lehet az általuk korábban támogatott párt irányváltása, kormányra kerülve folytatott politikája, esetleg a politikai süllyesztőben való eltűnése, de lehet valamely személyes rossz tapasztalat, vagy a politikai rendszer egészének jellegével, működésével kapcsolatban kialakult elégedetlenség is. A kiábrándult-passzívak körében tehát bizonyos politikai erőktől elpártoló, de új pártot nem találó személyek, illetve már megszűnt pártok egykori támogatói éppen úgy akadhatnak, mint sértett lelkű, vagy erősen rendszerkritikus gondolkodású emberek (BIHARI 2013, 46–47.).

A politikától elfordulók társadalmi háttere kevésbé egyértelmű, mint a politikából kimaradóké. A közömbös-passzívról és az élménykereső-passzívról elmondható, hogy nem rendelkeznek karakteres (jobboldali vagy baloldali, konzervatív, liberális vagy szocialista-szociáldemokrata) ideológiai elkötelezettséggel. Egyik csoport körében sem találunk a képviseleti demokrácia, a fennálló demokratikus berendezkedés iránti hangsúlyos pozitív érzelmeket. Emellett az élménykereső-passzívak csoportjának gerincét jellemzően inkább a fiatalabb rétegek képezik.¹

A *politikában aktívan részt vevő* (3) állampolgárok is tarka, több alcsoportból össze tevődő kört alkotnak. Ugyanakkor általában jellemző rájuk az igények felismerésének és megfogalmazásának készsége, a határozott politikai vélemény kialakítása, a politikai ideológiák, politikai erők, politikai pártok melletti határozott(abb) elköteleződés, valamint a képviseleti demokrácia intézményeinek fontosságával és helyességével kapcsolatos, valamilyen szintű meggyőződés. A közéletben való részvétellel kapcsolatos (további) motivációik azonban sokfélék lehetnek. Vannak köztük, akik az egyes politikusok vagy pártok által képviselt eszmék, célok, programok megvalósulásához kívánnak hozzájárulni aktív szerepvállalásukkal. Mások identitást, csoport-hovatartozást szeretnének maguknak, szolidaritást kívánnak vállalni másokkal, esetleg egyfajta közösségi élményt keresnek. Megint mások érdekeik és igényeik képviselése, illetve a politikai tevékenység által elérhető és maguk számára biztosítható előnyök miatt folynak bele fokozottabban a közéletbe (vö. ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001, 7.).

A negyedik nagyobb csoportot a tartósan *politikai tisztséget viselő* (4), illetve élethivatásszerűen politikával foglalkozó állampolgárok alkotják. Az ebbe a csoportba sorolható személyek tulajdonképpen a politikusok. A modern politikai rendszerekben, különösen a modern képviseleti demokráciákban ugyanis a politikusok és az állampolgárok csoportja között egyrészt átjárhatóság, másrészt rész-egész viszony van. Az állampolgárok egy, a közügyek iránt különösen érdeklődő része lesz az, aki a politikusi szakmát választja, és főfoglalkozásként politikusi munkát végezve, politikusi karriert kezdve indul el a köz-hivatalok betöltése irányába.

Az állampolgárok politikai részvétele különböző formákat ölthet. A politikai részvételi formák egy része alapvetően kommunikációt, *kommunikatív* (1) jellegű tevékenységet foglal magában. Ezek elsődlegesen és alapvetően magára a véleménykialakításra, a vélemény-kifejezésre, az eszmecsereire, a párbeszédre irányulnak, illetve szolgálnak.

¹ A nem szavazók magyarországi csoportjának jellemző vonásaival kapcsolatban lásd a Policy Solutions elemző intézet *Ők nem szavaznak ma Magyarországon* címmel közzétett, és a világhálón elérhető kutatási összefoglalóját.

Az állampolgárok részvétele a politikai diskurzus(ok)ban a családi vagy baráti körben folytatott politizálástól a hevesebb kocsmai és munkahelyi vitákig, az internetes fórumokon való hozzászólásoktól és a közösségi oldalakon való aktív posztolgatástól a politikai témájú blogok írásáig, a politikai jelképek és jelvények kihelyezésétől és viselésétől egészen a politikusokkal, az országgyűlési vagy önkormányzati képviselőkkel való kapcsolatba lépésig terjedhet. A politikai részvételi formák másik része *gyülekezéssel* (2), csoportos köztéri jelenléttel jár együtt. Idetartozik az állami ünnepségeken való részvétel, a pártok kampányrendezvényein való megjelenés, illetve a köztéri performanszokban és flashmobokban való közreműködés. A politikai részvételi formák harmadik csoportja ugyan magában hordhatja mind a kommunikáció, a véleménynyilvánítás, mind a gyülekezés, a csoportos cselekvés elemeit, ám elsődlegesen a *tiltakozásra* (3) irányul. Ebbe a körbe a tiltakozó levelek, tiltakozó nyilatkozatok és petíciók aláírása, valamilyen termék vásárlásának tudatos és célzatos bojkottálása, tüntetéseken, tiltakozó demonstrációkon, sztrájkokban való részvétel, politikai rendezvények célzatos megzavarása (például fűtüléssel, sípolással), politikai intézkedések, döntéshozási aktusok akadályozása (például az ülésterem elfoglalásával vagy élőlánccal), illetve a különféle blokádok, útlezárások megszervezése tartozik. A politikai tiltakozási formák egy része ugyanakkor nem csupán csoportos és konfrontatív, de akár erőszakos, illegális formát is ölthet. Ilyenkor az ellenoldal szimpatizánsaival vagy a hatósággal szembeni összeütközés nem csupán lehetőség, hanem kifejezett cél, a rombolás, a károkozás (kirakatok betörése, gyújtogatás) pedig mint „üzenetértékű” tett jelenik meg.

Az állampolgárok politikai részvételének negyedik formája a politikai *szervezetekhez* (4), elsősorban a pártokhoz, az azok tevékenységében vállalt közreműködéshez, illetve tagsághoz kapcsolható. A részvétel ötödik formája *döntéshozatali* jellegű (5). Ide a választásokon való részvétel, illetve a népszavazás sorolható.

A modern képviseleti demokráciákban az állampolgárok politikai részvételének legtipikusabb, legbevettebb, rendszeresen ismétlődő formája a szavazás. A parlamenti és önkormányzati választásokon való részvétel a politikai intézményrendszer működése szempontjából talán a legfontosabbnak ítéltető lépés. Az állampolgárok döntése ezen a csatornán keresztül képes a leginkább befolyásolni a politikai rendszer egészének alakulását. A voksoláson való megjelenés ráadásul nem jár semmiféle kockázattal, nem igényel sem tartós elköteleződést, sem különösebb erőfeszítést (KERN–SZABÓ 2011, 18.).

6.3. Az állampolgár mint szavazó

Az állampolgárok politikai részvételének kiemelt jelentőséggel bíró formája a szavazás. A *választópolgár* elnevezés arra utal, hogy a politikai tisztségviselők megválasztása számít körükben a legbevettebb és legelterjedtebb politikai cselekvésnek, politikai szereplőként ezt szokás legfontosabb szerepkörüknek, legjellemzőbb vonásuknak tekinteni. Az állampolgárok azonban választópolgárként, szavazóként is számos módon, számos eltérő motiváció alapján, számos különféle logikát követve cselekszenek.

A szavazók csoportokba sorolása, felosztása többféle szempont alapján is lehetséges. Az alábbi felosztás a választói aktivitás és a szavazói elköteleződés szempontjait ötvözve képez csoportokat. Ez alapján a két, összekapcsolt szempontnak megfelelően

megkülönböztethetjük a *szavazástól távol maradókat* (1), a *bizonytalan* (vagy ingadozó) *szavazókat* (2), valamint a *biztos pártválasztókat* (3).

A *szavazástól távol maradók* (1) nagy része jellemzően már a választások előtti időszakban biztosra veszi és előre megmondja, hogy nem fog elmenni a következő voksolásra. Ezt a kört részben az amúgy is mindenféle politikai aktivitásból kimaradók, illetve a közömbös-passzívok alkotják. Másik részük azonban lehet olyan, politikától elforduló, élménykereső-passzív vagy csalódott-passzív, akik más részvételi formákban („bulitüntetések”, flashmobokon vagy konfrontatív tiltakozásokon) időnként azért részt vesz. A szavazástól való távolmaradásuk fakadhat érdektelenségből, elutasításból, megfelelőnek ítélt politikai erő/párt hiányából, a leadott szavazat saját életükre gyakorolt valós hatásával kapcsolatos mélységes kételyből, illetve teljes reménytelenségből.

A *bizonytalan szavazók* (2) már a két választás közé eső többéves periódusban is tervezik, hogy részt vesznek a következő voksoláson, ám azt hosszú időn keresztül nem tudják eldönteni, végül kire adják majd a szavazatukat. Döntésük tehát jellemzően igen későn, a szavazást megelőző hetekben vagy akár az utolsó pillanatban, a voksolás napján alakul ki. Körükben kisebb részt találhatunk olyan közömbös-passzívokat, akik úgy határoztak, ezúttal valamiféle köteletségérzettől hajtva valós politikai preferenciák nélkül is elmennek szavazni, illetve csalódott-passzívokat, akik reménykednek egy számukra nagyjából megfelelőnek tűnő párt felbuklásában, illetve elszánták magukat valamiféle kompromisszumos döntésre. Ebben a csoportban azonban a nagy többséget azok az aktív állampolgárok jelentik, akik fontosnak tartják magát a szavazást, fontosnak tekintik, hogy éljenek a szavazati jogukkal, de nehezen köteleződnek el a pártpaletta egyik vagy másik szereplője mellett. Habozásuk, ingadozásuk oka egyaránt lehet, hogy nem igazán tudják eldönteni, melyik politikai erő képviselné a legjobban, a leghatékonyabban a számukra fontos értékeket és ügyeket; hogy több pártot is szimpatikusnak találnak, azaz egyszerre több párhuzamos pártpreferenciával rendelkeznek; illetve hogy végső soron egyik pártot sem tartják szimpatikusnak, és csak a „legkevésbé rossz” alternatíva megtalálásán iparkodnak.

A *biztos pártválasztók* (3) ugyanakkor nemcsak a választásokon való részvételüket jelzik előre, de azt is előre tudják, kire (és miért) adják majd a szavazatukat. A politikában aktívan részt vevő állampolgárok olyan csoportjával van tehát dolgunk, akik határozott politikai világgéppel, illetve egyértelmű politikai elköteleződéssel, világos és stabil pártpreferenciával rendelkeznek. Egy részük nem csupán tudja, de nyíltan fel is vállalja, melyik párt támogatója. Más részük azonban, bár elköteleződésük stabil, mégis titokban tartják azt. Ezen alcsoport tagjait szokás „rejtőzködő szavazóknak” nevezni.

A *szavazói magatartás* megértésére és magyarázatára a politikatudományban jellemzően háromféle elméleti modellt használnak. A *raciónalis választáselméleti megközelítés* modellje (1) a szavazókat észszerűen mérlegelő és döntéseiket egyéni érdekeik alapján meghozó szereplőként írja le. E koncepció szerint a választópolgárok viselkedése leginkább a különböző árucikkek vásárlására készülő „fogyasztók” magatartására emlékeztet. A politikusok és a pártok által kínált programok politikai „termékek”, illetve „szolgáltatások” csomagjaiként tűnnek fel számukra, amelyek közül igyekeznek kiválasztani a számukra legkedvezőbbet. Döntésük alapja a számukra fontos ügyek, témák (például az oktatás színvonalának növelése, az egészségügyi rendszer reformja, a határvédelem, a nyugdíjak emelése) kiválasztása, valamint igényeik, preferenciák egyértelmű rangsorolása (például az egészségügy reformja előbbre való a határvédelemnél). Voksukat arra a politikai erőre

adják, amelyik programjában a legközelebb jár az általuk fontosnak tekintett ügyek általuk kialakított preferencia-sorrendjéhez, illetve amelyiknek a programja azok közül a legtöbb elemet tartalmazza. A modell szerint tehát a szavazás tematikus meghatározottságú (témákhoz, ügyekhez kapcsolódó) és szakpolitikai elvárásokon, *policypreferenciákon* alapul. Emellett maga a voksolás alapvetően az egyéni célok elérésére, az egyéni érdekek megvalósítására szolgál: vagyis eszköz jellegű, *instrumentális*.

Érdekesség, hogy ez a megközelítés mind az alapos tájékozódás mellőzését, mind a szavazástól való távolmaradást racionális viselkedésnek tekinti az állampolgárok részéről. A modell hívei szerint ugyanis a választók egy része egyszerűen túl magasnak ítéli a rendszeres hírfogyasztás és a pártprogramok olvasgatásának „költségét” a várható megtérüléshez, azaz a leadott szavazattal elérhető szakpolitikai változáshoz mint „haszonhoz” képest. Másik részük – hasonló költség/haszon logika alapján – még négyévenként egy vasárnap szavazásra fordítását is sokallja, kidobott időnek és energiának tekinti.

A szavazói magatartás második modellje a *pártokkal való érzelmi azonosulás* (2) koncepciója. A pártidentifikációs modellnek, illetve szociálpszichológiai modellnek is nevezett elméletet a viselkedés-központú megközelítés egyik meghatározó tudományos műhelye, az ún. michigani iskola képviselte. Ez még mindig egyenként cselekvő politikai szereplőként tekint a választópolgárra. Ugyanakkor egészen más tényezőket vél felfedezni a szavazói viselkedés hátterében, mint a racionális választáselmélet. E szerint a modell szerint ugyanis a választók nem észszerű mérlegelés alapján, érdekeik és preferenciáik érvényesítése céljából cselekszenek, hanem érzelmeik mentén, rokonszenveiket és ellenszenveiket követve. A pártválasztást és a szavazást az egyes politikai szervezetek irányában kialakult érzelmi beállítódások, vonzalmak és elutasítások vezérlik. A voksolás tehát nem bizonyos ügyek megvalósulását, illetve szakpolitikai elvárások teljesülését segítő eszköz, hanem a szimpátia, a támogatás, az adott párttal való érzelmi azonosulás kifejezését lehetővé tevő, *expresszív* cselekedet.

Hogy miért alakul ki a választókban egyes politikai szervezetek irányában vonzódás, kötődés, bizalom, mások iránt pedig elutasítás, gyanakvás és (esetleg) utálat, annak a magyarázatára az elmélet az ún. „oksági tölcser” koncepcióját alkalmazza. Az oksági tölcser szélesebbik, bemeneti oldalán a választót egészen kiskorától ért sokféle hatás, élmény, illetve változatos tényezők által kiváltott „inger” áll. A tölcser összeszűkülő, középső részében a szavazót gyermekkorától óta ért, hosszabb távú hatások (például szülői minták) eredményeként kialakul a stabil pártkötődés. Az adott párt által indított jelölt személye, az adott párt programja és szakpolitikai elképzelései ezen érdeemben már nem képesek változtatni. A tölcser kimeneti oldalán a (szinte) minden esetben, a körülményektől függetlenül az adott pártra leadott szavazat áll.

Az elmélet a szavazói viselkedés kapcsán tehát elsősorban a politikai szocializáció szerepét hangsúlyozza.

A szavazói magatartás harmadik elméleti modellje (3) a választópolgárokra *csoportként cselekvő*, adott közösségek tagjaként fellépő, *társadalmi hovatartozásuknak megfelelően* voksoló politikai szereplőkként tekint. A szociológiai modell abból indul ki, hogy a pártválasztást a szavazók társadalmi helyzete (kora, neme, nemzetisége, vallása, lakóhelye, foglalkozása, vagyoni helyzete) határozza meg. A politikai elköteleződések és a pártpreferenciák mögött a politikai szembenállásokon túlmutató, stabilabb és alapvetőbb csoportazonosságok húzódnak meg: „munkás” identitás, „keresztény-vallásos” identitás, „városi-polgári” vagy

„vidéki-gazdálkodói” identitás. A szavazók pedig, magukat alapvetően társadalmi csoportjuk tagjaként azonosítva, rendre és mintegy kötelességszerűen a kollektív identitásuk képviselőjeként számontartott politikai erőre (munkáspártra, kereszténypártra, agrárpártra) adják a voksukat (ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001, 133–134.; KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 220–221.).

A szavazói magatartás három elméleti modellje a választópolgárok viselkedésének más-más aspektusát domborítja ki. A különböző megközelítések ugyanakkor egyáltalán nem zárják ki, cáfolják meg, vagy lehetetlenítik el egymás megállapításait. A három koncepció egymás mellé állítva egyaránt képes érvényes szempontokkal szolgálni, és egymást kiegészítve akár teljesebb, átfogóbb képet nyújtani a területről.

Összefoglalás

A fejezetben a modern politika másik meghatározó szereplőjével, a közélet laikus aktórával, az állampolgárral foglalkoztunk. Az állampolgárok csoportjának bemutatása során szemügyre vettük az állampolgári aktivitás különböző szintjeit, formáit és színtereit. Elkülönítettük a politikából kimaradó, a politikától elforduló, illetve a politikában aktívan részt vevő állampolgárok kategóriáit, és igyekeztünk feltárni az egyes kategóriákba sorolható személyek motivációit. Végezetül az állampolgárt mint választópolgárt vettük górcső alá. A fejezet záró passzusában azt tanulmányoztuk, hogy a szavazók hogyan viszonyulnak, és milyen úton jutnak el a pártok közötti választáshoz, illetve a modern demokráciák alapintézményének működésében játszott szerepük milyen elméleti modellek segítségével érthető meg és írható le.

Irodalomjegyzék

- BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam – pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2001): *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris.
- KERN Tamás – SZABÓ Andrea (2011): A politikai közéleti részvétel alakulása, 2006–2010. In TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea szerk.: *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 17–56.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.

Vákát oldal

7. Politikai intézmények: parlament, kormány, államfő

Tanács-Mandák Fanni

7.1. Politikai intézmények

A politikai intézményeknek két nagy csoportját különítjük el, az állami és a nem állami politikai intézményeket. Az állami politikai intézmények közé tartozik például a parlament és a kormány, amelyekkel részletesen foglalkozunk jelen fejezetben. A nem állami politikai intézmények például a politikai pártok és a különböző érdekképviselői szervezetek részletes elemzésére nem térünk ki jelen keretek között.

A politikai intézmények a politikatudomány központi elemei, ahogy Rothstein megfogalmazta, „bármely történet, amelyet politológusok el akarnak mesélni, az intézmények története lesz” (ROTHSTEIN 1998 [1996], 134.). Felmerülhet a kérdés, hogy a politikatudomány középpontjában az intézmények helyett miért nem a folyamatok, eljárások, szabályok vannak. Az eljárások és szabályok mind szerves részei a politikai döntéshozatali folyamatoknak, de azok érvényre csak az emberek által hatalommal felruházott intézmények által jutnak a politikai rendszerekben, az intézmények azok, amelyek megvalósítják ezeket (BLONDEL 2006, 722–723.).

Tehát az állami és nem állami intézmények az egyes politikai rendszerek kereteit adják, amelyeken keresztül ezek a rendszerek elemezhetők. De mik is ezek az intézmények, hogyan lehet definiálni őket? A politikatudományban nincs egy egyetemesen elfogadott meghatározás az intézményekre nézve (ahogy sok más fogalom esetében sincs).

Talcott Parsons szerint az intézmények olyan minták, amelyek meghatározzák az emberek legitim módon elvárható viselkedésének alapjait, ezért strukturálisan fontos szerepet töltenek be a társadalmakban (PARSONS 1954, 239.). Ezzel szemben W. R. Scott már konkrétan fogalmaz, szerinte az intézmények kognitív, normatív és szabályozó struktúrák és tevékenységek, amelyek stabilitást és értelmet adnak a társadalmi viselkedésnek (SCOTT 1995, 33.). A legszélesebb körű meghatározást Lawsonnál találjuk, aki szerint az intézmény egy olyan struktúra, amely meghatározott, fontos funkciókat lát el, a funkciókra vonatkozóan rendelkezik egy jól körülhatárolt és világos szabályrendszerrel, amely szabályok a struktúra és a struktúrában működő szereplők közötti kapcsolatot írják le (LAWSON 1985, 29.).

Az intézmény politikatudományi fogalmi meghatározása mellett fontos definiálni az intézményesülést is, amelyet mind gyakrabban használnak a szakirodalomban. Samuel P. Huntington szerint az intézményesülés az a folyamat, amely által szervezetek és eljárások, folyamatok értéket és stabilitást szereznek (HUNTINGTON 1968, 12.).

A politikai intézmények állami és nem állami csoportjai mellett az egyes intézményeket csoportosíthatjuk kialakulásuk szerint is, ez alapján elkülönítjük az úgynevezett régi és új intézményeket. Az első régi intézmény az alkotmány, amely Nagy-Britanniát kivéve az egész világon elterjedt, s a népakarat egyfajta manifesztójaként jelenik meg. A 18–19. században a régi gyűléseket modern parlamentekké alakították, a királyok korábbi tanácsadó testületeit pedig modern kabinetekké, amelyek élén már miniszterelnök állt. A 19. században nem csupán az úgynevezett régi intézmények átalakulása jelentett fontos változást, hanem az egyes intézmények közötti kapcsolat, erőviszony módosulása is, elegendő csak a kormány parlamenti bizalomtól függő létét említeni. Két másik, már az ókori Rómában is létező intézmény is átalakult: a pártok és a bürokrácia.

Az új intézmények közül kiemelendő az alkotmánybíróság, ha az amerikai egyesült államokbelit nem számítjuk, és az ombudsman (BEYME 2006, 743–746.).

Fontos leszögezni, hogy jelen fejezet politikatudományi megközelítésben vizsgálja a politikai intézmények állami típusait. Ugyanakkor utalni kell rá, hogy ezen szereplőket már a politikatudomány kialakulása előtt is tanulmányozta mind az államtudomány, mind az alkotmányjog.

Hogyan különül el a politikatudományi és az alkotmányjogi megközelítés? Az alkotmányjog alapvetően az intézményekre vonatkozó szabályozások elemzésén keresztül vizsgálja az intézmények feladat- és hatásköreit. Ez egy szűkebb vizsgálati keret, mint amit a politikatudomány használ, mert ez utóbbi nem csupán az intézmények feladat- és hatásköreit vizsgálja, hanem az egyes intézmények működését, az intézmények közötti kapcsolatok alakulását és ezekhez kapcsolódó politikai és társadalmi körülményeket, kontextusokat is.

7.2. A parlament

A modern képviseleti demokrácia központjait sokféle elnevezéssel illetik a világ különböző országaiban (parlament, kongresszus, tanács, gyűlés stb.), amelyek közül a legelterjedtebb a parlament. Bár az egyes képviseleti szervek nemcsak elnevezésükben térnek el egymástól, hanem sok esetben egyes jellemzőikben is. Meghatározható egy karakterjegylista, amely azonban közös a különböző intézmények esetén: a képviseleti szervek testületi és képviseleti jelleggel bírnak, belső pluralizmus jellemzi őket, törvényhozó hatalommal rendelkeznek, és történeti kontinuitás, állandóság jellemzi őket. Ezen közös jellemzők alapján a modern képviseleti demokrácia központi intézménye egy olyan választott törvényhozó testület, amely a pártok, vagyis azon szervezetek, amelyek a politikai osztály kiválasztásával foglalkoznak, képviselőiből formálódik (CAPANO et al. 2014, 174–175.).

A parlament a politikai rendszerek egyik legrégebb és legmeghatározóbb szereplője, hiszen az egyetlen közvetlenül választott testület, amely meghatározó szereplője a politikai döntéshozatalnak. A mai modern parlamentek elődei, ahogy a fejezet bevezetőjében is utaltunk rá, már évszázadokkal ezelőtt is léteztek. Fontos kiemelni, hogy bár a modern parlamentek elődei képviseleti jellegű szervek voltak, de nem képviselték (arányosan) a társadalom minden rétegét, egészét, erre majd csak az általános választójog 20. századi bevezetését követően került sor.

A modern parlament a törvényhozás legfelsőbb szerve, a törvényalkotásra egyedül jogosult intézmény. Ez különös jelentőséget ad neki, hiszen a törvények az alkotmányt

követően a legmagasabb szintű jogforrások. Egyes országokban, ahol az alkotmányt módosítani, vagy új alkotmányt elfogadni a parlament jogosult, szerepe még inkább felértékelődik.¹

7.2.1. *A parlamentek funkciói*

Törvényalkotás, törvényhozás

A parlamentek legfőbb funkciója a törvényhozás, amely egyben kizárólagos funkció is, hiszen csak a parlament jogosult törvények elfogadására.² A törvények az alkotmány után a legmagasabb szintű jogforrásnak számítanak. A kormányoknak rendszerint van rendeletalkotási jogkörük, azonban a kormány által elfogadott rendeletek tartalma nem lehet ellentétes a parlament által elfogadott és hatályban lévő törvények tartalmával.

A fentiekben vázolt elvek mellett fontos megvizsgálni, hogy a gyakorlat miként alakul, s ezzel egyúttal megvilágításba kerül a parlamentek egyik legnagyobb modern kori kihívása is, vagyis a törvényhozás „kiüresedése”. Ha megvizsgáljuk a parlamenti statisztikákat, akkor azt látjuk, hogy a benyújtott törvényjavaslatok túlnyomó többsége kormányzati kezdeményezésű, ami azt jelenti, hogy a törvény-előkészítés alapvetően a minisztériumokban és a kormány által megbízott (sok esetben) külső szakértők által történik. Az egyéni képviselő és a parlamenti szakbizottságok által kezdeményezett törvényjavaslatok száma és sikermutatója³ igen alacsony.

Amennyiben a kormányzati kezdeményezésű törvényjavaslatok magas arányához egy aréna típusú parlament társul, vagyis a parlament nem változtat lényegében a benyújtott javaslatok tartalmán, akkor egy kizárólag „szavazógépezetként” működő parlamentről beszélünk. Aréna típusú parlamentre jó példa Nagy-Britannia és Magyarország. Transzformatív típusú parlament esetén akár jelentős változtatások is érhetik a bizottsági és a plenáris vita során a benyújtott kormányzati javaslatokat. Ebben az esetben a parlament sokkal inkább betölti legfőbb funkcióját, mert aktívan részt vesz a benyújtott tervezetek tartalmi alakításában. Ilyen transzformatív jellegű parlament például az Egyesült Államok Kongresszusa, a német, a svéd és a holland parlament (GALLAI–TÖRÖK 2005, 272–273.).

¹ Vannak olyan országok, például Olaszország, ahol az alkotmánymódosítást a parlament fogadja el, de amennyiben az elfogadott módosítás közzétételétől számított három hónapon belül valamelyik ház tagjainak negyötöde vagy 500 ezer választópolgár, vagy legalább öt regionális tanács kéri a módosításról szóló népszavazás kiírását, akkor a népszavazást meg kell tartani, s a parlament által elfogadott módosítás csak akkor léphet hatályba, ha a népszavazás ezt támogatja. A népszavazás minden esetben érvényes, nincs részvételi kvórum.

² Néhány esetben (például Olaszországban) láthatunk arra gyakorlatot, hogy a parlament saját hatáskörében delegálja a kormánynak egy adott kérdésre vonatkozó szabályozás törvényerejű rendeletben való megalkotását. Ilyen feladatátruházás azonban csak bonyolultabb, több szakpolitikát is érintő kérdések esetében lehetséges, s minden esetben előzetes parlamenti szavazáshoz kötött. Bár a parlament az adott kérdésben való törvényalkotás jogát delegálja a kormánynak, s erről szavaz, a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek esetén a jogalkotó maga a kormány, és nem a parlament.

³ Egy törvénykezdeményezés sikermutatóján annak valószínűségét értjük, hogy a javaslatot elfogadja-e a parlament.

A kormány ellenőrzése

A parlamentáris és a félelnöki kormányformájú országokban a kormány mandátuma, élettartama csak addig maradhat fenn, amíg élvezi a parlament bizalmát. Ez a bizalmi, függőségi kapcsolat abból ered, hogy a parlamenti választások hivatalos eredményeinek kihirdetését követően az új parlament általában alakuló ülésén szavaz a miniszterelnök-jelölről és az új kormányról, vagyis a kormányfő és a kormány a parlamenttől kapja a mandátumát, s ezért neki is tartozik felelősséggel, elszámolással. E kapcsolathoz kötődik a parlamentek második legjelentősebb feladata, a kormány ellenőrzése. Mivel a parlament tagjainak többsége egyúttal a kormánypárt vagy a kormánykoalíció valamely pártjának tagja, ezért a kormány ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatokat és az ezekhez rendelt eszközöket alapvetően az ellenzéki képviselők használják.⁴

A kormány ellenőrzésének legfontosabb eszközei az azonnali kérdések és az írásbeli kérdések, a parlamenti vitanapok, az egy-egy kérdés, ügy kivizsgálására felállított vizsgálóbizottságok,⁵ valamint a kormány tagjainak a szakbizottságokban és a plenáris ülésen való beszámoltatási lehetőségei.

A nyilvánosság biztosítása

A parlament, az egyetlen olyan politikai intézményként, amelynek ülései publikusak,⁶ az állampolgárok számára biztosítja a nyilvánosságot, a politikai döntéshozatal menetére való rálátást, a közvetlen tájékozódást. A nyilvánosság biztosítása azonban nem csupán egy egyoldalú lehetőség, hiszen nemcsak az állampolgárok számára nyújt lehetőséget a betekintésre, hanem a politikai pártok (elsősorban az ellenzéki pártok) számára is lehetőséget ad, hiszen felületet nyújt programjaik, alternatív javaslataik ismertetésére és széles társadalmi rétegekhez való eljuttatására.

Szocializáció és politikai rekrutáció

A parlamenti munka pontosan az előző pontban leírt nyilvánosságot biztosító funkciója által fontos szerepet játszik a politikai szocializációban is. A politikai szocializáció a politikai magatartások formálását tűzi ki célul. A politikai szocializáció egy folyamatos, soha véget nem érő folyamat, amely a politikai tudat változásán, alakulásán alapszik. Ez a politikai tudat többek között az aktuális eseményekről, ügyekről, szereplőkről szóló nézeteken alapszik, ezen nézetek kialakulásához szolgál alapul a parlamentek által biztosított nyilvánosság és az ezáltal közvetített információ (ALMOND–POWELL 2003, 53–54.).

A politikai rekrutációban is fontos szerepet játszanak a parlamentek, mert a magasabb politikai tisztségekhez általában a parlamenti tagságon keresztül vezet az út, a politikusok

⁴ Ez alól kivételt jelent a magyar parlamenti gyakorlat az úgynevezett öninterpelláció és önkérdés gyakorlatára miatt. Lásd bővebben: MANDÁK 2014, 73–75., 247.

⁵ A vizsgálóbizottságok összetétele általában nem tükrözi a parlamenti helyek arányát, hanem azonos mennyiségű bizottsági helyet kapnak az ellenzéki és a kormánypártok.

⁶ Kivéve a törvényben és a házszabályban meghatározott esetekben elrendelhető zárt üléseket.

parlamentari tevékenységük, aktivitásuk alapján tudnak kitűnni a pártvezetés előtt, s tudják megszerezni a magasabb (miniszteri, államtitkári) pozíciók ellátásához szükséges tudást (GALLAI–TÖRÖK 2005, 265–267.).

Rendszer-legitimáció

A parlament léte és demokratikus működése hozzájárul az adott demokratikus politikai rendszer legitimációjához.

7.2.2. Szerkezeti felépítés: egykamarás és kétkamarás parlamentek

A parlamenteket felépítésük alapján két típusba sorolhatjuk: lehetnek egykamarások és kétkamarások. A kamarák számát általában az adott ország mérete, nyelvi, etnikai és vallási összetétele határozza meg. Homogén társadalommal rendelkező kisebb területű országban általában egykamarás parlamenteket találunk, míg nagyobb területű és/vagy heterogén társadalommal rendelkező rendszerek esetén kétkamarás parlamenteket.

Kétkamarás rendszerek esetén további altípusokat különböztethetünk meg aszerint, hogy a két ház feladat- és hatáskörei között milyen eltérések vannak. Szimmetrikus kétkamarás rendszernek hívjuk azt az esetet, amelyben a két ház azonos feladat- és jogkörökkel rendelkezik, s egy-egy törvényjavaslat vagy módosítás elfogadásához mindkét ház hozzájárulása szükséges. Mindkét ház támogatása azt jelenti, hogy a tervezetet azonos formában kell elfogadniuk, amennyiben a felsőház módosít az alsóház által korábban már elfogadott tervezeten, azt vissza kell küldeni az alsóházba, ahol újabb szavazást kell rendezni, immár a tervezet legújabb verziójáról. A példa is jól illusztrálja, hogy bár a kétkamarás rendszerek megosztott társadalom esetén nagyobb lehetőséget biztosítanak a kisebbségek döntéshozatalba való bevonására, ugyanakkor lényegesen lassíthatják a döntéshozatalt. Ez különösen igaz azokban az esetekben, amikor szimmetrikus kétkamarás rendszerekben a két ház megválasztási rendszere eltérő, mert ebben az esetben könnyen előfordulhat, hogy a két házban eltérő színezetű többség alakul (lásd például Olaszországot) (CAPANO et al. 2014, 185–187.). A szimmetrikus kétkamarás rendszerek általában a területi alapon szerveződő felsőházak esetében jelennek meg.

Aszimmetrikus kétkamarás rendszer esetén, jellemzően limitáltabb feladat- és jogkörei vannak a felsőháznak, s a törvényhozás folyamatában a fő- és döntéshozó szerepet az alsóház látja el.

A kétkamarás rendszereket megkülönböztethetjük továbbá aszerint is, hogy a felsőház milyen rendezési elv alapján szerveződik. A legelterjedtebb a területi elv, amely a nagyobb méretű országok esetében a nemzeti szint alatti egységek (régiók, tartományok, megyék) képviselőit és részvételét biztosítja a törvényhozásban (például az Amerikai Egyesült Államok, Németország, Olaszország, Franciaország). Egy másik szervezési elv a korporációs elv, amikor a társadalom egyes foglalkozási csoportjainak, szervezeteinek képviselőit látja el a második kamara (például a magyar felsőház a két világháború között). A felsőház szerveződhet a történelmi folytonosság fenntartásának céljából is, ebben az esetben a tagok öröklés útján jutnak be a második kamarába (például Nagy-Britannia felsőháza). Találunk

példát arra is, hogy a felsőház tagjait nem közvetlenül választják, hanem kinevezik (például Kanadában), s arra is, hogy tagjai *ex-officio* révén köztársasági elnöki mandátumuk lejártát követően automatikusan a felsőház tagjaivá válnak (például Olaszországban az úgynevezett élethosszig tartó szenátorok) (SMITH 2016, 352–354.).

7.2.3. *A parlamentek belső felépítése, egységei*

A parlamentek belső felépítését, az egyes belső szervek, egységek feladat- és jogkörét, valamint az egész intézmény működését a házszabályok írják le. A saját házszabály elfogadásának lehetősége a parlamenti autonómia megnyilvánulása.

A választásokat követően újonnan megalakuló parlament első ülésén a ház/házak megválasztja/megválasztják saját elnökét/elnököket. Az elnököknek meghatározó szerepük van a parlamenti program és a napirend összeállításában, illetve a parlamenti munka irányításában.

A házelnöki tisztség fő jellemzői a pártatlanság és a semlegesség. A pártatlanság alapján a házelnök nem részesíthet előnyben semmilyen politikai erőt, a semlegesség következtében pedig a házelnöknek bármilyen természetű érdekekkel szemben közömbösnek kell maradnia. Sok országban évtizedeken keresztül működött az a *gentlemen's agreementen* alapuló megállapodás, amely szerint a parlament tagjai ellenzéki képviselőt és szenátort választottak házelnöknek.

A házelnökök munkáját alelnökök segítik, akik például a plenáris ülések levezetésekor a házelnökkel azonos jogkörökkel rendelkeznek.

A parlamenti munka szervezése szempontjából alapvető fontosságú a frakcióvezetők konferenciája, vagy ahogy a Magyar Országgyűlésben hívják, a Házbizottság. A frakcióvezetők konferenciájának minden parlamenti frakció vezetője tagja, elnöke pedig a házelnök. A frakcióvezetők konferenciája dönt arról, hogy milyen kezdeményezés kerülhet napirendre és milyen sorrendben. A parlamentek többségében a konferencia konszenzussal dönt, konszenzus hiányában pedig a házelnöknek van döntési joga.

A parlamenti munka jelentős része nem a plenáris ülésen zajlik, hanem az állandó bizottságokban (szakbizottságokban). A házelnökhöz beérkező törvénytervezeteket maga a házelnök szignálja ki egy-egy szakbizottságnak (összetettebb téma esetén, akár több szakbizottságnak is megküldi vizsgálatra a tervezetet), s ezzel kezdetét veszi a törvényalkotási eljárás, amely többféle lehet.

A bizottságok összetételét a parlamenti frakciók mandátumarányának megfelelően alakítják ki. Az állandó bizottságok mellett lehetőség van ideiglenes bizottságokat is létrehozni (például vizsgálóbizottságokat és kétkamarás bizottságokat).

A frakcióvezetőknek nem csupán a parlamenti napirend kialakításában játszott szerepük miatt van jelentős befolyásuk a parlamenti munkára, hanem azért is, mert a frakciójuk számára rendelkezésre álló időkeretek és bizottsági helyek el-/kiosztásáról is ők döntenek, illetve a szavazások esetén meghatározzák a frakció által képviselt irányvonalat.⁷

⁷ Sok parlamentben frakciófegyelem uralkodik, vagyis az egy frakcióhoz tartozó képviselők a frakcióvezető által képviselt irányvonal alapján szavaznak. Ha valamely képviselő nem követi az irányvonalat, az súlyos következményekkel járhat. Ezzel szemben a szabad mandátum, amelyet a magyar Alaptörvény is biztosít a képviselőknek, azt jelenti, hogy csak a saját lelkiismeretükre hagyatkozva döntenek.

A parlamenti képviselők és szenátorok szabad mandátummal rendelkeznek, törvénykezdeményezési joggal, joguk van részt venni a parlamenti vitákban, gyakorolni a parlamenti ellenőrzési eszközöket (például: azonnali kérdések, interpellációk, írásbeli kérdések, vizsgálóbizottságok felállítása stb.), s joguk van ahhoz, hogy legalább egy parlamenti állandó bizottság tagjai legyenek.

7.3. A kormány

A régi állami intézmények közül a parlament mellett kiemelkedő szerepet töltenek be a politikai rendszerekben a kormányok, hiszen ezek a politikai intézmények felelnek a parlamentek által hozott döntések végrehajtásának ellenőrzéséért, s egyre nagyobb szerepet, részt vállalnak a jogalkotási folyamatokban is. Egy politikai rendszer elképzelhetetlen kormány nélkül, vagyis egy olyan intézmény nélkül, amely irányítja és koordinálja a közösség működéséhez kapcsolódó funkciókat (CAPANO et al. 2014, 203–204.).

A kormányok esetén a parlamenteknél tapasztalt folyamatokhoz képest ellentétes tendenciát figyelhetünk meg az elmúlt évtizedekben. Míg a parlamentek szerepe ebben az időszakban fokozatosan csökkent, addig a kormányok befolyása és a politikai rendszerekben betöltött szerepe fokozatosan és folyamatosan növekedett. Mára a döntéshozatali folyamatokban a kormányoké a főszerep. A kormányok elődei évszázadokkal ezelőtt az uralkodó tanácsadói voltak, akik valódi önállósággal, autonómiával nem bírtak, csupán a király döntéseinek végrehajtásában vettek részt. Ahogy a király szerepe csökkent, úgy növekedett a fokozatosan kormányra alakuló tanácsadó testület szerepe. A befolyás növekedésével párhuzamosan a függőségi kapcsolat is átalakult, mert már nem a király alárendeltjei voltak, hanem fokozatosan a parlament alárendeltjeivé váltak, s a parlament által hozott döntéseket hajtották végre (GALLAI–TÖRÖK 2005, 276–277.).

7.3.1. A kormány funkciói

Politikai funkció – politikaformálás

A politika prioritásait, a társadalomban felmerülő problémákra adott, adandó válaszokat a kormány határozza meg. Ezen funkció ellátásához állami erőforrásokkal rendelkezik: saját költségvetési forrásai és saját, kiterjedt apparátusa van. A jelentős források mellett azonban, különösen a 21. században, egyre több korlát mellett végzi munkáját: jogi, gazdasági és intézményi korlátai mellett egyre nagyobb szerepet játszanak a kormányzati döntéshozatalban a nemzetközi korlátok. Egyre nagyobb a kormányok nemzetközi függése, nem csupán gazdasági, hanem politikai függés is megfigyelhető, amely hatással van a belpolitikai döntésekre és a kormány mozgásterére is. Ilyen korlátot, függést tud teremteni egy ország nemzetközi szervezetekben való tagsága, például az európai uniós tagság, az ENSZ- és a NATO-tagság.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a növekvő döntéshozatali korlátok ellenére még mindig a kormány az az állami politikai intézmény, amely a legnagyobb hatással van a politikai outputra.

Közigazgatási funkciók 1. – közvetett jogszabályalkotási funkció

A döntés-előkészítésben van jelentős szerepe, a legtöbb elfogadott törvényt a kormány kezdeményezi. A kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok jelentős részét a minisztériumokban, vagy a kormány által kiválasztott és felkért külső szakértők szövegezik.

Közigazgatási funkciók 2. – közvetlen jogszabályalkotási funkció

A kormány is bocsát ki jogszabályokat, rendeletalkotási jogát gyakorolva. A kormány a rendeleteket saját hatáskörben, a kormányülésen fogadja el.

Közvetlen jogszabályalkotási eszköznek minősül az az eset is, amikor a kormány delegált hatáskörben alkot törvényt. Erre lehetőség például Olaszországban van, ahol a parlament összetettebb kérdésekben delegálhatja törvényhozási jogát egy szavazási aktussal a kormánynak.

Közigazgatási funkciók 3. – végrehajtás

A végrehajtás a kormány legerősebb és legjelentősebb feladata, a kormány gondoskodik a parlament által elfogadott különböző jogszabályok végrehajtásáról. Valójában a konkrét végrehajtást a közigazgatás végzi, a kormány a végrehajtó hatalmi ág központi intézményeként a végrehajtást irányítja és szervezi meg.

7.3.2. *A kormány felépítése*

Kormány alatt azokat az intézményeket értjük, amelyek felelősek a társadalmat érintő kollektív döntések meghozataláért (HAGUE–HARROP 2004, 4–5.). Arról azonban, hogy mely intézmények tartoznak ebbe a körbe, már megoszlanak a vélemények, a kormányhoz tartozó szereplők számával kapcsolatban számos politikatudományi értelmezés található: tág, szűkebb, nagyon szűk. Nagyon szűk értelmezésben a kormánynak parlamentáris és félelnöki rendszerekben csak a miniszterelnök és a miniszterek a tagjai,⁸ míg elnöki rendszerekben az elnök és a kabinettagok. A szűkebb értelmezés már az államtitkári kart is a kormány tagjai közé sorolja, míg a tág értelmezés a minisztériumi apparátussal egészíti ki az előzőekben ismertetett szereplői köröket.

A miniszterelnöki és miniszteri szint

A miniszterelnök központi szereppel bír a kormányon belül, mert ő vezeti a testületet, határozza meg a kormány politikai programjának fő prioritásait, hangolja össze az egyes

⁸ A végrehajtó hatalom aktorainak körébe ugyanakkor ezekben a rendszerekben a kormány mellett az államfők is beletartoznak.

minisztériumok és a tárca nélküli miniszterek tevékenységét, s dönt a kormány tagjai között kialakuló konfliktusok rendezéséről.

A kormány erős helyzete intézményi pozícióján, illetve saját pártján és pártjának a kormánykoalíción belül betöltött pozícióján alapszik, s egyúttal az erős pozíció fokozatbeli változásai is ezen a három tényezőn múlnak. Fontos megjegyezni, hogy az intézményi vagy jogi erős pozíció teljes mértékben csak akkor gyakorolható, ha a miniszterelnök egyúttal erős politikai pozícióval is rendelkezik vagyis pártján belül is erős, és koalíciós kormány esetén pártja a koalíción belül is kiemelt szerepet játszik.

Az egyes minisztereket több szempontból csoportosíthatjuk. Megkülönböztethetünk tárcával rendelkező és tárca nélküli minisztereket. A tárcával rendelkező miniszterek egy-egy területért, ágazatért felelősek, saját területüket érintő kérdésekben önálló döntéshozatali joguk van, ugyanakkor a döntéseik meghozatalánál figyelembe kell venni a kormány programját és azt, hogy döntéseik összhangban legyenek a többi minisztériumban zajló programokkal, tevékenységekkel. A tárca nélküli miniszterek a tárcával rendelkező miniszterekkel egyenjogúak. A tárca nélküli miniszterek ügyköre általában személyre szól, munkáját egy kisebb hivatal és titkárság segíti, amelynek személyi állománya természetesen nagyságrendekkel elmarad egy tárcával rendelkező miniszterhez tartozó személyi állománytól.

A miniszterek általában jogilag egyenrangúak,⁹ ugyanakkor politikai súlyukat tekintve már lényeges különbségeket tapasztalhatunk. Egy-egy miniszter valós politikai befolyását két (koalíciós kormányok esetén három) tényező határozza meg, a politikus saját pártján belül betöltött pozíciója, befolyása, illetve pártjának helyzete a kormánykoalíción belül, illetve a miniszter által vezetett tárca súlya. Általában az úgynevezett klasszikus, vagyis a kormány általános politikáját megvalósító tárcák a legfajsúlyosabbak, mint például a belügy-, a külügy-, a pénzügy-, az igazságügyi és a honvédelmi minisztérium, s az ezeket a tárcákat vezető miniszterek.

Az államtitkári szint

Az állami vezetői modellnek, vagy más néven az államtitkári rendszernek két fő típusát különíthetjük el. Az első típus a duális állami vezetői modell, amely a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvére épül, vagyis minden minisztérium esetén egy politikai vezető¹⁰ (politikai államtitkár) és egy szakmai vezető (közigazgatási és helyettes államtitkár) állít fel. A politikai államtitkárok mandátuma a kormány megbízatásának időszakához kötött, tehát addig maradnak pozíciójukban, amíg a kormány hatalmon van. Feladatuk a minisztérium politikai vezetésének, vagyis a tárcát vezető miniszter munkájának a támogatása.

A közigazgatási és helyettes államtitkárok határozatlan időre kinevezett vezetők, akik egy esetleges idő előtti vagy választások eredményeként kialakuló kormányváltás esetén is pozíciójukban maradnak, ezzel biztosítva a minisztériumokban folyó szakmai munka folytonosságát. A közigazgatási államtitkárok feladata a minisztérium szakmai munkájának

⁹ Ez alól kivételt egy-egy kiemelt miniszteri vagy miniszterelnök-helyettesi pozíció jelenthet.

¹⁰ A politikai államtitkárok mellett ezekben a rendszerekben politikai vezetőknek minősülnek még a miniszterek és a miniszterelnök is.

irányítása és koordinálása. A kormányciklusokon átívelő közigazgatási és helyettes államtitkárok magas szintű szakmai tudása a garanciája a hatékony működésnek.

Az állami vezetői modellek második típusa az egységes modell, amely szerint minden állami vezető, beleértve az államtitkárokat is,¹¹ kormányzati vezetőnek minősül, s mandátuma a kormány mandátumához kötött, vagyis kormányváltás idején mindegyiküket leváltják. Ez a második modell tehát nem különíti el a szakmai és a politikai vezetőket, minden vezető egységesen politikai státusszal bír (MÜLLER 2011, 83–104.).

7.3.3. *A kormánykoalíciók típusai*

A világ országainak vizsgálatakor azt fogjuk találni, hogy a kormányok túlnyomó többsége koalíciós kormány, csak néhány országban, speciális belpolitikai helyzetben figyelhetők meg egypárti kormányok. A koalíciós kormányok széles jelenléte miatt fontos megvizsgálni, hogy milyen szempontok alapján alakítják ki a koalíciókat, s a parlamenti választásokon győztes pártok vezetői milyen elvek mentén kezdik meg a lehetséges koalíciós partnerekkel a tárgyalásokat, s milyen kritériumok, tényezők lesznek meghatározók a koalíciókról való döntésnél.

Kormányalakításnál a politikai erők általában arra törekednek, hogy csak annyi párt alakítsa meg a kormányt, amennyi minimum szükséges a parlamenti többség eléréséhez és a ciklus/mandátum ideje alatti stabil biztosításához. Ez a kormánytípus a rövid távú hatékonyság szempontjából a legjobb.¹² Ezt a koalíciótypust nevezzük minimális győztes koalíciónak. A kockázatot ennél a típusnál az jelenti, hogy ha csak egy képviselő is kiesik bármilyen okból a kormánykoalíciót alkotó pártok frakcióiból, a kormány elveszti a parlamenti többségét, s így könnyen válságba kerülhet.

A második típus a legkisebb szükséges számú koalíciós partnerekből álló koalíció, amely a szükséges minimum koalíciós pártszámot veszi alapul (CAPANO et al. 2014, 221–223.).

A kormánykoalíciók kialakításánál a parlamenti többség biztosítása mellett fontos szempont a koalícióban részt vevő pártok ideológiai azonossága, közelsége. Ezen döntéseknél általában a jobb- és a baloldali blokkok az irányadók. A koalíciós tárgyalásoknál a legnagyobb eséllyel természetesen a magukat középpártoknak való politikai erők rendelkeznek. A következő koalíciótypus a minimum többségi koalíciók azon változata, amelyben csak azonos ideológiai alappal vagy programmal rendelkező pártok vesznek részt. Ezek a koalíciók olyan pártokból állnak, amelyek között minimális távolság van.

Ezzel szemben fölös többségi koalíciónak nevezzük azokat a kormányokat, amelyekben nem csupán annyi párt vesz részt, amennyi elengedhetetlenül szükséges a parlamenti többség biztosításához, hanem annál több. Erre akkor kerül sor, ha a nagyobb koalíciós párt a koalíció szélesítésével politikai döntéseinek nagyobb választói támogatást

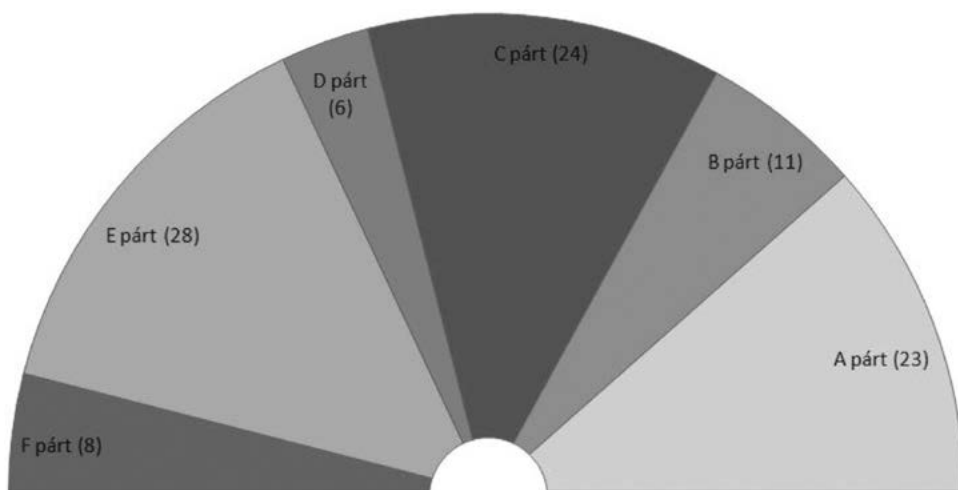
¹¹ Ez a modell kormányzati vezetőnek minősíti a miniszterelnököt, a minisztereket, az újonnan létrehozott államtitkári és szakállamtitkári pozíciók betöltőit.

¹² Hatékonysági mutató alatt ebben az esetben a döntéshozatal gyorsaságát, illetve a kormánykoalíció belüli konfliktusok számának, lehetőségének minimalizálását, illetve a kialakult konfliktusok rövid időn belüli rendezhetőségét értjük. Nyilván minél kevesebb koalíciós partner között kellett összhangot teremteni, annál rövidebb idő alatt el lehet ezt érni.

és elfogadottságot akar elérni. A fölös többségi koalícióra kiváló példa az 1994-ben alakult MSZP–SZDSZ kormány.¹³

Előfordulhatnak azonban olyan belpolitikai helyzetek, s az ezek által okozott választási eredmények, amelyek esetén nincs lehetőség tisztán jobb- vagy baloldali koalíciós kormányok felállítására, illetve olyan válságközeli belpolitikai helyzet is, amikor szükséges, hogy úgynevezett nagykoalíciós vagy szivárványkoalíciós kormányokat hozzanak létre, többfajta ideológiai elkötelezettségű párt részvételével. Az első esetre példa az 1995-ös finn kormánykoalíció, amelyben a konzervatív erők mellett a baloldali szövetségesek is részt vettek, a második esetre pedig a 2011 és 2013 között működő Monti-kormány Olaszországban (HAGUE–HARROP 2004, 277–278.).

Az utolsó koalíció típus a kisebbségi kormány, amely nem rendelkezik a parlamenti mandátumok többségével. Egy ilyen kormány csak addig tud életképes maradni, amíg képes az ellenzéki pártokkal vagy legalább a parlamenti többség eléréséhez szükséges erőkkel megegyezni minden egyes kormányzati javaslat esetén (GALLAI–TÖRÖK 2005, 284–285.).



Megjegyzés: (minimális győztes koalíció A párt + E párt [51 mandátum]; koalíció, amely a legkevesebb pártot tartalmazza: C párt + E párt [52 mandátum]; minimum többségi koalíció azonos/közeli ideológia alapú pártokkal: C párt + D párt + E párt [58 mandátum]; fölös többségi koalíció: több lehetőség; nagykoalíció: több lehetőség)

7.1. ábra

Egy 100 képviselői hellyel rendelkező egykamrás parlament mintája

Forrás: CAPANO et al. 2014, 222. és saját átdolgozás

¹³ A MSZP önmagában is megszerezte az 1994-es választásokon a parlamenti mandátumok többségét, így egyedül is alakíthatott volna kormányt. Mégsem így döntött, ennek belpolitikai oka a tervezett alkotmányozás szélesebb körben való elfogadtatása, illetve külpolitikai oka a megcélzott euroatlanti integráció biztosítása. Az euroatlanti integráció célját már a rendszerváltás idején elfogadták a politikai pártok, s ennek eléréséhez a Nyugat támogatására volt szükség. Ezt a támogatást kívánta fenntartani az MSZP a koalíciós kormánnyal, elkerülve annak lehetőségét, hogy az MSZP és az MSZMP személyi és szervezeti kapcsolatai miatt hátrány érje az országot négy évvel a rendszerváltást követően egy egypárti MSZP-kormány megalakulásával.

7.4. Államfő

Minden állami berendezkedésben létezik, működik egy olyan intézményi szereplő, amely az államot képviseli a maga egészében, egységében, mind a külpolitikai kapcsolatokban, mind pedig a belpolitikai viszonyokban. Ez az intézményi szereplő az esetek túlnyomó többségében monokratikus, vagyis egy szereplő, az államfő látja el ezt a feladatot, azonban van arra is néhány példa, hogy az államfői feladatokat egy kollegiális szerv vagy testület látja el, mint például Svájcban a föderális tanács (BARBERA–FUSARO 2001, 267–268.).

Az államfők is a régi politikai intézményekhez tartoznak, hiszen a mai modern államfők elődei már az ókorban léteztek. Hatalmuk a középkorban volt a legkiterjedtebb, amikor a különböző hatalmi ágak mind az ő kezükben összpontosultak. Ez a jelentős hatalom majd a hatalmi ágak elválasztása elvének kidolgozásától kezdődően fog fokozatosan csökkenni a 17. századtól John Locke és a 18. századtól Montesquieu tanai alapján. Az államfők (uralkodók) fokozatosan adják át törvényhozói hatalmukat a parlamenteknek, s végrehajtói hatalmuk egy részét pedig a kormányoknak.

A mai modern államokban már arról is megoszlik a vélekedés, hogy az államfők a végrehajtó hatalom részei-e egyáltalán. A kérdés természetesen alapvetően a kormányforma típusától függ, mert a prezidenciális rendszerű Amerikai Egyesült Államokban az elnök elvitathatatlanul a végrehajtó hatalom része, azonban parlamentáris rendszerekben ez a kérdés már korántsem ilyen egyértelmű, lásd például a magyar Alkotmánybíróság döntését arról, hogy a köztársasági elnök nem része a magyar végrehajtó hatalomnak.¹⁴

Az államfők politikai rendszerben betöltött szerepét három tényező határozza meg: a történelmi előzmények, a birtokolt hatáskör(ök) és a megválasztás módja. A történelem azért meghatározó tényező az államfői hatalommal kapcsolatban, mert azokban az országokban, ahol nem volt hosszú időn át fennálló erős államfői hatalom a középkorban és a kora újkorban, ott nem alakult ki ellenállás az elnöki pozíció erős hatalommal való felruházásával szemben, míg ellentétes esetben igen. A megválasztás módja alapján prognosztizálható az államfő állampolgári támogatása, hogy mennyire bízik a nép az elnökben, s milyen demokratikus legitimitációval bír. A közvetlen választópolgárok általi választással elnöki mandátumot szerzett politikai vezetők a legerősebb állampolgári támogatással és legitimitációval bírnak, míg azok az államfők, akiket közvetetten választanak (vagy a parlament, vagy kifejezetten erre a célra felállított testület), kisebb támogatással és legitimitációval bírnak. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a közvetlen megválasztás ténye önmagában még nem garancia a széles hatáskörök birtoklására.

Az államfők általában törvényhozási, kormányalakítási, kinevezési, illetve had- és külügyi hatáskörtípusokkal rendelkeznek.¹⁵ Ezen területeken gyakorolt hatáskörök mértéke kormányformatípusonként és országonként eltérő. A legerősebb hatáskörökkel a prezidenciális rendszerek közvetlenül választott elnökei rendelkeznek, a leggyengébbel pedig általában a parlamentáris rendszerek közvetetten választott államfői bírnak (GALLAI–TÖRÖK 2005, 273–276.).

¹⁴ Lásd bővebben: PETRÉTEI (2009).

¹⁵ A törvényhozási hatáskörök közül legfontosabb az ellenjegyzési joga és a vétőjoga, a kormányalakításhoz kapcsolódóan kiemelendő a miniszterelnök és a miniszterek kinevezési joga. A hadügyek kapcsán a legfontosabb hatásköre az, hogy általában az államfő a fegyveres erők főparancsnoka.

Összefoglalás

A politikai intézmények a politikatudomány központi elemei, hiszen a politikai döntéshozatal részét képező eljárások és szabályok a politikai intézmények által érvényesülnek, s ezáltal az intézmények adják az egyes politikai rendszerek kereteit.

Lawsonnál a politikai intézményt egy olyan struktúráként definiálja, amely meghatározott, fontos funkciókat lát el, a funkciókra vonatkozóan rendelkezik egy jól körülhatárolt és világos szabályrendszerrel, amely szabályok a struktúra és a struktúrában működő szereplők közötti kapcsolatot írják le (LAWSON 1985, 29).

A politikai intézményeket különböző szempontok szerint csoportosíthatjuk, megkülönböztetünk állami (például a parlament és a kormány) és nem állami politikai intézményeket (például a pártok és a különböző érdekképviseleti csoportok), illetve régi (például a pártok és a bürokrácia) és új intézményeket (például az Alkotmánybíróság és az ombudsman) is. Jelen fejezet politikatudományi megközelítésből vizsgálta az állami politikai intézményeket, azon belül is elsősorban a parlamentet, a kormányt és az államfő intézményét.

A parlament a politikai rendszerek egyik legrégebb és legjelentősebb intézménye, hiszen az egyetlen közvetlenül választott testület, amely meghatározó szereplője a politikai döntéshozatalnak. A mai modern parlament a törvényhozás legfelsőbb szerve, a törvényalkotásra egyedül jogosult intézmény. Ez különös jelentőséget ad neki, mivel a törvények az alkotmányt követően a legmagasabb szintű jogforrások. A parlamentek emellett fontos szerepet töltenek be a kormány ellenőrzésében, a politikai nyilvánosság biztosításában, a politikai szocializációban és rekrutációban is.

A parlamentek által hozott döntések végrehajtását a kormányok irányítják, koordinálják és ellenőrzik, ugyanakkor a kormányok a 21. században egyre nagyobb szerepet, részt vállalnak a jogalkotási folyamatokban is.

A régi állami politikai intézmények közül kiemelendő az államfő, az az intézményi szereplő, amely az államot képviseli a maga egészében, egységében, mind a külpolitikai kapcsolatokban, mind pedig a belpolitikai viszonyokban. Ez az intézményi szereplő lehet monokratikus (államfő) vagy egy kollegiális testület (föderális tanács Svájcban).

Irodalomjegyzék

- ALMOND, Gabriel A. – POWELL, G. Bingham (2003): *Összehasonlító politológia*. Béndek Péter ford. Budapest, Osiris.
- BARBERA, Augusto – FUSARO, Carlo (2001): *Corso di diritto pubblico*. Bologna, Il Mulino.
- BEYME, Klaus von (2006): Political Institutions – Old and New. In RHODES, R. A. W. – BINDER, Sarah A. – ROCKMAN Bert A. eds.: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press. 743–757.
- BLONDEL, Jean (2006): About Institutions, Mainly, but Not Exclusively, Political. In RHODES, R. A. W. – BINDER, Sarah A. – ROCKMAN, Bert A. eds. (2006): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press. 716–730.
- CAPANO, Giliberto et al. (2014): *Manuale di Scienza politica*. Bologna, Il Mulino.
- GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor (2005): *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula.

- HAGUE, Rod – HARROP, Martin (2004): *Comparative Government and Politics*. 6th edition. New York – Hampshire, Palgrave Macmillan.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- LAWSON, Kay (1985): *The Human Polity*. Boston, Houghton Mifflin.
- MANDÁK Fanni (2014): *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország*. PhD-disszertáció. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- MÜLLER György (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest, Dialóg Campus.
- PARSONS, Talcott (1954): *Essays in Sociological Theory*. Glencoe, IL, Free Press.
- PETRÉTEI József (2009): Az államfő szerepe a magyar politikai rendszerben 1998–2008. In SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évtusad-könyve – Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában 1988–2008*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány (DKMKKA). Elérhető: www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-08_petretei.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)
- ROTHSTEIN, Bo (1998) [1996]: Political Institutions: An Overview. In GOODIN, Robert E. – KLINGEMANN, Hans-Dieter eds.: *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press. 133–166. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0004>
- SCOTT, W. R. (1995): *Institutions and Organisations*. London, SAGE.
- SMITH, Alan G. (2016): *A Comparative Introduction to Political Science. Contention and Cooperation*. New York – London, Rowman and Littlefield.

8. A pártok – fejlődés, szervezet, finanszírozás

Horváth Anett

Bevezetés

Jelen fejezet célja, hogy bemutassa a pártok történeti fejlődését, szervezeti felépítését, és képet adjon a pártok finanszírozási mechanizmusairól. A pártok megítélésében, funkciójukban és működésükben az évszázadok során bekövetkezett változások feltérképezésével képet kaphatunk a mai értelemben is használt modern politikai párt fogalmáról. A párt a politikai rendszer meghatározó eleme. Anélkül, hogy a pártot megismernénk, nem kaphatunk teljes képet a politikai rendszerek kialakulásáról, változásairól.

Machiavelli¹ a 16. században így fogalmazott: „Tudván, hogy a polgárok közötti el-lenségeskedés nem küszöbölhető ki, legalább arra kell törekednie az uralkodónak, hogy ne keletkezzenek különböző pártok.” (MACHIAVELLI 1987 [~1513])

Gramsci² a 20. század első harmadában már ekképp foglalta össze a politikai pártok szerepét: A modern párt mint szervezet és kollektív politikai erő, a politika leghatékonyabb és legsikeresebb szereplője, a modern társadalom „új fejedelme” (GRAMSCI 1985).

Hosszú és rögös út vezetett a pártok kezdeti csíráitól a ma már szinte gépezetként működő, a politikai rendszert alapjaiban meghatározó modern politikai pártok kialakulásáig. A pártokig, amelyek a hatalom megszerzésére törekszenek, és amelyek egy sor funkció ellátásával a politikai és társadalmi rendszer egyik mozgatórugóját alkotják.

Alapvetés, hogy a politikatudomány irodalma kiemelten kezeli és foglalkozik a párttal. A párt fejlődése, a funkciói, a szervezete és szervezettsége, valamint finanszírozása és gazdálkodása meghatározó sarokelemek. A fejezet éppen ezért a releváns szakirodalom feldolgozásával és felhasználásával ezeket a témaköröket érinti.

8.1. A politikai pártok fejlődése

Etimológiai megközelítés szerint a *pars* (párt) a latinban részt, a *partire* felosztást jelent. A fogalom etimológiai jelentéséből következően a párt csupán része az egésznek. A politikatudományban használt *pars pro toto* elve pedig azt jelenti, hogy a párt ugyan csak

¹ Niccolò Machiavelli (Firenze, 1469. május 3. – Firenze, 1527. június 21.) olasz író, filozófus, politikus, korának egyik legnagyobb hatású gondolkodója. Hírnevét elsősorban *A fejedelem* (eredetileg olaszul *Il Principe*) című politikai tanulmányának köszönheti, amelyet 1513 körül írt.

² Antonio Gramsci (Ales, Szardínia, 1891. január 22. – Róma, 1937. április 27.) olasz marxista teoretikus és forradalmár, az Olaszországi Kommunista Párt egyik alapítója.

a társadalom egy részét képviseli, de az egészre kíván hatni a hatalom gyakorlása és a programja megvalósítása által. „A pártoknak a társadalom minden fontos területére vonatkozóan kell, hogy legyenek programszerű célkitűzései. Ez különbözteti meg a politikai pártokat a csak egy-egy terület érdekkonfliktusainak megvívására felkészült érdekszervezetektől, korporációktól” (BIHARI 2013, 238–250.).

A korabeli latinban a *pars* kifejezés negatív interpretációval bírt, valami olyat jelentett meg, ami közérdeket, közjót sért. A reformkorban jelenik meg pozitív³ értéktartalommal a felvilágosodás hatására, jelentése valaminek a pártolása. „A pártok létének elfogadására [...] annak felismerésével került sor, hogy a különbözőség és a vélemények eltérése nem feltétlenül összeegyeztethetetlen a politikai renddel, és nem feltétlenül bomlasztó hatású e rendre nézve. Ezen ideális értelemben a pártok a liberális világnézetben alapulnak, illetve annak viszonyfogalmát képezik” (SARTORI 2005 [1976]). A 20. században kialakult modern politikai pártok az állampolgárok és az állam között szerepet játszó köztes struktúrákként jöttek létre. Azzal az igénnyel léptek fel, hogy az így elnyert politikai hatalmat a köz érdekében gyakorolják. A pártok az állampolgár és az állam kapcsolatának egy formáját biztosítják, megszervezik és kifejezésre juttatják a társadalmi vélemény(különbség)ekkel kapcsolatos követeléseket és a velük kapcsolatos támogatottságot. Ahogy Blondel rámutat, „összekötő szerepet töltenek be a politika intézményi és viselkedési szempontjai között”, és „a politikai élet egyik legizgalmasabb, valamint legmodernebb intézményeinek” tekintetjük őket (BLONDEL 1968). A modern társadalmakban betöltött szerepük és helyzetük magyarázattal szolgál az irántuk megnyilvánuló tudományos érdeklődésre.

8.1.1. Proto- és honorációpártok

Már az ókori Rómában is találkozhatunk a pártok előfutáiraiként aposztrofálható szervezetekkel. Például Sulla és Marius,⁴ a pártütők,⁵ a guelfek és ghibellinek⁶ már egyfajta protopártoknak tekinthetők. Ugyan nem politikai pártok, de hatalomra orientáltak és jellemzőjük, hogy fellépésükkel az egész politikai közösséget fenyegetik.

A valódi politikai pártok megjelenésének csiráit Max Weber az ún. honorációpártok kialakulásához kötötte. A patronázs elve alapján működő, a hivatásos politikusok pártjaként megjelenő honorációpárt egyfajta hivatali igényt kielégítő szervezetként működött, ahol a párt tagjai hivatali pozíciók formájában nyújtandó segítség (patronázs) reményében támogatták egymást. A honorációpártok „többnyire laikus politikusokból állt, akik nem a politikából éltek”, hanem a „politikáért éltek” (WEBER 2004).

³ Széchenyi István: *Stádium* 6. pontja – hivatalos pártvéd (ma ügyvéd).

⁴ Marius és Sulla polgárháborúja, majd Sulla véres diktatúrája. A két ókori római hadvezér, Marius és Sulla életútja szorosan összefonódott, összecsapásukat több évtizedes rivalizálás előzte meg: Sulla a hadseregreformjáról is híres Marius alatt kezdte meg katonai pályafutását, és állítólag azért fordult felettese ellen, mert az a Iugurtha numida király (ur. Kr. e. 118–104) elleni konfliktus, majd a kimber–teuton háború idején sem honorálta megfelelően szolgálatait.

⁵ Kisebb csoport erőszakos politikai szembeszegülése a törvényes hatalommal; összeesküvés következtében kitörő zendülés, lázadás.

⁶ Firenze a 13. században városköztársaság, politikai belharcokkal terhelt; guelf-ghibellin ellentét. A guelfek pápahűek, a ghibellinek császárpártiak.

8.1.2. Tömegpártok

A modern politikai pártok a 19. század végén jönnek létre, a monopolkapitalizmus időszakában. Ekkor már létezik az általános választójog, a politikusok már hivatásos politikusok, vagyis a korábbiakhoz képest megváltozott az egzisztencia. A 20. század legelején megjelentek az ún. tömegpártok. „A tömegpárt jellemzője, hogy lehetőleg minden állampolgárt igyekszik megnyerni magának, merev struktúrával, nyilvántartott tagsággal és apparátussal rendelkezik. A tömegpárt tagjait a világnézeti azonosság köti össze. Széles érdekképviseletre és tömegekre tekintettel politizál, racionális és hierarchikus szervezete van. Karizmatikus vezérrel rendelkező demokrácia gépezeteként” vagy „hivatásos politikusok uralma” alatt, demokratikus gépezetként működnek a modern tömegpártok (WEBER 2004). „A pártok hőskorában a tömegpárttá válás, a politikai életben való részvétel élményével ragadja meg elsősorban a munkásosztály és a parasztság tagjait” (BIHARI 2013). A modern pártok már szervezettek, regisztrált tagsággal rendelkeznek, választott vezetőik vannak, akik jogi értelemben felelősek a párt ügyeiért. A szervezett párt jogi személy, társadalmi egyesületként állami nyilvántartásba vett szervezet (közjegyzőn át a cégbíróságon be kell jegyeztetni). Írásban rögzített szabályzata van, ez a pártalkotmány. A pártnak írott programja van, amelyben a célokat, elveket fogalmazzák meg. A tömegpártok egymással összekapcsolt szervezetek széles hálózatává szervezik tagjaikat és követőiket. Amint Deschouwer hangsúlyozza, az ilyen párt „inkább társadalmi, mint politikai” és hagyományosan a politikai spektrum baloldalán helyezkedik el (LUTHER–DESCHOUWER 1999, 108–133.). A tömegpártok tipikus megjelenési formái az osztálypártok, a világnézeti vagy ideológiai pártok. Az ún. elvpárt az első világháború után, a rétegpárt (osztálypárt) pedig a két világháború között jön létre.

8.1.3. Néppártok

A 20. század második felében a tömegpárt kénytelen volt újjászervezni magát azon átalakulásoknak köszönhetően, amelyek mind a társadalom szerkezetét, mind pedig a fő politikai cselekvők politikai magatartását érintették. Új típusú párt bukkant fel, amelyet Kirchheimer gyűjtőpártnak (*catch-all party*) nevez (KIRCHHEIMER, 1966). Ez inkább politikai és kevésbé társadalmi jellegű. A „gyűjtő” jelző inkább egyfajta politikai stratégiára, mint a pártszerkezetre vonatkozik, és Kirchheimer arra is rámutat, hogy valamennyi párt használ egy ilyesféle stratégiát, és alkalmazkodott ahhoz, mivel szembetalálták magukat a zsugorodó és ingadozó szavazótábor problémájával.

A gyűjtőpárt logikája a fogyasztói logikára hasonlít. A párt az állam és a társadalom között közvetítő alkuszhoz (bróker) hasonlít, és próbálja eladni a fogyasztóknak a termékeket, amelyeket megrendelnek. A *gyűjtő párt*, versengő néppárt, vagy angol elnevezéssel a *catch-all party* olyan heterogén párt (szemben a relatíve homogén érdekpárttal), amely minden társadalmi réteg szavazóiért verseng, és minden réteg érdekeinek a képviseletét felvállalja. Ennek következménye, hogy politikai programja rendkívül általános, tartózkodik az ideológiára, világnézeti elvekre hivatkozástól. A néppárt, gyűjtőpárt típusú politikai pártok a második világháborútól az 1980-as évek végéig léteztek.

Összességében tehát a néppártok a jóléti állam kiépülésére, a társadalmi szerkezet változásaira (középosztályosodás), a vallás és egyház szerepének csökkenésére és a média erőteljes jelenlétére adott válaszként jött létre, párhuzamosan a tömegpártok hanyatlásával.

8.1.4. Kartellpártok

A kartellpártok keletkezésének idejéről vita van a szakirodalomban is. Egyesek az 1970-es évekre, mások a bipoláris világrend összeomlásának idejére teszik. Az elnevezés a német Katz–Mair szerzőpárostól származik (KATZ–MAIR 1995, 13.).

A nagy pártok a konkurenciát elkerülendő bezárkózó rendszert építettek ki. A kartellpárt tevékenységében az államhoz kötődik, finanszírozása állami költségvetési támogatás mellett a pártvállalkozásokra épít. A kartellpártok megőrizték a tömegbázist, de tevékenységük elsősorban nem értékek képviselésére, hanem a politika professzionális működtetésére irányul. Az eszmei háttér esetükben már elmosódik, az ideológus politikustípus helyett a menedzseri képességek válnak kívánatossá a pártvezetés tekintetében. A tagságot nem a társadalmi rétegek, hanem az egyének jelenítik meg, ennek köszönhető, hogy a pártok gazdálkodásában a tagság közvetlen hozzájárulása jelentőségét veszíti. Új jelenség még, hogy a pártok és az állam a korábbinál szorosabban kapcsolódnak össze, ugyanakkor a pártok egymáshoz való viszonyát sem csupán a versengés, hanem az „összejátszás”, az együttműködés határozza meg (KATZ–MAIR 1995, 13.).

8.2. A politikai pártok funkciói⁷

A pártok nemcsak kifejezik, de egyesítik, összegzik is az alapvető társadalmi érdekeket és értékeket. Integráló szerepet játszanak azzal, hogy az aktív polgárok minél szélesebb körét egy közös program megvalósítására mozgósítják. Részt vesznek a nyilvános politikai akaratképzés folyamatában, serkentik a közügyekről folyó közéleti vitát. A politikusok rekrutációját és szelekcióját is pártok végzik el. Egyértelmű tehát, hogy a politikai pártok többféle feladat ellátására jönnek létre.

A 10 alapvető pártfunkciót, amelyek a különféle feladatellátás szempontjából relevánsak, a Bihari-féle csoportosítás alapján érdemes összefoglalni:

„A pártok funkciói jelölik ki tevékenységük fő irányát. A kispártok nem mindegyike látja el az összes funkciót, de a stabil és komoly pártok minden funkció ellátására törekednek.

1. *Nyilvános és szabályozott versengés a hatalomért:* A pártok legfontosabb funkciója. A hatalomért való versengés nyilvános és szabályozott jellege kiszámíthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a hatalmi versengést, és megakadályozza, hogy valamelyik párt kizárólagos hatalomra jusson. A politikai versenyzés szabályai betartásának legfőbb őrei maguk a versenyzők.
2. *A politikai vezetők toborzása, kiválasztása és felkészítése, képviselőjelöltek állítása:* Szervezeti kereteket biztosítanak a hivatásos politikussá váláshoz, intézményes

⁷ BIHARI 2013, 238–250. felhasználásával.

- kereteket adnak a politizáláshoz szükséges szakismeretek és készségek elsajátításához. A pártok szelekciós mechanizmusai révén választódik ki a leendő állami és kormányzati vezetők többsége.
3. *Az érdekek integrálása és képviselése:* Minden párt érdekek által meghatározott politikát folytat, amit programja, konkrét követelése és döntési javaslatai fejeznek ki. A pártok érdekintegrációs, érdekartikulációs és képviselési tevékenysége a döntés-előkészítési és a döntéshozatali eljárásokban, a politikai akaratképzés mechanizmusában jelenik meg legerőteljesebben.
 4. *A pártok közvetítő funkciója:* A pártok minden társadalmi alrendszerrel (például gazdasági, kulturális, oktatási, tudományos stb.) kapcsolatba kerülnek. A pártok komplex politikai tevékenységük és érdeklődésük révén közvetítő funkciót töltenek be az egyes társadalmi alrendszerek felé és ezek felől, megismerve, felszínre hozva, képviselve az egyes alrendszerek konfliktusait és problémáit. »A választók és választottak közötti, hosszú távú csereügyletekben (ahol a támogatásért a szavazók és az érdekcsoportok bizonyos ígéretek teljesítését várják el) számonkérhető, büntethető partnerre van szükség, erre a szerepre csak a választásokon rendszeresen induló politikai párt alkalmas« (PIZZORNO 1981).
 5. *A pártok kormányzati funkciója:* A politikai versengés a kormányzati hatalomért folyik. Sajátos és közvetett kormányzati hatalma az ellenzéki pártoknak is van. A kormányzati hatalomnak és az ellenzéki pártoknak a kormányzás szempontjából funkcióik és hatásköreik lényeges különböznek.
 6. *Politikai döntési funkció:* Politikai döntési alternatívák, jogszabály- és törvénytervezetek kidolgozása, nyilvános vitára bocsátása. Ez a funkció nem szűkül le a kormányzó pártokra, a parlament, a parlamenti bizottságok is hozhatnak és fogadhatnak el döntéseket. A pártok döntési funkciója, a párton belüli szervezeti döntés-előkészítésként jelenik meg.
 7. *A pártok választási funkciója:* A választási rendszer meghatározása a pártok megegyezésén alapul, de más szempontok is közrejátszhatnak, például: jelöltek állítása és versenyeztetése, választási programok kidolgozása.
 8. *A közvéleményt befolyásoló és politikai információs funkció:* A pártok folyamatosan befolyásolják a közvéleményt. A közvéleményt befolyásoló szerepük hatékonysága nem függ közvetlenül össze választási eredményeikkel és kormányzati vagy ellenzéki pozíciójukkal. Gyakori, hogy ellenzéki pártok közvélemény-befolyásoló szerepe és hatékonysága eredményesebb, mint a kormányzó pártoké.
 9. *A pártok politikai szocializációs funkciója:* A pártok a politikai kultúra alakítói, terjesztői és átadói is. Az egyes pártok politikai kultúrája hat egymásra, másrésről a pártok és a pártrendszer meghatározó tényezőjévé válik a társadalom politikai kultúrájának.
 10. *A pártok nemzetközi funkciói:* Mára az eszmei, ideológiai alapon szerveződött pártok létrehozták nemzetközi szervezeteiket. Ezek nem fölrendelt szervezetei az egyes országok pártszervezeteinek, de állásfoglalásuk jelentősen befolyásolja a nemzeti pártok tevékenységét (például szocialista, konzervatív, liberális, radikális).”

8.3. A pártok szervezeti felépítése

Mit jelent a pártszervezet? A pártszervezet a párt döntéshozó testületeit és azok jogköreit, a pártapparátus méretét és szerkezetét, a hatalomgyakorlás centralizáltságát, vagy decentralizáltságát, a párt helyi szerveit és azok funkciót, a párttagságot, valamint az irányítást jeleníti meg. A pártszervezet jelentősége az ösztönzők elosztásában, az információgyűjtésben, az ideológiai ösztönzők és az együttlélmény nyújtásában, a támogatókkal való folyamatos kommunikációban és a kiterjedt szervezeti háló mint erőforrás lehetőségének biztosításában ragadható meg.

A *honoráciopártra* jellemző, hogy zártkörűen működik, bekerülni pénz, presztízs vagy befolyás alapján lehetséges. Egyfajta laza szövetségként, flexibilis működés jellemzi. Elsősorban a kampányok idején tevékenykedik, bázisa társadalmilag kötetlen.

A *tömegpárt* legfőbb célja tagságának maximalizálása. Erős, jól kiépült szervezeti hatalom jellemzi. A párt és a bázis közti kapcsolat erős, megjelenik a párttal való azonosulás is. A pártválasztás alapját az ideológia és az identitás határozza meg.

A *néppárt* nem a társadalom egyes rétegeit célozza meg programjával, hanem minden társadalmi csoporthoz szól. Célja nem a tagság, hanem a szavazatok maximalizálása. A párt és a bázis kapcsolata gyenge, kampánytechnikája a tömegkommunikációs eszközökre épül elsősorban. A szavazói viselkedés a mérlegelő szavazással jellemezhető.

A *kartellpárt* esetében arról beszélhetünk, hogy a pártok az állam részei, az állam teremti meg pénzügyi-működési hátterüket. Kampányát az állam által meghatározott módon, közszolgálati kommunikációs csatornákon folytatja. Hivatalorientáltság és az erőforrásokon való osztozkodás jellemzi.

8.3.1. A hazai pártok szervezeti felépítése

„Valamennyi párt rendelkezik egy igen nagy létszámú döntéshozó szervvel. Ez a szerv általában évente vagy különleges alkalmakkor – koalíciókötés, koalíció elhagyása, tisztújítás – gyűlik össze; legfontosabb feladata, hogy a párt vezetőit megválassza, és döntsön az érdemi politikai kérdésekben. Míg az előbbi kérdésben e testület általában tényleges döntési helyzetben van – ha versengő jelöltek vannak, akkor ez a testület szociológiai értelemben is szabadon dönt –, addig a politikai irány kérdésében általában a párt más szervei által elfogadott döntésekre bólint rá. A pártokon belül működő kisebb, de még mindig igen jelentős létszámú »kisparlament« jellegű testület fő feladata, hogy ellenőrizze a párt operatív irányító testületeit. Ez a fórum általában a területi delegálás és a legfőbb döntéshozó szerv általi választás valamilyen kombinációjával jön létre. Bár e testületekben zárt ajtók mögött folyhatnak viták a párt irányvonaláról, a nyilvános kritika ritka.

Valamennyi párt rendelkezik egy valódi operatív testülettel, amely a legfontosabb döntéseket hivatott meghozni. Ez a testület a párt tényleges vezetése. Vannak pártok, amelyekben e testület dönt minden lényeges kérdésben, de akad olyan is, ahol az elnökség és az elnök között nagyobb fokú hatalommegosztás alakul ki. Az elnökség létszáma változó; általában tagjai a frakcióvezetők, az alelnökök és a »kisparlamentek« vezetői. Az e négy szerv közötti konkrét hatalommegosztás változó. Mindez azonban elsősorban a politikai körülmények függvénye; a különböző szervezetek inkább színterei, mintsem jogosítványaik

révén alakítói a párton belüli esetleges harcoknak, hiszen a párton belül minden erőcsoport célja az operatív funkciók, valamint az elnöki és alelnöki tisztségek megszerzése.

Az elnök formális hatáskörei nagymértékben eltérnek az egyes pártokban. Az alelnöki funkció; e tisztségek száma és jellege változik leggyakrabban. Az alelnököknek az alapszabályok ritkán adnak pontos feladatot, ám a nyilvánosság előtt az elnök után ők jelenítik meg legtöbbször a pártot. Az alelnöki és elnökhelyettesi funkció így inkább politikai, mint szervezetszociológiai értelemben fontos.” (KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK 2003, 202–204.)

8.3.2. A hazai pártok szervezettsége

„Magyarországon az 1990-es választásokat megelőzően, a pártalakítás- és építés csúcspontjának éveiben a pártok nagy ütemű szervezetfejlesztésbe kezdtek. Az egyes pártok által kialakított struktúra eleve markáns különbségeket mutatott, majd a későbbiekben is jelentős változásokra került sor.

A szervezetrendszer átalakításában a Fidesz járta be a leglátványosabb utat. Az alapítást követő éveket a decentralizált szervezet és a kollektív vezetés jellemezte, az 1993-as alapszabály-módosítás viszont egy központositott struktúrát hozott létre, amelynek eredményeként a párt az 1990-es évek közepére a legcentralizáltabb, leginkább homogén és legnagyobb belső fegyelemmel bíró, erős egyszemélyi vezetés alatt álló erővé vált. A 2002-es választási vereséget követően ismét centralizáltabbá vált a párt struktúrája és addig kimondottan alacsony társadalmi beágyazottsággal bíró, tisztán piaci stratégiát követő párt egy felülről vezérelt »néppártosításba« fogott, amelynek deklarált célja az országos szervezettség, lefedettség növelése volt. Ezzel párhuzamosan zajlott a polgári körök mozgalom meghirdetése a szimpatizánsok integrálása és a jobbközép tábor társadalmi beágyazottsága, háttérbázisa javításának szándékával.

Az MSZP szervezetének fejlődése mentes volt a jelentősebb irányváltásoktól. A kelet-közép-európai térség posztkommunista utódpartjai közül a gyorsan konszolidálódó MSZP volt az egyik legsikeresebb a kompetitív politikai rendszerhez történő alkalmazkodásban. Bár a baloldali-szociáldemokrata pártcsaládhoz való tartozásából ez nem következne, de a hazai pártok közül – az LMP megjelenéséig – a szocialisták mutatták a decentralizáció legtöbb jelét. Mindez elsősorban a párton belüli szerveződések (platformok, tagozatok) – a többi párthoz képest – nagy hagyományában, valamint a helyi szervezetek nagy fokú autonómiájában nyilvánul meg. Ugyanakkor 2011-ben az MSZP is a centralizáció útjára lépett. 2014 őszén megkezdődött a párt szervezetrendszerének átalakítása, amelynek legfontosabb hozadéka a közvetlenül a pártvezetés alá tartozó választókerületi felelősök kinevezése.

A Jobbik 2009-es és 2010-es választási sikerét egy tudatosan megtervezett, intenzív szervezetfejlesztési stratégia előzte meg, amely a radikális jobboldali pártoknál távolról sem tekinthető általános jelenségnek. A pártépítés eredménye egy erősen centralizált, a szűk körű országos elnökségnek igen széles körű kompetenciákat adó pártszervezet lett.

Az LMP nemcsak ideológiai profilját tekintve jelent újdonságot, hanem – legalábbis a hazai viszonyok között – a pártszervezetét tekintve is innovatívnak bizonyult. A zöldpártok hagyományainak megfelelően erőteljesen jelen van a nagy fokú decentralizáció és esetenként a bázisdemokratikus jelleg.

Összességében megállapítható, hogy a hazai pártok különböző szervezési stratégiákat követtek, és a kialakult struktúrák nem minden esetben feleltek meg annak, mint ami a pártcsaládhoz tartozásból következne: míg a legjobban szervezett, legcentralizáltabb egy jobboldali-konzervatív párt, addig az MSZP sokkal inkább decentralizáltnak tekinthető.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy már az 1990-es években kimutatható volt a centralizáció mint általános fejlődési tendencia. Amennyiben ehhez hozzátesszük, hogy a jelenleg három legmeghatározóbb párt közül kettő (Fidesz és Jobbik) szélsőségesen centralizált, a harmadik (MSZP) pedig több markáns lépést tett a központi hatalom megerősítésének irányába, arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar pártok esetében a centralizáció meghatározó szervezési eszköz.

A pártok szervezetfejlesztésének további fontos aspektusa az országos lefedettség kiépítése a helyi szervezetek által. Az összehasonlítást nehezíti, hogy az egyes pártok a helyinek minősülő szervezeteknek több – pártonként eltérő – kategóriáját ismerik (például helyi szervezet, alapszervezet, pártoló szervezet, helyi csoport stb.), a számadatok azonban így is alkalmasak néhány következtetés levonására.

A Fidesz fentebb tárgyalt szervezeti átalakulása a helyi szervezetek számának alakulásában is visszatükröződik (különösen a 2000–2005 közötti gyarapodás szemléletes). Az adatokból az is kitűnik, hogy a 2010-ben újonnan parlamentbe kerülő két párt között milyen nagy mértékű különbség volt a szervezettséget tekintve: a Jobbik az LMP-hez képest mintegy 15-ször nagyobb tagsággal és 25-ször több helyi szervezettel rendelkezett, ami azonban csak alig több mint kétszer annyi listás szavazatot eredményezett.” (HORVÁTH–SÓOS 2015, 249–278.)

8.4. A pártok finanszírozása⁸

A pártfinanszírozás formái előtt a politikai tevékenység különböző területeit kell megvizsgálni, hogy lássuk, minek a finanszírozásáról is van szó.

A *választási küzdelem* jelenti a modern politikai tevékenység központi magvát, amely négy-öt éves periódusra meghatározza a pártok mozgásterét. Így a választásokra fordítható és fordított pénzüsszegek és ezek szabályozása meghatározó jelentőségű a pártok működése szempontjából.

A *pártok frakcióinak finanszírozása* jelenti a folyamatos politikai tevékenység finanszírozásának szűkebb formáját. A modern parlamentek belső akaratképzésében a plenáris ülések döntési tevékenysége mellett két fő tagolási forma létezik, a tárgyi-szakmai területek szerinti tagolásra az állandó bizottsági rendszer, a politikai platformok szerinti tagozódásra pedig a pártok frakcióinak a rendszere. Az állandó bizottságok középpontba emelésével a pártfrakciók képviselői szakterületek szerint szétszóródva, önállóan tevékenykednek, ezzel szemben, ha a pártfrakció egységes finanszírozást kap, és itt alakítanak ki döntés-előkészítő apparátusokat, szakértői bázist, akkor az állandó bizottságokban a pártképviselő döntően már csak megjeleníti frakciója álláspontját.

A *politikai pártok szervezeteinek* folyamatos fenntartása és a választások közötti tevékenységének finanszírozása már a parlamenten kívüli politikai tevékenységre vonatkozik,

⁸ HORVÁTH 2016 vonatkozó fejezeteinek felhasználásával.

amelynek finanszírozására az 1990-es évektől az Európában általánosan bevetté vált állami költségvetési támogatás biztosítja a keretet.

A következő terület az egyes *pártok politikai akadémiáinak, alapítványainak finanszírozása*, amelyek a szimpatizáns értelmiségi rétegek felé az adott párt prioritásának közvetítésénél jelennek meg dominánsan. Ezek az alapítványok ösztöndíjakat adnak, szakértői munkát végeztetnek a pártjuk számára, illetve konferenciákkal biztosítják pártjuk ideológiájának, programjának továbbfejlesztését, népszerűsítését.

Beszélhetünk továbbá még a *politikai sajtó* tevékenységének, valamint az egyes *ifjú-sági szervezetek és politikai egyesületek finanszírozásáról* is.⁹

Az elmúlt több mint fél évszázad fejleményeként három alapvető tendenciát emelhetünk ki a tömegdemokráciák működése kapcsán, amelyek radikális hatással voltak a pártok finanszírozási mechanizmusaira. Egyrészt professzionalizálódott a politikusi tevékenység, másrészt jelentősen visszaszorult a politikai pártok tömegmozgalmi jellege, harmadrészt jelentősen megnőtt a kampányok szerepe. Mindezen tényezők együttes hatásaként drasztikusan megnövekedett a pártok pénzigénye.

A demokratikus berendezkedésű államokban ezért a pártok finanszírozására vonatkozó szabályok kidolgozása és érvényesítése elengedhetlenné vált. A pártfinanszírozási rendszer a politikai rendszer része, ezért fontos, hogy jól illeszkedjen a berendezkedés többi eleméhez, különösen a választási rendszer és a kormányzati szisztéma sajátosságaihoz, illetve a politikai hagyományokhoz. A pártfinanszírozási rendszernek szem előtt kell tartania azt az alapvetést is, hogy eleve betarthatatlannak tűnő szabályokat nem érdemes megalkotni. Az ösztönzők többségében hatékonyabban működnek, mint a tilalmak, tehát optimálisan olyan szabályokat kell felállítani, amelyek érdekeltté teszik a politikai szereplőket abban, hogy betartsák őket.

A pártfinanszírozás egyik legfontosabb alapelve, hogy olyan rendszert kell kiépíteni, amely a politikai életben lényeges szerepet betöltő pártok számára lehetővé teszi, hogy legálisan megfelelő forrásokhoz jussanak. A legtöbb európai országban mára már törvényekkel szabályozzák a politikai pártok finanszírozásának módját, azonban a politikafinanszírozás formái között jelentős különbségeket találhatunk. Ezek ellenére az egységesen megállapítható, hogy a pártok közül csak azok jogosultak a finanszírozás ilyen módjára, amelyek bizonyos feltételeknek megfelelnek.

A közfinanszírozás leginkább elterjedt gyakorlata a választásokon elért eredmény alapján differenciál. A pártok tehát motiváltak az adomány- és tagdíjgyűjtésben egyaránt, ugyanis ezek segítségével kell biztosítaniuk működési költségeik bizonyos hányadát. A magánadományok forrásai lehetnek magánszemélyek, cégek vagy egyéb szervezetek. „Az állampolgári, illetve cégadományok jelenléte a politikai életben nagyon eltérő következményekkel járhat. A demokrácia alapszabályai közé tartozik az »egy ember – egy szavazat« elve, ami a választójogban formálisan érvényesül is. Azonban az egészséges demokráciát fenyegető egyik legnagyobb veszély az, ha a társadalomban szükségszerűen meglévő gazdasági különbségeket könnyedén politikai erőfölénnyé lehet konvertálni.”¹⁰

⁹ Ez létezik például Olaszországban, Svédországban és Ausztriában, mert e nélkül a támogatás nélkül a kompetitív újságpiacon a pártújságok és -folyóiratok nem tudnának megélni.

¹⁰ *A pártfinanszírozás alapelvei* (2006), 6.

A gazdasági erőfölény korlátozása érdekében a legtöbb modell jelentősen korlátozza, vagy akár teljesen be is tiltja a cégadományokat, ugyanakkor törekszik az állampolgári adományok ösztönzésére. A párt bevételi forrásai tekintetében a közfinanszírozás és az adományok közti megfelelő egyensúly elérése a kívánatos, ugyanis ha a pártok teljes egészében vagy túlnyomórészt az állami költségvetésből szerzik forrásaikat, akkor hiányozni fog a motiváció arra vonatkozóan, hogy rendszeres kapcsolatot tartsanak fenn különböző társadalmi csoportokkal. Az adomány szerepe azoknál a pártoknál, ahol nincs szilárd párttagság, és az állami finanszírozás is hiányzik, a pártok fő pénzügyi bázisaként jelenhet meg.

A pártok finanszírozási rendszerében jelentős szerepet játszhatnak a költségvetési támogatások és adományok mellett a tagdíjakból befolyt összegek is. A tömegpártok szervezeteinek tevékenységét alapvetően a párttagok tagdíjaiból fedezték, amelyből képesek voltak a pártban hivatásszerűen dolgozó politikusok, a pártapparátus, a rendezvények és a kampány költségeit is fizetni. Ezt a finanszírozási formát azonban két fejlődési tendencia összegző hatása tette az elmúlt 40 évben elégtelenné. Az egyik az elektronikus médiumok közvélemény-formáló dominanciájának kialakulása, amelynek hatására már nem volt elég egy pártújság fenntartása, hanem költséges műsoridőt kellett vásárolniuk, és nagyszabású rendezvényeken kellett megjeleníteniük a pártoknak, amely tényezők a választási küzdelmek során még hatványozódtak is. A másik az a tendencia, amely szerint a párttagok létszáma az elmúlt évtizedekben folyamatosan csökkent. Ez a finanszírozás tehát egyre inkább elégtelenné vált, így a pártoknak más pénzforrások után kellett nézniük.

A hitelfelvétel egy további jelentős pártfinanszírozási formaként értelmezhető, amely kizárólag egy szigorúan ellenőrzött, jogszabályi keretekben meghatározott feltételek mentén érvényesíthető finanszírozási formula. Ennek érdekében érdemes pontosan meghatározni a hitelfelvételre vonatkozó részleteket, mint a hitel maximális értéke, megengedett hitelezők köre, az ajánlattétel időtartama vagy a visszafizetés feltételei.

Összességében elmondható, hogy a pártok létrejöttének és működésének alapvető célja az állami döntések befolyásolása és végső soron a politikai-kormányzati hatalomból való részesedés. Ezt figyelembe véve az állampolgárok érdeke azt kívánja, hogy a pártok finanszírozása és gazdálkodása minél nagyobb mértékben átlátható és nyilvános legyen. A működés átláthatósága megkövetelhető annak a támogatásnak a fejében, amelyet a pártok a költségvetéstől kapnak. A részletes beszámolók közzététele, illetve a hatékony ellenőrző mechanizmusok működtetése is elengedhetetlen. A pártok gazdálkodását felügyelő szervek hatékonyságával kapcsolatban felmerülő probléma gyökere azonban a legtöbb esetben ott keresendő, hogy csupán annyi információval rendelkeznek ezek a szervezetek, amennyit az adott politikai intézmények, pártok vagy jelöltek szolgáltatnak. Nyilvánvaló, hogy nincs tökéletes rendszer, mert a pártok finanszírozása minden esetben magában fogja hordozni a viszonzás igényét. Az adományok és egyéb, akár nem pénzbeli juttatások viszonzásának lehetőségét önmagában a pártfinanszírozási rendszer csak közvetve lehet képes visszaszorítani, ez sokkal inkább a különböző állami ellenőrző szervek feladata. Nincs egységes rendszer arra nézve, hogy a népképviselő elvének a pártok támogatási rendszerének melyik formája felelne meg. Megkockáztathatjuk azt a feltételezést, hogy az egyes országok hagyományai és szokásrendszere sokkal többet nyom a latban, mint bármilyen demokratikus ideológia.

A pártfinanszírozás különböző megjelenési formáiról a modern politikai pártok kialakulásának időszakától nyílik lehetőség érdemben is értékelhető folyamatokat feltárni és összehasonlítani.

A *tömegpártok* esetében nyílt és egyszerű a képlet, mert fennmaradásuk fő letéteményese a tagság által megfizetett tagdíj. Ahogy nevükben is hordozzák, tömegpárt, azaz a minél nagyobb bevétel elérése érdekében minél nagyobb (tömeges) bázis kialakítása az elrendő cél. Működésük mindaddig fenntartható, amíg el nem érik méretükben azt a kritikus szintet, ami már működési deficithez vezet. A tömegpártok alkonyát a 20. század közepétől több tényező együttállása okozta. Meggyengültek a pártok bázisát jelentő társadalmi szervezetek, amelyek korábban fontos szerepet töltek be a párttagtoborzásban. Egyre többen gondolták, hogy a tömegpártok nem képviselik őket, ezért szívesebben csatlakoztak olyan politikai szervezetekhez, amelyek egy-egy konkrét ügyben tűztek ki kézzelfogható célokat. Továbbá meghatározó tényező volt az is, hogy minél nagyobb egy párt, annál kisebb a tagok beleszólása a párt életébe és irányításába.

Mindezen folyamatok együttes hatása és a kommunikációs eszközök folyamatos fejlődése okán is az 1960-as évektől elterjedt a *néppárt* mint típus, gyakran a korábbi tömegpártok átalakulásával. Ez többek között összefügg az általános és titkos választójog kiszélesedésével és a parlamenti demokráciák megerősödésével, valamint a társadalom szociális tagoltságának változásával. Ezzel a politika „kiszélesedéséről” beszélhetünk, mert már nem csak egy szűk, hanem az összes társadalmi réteget érinti. A pártok inentől kénytelenek valamennyi réteg irányába politizálni. Ezek a pártok szociológiailag és ideológiailag sem karakteresek, egyfajta mindenevő – *catch-all* (ernyő) – típusú pártokként működtek, és a politikát elsősorban a parlamenti-alkotmányos tevékenységükkel formálták. A néppártok finanszírozása három pillérből tevődött össze. Egyrészt esetükben már megjelent az állami költségvetésből származó támogatás.¹¹ Finanszírozásuk második pillérét a tagdíjából származó bevételi összegek jelentették. Ezek mértéke és jelentősége a párt működése szempontjából már messze nem volt olyan meghatározó, mint korábban azt a tömegpártok esetében tapasztalhattuk. A harmadik bevételi pillért a néppártok esetében is az adományokból és a pártalapítványok bevételeiből összegyűlt összegek alkották.¹²

¹¹ A Német Szövetségi Köztársaságban például már 1967 óta létezik törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (*Parteiengesetz*), emellett több alkotmánybíróági határozat is folyamatosan foglalkozott a pártok finanszírozásával. Párttörvényben szabályozták a pártok fogalmát, alkotmányjogi szerepét, legitimitásukat csakúgy, mint a gazdálkodásukat érintő előírásokat, illetve az állami támogatás rendszerét is. A törvény szerint az államnak a párt reális kampányköltségeit kellett megtérítenie, amely felfogás és szabályozás egészen az 1990-es évek közepéig fennállt. Az állami költségvetésből nyújtott támogatás csak részfinanszírozás, mert egyszerre érvényesíti az esélyegyenlőség és az arányosság elvét. Ellentétben a konkrét német szabályozással, a brit párt- és politikai rendszer egyik alapvető jellemzője a pártfinanszírozás alulszabályozottsága, valamint a közfinanszírozás viszonylag alacsony szintje. A brit szisztéma nem alkalmaz közvetlen pénztámogatásokat, a pártok és jelöltek indirekt támogatása a jellemző. Nagy-Britanniában a hagyományok és a választási rendszer sajátosságainak lenyomataként a költségi határokat általában az egyes választókerületek vonatkozásában állapították meg.

¹² A német szabályozás lehetővé tette, hogy a pártok adományokat is elfogadjanak, szigorú korlátozások mellett. Parlamenti frakcióktól, közhasznú, jótékony vagy egyházi szervezetektől, pártalapítványoktól, vagy olyan gazdasági társaságoktól, amelyben az állami részesedés meghaladja a 25%-ot, nem fogadható el adomány. Szintén tiltott a hozzájárulás elfogadása, ha annak feltételezhető célja a párt vagy a párt egy tagja tevékenységének közvetlen befolyásolása. A brit alulszabályozottság történeti hagyatékaként semmiféle felső határ nem létezik az egyéni vagy céges adományok tekintetében sem a pártoknak, sem az egyes jelölteknek juttatott támogatás vonatkozásában. Külön sajátosság még, hogy Nagy-Britanniában egészen a legutóbbi időkig nem volt kötelező az adományozók személyének nyilvánosságra hozása, adatvédelmi okokból.

A *kartellpártok* keletkezésének idejéről vita van a szakirodalomban is. Egyesek az 1970-es évekre, mások a bipoláris világrend összeomlásának idejére teszik. Az elnevezés a német Katz–Mair szerzőpárostól származik. A nagy pártok a konkurenciát elkerülendő bezárkózó rendszert építettek ki. A kartellpárt tevékenységében az államhoz kötődik, finanszírozása állami költségvetési támogatás mellett a pártvállalkozásokra épít, mindemellett a csekély mértékű tagdíj is jelen van. A kartellpártok megőrizték a tömegbázist, de tevékenységük elsősorban nem értékek képviselésére, hanem a politika professzionális működtetésére irányul. Az eszmei háttér esetükben már elmosódik, az ideológus politikustípus helyett a menedzseri képességek válnak kívánatossá a pártvezetés tekintetében. A tagságot nem a társadalmi rétegek, hanem az egyének jelenítik meg, ennek köszönhető, hogy a pártok gazdálkodásában a tagság közvetlen hozzájárulása jelentőségét veszíti. Új jelenség még, hogy a pártok és az állam a korábnál szorosabban kapcsolódnak össze, ugyanakkor a pártok egymáshoz való viszonyát sem csupán a versengés, hanem az „összejátszás”, az együttműködés határozza meg (KATZ–MAIR 1995, 13.).

8.4.1. A 20. századi alapkö, a pártfinanszírozás szabályozása a Német Szövetségi Köztársaságban

A Német Szövetségi Köztársaságban 1967 óta létezik törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (*Parteiengesetz*), amelyen az első jelentős módosításokat 1994-ben hajtották végre. „A törvény 1967-es hatálybalépéséig az Alkotmánybíróság két ítélete – az ún. különkiadások-ítélet (*Sonderausgaben-Urteil*) és az ún. pártfinanszírozási ítélet (*Parteifinanzierungs-Urteil*) foglalkozott a kampányfinanszírozást is érintő kérdésekkel. A párttörvény nemcsak általában a pártok szerepének és működési kereteinek tisztaságához adott támpontot, hanem a választási kampányfinanszírozás egyértelmű jogi környezetének meghatározása és törvényi korlátok közé szorított gyakorlata szempontjából is elengedhetetlen volt. Ezt két ténnyel tudjuk alátámasztani. Az egyik az, hogy ebben az időszakban a választási kampányfinanszírozás közpénzekből csak pártok számára volt elérhető. A másik, hogy a pártok állami költségvetési támogatást – az akkor hatályos jogi szabályozás és az Alkotmánybíróság egészen 1993 végéig követett gyakorlata értelmében – kizárólag választási költségekhez nyújtott hozzájárulás címén kaphattak.”¹³

Az 1994-es módosítás azonban új alapokra helyezte a pártok finanszírozását. A korábbi felfogás helyére, amely szerint az államnak csak a párt reális kampányköltségeit kell megtérítenie, új megközelítés került, amely szerint a törvényben meghatározott feladatok ellátása érdekében a párt folyamatos, választások közötti működését is támogatnia kell az államnak. Emellett megjelentek a közvetett állami támogatások is, mint például az ingyenes reklámidő biztosítása a televízióban, vagy a pártokhoz kötődő intézmények, pártalapítványok, ifjúsági szervezetek, vagy a pártfrakció számára nyújtott támogatások. A pártok a tagdíjak mellett elfogadhatnak adományokat is, ezek azonban szigorú korlátozások alá esnek. Különböző eseményeken, választási gyűléseken, illetve rendezvényen gyűjthetnek is a pártok. Ilyen esetben az adományozó személye nem mindig megállapítható, azonban az adományozásnak ez a formája erősíti a társadalommal való közvetlen kapcsolatot, ezért

¹³ CSALÓTZKY 2000.

a párttörvény támogatja. A pártoknak minden évben beszámolót kell készíteniük, amelyet a Szövetségi Parlament elnökének kell benyújtaniuk. A Szövetségi Számvevőszék (*Bundesrechnungshof*) végzi a beszámoló szakmai ellenőrzését. A pártok gazdálkodásának ellenőrzésére szigorú szabályok vonatkoznak, amelyek igyekeznek átláthatóbbá tenni azt. A német pártfinanszírozási rendszerbe számos ösztönző van beépítve. Ezek egyike az adományok után érvényesíthető adókedvezmény.¹⁴

Összességében elmondható, hogy a német pártfinanszírozási szabályozási minta egyfajta túlszabályozottságról tesz tanúbizonyságot. Az 1967-es párttörvény minden elemében részletes és alapos, valamint időtállóan és működőképesen szabályozta a pártok finanszírozására és gazdálkodására vonatkozó alapelveket.

8.4.2. A pártfinanszírozás és gazdálkodás hazai szabályozása

Az 1988 őszén elfogadott egyesülési törvény után sokan vitatták, hogy szükség van-e egyáltalán pártgazdálkodási törvényre? A kérdés azonban inkább költői kérdésnek minősült, mivel hamar eldőlt, hogy lesz pártgazdálkodási törvény, és a megalkotott szabályozás hosszú távon is bizonyította létjogosultságát, amelyet a parlament felhatalmazására az Igazságügyi Minisztérium jogászai a nyugatnémet minta követésével és annak szellemében dolgoztak ki 1989 áprilisában.

A pártgazdálkodási törvény (1989. évi XXXIII. törvény) kimondja, hogy a párt vagyona a tagok által fizetett tagdíjból, az állami költségvetésből juttatott támogatásokból, az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és magánszemélyek vagyoni hozzájárulásából, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a párt a törvény által meghatározott gazdálkodó tevékenységéből és a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik. A párt részére ezenkívül költségvetési szerv, állami vállalat, állami részvétellel működő gazdasági társaság, közvetlen költségvetési támogatásban részesülő alapítvány vagyoni hozzájárulást nem adhat. A párt más államtól nem fogadhat el vagyoni hozzájárulást és névtelen adományt sem. E szabály megsértése esetén annak értékét az állami költségvetésnek be kell fizetni, és a párt költségvetési támogatását ezzel az összeggel csökkenteni kell. A pártnak a törvényben meghatározott gazdálkodó tevékenysége után nem kell társasági adót fizetnie. A párt egyszemélyes gazdálkodó szervezetet alapíthat, más gazdálkodó szervezetben azonban részesedést nem szerezhet. A párt pénzeszközeit – a részvényvásárlás kivételével – értékpapírba fektetheti. A pártok kötelesek éves gazdálkodásukról beszámolót közzétenni, ebben az egy naptári év alatt 500 ezer forintot meghaladó hozzájárulásokat, illetve a 100 ezer forintnak megfelelő értéket meghaladó, külföldről származó hozzájárulásokat a hozzájáruló megnevezésével és az összeg megjelölésével feltüntetni. A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére államigazgatási szervezet nem, csak az Állami Számvevőszék jogosult.

A törvényi előírásoknak megfelelően a pártok gazdálkodásának hatálya kiterjed az ingatlanaikkal való rendelkezés, a vállalat(ok) létrehozása, egyszemélyes kft. alapítása,

¹⁴ *A pártfinanszírozás alapelvei* (2006).

értékpapír-befektetések (a részvények kivételével), valamint a pénzeszközök és más vagyon egyéb gazdasági célú felhasználására.

A pártok gazdálkodása a következő összetételű vagyonnal történik:

1. Ingatlanok: A párt a tulajdonában levő ingatlanokat, ingókat díj ellenében hasznosíthatja, elidegenítheti. A rendszerváltoztatáskor az MSZMP akkori értéken számított mintegy 8,2 milliárd forint értékű ingatlanát az újonnan megalakult vagy újjáalakult pártok között szétosztották. A pártok ingatlanvagyonába a székházon és a működésükhöz szükséges épületeken kívül egyéb ingatlanok is beletartozhatnak.
2. Költségvetési támogatás: 1990 óta folyamatos és állandó kincstári finanszírozásban részesülnek a pártok. A költségvetési támogatást az országgyűlési választásokon a szavazatok legalább 1%-át megszerzett pártok között osztják szét: a támogatás 25%-át az országos listán mandátumot szerzett pártok között egyenlő arányban, a támogatás 75%-át pedig az országgyűlési választásokon megszerzett szavazatok arányában.

A 2179/B/1994. AB határozat¹⁵ rámutatott, hogy nem alkotmányellenes az a kikötés, miszerint ahhoz, hogy a pártok költségvetési támogatásban részesüljenek, a választásokon a szavazatok 1%-át meg kell szerezniük, mert az állami támogatás a pártoknak a népakarat kialakításában és kinyilvánításában élvezett társadalmi támogatottságához kapcsolódik. Ha a párt a választásokon a szavazatok kevesebb mint 1%-át tudja csak megszerezni, ez valószínűsíthetően annak a jele, hogy az adott párt által képviselt társadalmi vélemény súlya a közéletben olyan elhanyagolható mértékű, amely állami támogatást nem igényel. Nem minden aggály nélküli az a gyakorlat, hogy a költségvetési támogatás összegét a pártok évente a költségvetési törvényben határozzák meg saját maguk számára, objektív limit és felső korlát nélkül.

3. Adományok: Politikai alapítvány Magyarországon közvetlenül támogathat pártot, ráadásul az alapítványnak juttatott pénz levonható az adóból. Ha az alapítvány az összeget a törvényhozói munka támogatására adta, az alapítvány az összeg 30%-át úgyszintén levonhatja az adóból. Azonban a következő korlátozó tényezőkkel is találkozhatunk: közvetett állami támogatás tilalma, külföldi állami adomány / névtelen adomány tilalma, nyilvánossági kontroll (zárómérlegben 500 ezer Ft-tól belföldi adományozót, 100 ezer forinttól külföldi adományozót külön fel kell tüntetni).
4. Tagdíj: Mivel a pártok nyilvántartott tagságának létszáma arányában messze elmarad társadalmi támogatottságuktól, ezért a pénzügyi beszámoló és a zárómérleg adatai szerint ez a tétel a pártok gazdálkodása szempontjából nem jelentős.

Összefoglalás

Fontos leszögezni, hogy a pártok az elmúlt évszázadok során óriási változásokon és fejlődésen mentek keresztül. Rögös út vezetett addig, amíg a pártok felöltötték azt a formát, amely a mai értelemben vett politikai pártot jeleníti meg számunkra. A pártok politikai

¹⁵ ABH 1994, 518–522.

szervezetek, amelyek önkéntes alapon szerveződnek, hogy szabályozott és nyilvános versengés keretében elnyerjék a szavazatok többségét, és ezáltal gyakorolhassák a kormányzati hatalmat.

A fejezetben bemutatott a pártok fejlődéstörténete kapcsán meghatározó négy domináns szakasz, a proto- és honorációpárt, a tömegpárt, a néppárt és a kartellpárt kialakulását. Mindegyik párttípusnak megvannak a saját jellemzői, amelyek lehatárolják működésük és finanszírozásuk kereteit is.

Irodalomjegyzék

- A pártfinanszírozás alapelvei* (2006). Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet. Elérhető: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/apartfinanszirozasalapelvei.pdf (A letöltés dátuma: 2013. 05. 27.)
- BIHARI Mihály (2013): *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.
- BLONDEL, Jean (1968): Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 2. 180–203. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423900036507>
- CSALÓTZKY György (2000): *A választási kampányok finanszírozásának szabályozása és gyakorlata Németországban*. Elérhető: <https://docplayer.hu/2401729-Dr-csalotzky-gyorgy-a-valasztasi-kampanyok-finanszirozasanak-szabalyozasa-es-gyakorlata-nemetorszagban-l-bevezetes.html> (A letöltés dátuma: 2013. 05. 27.)
- ENYEDI Zsolt – BENOIT, Ken (2011): Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban. In ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea – TARDOS Róbert szerk.: *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- GRAMSCI, Antonio (1985): *Politikai írások (1916–1926)*. Szabó Tibor vál. Budapest, Kossuth. 79–83.
- HORVÁTH Anett (2006): *Pártpénztárak – A parlamenti pártok éves pénzügyi beszámolóiban közölt záró egyenlegek alakulása a bevételek és kiadások mérlegesorok vizsgálatával (1990–2014)*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE.
- HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – Negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 249–278.
- KATZ, Richard S. – MAIR, Peter R. (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, No. 1. 13. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- KIRCHHEIMER, Otto (1966): The Transformation of West European Party Systems. In LAPALOMBARA, Joseph – WEINER, Myron eds. (1966): *Political Parties and Political Development*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 177–200.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- LUTHER, Kurt R. – DESCHOUWER, Kris eds. (1999): *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. London, Routledge. 108–133. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203279755>

- MACHIAVELLI, Niccolò (1987) [~1513]: *A fejedelem*. Lutter Éva ford. Budapest, Európa.
- MAIR, Peter (1996): Party Systems and Structures of Competition. In LEDUC, Lawrence – NIEMI, Richard G. – NORRIS, Pippa eds.: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London, SAGE.
- PEDERSEN, Mogens N. (1979): The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, Vol. 7, No. 1. 1–26. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x>
- PIZZORNO, Alessandro (1981): Interests and Parties in Pluralism. In BERGER, Suzanne D. ed.: *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge, Cambridge University Press. 247–284.
- SARTORI, Giovanni (2005) [1976]: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester, ECPR Press.
- SMITH, Gordon (1966): What is a Party System? *Parliamentary Affairs*, Vol. 19, No. 3. 351–362.
- WEBER, Max (2004): *A tudomány és a politika mint hivatás*. Glavina Zsuzsa ford. Budapest, Kossuth.

9. Pártrendszerek

Horváth Attila

Az előző fejezetben átfogó képet kaptunk a pártok történeti típusairól, felépítéséről, működéséről és gazdálkodásáról. A pártok világa azonban csak részlegesen ismerhető meg úgy, hogy a pártokat önmagukban vesszük szemügyre, azaz mint egymástól elkülönülő egységekre fókuszálunk. Amennyiben – „egyet hátrálépve” – a vizsgálati horizontot tágítjuk, világossá válik, hogy az egyes pártok szervezeti-működési stb. kérdéseinek tárgyalása révén csak egy korlátozott képet kapunk a pártokról. Miért nem elegendő a pártokat önmagukban vizsgálni? A válasz során abból kell kiindulni, hogy – legalábbis az egypártrendszerek kivételével – egy adott országban soha nem egyetlen párt verseng a minél több szavazatért és a minél nagyobb politikai hataloméért. Amint az közismert, a modern demokrácia feltételezi azt is, hogy a pártok szabadon alakulhatnak és működhetnek. Ugyanakkor arra is rá kell mutatni, hogy ha több párt létezik egymás mellett, akkor ezek a pártok egymástól nem elszigetelten működnek, hanem egymással versengenek, miközben különböző minőségű kapcsolatban állnak egymással (amely a szövetségi együttműködéstől az ellenséges viszonyulásig terjedhet). Ráadásul az egy adott országban működő pártok radikálisan különbözhetnek egymástól: eltérést mutathatnak az ideológiájukban, a bal–jobb skálán elfoglalt helyzetükben, méretükben, életkorukban, szavazóbázisukban stb.

Míg a modern pártokról már a 20. század első évtizedeiben nagy hatású munkák jelentek meg (gondoljunk csak Weber, Osztrogorzskij vagy Michels munkáira), addig a pártrendszerek iránti érdeklődés inkább csak az 1940–50-es években lendült fel (a tudománytörténeti áttekintésekre lásd például: ECKSTEIN 1968; WOLINETZ 2006). A második világháború utáni demokratizálódási folyamatok nyomán világszerte egyre több országban alakultak ki szabad választásokon és pártok versengésén alapuló rendszerek. A politikatudomány művelői rövid idő alatt felismerték, hogy a különböző országokban egymástól akár jelentősen eltérő jelleget ölt a pártok versengése. Ezek a felismerések vezettek el a pártrendszerek tudományos – és egyben összehasonlító igényű – leírásához, kategorizálásához és természetesen az országok között kirajzolódó különbségek okainak feltárásához.

9.1. Mitől pártrendszer egy pártrendszer?

A témakör vizsgálatakor elsőként azt a kérdést kell feltennünk, mi kell ahhoz, hogy pártrendszerről beszéljünk? A legkézenfekvőbb válasz erre az, hogy legalább két pártra van szükség. Az *egypártrendszer* kifejezés paradoxonnak tűnhet, hiszen ahol egyetlen párt működik, ott semmiféle rendszer(szerűség)ről nem beszélhetünk – tekintve, hogy ez az egyetlen párt nem

tud kivel versenyezni. Ennek ellenére a pártrendszerekkel foglalkozó munkák nagy része tárgyalja ezt a típust is, hangsúlyozva a kifejezés logikai abszurditását (ECKSTEIN 1968, 439.; SARTORI 2005 [1976], 39.). Összességében tehát az egypártrendszer természetesen létező kategória, azonban a „rendszer” kifejezést itt helyesebb magára a hatalmi berendezkedésre vonatkoztatni, nem pedig a párt(ok)ra.

Túllépve az egypártrendszer kifejezés önellentmondásosságán, egy újabb kérdés merülhet fel: vajon ha egynél több párt, akkor már *biztosan beszélhetünk pártrendszerről?* A választ illetően a politikatudomány szerzői eltérő következtetésre jutottak (BARDI–MAIR 2008). A „megengedőbb” értelmezés szerint ott, ahol egynél több párt működik, már beszélhetünk rendszerről, azaz minden országnak van valamiféle pártrendszere. Ez a felfogás pártrendszer alatt pusztán az egy adott államban működő pártok összességét érti. Léteznek azonban „szigorúbb” megközelítési módok is, amelyek nem elégszenek meg a pártok számával (hogy ti. egynél több párt működjön), hanem azt is elvárják, hogy a pártok kapcsolatrendszere mutasson valamiféle kikristályosodott mintázatot (ami persze azt is feltételezi, hogy a pártrendszert alkotó pártoknak is egy viszonylagos állandóságot kell mutatniuk). Ezen utóbbi megközelítés alapján tehát például egy újonnan demokratizálódó országban nem is feltétlenül beszélhetünk pártrendszerről, ha a pártok választásról választásra nagy arányban cserélődnek a parlamentben, illetve a kapcsolatrendszerük nem kiforrott (MAIR 1997, 175–198.; SARTORI 2005 [1976], 217–220.), ezen megfontolásból lényegében elkülönítette egymástól a konszolidálódott pártrendszereket és a képlékenyebb „nem rendszereket”, utóbbiakat nem tekintve valódi pártrendszereknek. Egyes álláspontok szerint ez a fajta dichotóm felosztás túlzottan merev, és helyesebb a pártrendszerek intézményesültségének különböző szintjeiről beszélni (MAINWARING–TORCAL 2006, 205–207.). A pártrendszerek intézményesültsége alatt a pártok közötti verseny stabilitását és a pártok társadalomba való beágyazottságának mélységét értjük (MAINWARING–SCULLY 1995, 1–15.). Eszerint tehát annál intézményesültebb egy pártrendszer, minél inkább kiforrottabb a pártok kapcsolatrendszere, és ezzel párhuzamosan a pártok minél mélyebb gyökerekkel rendelkeznek a társadalomban (amely utóbbi azzal jár, hogy a pártok rendelkeznek egy bizonyos mértékű, hozzávetőlegesen állandó támogatottsággal a többé-kevésbé szilárd szavazóbázisuknak köszönhetően). A „megengedőbb” értelmezés tehát azt állítja, hogy minden országnak van pártrendszere, csak éppen ezek intézményesültségi foka nagyon különböző lehet. Így például a latin-amerikai (MAINWARING–SCULLY 1995) és a posztkommunista európai pártrendszerekről (BIRCH 2003) is születtek olyan nagyívű elemzések, amelyek elvetették a pártrendszer kifejezés szűkített értelmezését. Ezzel szemben a „szigorúbb” értelmezés úgy érvel, hogy amíg a pártok kapcsolatrendszerének nincs egy világosan kialakult mintázata, addig csak pártok halmazáról beszélhetünk, de pártrendszerről nem (BARDI–MAIR 2008, 152–154.).

Abból, hogy a politikatudományban nem egységes a pártrendszer kritériumainak megítélése, az is következik, hogy természetesen nincs egy általánosan elfogadott definíció a pártrendszerekre. Az egyik legkorábbi meghatározás Duverger (DUVERGER 1954, 203.) nevéhez fűződik, aki szerint a pártrendszer nem más, mint „a pártok együttélésének formái és módjai egy államban”. Később Eckstein (1968, 437.) arra mutatott rá, hogy: „Annak érdekében, hogy a pártrendszer koncepcióját pontosabban ragadhassuk meg, a verseny mintázataira kell koncentrálni, amelyek az egyes egységek [pártok – H. A.] közti interakciót határozzák meg.” A legismertebb definíciót Sartori (SARTORI 2005 [1976], 39.) alkotta meg,

amikor a pártrendszer alatt „a pártok versenyéből származó interakciók (kapcsolatok) rendszerét” értette. Ware (WARE 1996, 7.) hasonlóképp fogalmazott: a pártrendszer „a pártok közötti verseny és együttműködés mintázata”. Amint látható, mindegyik definícióban visszaköszön a pártok *kapcsolata* – vagyis a pártok kapcsolatai, az egymáshoz való viszonyulásuk és az ezen alapuló verseny lesz az, ami megkonstruálja a pártrendszert.

9.2. A pártrendszerek tipizálása

A kategorizálás (tipizálás) igénye valamennyi tudományágban megjelenik. Amennyiben a vizsgált elemek, jelenségek eltérnek egymástól, magától értetődően merül fel a kutatókban, hogy ezeket – különböző szempontok alapján – valamiféleképpen csoportokba rendezzék, megkönnyítve ezzel a vizsgálat tárgyainak leírását, legyenek azok az emlősök, a kémiai elemek vagy éppen az irodalmi alkotások. Nincs ez másképp a politikatudományban sem: értelemszerűen a politológia művelői is élnek a kategorizálás eszközével, amikor például elkülönítik egymástól a különböző állam- és kormányformákat, a választási rendszereket vagy a pártrendszereket. Bármilyen sokaság kategorizálásáról is legyen szó, mindig kell egy olyan szempont, amely alapján a csoportosítás elvégezhető, azaz ami elválasztja egymástól a vizsgált elemeket (jelen esetben a pártrendszereket). Amint lentebb látni fogjuk, ilyen szempont lehet például a pártrendszert alkotó pártok száma vagy az ellenzéki pártok stratégiája stb.

A tudományos igényű kategorizálással szemben elvárás, hogy a kategóriák úgy legyenek megalkotva, hogy minden elem besorolható legyen valamelyik kategóriába, viszont ne legyen olyan elem, amely kettőbe is. Ennek az elvnek nem mindig könnyű eleget tenni a pártrendszerek esetén sem, hiszen a kutatók gyakran szembesülnek azzal, hogy egy vizsgált pártrendszer „besorolhatatlan” vagy éppen két kategória határán „billeg”. Rádásként további elvárásként jelentkezik a takarékoság elve: minél kevesebb kategóriát kell kialakítani, hiszen ha például 13 vizsgált pártrendszert 13 különböző kategóriába sorolunk, akkor a vállalkozásunknak nem volt túl sok értelme.

A pártrendszerek tipizálása természetesen nem öncélú művelet. Ware (WARE 1996, 147.) mindezt úgy fogalmazta meg, hogy a pártrendszerek kutatói többet akartak annál, mint hogy elmondják, hogy például a brit pártrendszernek *a*, *b*, és *c* jellemzői vannak, míg a japán pártrendszert *x*, *y* és *z* jellemzi. A politikatudománnyal foglalkozókat ugyanis a típusalkotás célkitűzése vezérelte, vagyis eljutni oda, hogy azt mondjuk: a brit pártrendszer az *M* típusba tartozik, és ennek megfelelően *a*, *b* és *c* jellemzőkkel írható körül; Japán viszont *N* típusú pártrendszerrel rendelkezik. (Természetesen ebből egy újabb kérdés is adódik Ware szerint, amelyet a politikatudománynak vizsgálnia kell: nevezetesen: miért és hogyan alakul ki az *M* és az *N* típusú pártrendszer?)

Fentebb már említettük, hogy annak felismerése, hogy az egyes országokban egymástól akár gyökeresen eltérő képet mutat a pártok száma, relatív ereje stb., logikus módon vezetett el a pártrendszerek különböző kategóriákba rendezéséhez, azaz tipizálásához – különösen a második világháború utáni évtizedekben. Ekkoriban Európa nyugati felében általánossá vált a pártok szabad versengésén alapuló demokratikus berendezkedés, és a kutatók figyelme immár nemcsak a nagyobb államok (különösen Németország, Franciaország) felé irányult. Természetesen ezt megelőzően is foglalkoztak a különböző politikai rendszerek (elsősorban

a nagyobb államok) összehasonlításával, de a pártrendszerek esetében ez nagyrészt kimerült azokban a megállapításokban, miszerint a többségi választási rendszereket követő országokat (Egyesült Államok, Egyesült Királyság) stabil kormányzás jellemzi, míg az arányos választási rendszerek (Franciaország, Németország) nagy eséllyel vezetnek anarchiához (HERMENS 1941). Néhány évtizeden belül számos szerző állt elő a saját – egymással esetenként részben megegyező – koncepciójával a pártrendszerek tipizálásáról. Amint Ware (WARE 1996, 147.) rámutat, a pártrendszerekkel foglalkozó szerzők ekkoriban meg voltak győződve arról, hogy a liberális demokráciák valamennyi pártrendszere leírható néhány típussal. A valóság viszont azt mutatta, hogy nagyon sok szempontot kell figyelembe venni, ami alaposan megnehezítette a „tökéletes” tipizálást.

A következőkben elsőként a pártok számán alapuló tipológiákat vesszük végig, majd áttekintjük, hogy ezen kívül milyen további szempontok alapján lehet kategorizálni a pártrendszereket. Jelentőségénél fogva Sartori tipológiáját külön pontban tárgyaljuk, végül pedig a pártrendszerek csoportosításával kapcsolatos újabb eredményeket érintjük röviden.

9.2.1. A pártok számán alapuló tipológiák

Amikor összevetünk két vagy több pártrendszert, valószínűleg a pártok száma lesz az a szempont, amely alapján a legkönnyebben tudjuk megragadni a különbségeket. Ráadásul egy könnyen értelmezhető, látványos aspektusról van szó, így nem meglepő, hogy a pártok száma számos tipológia alapját képezte és képezi a mai napig. Ezek közül is egyértelműen kiemelkedik Maurice Duverger 1951-ben francia nyelven, majd rövidesen angolul is megjelent, *Politikai pártok: szervezetük és tevékenységük a modern államban* című munkája, amely fontos mérföldkő a pártokkal és pártrendszerekkel foglalkozó politikatudomány területén. A kétkötetes könyvének első része a pártokkal mint szervezetekkel foglalkozik, míg a második kötetet teljes egészében a pártrendszereknek szentelte. A francia szerző a pártok számát alapul véve különítette el egymástól az egypártrendszereket, a kétpártrendszereket és a többpártrendszereket (ez utóbbihoz minimum három párt szükséges). A tipizáláson túl Duverger – empirikus megfigyelései révén – igyekezett általánosan érvényes megállapításokat is megfogalmazni a különböző típusú pártrendszereket illetően.

Duverger számára a kétpólusú verseny volt a természetes: meglátása szerint ha nem is minden pártrendszerben találunk két pártot, de majdnem minden esetben kimutatható a bipolaritás, azaz a politikát meghatározó kettősség (mindez kezdetben a liberálisok és a konzervatívok szembenállásában nyilvánult meg, majd ezt a legtöbb országban felváltotta a baloldali és a jobboldali vetélkedése). Meglátása szerint mindez abból fakad, hogy a politika alapkérdéseire mindig két, egymással szemben álló válasz adható, emiatt aztán többnyire csak két alternatíva létezik. Ezzel összefüggésben azt is ki kell emelni, hogy Duverger meglehetősen szkeptikusan viszonyult ahhoz a kérdéshez, hogy a két alternatíva között létezhet-e egy harmadik út. A szerző szerint a politikában nem létezik centrum, ahogyan a centrizmusnak sincs saját ideológiája. Bár vannak centrista pártok, de álláspontja szerint ezek a formációk besorolhatók valamelyik oldalhoz.

Bár Duverger a két rivális póluson alapuló vetélkedést tartotta természetesnek, azonban a szerző természetesen a többpártrendszereket is behatóan vizsgálta. Szerinte a többpártrendszer alapvetően két módon alakulhat ki a kétpártrendszerből. Egyrészt előfordulhat,

hogy a két párt valamelyikéből – belső ellentétek nyomán – kiszakad egy újabb formáció, háromra növelve ezzel a pártok számát. (A szerző egyik példaként a 19. század második felének Franciaországát említi, ahol évtizedeken át két nagy csoportosulás, a jobboldali konzervatívok és a baloldali republikánusok uralták a politikai színteret, majd az 1880-as évektől az utóbbi táborból kiváltak a radikálisok, létrehozva ezzel egy háromosztatú teret.) A másik jelenség az egymást keresztbemetsző törésvonalak révén írható le: amennyiben a pártokat egyidejűleg több konfliktusvonal választja el egymástól, és ezek a választóvonalak nem esnek egybe, úgy kettőnél jóval több párt is állandósulhat az adott politikai rendszerben. Duverger mindezt az akkori francia pártrendszeren keresztül illusztrálta: meglátása szerint a pártokat három ilyen törésvonal (Kelet vs. Nyugat, klerikális vs. antiklerikális, szabadpiac vs. állami tervezés) választja el egymástól, ami – némi egyszerűsítéssel – egy hatos felosztású politikai teret eredményez az alábbiak szerint.



9.1. ábra

Egymást metsző törésvonalak Franciaországban

Forrás: DUVERGER 1954, 232.

A 9.1. ábra tehát arra mutat rá, hogy a pártok különböző pozíciókat vehetnek fel az egyes törésvonalak mentén. Így például a szocialisták az antiklerikalizmusukat és a szabadpiac-ellenességüket tekintve egy platformon vannak a kommunistákkal, viszont a külpolitikai orientációt tekintve eltérő az álláspontjuk.

Duverger maga is elismerte, hogy a többpártrendszereket abból a szempontból problémás egy típusba sorolni, hogy ezek nagymértékben különbözhetnek egymástól. A legkézenfekvőbb különbség a pártok száma: a többpártrendszerekben a pártok száma a háromtól kezdve

bármennyi lehet. Ráadásul – mutat rá a szerző – az egyes pártrendszerek még akkor is jelentősen eltérhetnek egymástól, ha a pártok száma megegyezik. Így például a skandináv államokat jellemző négypártrendszer teljesen másképp működik, mint a svájci négypártrendszer.

Duverger másik nagy hatása, a mai napig vizsgált (és esetenként vitatott) meglátása a választási rendszerek és a pártrendszerek összefüggésére vonatkozott: a szerző szerint amíg az egyfordulós többségi választási rendszerek kétpártrendszert vonnak maguk után (például Egyesült Királyság), addig a kétfordulós többségi – és főként – az arányos választási rendszerek többpártrendszert eredményeznek (például skandináv államok). A „Duverger törvénye” néven ismertté vált megfigyelés a későbbiekben számos alkalommal „tesztelésre” került, részben kiegészítve, igazolva vagy éppen cáfolva és bírálva azt.

Duverger klasszifikációját követően több kísérlet történt a pártok számán alapuló tipizálás továbbfejlesztésére és kiegészítésére. Amint fentebb láttuk, Duverger maga is utalt arra, hogy a többpártrendszerek kategóriája nagyon sokféle, egymástól jelentősen különböző pártrendszert fog át, így a későbbi szerzők figyelme elsősorban a többpártrendszerek további kategorizálására irányult.

Jean Blondel 1968-as írásában a pártrendszerek tipizálása során nemcsak a pártok számát vette figyelembe, hanem ezt kiegészítette két további szemponttal: egyrészt a pártok relatív erejével (méretével), másrészt pedig az általuk elfoglalt ideológiai pozícióval. A szerző az 1945–1966-os időtávot alapul véve 19 nyugati demokrácián keresztül azt vizsgálta, hogy az egyes országokban a két legerősebb párt átlagosan a szavazatok mekkora hányadát szerzi meg. A szerzőt tehát nemcsak a pártok száma érdekelte, hanem az is, hogy a pártok közötti erőviszonyok hogyan alakulnak.

Ezek alapján mindenekelőtt elkülönítette egymástól a kétpártrendszereket és az ún. „két és fél” pártrendszereket:

- *kétpártrendszerek* (Amerikai Egyesült Államok, Új-Zéland, Ausztrália, Egyesült Királyság, Ausztria): a két (nagy) párt ezekben az országokban 90% feletti szavazatarányt ér el, és így a további pártoknak általában csak minimális a befolyása. Blondel azt is kimutatta, hogy ezekben az országokban a két párt viszonylagos egyensúlyban van, azaz többnyire mindössze néhány százalék a szavazatarányuk közötti különbség
- „*két és fél*” *pártrendszerek* (például Németország, Belgium): itt a két nagy párt már a szavazatoknak átlagosan „csak” 75–80%-át szerzi meg, azaz van egy harmadik, de a két „nagy” lényegesen kisebb formáció is (például Németországban a kereszténydemokraták és a szociáldemokraták közé egy kisebb, de egyáltalán nem elhanyagolható szerepű liberális párt – Blonde-nál egy „fél” párt – ékelődött).

Ami a többi vizsgált pártrendszert illeti, ezekben a két legerősebb párt a szavazatoknak már kevesebb mint kétharmadát szerzi meg, tehát itt kiegyenlítettebbek az erőviszonyok, mint az előző két kategóriánál. Blondel azonban ezeket a „maradék” pártrendszereket is tovább bontotta aszerint, hogy van-e egy olyan domináns erő, amelyik messze kiemelkedik riválisai közül. Ez alapján két újabb kategóriát különített el:

- *többpártrendszerek domináns párttal*: a vizsgált államok némelyikében úgy működik a többpártrendszer, hogy egyes pártok lényegesen erősebbek a többinél. Így például Svédországban vagy Norvégiában a szociáldemokrata pártok általában 44–48%-os szavazatarányt értek el a Blonde által vizsgált időszakban, míg

ellenfelek többnyire 20% alatt maradtak. Olaszországban pedig – ha nem is ilyen mértékben – a kereszténydemokrata párt emelkedett ki a többi párt közül, mintegy 13–20%-kal megelőzve a kommunistákat.

- *többpártrendszerek domináns párt nélkül*: idesorolhatók azok a pártrendszerek, amelyeket háromnál több párt alkot, azonban egyik erő sem emelkedik ki egyértelműen a vetélytársai közül, azaz a pártok relatív ereje közel esik egymáshoz. Blondel ezeket nevezte „valódi” többpártrendszereknek, idesorolva többek között Franciaországot, Finnországot, Hollandiát és Svájcot.

Blondel emellett azt is megfigyelte, hogy bizonyos – elvileg elképzelhető – felállások a vizsgált országok egyikében sem fordultak elő. Így például nem talált példát olyan kétpártrendszerre, ahol az egyik párt lényegesen erősebb lenne a riválisánál. Ehhez hasonlóan olyan felállítás sem alakult ki, ahol három nagyságrendileg egyforma erejű párt versengene egymással.

Amint fentebb említettük, Blondel a pártrendszer ideológiai spektrumát is bevonta az elemzésébe. A fenti négy kategóriát számba véve a szerző kimutatta, hogy az azonos kategóriákhoz tartozó pártrendszerek is különböznek egymástól a tekintetben, hogy a különböző ideológiai irányzatok (kommunista, szocialista/szociáldemokrata, liberális/radikális, agrár, kereszténydemokrata, konzervatív) milyen súllyal vannak jelen. Így például a „két és fél” pártrendszereken belül a német, a belga és a luxemburgi pártrendszer hasonlított abban, hogy a szociáldemokrata és a kereszténydemokrata pártok voltak a nagyok, míg a liberális formációk a kisebbek. Ezzel szemben – ugyanezen a kategórián belül – a kanadai és az ír pártrendszerben a liberális és a konzervatív formációk emelkedtek ki, míg a szociáldemokrata pártok képezték a pártrendszer „fél” részét.

A pártrendszerek kategorizálásán túl Blondel további szempontok alapján is vizsgálta és összehasonlította az említett pártrendszereket. Egyrészt kimutatta, hogy a pártrendszer típusa és a kormányok élettartama szorosan összefügg egymással: a kormányok a kétpártrendszerekben bizonyultak a legtartósabbnak, míg a domináns párt nélküli többpártrendszerekben cserélődtek a leggyorsabban. Másrészt a szerző vizsgálataiból az is kirajzolódott, hogy – értelemszerűen nem függetlenül az előbbi jelenségtől – az egypárti kormányok jóval stabilabbnak mutatkoztak, mint a koalíciós kormányok.

Blondel fontos újításaként értékelhető, hogy a pártok száma mellett figyelembe vette azok relatív erejét is. Ugyanakkor abból a szempontból bírálható a tipológiája, hogy egymástól nagyon különbözőképpen működő pártrendszereket illesztett ugyanazon kategóriába. Így például Svédország és Olaszország egyaránt a „többpártrendszerek domináns párttal” kategóriába került, holott – amint azt hamarosan látni fogjuk Sartorinál – már Blondel idején is nagyon eltérő karakterű volt a verseny a két országban.

Blondel fentebb tárgyalt írásával szinte egy időben jelent meg *Stein Rokkan* írása (1968), amelyben a szerző a vizsgálatait 11 „kisebb” európai demokráciára szűkítette le; méghozzá 11 olyan pártrendszerre, amelyek mindegyike ekkor már kb. 50–80 év óta arányos választási rendszert alkalmazott a parlamenti választásokon. Rokkan a 18–19. századig visszanyúlva kutatta azokat a történelmi-társadalmi-kulturális okokat, amelyek miatt ezek a pártrendszerek – dacára annak, hogy a választási rendszereik nem tértek el lényegesen egymástól – egymástól jelentősen különböző fejlődési utat jártak be. Témakörünk szempontjából azonban fontosabb, hogy Rokkan maga is kísérletet tett

a vizsgált pártrendszerek tipizálására. A szerző a pártok száma, az erőviszonyok, valamint annak valószínűsége alapján, hogy a győztes párt abszolút többséget ér el a parlamentben, három kategóriát különített el:

1. *Brit–német típus* (Ausztria, Írország): két nagy párt kiemelkedik, azonban egyedül általában egyikük sem tudja megszerezni a mandátumok abszolút többségét (de ez nem is kizárt), így a győztes párt többnyire kénytelen koalícióra lépni – vagy a másik nagy párttal (például Ausztria), vagy egy kisebb párttal (például Németország), vagy pedig – abszolút többség híján – vállalja a kisebbségi kormányzást (mint ahogyan azt például az ír Fianna Fáil párt tette számos alkalommal). (Megjegyzendő, hogy a típus elnevezése [brit–német] abból a szempontból némileg félrevezető, hogy a brit és a német pártrendszer már Rokkan idejében is jelentősen különbözött egymástól.) A szerző ezt a típust az „1 vs. 1 + 1” képlettel írta le, amely nyilvánvalóan hasonlít Blondel fentebb tárgyalt „két és fél” pártrendszerére.
2. *Skandináv típus* (Svédország, Dánia, Norvégia): ezekben az országokban a baloldalon egy nagy szociáldemokrata pártot találunk, vele szemben pedig három-négy kisebb (például liberális, konzervatív) párt áll, amelyek még összefogva is csak néha tudták ellenzékbe szorítani a szociáldemokratákat. Az erőviszonyokra Rokkan a „1 vs. 3-4” képletet használta, hozzátéve, hogy itt a győztes párt már csak kivételesen képes a mandátumok több mint felét megszerezni, de többnyire 40% felett teljesít.
3. *Kiegyenlített többpártrendszerek*: a pártok közötti erőviszonyok más mintázatot mutatnak. Rokkan ezt a típust az „1 vs. 1 vs. 1 + 2-3” képlettel írta le, amely a „három közepes plusz néhány kicsi” felállásra utal – közelebbről ez azt jelenti, hogy három, nagyságrendileg egyforma erős párt mellett még néhány további kisebb párt is jelen van a parlamentben. Ebből az is következik, hogy ezekben az országokban – nagyon kevés kivételtől eltekintve – még a győztes pártok is messze vannak az abszolút többségtől. A kiegyenlített többpártrendszerek a szerző meglátása alapján két módon alakulhatnak ki. Egyrészt úgy, hogy a politikai színtér baloldala mintegy megduplázódik azzal, hogy két, egymással is versengő, de nagyságrendileg egyforma erős pártból – egy mérsékelt szociáldemokrata és egy radikálisabb kommunista erősből – áll (Finnország, Izland). Ezekon kívül egy harmadik, hasonló támogatottságú (jobboldali vagy centrista) formáció, illetve további kisebb pártok is jelen vannak a parlamentben. Finnországban például 1950–60-as években a három legerősebb párt (szociáldemokrata, agrár, kommunista) mindegyike választásról választásra szinte minden alkalommal a 21–26%-os szavazatarányt ért el, meglehetősen kiegyenlítetté téve az erőviszonyokat. Rajtuk kívül további kisebb pártok is képviselést szereztek a parlamentben (erre utal a fenti képlet „+ 2-3” része). A kiegyenlített többpártrendszerek másik altípusa az ún. szegmentált pluralizmus (Hollandia, Belgium, Luxemburg, Svájc). Ezekben az országokban arra vezethető vissza a három, megközelítőleg egyforma erejű párt kialakulása, hogy a társadalomban egymástól vallásilag, nyelvileg és/vagy etnikailag markánsan elkülönülő társadalmi csoportok vannak (bár ezek az elkülönültségek tompultak az utóbbi évtizedekben). Némi leegyszerűsítéssel tehát azt mondhatjuk, hogy bár sok párt van a rendszerben, mégis mindegyik pártnak jut egy társadalmi csoport, amelynek tagjait igyekszik szavazókként megtartani (így például a katolikusok a katolikus, míg a protestánsok a protestáns pártra szavaznak).

9.2.2. Tipológia egyéb szempontok alapján

A fenti szerzőknél azt láttuk, hogy a pártrendszereket alapvetően a pártok száma alapján tipizálták, noha Blondel és Rokkan a pártok méretét (vagyis a pártok közötti erőviszonyokat) is figyelembe vette. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a pártrendszerekkel foglalkozó kutatók egy része más szempontból közelítette meg a problémakört, és a tipizálás során nem a pártok számát vették alapul. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a pártok száma ne lenne fontos faktor egy pártrendszer leírásánál; sokkal inkább arról van szó, hogy a numerikus megközelítés önmagában nem elegendő egy pártrendszer leírására.

A pártok számán alapuló osztályozás korlátaira elsőként talán *Gordon Smith* (1966) mutatott rá. Smith a numerikus tipizálás helyett az alapján különítette el a pártrendszereket, hogy hol és hogyan születnek meg a legfontosabb döntések. Ez alapján három típust vázolt fel:

1. *Párton belüli*: minden fontos döntés egy bizonyos párton belül születik meg. Smith szerint ide nemcsak az egypártrendszerek sorolhatók, hanem azok az államok is, ahol a pártok többé-kevésbé szabadon versenghetnek, a választások megfelelnek a demokratikus kritériumoknak, csak éppen évtizedeken át ugyanaz a párt kormányozza az országot, elnyerve ezzel a legfontosabb döntések meghozatalának jogát.
2. *Pártokon kívüli*: ebben a kategóriában ténylegesen nem a pártok hozzák meg a legfontosabb döntéseket, hanem az azoktól elkülönülő szűk politikai vezetés. Smith szerint ezekben az esetekben a párt(ok) pusztán álcaként szolgál(nak), ugyanis a tényleges kormányzás a „fejük felett” történik. Ennél a kategóriánál helyesebb „ál-pártrendszerről” beszélni. Erre jelentenek példát a totalitárius rendszerek, ahol a vezető/vezetés voltaképpen a párttól is független.
3. *Pártok közötti*: több párt esetén a főbb döntések a pártok közötti egyeztetések és kompromisszumok eredményeként születnek meg. Amennyiben a pártok egyezkedései nem vezetnek eredményre, ingatag kormányzással jár. Ugyanakkor a pártok együttműködése egy stabil kormányzást is magával vonhat.

Robert Dahl (1966) a kormányzat és az ellenzék kapcsolatára helyezve a hangsúlyt azt vizsgálta, hogy a különböző pártrendszerekben az ellenzéki pártok milyen versenystratégiát vesznek fel. Azt, hogy a pártok milyen magatartást tanúsítanak egymással szemben, Dahl két szinten vizsgálta: egyrészt a választások során, másrészt pedig a parlamentben. Ezen szempontok alapján a szerző négyféle pártrendszert különböztetett meg egymástól:

1. *Szigorúan versengő*: a pártok versenyét teljes egészében a verseny uralja – erre példaként az Egyesült Királyság kétpártrendszere szolgált. Itt a két nagy párt ún. zéró összegű játszmat folytat, hiszen az egyik párt csak a másik párt rovására tudja növelni szavazatarányát. Emiatt a két nagy párt együttműködésére még a parlamentben is csak ritkán kerül sor.
2. *Együttműködő-versengő*: Dahl ezen belül két altípust különböztetett meg attól függően, hogy két- vagy többpártrendszerről van szó. Ami a választásokat illeti, kétpártrendszer esetén – így például az Egyesült Államokban – itt is szigorú versengésről van szó, viszont többpártrendszerek esetén (például Franciaországban és Olaszországban) megjelenhet az együttműködés a pártok között,

hiszen kevés arra az esély, hogy egy párt egyedül abszolút többséget érjen el. Éppen emiatt ezekben az országokban a választásokon induló pártok esetenként együttműködnek egymással (például közösen indulnak, vagy visszaléptetik egymás javára a jelöltjeiket), azaz nem ural mindent kizárólagosan a versenyszellem. Rátérve a parlamenti viszonyokra, mindkét altípust az együttműködés és a versengés „keveréke” jellemzi, azaz a törvényhozás során az ellenzék esetenként együttműködik a kormánypártokkal.

3. *Szövetkező-versengő*: ez a kategória annyiban különbözik az előzőtől, hogy a parlamentben itt a pártok között már nem pusztán együttműködés van, hanem egyenesen szövetkeznek egymással. Erre példaként szolgálhat az 1945–1966 közötti Ausztria, ahol a két nagy párt (a jobboldali néppárt és a baloldali szocialista párt) – bár a választásokon egymás ellenfelei voltak –, de a parlamentben már összefogtak, és folyamatosan ún. nagykoalícióban kormányozták az országot (ezzel lényegében súlytalanná téve az ellenzékét).
4. *Szigorúan szövetkező*: a kategória különlegessége abban áll, hogy itt a rivális pártok elvileg kizárják a versenyt. Dahl erre egyetlen példát hoz, az 1957 utáni Kolumbiát, amikor is a konzervatív és a liberális párt egyezsége nyomán közel két évtizeden át a két párt nemcsak közösen kormányzott, de azt is rögzítették előre, hogy melyik párt mikor jogosult az államfői tisztség betöltésére, valamint a parlamenti választásokon is előre elosztották a mandátumokat egymás között fele-fele arányban.

Bár Smith és Dahl igyekezett a számokon alapuló kategorizálásokkal szemben alternatívát kínálni, tipológiájuk hatása messze elmaradt Sartoriétól.

9.2.3. A Sartori-féle tipológia

Giovanni Sartori a 20. századi politikatudomány egyik legmeghatározóbb alakja. A jelen tankönyv kéziratának készítése alatt elhunyt olasz politikatudós különösen a pártrendszerek tanulmányozása – és főként összehasonlítása – során megkerülhetetlen tényező. Sartori tudománytörténeti jelentőségét jól mutatja, bár a *Pártok és pártrendszerek* című munkája (1976) több mint négy évtizeddel ezelőtt jelent meg, mégis a mai napig egyfajta referenciapontként szolgál a pártrendszerek vizsgálatakor, ugyanis minden azóta kifejlesztett tipológia esetén Sartori jelenti a kiindulópontot, és a pártrendszerek kategorizálásával foglalkozó politológusok is *hozzá képest* igyekeznek újat mondani. Sőt, egyes vélemények szerint a pártrendszerek tipológiáját tekintve tulajdonképpen Sartori előbbi munkája volt az utolsó igazi nagy innováció, és azóta sem sikerült egy olyan modellt kifejleszteni, amely tudományos hatását tekintve összemérhető lenne Sartori elméletével (BARDI–MAIR 2008).

A szerző legnagyobb újítása az volt, hogy a pártok száma mellett bevont egy másik szempontot is, a pártok ideológiai távolságát, és a két aspektust egyszerre vette figyelembe a pártrendszerek vizsgálata során.

Ami a pártok számát illeti, Sartori újítást hozott a tekintetben, hogy mikor „érdemes” egy pártot figyelembe venni a számolás során. Álláspontja szerint még a parlamenti

pártok közül sem mindegyiket kell „beszámítani”, hanem csak az ún. *releváns pártokra* kell fókuszálni. Sartori két esetben tekintett egy pártot relevánsnak: ha az vagy koalíciós potenciállal, vagy pedig zsarolási potenciállal rendelkezik. A koalíciós potenciálnál arról van szó, hogy az adott párt szóba jöhet-e a kormányalakítások során egy többségi kormányban koalíciós partnerként, azaz „kormányképes”-e. Azok a pártok, amelyek korábban voltak már kormányon, egyértelműen rendelkeznek koalíciós potenciállal, de azok a pártok is idetartoznak, amelyeknek reális esélyük van arra, hogy a jövőben kormánypárt váljon belőlük. Ezen kritériumoknak akár egy kisebb parlamenti párt is meg tud felelni, amennyiben nélküle nem lehet többségi kormányt alakítani. (Így például Magyarországon az SZDSZ 2002-ben és 2006-ban is alig 5%-át szerezte meg a parlamenti mandátumoknak, azonban nélküle az MSZP nem tudott volna többségi kormányt alakítani, azaz a párt vitán felül relevánsnak számított, dacára a kis méretének.) Amennyiben egy párt eleve nem jöhet szóba kormánypártként, vagy egyszerűen csak soha nincs rá szükség a kormányalakítás során, Sartori szerint nem számít relevánsnak. Így például a brit liberális párt – a folyamatos parlamenti jelenléte ellenére – 1945-től 2010-ig egyetlen alkalommal sem került kormányra (bár az 1970-es évek második felében kívülről támogatták az akkori kisebbségi munkáspárti kormányt). Figyelemmel a liberálisok csekély (többnyire néhány százalékos) mandátumarányára, a párt nem minősült relevánsnak. Ugyanakkor a fenti szabály a szerző szerint is kiegészítésre szorul, hiszen egyes országokban olyan pártok is részei voltak a pártrendszernek, amelyek ugyan tartósan ki voltak zárva a kormányzásból, viszont túlságosan jelentős mandátumaránnyal rendelkeztek ahhoz, hogy kihagyjuk őket a pártok számának megállapításakor. (Ilyen volt például a kommunista párt Olaszországban, amely a második világháborút követően egészen az 1980-as évekig mintegy 25–35%-os mandátumaránnyal – a kereszténydemokrata párt mögött a második legerősebbként – volt jelen a parlamentben, azonban kormányra soha nem került.) Sartori ezekre a pártokra alkotta meg a zsarolási potenciál kifejezést, arra utalva ezzel, hogy bár ezek a pártok nem jöhetnek szóba kormánypártként, viszont a pártversenyt nagyon is befolyásolják. Így például az olasz kommunista párt markáns parlamenti jelenléte nagyban meghatározta a pártok versenyének irányát, hiszen a kormányalakítások során évtizedeken keresztül az volt a fő szempont, hogy a kommunisták ne kerüljenek hatalomra. További példaként említhető a rendszerváltás utáni Csehország, ahol a kommunista párt kb. 10–20%-os mandátumaránnyal – általában a harmadik legerősebb pártként – állandó szereplője a parlamentnek, noha eddig soha nem került kormányra. Azonban a jelenléte alaposan rányomja a bélyegét a pártok kapcsolatrendszerére, azaz jelentős kihatással van a versenyre (KUBÁT 2010, 118–128.).

A Sartori-féle kategorizálásnak egy fontos – és első olvasatra talán bonyolultnak ható – sajátossága, hogy a szerző külön kérdésként kezelte a pártrendszerek klasszifikációját (osztályozását) a pártrendszerek tipológiájától. Ami a *klasszifikációt* illeti, Sartori itt alapvetően csak a *pártok számát* vette figyelembe. Ez alapján hét ún. formátumot különített el (amelyek közül az első kettőt ún. nem versengő, míg a többi versengő rendszernek tekintette):

1. „*Valódi*” *egypártrendszer*: egyetlen párt működik, ugyanis egyéb pártok működése nem engedélyezett. Sartori ezt a kategóriát nem tartotta egységesnek, ugyanis az egypártrendszerek is jelentősen különbözhetnek egymástól abból a szempontból, hogy az állampárt hatalma milyen mértékű. Az ún. totalitárius rendszerekben

a legintenzívebb az állam(párt)j elnyomás. Erős ideologikus töltet és az egész társadalmat átható kontroll jellemzi. Az autoriter (tekintélyelvű) rendszerekben már gyengébb a kontroll és az ideológia szerepe; az állam(párt) nem kívánja az egész társadalmat az ellenőrzése alatt tartani. Végezetül a pragmatikus rendszerekben az ideológia már háttérbe szorul, és valamiféle tolerancia mutatkozik az ellenzéki szerveződések iránt.

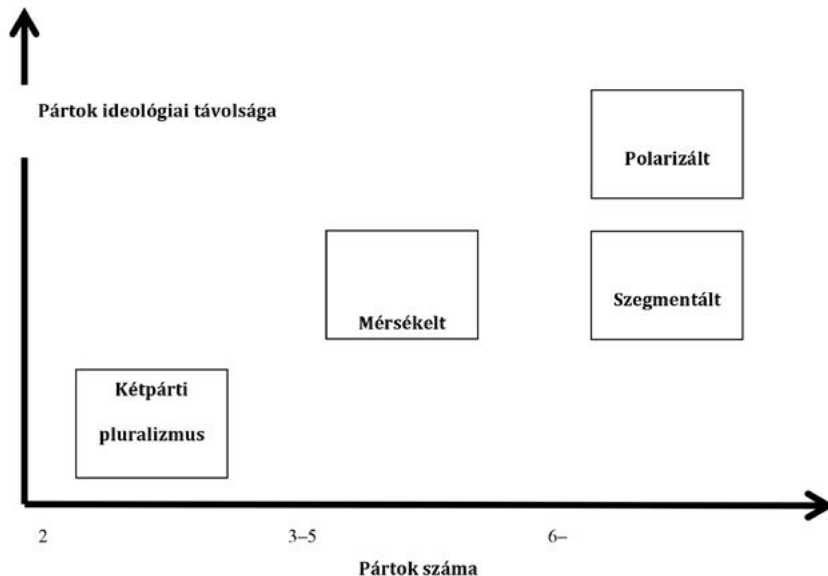
2. *Hegemonikus pártrendszer*: az uralkodó állampárt mellett formálisan ugyan egyéb pártok is létezhetnek, azonban utóbbiak érdemben egyáltalán nem versenyeznek az állampárttal. Így például Lengyelországban a kommunizmus évtizedei alatt az állampárt mellett két kisebb formáció is működhetett, de ezek pusztán a kommunista párt szatellit pártjaiként működtek, és nem voltak valóságos hatalmi tényezők.
3. *Predomináns pártrendszer* (lásd később).
4. *Kétpártrendszerek*: a pártok száma kettő.
5. *Korlátozott pluralizmus*: a pártok száma 3–5.
6. *Szélsőséges pluralizmus*: 6 vagy annál több párt.
7. *Atomizált pártrendszerek*: Sartori ide azokat az újonnan kialakuló – a demokratiszálódás kezdeti szakaszában lévő – pártrendszereket sorolta, amelyekben a pártok kapcsolatrendszere (még) esetleges, és így a pártversenynek nincs egy letisztult formája, vagyis *pártrendszerről* sem igazán beszélhetünk. A pártok száma itt eleve nem bír különösebb jelentőséggel.

Sartori másik vizsgálati szempontja a *pártok ideológiai távolsága* volt. Ehhez egy olyan bal–jobb skálát kell elképzelnünk, amelyen egy adott pártrendszer pártjait ideológiai arculatuk alapján elhelyezzük, majd „megmérjük” a két szélső párt távolságát. Egyes országokban ez a távolság kisebb, azaz a pártok ideológiai arculata, programja között nincs áthidalhatatlan távolság. Más pártrendszerekben viszont jóval nagyobb távolságok is kialakulhatnak, amennyiben egyszerre van jelen egy szélsőbaloldali és egy szélsőjobb oldali párt is. Sartori a két vizsgálati szempontot – vagyis a pártok számát és a pártok ideológiai távolságát – összekapcsolta, és így négy alapvető *típust* különített el. A négy típusban nemcsak a pártok száma különbözik egymástól, hanem a verseny *mechanizmusa* is – és pontosan ezen utóbbi az, amit a korábbi szerzők egyáltalán nem vagy csak felszínesen érintettek.

1. *Kétpárti pluralizmus* (például Egyesült Királyság): amint az az eddigiekből már látható, Sartori – elsőre talán szokatlan módon – elválasztotta egymástól a kétpárti formátumot és a kétpárti típust (mechanizmust). Míg az előbbinél csupán annyi az „elvárás”, hogy ne legyen olyan harmadik párt, amelyik a két nagy pártot akadályozni tudná az egyedül történő kormányzásban, addig az utóbbinál Sartori a következő feltételeket támasztotta: két párt versenyez egymással a parlamenti abszolút többségért, a győztes párt egyedül alakít kormányt (hiszen abszolút többsége van); ugyanakkor a kormányváltás (tehát az ellenzék későbbi hatalomra kerülése) mindig reális lehetőség marad. A kétpárti pluralizmust ún. centripetális (azaz „középre tartó”) verseny jellemzi, azaz a pártok – a képzeletbeli bal–jobb skálán – inkább a politikai centrum irányába nyitnak, nem pedig a skála széle felé. (Utóbbinak az az oka, hogy amennyiben például egy mérsékelt jobb oldali radikalizálódna, és a szélsőjobb felé mozdulna el, úgy minden valószínűség szerint jóval több szavazót vesztené „középtájt”, mint amennyit nyerne az ideológiai mező „szélén”).

2. *Mérsékelt pluralizmus* (például Németország): főszabályként – a 3–5 pártból álló – korlátozott pluralizmus esetén alakul ki, amennyiben a (releváns) pártok között viszonylag kicsi az ideológiai távolság. Ezeket a pártrendszereket is centripetális, kétpólusú verseny és a rendszerellenes (tehát magát a politikai rendszert megváltoztatni kívánó, nem pusztán a kormányra kerülésre törekedő) pártok hiánya vagy jelentéktelensége jellemzi. Általában koalíciós kormányok (tipikusan egy baloldali és egy jobboldali) váltogatják egymást a hatalomban. Mérsékelt pluralizmus ugyanakkor kialakulhat akkor is, ha 6 vagy annál több releváns párt alkotja a pártrendszert. Az ún. szegmentált pluralizmus esetén bár sok párt van jelen, viszont közöttük mégsem alakulnak ki nagy ideológiai távolságok. Mindez úgy lehetséges, hogy ezekben az országokban (például Hollandia, Belgium, Svájc) egymástól vallásilag, nyelvileg és/vagy etnikailag markánsan elkülönülő társadalmi csoportok vannak. Némi leegyszerűsítéssel tehát azt mondhatjuk, hogy bár sok párt van a rendszerben, de mindegyik pártnak „jut” egy csoport, amelynek szavazóit igyekezik megtartani.
3. *Polarizált pluralizmus* (például Olaszország): szélsőséges pluralizmus esetén alakul ki akkor, ha a pártok között nagy az ideológiai távolság. Szemben az előző két típusal, itt már a rendszerellenes (például kommunista vagy szélsőjobboldali) pártok is releváns szerepet töltenek be. A verseny erősen átideologizált és centrifugális jellegű, azaz széttartó: a pártok egy része a szélek felé nyit. A többnyire centrumpozícióban lévő kormánynak kétoldali – (szélső)bal- és (szélső)jobboldali – ellenzékkel kell szembenéznie, amelyek azonban nem tudnak összefogni, így valódi kormányváltások nem következnek be.
4. *Predomináns pártrendszerek* (Sartori ezt a kategóriát nemcsak a formátumok, hanem a típusok között is megemlítette): az egyik párt olyan mértékben kiemelkedik a többi közül, hogy hosszabb időszakon át – Sartori szerint legkevesebb három-négy választáson keresztül – egyedül képes megszerezni a parlamenti mandátumok abszolút többségét. (Fontos, hogy ezek a rendszerek – szemben az előbb említett hegemónikus pártrendszerekkel – versengő rendszerek, azaz a domináns párt nem hatalmi visszaéléseknek köszönhetően uralja a pártrendszert.) Példaként – többek között – Indiát és Japánt említi a szerző; az előbbi államban az Indiai Nemzeti Kongresszus nevű párt az 1950-es évektől kezdve az 1980-as évek közepéig a parlamenti mandátumok felét-háromnegyedét szerezte meg. Japánban a liberális demokraták töltötték be hasonló szerepet: 1958-tól 1990-nel bezárólag minden választást megnyertek, és kevés kivétellel valamennyi alkalommal abszolút többség birtokában kormányozták az országot. Európából Norvégiát, Svédországot és Írországot említi Sartori, ahol ugyan az „uralkodó” pártok nem minden esetben érték el a fentebb „előírt” abszolút többséget, de egypárti kisebbségi kormányként így is évtizedeken át hatalmon voltak.

A fentebb tárgyalt típusokat a 9.2. ábra foglalja össze.



9.2. ábra

A pártrendszerek típusai Sartorinál

Forrás: saját szerkesztés SARTORI 2005 [1976] alapján

A 9.2. ábrán nem szerepel a domináns pártrendszer, aminek az az oka, hogy ez a típus – amely egyébként is kissé kilóg Sartori modelljéből – elvileg bárhol előfordulhat az ábrán (függetlenül a pártok számától és a közöttük lévő ideológiai távolságtól).

9.2.4. Új utak a pártrendszerek kategorizálásában

Bármennyire is jelentősek voltak Sartori tézisei, az általa kialakított tipológia mintegy két évtizeddel később több szempontból is veszített relevanciájából. Amint Mair (MAIR 1996, 88–89.) rámutat, a mérsékelt pluralizmus kategóriája az 1990-es közepére „túlterheltté” vált. Mindez abban nyilvánult meg, hogy a század végére egyre kevesebb állam volt egyértelműen besorolható a klasszikus kétpártrendszerek közé, valamint a polarizált pluralizmus kategóriája is egyre inkább kiüresedett (ugyanis a kommunista pártok hanyatlásával a szélsőbaloldali pólus lényegében kiesett, így a kétoldali ellenzék – amely a polarizált pluralizmus „feltétele” – egyre ritkább jelenséggé vált Európa-szerte). A harmadik típusba, a domináns pártrendszerekbe pedig eleve kevés állam tartozott, ráadásul ezek közül az 1990-es években többre már egyre nehezebben volt ráilleszhető a domináns jelző. Azzal tehát, hogy a pártrendszerek egyre nagyobb arányban a „maradék” típusba, a mérsékelt pluralizmusba tartoznak, ez a típus elveszti magyarázó erejét. Azt ugyan ma sem állíthatjuk, hogy Sartori tipológiája teljességgel elavulttá vált, de a pártrendszerekben

az ezredforduló környékén bekövetkező jelentős változások arra sarkallták a politológusokat, hogy átgondolják a pártrendszerek kategorizálását.

Az utóbbi évtizedek egyik leginnovatívabb megközelítése *Peter Mair* (1996) nevéhez fűződik, aki a pártok közötti – elsődlegesen a kormányra kerülés érdekében folytatott – versenynek két alapvető formáját különböztette meg, a zártat és a nyitottat. A két típusú versenyt három indikátor (a kormányváltások jellege, a kormányzati formulák, valamint a kormányra jutás lehetősége) mentén vizsgálta.

1. A *kormányváltás jellegénél* az számít, hogy amennyiben egy új kormány lép hivatalba, a korábbi kormánypártok mindegyike lecserélődik (tehát egy teljesen új összetételű kabinet kerül hatalomra), vagy pedig a cserélődés csak részleges (azaz egyes párt vagy pártok egy megváltozott pártösszetételű kormányban folytathatják a kormányzást). A harmadik lehetőség természetesen az, amikor az új kormány teljes egészében változatlan pártösszetételű. Mair szerint az első és a harmadik eset a zárt struktúrájú versenyre jellemző, míg a részleges kormányváltás a nyitottra.
2. A *kormányzati formulák* indikátora azt mutatja meg, hogy a kormányzást inkább a visszatérő pártösszetételű kormányok (beleértve az egypárti és a koalíciós kabineteket is) váltakozása jellemzi, vagy pedig folyamatosan újabb és újabb összetételű kormányok váltogatják egymást. Az ismétlődő koalíciós alternatívák a verseny zártságát mutatják, az innovatív megoldások viszont a nyitott verseny sajátosságai.
3. A *kormányra jutás lehetősége* egyes pártrendszerekben csak meghatározott pártok privilégiuma, másokban azonban lényegében valamennyi párt – beleértve a parlamentben az újonnan megjelenő pártokat is – előtt nyitva áll a kormányzati szerepvállalás. A zárt struktúrájú versenyt a kormányzati pozícióhoz való korlátozott hozzáférés jellemzi, míg a nyitottban bármelyik formációból lehet kormánypárt.

Mindezt a 9.1. táblázat foglalja össze.

9.1. táblázat

A pártok közti verseny struktúrájának indikátorai

		A verseny struktúrája	
		Zárt	Nyitott
Indikátorok	Kormányváltás jellege	teljes vagy „semmilyen”	1996: részleges
	Kormányzati formulák	megszokott	innovatív
	Kormányra jutás lehetősége	néhány párt számára	1996: sok párt számára

Forrás: MAIR 1996, 95.

Mair a zárt struktúrájú versenyhez a kiszámíthatóságot társította. Így például az Egyesült Királyságban minden választás vagy teljes vagy „semmilyen” kormányváltást hoz (azaz a kormány változatlan formában folytatja a kormányzást); a kormányzati formulák is megszokottak (hiszen – nagyon kevés kivételtől eltekintve – vagy a Konzervatív Párt vagy a Munkáspárt kormányoz egyedül); a kormányra jutás lehetősége pedig zárt, hiszen évszázadok óta mindössze három párt (az előbbi kettőn felül a liberálisok) került hatalomra. A nyitott pártrendszereknél viszont jóval nagyobb a kiszámíthatatlanság. Így például

Hollandiában szinte minden kormányváltás részleges (azaz például egy kétpárti koalíció egyik tagja a kormányváltás után is kormányon marad, de a koalíciós partnere „lecserélődik”); a pártok a legkülönbözőbb összetételben kormányoznak együtt (azaz nincsenek kikristályosodott koalíciós alternatívák); és ezen felül szinte minden párt előtt nyitva áll a kormányra kerülés lehetősége.

Alan Siaroff az 1945–2000 közötti európai parlamenti választásokat feldolgozó kötetében (SIAROFF 2000, 69–80.) Blondel és Sartori nyomán a parlamenti pártok effektív számából (lásd a későbbiekben a 9.3.1. pontot) és a pártok relatív méretéből kiindulva az alábbi tipológiát fejlesztette ki.

9.2. táblázat

Siaroff pártrendszer-tipológiája

Pártrendszer típusa		Parlamenti pártok átlagos effektív száma	Példa
kétpártrendszer		1,92	Egyesült Királyság 1945–1979
„két és fél” pártrendszer		2,56	Ausztria 1949–1986
mérsekelt többpártrendszer	egy domináns párttal	2,95	Svédország 1948–1985
	két fő párttal	3,17	Írország 1987–1997
	a pártok egyensúlyával	3,69	Ausztria 1994–1999 [majd 2008–]
szélsőséges többpártrend- szer	egy domináns párttal	3,96	Dánia 1950–1998
	két fő párttal	4,41	Olaszország 1963–1987
	a pártok egyensúlyával	5,56	Finnország 1945–

Forrás: SIAROFF 2000, 69–80.

Siaroff tehát felbontotta a Sartori-féle korlátozott, illetve szélsőséges pluralizmus formátumát aszerint, hogy azokban hogyan alakul a pártok erőegyensúlya. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a nem kevesebb, mint 8 kategória meglehetősen soknak tűnik; ráadásul a szerző egy-egy ország pártrendszerét esetenként csak igen rövid időre (néhány év erejéig) sorolta be egy adott kategóriába (így például a francia pártrendszer a különböző szakaszaiban négy különböző kategóriához tartozott). Mindezek a megoldások némileg bonyolulttá teszik Siaroff kategorizálását.

9.3. A pártrendszerek a kvantitatív indikátorok tükrében

Az előző pontban tárgyalt tipológiák olyan elméleti modelleket jelentenek, amelyekbe többé-kevésbé valamennyi pártrendszer besorolható, azonban a besorolás esetenként tág teret hagy az értelmezésnek. Így például az olyan kérdések, mint hogy melyik párt minősül kisebbnek vagy nagyobbak, vagy hogy egy kétpártrendszer pontosan mikor változik át „két és fél” pártrendszerré, továbbá milyen esetekben mondhatjuk egy pártról azt, hogy zsarolási potenciállal bír, illetve egy pártrendszer mikor minősül zártnak, mind-mind olyan felvetések, amelyekre a vizsgálódást végző kutató nem mindig tud egyértelmű és objektív

válással szolgálni. Egy másik problémát jelent az, amikor a működésüket tekintve nagyon különböző pártrendszerek (így például Blondel tipológiájában Svédország és Olaszország) kerülnek ugyanazon kategóriába. A kategorizálást illetően egy további nehézségként jelentkezik, hogy ezzel a módszerrel nehezebb megragadni az egyes pártrendszerekben végbemenő fejlődési folyamatokat.

Az előbbieket miatt felmerülhet az igény arra, hogy az egyes pártrendszereket ne többé-kevésbé „mesterségesen” kialakított, esetenként képlékeny kategóriákkal írjuk le, hanem objektívebb matematikai formulákkal. A következőkben a legismertebb ilyen indikátorokat tárgyaljuk röviden.

9.3.1. A pártrendszerek koncentrációja – a pártok effektív száma

A 9.2.1. pontban láttuk, hogy a pártrendszerek összehasonlítása során a pártok száma „kiiktathatatlant” szempont. Az egyes szerzők azonban igyekeztek túllépni azon, hogy a pártokat egyszerűen csak „megszámolják” (így például Blondelnél megjelent a „fél párt” fogalma, Sartori pedig eleve nem is minden pártot vett figyelembe). Az, hogy a pártok egymáshoz mért (azaz relatív) erőssége alapvető kihatással van a pártrendszerre, a kezdetektől világos volt. Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy ha az „A”, „B” és „C” ország mindegyikében tartósan négy parlamenti párt van, viszont az „A” pártrendszerben 82%–8%–5%–5%, a „B”-ben 43%–41%–10%–6%, a „C”-ben pedig 28%–26%–25%–23% a négy párt parlamenti mandátumaránya, akkor ez a négy pártrendszer nagyon is különbözik egymástól. (Természetesen mindhárom előbbi pártrendszer kategorizálható lenne a 9.2.1. pontban említett szerzők segítségével.) Amiben eltérnek egymástól ezek a pártrendszerek, az a koncentráció (vagy egy ellenkező értelmű kifejezéssel: fragmentáció). Egy pártrendszer annál koncentráltabb, minél kevesebb párt birtokolja a szavazatok minél nagyobb hányadát (TÓTH 2001, 83.). A fragmentáció voltaképpen ugyanezt a jelenséget írja le, csak éppen ellentétesen közelítve: egy adott számú pártból álló pártrendszer annál fragmentáltabb, minél inkább egyenletesen oszlik el a „hatalom” a pártok között. Amennyiben pontosabban akarjuk leírni a különbségeket, egy olyan matematikai módszerhez kell fordulnunk, amely a pártok mandátumarányát (vagy szavazatarányát) veszi figyelembe, és egyetlen számmal jellemzi az adott pártrendszert. Ez a mutató a pártok effektív száma (más kifejezéssel: effektív pártok száma), amely a politikatudomány talán legismertebb indikátora a pártrendszerek vizsgálatát érintően. A más néven Laakso–Taagepera-indexnek (1979) nevezett mutató lényege az, hogy nem pusztán a pártok számát veszi figyelembe, hanem a pártok relatív méretét is. Az index számítási módja a következő:

$$E = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

ahol p az i -edik párt szavazat- vagy mandátumaránya.¹

¹ Arról van tehát szó, hogy először megnézzük mindegyik párt – nem százalékosan mért! – szavazat- vagy mandátumarányát, majd ezeket előbb négyzetre emeljük, utána az így kapott számokat összeadjuk, végül az így előálló szám reciprokát vesszük.

Nézzük meg mindezt a 9.3. táblázatban.

9.3. táblázat
A pártok effektív száma három fiktív pártrendszerben

		„A” pártrendszer	„B” pártrendszer	„C” pártrendszer
Mandátumarány (%)	1. párt	82	43	28
	2. párt	8	41	26
	3. párt	5	10	25
	4. párt	5	6	21
Pártok tényleges száma		4	4	4
Pártok effektív száma		1,46	2,73	3,96

Forrás: saját szerkesztés

Amint a táblázatból kitűnik, a pártok tényleges száma mindegyik országban négy, azonban az effektív számuk jelentősen különbözik. Az, hogy az „A” pártrendszer esetén ez az indikátor 1,46, arra utal, itt már közel vagyunk az egypártrendszerhez (dacára annak, hogy névlegesen 4 párt is jelen van a parlamentben). A „B” országban mért 2,73-as érték azt jelzi, hogy itt effektíve már majdnem egy kétpártrendszerrel van szó, míg a „C” esetben a pártok effektív száma (3,96) szinte egybeesik a pártok tényleges számával, ami a kiegyensúlyozott erőviszonyokat illusztrálja. (Amennyiben mind a négy párt pontosan egyforma erősségű lenne, úgy a pártok effektív száma megegyezne a pártok tényleges számával.)

A pártok effektív számának mint indikátornak egyik kétségtelen előnye, hogy – a választási adatok ismeretében – egyszerűen és egyértelműen kiszámítható. Másrészt alkalmas egy adott pártrendszer fejlődésének leírására, illetve a nemzetközi összehasonlításra is. Így például Magyarországon az 1990-es választásokat követően a parlamenti pártok effektív száma még 3,7 volt, amely 2002-re 2,2-re süllyedt. Igaz ugyan, hogy 1990-ben hat, 2002-ben pedig már csak négy párt szerzett képviselőt a törvényhozásban, azonban ennél fontosabb, hogy a mandátumok (és persze eleve a szavazatok) 2002-re jóformán teljes egészében két pártnál (MSZP, Fidesz) koncentráálódtak. És ezen utóbbi fejlemény jóval fontosabb, mint a parlamenti pártok számának csökkenése. Ami a nemzetközi összehasonlítást illeti, egy példán keresztül megvilágítva: az 1998-as választásokat követően Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában is hat-hat párt került be a parlamentbe. Pusztán ez alapján a három pártrendszer még hasonlíthatna is egymásra, azonban ha egy pillantást vetünk a parlamenti pártok effektív számára (rendre: 3,4; 3,7; 4,8), nyomban kirajzolódik, hogy a szlovák pártrendszer jóval fragmentáltabb volt a másik kettőnél. Az összehasonlításoknál az indikátor természetesen további következtetések levonására is alkalmas lehet.

9.3.2. *A pártrendszer polarizáltsága*

Sartori elméletének tárgyalásakor már említettük, hogy egy adott pártrendszer pártjai elméletileg elhelyezhetők egy bal–jobb skálán, kimutatva ezzel a közöttük levő ideológiai távolságokat. Fentebb már utaltunk rá, hogy egyes pártrendszerekben kisebbek ezek a távolságok, azaz a pártok világleképe, programja stb. nem tér el jelentősen egymástól, vagyis

kisebb a polarizáció. Más pártrendszerekben viszont távolabb helyezkednek el egymástól a pártok, ugyanis gyökeresen eltérő ideológiai profillal és célokkal rendelkeznek – ezekben az esetekben erősen polarizált pártrendszerekről beszélünk. A polarizáció mérése és alakulása fontos adalékokkal szolgál egy pártrendszer leírása során.

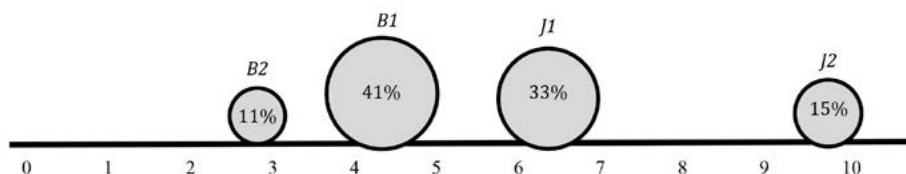
Ugyanakkor felmerülhet a kérdés, hogy mi alapján helyezhetők el a pártok ezen a bizonyos bal–jobb skálán. A pártok pozíciójának mérésére (pontosabban becslésére) több módszer is kínálkozik. Így például alapulhat az adott ország szakértőinek becslésén, de a pártok programjainak tartalomelemzése vagy a pártok választóinak önbesorolása is szóba jöhet a pozíciók feltérképezésére. Amennyiben megtörtént a pártok elhelyezése, a következő képlet segítségével számíthatjuk ki a polarizációs indexet (TAYLOR–HERMAN 1971):

$$p = \sum p_i (x_i - \bar{x})^2$$

ahol

- p az i -dik párt szavazat- vagy mandátumaránya
- x az i -dik pártnak a bal–jobb skálán elfoglalt pozíciója
- \bar{x} pedig az összes párt pozíciójának súlyozott átlaga.²

Míndezt két példán illusztrálva:

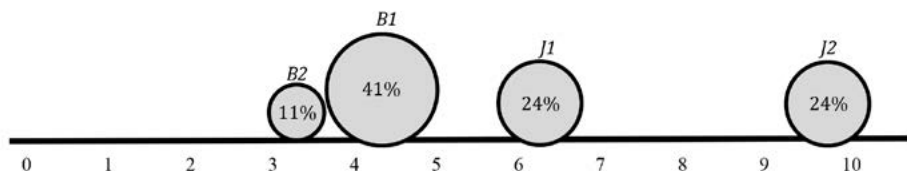


A pártrendszer négy pártból áll: egy hozzávetőlegesen egyforma erősségű mérsékelt bal- (B1), illetve mérsékelt jobboldali (J1) pártból, továbbá egy kisebb, de markánsabban baloldali (B2), végül egy szinten kisebb, de meglehetősen szélsőségesen jobboldali pártból (J2). Pozícióik az előbbi sorrendben: 2,5; 4; 6; 9,5. A pártrendszer – fenti képlet alapján számított – polarizációs indexe ebben az esetben 4,36.

Tegyük fel, hogy a következő választások előtt három változás megy végbe a pártrendszerben:

1. a B2 párt közelebb húzódik a centrumhoz (új pozíciója: 3),
2. a J1 párt visszaesik 24%-ra,
3. a J2 párt szavazataránya pedig 24%-ra nő.

² A képlet arra utal, hogy először kiszámítjuk a pártok pozícióinak (a pártok méretével) súlyozott átlagát \bar{x} , majd második lépésként vesszük egy adott párt pozíciójának a súlyozott átlagtól való eltérését, harmadik lépésként a különbséget négyzetre emeljük, negyedik lépésként pedig a kapott összeget megszorozzuk az adott párt szavazat- vagy mandátumarányával. Végezetül a 2–4. lépést valamennyi pártra megismételjük, és a pártonként kapott eredményeket összegezzük.



Ebben az esetben a polarizációs index annak ellenére nőni fog (az új érték 5,47), hogy a szélső pozícióban lévő pártok közötti távolság csökkent, hiszen a szélsőjobboldali párt támogatottságának előretörése nagyobb súllyal esik latba, mint a B2 párt mérsékeltebbé válása.

Az indikátor révén jól mérhető, hogy például két választás között hogyan változott egy pártrendszer polarizáltsága.

9.3.3. A választói illékonyság

A most tárgyalandó indikátor annyiban eltér az előző kettő mutatótól, hogy legalább annyira kapcsolódik a választói magatartáshoz, mint ahogyan a pártrendszerekhez. Az 1960–70-es években a politikatudományban egyre több olyan kutatás látott napvilágot, amely azt vizsgálta, hogy az egyes országokban az egymást követő választási eredmények mennyiben térnek el egymástól, azaz hogyan változik a pártok szavazataránya. Nagyjából az 1970-es évek közepéig szinte közmegegyezés volt abban, hogy az európai pártrendszereket a stabilitás uralja. Mindez leginkább abban nyilvánult meg, hogy többnyire választásról választásra ugyanazok a pártok kerültek be a parlamentekbe, ráadásul a pártok közötti erőviszonyok is csak csekély mértékben változtak, vagyis a pártok általában időről időre hasonló eredményeket értek el a választásokon, ugyanis a szavazók igen nagy arányban tartottak ki a választott pártjuk mellett. Seymour Lipset és Stein Rokkan 1967-ben megjelent, nagy hatású könyvükben a nyugati pártrendszerek befagyásáról írtak, rámutatva, hogy „az 1960-as évek pártrendszerei kevés, de jelentős kivétellel az 1920-as évek törésvonal-szerkezetét tükrözik vissza”. (Törésvonal alatt olyan politikai megosztottságot értünk, amelynek meghatározott társadalmi háttere is van, és így jelentős hatással van a pártrendszer formálódására. Ilyen lehet például az osztálytagoltság.) Ezzel összefüggésben azt is kiemelték, hogy „a pártok többnyire idősebbek, mint a szavazók többsége”.

Mogens N. Pedersen 1979-es írása két szempontból bírt fontossággal a pártrendszerek stabilitását illetően. Egyrészt a szerző úgy vélekedett, hogy a korábban alkalmazott kvantitatív indikátorok túlnyomó része a pártok számára és a pártrendszerek koncentrációjára fókuszált, azonban az ilyen irányú számítások gyakran félrevezetőek, ugyanis a vizsgált pártrendszerek változásairól sok esetben hamis képet adnak, és képtelenek a trendek lényegének megragadására. Pedersen szerint ennek az az oka, hogy a korábban elterjedt indikátorok a pártrendszerek *állapotát* jelezték, nem pedig azok *változását*, így egy olyan indikátort állított a középpontba, amely a pártrendszerek statikája helyett azok dinamikáját ragadja meg. Másrészt a szerző – az előbbiekkal összefüggésben – a pártrendszerek válto-

zására helyezte a hangsúlyt, rámutatva, hogy a Lipset és Rokkan által leírt stabilitás már közel sem olyan mértékű, mint a megelőző évtizedekben. Pedersen a választói illékonyságot (más kifejezéssel: szavazatingadozást) állította vizsgálatai középpontjába, azt kutatva, hogy a különböző országok parlamenti választásai során a választók milyen arányban tartanak ki a korábban választott pártjuk mellett (vagy éppen pártolnak el tőle). Az indikátor azon az egyszerű meglátáson alapul, hogy a pártok támogatottsága (szavazataránya) minden választáson változik kisebb-nagyobb mértékben: egyes pártok erősödnek, míg mások a korábbiánál gyengébb eredményt érnek el. A Pedersen-indexnek is nevezett összevont választói illékonyság (volatilitás) egy adott parlamenti választásra a következő módon kalkulálható ki:

$$V_i = \frac{\sum_{t=1}^n |p_{i,t-1} - p_{i,t}|}{2}$$

ahol p_{i-1} az i -dik párt szavazataránya a megelőző választáson, míg p_i az i -dik párt szavazataránya a jelenlegi (vizsgálat tárgyát képező) választáson.³ A kapott érték úgy interpretálható, hogy a választók legkevesebb hány százaléka változtatta meg a pártpreferenciáját a megelőző választásokhoz képest.

Az indikátor révén képet kapunk arról, hogy egy adott parlamenti választáson milyen intenzitású átrendeződés történt a pártok erőviszonyaiban. Egy 1990-ben publikált, 13 európai demokráciára fókuszáló vizsgálat arra jutott, hogy 1885 és 1985 között az összevont választói illékonyság átlaga 8,6 volt (BARTOLINI–MAIR 2007 [1990], 69). Egy néhány évvel ezelőtti kutatás alapján (16 európai demokrácia átlagát alapul véve) a szavazatingadozás mértéke az 1950-es évektől az 1980-as évekig terjedő időszakban a különböző évtizedekben 7,4–8,6 között mozgott, de az 1990-es és a 2000-es években is alig emelkedett (12-re, illetve 11-re) (GALLAGHER et al. 2011, 310). Összehasonlításképpen: Magyarországon és a többi volt szocialista országban az indikátor értéke többnyire 20 felett volt.

Összefoglalás

A fejezetben elsőként arra világítottunk rá, hogy a politikatudomány érdeklődése eleinte csak a pártokra mint a politikai versengés sajátos szervezeteire terjedt ki, és a pártrendszerek csak később képezték behatóbb elemzések tárgyát. Bár a politikatudomány művelői között nincs konszenzus abban, hogy mikortól, milyen körülmények esetén beszélhetünk pártrendszerrel – és így a pártrendszernek sincs egyetlen „helyes” definíciója –, de azt láttuk, hogy a pártrendszerek vizsgálatánál kitüntetett szerepe van a pártok kapcsolatrendszerének és a köztük folyó verseny mintázatának.

Ami a pártrendszerek tipizálását illeti, rámutattunk, hogy a pártok száma kétségtelenül a legtöbbet alkalmazott kategorizálási szempont (Duverger, Blondel, Rokkan), azonban ezen kívül egyéb aspektusok alapján is lehet osztályozni a pártrendszereket (Smith, Dahl). A tipológiák közül a mai napig meghatározó Sartori modellje, amelynek újdonsága abban állt, hogy

³ A képlet arra utal, hogy először minden pártnál kiszámoljuk a szavazatarány változását, majd vesszük ennek abszolút értékét, ezt követően a pártonként kapott eredményeket összegezzük, végül kettővel osztunk (hiszen ha egy pártnál szavazatnyereség van, akkor az egy másik pártnál értelemszerűen szavazatvesztésként jelentkezik).

a pártok száma mellett figyelembe vette a pártok közötti ideológiai távolságokat is, és ezeket összekapcsolva írta le a pártrendszerek négy alapvető típusát. A korábbi szerzőkkel szemben Sartori a hangsúlyt arra helyezte, hogy a valóságban hogyan „működnek” a pártrendszerek. Ezt követően az utóbbi évtizedek fontosabb tipológiáiból is kiemeltünk kettőt: Mair a pártok kormányra kerülésért folytatott versenyét vette alapul a nyitott és a zárt struktúrájú verseny elkülönítéséhez, míg Siaroff a pártok effektív számát és a pártok relatív erejére fókuszálva vázolta fel a nyolc kategóriáját. A pártrendszerek tipizálásának tehát számos módja létezik, és mindegyik megoldásnak megvan a maga erős és gyenge pontjai.

A fejezet zárásaként számba vettünk néhány olyan kvantitatív indikátort, amelyek matematikai formulákkal írják le a pártrendszereket, illetve azok változásait. A pártok effektív száma révén képet kaphatunk arról, hogy az adott pártrendszerben mennyire egyenletesen vagy éppen egyenlőtlenül oszlik meg a támogatottság, azaz hogy mennyire fragmentált vagy éppen koncentrált a pártrendszer. A polarizációs index a pártok bal–jobb skálán elfoglalt pozíciója és relatív súlya alapján világítja meg a pártrendszert, míg az összevont választói illékonyaság azt illusztrálja, hogy egy adott választáson – a szavazók preferenciaváltásai miatt – milyen intenzitású átrendeződés következett be a pártok támogatottságában.

Irodalomjegyzék

- BARDI, Luciano – MAIR, Peter (2008): The Parameters of Party Systems. *Party Politics*, Vol. 14, No. 2, 147–166. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068807085887>
- BARTOLINI, Stefano – MAIR, Peter (2007) [1990]: *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885–1985*. Colchester, ECPR Press.
- BIRCH, Sarah (2003): *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403938763>
- BLONDEL, Jean (1968): Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 2. 180–203. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423900036507>
- DAHL, Robert A. (1966): Patterns of Opposition. In DAHL, Robert A. ed.: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Yale University Press.
- DUVERGER, Maurice (1969) [1954]: *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. London, Methuen.
- ECKSTEIN, Harry (1968): Party Systems. In David L. SILLS ed.: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 11. New York, Crowell, Collier & Macmillan.
- ENYEDI Zsolt – BENOIT, Ken (2011): Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban. In ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea – TARDOS Róbert szerk.: *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- GALLAGHER, Michael – LAVER, Michael – MAIR, Peter (2011): *Representative Government In Modern Europe*. 5th edition. Berkshire, McGraw Hill.
- HERMENS, Ferdinand A. (1941): *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Notre Dame, University of Notre Dame.
- KUBÁT, Michal (2010): *Political Opposition in Theory and Central European Practice*. Frankfurt am Main, Peter Lang. DOI: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00003-0>

- LAAKSO, Markku – TAAGEPERA, Rein (1979): The “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1. 3–27. DOI: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- LIPSET, Seymour M. – ROKKAN, Stein (1967): Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction. In LIPSET, Seymour M. – ROKKAN, Stein eds.: *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. New York, The Free Press.
- MAINWARING, Scott – SCULLY, Timothy eds. (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott – TORCAL, Mariano (2006): Party System Institutionalization and Party System Theory After The Third Wave of Democratization. In KATZ, Richard S. – CROTTY, William eds.: *Handbook of Party Politics*. London, SAGE.
- MAIR, Peter (1996): Party Systems and Structures of Competition. In LEDUC, Lawrence – NIEMI, Richard G. – NORRIS, Pippa eds.: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London, SAGE.
- MAIR, Peter (1997): *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford, Clarendon. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198295499.001.0001>
- PEDERSEN, Mogens N. (1979): The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, Vol. 7, No. 1. 1–26. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x>
- ROKKAN, Stein (1968): The Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies: A Developmental Typology. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 10, No. 2. 173–210. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0010417500004801>
- SARTORI, Giovanni (2005) [1976]: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester, ECPR.
- SIAROFF, Alan (2000): *Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945*. New York – London, Garland Publishing.
- SMITH, Gordon (1966): What is a Party System? *Parliamentary Affairs*, Vol. 19, No. 3. 351–362.
- TAYLOR, Michael – HERMAN, V. M. (1971): Party Systems and Government Stability. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 1. 28–37. DOI: <https://doi.org/10.2307/1955041>
- TÓTH Csaba (2001): A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya. *Politikatudományi Szemle*, 10. évf. 3. sz. 81–103.
- WARE, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- WOLINETZ, Steven B. (2006): Party Systems and Party System Types. In KATZ, Richard S. – CROTTY, William eds.: *Handbook of Party Politics*. London, SAGE.

Vákát oldal

10. Civil szervezetek, civil társadalom

Szabó Máté

Bevezetés

A civil társadalom a 20. századig kritikai koncepcióként jelentkezett a társadalom és politika elméletében és gyakorlatában, és a politikai túlhatalomtól és uniformizáltságtól megszabaduló autonóm társadalmat jelentette. Ezen belül az egyének és szabad döntéseik által létrehozott szervezett csoportok, például egyesületek, érdekszervezetek, mozgalmak és pártok, valamint az állam távolságtartását írta elő a civil társadalom koncepciója. A civil társadalom elvált tőle, de ugyanakkor kapcsolódott is az államhoz, hisz a civil csoportok, szakszervezetek, pártok stb. mind állami-politikai elismerést igényelnek a jogrend, az alkotmány által, és tevékenységük az állam befolyásolására irányul, illetve állami támogatásokat is kaphatnak bizonyos feltételek megléte esetén (pártfinanszírozás, civil alapok). A civil társadalom témaköre régóta foglalkoztatja az európai társadalmi-politikai gondolkodás és a társadalomtudomány képviselőit, az 1989-es demokratikus átmenetek elemzésével pedig szinte központi jelentőségre tett szert a nemzetközi társadalomtudományi vitákban (SZABÓ 2005). A civil szervezetek pedig ma egyaránt jelen vannak a politikában a helyi-nemzeti-regionális szinten és globálisan is. Ennek hatásai jelentkeznek az állam, a jogfelfogás és intézményrendszer egy sor átalakulási tendenciájában, így a globális, avagy az európai civil társadalom fogalmainak elterjedésében.

10.1. A civilek, az érdekszervezetek, a pártok, a mozgalmak és a tiltakozás viszonyrendszere

A politika folyamatában a civil csoportok sokszínű és sokrétű területe fontos szerepet játszik a parlamentáris demokráciákban a politikai pártok mellett. A pártok szerepének kiemelkedése a modern tömegdemokráciák megkülönböztető sajátossága. A pártok szerepének középpontba kerülése a 19–20. század fordulójától indul meg a politikatudományban, az érdekszervezetek és a korporációk fontosságának aláhúzása a második világháborút követő időszakról datálható (BIHARI–POKOL 2009, 438–455.). A 20. század végére pedig a civil társadalom, a civil szervezetek kapják meg az őket ma már megillető szerepet a politikáról való gondolkodásban és annak elemzésében.

Persze, hogy a nagy politikai döntések a közigazgatás, parlament, pártok és más kiemelkedő intézmények körében születnek, azonban a társadalom akaratkifejezése, érdek-közvetítő rendszere számára a szakszervezetek, érdekszervezetek, civil szervezetek és háló-

zataik, a civil társadalom sokszálú szövete e döntésekre kihatnak, és általános jelentőséggel bírnak. Ma a politikatudomány az államhatalmi intézmények beágyazottságáról beszél a sokszorosán és több szinten megszervezett politikai érdek- és döntési hálózatok keretein belül. A 21. század politikájában a pártok és az állami szervek rendszere egyaránt impulzusokat kap politikáik ki- és átalakítására a civil és érdekszervezetek plurális világából, amely adott esetben akár bizonyos pártok támogatói háttéréül is szolgálhat, vagy éppen ellenfeléül. A politikatudománynak így ezekkel a területekkel is foglalkoznia kell. Mind az államon belüli, mind a nemzetközi szintérrel, ahol nemzetközi érdek- és civil szervezetek a nagy nemzetközi, globális és regionális rendszerek, mint az ENSZ és szakosított szervei vagy például az EU fontos partnerei lehetnek. A 21. század politikatudománya a politika rendszerének elemeiként foglalkozik a nemzetközi civil és érdekszervezetek, illetve tiltakozó kampányaik problémáival.

Ebben a fejezetben tehát a politikai érdekszervezetek, a mozgalmak, a tiltakozások és a nem kormányzati szervezetek problémái egyaránt előkerülnek. A pártok és az érdekszervezetek egy része tiltakozó politikai-társadalmi mozgalmakból szerveződik meg. A gyakorlatban tehát a modern demokráciákban a pártok, az érdekszervezetek, a politikai tiltakozó mozgalmak, és a civil szerveződések között kapcsolatok, szövetségek és másfajta kapcsolatok sokasága áll fenn. Éppen ezért fontos, hogy vizsgáljuk magatartásukat a demokratikus politika rendszerében.

A politikai érdekszervezetek egy fokkal „társadalmibbak” a pártoknál. Van valamiféle érdekkötöttségük, speciális csoportfókuszuk (bányász, pedagógus, megyei stb.), amelynek mentén értelmezik és kialakítani vagy alakítani kívánják elsődlegesen a speciális ágazati politikát. Célrendszerük speciális a pártokéihoz képest. Ha részt vesznek a választásokon, és közvetlenül formálni kívánják a nagypolitikát, akkor előbb-utóbb párttá kell válniuk – és ez vonatkozik a politikai mozgalmakra is. De a politikai érdekszervezetek hatalmi alapja és legitimitációja elsődlegesen célcsoportjuk, közönségük körében megszerzett támogatásukon alapul, amely a tagság számában vagy a tevékenységükben, például a sztrájkjaikon, kongresszusaikon való részvételben és médiatámogatottságban nyilvánul meg. Nem elsődlegesen választási mechanizmusok alakítják ki hatalmi helyzetüket, mint a pártokét. Hatalmi alapjuk a vétóhatalom; mi van, ha sztrájkot szerveznek, megbénul az élet, vagy megy tovább – a két szélső példa a repülőgép-irányítók, akik ha sztrájkolnak, leáll a légi közlekedés, és az egyetemi hallgatók, akiknek legfeljebb utólag pótolniuk kell elmaradt szemináriumi és vizsgakötelezettségeiket.

A gazdasági-politikai érdekcsoportok szervezeteket hoznak létre, amelyek bürokratikus hatékonyságra törekszenek a tagság számának, valamint a tagi és a külső támogatás maximalizálásában. Ugyancsak kapcsolódhatnak szövetségesekként a pártokhoz, de a társadalmi-politikai mozgalmakhoz is. Gyakran tiltakoznak, és a tiltakozással való fenyegetés érdekérvényesítő tevékenységük szerves része – gondoljunk a sztrájkokkal való fenyegetésre a szakszervezetek munkájában. Tevékenységük nem pusztán közéleti-politikai, tagságuk, célcsoportjuk szabadidős, magán és gazdasági vagy képzési irányú szervezése is nagyon fontos lehet számukra, amely hálózat- és közösségépítést, vezetők és aktivisták toborzását és mozgósítását hozhatja magával.

A társadalmi-politikai mozgalmak széles palettája tendenciájában még közelebb áll a civil társadalom hálózataihoz, mint a pártok vagy a politikai érdekszervezetek körei. A mozgalmak szintén valamilyen speciális célkitűzésrendszerre szerveződnek, messze

nem olyan általános irányultságúak, mint a politikai párt, de nem is fixálódnak stabilan egy-egy témára vagy társadalmi csoportra – bár vannak ilyen típusaik (például munkás-, paraszt- és nőmozgalom) is. A mozgalom „mozog”, dinamikus, flexibilis, változékony, innovatív, változtatja a célrendszerét. Vannak mozgalmi szervezetek, de a mozgalom több annál, társadalmi kapcsolatrendszer, hálózat, közösség, intenzív diskurzus, sajátos kultúra, csoportidentitás.

Tehát a társadalmi-politikai mozgalmak céljaiban sem az ágazati politikák egészének (politikai párt), sem a speciális ágazati politikák (politikai érdekszervezet) mindenoldalú megvalósítására törekvés nem uralkodik el. A célok gyakran és gyorsan változhatnak, adott speciális fókuszon belül, például politika, gazdaság, kultúra, vallás. A mozgalmaknak nincsenek olyan stabilan szabályozott támogatási rendszereik, mint a pártoknak a választás, az érdekszervezeteknek a célcsoport taggá-támogatóvá válása, hanem mobilizációjuk, mozgásuk a környezetükből elnyert sokféle támogatás folyamatos megszerzésére irányul. Innét ered folytonos aktivitásuk, kevéssé formalizált, intézményesített jellegük, a mozgalom folyamatos mozgása. Alapjaik a társadalmi hálózatok, közösségek, amelyek változó szervezeti formákban működnek együtt a mozgalommal.

A tiltakozás nagyon fontos a mozgalmak számára, bár nem a kizárólagos tevékenységük, nem merülnek ki a „tiltakozó mozgalom” funkcióban, szerepkörben. Vannak többebb és vannak kevesebbet tiltakozó mozgalmak. Mozgalomból válhat politikai érdekszervezet vagy politikai párt a merevebb szervezeti struktúrák és a világos politikai és érdekképviseleti irányultság révén – és akkor már nem mozgalom többé, és kiemelkedik a tiltakozó mozgalmak köréből. Gyakori a pártok, párttípusok kialakulása mozgalmakból, például a zöldpárttípus keletkezése a 20. században. Ez nem járt a zöldmozgalmak eltűnésével, hanem a pártok és a mozgalmak, illetve a civil hálózatok együttműködésének és versenyüknek a kialakulása követte.

10.2. Érdekközvetítő rendszerek, pluralizmus és korporatizmus

A politikában a különféle helyi, szakmai, etnikai, kliens- és kláncsoportok mint sajátos érdekeket érvényesítő szereplők megjelenése nem új jelenség. Tulajdonképpen végigkíséri a politikai fejlődés egészét a demokráciákban és az autoriter rendszerekben egyaránt (például a középkorban a rendiség rendszere a hivatásrendek bevonásán épült fel az állam- és közügyekbe). A korporációk rendszerei is megvannak a legkülönbözőbb politikai modellekben, ám a nekik biztosított politikai tér eltérő. Informálisan mindig is betöltöttek valamiféle szerepet. Bizonyos helyi és központi politikai befolyásuk, beleszólásuk intézményesítése, vagy egyáltalán politikai tényezőkként való elismerésük azonban nem általános.

A két világháború között Európában az olasz fasizmus, kisebb mértékben pedig a német, illetve más kétkamarás parlamentáris képviseleti rendszerek egyaránt építettek a „korporatív” struktúrákra, az érdekszervezetekre épülő képviselet rendszerére. A második világháború után megújuló európai demokráciákban intézményesített hivatásrendi-érdekszervezeti beleszólás – képviseleti rendszerrel vagy anélkül – kapta a „neokorporatív” elnevezést. A neokorporatív megoldások főleg az USA-beli érdekluralizmussal szemben sajátosak Nyugat-Európában a második világháború után, illetve más kontinensek politikai rendszereiben is. Míg az amerikai pluralizmus az érdekcsoportok szabad verse-

nyére épül fel, és az állami intézmények csupán azok fair és transzparens keretfeltételeit kívánják biztosítani, a neokorporatív rendszerek ennél tovább mennek. Bizonyos érdekszervezeteket, illetve bizonyos típusúakat privilegizált vagy könnyített helyzetbe hoznak az érdekegyeztetési rendszerek formális eljárási és szervezeti szabályainak kialakításával, így differenciálódás jön létre, amely nem minden esetben a szervezetek versenyéből, hanem állami-politikai preferenciákból származik. Így kapott például kiemelkedő szerepet a munkaadói és a munkavállalói érdekszervezetek köre, avagy a kamarák világa az egyesületi élet olyan szereplőivel szemben, amelyek nem a nagy gazdasági érdekcsoportokra épülnek fel. Az EU is intézményesít területi és érdekképviseleti korporatív elemeket a régiók, illetve a nagy gazdasági-társadalmi csoportok számára konzultatív jelleggel.

A pluralizmus és a neokorporatizmus körüli viták a 20. század végén alakultak ki a nyugati demokráciákban, és persze nem csupán az amerikai vagy az európai szemlélet között zajlottak, hanem az érdekszervezetekhez kötődő pártok például szociáldemokraták vagy keresztény pártok, és a liberális vagy alternatív pártok és ideológiák közötti vitákban és konfliktusokban is megjelentek. Összességében a modern vagy posztmodern demokrácia mibenléte körüli vitákhoz is kapcsolódtak, hiszen nyilvánvaló, hogy a klasszikus liberális felfogás, amelyben individualizmusa következtében még a politikai pártoknak is csak nehezen jutott hely, nagyon ellenséges volt a szervezett érdekeken nyugvó egyeztető rendszerekkel szemben, amelyek valóban csökkenthetik, illetve korlátozhatják a klasszikus parlamenti politikai döntések hatókörét, sőt azok nyilvánosságát is. Gondolhatunk itt akár az EU vagy más nemzetközi, globális szervezetek technokratikus jellegére, a „bizottságosdi”, a „komitológia” megerősödésére, amely kivonja a döntéshozatalt az állampolgárok által is áttekinthető nyilvános szférából a lobbik és a tárgyalók a polgárok számára áttekinthetetlen homályába.

Az összehasonlító politológia világos különbségeket állapít meg a klasszikus korporatív, autoriter rendszerek ellenőrzött érdekcsoport-rendszere, illetve a demokratikus pluralista és neokorporatív rendszerek között (KURTÁN–GALLAI 2003).

A korporatista, ellenőrzött érdekcsoportrendszerben:

- Egy-egy társadalmi szektort egy csoport képvisel.
- A tagság az érdekcsoportban gyakran kötelező vagy kvázi kötelező.
- A csoportok, az érdekszervezetek belső felépítése hierarchikus-centralizált.
- Az érdekszervezeteket a kormányzat vagy ahhoz közel álló szervezetek ellenőrzik, és nyilvánvaló céljuk a szervezetek és csoportok bevonása a kormányzat működésébe, annak politikája mentén.
- Az érdekartikulációt az érdekszervezeti vezetők csúcsvezetőire korlátozzák, akik a kormányzat alkupartnerei, de a szélesebb tagság mobilizálása csak a kormányzattal való egyetértésben történik.

A demokratikus korporatista vagy neokorporatív rendszer szervezettebb a pluralistánál, de jóval szabadabb, és kevésbé etatista az autoriter korporatív rendszernél.

- Egy-egy társadalmi érdeket igyekeznek egy vagy néhány csúcyszervbe bevonni.
- Ennek a csúcyszervezetnek a tagsága bizonyos esetekben akár kötelező is lehet (például kamarák).

- A centralizált csúcsszervezetek irányítják a tagi aktivitást a szervezet mindenkori politikájának mentén.
- Az elismert érdekszervezeteket a kormányzat igyekszik autonómiájuk megtartása mellett bevonni a politikai döntések meghozatalába és végrehajtásába, sőt akár bizonyos belső döntőbíráskodásba is.
- A kormányzat mellett a politikai pártok, egyházak és a többi érdekszervezet egyaránt sajátos szövetségi rendszert, és azon alapulva vétőhatalmat, szervezeti hatalmat eredményez az adott érdekszervezet/ek számára.

A tisztán *pluralista érdekközvetítő és érdekszervezeti rendszerek* igyekeznek minimalizálni az állami bevonás szigorú szabályozását, nem ismerik el alkotmányos tényezőknek az érdekszervezeteket, azoknak a szabad versenyben kell vétőhatalmukat és szervezeti súlyukat érvényesíteni a konfliktusmegoldásban. Míg a korporatív rendszert a kikényszerített konszenzus, a neokorporatív rendszert a demokratikus keretek között kialakított konszenzus jellemzi, a pluralizmus rendszere a konfliktusra épül.

- Egy társadalmi érdeket itt a versengő érdekszervezetek képviselnek.
- Az érdekszervezeti tagság önkéntes, a szervezetek a tagságtól kapott, és nem központilag megadott felhatalmazással rendelkeznek.
- A szervezetek felépítése lazább, nem centralizált.
- Az érdekszervezetek rendszere és a kormányzati tevékenység határai világosak.
- A konszenzus persze fennáll a szabad verseny kereteinek fenntartásában, illetve létrejöhet adott szituációkban itt is.

Ki és melyik szervezett érdek nyeri el a speciális döntéshozatali eljárásban való részvétel előnyét? Ha ez nem alkotmányos szabályokon, általános törvényeken alapul, akkor megnöveli a politika eltávolodását a polgárok világától. Ellenérvként lehet azonban felhozni, hogy a nagy érdekszervezetek tagságuknak mintegy képviselőt biztosítják az őket közösen jellemző társadalmi szerep, minőség vonatkozásában. Így tehát az, hogy kikerülnek a parlamenti megmérettetést, jelentheti akár a demokrácia gazdagodását is, hiszen már nem csupán a párt és a választói érdek találkozhatnak össze, hanem a foglalkozási csoport, a regionális közösség érdeke is életre kel a pártpolitikától relatíve függetlenül.

A 20. század politikájában például a szakszervezetek és munkáspártok, az egyházi szervezetek és a keresztény pártok, a vállalkozói szövetségek és a liberális pártok között szoros kapcsolatok állapíthatók meg. Azonban a modernizáció a társadalom érdekszerveződését nagymértékben individualizálta, és kiemelte az egyéneket a klasszikus, a 19–20. században még a bölcsőtől a sírig tartó érdekszervezeti és pártbeágyazódottságból. A globalizáció pedig a helyi és a nemzetállami szint feletti társadalmi hálózatok létrejöttét segítette elő. Így meggyengültek a párttípusok és az érdekszervezetek közötti, korábban stabil kapcsolatok, a pártok a mindenkori érdekszervezetek és civil csoportok között „hálásgatnak”, azok pedig igyekeznek megfelelő pártpolitikai szövetségesre szert tenni. A neokorporatizmus klasszikus diagnózisa szerint az érdekképviselői politizálás a pártpolitika meggyengüléséhez vezethet, nos, ez ennek és más tényezőknek a hatására egyaránt végbement, de korai lenne a politikából elbúcsúztatni a pártokat az érdekszervezetek és a civil szervezetek megerősödése miatt.

A politikai érdekszervezetek fontos típusai a regionális, területi érdekképviseleti szerveződések. Részben hagyományos forma, de az EU rendszerében nagy súlyt kapott, és bizonyos értelemben a központosított nemzetállami intézményekkel szembeni területi érdekluralizmus egyik letéteményese. Erőteljes a jelenlétük a föderális-decentralizált államokban. A centralizált nemzetállamok gyakran szeparatista erőkként visszafogják, akadályozzák fejlődésüket. A területi-regionális érdekképviselet egybeeshet az etnikai-kisebbségi csoportok szerkezetével, mint például Spanyolországban Katalónia esetében.

A másik kiemelkedően jelentős csoportjuk a foglalkozási érdekszerveződések (ARATÓ–MIKECZ 2015). Ugyancsak hagyományos formák, a klasszikus korporatív rendszer őket tekintette az új „rendeknek”, amelyek leváltják a liberális-individualista parlamentarizmust. A neokorporatív rendszerben a munkavállalók és a munkaadók szövetségei, szervezetei („szociális partnerek”) vagy azok speciális altípusai és a közöttük intézményesített érdekképviseleti eljárások a parlamenti törvényhozási tevékenység, illetve a minisztériumi szabályozás alakítóivá és szereplőivé válhatnak. Parlamenti vagy más jellegű választási felhatalmazás nélkül kaphatnak meg bizonyos közhatalmi funkciókat, ellensúlyozva ezzel a pártok hatalmát saját tevékenységi területeiken.

10.3. A társadalmi mozgalmak szerepe

A modern társadalmakban a társadalmi-politikai mozgalmaknak a változó társadalmi problémák és konfliktusok alakulásának keretében dinamikusan változó „szektora” létezik. A politikai rendszer „mozgalmi szektora” differenciált, különféle mozgalmatípusokat magában foglaló sajátos „szelete” a politikai rendszernek, amely a szervezett és intézményesített politikai formák (pártok, érdekképviseletek, önkormányzatok stb.) által elhanyagolt vagy nem megfelelően intézményesített témákra a társadalom tagjainak közvetlen mozgósítását látja el a politikai nyomásgyakorlás céljából, gyakran élve a politikai tiltakozás eszközeivel. A társadalmi mozgalmak változó összetételű szektora minden demokratikusan szervezett modern társadalomban létezik, hiszen az intézmények sehol sem képesek a folyton változó társadalmi igények adekvát követésére.

Nem csupán a demokratikus mozgalmak, a „civil” mozgalmak társadalmi mozgalmak, hanem az őket ellenző és velük szemben álló totalitárius vagy autoriter, antidemokratikus „ellenmozgalmak” is részesei a mozgalmi szektornak. A szektor nemcsak a meghatározott politikai értékeket elfogadó, például a demokratikus, hanem az összes a „nem civil” mozgalmat, így a szélsőjobboldali mozgalmakat is jelenti az adott politikai rendszerben. A mozgalmi szektor a maga komplexitásában és ellentmondásosságával önmagában egyáltalán nem válságjelenség a politikai rendszerekben. Kiterjedése és fejlődése a demokratizálódás velejárója is lehet, mint a posztkommunista demokráciák esetében. De persze jelezheti a demokrácia válságát és zsákutcáját, mint a két világháború között a fasiszta hatalomátvételeknél. A mozgalmak és a demokrácia, a demokratizálódás viszonya mindig az adott helyzethez kötődő értékelést igényel.

A mozgalmi szektor, mint egész, természetesen nem csupán politikailag releváns, vagy közvetlen politikai orientációjú mozgalmakat foglal magában. Fontosak lehetnek benne a vallási, az etnikai, a kulturális, a gazdasági mozgalmak. Megkülönböztetjük az indirekten politikai hatással rendelkező mozgalmakat és a direkt politikai mozgalmakat. A politikai

mozgalmak és a politikai pártok között folyamatos kölcsönhatás áll fenn. Különböző társadalmi mozgalmakból nagyon sokféle párt szerveződött, egy-egy mozgalom több politikai párttal működhet együtt, vagy alkothatnak akcióegységet és fordítva. A kereszténydemokrácia például a katolikus mozgalmakkal érintkezik, a munkásmozgalmak a különféle munkáspártokkal, a zöldmozgalmak a zöldpártokkal, a női és a békemozgalmak különféle baloldali pártokkal stb.

Történetileg meghatározott szituációban, periódusokban kialakulhatnak bizonyos mozgalmak, amelyek a küszöbön álló nagy társadalmi változás közvetítőjévé, a mozgalmi szektor vezető erejévé válhatnak, például a nagy vallási mozgalmak, a polgárság mozgalmi, később a munkásmozgalom, vagy a gyarmatosítás elleni nemzeti felszabadító mozgalmak. Ezeknél a mozgalmaknál a társadalmi vagy akár szélesebb regionális-globális válsághelyzet megoldása válik a mozgalom programjává. A nagy mozgalmak tulajdonképpen maguk is belülről differenciált mozgalomegyüttesek, csoportok. Bizonyos történelmi korszakokban a mozgalmi szektorban domináns vezető szerepek alakulhatnak ki – átménetileg. Ezek a korszakok a társadalmi válság kielezített periódusai, amikor egy jól körülírható válságpotenciál, problémakör, ellentmondás oly mértékben előtérbe kerül, hogy egy időre „közömbösíteni” és „magába szívni” látszik az összes többi. Ezek az állapotok kivételesek és múló jellegűek, mint a kommunista és általában a totalitárius mozgalmak esetében is megmutatkozott.

A két világháború között Európa nagy része a totalitárius pártokban megszervezett fasiszta és a kommunista mozgalmak és konfliktusaik terepévé vált. A második világháború után Európa keleti felén a kommunista totalitarizmus a mozgalmi élet pluralitását egészen az 1989-es demokratizálódási hullámig veszélyeztette. Az ellenzéki mozgalmak, a másként gondolkodás peremre szorultak, marginalizálódtak. Az USA-ban nem következett be ilyen beavatkozás a mozgalmi szektor fejlődésébe, és ezért vált a mozgalomkutatás hosszabb időre amerikai tudománnyá a társadalomtudományokon belül. Nyugat-Európában az 1968-as mozgalmak felívelését, illetve általában a 20. század 60-as éveit követően alakult ki a mozgalomkutatás, Kelet- és Közép-Európában pedig a demokratizálódást követően. Európa nyugati régiója számára a 20. század nagy demokratikus mozgalmi mobilizációja az 1968-as mozgalmakkal, keleti régiója számára pedig az 1989-es demokratizálódási mozgalmakkal azonosul. Kelet-Európa kortársa, de nem résztvevője a Nyugat 1968-ának, Nyugat-Európa ugyanúgy kortársa, de nem résztvevője az 1989-es demokratizálódásnak (SZABÓ 2001).

Hogyan alakultak a társadalmi mozgalmak ciklusai a demokratikus Nyugat-Európában az 1960-as évektől? Amint azt Ronald Inglehart klasszikus elemzése, a „csendes forradalom” tézise (INGLEHART 1977) megállapította, a nyugat-európai országok fejlődését a második világháború után jólét és a politikai biztonság következtében a növekvő várakozásokkal a politika színtérré belépő új generációk határozták és határozzák meg. A magas társadalmi és kulturális tőkével és szabadidővel rendelkező társadalmi csoportok kiszélesedése és társadalmi-politikai aktivitásuk kibővülése elősegítette a civil társadalmi aktivitások növekedését és bővülését. Ez a trend az 1968-as, az 1980-as évekbeli alternatív mozgalmak és az ezred-, illetve századfordulós antiglobalista és globalizációkritikus mozgalmak társadalmi-politikai hátterét és támogatását egyaránt biztosította. A politikai rendszerben egészében és nagyjában a demokrácia demokratizálódásának lehetősége fennállt, azaz a mozgalmak és tiltakozások hatására mindhárom mozgalmi hullámban bővült a tolerancia mértéke, gazdagodtak a társadalmi-politikai részvétel formái, a demokratikus

rendszer nem került válságba, vagy ha igen, akkor megújulva került ki abból. A mozgalmak környezetét alkotó pártok és az érdekszervezetek a politikai rendszerben egyre inkább hajlottak az együttműködésre, koalíciók kialakítására a civil társadalom erőivel.

A '68-as mozgalmak szélsőbalos gettójukból kilépve, hosszú távon a „menetelés az intézményeken keresztül” programjával hódították meg a mérsékelt baloldalt. Átformálták a mindennapi érintkezést, az oktatás és a tudomány, a családi élet és a szórakozás világát stb. Az alternatív mozgalmak, a környezeti/zöld, az atomenergia-ellenes és béke-, valamint a feminista mozgalmak társadalmi kapcsolatrendszere és politikája a mindenütt az elsőrendű politikai értékek közé kerülő ökológia, az erőszakmentesség és a feminizmus révén tett jelentős hatást a nyugati társadalomra és politikára. A globalizációellenes és -kritikus küzdelmek az Európán kívüli világ mozgalmait és az európaiakat, illetve a Kelet és a Nyugat között építettek hidakat, és számíthattak a szakszervezetek, az agrármozgalmak és bizonyos keresztény egyházak bázisközösségeinek támogatására is. A szövetségi rendszer kialakításának lehetőségével a társadalmi-politikai hatások esélye is egyre nőtt a három mozgalmi hullám fejlődésében.

Mindhárom mozgalmi hullámban megtalálhatók a kompromisszumokat elutasító, a radikális utópizmust és az annak érdekében az erőszak és illegalitás bizonyos formáit felvállaló, nem jelentéktelen csoportok, a '68-as Mao Ce-tung és Che Guevara követők a baloldali terrorizmus sejtjei, az ökoterroristák, az autonómok, a radikális feministák és az ökológisták, illetve a globalizációellenes és -kritikus rendezvényeken a hatóságok provokálását célul kitűző anarchista csoportok, a „fekete blokk”. Az erőszakos radikalizmus támogatottsága a három mozgalmi hullám között egyre csökkent: a '68-as radikalizmus a többséget képviselte a mozgalomban, az alternatív mozgalmak és a globalizációkritikus mozgalmak többsége mérsékelt, amely megkísérli elhatárolni magát a radikális csoportok kisebbségétől, azonban teljesen nem adja fel a velük fenntartott, a közös célok mentén fennálló akcióegységet. A média homogenizálja a három mozgalmi hullám megjelenítését a radikálisok, az akciók bemutatásával, ez azonban nem feledtetheti, hogy az alternatív mozgalmak és a globalizáció kritikusaik többsége az erőszakmentes társadalmi-politikai változtatás programjának hívei voltak.

Szervezetileg a '68-as mozgalmak körében kezdetben még élt a „Párt” mítosza, az igazi munkáspárt megalakításának igénye, az alternatív mozgalmak számára viszont ez a mítosz meghalt, de később újjáéledt a parlamenti rendszerbe sikeresen beilleszkedő zöldpártokkal. A század-, illetve az ezredfordulóra a fejlődés kiemelte az új mozgalmakat a korábban rájuk is jellemző nemzeti politikai, gazdasági és kulturális keretből, és a globális társadalmi-politikai térbe helyezte őket. A globalizációellenes szerveződési formája a globális, az internet és a mobil kommunikációs technikák közvetítette hálózat, a laza esernyőszerzetek, globális NGO-k hálói. A globalizációkritikus és antiglobalista mozgalmak mind a szervezeti forma, mind a tevékenységi terület, mind az akcióforma vonatkozásában a globális civil társadalom jelenségei. A '68-as mozgalmakban és az alternatív mozgalmakban már megvoltak ennek a fejlődésnek a csírái – főleg az ökológiai, a feminista és a békemozgalomban. A 21. század elején az európai civil társadalom fejlődése több folyamat metszéspontja következtében új szakaszához érkezett. Egyrészt a globalizációs folyamatok egyszerre érik a kontinens minden országát, másrészt az EU keleti bővítése a korábban relatíve elkülönülten fejlődő európai régiókat az EU regionális fejlődésének dinamikájába integrálja.

10.4. A politikai tiltakozások és típusaik

A tiltakozás olyan egyéni vagy kollektív cselekvés, amely nyilvánosan kifejtett igények célzott artikulálását szolgálja az adott politikai közösségen belül, s nem azonos a közösség felbomlásztására irányuló erőszakos tevékenységgel, polgárháborúval, felkeléssel. A tiltakozást fogalmilag el kell határolni a forradalomtól, még akkor is, ha a jelentés határai a három koncepció között nem merevek. A forradalmak vagy a „rendszer váltások” általános és átfogó társadalmi és politikai változási folyamatok, amelyek a tiltakozások különféle hullámait foglalhatják magukban, de nem azonosak velük. A tiltakozások lehetnek akár kiváltói, akár részesei, akár következményei ezeknek az átfogó változási folyamatoknak, de nem azonosíthatók velük. A tiltakozások nem minden esetben irányulnak a rendszer egészének minőségi változására, hanem elsődlegesen korrekatív, közvetítő mechanizmusok (SZABÓ 2007).

1. *A tiltakozás nyilvános tiltakozó akció*, amely- valamely társadalmi-politikai cél elérésére (*proaktív*), vagy bizonyos állami-politikai cselekmények megghiúsítására, következményeik elhárítására (*reaktív*) *mozgósítani* (mobilizálni) kíván társadalmi-politikai támogatást, forrásokat, és nem állami, hanem társadalmi csoportok (pártok, szakszervezetek, egyházak, egyesületek) az *alanyai*.
2. *Alanya*, a tiltakozó lehet társadalmi csoport, de politikai vagy más politikai szervezet is (szakszervezet, párt, egyház, de nem állami szervezet).
3. *Címzettjei*, közvetve vagy közvetlenül az államhatalom, illetve az azt ellenőrző társadalmi-politikai szervezetek és csoportok, vagy más mozgalmi szervezetek, illetve a nyilvánosság, a civil társadalom is lehet.
4. *Akcióformája* sokféleképpen tipizálható; legális-illegális, erőszakos-erőszakmentes, tömeges-kiscsoportos-egyéni, szervezett-spontán, közvetítő-figyelemfelkeltő-nyomásgyakorló, hosszabb-rövidebb. A spontaneitás vagy a szervezethez tartozó kritériuma, hogy mennyiben vesznek benne részt formális politikai szervezetek, illetve hogy mennyiben van olyan előkészítő csoport, amely előzetes elképzelésekkel rendelkezik az akcióról, a benne részt vevő csoportokról és az akciók lefolyásáról.
5. *Célja*: a társadalmi-politikai támogatás megnyerése (forrásmobilizáció), jellege változik az alapul fekvő konfliktus szerint (gazdasági, szociális, kulturális, vallási), elnyerni kíván (*proaktív*) vagy elutasítani (*reaktív*) valamit, illetve ezeket kombinálja.
6. *Hatása*, közvetlen-közvetett társadalmi-politikai folyamatok kiváltása, elutasítás-el-fogadás lép e fel vele szembe, megvalósíthatja e céljait (célelérés), eljárási eredményt ér-e el, amennyiben bevonják a tiltakozó csoportot vagy szervezetet a konfliktus megoldásába, hatalommal ruházzák fel, vagy pusztán elismerik legitim tárgyaló-partnerként vétőhatalma alapján, vagy egyik sem.

A tiltakozás motívumai, céljai, alanyai sokak és sokfélék lehetnek. A politikától a vallásig, a bevett pártoktól az informális baráti körig sokféle cél és cselekvő válhat a tiltakozási kultúra részesévé. A tiltakozások sokarcú kulturális, társadalmi és politikai keretfeltételek között és azokkal összefüggésben jelentkeznek, a különféle keretfeltételek között különféle tiltakozási kultúrák alakulnak ki. Autoriter rendszerek és demokráciák, keresztény és nem keresztény kultúrák, Kelet és Nyugat politikai keretfeltételei és tiltakozási kultúrái mások.

A tiltakozási formák jellege és típusaik sokfélék, és a tiltakozások eltérő formákban nyilvánulnak meg;

- erőszakmentesen vagy erőszakosan,
- a közrend sérelmével vagy a közrend megsértése nélkül,
- legálisan vagy illegálisan,
- legitímen vagy illegitím módon,
- konvencionálisan vagy nem konvencionális módon,
- lokális, szubnacionális, nemzetállami vagy globális szinten,
- mikro- vagy makrojelenségekként,
- társadalmi konfliktustípusok (gazdaság, kultúra, vallás, etnikumközi viszonyok) mentén,
- reaktívan, reagálva a problémákra vagy proaktívan, új problémák megoldását előtérbe állítva,
- formálisan és szervezeten vagy informálisan és spontánul,
- egyedi esetben, sorozatban, vagy kampányként, időben hosszabban koordinálva.

A tiltakozások helyzete fontos jelzése lehet a társadalmi-gazdasági folyamatok alakulásának. Hogy ki, miért, hogyan, ki ellen tiltakozik, megmutatja, hogy mely igényeket tart fontosnak, milyen formákat elfogadhatónak, és mely címzettek a megoldásra alkalmasnak. A tiltakozásokból a társadalom konfliktusszerkezetének alakulása sajátos metszetben jelenik meg. A nem vagy kevésbé intézményesített konfliktusok nyilvánulnak meg itt, amelyeket a politikai elit és az intézmények nem, vagy a tiltakozók szerint nem megfelelő mértékben képesek vagy hajlandók felvállalni és esetleg megoldani.

A mozgalmak sajátos eszköze a konfliktusok megjelenítésében a politikai tiltakozás széles repertoárjának felhasználása. Sokféle elterjedt tiltakozási forma létezik a modern demokráciák politikai kultúráiban. A legismertebbek és gyakoribbak a verbális tiltakozások, például aláírások gyűjtése egy cél érdekében. Külön kategóriát jelentenek a tiltakozó céllal megszervezett, ám a jogérvényesítéshez sorolható akciók szervezése, például népszavazási kezdeményezés, perlés, alkotmánybírósághoz fordulás. A modern demokráciákban elterjedt a tüntetés, a demonstráció, felvonulással és gyűléssel, előadásokkal, szimbólumokkal ve- gyítve. A gazdaság területén a sztrájk vagy az azzal való fenyegetés az egyik legelterjedtebb forma, illetve a bojkott, meghatározott áruk és szolgáltatások beszerzésétől, megvásárlásától való kollektív és meghatározott célok érdekében történő tartózkodás. Az éhségstrájk, az utak és intézmények blokádja, a tárgyak elleni erőszak, az épületek, például gyár, egyetem elfoglalása már radikálisabb és ritkábban előforduló formák. A személyek elleni erőszak enyhébb és keményebb módjai, a tüntetéseken a rendőrséggel kialakuló küzdelmek elvezethetnek a terrorizmus különféle formáihoz. A radikális tiltakozó formák globális terjedésének lehetünk tanúi a 21. század elején. Ez visszahat az összes tiltakozási forma kezelésére, hiszen a demonstrációk, a tüntetések ha békésen is kívánják megszervezni azokat, a terrorizmus környezetében veszélyessé válhatnak. Ez volt a globalizációkritikus mozgalmak egyik problémája, amely a tüntetések helyett a fórum típusú rendezvények megszervezését állította előtérbe.

10.5. Civil szervezetek, civil kezdeményezések, nonprofit szervezetek

A civil szerveződések sora sokféle formán keresztül, az állampolgárok *ad hoc*, átmeneti kezdeményezéseitől a jogilag szabályozott egyesületi élet intézményein át a gyakran jelentős forrásokat mozgató alapítványokig vezet (BARTAL 2005). Az egyesület és az alapítvány a leelterjedtebb formák, az egyesületek elsődlegesen a tagok valamilyen (sport, kulturális, jogvédő stb.) tevékenységének a megszervezésére irányul, az alapítványok pedig vagyontömeggel gazdálkodva bizonyos célok elérését támogatják a társadalom széles területén. A 19. században az Egyesült Államok jól szervezett civil szférájával szemben a korabeli Európában még kevésbé alakult ki a civil önszerveződés, inkább az államtól való függés, az állammal szembeni várakozások voltak a jellemzőek. Elsősorban Nyugat- és Észak-Európában, majd azonban másutt is a 19. század végére meglódult a polgárok önszerveződésének kibontakozása. Ennek nyilván elsődlegesen a liberális szellemű berendezkedések kedveztek, míg a diktatórikus rendszerek az állami dominanciára épülő etatizmust és a paternalizmust képviselték. A civil szféra elnyomását jelentette a faszizmus és a kommunizmus is, és e rendszerek bukása után megindult annak újjászerveződése. Főképpen a diktatúrák által megnehezített civil fejlődéssel rendelkező társadalmakban van szükség külső állami és nemzetközi segítségre a civil társadalom újjáélesztéséhez a demokratizálódást követően. Kissé sommás megfogalmazással Nyugat-Európában a civil szféra erős és folyamatosak a hagyományai, a posztkommunista térségben legyöngülve indult újból fejlődésnek a demokratizálódással, bár fontosak számára a kommunista rendszerekkel való szembenállás és az ellenzéki mozgalmak hagyományai.

Az egyesületek és az alapítványok tevékenysége különböző területeket ölel fel a magánélettől és a szabadidő eltöltésétől a jóléti-szociális és egészségügyi, vallási szolgáltatásokon át a közéletig, például a civil jogvédelem az állami működés ellenőrzésével és kritikájával. Jóllehet a modern állam ezeken a területeken mindenütt jelen van, szolgáltatóként vagy szabályozóként, adott esetben támogatóként is, a civilek tevékenysége ennek fontos kiegészítő eleme minden területen. A civil szervezetek egy része kapcsolatokat ápol a fejezetben tárgyalt többi szereplővel, így a politikai érdekszervezetekkel, a mozgalmakkal, de még politikai pártokkal is. Van érintkezés és kapcsolat a civilek és a politika között mind a párt, mind az érdekképviseleti, mind az állami intézmények területein, aminek egyik sarokpontja, hogy szabályozott és nyilvános kapcsolat működjék, ne nyilvánosságot megkerülő összefonódás alakuljon ki.

A nemzetközi összehasonlító kutatás a nonprofit szektor globális fejlődési tendenciáiról a főbb fejlődési trendeket a 21. század elején a következőkben foglalja össze:

- a legitimitás, a társadalmi-politikai elismertség növekedése,
- a partneri viszonyrendszer kialakulása a kormányzattal,
- professzionalizáció a szolgáltatásaiban,
- és globalizálódás a tevékenységében és a kapcsolatrendszerében.

A nonprofit, civil szféra az állam/kormányzat és a piac közötti (köztes) szektor. Az ebben működő csoportok és szervezetek ennek következtében azonosságukat, identitásukat az e két pólussal szembeni különbségükből vezethetik le. Aligha járható út tehát számukra, hogy azzal igazolják, legitimálják tevékenységüket, hogy jobban és többet tudnak teljesíteni abból, amit a kormányzat vagy a piac szolgáltat a társadalom számára. A kormányzati szervezetek

esetenként szívesen ruháznak át bizonyos feladatokat nem kormányzati szervezetekre, sőt anyagi támogatást is biztosítanak hozzá. Ha a civil szervezetek kormányzati feladatokat vállalnak át, és ezt állami segítséggel teszik, akkor veszélybe kerülhet autonómiájuk, illetve alternatív fórum jellegük a kormányzati szférához képest. Az autonómia és a kooperáció olyan vegyületét kell kialakítani a kormányzati hatóságok és hivatalok, valamint a civil szervezetek között, amely lehetővé teszi a nem kormányzati szervezetek bevonását bizonyos ügyek kezelésébe, ugyanakkor nem változtatja őket a kormányzati szférától függő szereplőkké (KÁKAI 2009).

De a civil szféra mindig az emberi jogok „őrktujája” (*watchdog*) kell hogy maradjon a hatalom gyakorlóival szemben, akik tömeges döntéshozatali és igazgatási feladataik során óhatatlanul és szükségképpen változó mértékben és módokon, de gyakorlatilag elkerülhetetlenül sértik meg egyének és csoportok emberi jogait. A civil szférának tehát a kormányzat felé meg kell őriznie autonómiáját és sajátos profilját még akkor is, ha aktívan együttműködik vele. Európában növekszik a civil szervezetek és a kormányzat közötti kooperáció lehetősége, mivel e folyamatban az európai integráció szervezete aktív szerepet szán a nem kormányzati szervezeteknek, és egyes kérdésekben közelít az NGO-k által képviselt állásponhoz. A civil szervezetek aktivitása azonban nem helyettesíti, csupán kiegészíti az állami szervek felügyelő és ellenőrző munkáját. Nem a kormányzati funkció, felügyelet vagy a szolgáltatás társadalmosítása, saját kézbe vétele az NGO-k célja a jogállamban, hanem az államilag szervezett szolgáltató és jogérvényesítő tevékenységek civil kontrollja, amely önálló profilt jelent az intézményesített állami és politikai kontrollnak a jogállam eljárásaihoz képest.

Az állami szervek működésében a bürokratikus tömegracionális kizárólagossága mellett elhalványulhat a humán értékek melletti elkötelezettség, az egyedi ügyek méltányosságért és igazságosságért kiáltó természete. Nos, ennek a biztosításában jelentős szerepet tölthet be a civil szféra az önkéntesek munkájával, a civil ethosszal. A civil szférának tehát nem a hatóságok helyettesítése a célja, hanem az, hogy kiegészítő, informális, alternatív korrekciós fórumokat nyisson meg a rászoruló kliensek számára, akiknek egyéni forrásaik szűkössége, nyelvi korlát, menekültstátusz miatt nincs arra lehetőségük, hogy teljeskörűen felhasználják a jogállam biztosította jogi-politikai eszközöket, s így a civil szolidaritás kiegészítő fogódzóit kell megkeresniük.

A civil szervezetek hálózata a „kormányzat idegei” funkciót vállalhatja fel a politika rendszere számára. Közvetítheti „őrktuját” (*watchdog*) mechanizmusként a társadalom új szenzibilitásait, igényeit a hatalmi centrumok felé, illetve a hatalmi rendszer belső feszültségeinek, konfliktusainak társadalmilag kifogásolt problémáit fogalmazza meg. Ebben autentikus azonosságát, önálló profilját a nem professzionális jelleg adja: a civil szervezet ne akarjon jobb parlament, képviselő, alkotmánybíróság és ombudsman lenni annál, amilyen éppen van, hanem ezek által a saját bürokratikus és politikai racionalitásuk miatt nem érzékelhető szociális problémákat a maga saját, nem profi, nem hatalmi logikájú közvetítő rendszerével kell megragadnia, és a politika folyamatába belevinnie.

A társadalmi-politikai feladatok egy részének nemzetközi vagy államközi, illetve regionális vagy más integrációs szervezetek körébe kerülése megnövelte és megnöveli a nemzetközi civil szervezetek kialakításának igényét. Főként az emberi jogok védelmének, a nemzetközi jogi normák érvényesítésének, az új, igazságosabb világrend kialakításának, a béke, a környezetvédelem, a nők és a harmadik világ országainak érdekvédelme,

valamint az etnikai csoportok autonómiájának témakörében találhatunk az utóbbi években, évtizedekben egyre növekvő számban működési területük szerint már nem csupán egy, hanem több, sok országban, illetve nemzetközi téren működő civil szervezetet. Míg az állam szuverenitásának keretein belül működő civil szervezetek világos vonatkoztatási pontjai az illetékes nemzetállamok, addig az új típusú, regionális vagy nemzetközi civil szervezetek kapcsolatrendszere az ENSZ vagy más nagy nemzetközi és integrációs szervezetekhez fűződik. Több nemzetközi civil szervezetet „államközi nem kormányzati szervezetnek” (*intergovernmental organization*, INGO) tekinthetünk abban az értelemben, hogy több állam államközi megegyezése hívta életre, azonban ez nem jelenti azt, hogy csupán az adott államok érdekeit jelenítené meg a nemzetközi politika és a globális társadalom terén.

Összefoglalás

A politika világában gyakran csak a nagy szervezeteket, a politikai hatalom „bankjait” és a vezetőket, a befolyásos személyiségeket, a hatalom „bankárait” vesszük észre. Azonban szükséges a demokrácia és az állampolgári részvétel különféle, kevésbé a fősodorba tartozó formáinak, a nem profi civileknek a sokféleségét is megismerni. A politikai érdekszervezetek, amelyek gyakran politikai pártokhoz kötődnek, és az állami döntéshozatal is számol velük, ma már nem elhanyagolt tényezők, a szakszervezetek, kamarák, érdekcsoportok világa mindenütt jelen van, de főképp a gazdaság- és társadalompolitika területén, az érdekegyeztetésben. A pluralizmus és korporatizmus két pólusa között sokféle érdekközvetítő rendszerrel találkozhatunk a mai politikában.

A társadalmi-politikai mozgalmak már kevesebb figyelmet kapnak, de ma, amikor a demokrácia problémáit Európában és másutt is populista, az intézményekkel szemben a népet, az elittel szemben a népet mozgósító mozgalmak terjednek el, nem elhanyagolható tényezőkké váltak. Különböző formáik felölelik az erőszakos terrorista mozgalmakat és az erőszakmentes békemozgalmakat egyaránt. A válságos időszakok felerősítik a mozgalmi politizálást a stabilabban szervezett politikai cselekvésformák rovására. A globalizálódó világban a mozgalmak hálózatai túlnőnek a nemzetállamok határain, és a civil társadalom globális és regionális hálózatai jönnek létre. A tiltakozások különféle formái, illetve azok sajátos csomagjai szintén láthatók és megismerhetők a bel- és külpolitikában egyaránt; tüntetések, blokádok, éhségsztrájk, de akár politikai erőszak is hordozhatják a tiltakozók üzeneteit a média közvetítésével a hatalmon lévők felé.

A mozgalmak és a különféle polgári kezdeményezések egymást átfedő hálózatai alkotják a civil társadalmat, a gazdaság és az állam között közvetítő társadalmi területet. Ennek autonóm fejlődését a demokráciák biztosítják, az autoriter és a totalitárius rendszerek elnyomják. A civilek feladata, hogy „örkutyaként” hangot adjanak a társadalmi konfliktusoknak és problémáknak, és ezáltal azok megoldást segítsék elő a politikai döntéshozók által. Ez a feladat azonban a gyakorlatban a konfliktusok és a nyomásgyakorlási kísérletek sokaságából tevődik össze, aminek komplexumában a politikai érdekszervezetek, a társadalmi-politikai mozgalmak, a politikai tiltakozások és a civilek egyaránt hatást gyakorolnak.

Irodalomjegyzék

- ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel (2015): Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK. 307–333.
- BARTAL Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég.
- BIHARI Mihály – POKOL Béla (2009): *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- INGLEHART, Ronald (1977): *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- KÁKAI László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs, Publikon.
- KURTÁN Sándor – GALLAI Sándor (2003): Intézményes érdekegyeztetés. In GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor szerk.: *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula. 479–505.
- SZABÓ Máté (2001): *Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Budapest, Rejtjel.
- SZABÓ Máté szerk. (2005): *Civil társadalom: elmélet és gyakorlat*. Budapest, Rejtjel.
- SZABÓ Máté (2007): *A tiltakozás kultúrája Magyarországon*. Budapest, Rejtjel.

III. rész

KÖZÜGY, BÜROKRÁCIA, POLITIKA

Vákát oldal

11. A közügy természete

Szabó Márton

11.1. Mi a közügy: fogalmak és definíciók

Közügyek megfogalmazása és megvalósítása a politika egyik legfontosabb feladata és területe. Ezért is a közügy a politika *kulcskifejezése*. A politikának az ad jelentőséget és értelmet, hogy résztvevői és érintettjei közügyeket helyeznek a „köz asztalára”, közügyekről vitatkoznak, közügyeket gondolnak és valósítanak meg. Az állampolgárok is akkor elégedettek a politikával, ha azt tapasztalják, hogy az a közproblémák megoldásának a terepe. Mindez sokféle formát ölthet, realizálása is összetett praxis, de a politikában minden a közügyek körül forog. A hatalom is. A közügyek megállnak magukban, például az igény, hogy óvjuk a természetet vagy gyógyítsuk a beteg embereket, a hatalom viszont mindig igazolásra, ideológiai mankóra szorul. A *közigazgatásban* is minden a közügyek körül forog, gyakran már az elnevezések szintjén is. Az „ügy” szó elé (ügyosztály, ügyintéző, ügyvivő, ügyirat, ügymenet, ügyfél stb.) ugyan nem szokták odatenni a „köz” szót, de mindenki számára világos, hogy a közszolgálatban dolgozók közügyeket intéznek.

A közügy kifejezés helyett gyakran használjuk a *közjó* és a *közérdek* szavakat is. Ezek szinonim kifejezéseknek tűnnek, de van eltérés közöttük. A *közjó* *normatív* tartalmú előíró kifejezés; azt jelenti, hogy a közélet színterein, legyen az a tömegnyilvánosság világa vagy egy hivatal működése, a köz számára hasznos, fontos, értékes dolgokat *kell* megvalósítani, erre kell törekedni. Ehhez képest a közügy inkább leíró *kategória*, amelynek normatív tartalmát az adja, hogy a közügyek fontosabbak lehetnek, mint a magánügyek. A magánproblémákat az egyének általában saját erőforrásaik és eszközeik révén oldják meg, a közügyeket viszont közösségi erőforrások felhasználásával és közösségi összefogással, többnyire közintézmények révén.

A közügy ellenkategóriája a *magánügy*, ami önmagában nem tekinthető negatív tartalmú kategóriának, inkább más területet fed le, mint a közügy. A *közjó* ellenkategóriája viszont a „*közrossz*” lenne, amit természetesen nyíltan senki nem vállal fel. Ezt – okkal vagy ok nélkül – mások nyakába szoktuk varrni, mondván, az illetők ártanak, rosszat tesznek a közösségnek, ami világosan mutatja, hogy a politika egyik *határkategóriájáról* van szó. Mind a magánügy, mind a „*közrossz*” kívül van tehát egy közösség politikai gyakorlatán.

A *közérdek* kifejezés, amelyet szintén gyakran használunk a közüggyel és a közjával párhuzamosan, valamilyen objektív tartalomra, eleve meglévő realitásra utal. Közérdeken olyan közös javakat értünk, amelyek fennállása *független* a tudatosulástól és a megvalósítási szándéktól. A közérdeket feltárjuk, és rámutatunk a létezésére, nem pedig szabadon

megvitatjuk. Fontos tudni, a kategória használatával feltételezzük, hogy a társadalmi valóság radikálisan kettéválk objektív létezésre és szubjektív tudatosulásra. A közérdek az objektív valóság része, ezért is feltételezzük, hogy létezése független a tudatosulásától, jóllehet az emberek egy része felismeri, más része nem, hogy mi az érdeke.

Az objektív érdeket középpontba állító felfogást sok bíráló érzi, de igen erősek a hadállásai. Hívei szerint a politika egésze mindig is az érdekről szól, ezért ennek léte és működése adhat csak magyarázatot a politika igazi természetére és működésére. Az érdek szó példátlan karriert futott be az elmúlt mintegy 200 évben. Sikerének titka, hogy egyrészt összeforrasztotta a politikai spekulációt a politikai harccal, másrészt kézenfekvő magyarázatot kínál minden társadalmi-politikai jelenségre, hiszen az érdek kifejezésbe „mögöttes” tényezőként elvileg bármit bele lehet vetíteni. Hadállásai ma is szilárdak.

A közügy (és a közjó is) ilyen értelemben a közérdek *rivalis* fogalma. Ugyanarra a valóságterületre vonatkozik, de eleve és nyíltan tartalmazza az emberek szempontjait. A közügyet a politizálók nem felfedezik vagy kikutatják egy emberek alatti vagy emberfeletti világban, mint az „objektív” érdeket, hanem *megfogalmazzák*; vagyis felvetik, megvitatják, átgondolják, elfogadják vagy elutasítják és így tovább. Ezért sem mondjuk, hogy valami „objektív” közügy lenne, ezt a jelzőt az érdek szóhoz szoktuk illeszteni. A közügynek az emberek nem objektivitást, hanem *érvényességet* tulajdonítanak. Segítségével nem olyan állapotot és folyamatot jelölünk, amely láthatatlanul és sorsszerűen alakítja életünket, mint ezt az érdekről vélelmezzük: a közügy egy politikai közösségben a nyilvánosan megfogalmazott és megvitatott dolgokat jelenti, amelyet egy konverzációs praxis, a beszéd és a nyelv teremt és tart életben. Súlyos hiba ezt eleve önkényes cselekedetnek tekinteni, hiszen működését szabályok alakítják, és rendezettség van benne.

A modern democráciákban a politika bármely legitim szereplőjének joga van ahhoz, hogy a közügy és közjó kinyilvánítójaként lépjen fel, vagyis másokkal együtt és mások ellenében megfogalmazza, hogy mit tart kívánatosnak és szükségesnek a közösség számára. Vagyis a közügy megfogalmazása nem monopolizálható, nincs olyan személy vagy intézmény, amely kizárólagos igényt formálhatna a közügyek képviselőjére: ez a rendi társadalmak, valamint az önkényuralmak és a diktatúrák sajátossága. Demokratikus karaktere okán a közügyet ezért sem lehet eleve adottnak venni; földöntúli szándékokból levezetni, állami akaratként rögzíteni, vitathatatlannak tekintélynek tulajdonítani. Ehelyett folyamatosan elő kell állítani, amelynek intézménye a nyilvánosság, módja pedig a politikai vita. Jürgen Habermas német szociológus és filozófus *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása* (1962) című munkájában írta le ennek nyugat-európai kialakulási folyamatát és elemezte normatív-strukturális vonásait: (1) általános hozzáférés az információkhoz és a vélemények szabad terjesztése; (2) az állampolgárok korlátozásmentes és egyenlő részvétele a nyilvános vitákban; (3) rivalizáló és kritikai értelemadás, általános bírálhatóság; (4) megvitatott ügyek tematikai lezáratlansága. A közügyekről és a közjóról folyó nyilvános vita ezért is a demokrácia egyik legfőbb legitimáló elve.

A közügyek értelmezéshez kötött természetét gyakran bírálják azzal az érveléssel, hogy „mondani bármit lehet”. Egyrészt bármit nem szoktunk és nem is lehet mondani, másrészt, és ez a fontosabb érv, a közügyekben nyilvánosan megszólaló személy mindig arról beszél, hogy mi lenne fontos és jó a köznek. Ebben elvileg tévedhet, sőt hazudhat és manipulálhat is, de akkor is azt mondja nyilvánosan, amit mond. Innentől kezdve szavait nem lehet meg nem történné tenni, verbális megnyilvánulás mindenkor köti

a beszélőt. Az illető nem azt mondja ilyenkor, hogy kárt akar okozni a közösségnek, hogy a magáncéljai megvalósítását rejti el a nagyszavak mögé, de azt se mondja, amit Shakespeare királydrámájában Gloster hercege, a későbbi III. Richárd: „Úgy döntöttem, hogy gazember leszek.” Mivel nem ezt mondja, *számonkérhető* rajta, ha mégis így viselkedik. A közügy és a közjó nyilvános megfogalmazása és felvállalásának kényszere igen erős szimbolikus kötelezettséget ró ránk, amely alól senki sem bújhat ki, aki a közélet színterein megszólal és tevékenykedik. A közigazgatásban dolgozók pályájuk kezdetén erre még esküt is szoktak tenni.

Nem nehéz belátni, hogy igen sokféle közügy van. A kisebb-nagyobb politikai közösségek tagjainak számtalan olyan ügye és feladata van, amely nyilvános megfogalmazást és megoldást igényel, és ki is alakultak azok az intézményi keretek, amelyek között ezek elrendezhetők. A gyerekek születése, felnevelése és oktatása, az idősek és az elesettek gondozása, a betegek gyógyítása, a közlekedési feladatok megoldása, a közösség védelme a külső és a belső támadásoktól, a bűnözők üldözése és megbüntetése, a művészi alkotókedv kibontakoztatása és támogatása, a sportolási lehetőség biztosítása, a közterek tisztántartása, a pénzügyi és a kereskedési feltételek biztosítása, a közösség védelme a katasztrófáktól és így tovább. Ma már a közügyek igen széles spektruma áll előttünk, amelyre az adókból származó egyre növekvő bevételekből tekintélyes összeget költ az állam.

A közügyek gondozásának elsődleges színtere a *közigazgatási apparátus*, amely irányítja és szervezi az illetékességi területéhez tartozó sokféle közfeladat végzését, a rendelkezésre bocsájtott nem kevés költségvetési pénz racionális felhasználása révén. Ezért is nagy az apparátusban dolgozó köztisztviselők felelőssége abban, hogy ez a „hatalmas eszközrendszer” tisztességesen és hatékonyan működjön a köz javára. Közügyeket azonban nemcsak az apparátus tagjai gondoznak, közfeladatok megoldásán más szervezetek és egyének is dolgoznak. Közügyekkel foglalkoznak a *civiliszervezetek* és szerveződések, amelyek minden esetben valamilyen közfeladat megoldására szerveződnek és működnek. De közfeladatokat oldanak meg az emberek olyan közvetlen és spontán közösségi keretek között, mint a család, a rokonság, a szomszédság és a lakóhelyi közösség is. Ezek olykor filléres kis ügyeknek tetszenek a központi hatalom látványos akcióihoz és küzdelmeihez viszonyítva, de az állampolgárok számára nagy a jelentőségük.

11.2. Közügy a közvetlen emberi kapcsolatok területén

A közpolitikai tudományokban és a közigazgatásban dolgozók körében, de a közvéleményben is jól megfigyelhető egy téves felfogás: a közügyek és a közfeladatok megvalósítása *állami-hatósági kérdés*, legfeljebb a különböző civil szervezeteknek lehet itt még dolga. Ezzel szemben a közügyek és közösségi feladatok tekintélyes része a *primer* (elsődleges) emberi közösségekben merül fel és oldódik meg valamilyen módon. Ilyen közösség egyrészt a család és a rokonság, másrészt a szomszédság és a lakóhelyi közösség.

A *családi és a rokonsági* kapcsolatok nemcsak a szoros összetartozás, hanem a *kölcsönös gondoskodás* színterei is. A házastársak, a szülők és a gyermekek, a testvérek vagy a további leszármazottak és az oldalági rokonok egymás számára kiterjedt gondoskodást valósítanak meg „a bölcsőtől a koporsóig”, ezáltal fontos közfeladatot oldanak meg. A *szomszédsági-lakóhelyi* viszonyok ennél lazább kapcsolatokat jelentenek ugyan,

de az egymás közelében való élés itt is megteremti az érintettek számára adódó közös feladatok megoldásában a közvetlen együttműködés kényszerét és lehetőségét. A családi és a rokonsági kapcsolatok a *kölcsönös gondoskodás*, a szomszédsági-lakóhelyi viszonyok pedig a *szervezett törődés* színterei. Ezekben a közösségekben a közös ügyek megoldását alapvetően nem a hatósági előírások, hanem a hagyomány és az erkölcsi elvárások alakítják.

A család, a rokonság és lakóhelyi közösség tagjai együtt számtalan olyan feladatot oldottak meg egykoron, amely az ipari civilizáció kibontakozásával, a városiasodással, a nukleáris család dominánssá válásával és a rokoni kapcsolatok lazulásával később hatósági-állami feladattá vált; a ma köz- és szakpolitikának nevezett s államilag szervezett és finanszírozott tevékenységek tekintélyes részét mintegy 70-80 éve még családi-rokoni és lakóhelyi körben oldották meg hazánkban. S bizonyos szinten még ma is itt oldják meg.

A családi közfeladatok *az emberi élet alapvető fázisaihoz*, három nagy állomáshoz kapcsolódnak. (1) Egy új család a mi kultúránkban két ember együttélésével és/vagy *házasságával* veszi kezdetét. (2) A családban *gyermek születik*, akit a szülők gondoznak, (fel)nevelnek és segítik őket abban, hogy felnőtté válva maguk is új családot alapítsanak. (3) S végül *az élet elmúlása*, az öregedés gondjainak az enyhítése és a halott családtag eltemetése szintén a családtagok gondja és kötelessége. Az ezzel járó közfeladatok egy részét ma is családi-rokoni keretek között oldják meg.

Az együttélés (1) megkezdése és a házasságkötés ma már két ember kölcsönös vonzalmán alapuló döntés, de ez sohasem volt és ma sem csak két ember ügye; a házasság érinti a családtagokat, a rokonokat, de a tágabb közösséget is. A lakodalmak pompája és vidámsága, vagy éppen a csendes „összebútorozás” sem feledtetheti el, hogy itt egy új emberi közösség alapítatott, amely számára szükség van anyagi-megélhetési feltételekre és a közösség támogatására, hogy életképes legyen. Ez így volt régen és ma is így van, csak éppen ennek módjai változtak meg.

A hagyományos társadalmakban a párválasztás és a házasság bonyolult rendszere bevonta a széles rokonságot is a fiatalok családalapításába, így a hozzátartozók szinte minden tagja, bár nem egyenlő mértékben, *felelősséget* is vállalt a család sorsáért. Vagyis nemcsak maguk a fiatalok és szüleik. Ha azonban a fiatalok, ahogyan manapság, egyénileg választanak maguknak párt döntően érzelmi alapon, s ebből mindenkit igyekeznek kizárni, akkor természetesen nem is számíthatnak később a rokonság támogatására, legfeljebb a szülők segítségére. Tömegesen ez a helyzet a 21. század elején, ennek következtében folyamatosan hárul az államra és a civil szervezetekre mindaz a feladat, amelyet korábban a család és a rokonság oldott meg: lakhatás, a gyerekek száma és születése, csecsemőgondozás, a kisgyermek nevelése és a nagyobbak iskoláztatása, hogy csak a gyermekekkel kapcsolatos elemi feladatokra utaljunk.

A házasságba tehát *gyermek születik és nevelődik* (2), ezzel a család a társadalom szempontjából az egyik legfontosabb közfeladatot valósítja meg: gondoskodik a közösség életének a folyamatosságáról és fennmaradásáról. A modern társadalmakban ezt egyre differenciáltabb ágazati politikák vagy szakpolitikák segítik: népesedéspolitikai, családpolitika, egészségpolitika, oktatáspolitikai, ifjúsáspolitikai. A hagyományos társadalmakban a feladatot a rokonság és részben a közösség oldotta meg, de a döntő közfeladat ez ügyben ma is a családra hárul. Ennek három nagy része és szakasza van: a gyermek-

létszám szabályozása, a szülőanya segítése és a kisbaba gondozása, a gyermek felnevelése és elindítása az életben.

Az élet harmadik nagy fázisa, a *megöregedés* és az *elmúlás* (3) szintén családi körben történik, azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy az ezzel járó gondokból is egyre több kerül állami-hatósági „kézbe”. Például a nyugdíjjáruelék be- és kifizetésének általánossá válása egyik legnagyobb gondjától szabadítja meg a családokat és az idős embereket: az öregkori anyagi kiszolgáltatás rémétől. Fontos tudni, hogy az ember háromféle módon távozik az életből; testileg, szellemileg és társadalmilag. Miközben hajlamosak vagyunk az elmúlást csak a test hanyatlásának tekinteni.

A *testi és a szellemi* egészség, illetve hanyatlás és megbetegedés természetesen döntő eleme az emberi életnek. A hagyományos közösségekben a biológiai test volt a legkiszolgáltatottabb; nemcsak a gyermekhalandóság volt számottevő, hanem az emberi élet is sokkal rövidebb volt, mint a 20. század vége felé. Mindez nyilván összefügg az orvostudomány fejlettségével. Ezért is a hagyományos társadalmakban az öregkor általában sok-sok testi szenvedéssel járt, miközben a modern társadalmakban ez már általában s tömegesen nincs így.

Ma már a „társadalmi meghalás” az igazi közösségi gond. A modern társadalmakban a várható életkor növekedésének következtében az emberek tevékeny életük mintegy negyedt-harmadát feladat nélküli nyugdíjasként, egyre leépülő emberi viszonyok között töltik, vagyis a „kiteljesedő” társadalmi halál állapotában. A probléma megoldásával sokan és komolyan foglalkoznak, ilyen például az *ageing* (öregedés, korosodás) kutatás. Közüggé vált a szép öregkor biztosítása, amely alapvetően két dolgot jelent a testi-lelki egészség megőrzése mellett: egyrészt változatlanul valamilyen elfoglaltság, munka és feladat, másrészt a közösség részéről tisztelet és megbecsülés. Ezt a hagyományos közösségekben a családi keretek között megoldották, a modern és ipari civilizációra épülő, gyakran munkahiányos világunkban azonban egyelőre nem találjuk a megoldást. A (majdnem) egységes nyugdíjkorhatár ennek kifejezetten gátja: aki nyugdíjba akar menni, azt nem engedik, aki pedig maradna, azt elküldik. Ráadásul a folyamatosan újító mai társadalomban igazán csak a dinamikus fiatal számít hasznos közösségi embernek, ami súlyos tévedés.

A szomszédsági-lakóhelyi közösség kevésbé szoros kapcsolatot jelent, mint a családi-rokoni kötelék, de még mindig hordozza a közvetlen viszonyokból adódó lehetőségeket, gyakran a kényszereket is. Ugyanis vannak olyan ügyek és feladatok, amelyek megoldását az adott lakóhelyen muszáj megszervezni és valamilyen együttműködés révén közösen megoldani. A település lélekszámának növekedésével együtt ezt egyre kevésbé lehet minden érintett közvetlen részvételével tenni. Ennek megfelelően a lakóhelyi közösség tagjai közös feladataik egy részét *közvetlen* részvétel útján oldják meg, más részét *közvetve*, megbízás révén, amelyhez különböző szervezetek, önkormányzó helyi testületek és hatóságok jönnek létre és működnek.

Manapság a lakosság közös igényeinek a kielégítése a települések vezetésének a hatásköre és kötelessége. Itt olyan közügyekről van szó, mint utak és járdák karbantartása, parkgondozás, jó minőségű ivóvíz biztosítása, szennyvíz elvezetése és tisztítása, szemétszállítás, élelmiszerboltok üzemeltetése, a megfelelő iskolahálózat léte, egészségügyi alapellátás, szociális gondoskodás, kulturális szolgáltatások és így tovább. A közüzemek működése, vagyis az áram- és a gázellátás, a víz- és a csatornahálózat, a szemétszállítás

teljesen új civilizációs városi igények, hiszen a családok működését szolgálják ugyan, de pár évtizede még mindezeket a feladatokat (világítás, fűtés, vízigény, hulladékok felszámolása) a családok maguk oldották meg.

Ezzel együtt fennmaradtak olyan hagyományos szomszédsági-települési közfeladatok, amelyeket ma is közvetlen részvétellel oldanak meg az emberek. Ez egyrészt a *kölcsönös kiségetés* gyakorlata, amely igen eredményesen működött a hagyományos közösségekben, de városi viszonyok között is élnek a különböző módozatai. Két alapvető módja van: az egyik a használati *tárgyak és eszközök* kölcsönzése, a másik a *munkával* való kiségetés rokon, szomszédsági és települési körben. A munkával történő kiségetés és a kölcsönmunkák gyakorlatát kutatók vizsgálták egy Békés megyei nagyközségben az 1980-as években. Azt találták, hogy „az összes háztartási cseréügylet közül [...] a legelterjedtebb a betegápolás és az disznóölés volt. Az előbbit a háztartások 83, az utóbbit 81%-a végezte. Kisebb arányú a háztartások közötti apróbb szolgáltatások általánossága – például javítás – (74%). A bajban (árvíz, lopás, baleset, tűz) segítséget nyújtó vagy kapó háztartások aránya még kisebb, de az ilyen altruista cseremunkában is a háztartások 60%-a vett részt” (Sík 1988, 80.). Ezek rendkívül komoly arányok, és tapasztalataink szerint ma is jelentős a számuk.

11.3. Közügy a civil szervezetekben

A családi-rokonsági, szomszédsági-települési közösségek keretei között működő közügygondozás mellett a civil szervezetek képezik a közügy és a közjó realizálásának következő nagyobb területét. Ezekben a szerveződésekben is dominálnak a *közvetlen* emberi kapcsolatok, hiszen egy-egy civil szervezet egyrészt az állampolgárok közvetlen részvételére épül, másrészt a szervezet tagjai közvetlen kapcsolatban állnak azokkal, akikre a tevékenységük irányul.

A közgazdaság-tudomány, a szociológia és a politikatudomány művelői a civil szervezet eltérő vonásait szokták hangsúlyozni, amelynek során leginkább azt emelik ki, hogy mi *nem* tekinthető civilnek, illetve civil szervezetnek. Ezek szerint a civil szervezetek egyrészt nem állami (NGO) szervezetek, működésük független a hatóságoktól, bár törvényileg szabályozott. Másrészt a civil szervezetek folytatnak ugyan gazdálkodást, és anyagi eszközökkel is rendelkeznek, de nonprofit szervezetek, azaz nem nyereségre és tagjaik anyagi gyarapodására szerveződtek. Harmadrészt a civil szervezetek nem hatalmi-politikai szervezetek, azaz nem azért jönnek létre és működnek, hogy például egy pártot hatalomhoz segítsenek vagy hatalmon tartsanak.

Nem elhatárolóan, hanem pozitívan fogalmazva: *a civil szervezet konkrét közösségi, közügy-megvalósítási céllal s önkormányzóan működő „személyegyesülés”, amelynek tagjai önkéntesen és önzetlenül, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végzik közhasznú munkájukat.* Mindebből adódóan a civil szervezetek igen fontos közösségi szervezetek, a közügyek megvalósításának és az állampolgári aktivitásnak nélkülözhetetlen színterei. Létszámuk és működésük minősége az állampolgári szabadságra épülő demokratikus társadalom fontos mutatója, ez lehet az egyik oka annak, amiért a diktatúrák és az önkényuralmak vezetői nem kedvelik a „civilket”; igyekeznek kontrollálni őket, és számukat a minimálisra szorítani.

A civil szervezetek a közügyek széles körét gondozzák. A gyakorlat azt mutatja, hogy elvileg minden közügy lehet, amit egy civil szervezet annak minősít, amiért tagjai dolgozni hajlandók, és a tágabb közösség ezt a törekvést tőlük elfogadja, munkájukat igényli. Elvileg *nyitott* tevékenységi területről van tehát szó, amelyet az állampolgárok maguk formálnak és alkotnak meg. Nemcsak egy-egy szervezet létrehozása függ tehát a polgárok szándékától és tenni akarásától, hanem *maga az ügy* is, amelyért a szervezet tagjai dolgozni hajlandók.

Ezeket az ügyeket tematikusan csoportosítani szokták a végzett feladat *jellege* szerint. A KSH hazánkban jelenleg 18 kategóriába sorolja a civil szervezeteket az általuk végzett közügy típusa szerint. Ezek a következők: oktatás, kultúra, kutatás, sportolás, hobbi, hitélet, egészségmegőrzés, szociális ellátás, polgári védelem, tűzoltás, közbiztonság, környezetvédelem, településfejlesztés, jogvédelem, gazdaságfejlesztés, adományozás, nemzetközi kapcsolatok ápolása, egyéb. Mint minden osztályozás, ez is vitatható, mert nem fed le minden tevékenységet, ezért kiegészíthető, illetve összemos nehezen „egy kalap alá” vehető szervezeteket, de a kategóriák jól mutatják a civil tevékenység sokféleségét, azt, hogy működésük elvileg a közélet minden lehetséges területére kiterjed. Ennek a nyitott és sokféle közügynek négy olyan vonása van, amely együttesen jellemzi a civil szervezetek által gondozott közügyeket.

Az első: a civil szervezet által megvalósított közügy mindig *konkrét és egyedi*, s pontosan ezért lehet a cselekvés tárgya, hiszen például olyan cél, hogy segítsük az elcsúszottakat vagy szervezzünk tűzvédelmet, legfeljebb általános keret és morális igény, de segíteni csak konkrét helyzetekben lévő valóságos embereken lehet, mint ahogyan tüzet oltani is csak valóságosan égő házat lehet és kell. Az élet dolgai és tennivalói sohasem az általánosságokból vannak levezetve, ezért egy civil szervezet nem közigazgatási, szociológiai, biztonságpolitikai vagy etikai szabályok realizálásával foglalkozik, hanem *konkrét emberek egyedi helyzetekben felmerülő problémáival*. Ezek közös vonásai összehasonlítás útján feltárhatók, vagyis lehet ezeket úgymond általánosítani, csak hogy ez már a kutató s nem a cselekvő ember tudása lesz. Amire a civileknek szükségük van: ember-, tárgy- hagyomány- és helyismeret. Az persze segítheti valamelyest a munkájukat, ha tudják, sok hasonló helyzetben lévő és hasonló célokért dolgozó szervezet van, s ezeknek vannak közös vonásaik, sőt együttműködés is lehetséges közöttük.

A második: A konkrétság egyben *lokalitás* is. Már a tágabb szomszédsági kapcsolatokban is megjelenik a civil szervezetek egyik legfontosabb jegye, a *lokális szerveződés*. A családot és a rokonságot körülvevő tágabb, közvetlen viszonyok elsődleges területe a lakóhely vagy település, amely természetesen a kistelepüléstől a nagyvárosig terjedhet. Modern körülmények között a lakóhelytől elváló munkahely is lokális jellegű, hiszen egy vállalat „telephellyel” rendelkezik, egy hivatalnak pedig „székhelye” van. A helynek pedig *ereje* van. Egyrészt olyan értelemben, hogy a civil szervezetek céljai és feladatai szorosan kötődnek az ott élő és dolgozó emberek életéhez, még akkor is, ha esetleg „világtendenciákat” próbálnak „helyi szinten” megvalósítani, vagy mondjuk nemzetközi együttműködés keretei között (is) dolgoznak. Vagyis egy civil szervezet azok számára dolgozik, akik konkrétan ott élnek a civil szervezet mellett vagy a közelében. A civilek helyileg és szervezetileg elsősorban az önkormányzatokat, vagyis az állami hatóság helyi szerveit találják maguk mellett, amelyek ugyancsak közfeladatok megoldásán munkálkodnak, természetesen más módon és más eszközök felhasználása révén.

A harmadik: a *közös értelmezés*, vagyis az, hogy a konkrét közügy, amivel a szervezet tagjai helyileg foglalkoznak, nem valami eleve meglévő adottság, amely mint valami természeti tárgy hever előttük, hanem *az érintettek közös értelmezésében* formálódik, s lesz az, amivel nekik dolguk van, ráadásul ez az értelmezési tevékenység végigkíséri a közügy-realizálás egész folyamatát. A hangsúly itt azon van, hogy nemcsak egy külső személy értelmezi vagy értelmezheti a felmerülő közügyeket, mondjuk a politikus, a törvényhozó, a közszolga vagy a tudós, hanem maguk az érintett cselekvő személyek is, s ez nem kevésbé *fontos* a közügy természete szempontjából, mint az, amit erről például a tudományos kutató mondani tud, vagy amely tudás birtokában a törvényhozó rájuk nézve jogszabályokat alkot. Sőt a cselekvő sokkal inkább értelmezési kényszer alatt van, mint a külső szemlélő vagy befolyásoló személy. Ugyanis a civil szervezet valóságos munkáját nem külső személyek, hanem maguk a szervezet emberei végzik. Ők maguk szervezik magukat és a velük kapcsolatban állókat, mégpedig azzal a tapasztalattal és tudással, amivel rendelkeznek és amit közösen kialakítanak saját működésükre nézve.

A negyedik: a civil szervezetek működése és az általuk megvalósított közügyek *változatosak és rugalmas természetűek*. A civil szektor ugyanis, mert nincs kötelezettsége az állampolgárok vagy a lakosság összessége felé, a partikulás, szűkebb csoportokra korlátozódó igények kielégítésével is foglalkozhat, sőt többnyire ezzel foglalkozik. Ezért is képviselheti – méghozzá rugalmasan, a változó igényekhez és lehetőségekhez alkalmazkodva – a sokrétűséget szemben az állam egyetemességével, a hatóságok közügygondozásával, amely alig képes figyelembe venni az egyedi igényeket. Sőt a civil szervezetek olykor iránymutatásul is szolgálnak a hatóságok számára. Történelmi tény például, hogy az állami jóléti szolgáltatások zömét eredetileg az öntevékeny szektor látta el, vagy olykor a civilek kezdenek foglalkozni olyan közügyekkel, amelyek kívül esnek a hatóságok érdeklődésén és intézkedésén. Ilyen például a természetkárosítás és a természetvédelem kérdése, amely Európa országaiban eredetileg civilek kezdeményezése volt.

11.4. Közügyek a közigazgatásban

A közigazgatás egész szervezete és minden dolgozója *ab ovo* (eleve) közügyeket gondoz, annak minden szintjén a felső szintű államigazgatástól a területi szerveken át a helyi igazgatásig bezárólag. A közjó és a közügy eszméje, mint láthattuk, a *közösség egészére vonatkozó általános idea*, s a közigazgatás ezt az általános, többnyire alkotmányban és törvényben foglalt ideát igyekszik a konkrét közösségre nézve „lebontani” és *realizálni*. Nemcsak alacsonyabb szintű jogszabályokban, azaz *rendeletekben és végrehajtási utasításokban*, hanem egyrészt olyan *szervezet* kialakítása és működtetése révén, amely erre alkalmas, másrészt olyan *értelmezési* praxis révén, amely a megvalósítást, együttműködve az érintett állampolgárokkal, egyértelművé és sikeressé teheti.

A közügy tehát *praktikus* dolgokat jelölő kategória, amely persze átfoghatja nagyobb közösségek életét, az államét is, hiszen vannak államügyek, külügyek, belügyek és így tovább, de a közügy specifikációja minden esetben valami olyasmire utal, amit a köz javára vagy érdekében *konkrétan* meg kell tenni, végre kell hajtani. Egyszerűen szólva, nem lehetséges *általában* jól kormányozni a települést, a régiót, az országot vagy az uniót; kormányozni konkrétan lehet, úgy, hogy az érintettek pontosan fogalmazzák

meg a tennivalókat, és jól oldják meg az eléjük kerülő konkrét ügyeket, a jogszabályok adta keretek között és az előírások szerint.

A közigazgatás általános legitimációs alapja, vagyis az állampolgárok erkölcsi támogatásának alapja, a közügy és a magánügy közötti különbség fel- és elismerése, ezzel együtt annak elfogadása, hogy a közügyek megvalósítása fontos a közösségnek, de realizálása külön erőfeszítést és szervezést, sőt alkalmanként áldozathozatalt is igényel. Mint Lőrincz Lajos írja: „A közigazgatás rendszerének kialakulásához *elsődleges* követelmény [...] a *közügyek* és a *magánügyek* közötti különbségek elismerése”, továbbá „a közös ügyek magasabb rendűnek minősítése a társadalom minden szintjén” (LŐRINCZ 2010, 24.). Ezen elv alapján jön létre a társadalom közigazgatása, amely azt demonstrálja, hogy a társadalom tagjai hajlandók külön erőfeszítéseket tenni a közügyek megvalósítása érdekében, beleértve ebbe a közigazgatási apparátus fenntartását és működtetését is.

A közügyek közigazgatási intézésének van egy áttételes és közvetlen szintje. Az *áttételes* szint a közigazgatás *hatósági* működésére vonatkozik, nevezetesen a különféle jogszabályok és előírások betartása, még inkább az apparátus általi betartatására, hiszen ezek az írásos normák a közjót szolgálják, betartásuk és betartatásuk tehát közügy. Ezt az állampolgárok hajlamosak figyelmen kívül hagyni, az apparátus azonban nem véthet a törvények ellen, mert ezzel rombolja a közjó megvalósítását. A *közvetlen* közügy-realizálás a különböző *közszolgáltatási* feladatok konkrét elvégzése: a közterületek gondozása, útkarbantartás, szemétszállítás, árvízvédelem, tömegközlekedés, óvodafenntartás és így tovább, településenként és területenként külön-külön meghatározható konkrét módokon. Ezek a feladatok egyre nagyobb számban hárulnak az igazgatásra, nem elsősorban apparátusi, hanem az állampolgári igények alapján. A közigazgatás ezeknek a feladatoknak az ellátásához létrehoz és működtet egyrészt *közintézményeket* (kórházak, szociális gondozók, bölcsődék, óvodák, iskolák, könyvtárak, színházak stb.), másrészt *közüzemeket* (útfenntartás, közlekedés, víz-csatorna-hőszolgáltatás, szemétszállítás stb.).

A közigazgatás egyik nagy kérdése, hogy *tárgyilag és tartalmilag* tekintve vajon mivel foglalkoznak az állami és az önkormányzati szervezetek és a bennük dolgozó köztisztviselők, túl azon, hogy a közösség javára közügyeket gondoznak, s ehhez létrehozzák és működtetik önmaguk kiterjedt apparátusát, szervezetrendszerét. A kérdés ennél konkrétan úgy merül fel, hogy a közigazgatás milyen *szakpolitikai* vagy *ágazatpolitikai* témákat és területeket gondoz. A szakirodalom erre az evidens kérdésre többnyire elhárító gesztussal válaszol; *áttekinthetetlenül sokfélélt*. A sokféleség vitathatatlan, elegendő egy pillantást vetni bármely állami és önkormányzati struktúrára, amelynek szervezeti tagozódása az elvégzendő közügyekhez és közfeladatokhoz igazodik.

A közigazgatási apparátusok, a szolgáltató állam eszméjének megfelelően, az élet minden területén igyekeznek segíteni és szolgálni az állampolgárokat a felmerülő közfeladatok megoldásában. Annak arányában, ahogyan növekszik a lakosság lélekszáma és egyre népesebbek a településeink, valamint egyre összetettebb szervezetek jönnek létre a társadalom minden területén, egyre több közfeladat hárul a közigazgatási apparátusra, amihez az állam egyre több anyagi erőforrást biztosít. Mindez növeli a közigazgatásnak az ország jólétért viselt felelősségét.

De vajon mi a közösségi jó lét és a jó élet? A nehezen megválaszolható filozofikus kérdés helyett tekintsük át, hogy *milyen közügyeket* gondoz a közigazgatás és az állami apparátus. Négy nagy terület különül el egymástól: (1) *a testek*, (2) *a tudások*,

(3) *a közösségek és (4) tárgyi-anyagi javak gondozása.* Ez azt jelenti, hogy ezek mind-egyikére kiterjedt és differenciált szakpolitikai tevékenység irányul, mind az igazgatási, mind a szolgáltatási tevékenység szempontjából, mind a köztisztviselők, mind a közszolgáltatásban dolgozók részéről.

Az emberi test gondozása a „bölcstől a koporsóig” a mai közpolitikák egyik legkiterjedtebb, legtöbb erőforrást felemésztő szakpolitikai nagy területe. Mindez a következő területeket és tevékenységeket jelenti. (1) Az éhínségek és társadalmi méretű tartós éhezés felszámolása, ezek után pedig az egészséges ételmszer, ivóvíz, környezet és az egészséges életvitel lehetőségének a biztosítása. (2) A járványok megszüntetése és megelőzése, a beteg test gondozása és gyógyítása, a szenvedések enyhítése. (3) A test óvása az időjárás viszontagságaitól; gondoskodás a megfelelő lakásról, fűtésről, ruházatról. (4) Az ember testi fáradtságának enyhítése, tevékenységének könnyítése; energiatermelés, gépesítés, közlekedési eszközök és utak építése. (5) A biológiai-testi működésünk során keletkezett felesleges anyagok kezelése; szennyvízhálózat és -tisztítás, a háztartási hulladék kezelése. (6) A magatehetetlen gyermekek és a magatehetetlenné vált felnőttek, a szellemi és testi fogyatékosok, a társadalomból kiszakadt emberek, özvegyek és árvák gyámolítása. (7) A sporttevékenységek, az iskolai és a tömegsport, a szabadidős sportok támogatása. (8) Az életből való eltávozás közösségi szintű gondozása; hospice munka, eltemetés, a temetők gondozása.

Az emberi tudás, a szellemi javak gondozása és fejlesztése a szakpolitikák második nagy területe, konkrétan a következők. (1) A tudományos kutatás intézményrendszerének kiépítése, a kutatások támogatása. (2) A közoktatás kiépítése, az iskolahálózat fenntartása és működtetése. (3) A középfokú képzés, a szakoktatás és a szakmunkásképzés szervezése, irányítása. (4) Az egyetemi és felsőfokú képzés kiépítése és működtetése. (5) A felnőttképzés és a továbbképzés segítése, intézményeinek kiépítése. (6) A közművelődési tevékenység intézményeinek kiépítése, működtetése; közkönyvtárak, művelődési házak, klubok, szórakoztató intézmények. (7) A hivatásos művészeti tevékenységek segítése, mecenatúrája, intézményeinek gondozása; művészképzés, filmgyártás, mozik, színházak, könyvkiadás, zenekarok, táncgyűttek. (8) A társadalmi információs rendszer kiépítése és a közösségi tájékoztatás működtetése; telefonhálózat, újságok, rádió, tv, világháló, közszolgálati médiumok működtetése. (9) A nemzeti tudás, emlékezet és művészet őrzése és megismertetése: múzeumok, levéltárak, képtárak, könyvtárak, archívumok, hangtárak.

A közpolitika harmadik nagy területe a *közösség védelme és a különböző embercsoportok gondozása*, a közösségi együttműködés elősegítése. Ez a közösségi szakpolitika a következőket jelenti: (1) Az ország integritásának védelme az esetleges külső támadás ellen: hadsereg, diplomácia. (2) Az ország belső egységének és nyugalmanak megőrzése a normaszegők és a rendbontók ellenében: rendvédelmi szervek, ügyészség, bíróság. (3) Az elítéltek őrzése, visszavezetése a társadalomba; javító-nevelő intézetek, börtönök, utógondozás. (4) Migrációs politika; a bevándorlók, honosítások. (5) Nemzetiségi és kisebbségpolitika; a kisebbségi népcsoportok életkörülményeinek javítása, kultúrájuk ápolásának segítése. (6) Térségi szakpolitika; területfejlesztés, lemaradó térségek és közösségek felzárkóztatása. (7) Gyermekek-, család- és ifjúságpolitika; anya- és csecsemővédelem, védőnői hálózat, családtámogatás.

A negyedik terület a különböző *közösségi tárgyak, közösségi létfeltételi eszközök* létrehozásának segítése. Az állam és a közigazgatás természetesen nem termelőüzem, de egyrészt irányíthat akár állami, akár önkormányzati tulajdonú közszolgáltató vállalatokat s üzemeket, sőt a kelet-európai szocialista-kommunista kormányzatok szinte az egész termelő ágazatot állami tulajdonba vették, másrészt a közigazgatás a maga normál működése során is folytat gazdálkodást. Ez a következőt jelenti. (1) Adópolitika, vagyis adókat vet ki és szed be; adóhivatali, adóhatósági munka. (2) Költségvetési szakpolitika; ez a mindenkori állami és helyi kormányzatok igen fontos tevékenysége; annak meghatározása és a végrehajtás ellenőrzése, hogy a kormányzatok mire mennyit költenek, beleértve a különböző szakpolitikákat is. (3) Tervezési politika; elsősorban a központi kormányzatok hosszabb távú programjainak a kidolgozása, tervhivatal, tervtanács. (4) Közbeszerzési politika; a kormányzatok közpénzen történő megrendelése, pályáztatások. (5) Ipari, bányászati és mezőgazdasági szakpolitika. (6) Külkereskedelmi és belkereskedelmi politika. (7) Természetvédelmi politika. (8) Közterület-fenntartó politika: utak, parkok fenntartása, köztisztaság.

Az összesen 32 közügyet megnevező kategória egy dolgot világosan jelez; az elmúlt bő 100 évben elképesztő mértékben megnőtt az állami közfeladatok mennyisége. A közigazgatásban dolgozók folyamatos kihívásnak vannak kitéve, komoly erőfeszítéseket kell tehát tenniük, hogy megfeleljenek ezeknek az igényeknek, és közügy-megvalósító feladataikat színvonalasan tudják ellátni. Ehhez nemcsak megfelelő jogszabályokra és elegendő anyagi erőforrásra van szükség, hanem együttműködésre a civil szervezetekkel és az állampolgárokkal, valamint arra a fontos tudásra, hogy az apparátusok által gondozott közügyek az emberek közvetlen kapcsolataiból – vagyis a családi, rokonsági, szomszédsági, lakóhelyi viszonyokból – erednek, s ezeket kell jobbá tenni és gazdagítani.

Összefoglalás

1. A közügyek megvalósítása a politika legfontosabb feladata, ezért is a *közügy* kifejezés a közélet kulcskategóriája. A szűkebb-tágabb közösségre tartozó közös ügyek közös megfogalmazását, képviselést és szabályokat követő közös intézését jelenti. Ellenkategóriája a *magánügy* vagy személyes ügy, amely fontos ugyan az egyénnek, de nem terjed túl egy-egy ember egyéni igényein. A *közjó* a közügyhöz képest döntően normatív tartalmú kifejezés, és a kötelekre vonatkozik. A *közérdek* pedig olyan objektív valóságra utal, amelyet nem kell senkivel megbeszélni, csak feltárni és megnevezni.

2. A közügyek és közfeladatok *forrása* az *elsődleges* közösség, a közvetlen emberi viszonyok valósága: család, rokonság, szomszédság, lakóhely. Ezek a kölcsönös gondoskodás és a szervezett törődés színterei, ahol az egyéni igényekből kinövő közös feladatokat oldották meg a társadalom tagjai a történelem során, és még ma is nagyrészt ez a helyzet. Ezek a feladatok a tágabb család esetében az emberi élet nagy szakaihoz kötődnek: családalapítás, gyereknevelés, öregek gondozása. A szomszédsági-települési közügyek pedig a szűkebb közösség igényeinek és feladatainak a megoldásáról szólnak, mind a hatósági tevékenységre, mind az állampolgári részvételre építve.

3. A demokratikusan működő politikai közösségekben a közügyek megbeszélésének és intézésének számottevő színtere a civil szervezet. Ezek a szervezetek közügy-megvalósítási céllal s önkormányzóan működő „személyegyesülések”, amelynek a tagjai önkéntesen és önzetlenül, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végzik közhasznú munkájukat. Négy alapvető vonásuk van: a civil szervezet által megvalósított közügy mindig *konkrét és egyedi*, a szervezet *lokális szerveződésű*, a megvalósított közügy *az érintettek közös értelmezésében* formálódik, és mind a közügyek, mind a szerveződések *változatosak és rugalmas természetűek*.

4. Ma már azonban a közügyek megvalósításának legfontosabb színtere a közigazgatás. A közigazgatás egész szervezete és minden dolgozója eleve közügyeket gondoz, annak minden szintjén a felső szintű államigazgatástól a területi szerveken át a helyi igazgatásig bezárólag. Ez a tény adja a közigazgatás legitimitációját az állampolgárok szemében. Ennek érdekében a közigazgatás köz- vagy szakpolitikai programokat valósít meg, közüzemeket hoz létre, közintézményeket tart fenn és működtet. Tartalmilag tekintve a közigazgatásban *a testek, a tudások, a közösségek és a tárgyi-anyagi javak* gondozása folyik, ma már igen differenciált szervezetek és eljárások révén.

Irodalomjegyzék

- BODA Zsolt (1997): Narratív közpolitika-elemzés. In SZABÓ Márton szerk.: *Szövegvalóság. Írások a szimbolikus és diszkurzív politikáról*. Budapest, Scientia Humana. 113–132.
- CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk. (1999): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület.
- DOMANICZKY Endre (2009): *A jogállam és a civil szektor Magyarországon, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra*. Pécs, Publikon.
- FÉL Edit – HOFER Tamás (2010) [1969]: *„Mi korrekt parasztok...” Hagyományos élet Átányon*. Budapest, Korall Társadalomtudományi Egyesülés Kiadó.
- GAJDUSCHEK György (1998): A bürokrácia jelentései. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Közigazgatás szorítóban*. Budapest, Unió. 3–86.
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat*. Budapest, KSZK Programigazgatóság Kiadása.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC.
- GULYÁS Gyula – JENEI György (2003): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula.
- HABERMAS, Jürgen (1971) [1962]: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Endreffy Zoltán ford. Budapest, Gondolat.
- HAJER, Maarten (2004) [2002]: Diskurzuselemzés és a szakpolitikák vizsgálata. Szegedi Gábor ford. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 4. sz. 161–167.
- HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- KUTI Éva – MARSCHALL Miklós szerk. (1991): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.

- PESTI Sándor szerk. (2000): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon, 1990–2006*. Budapest, Rejtjel.
- PESTI Sándor szerk. (2001): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel.
- SELIGMAN, Adam (1997) [1992]: *A civil társadalom eszméje*. Náday Judit ford. Budapest, Kává.
- SIK Endre (1988): *Az „örök” kaláka*. Budapest, Gondolat.
- SZABÓ Márton (2014): *A közügy politikaelmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- TAKÁCS Péter (2011): A közjóról. *Pro Publico Bono*, 1. évf. 1. sz. 8–16.
- TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1981): *Magyar jogi népszokások*. Budapest, Gondolat.
- VASS László (2003): Közpolitika és kormányzati döntéshozatal. In GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor szerk.: *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula. 507–524.

Vákát oldal

12. Bürokrácia és demokrácia

Molnár Attila Károly

Bevezetés

A politikai modern két jellemző uralmi módja a bürokrácia és a demokrácia. Bár demokrácia létezett az ókori görög városokban is, de egészen más volt, mint a modern. Ez utóbbi eszménye a 18–19. század során alakult ki. Francia változata Rousseau *Társadalmi szerződésről* című írása és az azt politikai gyakorlatra átváltó jakobinusok, az angolszász változata pedig az Egyesült Államok alapítói nevéhez kötődik. A bürokrácia kifejezés eredete jóval modernebb. Jean Claude Marie Vincent de Gournay (1712–1759) francia közgazdász alkotta meg a francia *bureau* (hivatal) és a görög *kratosz* (hatalom/uralom) szavak összekapcsolásával. Jelentése a „hivatal uralma”. Bár a bürokrácia jelentése ma elsősorban egy szervezeti formára utal, mégis őrzi az eredeti, egy sajátos és hierarchikus uralmi formára kritikusan utaló jelentését.

A 18. századig a demokrácia (*dámosz* + *kratosz* = néphatalom) kifejezés inkább negatív volt, és modern kor tette pozitívá. Az eszményi uralmi forma megnevezésévé alakította azt. A bürokrácia jelentése a kezdetektől fogva inkább negatív volt, és a jelentése nem válik el élesen az adminisztrációtól (szétosztás, ügyintézés, irányítás, felügyelet).

Bár mindkét uralmi mód a tömegtársadalom (egyenlőség) körülményei közt jött létre, és a tömegtársadalom problémáinak megoldását vagy kezelését célozza, a demokrácia és a bürokrácia közti feszültség régóta foglalkoztatta a kortársakat. E feszültség egyik mai megfogalmazása például az Európai Unió *demokratikus deficitjének* gondolata.¹ E kifejezés arra utal, hogy a döntéshozatal során nem kapnak szerepet a polgárok, így a demokrácia, a polgárok kollektív öngazgatásából eredő szabadsága nem vagy csak korlátozottan érvényesül.

12.1. A modern, racionális bürokrácia

Mióta van írott történelem, azóta létezik valamilyen rendszeres közigazgatási szervezet. Az egyiptomi írnokoknak több ábrázolása és sírkamrája is fennmaradt, bizonyosan fontos szerepet töltek be az egyiptomi életben. Hasonlóan sok ábrázolás és leírás maradt fenn az ősi Kínából és Rómából. Azonban a premodern bürokrácia eltért a moderntől, mivel:

¹ Első megfogalmazása a *Young European Federalists* 1977-es *Kiáltványában* olvasható.

- létszáma sokkal kisebb,
- hatás- és feladatköre sokkal korlátozottabb,
- kevésbé specializált,
- a hivatalnokok szolgálk, gyakran nem szabadok, de mindenképpen az igazgatottaktól elkülönülő jogállásúak voltak.

A modern bürokrácia kialakulása az abszolút monarchiák idején kezdődött a 17–18. században. A racionális bürokráciát közvetlenül megelőző igazgatást Weber honorácior igazgatásnak nevezte, amely jellemzően:

- *ad hoc* működik, *ad hoc* döntéseket hoz,
- tartalmi szempontok uralkodnak, és nem formálisak,
- szervezete nem racionális,
- nem jellemzi a szakképzettség,
- nem kap pénzbeli fizetséget,
- a hivatalnok nincs elválasztva az igazgatás dologi feltételeitől (például az ispán, alispán, járásbíró sokáig a saját birtokán működött, a saját eszközeivel, a beosztottakat maga fizette, ő maga nem kapott pénzbeli fizetséget stb.).

Magyarországon ez a premodern közigazgatás megyei és helyi szinten 1848-ig fennmaradt. Ez a megyei szintű közigazgatás kevésbé volt hatékony, de mivel független volt a központi kormányzattól, nem volt utasítható. E függetlenség oka nem pusztán az önkormányzatiság jogi formájában keresendő, hanem abban is, hogy az állam elegendő bevételek híján nem tudta pénzben fizetni a közigazgatást végzőket: korábban földbirtokokkal és privilégiumokkal fizette ki az uralkodó a szolgálattevőket, azonban mivel ezek a javak öröklődtek, ezért a katonai és közigazgatás vezetői gyorsan függetlenedtek a mindenkor uralkodótól. Nem függtek a rendszeres havi pénzbeli fizetségtől, mivel nem kaptak. Így a közigazgatás nem vagy nehézkesen szolgálta a politikai döntéseket. A honorácior igazgatás alkalmas volt a központi szándékokkal szembeni ellenállásra. A magyar alkotmányosság legfontosabb gyakorlati védelmezője volt az abszolutista törekvésekkel szemben. Az uralkodónak alkudoznia kellett vele, ezért többször is megpróbálta felszámolni ezt a helyi közigazgatást. Ezek a hatékonyságot és egységes igazgatást célzó törekvések összekapcsolódtak a magyar alkotmányosság, jogi és igazgatási önállóság megszüntetésére irányuló abszolutista erőfeszítésekkel.

12.1.1. A racionális bürokrácia ideáltípusa

A racionális bürokráciát nevezik modernnek is, mivel a modernitáshoz kötődik. Eredete részben a vatikáni igazgatás, részben a 18. században létrejött tömeghadseregek voltak. A modern hadseregek és állam létrejöttével megnöttek a feladatok, egyre több embert kellett igazgatni és megszervezni, és egyre több ügyben. Az állam a 18. század óta egyre több feladatot vállalt magára az oktatástól az egészségügyön át a gazdaságfejlesztésig. A 17–18. században azok az államok tudtak katonailag sikeresek lenni és fennmaradni, ahol az abszolutista állam kialakította a racionális bürokráciát.

Megnőttek a hatékonysági elvárások. A hadseregek esetében a hatékonyság mindig szempont volt, azonban a szabad verseny létrejöttétől a gazdaságban is egyre inkább a hatékonysági szempontok váltak uralkodóvá, ami a racionális bürokrácia elterjedését eredményezte a gazdaságban is. A kapitalista vállalkozás ezért a racionális bürokrácia egyik fontos példája lett, de azért általában az államigazgatáshoz kapcsolják a fogalmat. A parlamentarizmus és a tömegdemokrácia elterjedtével pedig a pártok is egyre inkább a racionális bürokrácia színterei lettek, hiszen a választási győzelem megkívánta a hatékony szavazatszerzést a politikai versenyben. Mindezen változások a modernitást jellemezték, ezért is nevezik a racionális bürokráciát modern bürokráciának.

Mivel a racionális bürokrácia a tömegtársadalom terméke, azt igazgatja, ezért fontos jellemzője, hogy a hivatalnok jogállása megegyezik az igazgatottakéval, a viszonyuk nem úr-szolga viszony. Bár a hivatal hatalommal bír az igazgatottak felett, ez nem jelent személyes uralmat.

A racionális bürokrácia jellemzői:

- megnövekedett feladatok és hatáskör,
- megnövekedett hatékonyság és hatékonysági elvárások,
- mindezeknek pedig azért tud megfelelni, mert az egyértelmű utasítási és felelősségi hierarchia,
- a hatáskörök rögzített, pontos és kimerítő elválasztása (minden ügy tartozik valakihez, de csak egyvalakihez a szervezetben),
- tevékenysége szabályokat követ,
- az aktaszerűség és írásbeliség,
- a hivatalnok személyének elválasztása az igazgatás dologi feltételeitől (nem a rendőré a gumibot, ahogyan nem a hivatalnoké az íróasztala, és nem a tanaré a tábla),
- a pénzbeli fizetség és szerződéses viszonyok (mindezek miatt a hivatalnokok viszonylag könnyen kicserélhetők),
- az ezekből eredő fegyelem jellemzi,
- ami azonban elégtelen volna a hivatástudat (egy személytelen cél szolgálata, azaz a hivatalnok nem a személyes előnyeire, hanem az ügyek hatékony intézésére törekszik) nélkül.

A hatáskörök és a függőségi viszonyok világos elrendezése a hivatalnok felelősségrevonhatóságának forrása. Azonban ez még nem elégséges Weber szerint. Mindezt ki kell elégtíse a hivatalnoknak a hivatástudatból eredő erkölcsi motivációja. Mindezeket a motiváló tényezőket kiegészítik a racionális bürokrácia tudáselemei:

- a szakértelem, amelyet képzés során szereznek meg és vizsgákon bizonyítanak,
- az elfogulatlanság, pártatlan és ebből eredő személytelen ügyintézés.

Weber nem használta a jóval később használatos semlegesség kifejezést, ehelyett azt írta, hogy a bürokrata *sine ira et studio* működik, azaz személytelenül, a személyes elfogultságait kizárva, a formális racionalitás alapján. Mindez a gondolkodása két fontos elemével áll kapcsolatban, ami azóta is kritikák tárgya: egyrészt néhány írásában azt állítja, hogy az érték elválasztható a ténytől és a racionalitástól; másrészt, a racionalitás is lehet formális és tartalmi. A racionális bürokráciára az előbbi a jellemző. Azaz a bürokrácia egy racionális

gépezet, mint amilyen a kapitalista üzem is, és a hivatástudat, fegyelem és a technikai-formális racionalitás miatt oly hatékony.

A szakértelem Weber szerint technikai racionalitáson alapul, azaz a leghatékonyabb eszközválasztás ismeretén. A hatékonyság szempontjai többfélék lehetnek – abból indult ki, hogy minden bürokráciának előre meghatározott céljai vannak, mint például a katonaságé a győzelem, az üzleti vállalkozásé a profit, és így tovább –, de az nem merült fel sosem Weberben, hogy több hatékonysági elvárás is van, és ezek ütközhetnek egymással. E problémát azért kell kiemelni, mert Weber ideáltípusa szerint a bürokrata nem dönt, pusztán szabályt alkalmaz. És ez azért van így, mert (1) a valóság teljesen kiismerhető és (2) egyértelműek a hatékonysági elvárások. Emiatt az eszközválasztás csak a megfelelő technikai racionalitás, azaz a szakértelem meglétének a kérdése. (A döntéshiány e képe miatt merült fel a bürokratikus felelőtlenység problémája a kritikák sorában.) Weber bürokrácia-ideál-típusából feltűnően hiányzik a gyakorlati bölcsesség, a *prudencia*, amely a mérlegelő döntéshozatal alapja lehetne. A mérlegelő döntéshozatal pedig azért nem kerülhetett be Weber képébe, mert azzal együtt jár a döntés és a szabadság, amelyek teljesen ellentétesek a racionális bürokrácia és a modern kapitalista üzem weberi képével.

Fontos észben tartanunk, hogy a fent leírt modell a racionális bürokrácia ideáltípusa. Minden ideáltípus eltér az empirikusan megtapasztalható valóságtól. Az ideáltípus célja a tapasztalati valóság megértése, ehhez kínál elemzési fogalmakat és szempontokat. Ebből eredően a tapasztalati világban megfigyelhető bürokráciák mindegyike többé-kevésbé el fog térni ettől az ideáltípustól. Az pedig a kutatás lényegi része, hogy az eltéréseket és azok okait feltárja.

Akárcsak Weber más ideáltípusát, ezt is érték a tapasztalati megfigyelésekből eredő bírálatok. Így például Crozier azt hangsúlyozta, hogy bár a szervezeti hierarchia formálisan egy felülről lefelé irányuló utasítási rendszert tartalmaz, az alul lévőknek számos, a szaktudásukból eredő módszerük van, hogy ezt puhítsák, a maguk alkupozícióját javítsák, esetleg ellen is álljanak. Crozier szerint a hatalom eloszlása a bürokráciában nem feltétlenül követi annak formális hierarchiáját.

12.2. A bürokrácia kritikái

A bürokrácia kifejezés a kezdeteitől kritikus. A racionális bürokrácia fent összefoglalt weberi ideáltípusa azonban inkább nem az. Weber meglehetősen ambivalens volt a racionális bürokráciával kapcsolatban, miként a racionalitás fogalmával is. Egyrészt úgy látta, hogy a szervezési teljesítménye miatt a modern tömegtársadalmak rá vannak utalva a racionális bürokráciára. Hiú remény, hogy meg lehetne szabadulni tőle. Másrészt, a *racionális* bürokrácia mindannak a problémának, a szabadságot fenyegető veszélynek az intézményszerűsége, amely a racionalitásból ered. A bürokrácia veszélyeit a hatékonyságából vezették le a kritikusai: a tömegtársadalom, a kapitalista gazdaság, a modern hadviselés rá van utalva a bürokráciára. A kérdés az, hogy a bürokrácia kényszerű elfogadása együtt kell járjon-e a kellemetlen mellékhatásai elfogadásával is?

1. A szabadság és a racionalitás szembeállítása a romantikában széles körben elterjedt. A racionálisan elrendezett emberi viszonyok, bármennyire is kellemesek vagy a békés együtt-

életét ígéri esetleg, a döntési szabadságot korlátozzák, vagy meg is szüntetik. Dosztojevszkij *Feljegyzések az egérlyukból* című írásában fogalmazta ezt meg nagy hatással. A weberi modell hangsúlyozza, hogy a bürokrácia hatékonyságának forrása a hatékony ellenőrzés a bürokrácián belül – ami a felelősségi körök elválasztásán, egyértelmű parancsadási és felelősségi hierarchián, pénzbeli javadalmazáson és az igazgatás dologi feltételeinek a hivatalnoktól való elválasztásán alapul – és az ügyek hatékony megoldása a bürokrácia által, aminek forrása a racionális szaktudás, képzés, vizsgarendszer. A racionális bürokrácia sokkal hatékonyabban tudja ellenőrizni környezetét, mint bármely más uralmi forma. Ezért hasonlítják óraműhöz, gépezethez, amelyben a fogaskerekek mozgása pontosan ellenőrzött, azoknak egyáltalán nincs szabadsága.

A bürokrácia ideális esetben nem foglalkozik a politikai célok meghatározásával, hanem azok megvalósítása a feladata. Ezért a bürokrácia a technikai racionalitás alapján működik: a technikai racionalitás a hatékony eszközválasztást jelenti. Ennek feltétele az okozati viszonyok, a lehetséges következmények viszonylag pontos ismerete.

E kritika arra utal, hogy amennyiben az emberi világ bár jószándékúan, de teljesen racionálisan van elrendezve, akkor az emberek cselekvéseit a bürokraták tudatosan tudják alakítani az oksági viszonyok ismerete alapján. Ez pedig az egyéni döntési szabadság végét jelenti, hiszen nem az egyén szándékai és döntései, hanem a bürokraták alakította körülmények lesznek a cselekvések forrásai.

2. A második kritika a bürokrácia szó eredetére mutat vissza: a hivatal/nok hatalmára. E probléma szintén a racionális szervezet hatékonyságából ered. A bürokraták hatékonysága ugyanis a szaktudásukon – az említett technikai racionalitáson – alapul, ezért egyes egyének lecserélhetők, de a hivatalnoktestület nem. A bürokraták pedig képesek és hajlamosak felismerni a fontosságukat, a politikai közösség ügyeinek adminisztrálásában betöltött kulcspozíciójukat. Ezért a bürokraták képesek rendi érdekeiket érvényesíteni a politikai döntéshozókkal szemben. Azonban ezek nem csupán anyagi és presztízsigények, hanem gyakran a politikai döntések végrehajtóiból igyekeznek előlépni a politikai döntések befolyásolóivá vagy meghatározóivá.

A bürokrácia korábban monarchikus vagy arisztokratikus, ma zömmel demokratikus berendezkedésű államokban működik. Azonban a kezdetektől érzékelték a megfigyelők annak a veszélyét, hogy a bürokraták hajlamosak döntéshozóvá válni a döntések végrehajtói, a törvények alkalmazói helyett. Ennek a kortárs magyarországi megfogalmazása volt a *szakértői kormány* igénye és ígérete. Ez azt jelentené, hogy a politikusokat és a politikai vitákat felváltaná a technikai racionalitást alkalmazók uralma nemcsak a végrehajtásban, hanem a célok megfogalmazásában is.

2a. A fenti kritikának egy radikálisabb változata szerint a hivatalnokok az új uralkodó osztály vagy annak meghatározó részei. E gondolat első megfogalmazója Trockij volt, aki az *Elárult forradalom* (1936) című könyvében írt arról, hogy a Szovjetunióban nem a nép uralkodik, hanem a hivatalnokok. A bürokrácia az új uralkodó osztály, amely felváltotta a kapitalistákat, és a Szovjetunió sem nem osztály nélküli társadalom, sem nem demokrácia.

A IX. pártkongresszuson már 1920-ban már megfogalmazódott a bürokratikus centralizmus bírálata, amitől Bernstein és Rosa Luxemburg már korábban is óvta a kommunista mozgalmat. A XVI. pártkongresszuson (1930) tartott beszámolójában Sztálin is

a munkásokat szorongató bürokráciát támadta, és megígérte az apparátus megtisztítását. A múlt maradványának tekintett bürokrácia elleni harc végig hivatalos politika maradt a szocializmusban. A megoldást többen is a nem munkás származású bürokraták kizárásában látták (Kollontaj).

A szocializmus azonosítása a hivatalnokuralommal a nem baloldali szerzőknél már korábban is megfogalmazódott (F. C. Montague, Weber, Von Mises). A bürokráciát nem pusztán szervezeti formaként, hanem uralmi módként is kezelő leírások később belefolytak a totalitarizmus irodalmába (J. M. Beck, L. Sullivan, C. K. Allen, Hewart *Új despotizmus*, majd Nisbet *Új despotizmus 2.* című művei).

Trockij állítását, miszerint a szocializmus nem a nép uralma, és a bürokrácia az új uralkodó osztály, Bruno Rizzi és Max Shachtman vitték tovább. Ezt a gondolatot James Burnham alkalmazta a liberális demokráciára *Az igazgatási forradalom* című könyvében (1946), amelyet Orwell népszerűsített azután az 1984-ben. A téma a 70–80-as években virágzó új osztályirodalomban kapott nagy hangsúlyt. Részben a szocializmus tapasztalata (Gyilasz, Konrád-Szelényi), részben a liberális demokrácia tapasztalata (Gouldner, Schelsky, Bruce-Briggs) táplálta azt a gondolatot, hogy mindkét politikai rendszerben egy új uralkodó osztály gyakorolja az uralmat, szemben e rendszerek liberális vagy népi demokratikus önképével.

A hivatalnokokat akár rendi, akár osztálykategóriaként fogják fel, e kritikusok egyetértenek abban, hogy e társadalmi csoport erősen érdekelt az államigazgatás terjeszkedésében: az erőforrások növekvő állami felhasználása és a növekvő állami feladatvállalás nem pusztán bizonyos szavazói csoportok, de még inkább a hivatalnokok érdeke. Ez növeli fontosságukat, jövedelmüket és presztízsüket. Az eszköz (a szervezet) a benne élők számára egyre inkább cél lesz.

A hatalmi visszaélés lehetősége csökkenthető, ha a hatalom nem centralizált, hanem eloszlik a bürokráciában, sőt több bürokrácia közt oszlik meg. Ekkor viszont lecsökken a hatékonyság.

3. A bürokráciával szemben, a fentiekkel ellenkező kritika szerint a bürokrácia nem hatékony, hanem diszfunkcionális. E hatékonytalanság oka pedig a hierarchikus, fegyelmezett és formális szabályok, technikai racionalitás szerinti működése, az elvárt és a hivatalnokot jellemző konformizmus. Ezek ugyanis együttesen nem teszik lehetővé a bürokrácia számára a gyors helyzetfelismerést és a változó helyzetekhez, esetekhez történő alkalmazkodást, valamint a szükséges kreativitást (Balzac, Bagehot, Merton, Marshall Dimock, E. Strauss). A (1) célok összetett volta, (2) a társadalmi valóság kiismerhetőségének korlátozottsága, és (3) a gyors változások miatt a hatékonyság elvárja a mérlegelő döntéshozást, alkalmazkodást. A döntéshozatal elfogadása azonban együtt jár a bürokrata szabadságának növelésével: akkor tud hatékonyan dönteni, ha nem egy fogaskerékszerű, erősen ellenőrzött hierarchiaként működik a szervezet. A döntéshozatal szabadsága természetesen magával vonja a felelősségvállalást is, amelytől a bürokratikus személyiség inkább tartózkodik.

A probléma megoldása az adhokrácia sokak szerint (Toffler, Waterman, Mintzberg), amely innovatívabb és hatékonyabb a problémamegoldásban. Az adhokrácia jellemzői:

- nem vagy alig formalizált működés,
- erősen organikus szervezet,
- kölcsönös alkalmazkodás a szervezetben,

- decentralizált,
- a működési szabályok alacsony fokú standardizáltsága,
- nincsenek egyértelműen meghatározott szerepek,
- a döntési jogkörök a specializált problémamegoldó csoportokhoz vannak rendelve,
- sok energiát fordít a szervezeten belüli kommunikációra,
- demokratikus kultúrájú.

4. A hatékonyságra vonatkozó kritikával összefügg a formalizmusra és személytelen-ségre irányuló bíráló. A köznyelvben kritikusan használt bürokratizmus és bürokratizálódás szavak erre a „leketlenségre” utalnak. A bürokrácia hívei számára a hivatalnokok pártatlansága erény, ugyanezt a kritikusok személytelen formalizmusnak, merevségnek, az emberiség és méltányosság hiányának tekintik (Robert von Mohl, Frédéric Le Play). A bürokratizmus a köznyelvben a pártatlanság kritikus leírása. Annak megnevezése, hogy a hivatalnok számára fontosabb a szabályok követése, mint valamilyen kívánatos végeredmény vagy következmény elérése. Az erre vonatkozó kritikák eltérnek abban a kérdésben, hogy nem lehetséges vagy nemkívánatos az elfogulatlan hivatalnok.

Másrészt, az eljárási szabályokhoz ragaszkodás a hivatalnokot felmenti a felelősség alól a nemkívánatos következmények esetén. Rudolf Smend fogalmazta meg talán a legvilágosabban, hogy a bürokrácia gépezetként történő felfogása felmenti a cselekvőket a felelősség alól. Ugyanis a racionális bürokrácia fenti ideáltípusa szerint a bürokrata alkalmazza a szabályokat, de nem hoz döntéseket. E weberi kép felszámolja a bürokrata személyes felelősségét, hiszen e felfogás szerint nem hoz döntést, nincs mérlegelési lehetősége.

Mindezek miatt a polgárok hajlamosak magukat a bürokrácia kiszolgáltatott áldozatainak tekinteni. Ugyanakkor egyre több és több probléma megoldását attól várják el.

A formalizmus és merevség kritikájának része a szabályok és az alkalmazott nyelv, indoklások értelmetlenségére vonatkozó bíráló. Ennek lényege az, hogy az ügyfelek nem ismerik vagy nem értik a bürokrácia sajátos nyelvét, eljárási szabályait. Az általuk adott indoklások értelmetlenek az ügyfelek számára (Rourke). Így ezek önmagukban és a nemkívánatos következmények miatt is értelmetlenek az ügyfelek számára.

Mivel minél több és nehezebben érthető szabályt alkalmaz a bürokrácia, kritikussai szerint annál nagyobb lesz az ezeket ismerő és alkalmazni tudó hivatalnokok jelentősége. Ezért ezek rendies érdekeiket védve növelik és bonyolítják a szabályokat. (Lásd Parkinson törvényeit.)

Az eljárási szabályok elsőbbsége a következményekkel szemben és a testületi döntések együttesen a bürokratikus felelőtlenség kialakulását eredményezik. Eszerint bármennyire is pontosak a feladat- és hatáskörök, a bürokrácia rendi érdeke és működése közösen a felelőtlenség kialakulását eredményezi.

Bár a személytelenség, a formalizmus és az eljárási szabályokhoz ragaszkodás tekintet nélkül a következményekre visszatérő kritika a bürokráciával szemben, látnunk kell, hogy a proceduralitás, elfogulatlanság és a törvények uralma a demokrácia sok felfogásában is központi jelentőségű.

Ugyanakkor, az igazgatás sokszor bíralt személytelenségét a 19–20. században a pozitívista és szocialista gondolkodás pozitív értéknek tekintette. A személyek uralma helyett a *dolgok igazgatását* igényelte és ígérte Saint-Simon nyomán Marx és Engels, majd Lenin. Az érvelés szerint, amennyiben a *dolgok igazgatása* váltja fel a személyek uralmát, akkor

ez felszabadítja majd az embereket a döntéshozatalból eredő önkényesség és a személyektől való függés alól, egyenlőséget és szabadságot eredményez.

5. A fenti ideáltípus egyik fontos bírálata arra vonatkozik, hogy Weber a német (porosz) bürokráciát általánosította, és nem vette figyelembe, hogy a bürokraták más és más kultúrában élve más értékeket preferálhatnak. E kritika szerint nem létezik univerzális racionalitás, amely minden esetben a leghatékonyabb megoldásra vezet. Így kultúránként eltérő megoldások lehetnek hatékonyak vagy értelmesek. Weber racionális bürokráciaideál-típusa, csakúgy, mint a racionalitás fogalma, szisztematikusan figyelmen kívül hagyja az általános elvek gyakorlati alkalmazásának (a kazuisztikának), a gyakorlati értelemnek a problémáját. A helyzetek értelmezése, a felmerülő alternatívák köre, az előnyben részesített értékek (a „hatékonyság” mire is vonatkozik?) erősen kultúrafüggők. Ennek megfelelően, amely bürokratikus lépés az egyik kultúrában értelmes vagy hatékony, az a másokban korrupciónak, hatalmi visszaélésnek vagy értelmetlenségnek tűnhet.

A bürokráciával kapcsolatosan felmerülhet a korrupció problémája, a tiltott és eltitkolt csereügyletek a politikai-igazgatási mező és a gazdasági-társadalmi mező között. A korrupció azonban nem a szervezeti formától függ, sokkal inkább a kultúrától – hajlandóság a szabálykerülésre, különleges elbánásra és a felelősség elutasítására –, az egyenlőtlenségtől – a gazdasági vagy hatalmi előnyökkel bírók törekszenek előnyeiket más területeken is érvényesíteni – és a bizalom hiányától.

12.3. A demokrácia: eszmény és valóság

A demokráciának nincs olyan viszonylag egységes leírása, mint a racionális bürokrácia fent leírt ideáltípusa. Másrészt időben és térben olyan sokféle változatát ismerjük, hogy minden leírása hiányos lesz valamiképp.² Röviden, a nép uralmát jelenti. De a gyakorlatban ehhez sok minden más jelentés is tapad, amit jelzős szerkezetekkel (liberális, népi, részvételi, tanácskozó stb.) szoktak kifejezni. A nehézségeket növeli, hogy a demokrácia egyszerre némely demokráciának tekintett politikai berendezkedés leírása és különféle normatív politikai elvárások megfogalmazása, másképpen ideológia.

12.3.1. Liberális demokrácia

A második világháború után vált uralkodóvá az a nézet, hogy a többségi demokrácia – amikor a mindenkori többség szabadon hozhat törvényeket és politikai döntéseket – veszélyes lehet. A már III. Napóleon óta létező gyanú megerősödött Hitler hatalomra jutása után: az általános választójog és a többségi döntéshozatal nem biztosan eredményez jó politikát. A többség nem feltétlenül tiszteli az egyént és a szabadságot. Ezért 1945 után a nyugati demokratikus politikai rendszerek számtalan elemet építettek be, amelyek

² A sokféle demokrácia kutatására lásd a *Varieties of Democracy* (V-Dem) intézet kutatásait. Elérhető: <http://pol.gu.se/english/varieties-of-democracy-v-dem/> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 26.) Egy 2014-es kutatás 507 darab jelzős demokráciafogalmat sorol fel. Elérhető: <http://sydneydemocracynetwork.org/wp-content/uploads/2014/11/Democratic-Theories-Database.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 02. 26.)

feladata a többségi uralom korlátozása és az egyéni autonómia védelme volt. (Felmerülhet a kérdés, hogy a többségi uralmat miért liberális és miért nem konzervatív, tekintélyen alapuló intézményekkel próbálták meg korlátozni, mint a család, egyház és hasonlók.) Ezeket, az egyéni autonómiát és az általános és egyenlő választójogot egyesíteni törekvő politikai rendszereket nevezik liberális demokráciának. Ennek jellemzői:

- az egyéni autonómia védelme (emberi jogok) és megalkotása,
- alkotmányosság,
- pluralizmus és többpártrendszer,
- a hatalom átadása választások alapján,
- a központi hatalom korlátozása, a hatalom szétterítése számtalan intézmény között és a hatalmi ágak elválasztása.

Bár a hidegháború végén Fukuyama meghirdette a liberális demokrácia győzelmét minden más politikai berendezkedés fölött, azóta is folyamatosan bírálják a liberális demokráciát. Crouch pedig 10 éve a demokrácia utáni korról írt.

12.3.2. Részvételi és radikális demokrácia

A részvételi demokrácia elképzelése (Arnold Kaufman) szemben áll a létező (liberális) demokráciával, amely a politikai cselekvést a képviselőkre, az érdekcsoportok vezetőire és a kormányzatra korlátozza. A demokrácia ezen eszményét és gyakorlatát ezért demokratikus elitizmusnak is nevezik (Peter Bachrach, Joseph Schumpeter). Kaufman révén a részvételi demokrácia eszménye közvetlen gyakorlattá vált a diákmozgalomban. A részvételi demokrácia az apátia leküzdését és a tömeges és folytonos politikai aktivitást hangsúlyozza, ami az állampolgárok demokratikus elkötelezettségének egyszerre eredménye és oka. Önképe szerint a hatalmat végre teljesen és csorbítatlanul a nép kezébe adná, és ezzel lényegében megszüntetné.

A részvételi és radikális demokrácia a jóléti állammal társuló hatalmas újraelosztást végző bürokráciát elutasítja, mint minden tekintélyt, de a szociális egyenlőséget nem. Az állampolgári szolidaritást hangsúlyozza az egyéni autonómia és a bürokratikus kikenyszerített szolidaritás helyett. A radikális demokrácia az 1990 után átalakulni kényszerülő szocialisták új megnevezése lett: a szociális egyenlőség elérésére és egy új ember megalkotására törekszik a demokratikus és jogállami intézmények révén.

A részvételi demokrácia eszménye szerint, ha mindenki részt vesz a döntéshozatalban és a végrehajtásban, akkor saját maga felett is dönt. Így mindenki egyszerre marad szabad, és áll az így meghozott törvények alatt. E demokráciaeszmény felszámolna minden aszimmetrikus emberi viszonyt, és helyette elérhetőnek tekinti a teljes egyetértést. Mindez növeli a társadalmi tőkét, ami bizalom, hálózat és közös normák létrejöttét és létezését eredményezi. Mindezek megléte esetén sokkal könnyebb a kooperáció, azt sokkal kevésbé kell bürokratikus módon kikenyszeríteni.

A részvételi és radikális demokráciaeszmény jellemzően nem hatékonyságot ígér, hanem a polgárok erkölcsi javulását és a képességeik fejlesztését.

A részvétel a következőkre terjed ki az elgondolás szerint:

- a problémák felvetése (kérdés),

- alternatív megoldási javaslatok áttekintése, mérlegelése,
- megoldási javaslat megfogalmazása,
- a javaslatok elfogadása vagy elutasítása,
- a megvalósítás megtervezése,
- és a terv végrehajtása.

A részvételi és radikális demokrácia hívei számára az elképzeléseik legfőbb megvalósulása az üzemi demokrácia volt, ma a civil társadalom eszménye és az internet. Az előbbi ideálisan a polgárok elkötelezettségén, részvételén alapul, nem tartalmaz sem hierarchiát, sem specializációt (Almond, Verba, Putnam, Arato, Cohen). Ezért ez esetben sem a kényszer, sem az ellenőrzés problémája nem merül fel.

E demokráciafelfogás az elmúlt két évtizedben összekapcsolódott a digitális kommunikáció elterjedésével. Az internetet hívei a szabadok és egyenlők világaként hirdették. Így a „hatalmat a népnek” jelszót „internetet a népnek” jelszóvá alakították át, egy egész iparág legnagyobb örömére. A részvételi demokrácia eszménye ma a *netizen*, az internet polgára.

12.3.3. Tanácskozó demokrácia

A tanácskozó demokrácia eszményének lényege, hogy nyilvános érvelés és vita során hozzák meg a döntést a szabad és egyenlő polgárok (Cohen, Rawls, Habermas, Dryzek stb.). Ez egyszerre biztosítaná a demokrácia legitimitását és racionalitását.

A liberális demokrácia korábban uralkodó elképzelése szerint a polgárok kész politikai értékekkel lépnek be a liberális törvények és intézmények alakította közéletbe, ahol megküzdenek a sajátjukért. A liberális demokrácia e sokféle érték aggregátuma. A tanácskozó demokrácia elgondolása szerint a demokrácia nem azt jelenti, hogy a rögzült értékeknek felel meg a politikai döntéshozatal, hanem azt, hogy a jobb érveknek. A tanácskozás során ugyanis az érvelő polgárok igyekeznek meggyőzni egymást, tehát a politikai értékek, álláspontok változnak. Az optimista elképzelés szerint mindig a jobb, racionálisabb érvek győznek a tanácskozás során.

A tanácskozó demokrácia tehát nem a polgárok értékeinek aggregátuma, hanem azok folyamatosan alakulnak a tanácskozás során az érvek következtében. A közjóra vonatkozó konszenzus a tanácskozás során áll elő, de a közjó értelmezése folyamatosan alakul, ahogyan a tanácskozás zajlik, és újabb és újabb érvek, szempontok merülnek fel. A közjó tartalmát nem egy felvilágosult szakértő ismeri és valósítja meg, hanem a polgárok együtt okoskodják ki.

12.4. A bürokrácia és a demokrácia ellentmondásai. Végül is ki kormányoz?

A bürokrácia különféle és főképpen kritikus megtapasztalásai jellemzően szemben állnak a demokrácia kifejezéssel összefoglalt politikai elvárásokkal. A bürokráciakritika összekapcsolódik a szakosodás, a centralizáció és a hierarchia kritikájával. A demokratikus eszmény mindezzel ellentétes. Azonban, minden kritika ellenére, a demokrácia igényli

a bürokrácia szervezési teljesítményeit (gazdasági növekedést, infrastruktúra-fejlesztést és -üzemeltetést, jólétet, szociális, oktatási és egészségügyi ellátásokat stb.). Azt is mondhatjuk, hogy a demokrácia polgárainak anyagi és biztonságigényei szemben állnak a politikai és erkölcsi elvárásaival (Tocqueville). Így a létező demokráciában lévő számtalan konfliktus mellett az egyik mindig a bürokrácia és a demokratikus elvárások ütközéséből ered. Ahogyan Friedrich von Schulte megfogalmazta: „Mindenki a bürokráciát hibáztatja, és attól várja igényei kielégítését.”

A demokrácia és a racionális bürokrácia közös előfeltevése az egyenlőség. Elvileg a bürokrácia és a néphatalom összeilleszthető oly módon, hogy a néphatalom képviselői (országgyűlés, felelős kormány) fogalmazzák meg a politikai célokat, a bürokrácia pedig végrehajtja csupán azokat. A politikusok felelősek a népnek, a bürokraták pedig felelősek a politikusoknak. Azonban a fentiekből kiderült, hogy számtalan kritika fogalmazódik meg a bürokráciával kapcsolatban, vagy azért, mert nem hatékony, vagy azért, mert túl hatékony.

A demokrácia szempontjából megfogalmazott bürokráciakritikák alapvető dilemmája az a kérdés, hogy a demokrácia eszköz vagy cél? Valami önmagában jó (és akkor elérése érdekében érdemes lemondani egyéb értékekről, javakról), vagy más javak és értékek (például szabadság, haladás vagy igazságosság) elérését szolgálja? Ha a demokrácia eszköz, akkor meglehet, hogy a bürokrácia hatékonyabban szolgálja e javak és értékek elérését. Ez esetben pedig a demokrácia néven megfogalmazott politikai és erkölcsi elvárásokat érdemes és kell korlátozni. Esetleg lemondani róluk.

A bürokrácia és a demokrácia (népszuverenitás, képviseleti rendszer) szembeállítása a 19. század óta téma. A szembeállítás alapja az, hogy a bürokrácia a demokratikus elveket, szempontokat vagy nem érvényesíti a gyakorlatban, vagy ha mégis, akkor azt a saját javára teszi. De a nép nem uralkodik közvetve sem.

Ahogyan a demokratikus elvekről végtelen vita zajlik, a valóságosan létező demokráciákról is. A létező demokrácia demokrata kritikusai az egyébként vitatott elveket kérik számon a demokrácia működésén: nem látja el a feladatát vagy nem eléggé látja el. E kritikák jellemzően szervezetek, intézmények kritikái is. Ezért a demokráciával elégedetlen demokraták esetében visszatérő elem a bürokrácia kritikája, mint amely legalább az egyik oka a létező demokrácia nem eléggé demokratikus voltának.

Az általános választójog, az ezen alapuló képviselet és a bürokrácia ellentmondásainak első módszeres írása J. S. Mill *A képviseleti kormány* című könyve (1861, magyarul 1867). A bürokrácia és demokrácia szembeállítása azóta is J. S. Millt követi. J. S. Mill a döntéshozás kérdését hangsúlyozta. Nem az a kérdése, hogy kit szolgál a hatalom, hanem az, hogy ki hozza meg a döntéseket, azaz ki a hatalom.

Ezt az érvelést legnagyobb hatással Mosca és Michels elitelméletei képviselték a 20. század elején. Mindkettejük szerint a létező demokráciában is egy kisebbség uralkodik, a demokratikus formák közömbösek a hatalomgyakorlás szempontjából, és a választott testületek nem képesek uralkodni a bürokrácia felett annak érdekérvényesítő képességei miatt. Míg az antik demokráciában sorsolták a tisztviselőket, ma választják a képviselőket. Ezzel szemben a bürokrácia meritokratikus, és felülről lefelé történik a kinevezésük.

Michels szerint a modern állam nem lehet meg bürokrácia nélkül, aki pedig szervezetet mond, az oligarchiát is mond. Az *oligarchia vastörvénye* szerint a szervezet mindig oligarchikus, így a bürokratikus kormányzás mindig oligarchikus lesz, és nem demokratikus.

Az elmúlt évszázad során több megoldási javaslat született a bürokrácia és a demokrácia/képviselési rendszer ellentmondásainak feloldására:

1. Bár a bürokrácia megszüntetéséig ritkán jutnak el e demokrata, a népuralmat tökélyre vinni szándékozó kritikusok, a legegyszerűbb megoldásra, a bürokrácia felszámolására is vannak törekvések:

- *Az anarchizmus, új társadalmi mozgalmak*

C. J. Friedrich az 1968-as diákmozgalmak idején panaszkodott arra, hogy ma a bürokráciának az anarchia problémájával kell szembenéznie. Az anarchisták minden intézményes tekintélyt és aszimmetriát elutasítottak, így a bürokráciát is (Bakunyin, Proudhon, Pannekoek). Az anarchisták számára a bürokrácia az intézményesített és folyamatos erőszakot jelenti, az államtól elválaszthatatlan. Ebből következően nem a demokrácia, hanem a szabad egyenlők világa, amelyben nem uralkodik senki sem, áll szemben a bürokráciával. A bürokrácia a strukturális erőszak fontos eleme; másrészt lehetetlenné teszi a szabad gondolkodást, ezért megöli a képzeletet, így végül is a haladást. A bürokrácia alternatívájának a kis közösségeket és a kis vállalkozásokat (Schumacher) tekintették, amelyek önigazgatóak tudnak lenni kis méretük okán.

- *A tanácsrendszer*

1917 előtt a bürokráciának nem volt negatív jelentése Lenin írásaiban. A mensevikkekkel szembeni vitájában azt mondta, hogy a pártnak bürokratikus szervezetnek kell lennie. A bürokráciát a szociáldemokrácia szervezeti formájának nevezte. Lenin eredetileg fel akarta használni az öröklött államigazgatást a munkáshatalom szolgálatára, ettől az *Állam és forradalom* című írásában állt el. Ebben a könyvben amellel érvel, hogy a burzsoá állam szervezetét nem veheti át és használhatja a saját céljaira a proletariátus, hanem fel kell azt számolni. A proletárdiktatúrában a tanácsok (szovjetek) fogják végezni az igazgatást és gyakorolni a diktatúrát a munkáshatalom ellenségeivel szemben. A tanácsok tagjai választottak és visszahívhatók. Az igazgatás feladatai pedig úgy leegyszerűsödtek, hogy azokat bárki elláthatja. Így a tanácsokat sem rendies elkülönülés és saját érdekeik képviselője, sem a titkolózás, sem a szakosodás, formalizmus nem jellemzi. Mentések mindattól, amiért a bürokráciát bírálni szokták.

- *A civil társadalom*

A fenti szándékok mai formája a civil társadalom idealizálása. Szemben a fogalom hegeli eredetével (*bürgerliche Gesellschaft*), a mai használói azt nem az érdekek érvényesítése és ütközése helyszínének tekintik, hanem elsősorban a részvételi demokrácia, állampolgári aktivizmus békés világának. A részvétel és egyetértés hangsúlyozása miatt úgy tűnik, a civil társadalomban nincs szükség sem államra, sem semmilyen bürokratikus szervezetre. A civil társadalom mai ideológiája, csakúgy, mint az anarchizmus, illetve a tanácsrendszer, lehetségesnek tartja, hogy ne csak a bürokráciától, hanem a politikától és minden uralomgyakorlástól is megszabaduljanak a polgárok kellő átalakulás után.

A civil társadalom eszményének ellentmond a gyakorlata. Ugyanis a nagy NGO-k gazdasági vállalkozások, amelyek az adományozó piacról szerzik a bevételeiket, ezért racionális bürokráciát teremtenek meg, hogy minél hatékonyabbak lehessenek.

Az NGO-k esete azt mutatja, hogy a nem állami lét vagy nem uralmi forma nem teszi feleslegessé a racionális bürokráciát.

2. A vezérdemokrácia

Weber idejében a demokrácia és a bürokrácia ellentéte már jól ismert volt. Az uralmi formák – az előbbi kívánatos, az utóbbi szükséges szerinte – összeegyeztethetők a vezérdemokráciában (Körösényi). Ha elfogadjuk, hogy a szervezési teljesítménye miatt szükség van a bürokratikus ellenőrzésre, fegyelemre, felelősségre, szaktudásra, azonban nem akarjuk, hogy rendi érkei és érdekvényesítő képessége kialakuljon, akkor ennek módja a közvetlenül a nép által választott és a népnek felelős politikai vezér megbízása, aki a bürokráciát uralni tudja a nép érdekében. Ez esetben a bürokráciát jellemző szakértelem, kompetencia létezhet anélkül, hogy a bürokrácia képes lenne saját érdekeit érvényesíteni mások kárára.

Látható, hogy a vezérdemokrácia fogalma eltér a (képviselési) demokrácia fogalmától abban, hogy az előbbi a nép érdekében uralkodik, míg az utóbbi esetben a nép uralkodik.

3. A bürokrácia „társadalmisítása”

Ez a képviselés, részvétel, tanácskozó demokrácia bevitelét jelenti a bürokratikus szervezetekbe, azok öngigazgatásá alakítását.

A professzionalizmus (meritokrácia) és a demokratikus/arányos képviselés a bürokráciában egymással ellentétes elvárások. A professzionalizmus növeli az igények iránti figyelmet, de eltávolítja a hivatalnokot a zajtól. Friedrich megoldása az, hogy a demokrácia-bürokrácia ellentmondása feloldható a bürokraták megfelelő szelektálásával. Ugyanis szerinte, ha a bürokraták demokratikus értékeket követnek, és a polgárok minden csoportjából rekrutálódnak, akkor a cselekvésük eredménye demokratikus lesz, és nem alkotnak elkülönült rendi csoportot. Ezzel nemcsak azt feltételezi, hogy a következmények tisztán láthatók, hanem azt is, hogy nem az a fontos, hogy ki gyakorolja a hatalmat (a bürokraták), hanem az, hogy kiknek az érdekében. Friedrich szerint az egyes bürokraták demokratikus elkötelezettsége fontosabb, mint bármilyen uralmi ellenőrzésük. E remény szerint a megfelelő szelekcióval a társadalom minden rétegének képviselése összekapcsolható a szükséges szakértelemmel és kompetenciával. A megfelelő – minden csoport képviselésére figyelmet fordító – szelekció olyan bürokratákat eredményezhet, akik a politikai célok megfogalmazásában és a végrehajtásban folyamatosan képviselik minden csoport szempontjait. E megközelítés szerint a bürokrata értékei és társadalmi kapcsolatai fontosabbak, mint a bürokrácia formális szabályai, ellenőrzési és felelősségi rendszerei. E megközelítés a fegyelem helyett a bürokrácia érzékenységét hangsúlyozza. Hiszen ha érzékeny a társadalom gondjaira, akkor törekszik azokat kezelni, megoldani. Míg a fegyelemből és felelősségből ez egyáltalán nem következik (Finer, Hyneman). Feltételezik, hogy ha a bürokraták kultúrája származásuk okán a polgárokkal közös, továbbá megfelelő és elegendő információhoz jutnak a társadalmi beágyazottságuk miatt, megszűnik a polgárok és a bürokrácia konfliktusa. Előbbi az utóbbi céljait fogja szolgálni. Másrészt a reprezentatív bürokrácia és az ügyfél állampolgárok közti kölcsönös bizalom csökkenti a formális ellenőrzést, ami növelheti a rugalmasságot és a hatékonyságot, elégedetlenséget. A bürokrata így nem választott politikusként tevékenykedik (D. Kingsley). Ez esetben a bürokráciát jellemző szakértelem, kompetencia és teljesítményelv szolgálhatja a demokratikus célokat.

Mindez feltételezi, hogy (1) a polgárok elvárásai a közjóra irányulnak, és nem egymással ellentétes vágyak, amelyeket egyszerre kielégíteni reménytelen; és hogy (2) a bürokraták származási vagy egyéb reprezentativitása a kívánatos érzékenységet fogja eredményezni. Azonban mindez nem megoldás abban az esetben, ha nincs konszenzus a közjóról, ha a köz széttöredezett és antagonisztikus csoportok küzdőtere, ahogyan a posztmodern látja a demokráciát. És akkor sem megoldás, ha a tudásszociológiai előfeltevések hamisak.

A demokrácia e megoldás esetében is a nép érdekében gyakorolt hatalmat jelenti a nép által gyakorolt helyett.

Összefoglalás

A létező demokrácia nem pusztán együtt tud élni a bürokráciával, de annak teljesítményeire rá van szorulva. Konfliktus a demokrácia gyűjtőfogalommal jelölt elvárások és a bürokrácia gyakorlata között van. Tegyük félre azt a kérdést, hogy a demokrácia eszményei megvalósíthatók-e. A bürokrácia a demokráciában folyamatosan létező elégedetlenség egyik lehetséges és jól bejáratott bűnbakja az észlelt hiányosságokért, gondokért.

Irodalomjegyzék

CROZIER, Michel (1981): *A bürokrácia jelensége*. Sebes Anna ford. Budapest, KJK.

LIPSET, Seymour Martin (1995): *Homo politicus*. Turai Tamás ford. Budapest, Osiris.

MERTON, Robert K. (2002): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Berényi Gábor – Balogh Zoltán ford. Budapest, Osiris.

WEBER, Max (1992): *Gazdaság és társadalom*. Erdélyi Ágnes ford. Budapest, KJK.

13. Politika és közigazgatás

Horváth Attila

„Egyetlen kormányzat sem képes céljai elérésére, bármennyire is visszafogottak legyenek ezek a célok, ha nem kap segítséget” – mutat rá a kormányzat és a bürokrácia kapcsolatát tárgyaló írás (MÜLLER 2017, 148.). A szerző hozzáteszi, hogy a modern állam abból a célból fejlesztette ki a folyamatosan működő bürokráciát, hogy a kormányzat (azaz lényegében a politikai vezetés) segítséget kapjon céljai végrehajtásához.

A fejezetben – a fentieket tágabb kontextusba helyezve – a politika és a közigazgatás kapcsolatrendszerét járjuk körül. Kiindulópontként rögzíthetjük, hogy egyik sem létezhet a másik nélkül: amint a fenti idézet is rávilágít, legyen bármennyire is rátermett egy ország politikai vezetése (nemes politikai célkitűzésekkel és elhivatott politikusokkal), terveiket nem fogják tudni megvalósítani egy jól működő közigazgatási alrendszer nélkül. Fordítva is hasonló a helyzet: még a legfelkészültebb, legtökéletesebben működő közigazgatás sem képes arra, hogy mintegy átvegye a politika és a politikusok szerepét, és irányítsa egy ország életét.

A következőkben a politika és a közigazgatás kapcsolatát három – egymással szorosán összefüggő – szempont alapján járjuk körül. Elsőként azt tekintjük át, hogy a politika és a közigazgatás mennyiben különíthető el egymástól *szervezeti* szinten, majd a *célok és a funkciók* különbözőségeit vesszük számba. Végezetül a politika és a közigazgatás kapcsolatrendszerét a *személyzet* szempontjából is megvizsgáljuk.

13.1. Szervezet

A tankönyv 5., 6., 7. és 8. fejezete áttekintette a politika legfontosabb szereplőit; a politikusok, az állampolgárok és a pártok mellett bemutatta a főbb politikai intézményeket (parlamentek, kormányok, államfők) is. Láttuk, hogy a különböző aktoroknak milyen – országonként akár egymástól nagyon különböző – lehetősége és mozgástere van a politika terén. Nem véletlen, hogy a közigazgatást és a közigazgatási szerveket nem tárgyalta az előző fejezet, hiszen ezek nem tekinthetők a politikai intézményrendszer részeinek. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a politikának és a közigazgatásnak ne lennének kapcsolódási pontjai. Ennek megértéséhez a hatalmi ágak rendszeréből kell kiindulni: a klasszikus – és természetesen számos szempontból kritizálható – felosztás szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ág különíthető el egymástól a modern államokban. Ami a közigazgatást illeti, ez azon a végrehajtó hatalmon belül helyezkedik el, amelynek élén – kormányformától függően – a kormányt vagy az államfőt találjuk. A végrehajtó hatalom tehát két, egymástól

elvileg elhatárolható szférára osztható: a politikai és kormányzati tevékenységet ellátó kormányra és/vagy államfőre, valamint – előbbi(ek)nek alárendelten – az igazgatási tevékenységet végző közigazgatásra. Amint azt a 15. fejezetben látni fogjuk, a prezidenciális kormányformájú országokban az elnök (mint államfő és kormányfő egy személyben) felelős a végrehajtásért, míg a parlamentáris kormányforma esetén a kormány(fő) és az államfő megosztva áll a végrehajtó hatalom élén (bár a tényleges hatalom az előbbi kezében van). Bármelyik megoldás is alakuljon ki egy államban, mind a törvényhozó hatalom, mind pedig a végrehajtó hatalom csúcán álló politikai intézmények önmagukban nem képesek arra, hogy döntéseiknek érvényt szerezzenek – ehhez ugyanis szükség van a közigazgatás szervezetrendszerére is.

Amint arra rövidebb elzáróval utaltunk, a végrehajtó hatalom két szférája csak *elvileg* határolható el egymástól. Azért csak *elvileg*, mert a kormányzásnak és a közigazgatásnak sok esetben részben ugyanazok a szereplői (PATYI–VARGA 2013, 51–53.). Mindez például Magyarország esetében főként abban ölt testet, hogy a Kormány egy kettős rendeltetésű szervként működik. A Kormány ugyanis egyrészt a *politikaformálás csúcsszerve*, és mint ilyen, kormányzati tevékenységet is végez. A kormányzati tevékenység leginkább úgy ragadható meg, mint a legalapvetőbb állami feladatok és célkitűzések meghatározása (FICZERE 1998, 146.). Ebben nem egyedül a Kormány vesz részt (mellette természetesen az Országgyűlés szerepe is jelentős), ugyanakkor a parlamentáris kormányformájú országokban – így hazánkban is – alapvetően a Kormány határozza meg a politikai irányvonalat – vagy amint Lőrincz Lajos fogalmaz, „a valóságban a kormány a kormányzás legaktívabb állami szerve” (LŐRINCZ 2010, 118.). A kormány másrészt pedig maga is egy meghatározott hatáskörökkel bíró *közigazgatási szerv* (pontosabban egy általános hatáskörű központi államigazgatási szerv). [Ez a kettősség az Alaptörvényben is megjelenik, ugyanis a 15. cikk (1) bekezdése értelmében a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, míg a (2) bekezdés a kormányt a közigazgatás legfőbb szerveként határozza meg.] Magyary Zoltán az 1942-es, a magyar közigazgatásról írt klasszikus munkájában a kormánynak kettős rendeltetését az alábbi módon fogalmazta meg: „A közigazgatás legfőbb vezetése és a kormányzás mindig egy kézben van. [...] Indoka az, hogy mindkettő magasrendű főnöki funkció. Az első azt jelenti, hogy a kormány főnöke a közigazgatási apparátusnak, a második azt, hogy egyúttal főnöke a nemzetnek is. Az elsőt adminisztratív, a másodikat politikai feladatkörnek nevezzük” (MAGYARY 1942, 519.). Ezek alapján tehát a Kormány egyes esetekben inkább politikai szereplőként viselkedik (amikor például meghatározza a külpolitikai stratégiát vagy dönt az adórendszer átalakításáról), máskor viszont inkább a legfőbb közigazgatási szervként funkcionál (amikor például határozatot hoz az államilag támogatott hallgatói létszámkeretről vagy dönt egy emlékmű felújításáról). A teljes képhez azonban hozzátartozik, hogy a Kormány kormányzati és közigazgatási tevékenysége nem választható szét mereven egymástól, hiszen a Kormány döntéseinek sok esetben ugyanúgy kimutatható a (szak)politikai oldala, mint ahogyan a közigazgatási.

A közigazgatás alrendszerét különböző közigazgatási szervek, hatóságok vertikálisan és horizontálisan is tagolt rendszere képezi. A vertikális tagolódás abban nyilvánul meg, hogy a közigazgatás hierarchikusan épül fel; a különböző szervek egymással nagyrészt alá-fölé rendeltségi viszonyban vannak. A horizontális felosztás pedig a különböző igazgatási ágazatok (így például adóigazgatás, egészségügyi igazgatás, rendészeti igazgatás stb.) szerinti tagolódásra utal. (Ezenkívül az országok többségében a közigazgatás

tagoltságának egy újabb dimenzióját jelenti a helyi igazgatás, amely – az államszerkezet függvényében – lehet tagállami, önkormányzati stb. igazgatás.) A közigazgatási szervek mindegyike jogszabályokban körülhatárolt hatáskörrel rendelkezik, és tevékenységük jogilag meglehetősen behatárolt.

Összességében elmondható, hogy míg a politikai irányvonal kialakításában és formálásában, valamint a legfontosabb döntések meghozatalában csak néhány szerv vesz részt, addig ezek végrehajtása ennél sokkal több szerv feladata. Ennek megfelelően leszögezhetjük, hogy egy adott ország irányításában és igazgatásában a politikai intézmények és a közigazgatási szervek együttesen vesznek részt.

13.2. Célok és funkciók

Woodrow Wilson, az Egyesült Államok későbbi elnöke a politikáról és a közigazgatásról írt tanulmányában¹ arra mutatott rá a 19. század végén, hogy a közigazgatás-tudománynak nem más a feladata, mint hogy „erősítse a kormány lépéseit, kevésbé rendszertelenné tegye tevékenységét, javítsa és tisztázza szervezetét, és betetézze a kötelességtudását” (WILSON 1887, 201.; a tanulmány magyar nyelvű fordítására lásd: LÓRINCZ 2007). Wilson gondolata – amellyel a fejezetet bevezető idézet is egybecseng – kitűnően megvilágítja a politika és a közigazgatás eltérő rendeltetését. Noha a szerző a közigazgatás-tudományt állította írása középpontjába, meglátásai magára a közigazgatásra is vonatkoztathatók. Hogyan is kell elképzelni ezt a segítő szerepet egy példán keresztül megvilágítva? Például az adótörvények (és más adózási jogszabályok) a parlament (mint törvényhozó hatalom) és a kormány közreműködésével születnek, azonban ahhoz, hogy a törvények előírásai a mindennapokban is érvényesüljenek, azaz ténylegesen is végrehajtsák őket, elengedhetetlenül szükséges a közigazgatás (jelen példában az adóigazgatás). Ugyanis a különböző adóhatóságok lesznek azok, amelyek – a megalkotott jogszabályok alapján – megállapítják és beszedik a különböző adókat, nyilvántartást vezetnek, elemzéseket és ellenőrzést végeznek, szükség esetén bíróságoknak stb. Könnyű belátni, hogy utóbbi tevékenységek nélkül a törvények – és általában a jogszabályok – súlytalanná válnának, hiszen nem lenne, aki gondoskodik azok tényleges végrehajtásáról. Ugyanakkor arra is utalni kell, hogy a politikai és a közigazgatási szféra kapcsolata távolról sem egyoldalú (a politika „kitalál”, a közigazgatás végrehajt), ugyanis a felsőbb szintű közigazgatási szervek általában maguk is részt vesznek a kormányzati döntések előkészítésében. A közigazgatási apparátus a tevékenysége során számos gyakorlati problémát észlelhet (például azzal kapcsolatban, hogy egy törvény végrehajtása milyen nehézségekbe ütközik), amelyeket jeleznie kell a kormányzat részére, elősegítve ezzel a megalapozottabb kormányzati döntéseket.

A pártok versengésén alapuló modern demokráciákban a választásokon győztes politikai erők nemcsak a kormányalakítás lehetőségét kapják meg, hanem joggal számíthatnak arra is, hogy a saját politikai célkitűzéseik megvalósításában a közigazgatás a segítségükre lesz. Más megfogalmazásban: „[A]z új vezető politikuskárda mindenkor átprogramozhatja

¹ A politika és közigazgatás dichotómiáját Wilsonhoz szokás kötni, azonban ő maga is egy svájci származású jogtudósra, Johann Caspar Bluntschli-ra hivatkozik. Bluntschli írt elsőként tudományos igénnyel a jog, a politika és a közigazgatás elválasztásáról (SAKLI 2013). A dichotómia átfogó kritikájára lásd: OVEREEM 2012.

a folyamatosan működő és a politikai programokat a gyakorlatba átültető közigazgatást” (POKOL 2004, 228.). A közigazgatás fentebb már többször hangsúlyozott segítő szerepe ugyanis nem egy adott kormányhoz, hanem a *mindenkori, éppen hatalmon levő kormányhoz* kötődik. Mindez tehát azt jelenti, hogy a fentebb vázolt közigazgatási alrendszernek képesnek kell lennie valamennyi – akár egymástól különböző ideológiai profillal és prioritásokkal rendelkező – kormányt kiszolgálni.

Ami a fentebb említett „átprogramozást” illeti, itt nem valamiféle negatív értelmű manipulációra kell gondolni, hanem arra, hogy az újonnan hivatalba lépő kormányzat előtt megnyílik a lehetőség a *saját programja megvalósítására*, amihez rendelkezésére áll egy állandósult, stabilan működő, szakértelemmel rendelkező közigazgatási apparátus. Fontos, hogy ez az „átprogramozás” elsősorban a jogszabályokon keresztül történik, azaz az új politikai vezetésnek először is a fennálló jogi szabályozást kell átalakítania, hiszen – amint arra fentebb már utaltunk – a közigazgatás tevékenységét a jogszabályok erősen behatárolják. Ugyanakkor az „átprogramozás” történhet például szervezetátalakítással, a finanszírozás átszabásával vagy végső soron akár személycserékkel is (utóbbira a következő pontban még visszatérünk).

Az „átprogramozás” egyúttal felveti a közigazgatás semlegességének számos alkalmammal tárgyalt kérdését is.² A probléma gyökerét a politika és a közigazgatás sajátos viszonya képezi: amint láttuk, a végrehajtó hatalomba integrált közigazgatás elsődleges rendeltetése a parlament és a kormány célkitűzéseinek, döntéseinek, az általuk meghozott jogszabályokban foglaltaknak a folyamatos, gyakorlatban történő megvalósítása. Ebből azonban egyáltalán nem következhet az, hogy a kormányzat mintegy maga alá gyűrje a közigazgatást, és tetszőleges utasítások révén teljes egészében saját kénye-kedve szerint működtesse. Éppen ellenkezőleg, a közigazgatást ún. *relatív autonómia*, azaz egy viszonylagos elkülönültség kell hogy jellemezze, amely mindenekelőtt abban nyilvánul meg, hogy a közigazgatás a hatásköreit önállóan, a jogszabályok keretei között gyakorolja – a működése ugyanis csak így lehet hatékony és jogszerű (FICZERE 1998, 34., 41.; LŐRINCZ 2010, 60–61.). A „kívülről” – akár a végrehajtó hatalom csúcsa felől – érkező, „rendeltetésellenes” befolyásolási kísérletek a relatív autonómia elvének sérelmét jelentik. A közigazgatás autonómiája ugyanakkor „csak” annyiban relatív, hogy a politika(i vezetés) és a közigazgatás értelemszerűen nem választható el hermetikusan egymástól, hiszen ez kizárná a már említett „átprogramozás” lehetőségét. A relatív autonómia elvét nem sérti, ha a kormányzat átalakítja például a környezetvédelmi igazgatás rendszerét, és egyúttal a környezetvédelmi hatóságok részére előírja, hogy a jövőben gyakrabban végezzenek ellenőrzéseket. Ezzel szemben jogellenesnek minősülne az, ha a miniszter egy környezetvédelmi hatóságra nyomást gyakorolna, hogy egy engedélyt a jogszabályi feltételek hiányában adjon ki. Utóbbi természetesen már meghaladja az „átprogramozhatóság” által lehetővé tett befolyást.

A közigazgatás relatív autonómiája más megközelítésben annak *depolitizáltságát* jelenti. Wilson a már idézett munkájában kiemeli, hogy: „A közigazgatás szakmai ágazat. Távol áll a politikai történetstől és küzdelmektől.” Később hozzáteszi: „A legfontosabb megjegyzésem arra az igazságra vonatkozik, [...] hogy a közigazgatás a politika tényleges

² Megjegyzendő, hogy a politika és a közigazgatás dichotómiája, illetve a közigazgatás semlegessége mellett/ellen csak azt követően lehetséges érvelni, hogy tisztázzuk, milyen értelemben beszélünk a politikáról (*politics* vagy *policy* – erről lásd az 1. fejezetet) (OVEREEM 2005). Az elkülönültség az utóbbi esetben jóval halványabb.

körén kívül esik. A közigazgatási kérdések nem politikaiak. Bár a közigazgatás feladatait a politika határozza meg, az nem tudná elviselni, hogy manipulálják hivatalait” (WILSON 1887, 209–210.).³ Azzal, hogy a közigazgatási apparátus a modern államokban eltávolodott a közvetlen politizálástól, megvalósulhatott az ún. lecsapható fejű állam. A kifejezés arra utal, hogy a politikai vezetés anélkül távolítható el az állam éléről, hogy ez válságba taszítaná az államgépezetet (POKOL 2004, 228–229.). Gyakran előfordul, hogy a választópolgárok a korábbi ellenzékét juttatják hatalomra, és egy új politikai színezetű kormány alakul új politikai célkitűzésekkel, viszont ez a hatalmi váltás – optimális esetben – nem jár együtt a közigazgatás „leváltásával”.

13.3. Személyzet

A politika és a közigazgatás szférája teoretikusan személyi szinten is szétválasztható egymástól. A politika világát értelemszerűen a politikusok alakítják, míg a közigazgatást a hivatalnokok (más elnevezésekkel: bürokraták, köztisztviselők) működtetik. A két különböző hivatás – politikus és hivatalnok – közötti különbséget Max Weber mintegy 100 évvel ezelőtt úgy írta le, hogy míg a politikus a célok kitűzéséért és az általa folytatott politika következményeiért tartozik felelősséggel, addig a hivatalnok felelőssége pusztán az utasítás hatékony és szakszerű végrehajtására terjed ki (WEBER 1998, 174–175.; a kétfajta szerep további értékelésére lásd például: KÖRÖSÉNYI 2005, 204–207.). A szerző egyik idevágó gondolatát érdemes hosszabban is idézni: „A hivatalnoknak becsületére válik az a képesség, hogy ha felettes hatósága az ő elképzelése ellenére ragaszkodik valamilyen, az ő szemében tévesnek látszó parancshoz, a parancsadó felelősségére lelkiismeretesen mégis végrehajtsa azt, pontosan úgy, mintha megfelelné saját meggyőződésének: e legmagasabb rendű értelemben erkölcsi jellegű fegyelem és önmegtagadás nélkül szétesne az egész apparátus. Ezzel szemben a politikai vezérnek vagy az irányító államférfinak éppen az válik a becsületére, ha kizárólagosan vállalja a személyes felelősséget azért, amit tesz: ezt nem áll módjában sem jogában elutasítani vagy áthárítani.”

Egy példával megvilágítva: tegyük fel, hogy egy újonnan hatalomra kerülő baloldali politikai vezetés célja, hogy növelje a szociális-jóléti támogatások mértékét és egyben kiszélesítse a jogosultak körét. Amennyiben néhány év múlva bebizonyosodik, hogy ez a politikai irányvonal kudarcos (mert például ugrásszerűen növelte az államháztartási hiányt), úgy a felelősség természetesen nem azokat a hivatalnokokat terheli, akik részt vettek a terv végrehajtásában, hanem a célokat kitűző politikai vezetést.

Visszaulva a közigazgatás már tárgyalt relatív autonómiájára és depolitizáltságára, ezek az elvárások természetesen a közigazgatás személyi állományát is érintik. A fentebb kifejtettekből – különösen a lecsapható fejű állam már hivatkozott koncepciójából – az is következik, hogy a köztisztviselőknek a mindenkorai politikai vezetés irányába kell lojálisnak lenniük, vagyis „a közigazgatásnak mint szakapparátusnak semleges pozíciót kell elfoglalnia a mindenkorai kormányzattal szemben, függetlenül annak politikai jellegétől”

³ Ugyanakkor arra is utalni kell, hogy egyes megközelítések szerint a közigazgatás teljes politikai semlegesége a gyakorlatban elképzelhetetlen, ugyanis: „Elvileg minden közügy hordoz valamilyen értéktartalmat, így a közigazgatásnak minden tevékenysége valamilyen politikai érdek- és célrendszerben helyezkedik el” (VASS 2010, 67.).

(FICZERE 1998, 30.). A semlegesség jelentése azonban számos elméleti és gyakorlati problémát vet fel (KÖRÖSÉNYI 1996, 39–41.); ezzel párhuzamosan a politikusi réteg és a közigazgatás állomány elkülönültségére irányuló vizsgálatok arra mutatnak rá, hogy a politikusi és a hivatalnoki szerepek elválása egyáltalán nem olyan éles, mint amennyire a 3. fejezetben tárgyalt weberi modell sugallja.

A politika és a közigazgatás személyi szinten történő elválasztása nemcsak elméleti kérdés. Így például kormányváltások alkalmával is felmerül a probléma, miszerint *hol húzódik a politikai és a közigazgatási szféra közti határ*. Egy gyakorlati példával megvilágítva: ha a választásokat követően az ellenzéki pártok kerülnek hatalomra, egyértelmű, hogy a korábbi kormány tagjai (beleértve a kormányfőt és a minisztereket) távoznak hivatalukból. De vajon egy kormányváltás még kiknek a pozícióját érinti a végrehajtó hatalmon belül? A válasz a jogi szabályozás függvénye, így országonként eltérő megoldások léteznek arra nézve, hogy hol húzzák meg a határt a politikai és a közigazgatási (szakmai) elemek között.⁴ A problémakör elvezet az ún. *patronázs* alapú kinevezéshez, amely nem az érdemeken és a szakértelmen alapul, hanem a politikai bizalmon és lojalitáson (KÖRÖSÉNYI 1996, 36.). Az, hogy a kormányváltás egy bizonyos mértékű személycserével jár együtt a végrehajtó hatalom csúcsán, önmagában nem kifogásolható, hiszen az új politikai vezetésnek is meg kell adni a lehetőséget, hogy bizonyos kulcspozíciókba a saját bizalmasait ültesse, és ne pedig az előző kormányzattól „örökölt” állománnyal kelljen együtt dolgoznia.⁵ Az viszont már diszfunkcionális jelenséggént értékelhető, ha a patronázs alapú kinevezés túlzottan széles kört érint (vagyis a hivatalba lépő kormányzat mindenhova a „saját embereit” ülteti).⁶

Fentebb már utaltunk arra, hogy egyes vizsgálatok megkérdőjelezik a közigazgatás teljes politikai semlegességét. A probléma természetesen a személyi állomány szintjén is jelentkezik, és több olyan jelenség vázolható fel, amelyek *relativizálják a politikusi és a hivatalnoki (köztisztviselői) szerep különállását* (VASS 2010, 70–71.). Egyrészt a kormányzati politikusok és a vezető köztisztviselők szakmai feladatkerületei jelentős mértékben összefonódhatnak (ez különösen a minisztériumi felső vezetésben figyelhető meg). Másrészt a közigazgatásban is jelen vannak a politikai kinevezettek, akik formálisan ugyan hivatalnoknak minősülnek, azonban az őket kinevező kormányfőhöz, miniszterhez stb. lojálisak.⁷ Végezetül meg kell említeni azt is, hogy a köztisztviselők politikai szerepvállalása sem

⁴ A politika és a közigazgatás (szakma) ilyen értelemben vett kettőssége hazánkban is megjelenik, ugyanis a törvények az állami vezetőkön belül elkülönítik egymástól a *politikai* (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok) és a *szakmai* (közigazgatási államtitkárok, helyettes államtitkárok) vezetőket. Amint azt a későbbiekben látni fogjuk, a politikai és a szakmai vezetőkre eleve különböző törvények vonatkoznak. A politika és a közigazgatás személyi szinten történő összefonódására, valamint a politikusi és szakértői szerepekörök értékelésére lásd például: SZENTE 1999; VÁNYI 2016.

⁵ Így például Magyarországon a fővárosi/megyei kormányhivatalok élén álló kormány megbízott megbízatása automatikusan megszűnik a Kormány megbízatásának megszűntével. Ezzel az új kormányzat megkapja a lehetőséget, hogy tetszőleges személyeket nevezzen ki ezekbe a pozíciókba.

⁶ A patronázs jelenségének tárgyalására lásd például: KÖRÖSÉNYI 1996; PESTI 2004.

⁷ A magyar közszolgálatban ilyenek például a közszolgálati tisztviselői törvényben is nevesített politikai (fő) tanácsadói munkakörök.

ismeretlen jelenség – ez például megnyilvánulhat abban, hogy a hivatalnoki kar akár szabotálhatja is a kormányzati célkitűzések megvalósítását.⁸

Összefoglalás

A fejezetben a politika és a közigazgatás kapcsolatát tekintettük át három szempontból. A szervezet oldaláról azt láttuk, hogy a közigazgatás a hatalmi ágak rendszerén belül a végrehajtó hatalomhoz tartozik, és így a végrehajtó hatalom csúcsszerveivel – parlamentáris kormányforma esetén a kormánnyal, ami maga is egy kettős rendeltetésű szerv – a legerősebb a kapcsolata. A politika és a közigazgatás a célok és a funkciók szempontjából is különbséget mutat: míg az ország sorsát meghatározó legfontosabb döntések meghozatala, valamint a politikai célkitűzések felállítása a politika feladata, addig a közigazgatás – a relatív autonómiája birtokában – főként a végrehajtásáért felel. A közigazgatás viszonylagos elkülönültségének és depolitizáltságának köszönhetően lehetővé válik, hogy kormányváltás esetén az új politikai vezetés is számítson a közigazgatási apparátus támogatására. Ami a személyi szintet illeti, felvázoltuk a politikusi és a hivatalnoki szerepkörök és felelősségek közötti különbséget, kiemelve ugyanakkor, hogy a valóságban ezek a szerepkörök gyakran összefonódnak, és így a depolitizált/semleges közigazgatás csak elvi szinten tud megvalósulni.

Irodalomjegyzék

- FICZERE Lajos szerk. (1998): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris.
- KÖRÖSÉNYI András (1996): Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 35–62.
- KÖRÖSÉNYI András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÜLLER, Wolfgang C. (2017): Governments and Bureaucracies. In CARAMANI, Daniele ed.: *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737421.003.0010>
- OVEREEM, Patrick (2005): The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2. 311–329. DOI: <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029490>
- OVEREEM, Patrick (2012): *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*. Boca Raton, Taylor & Francis. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315085548>

⁸ Thompson (1983, 237.) arra hívja fel a figyelmet, hogy a pontosan rögzített hatáskörök és a formális hivatali út helyett egymást átfedő „ügynézők” (*issue networks*) működnek, amelyekben a döntéshozók a legkülönbözőbb területekről és szintekről kerülnek ki. A politika és a közigazgatás éles elkülönülése sem érvényesül a gyakorlatban: a bürokrácia képviselői a (szak)politikai célok meghatározásában (!) is széles körű diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek, képesek a prioritások kijelölésére és a közvélemény befolyásolására. A jelenség magyar nyelvű tárgyalására lásd: KÖRÖSÉNYI 1996.

- PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PESTI Sándor (2004): Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban, *Századvég*, 9. évf. 32. sz. 107–144.
- POKOL Béla (2004): *Szociológiaelmélet*. Budapest, Századvég.
- SAKLI, Ali Rıza (2013): The German and Bluntschli Influence on the Establishment of Public Administration. *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 3, No. 1, 153–167. DOI: <https://doi.org/10.5296/jpag.v3i1.3441>
- SZENTE Zoltán (1999): Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998. *Századvég*, 4. évf. 13. sz. 3–52.
- THOMPSON, F. Dennis (1983): Bureaucracy and Democracy. In DUNCAN, Graeme ed.: *Democratic Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press. 235–250.
- VÁNYI Éva (2016): Politizáció vagy professzionalizáció? A politikai kormányzás jogi, intézményi és személyi feltételei 2006, 2010. *Politikatudományi Szemle*, 25 évf. 3. sz. 87–110.
- VASS László (2010): A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 65–80.
- WEBER, Max (1998): A politika mint hivatás. Glavina Zsuzsa ford. In WEBER, Max: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris.
- WILSON, Woodrow (1887): The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2. 197–222. DOI: <https://doi.org/10.2307/2139277>

IV. rész

POLITIKAI RENDSZEREK, POLITIKAI BERENDEZKEDÉSEK

Vákát oldal

14. Választási rendszerek

Szentpéteri Nagy Richard

14.1. A választási rendszer jelentése és jelentősége

A választási rendszerek megértése és rendszerezése, osztályozása érdekében számos politikatudományi és választójog-történeti fogalom megismerésére és pontos használatára van szükség, de e fogalmak közül ebben a fejezetben csak néhányat mutathatunk be, a háttértudás megszerzését más stúdiumokra bízva. Terjedelmi okokból ezért itt nem szólnunk a különböző cenzusokról, a választójog történelmi bővítéséről, továbbá a választási formulákról és kvótákról.

Megemlítjük ugyanakkor, hogy az aktív választójog (választójogosultság) és a passzív választójog (választhatóság) bizonyos esetekben és rendszerekben időnként eltérhet egymástól, a négy választási alapelvnek, vagyis a választójog általánosságának és egyenlőségének, valamint a választás közvetlenségének és titkosságának azonban természetesen minden demokratikus választási rendszerben érvényesülnie kell ahhoz, hogy demokratikus választásokról beszélhessünk.

Választási rendszerekről ugyanis valójában csak demokráciákban van értelme beszélni, hiszen a választási rendszer fogalmának értelmezéséhez mindenekelőtt rendszeres időközönkénti, szabad és tiszta választásokra van szükség, márpedig ilyen választások tartása a demokrácia alapfeltétele.

A tágan értelmezett választási rendszer három elemet tartalmaz: a választókerületi struktúrát, a szavazati struktúrát és a választási formulát. Ez utóbbi elem azt mutatja meg, hogyan alakulnak át a leadott szavazatok mandátumokká. Ez a formula a választási rendszer legszűkebb, politikatudományi értelmezését jelenti.

A választókerületi struktúra alapján lehetnek egymandátumos és többmandátumos választókerületi rendszerek. Az egymandátumos rendszer egyéni választókerületi rendszert jelent, személyre történő szavazással. A többmandátumos rendszer lehet egyéni választókerületi, területi választókerületi és országos választókerületi rendszer. E két utóbbiban listás szavazás megy végbe.

A szavazati struktúra szempontjából a választópolgár szavazatainak száma eltérő. Az egyszavazatos rendszerben a választópolgárnak egyetlen szavazata van, amit vagy személyre, vagy pártlistára ad le. A kétszavazatos rendszerben a választópolgárnak két szavazata van, amelyek közül az egyiket személyre, a másikat a pártra adhatja le.

A többszavazatos rendszerben a választópolgár több személyre szavaz. Ennek során alkalmazható a többes rendszer, amikor a választópolgárnak annyi szavazata van, ahány képviselő megválasztható, vagy a szavazatokat kumulálhatja (egy párton belül több személyre

is szavazhat, vagy az összes szavazatot egyetlen jelöltre is leadhatja), blokkszavazással élhet, illetőleg *panasírozhatja* is (a szavazatait különböző listán szereplő jelöltekre adhatja le, vagyis szavazatait a listák között megoszthatja).

A többszavazatos rendszerben lehetséges a korlátozott szavazás: ilyen esetben a választópolgárnak kevesebb szavazata van, mint a választókerületben elérhető mandátumok száma. A többszavazatos rendszerben lehetséges a preferenciális (személyre szóló) szavazás is, amikor a választó a szavazata mellett második, harmadik, negyedik stb. preferenciát is megjelölhet.

A mandátumszerzés struktúrája alapján a választási rendszer lehet többségi – ezen belül relatív (egyfordulós) vagy abszolút (kétfordulós, illetőleg alternatív) többségi – rendszer, továbbá arányos (pártlistára vagy személyekre történő szavazással megvalósuló) rendszer, valamint vegyes választási rendszer.

Ebben a fejezetben a választási rendszer politikatudományi fogalmával dolgozunk. E fogalom alapján elmondható, hogy a világ demokráciái egymástól jelentősen eltérő választási rendszereket működtetnek, sőt azt is mondhatnánk, hogy ahány ország, illetve ahány demokrácia, annyi választási rendszer létezik, de még ezzel sem érzékeltethetnénk a rendszerek sokféleségét. Valójában azt kell állítanunk, hogy választási szisztémából számszerűen még akár több is létezhet, mint ahány demokratikus ország van a világon.

Egyes országok különböző rendszereket alkalmaznak a helyi, a regionális, a tartományi, a központi vagy szövetségi, az alsóházi vagy a felsőházi választások során, ráadásul sok országban rendeznek közvetlen államfőválasztásokat is, vagy más olyan választásokat, ahol egy személyt választanak meg. És akkor még nem beszéltünk az olyan kisebb vagy nagyobb jelentőségű helyi választásokról, amelyek során egy-egy megyei vezetőt, seriffet, iskolaszéket, elöljárót, irányítót, polgármestert, pótképviselőt, rendőrfőnököt, prefektust, közgyűlési elnököt vagy más tisztségviselőt választanak a polgárok, akár közvetve, akár közvetlenül.

Ezek a választások rendkívül színes képet mutatnak, de választási rendszerekről szólva elsősorban nem ezekről, hanem a törvényhozási választások szisztémájáról kell beszélnünk. A szakirodalom megegyezik abban, hogy választási rendszereken azokat a rendszereket kell érteni, amelyek során a polgárok az ország törvényhozásába (általában annak alsóházába) választanak képviselőket (a felsőházakba szenátorokat). Ez az a választás, amely a legelterjedtebb demokráciafelfogás szerint magának a demokráciának az egyik legfontosabb kritériuma is egyben.

A törvényhozási választások ugyanakkor már önmagukban is meglehetősen sokfélék lehetnek, ráadásul néhány ország viszonylag gyakran változtatja meg a választási szabályokat oly módon, hogy magát a választási rendszert is megreformálja, és egyik választásról a másikra érve egyben egy új választási rendszer hatékonyságát vagy reprezentativitását is kipróbálja.

A stabil demokráciák azonban általában ragaszkodnak a jól bevált választási rendszerükhöz, és időről időre legfeljebb apróságokon változtatnak, finomítanak, hogy a rendszer hatékonyságát vagy reprezentativitását növeljék. Ezen országok ragaszkodása meglévő rendszerükhöz természetesen nem jelenti azt, hogy a maguk részéről a legjobb választási rendszert találták meg.

„Legjobb választási rendszer” nem létezik. Ha ilyesmi létezne, feltételezhetnénk, hogy minden valamirevaló demokratikus ország azt a rendszert tenné magáévá, márpedig a világ demokráciái éppen sokféleségükkel tűnnek ki.

E sokféleség azonban csak látszólag bonyolult. A választási szakértők egyetértenek abban, hogy akármennyi legyen is a világon alkalmazott eltérések száma, lényegében valamennyi választási szisztéma besorolható két nagy rendszerbe vagy legfeljebb ezek kombinációiba. Ez a két nagy típus a többségi és az arányos rendszer.

Elvileg vegyes rendszerek is léteznek természetesen, de e rendszerek általában nem képeznek külön kategóriát, hiszen ezek mindenekelőtt a többségi és az arányos elemek vegyítésével jönnek létre, de általában oly módon, hogy a vegyítéssel is megmaradnak a rendszer többségi és arányos ágára jellemző sajátosságok. Vagyis a vegyes rendszerekben egyértelműen kimutathatók azok az elemek, amelyek a többségi rendszerre jellemzők, és azok az elemek, amelyek az arányos rendszerekből kerültek a vegyes rendszerbe, azaz minden vegyes rendszer egyfajta mixtúra a két nagy rendszerfamilád között.

A többségi és az arányos rendszereket ugyanakkor altípusoknak is szokás hívni, mert mint jeleztük, van olyan nézet, amely szerint a választási rendszer a tágabban értelmezett választási szabályrendszernek csupán alfaja. Mindenesetre a többségi és az arányos választási rendszerek arról adnak tájékoztatást, hogy milyen szisztémával lesznek a leadott szavazatokból mandátumok, márpedig ez a kérdés a választójognak valóban csupán egy, bár nem lényegtelen kérdése.

Ráadásul a választási rendszerek szoros összefüggést mutatnak a pártrendszerekkel és bizonyos fokig a kormányzati rendszerekkel is, olyannyira, hogy egyes összefüggések egyenesen arany szabályoknak is tarthatók, sőt néhány választási rendszert illető megfontolás a demokráciamodellek tárgyalásakor is előkerül.

Az alábbiakban először a többségi választási rendszer sajátosságait tekintjük át, majd néhány vegyes rendszert vizsgálunk meg, és végül az arányos rendszerre vetünk egy pillantást. A rendszerek egymáshoz való viszonyát úgy ragadhatjuk meg, mintha egy skálán helyezkednének el, amelynek egyik végén a (tisztán) többségi, a másik végén pedig a (teljesen) arányos rendszer áll, és a két végpont között ott sorjázna a világ különböző választási rendszerei a legkülönbözőbb többségi és arányos elemekkel.

Didaktikai megfontolásokból ugyanakkor a következőkben az egyszerűbb rendszerek felől haladunk a bonyolultabb szisztémák felé, és vizsgálódásainkat a történelmileg legrégibb választási rendszerrel kezdjük.

14.2. Relatív többségi rendszerek

Történetileg a többségi választási rendszer alakult ki először. E rendszer a választók és a választottak közvetlen kapcsolatán, az egyéni jelöltek fontosságán és a földrajzi-területi elven alapul. Kezdetben a relatív többségi változata terjedt el, majd a rendszer számtalan kompenzációs és arányosítási elemmel finomult. Legismertebb formája az egymandátumos egyéni kerületi struktúra, amely az országot annyi kerületre osztja, ahány képviselői hely van a képviselőházban.

A lakosság számukat tekintve többnyire – legalábbis a legfőbb törekvés szerint – közel egyforma méretű választókerületeket az ilyen választási rendszert alkalmazó országokban

úgy alakítják ki, hogy azok határai lehetőleg ne szabják át a regionális, kulturális, földrajzi, etnikai, nyelvi, vallási vagy történelmi egységek közötti természetes vagy hagyományos határokat, sőt nagyjából feleljenek meg a közigazgatási határoknak is. Ez olyan törekvés, amely azért teljes mértékben sohasem vezethet sikerre – hiszen a lakosságmozgást, a várható migrációs irányokat pontosan kiszámítani nemigen lehet, ráadásul a történelmi tájegységek megbontásának elkerülése aránytalanságokhoz vezethet, nem szólva a tudatos politikai machinációkról, amelyek egy-egy pártnak kedvezően rajzolják meg a választási térképet –, de a törekvés egyértelmű.

A választókerületek egyenlőségének tudatos politikai megsértését a politikatudományban – amerikai hatásra és példa nyomán – *gerrymanderingnek* hívják. A választókerületeket ugyanis – csakúgy, mint az egész választási rendszert – a törvényhozás alakítja ki, és időről időre a lakosságmozgások (vagy a magasabb, illetve alacsonyabb születési és halálozási arányok) figyelembevételével szükségszerűen felül is vizsgálja. Márpedig a törvényhozásban politikai pártok ülnek, amelyek igyekeznek oda újból bekerülni, és tudvalevő, hogy minden szentnek maga felé hajlik a keze. Megfigyelhető ugyanakkor az a különös jelenség is, hogy a politikai pártok – jóllehet mindenekelőtt érdekképviselőre jöttek létre – gyakran nem képesek képviselni a saját érdekeiket, mert azokat egyszerűen nem jól ismerik fel. Ez gyakran oda vezet, hogy egy átalakított választási rendszer sok esetben a gyakorlati tapasztalatok alapján éppen azok számára bizonyul kedvezőtlennek, akik azt létrehozták, vagy a létrehozását kezdeményezték.

Akárhogyan van is, a választókerületek egyenlőségének elve olyan követelmény, amelyet lehetőleg pontosan kell megvalósítani, mert a választókerületek egyenlősége a választójog egyenlőségének is feltétele – legalábbis az egyéni kerületi többségi választási rendszerben.

E rendszer klasszikus formája a relatív többséget kívánó többségi választási rendszer, amelyet *first past the post* szisztémának is neveznek, mert itt az orrhosszal aratott győzelem is elég a sikerhez, a győztes ugyanis valóban mindent visz (*the winner takes all*), akárcsak egy futóversenyen, ahol az aranyérem annak a nyakába kerül, aki először ért célba. Az ő szempontjából teljesen mindegy, hogy mögötte hány méterrel futottak, illetve mennyivel lemaradva érkeztek be a többiek, hiszen a célszalagot csak egyszer lehet átszakítani.

Ha egy ilyen rendszerben egyetlen mandátumért folyik a küzdelem, vagyis ha egy választókerületben csak egy mandátumot osztanak ki, akkor az annak jár, aki a relatíve legtöbb szavazatot kapta, függetlenül attól, hogy hányan indultak még, és azok mennyire közelítették meg a győztest. Ebben a rendszerben az, aki a második helyezettet legyőzi, mindenkit legyőzött. (Ha az első helyen véletlenül szavazategyenlőség mutatkozik, akkor sorshúzással döntenek a mandátum sorsáról, de van olyan ország, ahol az ábcésorrend dönt, míg másutt megismélik a választást.)

Ez a szisztéma világos képet alakít ki, és nem hagy kétséget a végeredmény felől, a rendszernek egyértelmű győztese van, második fordulóra nincs szükség, kompenzációs mechanizmusokat nem kell alkalmazni, a győztesnek máris át lehet adni a mandátumot. A választás győztese egyértelműen képes élni a mandátummal, a mandátum szabadsága nem kérdőjeleződik meg, a megválasztott képviselő egyértelmű támogatottság mellett dolgozik, és a következő választáson egyértelműen felel mindazért, amit az ország, a választókerület, a pártja vagy a saját érdekében tett. Nem mutogathat senkire, neki kell elszámolnia a munkája eredményével a következő választói döntés napján, méghozzá közvetlenül.

Az egyéni kerületi szisztémából fakadó közvetlen kapcsolat a választók és a választott képviselő között a rendszer nagy erénye. A képviselő mindenkor képes személyes kapcsolatot ápolni a választóival, rendszeres képviselői fogadóórát tarthat, ügyeket vállalhat fel, képviselhet és intézhet el, továbbá közvetlenül rendelkezésre állhat, ha a választók magyarázatot, beszámolót, vagy csak egyszerűen beszélgetést igényelnek tőle, aki már csak azért is rendszerint elérhető és megtalálható, mert általában maga is (esetleg családjával együtt) a választókerületben lakik.

Van ugyanakkor a rendszernek számos erénye országos szinten is. Ahogyan ugyanis az egyes választókerületekben egyértelműen győztest lehet hirdetni, úgy az országos versenynek is általában egyértelmű győztese van, hiszen a törvényhozás házában a legtöbb mandátumot nyilvánvalóan az a párt szerzi meg, amelynek jelöltjei a legnagyobb számban végeztek az első helyeken a saját választókerületeikben. A győztes párt rendszerint stabil többségbe kerül a törvényhozásban, és ezzel kiszámíthatóan és nyugodtan kormányozhat, koalíciós partnerre a legtöbb esetben nincs szüksége, a tárcákat maga osztja el – rendszerint – saját vezetői között. Ez egyértelmű felelősségi viszonyokat alakít ki, amelyek keretében a többség kormányoz, a kisebbség ellenzékbe kerül, és majd a következő választásokon igyekszik többséghez jutni.

Mindez azért történhet meg ilyen formában, mert ez a választási szisztéma hallatlanul kedvez a stabil kétpártrendszer kialakulásának. A kétpártrendszer elsősorban ugyancsak a felelősségi viszonyok egyértelműségével tűnik ki. Rendszerint az egyik nagy párt kormányoz, míg a másik ez idő alatt ellenzékben van, ameddig egy újabb választáson a szerepek meg nem fordulnak. Az elszámoltathatósági viszonyok nem kétségesek, s a választásokra való készülés alternatív kormánylistákkal történik.

Az egyfordulós, relatív többségi választási rendszer egyértelműsége és hallatlan egyszerűsége következtében egy időben rendkívül népszerűvé vált a világon, mindenekelőtt az angolszász világban. Európai mintaállama természetesen az Egyesült Királyság, ahonnan a rendszer elindult világhódító útjára, amerikai prototípusa pedig az Egyesült Államok, amelyben változtatás nélkül működik, de ma már viszonylag kevés helyen található meg a maga tiszta formájában (Új-Zélandon például a közelmúltban konszenzussal cserélték le, miközben Nagy-Britanniában nemrég népszavazáson éppen a megtartása mellett döntöttek).

A relatív többségi választási rendszernek ugyanis számos előnyével szemben jó néhány komoly hátránya is van, és ezeket a hátrányokat az egyes országok korrekciós megoldásokkal igyekeznek tompítani. Először is a rendszer eredeti formája csak viszonylag homogén társadalmak konszolidált és bejáratott demokráciáiban működik jól. Másodsorban a nagyobb pártok számának esetleges növekedésével, a kétpártrendszer meghaladásával a rendszer torzító hatásai egyre inkább nyilvánvalóvá válnak. Harmadsorban a rendszer egyértelműségei nem jelentenek előnyt olyan helyzetben, amikor a szisztéma egyszerűsége ellenére sem alakul ki egyértelmű törvényhozási többség vagy a többségnek egyértelmű vezető ereje.

A relatív többségi rendszer legnagyobb hátránya ugyanis az, hogy igazságtalan, és kevésbé reprezentatív. Az eredményeképpen létrejövő törvényhozásba nem kerülnek be azok a pártok, amelyek egy másik rendszerben bekerülhettek volna; a bekerült pártok sok esetben nem a rájuk leadott szavazatok arányában, hanem eltorzított arányban foglalnak helyet; ráadásul a két nagy párt felülreprezentáltak szerepel, holott tényleges társadalmi támogatottságuk esetleg nem indokolná a mandátumokból való nagyarányú részesedést. Ezenfelül az is könnyen és gyakran megeshet, hogy nem az országosan és nominálisan

legtöbb szavazatot kapott párt alakíthat kormányt, mert a mandátumok többségét elnyert párt esetleg kisebb szavazatkülönbséggel megnyert körzetekben szerzett összességében több mandátumot, mint riválisa.

Ezek a hátrányok adott esetben akkor is jelentkezhetnek, ha a pártrendszer stabil, és a társadalom kulturálisan viszonylag homogén, de ha sok párt van, és az ország kulturális, regionális, etnikai vagy politikai térképe nagyon sokszínű, akkor a hátrányok szinte elviselhetetlenek. Tulajdonképpen kimondható, hogy a szisztéma nemcsak kedvez a kétpártrendszer kialakulásának, de igazából csak kétpártrendszer körülményei közepette működik jól, és ha a pártrendszer megbomlik, a rendszer aligha tartható fenn.

A választási rendszerek és a kormányzati rendszerek összefüggései kevésbé egyértelműek, mint a pártrendszerek és a választási rendszerek kapcsolatai, de bizonyos tanulságok levonhatók. A relatív többséges többségi választási rendszer egyaránt kitűnően funkcionálhat parlamentáris és elnöki rendszerben is, de csak akkor, ha a releváns pártok száma legfeljebb csak kevéssel haladja meg a kettőt. Mivel pedig a prezidenciális kormányzati rendszer igazából csak kétpártrendszerben, vagy legalábbis kevés párttal képes megenni, gyakorlatilag kimondható, hogy elnöki rendszer csak többségi választási rendszer mellett alakítható ki, míg parlamentáris rendszer egyaránt kialakulhat többségi, arányos vagy vegyes választási rendszer körülményei közepette is.

A relatív többséges rendszer igazágtalanságait megtapasztalva ezért az egyéni kerületi többségi választási szisztéma logikáját fenntartva sok ország a rendszer korrekcióját határozta el. A korrekció több irányban valósítható meg, az egyik nagyobb irány az abszolút többség megkövetelése, a másik a kompenzáció lehetővé tétele, a harmadik nagyobb irány pedig a többmandátumos választókerület kialakítása, de számos más út is létezik, amelynek során egyedi tapasztalatok szerezhetők, és hasznosítható tanulságok vonhatók le.

14.3. Abszolút többségi rendszerek

A többségi választási rendszerek másik alaptípusa ugyanis az abszolút többséges egyéni kerületi többségi választási rendszer. Ennek lényege, hogy a továbbra is egymandátumos választókerületben csak az a jelölt szerezheti meg a mandátumot, aki az összes leadott szavazat abszolút többségét megszerzi, vagyis legalább az érvényes szavazatok 50%-át plusz egy szavazatot. Ez a rendszer azt várja el a győztestől, hogy ne csupán a második helyezett győzze le, hanem úgy győzzön, mintha az összes nem rá leadott érvényes szavazat a második helyezett jelöltre esett volna, vagyis az adott választókerületben a győztesnek egymagában több szavazatot kell szereznie, mint az összes többi jelöltnek.

Sok párt, sok induló, sok jelölt, megosztott közvélemény és éles politikai küzdelem esetén ez gyakorlatilag lehetetlen, ezért a rendszer megengedi egy második forduló megtartását. Ez azzal jár, hogy a választásokat követő legfeljebb két (esetleg három) hétben egy újabb választási fordulót bonyolítanak le, ám ebben a fordulóban rendszerint már csak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt mérkőzhet meg egymással, vagyis az első fordulóból – ha az érvényes, de eredménytelen volt – csak az első két helyezett jelölt juthat tovább (esetenként előfordulhat, hogy kettőnél több jelölt is bejuthat a második fordulóba). A második fordulót úgy kell elképzelni, mint a sportban a szétlövést (esetleg a szétfutást vagy szétúszást, a rájátszást vagy a döntőt), amelyben gyakorlatilag újrajátsszák vagy élesre

hangolják a küzdelmet, immáron csak két résztvevővel, a két legsikeresebbel, de ez már döntő küzdelem, mert ebben a harcban a mandátum sorsa mindenképpen eldől.

A rendszer filozófiája az, hogy adott választókerületben az nyer mandátumot, aki abszolút többséget szerez, és ha ez nem megy az első fordulóban, akkor menni fog a másodikban. A második fordulóban a siker mindenképpen garantált, ha csak két jelölt mérkőzhet meg egymással, mert a rájuk leadott szavazatok közötti relatív különbség egyben abszolút különbséget is jelent, vagyis a relatív többség abszolút többséggel és mandátummal jár (kivéve azt a ritka, de elméletileg nem kizárható esetet, amikor a jelöltek azonos számú szavazatot gyűjtenek).

Ezt a kétfordulós, abszolút többségi rendszert alkalmazta például Franciaország – néhány év kivételével – az elmúlt 50 évben, és néhány európai ország is erre a gyakorlatra tért át, amiképpen a világ országai közül is sokan (köztük nagy számban frankofón államok) választották ezt a szisztémát az utóbbi időkben.

A rendszer – csakúgy, mint a relatív többségi szisztéma – jelentős hatást gyakorol a pártrendszerre és a politikai kultúrára. A pártokat arra készíti, hogy a két választási forduló között szövetségeket kössenek egymással. A rendszer hallatlanul kedvez a pártrendszer tömbösödésének. Ez azzal jár, hogy ugyan nem alakul ki kétpártrendszer, de afféle kéttömbrendszer könnyen kibontakozik.

Ennek magyarázata az, hogy a pártok, akármilyen kicsik vagy nagyok, jelentősek vagy alig mérhetőek, az első fordulóban bátran elindulnak, hangosan kampányolnak, jelöltjeiket a többi párt jelöltjeivel szemben „építik fel”, tekintve, hogy igazi tétje nincs számukra a választás első fordulójának, mert – a legtöbb esetben joggal – többnyire második fordulóra is számítanak. Így aztán az első forduló afféle szintfelmérésnek, a támogatottság szondázásának, kis túlzással szólva mintegy éles közvélemény-kutatásnak fogják fel, amelyen nem szégyen elbukni vagy gyengén szerepelni, hiszen a mandátumot általában csak a következő körben osztják ki.

A második fordulóra aztán az első fordulóban kiesett jelöltek a hozzájuk közelebb álló továbbjutott jelölt támogatására szólítják fel híveiket. Arra buzdítanak, hogy szavazóik a második fordulóban is vegyenek részt, de ezúttal szavazataikat – mivelhogy kedvenc jelöltjük már nincs a versengők között – a számukra másodsorban legszimpatikusabb jelöltre adják le. (Ugyanakkor természetesen az is előfordulhat, hogy egy párt a második fordulóban éppen az otthonmaradásra szólítja fel híveit.) Ezáltal a választók kifejezhetik másodlagos preferenciájukat, és hozzájárulnak az általuk elutasított jelölt vereségéhez és a számukra relatíve megnyerőbb párt jelöltjének győzelméhez.

Ezzel a módszerrel a tömbösödés már a két forduló között kialakul, ráadásul esetleg az egyik választókerületben esélyes párt egy másik választókerületben azért támogatja egy másik párt jelöltjét, hogy cserébe annak hívei az ő jelöltjét támogassák a számára eséllyel jobban kecsegtető kerületben. Általában a baloldali pártok szavazói a még állva maradt baloldali jelölt mögé, a jobboldali szavazók pedig a jobboldal még versenyben lévő jelöltje mögé sorakoznak fel. Ezen a módon erős választási koalíciók jönnek létre, amelyek a kölcsönös érdekek és engedmények miatt általában elég szilárdnak bizonyulnak ahhoz, hogy győzelem esetén kormánykoalíciókban folytatódjanak.

Kormánykoalíciók rendszerint a választások után alakulnak. Az abszolút többségi egyéni kerületi választási rendszer azonban előmozdítja, hogy már a kormányzás megkezdése, sőt a választások megnyerése előtt együttműködések jöjjenek létre a majdani győztes

pártok között. Ráadásul a rendszer természete általában nem teszi lehetővé, hogy sok párt jusson be a törvényhozásba, így többnyire néhány nagy párt szerez csak mandátumot, ha csak a kisebb pártok regionálisan nem mutatnak fel relatíve nagy erőt.

Ennek az a következménye, hogy általában vagy baloldali, vagy jobboldali kormány jön létre – baloldali vagy jobboldali törvényhozási többségre támaszkodva. Mindez kihat a politikai kultúrára, a politikai tömbök összetartása, kohéziója, összefogása a pártrendszer koncentrációjához vezet, amely pedig a politikai identitás erősödését vonja maga után, és lényegében a kétpártrendszerhez hasonló állapotot hoz létre.

Ezzel az abszolút többségi egyéni kerületes rendszer megtartja a relatív többségi, egyfordulós rendszer előnyeit, de segít a kétségtelen hátrányokon, ha meg nem is oldja őket. A többségi rendszer legnagyobb problémáját, a szavazatok gyakorlati egyenlőtlenségéből eredő igazságtalanságot az abszolút többséget követelő kétfordulós rendszer nagyban csökkenti, de természetesen nem számolja teljesen fel.

14.4. Alternatív, többségi-vegyes és arányos-vegyes rendszerek

A többségi rendszer – természeténél fogva – egy kis igazságtalanságot mindig is tartalmazni fog, mert a legkisebb pártok jelöltjeire leadott szavazatokat aligha tudja ténylegesen teljesen egyenlővé tenni a győztesre leadott szavazatokkal. A mesterségesen előállítható abszolút többségre való törekvés ugyanakkor a rendszeren belül további finomításokat eredményezhet, amint ezt az úgynevezett *alternatív szavazat* rendszerének vizsgálata mutatja.

Az alternatív szavazat rendszerét Ausztráliában alkalmazzák az alsóházi választásokon, de néhány más ország kisebb jelentőségű választásánál is bevezették, és erre a szisztémára tért volna át Nagy-Britannia is, ha e felajánlott lehetőséget a brit közvélemény néhány éve népszavazáson nem vetette volna el. (Európában ezt a módszert alkalmazza Szlovénia a magyar és az olasz kisebbségi képviselő megválasztásánál.)

A rendszer lényege, hogy a választópolgár – ha akar – preferencia-sorrendet állíthat fel a jelöltek között azzal, hogy nem csupán a számára legkedvesebb jelöltet, hanem a számára másod-, harmad- vagy negyedsorban szimpatikus jelöltet és a többit is bejelölheti számozással, amellyel arról dönt, hogy kit tudna még esetleg elfogadni abban az esetben, ha az elsősorban megjelölt személy nem tudna győzni. Ezzel a rendszer úgy marad egyfordulós, hogy szinte többfordulóssá válik, hiszen a választópolgár valójában azt dönti el, kire szavazna egy második, harmadik vagy negyedik és a többi fordulóban, ha az első, második, harmadik vagy negyedik fordulóban általa támogatott jelölt nem jutna tovább az adott fordulóba.

Ez a szisztéma igazából nem bonyolult a választópolgár számára, annál bonyolultabb ugyanakkor a – ma már – számítógépes szavazatfeldolgozás számára, amely a választások eredményét úgy állapítja meg, hogy az egyes elképzelt fordulókban rendre kiejti a legutolsó helyen végzett jelölteket, és a rájuk esett másodlagos vagy további alternatív szavazatokat újraosztja a még versenyben lévő jelöltek között mindaddig, míg valamely jelölt ezzel a módszerrel abszolút többséget nem szerez.

Ez a módszer tehát valójában abszolút többségi, de egyfordulós rendszert jelent, amely jelentősen kedvez a középpártoknak és a mérsékelt pártoknak, de hátrányos a karakteresebb kispártoknak, továbbá nem segíti a pártrendszer koncentrációját sem.

A rendszer igazságosabbá tételét szolgálja a világban ugyanakkor néhány olyan szisztéma, mint a többjelöltes választókerületi rendszer, az átruházható szavazat rendszere, és még számos, itt nem ismertetőmetódu, amellyel a világ demokratikus országai már sokat kísérleteztek egy mind jobb szisztéma kialakítása érdekében.

E kísérletek közül kiemelkedik a szavazatátruházó módszer, amely a mandátumok elosztásának egy igen sajátos formája. Ez a különös szisztéma többmandátumos választókerületekben a személyek közötti választást részesíti előnyben, és arányos szabályok szerinti lista nélküli választást jelent, átruházható egyéni szavazással. Lényege, hogy a választó a szavazólapon egyéni preferenciákat oszthat szét azzal, hogy az egyes, a kettes, a hármas vagy a többi számot a jelöltek neve mellé írja.

Ebben a rendszerben a választó annyi preferenciával rendelkezik, ahány mandátum a választókerületben megszerezhető. Ha valamelyik jelölt az első preferenciák alapján elér egy bizonyos arányt, akkor megválasztottnak tekintendő, és mandátumot kap. Ha a megválasztott jelöltnek ezen felül is vannak szavazatai, akkor ezeket a második preferencia alapján szétosztják a többi, még meg nem választott jelölt között.

Ha nincs olyan jelölt, aki az első preferenciák alapján mandátumot szerzett, akkor a legkevesebb első helyen preferált jelölt kiesik, és a rá leadott második preferenciákat szétosztják a többi jelölt között, majd megvizsgálják, hogy van-e valaki, aki elérte a kvótát, mert az a jelölt szintén mandátumot szerez. Ezt az eljárást addig ismételik, amíg az összes megszerezhető mandátumot ki nem osztották.

A preferenciális szavazás és a blokkszavazat rendszere után – tovább bonyolítva a képet – a számtalan szisztéma közül érdemes egy pillantást vetni a kompenzációs mechanizmusok egész sorára. A kompenzációs rendszerek megértéséhez tegyük fel, hogy különböző szűrőmechanizmusok során a jelentősebb pártok képesek olyan kompenzációs listákat állítani, amelyekre a vesztes jelöltek szavazatait fel lehet vinni.

Ez azt jelenti, hogy az egyéni választókerületekben nem hasznosuló szavazatokat a rendszer feltolja vagy áthelyezi olyan listákra, amelyeket a pártok állítottak a választások előtt, és amelyekben olyan neveket szerepeltetnek, akiknek esélyt adnak a mandátumszerzésre. Ilyenformán azok a szavazatok, amelyeket a választópolgárok második, harmadik, negyedik és további helyezett jelöltekre adtak le, áthelyeződnek az adott jelöltet állító párt kompenzációs listájára, amelyről ugyan nem az adott jelölt, de az adott jelölt pártjának egy másik jelöltje mandátumot szerezhet.

Ezzel a módszerrel az ezt alkalmazó országok az egyéni kerületi szisztéma egyenlőtlenségeit és aránytalanságait simítják ki, méghozzá az arányos választási rendszerek gyakorlatából ismert eszközökkel. Ezért ez a rendszer ugyancsak a vegyes választási rendszerek kategóriájába tartozik, hiszen kísérletet tesz a többségi és az arányos választási rendszerek elemeinek összebékítésére, összehangolására, harmóniába hozására azzal, hogy a többségi rendszert arányossági elemekkel kiegészítve alkalmazza.

14.5. Arányos rendszerek

Az arányos választási rendszer a reprezentativitás elvére épül. Az a célja, hogy lehetőleg minden leadott szavazat hasznosuljon, és a választáson induló politikai erők között

a választásokon kifejezett társadalmi támogatottságuk arányában legyenek kioszthatók a mandátumok.

Az arányos választási rendszer lényegének megértéséhez képzeljük el, hogy az adott országban a törvényhozás éppen 100 képviselőből áll. A 100 tagú parlamentben ülő politikai pártok a választásokon leadott összes szavazat rájuk eső arányszáma szerint foglalhatnak helyet, vagyis az a párt, amelyik a választásokon 25%-ot ért el, 25 képviselővel képvisel-tetheti magát, míg annak a pártnak, amelyik 30%-ot ért el, 30 képviselője lesz, az a párt pedig, amelyik 45%-os támogatottságot tudott felmutatni, 45 székre ültetheti képviselőit.

Könnyű belátni, hogy egy ilyen rendszer legtisztább változata a listás szavazás rendszere, amelyben a választópolgárok nem egyéni választókerületek jelöltjeire, hanem területi vagy országos pártlistákra adják le szavazatukat. Ez a választás a pártok versenye, amelyen a politikai erők általában előre összeállított listákkal vesznek részt.

A listákon szereplő nevek sorrendjét a választópolgárok rendszerint nem változtat-hatják meg, de van olyan változat is, amelyben a választópolgárok preferencia-sorrendet állíthatnak fel a listán szereplő nevek között. Az elképzelt 100 tagú törvényhozás eszerint úgy áll össze, hogy a politikai pártok 100 nevet tartalmazó listájáról annyi jelölt jut be a törvényhozásba, ahány százalékot a lista a választásokon megszerzett. Ha például egy párt 25%-ot ért el, akkor a listájának első 25 jelöltje foglalhatja el helyét a törvényhozásban, ha 30%-ot kapott, akkor az első 30, ha pedig 45%-nyi szavazat esett rá, akkor a lista 45. neve is a képviselők közé kerül.

A pártlisták vagy lajstromok régióként, megyéenként, területenként különbözőek lehetnek, de a listás arányos választási rendszer legtisztább változata az, amikor az egész ország voltaképpen egyetlen választókerület, és a választópolgár bárhol adja is le szavazatát, ugyanazon listák között választhat. A rendszernek ezt a legtisztább változatát alkalmazza például Hollandia vagy Izrael, de a rendszer bonyolultabb verzióit a világ számos országa használja a Föld számos kontinensén.

Az arányos rendszer előnye, hogy tökéletesen kifejezi a választói akaratot, kellő súlyt ad a kisebbségi véleményeknek is, és ezzel megegyezésre, együttműködésre, konszenzusra kényszeríti a meghatározó politikai pártokat, koalíciókban való kormányzást szorgalmaz, és a megértő, közmegegyezésem demokrácia felé való fejlődés irányába hat.

Hátránya ugyanakkor az, hogy sokpártivá teszi a törvényhozást, és ezzel koalíciós kormányok egész sorának nyújt megalakulási lehetőséget, aminek a következtében instabil többségek, gyakran változó szövetségek és politikai hűtlenségre csábító alkuk bontakoznak ki, ez pedig a kormányozhatóságot veszélyezteti, hosszú távon a kormányzás hatékonyságát rontja. Ezt megakadályozandó az egyes országok általában parlamenti bekerülési küszöböt vezetnek be, amely szerint a törvényhozásba csak az a párt kerülhet, amelyik legalább az összes leadott szavazat két, három, négy, esetleg 5%-át eléri (de ismert az 1%, 1,5%, 7% vagy 10%-os küszöb megkövetelése is, mint ahogyan a küszöbkövetelmény hiánya is).

Ez azonban nem tudja megakadályozni, hogy időnként túlzottan nagy legyen a befolyása a kis pártoknak, kormánybuktató, megegyezést meghiúsító, konszenzust akadályozó szerepbe engedve őket, amellyel vissza lehet élni. Ám a rendszer legfeltűnőbb hátránya a választók és a választottak közötti közvetlen, élő kapcsolat megszüntetése vagy legalábbis meglazítása, mert a választópolgárok többnyire csak az adott párt nevére, és nem a párt közvetlen jelöltjére szavaznak, s ezzel a képviselők társadalmi számonkérhetősége sem közvetlenül, csak a pártjukon keresztül érvényesül.

Mindezen megfontolások miatt az arányos választási rendszer előnyeit sok országban kombinálják a többségi választási modell erőnyeivel, miáltal egyfajta vegyes rendszert hoznak létre. A választási tanulmányok gyakori eleméről, a szavazatok összeszámlálásának különböző módszereiről ugyanakkor nem a választási rendszerek keretében kell szólni, mert a választási rendszer kategóriája definíciószerűen nem a szavazatszámolás módszereiről, hanem a választásokon leadott szavazatok mandátummá változtatásának elveiről nyújt tájékoztatást.

A szavazat-összeszámlálás modelljeiről tehát nem itt szólva elmondható, hogy az arányos választási rendszerek hatalmas teret engednek a sokpártrendszer kialakulásának, sok esetben fragmentált törvényhozást hoznak létre, kedveznek a koalíciós kormányok létrehozásának, nemritkán akár a nagykoalíciót is ideértve, és általában elősegítik a konszenzuális kormányzást, miáltal egyfajta demokráciamodell kialakulására is hatnak.

Az arányos választási rendszer és a több párt létezését elősegítő pártrendszer kapcsolata tehát egyértelmű, a választási rendszer és a kormányforma kapcsolata azonban bonyolult összefüggések feltárását teszi lehetővé. A választási rendszerek és a demokráciamodellek kapcsolata ugyanakkor ugyancsak meghatározó, és nem kétséges, hogy az arányos választási rendszer elsősorban a konszenzuális demokráciamodellek sajátja, amennyiben e demokráciamodell egyik jellemzője az arányos képviselőlet.

14.6. Összefüggések

A szabad és tisztá (vagyis tisztességes) választások (*free and fair elections*) léte nem egyik vagy másik választási rendszerből következik, és még csak nem is egyik vagy másik demokráciamodellnek a sajátja, hanem magának a demokráciának az alapja. Nem kérdéses, hogy minden valamirevaló demokráciadefiníció elmaradhatatlan eleme a rendszeres időközönként megtartott szabad és méltányos törvényhozási választás, amely tisztességes és igazságos verseny keretei közepette arról hivatott dönten, hogy milyen politikai irányt vegyen az ország kormányzása – a nép akaratóból, nevében és érdekében.

Az egyes választási rendszerek közötti választás rendszerint az alkotmánymérnök-ségnek nevezett tervezőtevékenység azon megfontolásán alapul, hogy a kormányzás hatékonyságát vagy a törvényhozás reprezentativitását célszerű-e előmozdítani.

A konszenzusra törekvés nemes célokat és eszméket szolgálhat, de sok esetben elhúzódozó, bonyolult, többfordulós, eredménytelen, elvtelen, felesleges, drága és értelmetlen egyezkedésekhez vezethet, amelyek során az egyes csoportok az egyetértési vagy vétőjoggal könnyen visszaélhetnek, és ez nemegyszer döntésképtelenséget, a problémák elodázását jelentheti, amely végső soron már a demokrácia hatékonyságát veszélyeztetheti.

A többségi elv szigorú alkalmazása ugyanakkor hatékony és gyors, világosan értelmezhető és számonkérhető döntéseket segíthet elő, de számtalan érdeksérelemmel, a konfliktusok továbbgördítésével, halmozásával, a politikai reprezentáció feleslegessé válásával és a politikától való elfordulással járhat, amely hosszú távon a demokráciába vetett hit megkérdőjelezését eredményezheti, és ezzel súlyos, nehezen kezelhető, esetleg békésen nem is feloldható legitimitációs problémákat vet fel.

A választási rendszereknek a pártrendszerekhez, a kormányzati rendszerekhez és a politikai rendszerekhez való viszonya bonyolult összefüggések terméke, de a választási

rendszereknek a demokráciamodellekkel való összefüggése jól leírható és igazolható megállapításokra ad alkalmat. A többségi demokráciamodellemben általában többségi választási rendszer működik, a konszenzusos demokráciamodellemben pedig többnyire arányos választási szisztémát találunk.

Világos, hogy a kedvező állapotok elősegítése érdekében egy adott országnak – demokratikus viszonyokat feltételezve – nemcsak arról kell szabadon és tisztán döntenie, hogy kinek a kezében legyen a politikai uralom, hanem arról is, hogy e döntést milyen választási rendszerben hozza meg. Ez utóbbi döntés ugyanis nyilvánvaló előfeltétele az előbbinek.

Ugyanakkor az adott országnak a választási rendszer kérdéséről általában viszonylag hosszabb távra kell határoznia annak érdekében, hogy népe a periodikus, vagyis rendszeres és rendszeresen ismétlődő, megkerülhetetlen politikai akaratát kiszámítható körülmények közepette, tervezetten, informáltan és egyértelműen nyilváníthassa ki.

Általában véve a politikatudósok többsége hosszú ideig úgy gondolta, hogy a demokráciában a képviseleti jelleg és a hatékonyság csak egymás kárára erősíthető. Ezen elmélet szerint a konszenzusos demokráciáknak a képviseletben, a többségi demokráciáknak a kormányzás hatékonyságában kellene jobbaknak lenniük.

A demokrácia erősségét azonban az egyes országokban történelmi tényezők is magyarázzák. A demokráciát a mindennapok működtetik, és magas színvonalra a kialakult demokratikus gyakorlatokon, továbbá mind a politikai vezetők, mind a választók fejlett politikai kultúráján múlik.

Egy stabil demokrácia felé mutató kilátások javulnak, amikor az állam polgárai és vezetői határozottan támogatják a demokratikus eszméket, értékeket és gyakorlatokat. A legmegbízhatóbb támogatást akkor élvezzi a rendszer, ha ez a hit és fogékonyság beágyazódik az ország kultúrájába, és továbböröklődik egyik nemzedékről a másikra. Nyilvánvalóan szerencsés az olyan ország, amelynek történelme ezekhez az örömteli eredményekhez vezethetett.

Összefoglalás

A fentieket összefoglalva érdemes emlékeztetni arra, hogy a választási rendszer politikatudományi fogalma viszonylag szűk fogalom. Lényegében azt a módszert írja le, hogy az érvényesen leadott szavazatok hogyan válnak mandátumokká – mindenekelőtt demokratikus törvényhozási választásokon. Eszerint a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, szabad és tiszta (vagyis tisztességes, méltányos) választáson úgy választják meg az őket képviselő törvényhozás tagjait (vagy más tisztségviselőket), hogy szavazataik egy bonyolult mechanizmus következtében elnyerhető mandátumokká összegződnek, és ezt a metódust (nem az eljárást, hanem az elvet) választási rendszernek nevezzük, mert az egyes ilyen szisztémák rendszerszintű igazságokat és összefüggéseket mutatnak fel.

Ezen összetett rendszereket azonban – cizelláltságuk ellenére – lényegében két nagyobb csoportba tudjuk sorolni, a többségi és az arányos rendszerek közé, illetve e két csoport számtalan mérvű vegyítéséből és kombinációjából álló vegyes csoportba, amelynek egyes elemei a többségi vagy az arányos rendszerből kerültek a mixtúrába. Természetesen mindhárom rendszerben azok a jelöltek szerepelnek a legjobban, akikre a legtöbb szavaztak,

de a többségi rendszerek nagyobb előnyben részesítik a győzteseket, míg az arányos rendszerek nagyobb esélyt adnak a gyengébben szereplő jelölteknek, a vegyes rendszerek pedig különböző módokon igyekeznek kompenzálni a két rendszer egyes hátrányait. Minden választási rendszernek ugyanis számos előnye és hátulütője van.

A többségi rendszerek hasznosak abban, hogy közvetlen, ellenőrzést és elszámoltatást lehetővé tevő kapcsolatot teremtenek a választók és a választottak között, és abban is, hogy egyértelmű felelősségi viszonyok középette tiszta, politikailag egyszínű vagy legalábbis nem túlzottan színes többségi kormányzást hoznak létre. Ugyanakkor hátrányuk, hogy nagyban felülreprezentálnak egyes csoportokat, és a képviselőiben igazságtalanok.

Az arányos rendszerek jól teljesítenek a reprezentativitásban és az igazságosságban, de az egyértelmű felelősségi viszonyok hiányában nem segítik a hatékony kormányzást, és nem alakítanak ki élő, közvetlen kapcsolatot a választók és képviselőik között. Kedveznek a konszenzusnak, a megegyezésnek, a kompromisszumoknak, a választási és kormánykoalícióknak, akár a nagykoalícióknak is, de éppen ez a sajátosságuk teszi ingataggá, instabillá és könnyen megbuktathatóvá azt a kormányzást, amelyben a kisebbségi vélemények sokszor indokolatlanul nagy szerepet kapnak.

A vegyes rendszerek arra törekednek, hogy kiegyenlítsék az egyes elemek negatív és pozitív tulajdonságait, vagyis összeegyeztessék egyfelől a hatékonyság és a reprezentativitás, másfelől a felelősség és az igazságosság szempontjait, azaz részben arányosítsák a többségi rendszert, részben többségiesítsék az arányos rendszert, de az egyes elemek teljes harmóniáját természetesen nem érhetik el.

„Legjobb” választási rendszer nem létezik, de olyan szisztéma igenis van, amely többé-kevésbé megfelelően szolgálja azt a célt, amelynek elérésére létrejött: éppen a cél meghatározása dönti el, hogy mely rendszer választása indokolt. Ezért a világ választási rendszerei rendkívül változatosak, köztük a magyar rendszer is sajátos, amennyiben egy többségi elemeket bővebben tartalmazó vegyes rendszerként írható le.

Irodalomjegyzék

- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán (2002): *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel.
- PETRÉTEI József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség*. Soltész Erzsébet ford. Budapest, Akadémiai.
- SZOBOSZLAI György – WIENER György (2016): *Választáspolitikológia*. Budapest, Napvilág.

Vákát oldal

15. Kormányzati rendszerek és azok átalakulása; a prezidencializáció

Tanács-Mandák Fanni

15.1. Bevezető – a klasszikus kormányformák tipizálása

A kormány és a kormányzás fogalmának elterjedése, illetve általánossá válása összekapcsolódott azzal a folyamattal, amely során a hatalom középpontja a monarcháról a politikailag a parlamenttől függő miniszterekre helyeződött át. A kormányforma különböző meghatározásainak közös pontja a hatalommegosztási rendszer, amelynek keretében a kormányt, a kormányzást és a kormányformát vizsgálják. Abban azonban már eltérnek az egyes definíciók, hogy a kormányzati tevékenység kizárólagos címzettjének kit tartanak, csupán a miniszterek összességét vagy az államfőt, a monarchát, esetleg a parlamentet is.

Sári János szerint a kormányforma a hatalommegosztás rendjében létrejövő állami szervek – a végrehajtó hatalom, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás – struktúráit, azok működését és egymás közötti viszonyát foglalja magában (KUKORELLI 2007, 307–308.).

Tóth Károly a kormányforma fogalmánál nem részletezi pontosan, mely szervek rendszerét írják le az egyes kormányformák, csupán azt hangsúlyozza, hogy a kormányforma a kormányzásban részt vevő központi állami szervek rendszerét, és főképp egymáshoz való viszonyát jelöli (TÓTH 2006, 113–116.).

Giuliano Amato olasz alkotmányjogász, korábbi miniszterelnök a kormányforma sajátos jelentését tekintve egy intézményi-szervezeti tipológiát állít fel. Ez a tipológia azonban nem fogja át a jog minden aspektusát, csupán egyet, a legmagasabb közhatalom allokációját és ennek a közhatalomnak az intézményrendszerét (AMATO 2003, 15.).

Szente Zoltán alkotmányjogász meghatározása szerint a kormányforma a törvényhozó és a végrehajtó hatalom formáit, típusait és a kormányzati hatalomgyakorlás módját jelenti. Kormányzáson pedig az állami főhatalom gyakorlását, a politikai rendszer alkotmányban rögzített intézményeinek formális-jogi rendjét, valamint a hatalmi ágak működését érti (SZENTE 2008, 586.).

A politikai rendszereket az elnök és a miniszterelnök megválasztásának módja és mandátumának jellemzői, illetve az egyes hatalmi ágak közötti kapcsolatok sajátosságai, az ügyvezetett diszpozíciós jellemzőik alapján különböztethetjük meg. Az egyes szerzők felfogása nagymértékben eltér abban, hogy összesen hány kormányformát különböztetnek meg az alapján, hogy csak az ügyvezetett diszpozíciós jellemzőket, csak a kapcsolati jellemzőket vagy esetleg mindkettőt figyelembe veszik a kategorizálásnál. A legszélesebb körben elfogadott kormányformák a következők: a parlamentáris, az elnöki (prezidenciális) és a Maurice Duverger francia politológus által először az 1980-as években bemutatott

félelnöki (félprezidenciális) rendszer (DUVERGER 1980). Ugyanakkor vannak olyan társadalomtudósok, akik jóval több kategóriát különböztetnek meg. Matthew Shugart és John Carey például hat típust ír le: a parlamentárist, az elnököt, a miniszterelnöki elnököt, az elnöki parlamentárist, a parlamentárist független elnökkel és a parlamentárist széles hatalommal bíró parlamenttel (SHUGART–CAREY 1992). Robert Elgie öt kormányformát állít fel: afélelnököt, a miniszterelnököt, a parlamentárist, az elnököt, valamint azt a rendszert, amelyben a törvényhozó hatalom független a másik két hatalmi ágtól (ELGIE 1998, 228.).

A rövid szakirodalmi kitekintésből is jól látszik, hogy a demokratikus politikai rendszerek klasszifikációjára vonatkozóan nincs egyetértés. Nem léteznek általánosan elfogadott és teljes körű definíciók az egyes kormányformákra, csupán az egyes kormányformák bizonyos sajátosságaiban értenek egyet a szerzők. Ebből egyenesen következik, hogy nem létezik az országok ellentmondások nélküli kategorizálása sem. A következőkben a legszélesebb körben elfogadott kormányformák: a parlamentáris, az elnöki ésfélelnöki rendszerek általános jellemzőit mutatjuk be. A fejezet második részében ezen kormányformák egyik 21. századi kihívását, a politika prezidencializációját ismertetjük.

15.2. Parlamentáris rendszerek

A parlamentáris kormányforma a 18–19. századi brit hagyományokból és gyakorlatból alakult ki, és vált az európai kontinens meghatározó kormányzati rendszerévé (LINZ 2003, 126.).

A parlamentáris rendszerben csupán részben érvényesül Montesquieu hatalommegosztási elmélete: az igazságszolgáltatási hatalmi ágtól mind a törvényhozási, mind a végrehajtói hatalom elkülönül, míg a két utóbbi között függő viszony van.

A parlamentáris kormányforma középpontjában a végrehajtó hatalom törvényhozás előtti politikai felelőssége áll. Ez azt jelenti, hogy a kormány tevékenységét a parlament figyeli, ellenőrzi, vizsgálja és bírálja (WATTS 2012, 115.). Alkotmányjogi értelemben a kormányfő a parlament bizalmától függ. Walter Bagehot az 1867-ben kiadott *The English Constitution* című művében úgy fogalmazott, hogy „szoros szövetség van a végrehajtó és a törvényhozó hatalmak között” (BAGEHOT 1963, 65.). Ebből a szoros kapcsolatból következik a parlamentáris kormányforma további két meghatározó jellemzője: a kormány nem határozott idejű megbízatása, illetve a kollegiális felelősség is (COTTA 2011, 1767–1768.). A kormány nem határozott idejű megbízatása azt jelenti, hogy a parlament a kormány mandátumának lejárta előtt megvonhatja a testülettől a bizalmat az alkotmányban és a vonatkozó törvényekben lefektetett módon (bizalmatlansági indítvánnyal). Bizalmatlansági indítványt általában a miniszterelnök ellen lehet benyújtani, ám egy negatív szavazással záruló indítvány esetében nem csupán a kormányfő, hanem az egész kormány megbukik.

Az elnöki rendszerektől eltérően a parlamentáris rendszerekben tehát a kormány nem bír határozott idejű megbízatással, amennyiben a kabinet elveszti a parlament bizalmát, mandátuma megszűnethető. A bizalmatlansági szavazásnak több fajtája van. A destruktív bizalmatlansági szavazás csupán a bizalom megvonását eredményezi, míg a Magyarországon is érvényben lévő konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal a bizalom megvonás mellett az új kormányfőre, s ezáltal közvetetten az új kormányra is javaslatot tesznek (COTTA 2011, 1769.). A konstruktív bizalmatlansági indítványnak az a célja,

hogy megakadályozza az úgynevezett negatív koalíciókat, amelyek csak a kormány megbuktatására jönnek létre, és nem azért, hogy egy új kormányt hozzanak létre.

A végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti függőségi viszony kétirányú, hiszen a 20. századi parlamentarizmus fő vonásai közé tartozik a parlament kormánytól való függősége is, mivel a parlament miniszterelnöki kezdeményezésre, államfői aktus által felosztható (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 350–351.).

A kormány politikai ellenőrzést gyakorol az őt támogató parlamenti többség felett, a parlament pedig ellenőrzi a kormány munkáját, ezáltal a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág összefonódik. A tényleges hatalomgyakorlás szempontjából nagyobb jelentőséggel bír a kormánypártok és az ellenzék közötti hatalommegosztás, mint a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztás.

Parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom kollektív szerv, a kabineton belül a testületiség elve érvényesül. A parlamentáris rendszerek többségében a kabinet kollektíven felelős a kormány döntéseiért, valamint az egyes miniszterek egyénileg felelősek az általuk vezetett minisztériumok munkájáért a parlament előtt (RHODES 2006, 324–325.). Tehát a szakminiszterek nem csupán a kormányfőnek, hanem a törvényhozó hatalomnak is felelősséggel tartoznak. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy például Magyarország esetében a parlamentnek való miniszteri felelősség a gyakorlatban csak korlátozottan valósul meg, mivel bizalmatlansági indítványt csak a kormányfő ellen lehet benyújtani, a miniszterek ellen nem. A minisztereket csak a kormányfő szólíthatja fel lemondásra.

A miniszterelnök a kormány valódi feje, a rendszer központi szereplője, akit a parlamentáris rendszerek többségében az államfő nevez ki. A parlamentáris rendszerekben a kormányalakítás egy komplex eljárás, amely során a törvényhozó hatalom explicit vagy implicit módon fejezi ki bizalmát a kabinet iránt. A nyugat-európai parlamentarizmus sajátossága az osztott végrehajtó hatalom a kormány és az államfő között, a végrehajtó hatalom középpontjában azonban a kormány áll. A miniszterelnök jelölésében az államfőnek van szerepe, de azt nem gyakorolhatja a parlamenti többség ellenében (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 351.).

A parlamentáris rendszerek miniszterelnökei feladat- és jogköreiket tekintve eltérő mértékű hatalommal rendelkezhetnek. Giovanni Sartori a 20–21. század egyik legjelentősebb politológusa háromféle miniszterelnök-típust különböztet meg annak alapján, hogy a kormányfőnek milyen a kapcsolata az egyes miniszterekkel, illetve hogy mekkora befolyást tud gyakorolni a politikai döntésekre, folyamatokra, továbbá a személyügyi kérdésekre. Sartori tipizálása szerint a parlamentáris kormányzati rendszerekben a miniszterelnök lehet első az egyenlőtlenek között, első az egyenlők között (ekkor a leggyengébb a kormányfő, erre példa Olaszország, Hollandia és Norvégia), illetve első az egyenlőtlenek felett (ekkor a legerősebb a miniszterelnök, ez a helyzet áll fenn például Németországban és Nagy-Britanniában) (SARTORI 2004, 106–118.).

Az államfő, bár felelősséggel tartozik az alkotmány és a törvények betartásáért, politikai felelősséget nem visel, csupán reprezentatív és kiegészítő jogosítványokkal bír. A köztársasági elnök elkülönül a miniszterelnöktől és a végrehajtó hatalomtól.

A kormány törvényhozásban betöltött szerepe közjogilag a törvénykezdeményezési joggal, a napirend tartalmára gyakorolt befolyásolással és a parlamenti eljárásokban a kormány számára biztosított különleges helyzettel biztosított (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 352.). Alkotmányjogi értelemben a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág össze-

olvasásáról akkor beszélhetünk, ha az előbbi részben vagy teljes mértékben átveszi a törvényalkotási funkciót, például törvényerejű rendeletek alkalmazásához folyamodik, vagy rendkívüli állapot esetén rendeleteket alkot.

Parlamentáris rendszerekben a törvényhozói hatalomnak két fő funkciót kell ellátnia, de ez a két funkció bizonyos esetekben nem kompatibilis egymással. A parlamentnek egyrészt törvényeket kell alkotnia, másrészt támogatnia kell a kormányt, s ez utóbbinak megvan a lehetősége arra, hogy rákényszerítse a parlamentet, hogy támogassa a kabinet elképzeléseit, és ne a saját törvénykezdeményezését fogadja el. Az utóbbi állapot nagymértékben függ az uralmi helyzettől és a parlament strukturális összetételétől.

A parlamentáris rendszereknek több formája terjedt el: a westminsteri típusú kabinetrendszer, a törvényhozás-központú vagy nemzetgyűlési rendszer, a többpárti koalíciós kormányzáson alapuló parlamentáris rendszer és a kancellárdemokrácia. Az egyes fajták közötti különbséget a miniszterelnök politikai pozíciója, illetve a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti erőviszonyokban megnyilvánuló eltérés adja.

A brit kabinetkormányzásban a kormányzati döntéseket a legfontosabb szaktárcák vezetőinek informális ülésén, az úgynevezett belső kabinetben hozzák. A rendszer fontos eleme a parlamenti szuverenitás alkotmányos tana, a parlament közjogi felelőssége, a miniszterelnök meghatározó szerepe és a végrehajtó hatalom parlamenti felelőssége. A parlamenti szuverenitás alkotmányos tana értelmében a legfőbb jogalkotó szerv a parlament, amely bármilyen jogi aktust hozhat, vagy hatályon kívül helyezhet. Ugyanakkor a parlament által hozott jogi aktusokat semmilyen más szerv nem helyezheti hatályon kívül, illetve érvényességüket nem kérdőjelezheti meg.

A parlament széles jogkörökkel bír tehát, ezzel szemben az uralkodó csupán protokolláris feladatokat lát el, és nem rendelkezik politikai felelősséggel, döntéseihez miniszterelnöki ellenjegyzés szükséges. A kormány tagjai általában parlamenti hellyel is rendelkeznek. A brit rendszernek fontos jellemzője a gyakori kétpárti váltógazdálkodás és az erős pártfegyelem. A kétpárti váltógazdálkodás rendszerét 2010-ben a David Cameron által vezetett koalíciós kormány törte meg (SZENTE 2008, 595–596., WATTS 2012, 114–119.).

Bár az utóbbi két évtizedben a Margaret Thatcher által elindított, a kormánystruktúrát és döntéshozatalt érintő változások eredményeként a kabinet kollegiális jellege megkérdőjeleződött, a kabinetkormányzás elvétől nem tértek el. A Thatcher által kezdeményezett, majd Tony Blair által folytatott politikai irányvonal megerősítette a miniszterelnök más parlamentáris rendszerekhez képest egyébként is jelentős hatalmát.

A brit kabinetkormányzáshoz hasonló a kancellárdemokrácia rendszere, illetve a miniszterelnöki kormányzás. A kancellárdemokráciát, amely az 1949. évi bonni alkotmányhoz köthető, évtizedeken keresztül negatívan ítélték meg, mert sokak számára Adenauer kancellár kormányon belüli túl erős pozícióját jelentette (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK 2003, 418.). A kancellária típusú rendszer abban tér el a többi parlamentáris rendszertől, hogy a miniszterelnöknek kiemelt szerepet biztosít a politikai intézményi struktúrában, és ezzel párhuzamosan korlátozza a miniszterek parlamenti felelősségét, miközben a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetésével lehetővé teszi a kormányozhatóságot. A kancellár határozza meg a kormány politikai irányvonalát, amelyet a minisztereknek követniük kell. A miniszterek politikai felelősséggel tartoznak a miniszterelnöknek (SZENTE 2008, 338.).

A törvényhozás-központú vagy nemzetgyűlési parlamentáris rendszer francia eredetű, klasszikus példái a harmadik és a negyedik Francia Köztársaság, illetve az első Olasz Köztársaság kormányzati rendszere. Ez a típus azon alapul, hogy a szuverenitást közvetlenül a nép gyakorolja, közvetlenül pedig a nép által választott nemzetgyűlés. Ezekben a rendszerekben a kormány gyenge, instabil helyzetben van a parlamenttel szemben, ami a pártfegyelem hiányának és a diffúz pártrendszernek köszönhető. A végrehajtó hatalom gyenge pozíciója azonban nem jelenti feltétlenül az egész politikai rendszer instabilitását, hiszen a kormány bukása nem vonja maga után automatikusan az új parlamenti választások kiírását. Ez a kormányforma gyakran jelenik meg kiforrotlan pártrendszerrel bíró országokban (SZENTE 2008, 598–600.).

A parlamentáris rendszereknek számos előnye van. Arend Lijphart, a 20. század meghatározó holland politológusa összehasonlításában kiemeli, hogy a parlamentáris rendszerek magasabb képviseleti szintet valósítanak meg, mint az elnöki rendszerek. A kormányok nem meghatározott idejű mandátuma, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti bizalmi viszony rugalmassá teszi a parlamentáris rendszereket, vagyis lehetővé teszi, hogy a körülmények megváltozása vagy a kormány súlyos hibája esetén a parlament megvonja a bizalmat a kabinetől, s ezáltal változtasson annak összetételén. A parlamentáris rendszerekben nem képzelhetők el olyan patthelyzetek, mint az elnöki rendszerekben, amikor a kongresszus és az elnök pártállása nem egyezik meg. Amikor pedig a két szereplő, a kormány/kormányfő és a parlament között patthelyzet alakul ki, bizalmatlansági indítvány betervezésével a konfliktus megoldható. Parlamentáris rendszerekben a választások általában nem eredményeznek zéró összegű játékot, ezért kevesebb politikai feszültség keletkezik, mint a prezidenciális szisztémában elnökválasztáskor.

A parlamentáris rendszerek előnyei mellett azonban meg kell említeni hátrányaikat is. A rendszerben rejlő rugalmasság hátrányként is megjelenhet, mert a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalomtól való függése az előbbi instabilitását okozhatja, mivel a parlamentnek megvan a lehetősége, hogy bizalmatlansági indítvány benyújtásával megbuktassa a kormányt. További hátrány lehet a kormányfő közvetett választása. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy számos választási rendszer eredményez kvázi közvetlen miniszterelnök-választást, illetve kétpártrendszer esetén a választók egyértelműen tudhatják, hogy szavazatukkal kit segíthetnek a kormányfői székbe (LIJPHART 1992, 11–20.).

15.3. Elnöki rendszer

Az elnöki rendszer gyökerei az amerikai alkotmányozó nemzetgyűlésre és az 1787-es alkotmányra vezethetők vissza.¹ Az 1787-es alkotmány legnagyobb újításai az írott forma, a szuverenitással bíró kormány, az elnöki tisztség, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerének bevezetése a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágak között (DE LUCA 2011, 2123–2127.). Az elnöki kormányforma először az Amerikai Egyesült Államokban jött létre, majd fokozatosan terjedt el a világban, azonban Európát nem „hódította” meg. Elsősorban Dél-Amerikában és egyes fejlődő országokban alakult ki. Ugyanakkor az elnöki

¹ Az alkotmány elméleti alapjait és célkitűzéseit foglalja össze Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által kiadott *The Federalist Papers* című mű.

rendszer ezen adaptációi a klasszikus amerikai modelltől lényegesen eltérően működtek, működnek (KUKORELLI 2007, 267.).

A prezidenciális rendszer a hatalmi ágak szigorú és átlátható elválasztásának elvére épül. A hatalmi ágak egyrészt szervezetileg, másrészt személyileg is elkülönülnek egymástól. Egyértelmű és világos felelősségmegosztás van az egyes hatalmi ágak között: a végrehajtó hatalom irányítja a törvények végrehajtását, a törvényhozó hatalom dolgozza ki és fogadja el a törvényeket, az igazságszolgáltatói ág pedig értelmezi és vizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát.

A teljes elkülönülésből következik, hogy a végrehajtó hatalom tagja nem vehet részt egyszerre sem a törvényhozás, sem az igazságszolgáltatás munkájában (ROBBINS 2011, 182–183.).

A végrehajtó hatalom, amely a közvetlenül meghatározott időtartamra választott államfő kezében összpontosul, egységes és monokratikus. Az elnök politikailag nem felelős a parlamentnek, ellentétben a parlamentáris rendszerrel, amelyben a miniszterelnök a parlament bizalmától függ.

Az elnök mind a kormányfői, mind az államfői tisztséget ellátja: irányítja a kormányt, kinevezi kabinetjének tagjait és tanácsadóit – akik az ő alárendeltjei –, képviseli az államot, nemzetközi szerződéseket ír alá, bizonyos esetekben vétőjoggal bír, és ő a fegyveres erők főparancsnoka.

Ahogy a parlamentáris kormányforma esetén is megkülönböztethetünk egyes fajtákat, úgy az elnöki rendszereknél is. A különbségek oka lehet az elnök kongresszussal szembeni hatalmának eltérő mértéke, a Legfelsőbb Bíróságnak mint a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti konfliktusokban döntőbíráskodást ellátó intézménynek a szerepe, továbbá a pártok és a pártrendszer szerkezeti eltérései. Az Amerikai Egyesült Államokban erős a törvényhozó hatalom, továbbá a kétpártrendszer és az alacsony belső pártfegyelem miatt gyakori, hogy az elnök pártjának nincs többsége a Kongresszusban. Ezzel szemben a latin-amerikai elnöki rendszerekben alapvetően a végrehajtó hatalom dominanciája figyelhető meg, a kormánynak lehetősége van sürgősségi kormányrendeleteken keresztül részt vennie a törvényhozásban, illetve egyes politikaterületeken kizárólagos törvénykezdeményezési joggal is bír.

Az elnöki rendszernek, különösen az egyesült államokbeli prototípusnak, számos előnye van. Shugart és Carey szerint a prezidenciális rendszerek hatékonyabbak lehetnek a parlamentáris kormányformáknál, ugyanakkor nem képesek olyan képviseleti szintet elérni, mint a parlamentáris rendszerek. Elméletük azon alapul, hogy a prezidenciális rendszerekben a választópolgároknak nagyobb az esélyük a kormány összetételének meghatározására, különösképpen az elnök személyének a kiválasztására, mint a parlamentáris rendszerekben (SHUGART–CAREY 1992).

A prezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalom stabil, mert független a törvényhozástól, és fix időtartamú mandátummal rendelkezik, míg a parlamentáris rendszerekben a kabinet a parlament bizalmától függ, és ez potenciálisan növelheti a kormány instabilitását. Az elnöki rendszerek további előnye, hogy az államfőt közvetlenül választják. Fontos azonban kiemelni, hogy számos parlamentáris rendszer biztosít a közvetlen voksolással egyenértékű módszert a miniszterelnök megválasztására (LIJPHART 1992, 11–20.).

Az elnöki rendszerekkel kapcsolatban főleg a latin-amerikai országok 1960-as és 1970-es évekbeli válságai, illetve összeomlásai miatt számos kritikát fogalmaztak meg

a társadalomtudósok. A kritikusok legjelentősebb képviselője Juan Linz volt, aki szerint négy fő probléma jelentkezik az elnöki rendszereknél. Az első, hogy a meghatározott időtartamú mandátum nehezen teszi lehetővé egy nem megfelelő elnök hatalomból való elmozdítását és a kritikus helyzetekre reagáló gyors intézményi válaszokat. Továbbá az elnök sem motivált a törvényhozásban való aktív részvételre, hiszen a sikerre, a helyzet megfordítására, az előrehozott választások kiírására kevesebb vagy semmilyen esély nincs.

A mandátum meghatározott ideje éppúgy lehet előny, mint hátrány, hiszen a kötöttség a hosszú távú reformok gátja lehet. Továbbá a meghatározott időtartam nagyobb demokratikus stabilitást eredményezhet olyan országokban, ahol kormányozhatósági problémák vannak, gyengék a pártok, magas a fragmentáció, polarizált a pártrendszer, vagyis ahol nehézkes lenne a koalícióalakítás.

Az elnökválasztás zéró összegű játék jellege jelentős politikai feszültségeket generálhat. Erős kritikák célpontjává vált az elnök kettős (államfői és kormányfői) feladatköre is. A prezidenciális rendszerekben összekeveredik a semleges államfői szerep a kormányfő korántsem pártatlan szerepkörével. Ezt az ellentmondásosságot súlyosbítja, ha az elnöki tisztséget egy olyan politikus tölti be, aki egyúttal saját pártján belül is meghatározó egyéniség (LINZ–VALENZUELA 1994).

A két hatalmi ág függetlensége a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom között patthelyzeteket eredményezhet, főként akkor, amikor az elnök és a kongresszus pártállása nem egyezik meg. Amikor a két szereplő nem ért egyet, nincs intézményi módszer, eszköz a válság feloldására, mint például a bizalmatlansági indítvány a parlamentáris rendszerekben (LINZ 2003, 138–141.).

15.4. Félelnöki rendszer

A félelnöki rendszer az elnöki és a parlamentáris rendszerek fő ismérveit kombinálja, azonban nem a két kormányforma között félüton helyezkedik el, hanem egy önálló rendszert jelent (PASQUINO 1997, 129.). A félelnöki rendszerben a végrehajtó hatalom dualista: a közvetlenül választott államfőből, valamint a miniszterelnök és a kormány együtteséből áll. A közvetlenül választott államfő politikailag nem felelős a törvényhozásnak, és meghatározott végrehajtó hatalommal bír, amelyet a miniszterelnökkel megosztva gyakorol. Ugyanakkor ez az elnöki hatalom megosztott a kormány vezetőjével, a miniszterelnökkel (DUVERGER 1980; LINZ 2003; SARTORI 2004; ELGIE 1998). A miniszterelnök és a kormány is felelős a parlamentnek, vagyis a törvényhozó hatalom bizalmától függnék. A parlament tehát megbuktathatja a kormányt, az államfő pedig feloszlathatja a törvényhozó hatalmat, de csak a miniszterelnök egyetértésével.

A kormány mind az államfőnek, mind a parlamentnek felelős, és mindkettő elmozdíthatja helyéről. Ez jelentős aszimmetriát okoz, mert az államfőt közvetlenül és határozott időre választják, így ő nem tartozik felelősséggel a törvényhozásnak, ez pedig szinte döntőbírói funkciót biztosít számára a parlament és a kormány között. A köztársasági elnök közvetlenül részt vesz a politikai döntéshozatalban, a közügyek bizonyos része kizárólag az ő felügyelete alá tartozik. Az elnök visszaküldheti második olvasatra a törvényeket a parlamentnek, továbbá az alkotmány által előre meghatározott kérdésekben törvényerejű rendeleteket alkothat.

A félelnöki rendszer eredete Charles de Gaulle 1946-os *Bayeux Manifesto* című műve, amelyben megjelent a pártok felett álló államfő intézménye. Az 1960-as évek elején Maurice Duverger egy tanulmányában rávilágított, hogy az 1958-as francia alkotmány a parlamentáris és az elnöki rendszerek jellegzetességeit és karakterjegyeit is magában foglalja (DUVERGER 1960). 1970-ben Duverger a félelnöki jelzőt használta a francia kormányforma leírására (DUVERGER 1970), majd 1974-ben további hat ország elemzésénél állapított meg félelnöki rendszert (DUVERGER 1974). Duverger azonban nem értett egyet a De Gaulle-féle berendezkedéssel, ezért a miniszterelnök közvetlen választását, a parlament és a kormányfő határozott idejű mandátumát, továbbá a parlament egyidejű felosztatását és új miniszterelnök választását javasolta abban az esetben, ha a kormányfő és a törvényhozás ellentétbe kerül egymással. Ugyanakkor felismerte, hogy a francia rendszer megfelelő megoldást jelenthet a kormányozhatósági problémákra, növelheti a politikai stabilitást és a döntéshozatal hatékonyságát (PASQUINO 1997, 18–137.).

A félelnöki rendszerre vonatkozó elméletét Duverger 1978-ban továbbfejlesztette, s 1980-ban megjelentette a félpreszidenciális kormányforma szakirodalmának alapművét (DUVERGER 1980). Duverger 1980-as cikkének érdeme az egyik legjelentősebb olasz politológus, Gianfranco Pasquino szerint az, hogy azonosított egy új politikai/intézményi modellt, valamint felállította az államfő és a parlamenti többség közti kapcsolatrendszer tipológiáját. Az 1980-as cikk megjelenését követően élénk tudományos diskurzus indult a félelnöki rendszerről, s ennek eredményeként 1986-ban már a félpreszidenciális kormányforma különböző alfajainak bemutatására is sor került (DUVERGER 1986).

Sokfajta félelnöki rendszer létezik. Az egyes típusok különbsége abban áll, hogy milyen hatalommal bír az államfő (névleges elnöksége van például az izlandi elnöknek, teljes hatalma van a francia államfőnek, míg kiegyensúlyozott viszony van a kormány és az elnök között Portugáliában).

A félelnöki rendszer működésének jellege minden esetben attól függ, hogy az elnök és a miniszterelnök pártállása egyezik-e, vagy sem. Maurice Duverger két típust különböztet meg: amennyiben egyezik, a rendszer inkább elnöki, amennyiben nem (kohabitáció esetén), inkább a parlamentáris jegyek erősödnek fel, bár változatlanul hagyva a szokatlanul erős elnöki hatásköröket.

Gianfranco Pasquino kibővíti Maurice Duverger tipológiáját, és két eset helyett négy lehetséges fajtát különböztet meg. Az első esetben az államfő és a parlamenti többség ugyanazon párthoz tartozik, s az államfő ezen párt vezetője, ahogy ez történt Charles de Gaulle esetében 1962–1969 között, Georges Pompidou idejében 1969–1974 között és François Mitterrand pozíciójában 1981–1986 között. Az államfőt a második esetben is a parlamenti többség valamely pártja adja, de már nem a legnagyobb párt, mint például 1974–1981 között, Giscard d'Estaing elnöksége alatt. Ekkor már gyakran fordulhatnak elő ellentétek a koalíció és az elnök között, amelyek megnehezíthetik és lassíthatják a politikai döntéshozatalt. A harmadik eset a Maurice Duverger által is említett kohabitáció. A negyedik eset az, amikor a kormány többpárti koalíción alapul, és az államfő, bár tagja a legnagyobb koalíciós pártnak, annak nem meghatározó politikusa. Ebben az esetben is nehézkessé válhat a döntéshozatal (PASQUINO 1997, 31–133.).

A félelnöki rendszer számos hiányossággal, hátránnyal bír. Az államfő közvetlen választása különleges erővel ruházza fel a tisztség viselőjét, ami azonban nincs ellensúlyozva az elnöki rendszerekből ismert fékek és ellensúlyok mechanizmusával. A duális végrehajtó hatalom

feszültségeket teremthet, ami csökkenti a produktivitást és a hatékonyságot. Ugyanakkor a félelnöki rendszer jó eséllyel valószínűsíthető, hogy a hatalmi ágak elválasztásából eredő értékek egy részét: megelőzheti a korlátlan kormányzati hatalomgyakorlást, valamint meggátolhatja a zsarnokság kialakulását, azonban a kormány hatékony működését nem igazán segíti elő.

Ahogy korábban megjegyeztem, a félelnöki rendszer a parlamentáris és a prezidenciális rendszerek elemeit kombinálja, mindezt olyan formában teszi, hogy elsősorban ezen rendszerek előnyös elemeit igyekszik egy új formációban egyesíteni: például az elnök közvetlen választását, továbbá a kormány és a kormányfő rugalmasságát, vagyis a parlament bizalmától való függésüket (LIJPHART 1992, 2–20.).

15.5. Modern kori kihívások – a politika prezidencializációja

A legelterjedtebb kormányformák bemutatását követően az elmúlt évtizedekben a kormányformákat (különösen a parlamentáris rendszereket) érintő egyik legnagyobb kihívást, a politika prezidencializálódását vizsgáljuk.

Az elmúlt két-három évtizedben számos parlamentáris demokráciában figyelhető meg a politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek – formális alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett – működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani. A politika prezidencializációja során az érintett rendszer aktuálpolitikai gyakorlata „elnökibbé” válik anélkül, hogy a formális intézményi struktúra megváltozna (ELIA 1971, 2813–2815.).

15.5.1. A politika prezidencializációjának kialakulása

A politika prezidencializációjának eredete a pártkormányzás modelljének válságához vezethető vissza. A második világháborút követően a legtöbb nyugat-európai demokráciában a pártok által dominált kormányzati modell volt az uralkodó. A pártkormányzás modelljének fő jellemzője, hogy a végrehajtó hatalom legfontosabb döntéseit közvetlenül a pártok vezetői hozzák, a közpolitikák irányvonalát a kormánypárt határozza meg, amennyiben a kabinet egypárti, koalíciós kabinet esetén pedig a pártok közötti tárgyalásokon dőlnek el a legfontosabb kérdések. A miniszterelnököt a pártok közötti egyeztetéseken „választják”, nem pedig közvetlenül a választópolgárok (KATZ 1986, 42–46.).

A második világháborút követő évtizedekben a pártok uralták a politikai rendszereket. A pártok politikai irányvonalait a különböző társadalmi törésvonalak mentén alakították ki. Ezen törésvonalak erodálódása negatív hatással volt a pártkormányzás modelljére, hiszen a pártok a társadalmi szerkezet átalakulása következtében már nem voltak képesek betölteni az állami apparátus és a társadalom közötti korábbi közvetítő szerepet. A pártok szavazóbázisa egyre heterogénebbé vált, és ennek megfelelően a pártprogramok is átalakultak, általánosabb jellegűvé váltak. A választópolgárok támogatottságának megszerzéséhez szükség volt más identifikációs tényezőre is, mivel a társadalmi törésvonalak alapján kialakított politikai irányvonalak már nem tudták betölteni ezt a szerepet. Ennek a változásnak a hatására felértékelődött a vezető szerepe, a vezető személyisége, képességei és kvalitása, különösen a választási kampányok idején.

A hagyományos törésvonalak elhalványulásával párhuzamosan kialakult egy általános pártellenes hangulat is a választópolgárok részéről, amelynek Mauro Calise olasz politológus szerint egyenes következménye volt a személyes *leadership* Rousseau-féle koncepciójához való visszatérés (CALISE 2010).

15.5.2. A politika prezidencializációja – fogalmi meghatározás

A magyar politikatudományi szakirodalomban a politika prezidencializációjáról és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleiről először Körösi András írt 2001-ben a *Századvég* folyóiratban (KÖRÖSI 2001). A publikáció jelentős tudományos vitát indított el, amely azonban az utóbbi években nem folytatódott. Körösi a prezidencializációt a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződéssel, a politizálási stílus, a politikai verseny jellegének, valamint az egész politikai rendszer működési logikájának változásával azonosította. Kiemelte ugyanakkor, hogy a prezidencializáció fogalmát nem szigorúan alkotmányjogi dimenzióban kell értelmezni, hanem mint metaforát kell használni.

Thomas Poguntke és Paul Webb szerint a prezidencializáció során a parlamenti rendszerek formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani. A szerzőpáros szerint a prezidencializáció három szintéren jelenik meg: a párton belül, a választási rendszerben és a végrehajtó hatalom szintjén (POGUNTKE–WEBB 2005, 4–13.).

A prezidencializáció jelenségének értelmezésekor meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de iure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, és így a választási folyamatok átalakulása következtében a figyelem a jelöltekre helyeződik át. A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közötti kapcsolatok alapvetően megváltoznak. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába – változatlan kormányforma mellett (POGUNTKE–WEBB 2005, 4–7.).

A *de facto* prezidencializáció az elnöki rendszerek működési logikájából indul ki, s három változást generál: nagyobb erőforrásokat biztosít a végrehajtó hatalom vezetőjének, nagyobb függetlenséget, önállóságot nyújt a *leadership* számára, és perszonalizálja a választási folyamatokat. A *de facto* prezidencializáció során növekednek a vezető rendelkezésére álló erőforrások, valamint autonómiája is növekszik a pártján és a politikai végrehajtó hatalmon belül, s egyúttal nő a választási folyamatok perszonalizációja.

A *de iure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja a parlamenttől való függetlensége, amelyet az alkotmányban is rögzítenek. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, és különösebb külső beavatkozás nélkül kormányozhat. Az elnök nagy fokú autonómiát élvez kabinetjén belül is, nem kell szembenéznie a saját pártjától jövő nyomásokkal, befolyásokkal.

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött

területek számának emelkedését, valamint azon képességük növekedését, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni a sajátjuktól különböző véleményt képviselő politikai szereplőkkel.

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt birtokolnak, a saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi források növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, és többnyire már nem a legidősebb pártpolitikusok kapják a vezető által jelölt pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszerei jelennek meg, a választási folyamatok jelöltközpontúvá válnak. A választási program már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, és a döntéshozatal a pártvezető irodájában koncentrálódik. A vezető azonban csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket produkál.

A választási arénában a prezidencializáció a perszonalizáció útján jelenik meg. Mind a választási rendszerek, mind a választási kampányok jelöltközpontúvá válnak, amerikanizálódnak. Egyre több a többségi választási rendszer ismérveit tartalmazó választási reform, illetve a választási kampányokban egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyes jelöltek.

Összefoglalás

A kormányforma a törvényhozó és a végrehajtó hatalom formáit, típusait és a kormányzati hatalomgyakorlás módját írja le. Három nagy klasszikus kormányformát különítünk el: a parlamentáris, az elnöki és a félelnöki rendszereket. A három rendszer az elnök és a miniszterelnök megválasztásának módjában és mandátumuk jellemzőiben, illetve az egyes hatalmi ágak közötti kapcsolatok sajátosságaiban térnek el egymástól.

Az elmúlt két-három évtizedben számos demokráciában figyelhető meg a vezetők körüli hatalomkoncentráció, az államhatalom kiszélesítése és megerősítése, valamint a politika nemzetköziesedése. Ezek a változások több ország esetében a politika átalakulását eredményezték. Megváltozott az érdekegyeztetés folyamata, a döntéshozatal módja, szabályai, résztvevői, és módosult továbbá a döntésekért felelősséget vállalók köre is. Ezek a változások egyes parlamentáris demokráciákban a politika prezidencializációjában öltöttek testet.

Irodalomjegyzék

- ALBERT, Richard (2010): Presidential Values in Parliamentary Democracies. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, No. 2. 207–236. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moq008>
- AMATO, Giuliano (2003): *Forme di Stato e forme di governo*. Bologna, Il Mulino.
- BAGEHOT, Walter (1963) [1867]: *The English Constitution*. London, Fontana.
- CALISE, Mauro (2010): *Il partito personale*. Bari, Laterza.
- COTTA, Maurizio (2011): Parliamentary Systems. In BADIE, Bertrand – BERG-SCHLOSSER, Dirk – MORLINO, Leonardo eds. (2011): *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks, SAGE.

- DUVERGER, Maurice (1960): *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, Presses Universitaire de France.
- DUVERGER, Maurice (1970): *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, Presses Universitaire de France.
- DUVERGER, Maurice (1974): *Le monarchie republicaine*. Paris, Laffont.
- DUVERGER, Maurice (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2. 165–187. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- DUVERGER, Maurice (1986): Le concept de régime semi-présidentiel. In DUVERGER, Maurice ed.: *Les régimes semi-présidentiels*. Paris, Presses Universitarie de France. 7–17.
- ELGIE, Robert (1998): The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions. *European Journal of Political Research*, Vol. 33, No. 2. 219–238. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00381>
- ELIA, Leopoldo (1971): Il direttorio nel governo di coalizione. *Giurisprudenza Costituzionale*, No. 1. 2813–2815.
- KATZ, Richard (1986): Party Government: A Rationalistic Conception. In CASTLES, Francis Geoffrey – WILDENMANN, Rudolf eds.: *Visions and Realities of Party Government*. Berlin – New York, Walter de Gruyter. 31–71.
- KÖRÖSÉNYI András (2001): Parlamentáris vagy, „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból. *Századvég*, 20. sz. 3–38.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- LIPPHART, Arend ed. (1992): *Parliamentary Versus Presidential Government*. (Oxford Readings in Politics and Government.) Oxford, Oxford University Press.
- LINZ, Juan (2003): Presidential or Parliamentary Executives. In LANE, Jan-Erik – ERSSON, Svante O. eds.: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London, Routledge.
- LINZ, Juan – VALENZUELA, André eds. (1994): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MA, Johns Hopkins University Press.
- DE LUCA, Miguel (2011): Presidentialism. In BADIE, Bertrand – BERG-SCHLOSSER, Dirk – MORLINO, Leonardo eds. (2011): *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks, SAGE.
- PASQUINO, Gianfranco (1997): Semi-Presidentialism at Work. *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No. 1. 128–137.
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- RHODES, R. A. W. (2006): Executives in Parliamentary Government. In RHODES, R. A. W. – ROCKMAN, Binder eds. (2006): *Oxford Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- ROBBINS, Joseph W. (2011): Presidentialism versus Parliamentarism. In ISHIYAMA, John T. – BREUNING, Marijke eds.: *21st Century Political Science. A Reference Book*. London, SAGE.
- SARTORI, Giovanni (2004): Neither Presidentialism Nor Parliamentarism. In LINZ, Juan – VALENZUELA, Arturo eds. (2004): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MA, Johns Hopkins University Press. 106–118.
- SHUGART, Matthew – CAREY, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>

- SZENTE Zoltán (2008): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz.
- TÓTH Károly (2006): A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex.
- VALENZUELA, Arturo (2004): *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna, Il Mulino.
- WATTS, Duncan (2012): *British Government and Politics: A Comparative Guide*. Edinburgh, Edinburgh University Press.

Vákát oldal

16. Demokráciák

Szentpéteri Nagy Richard

16.1. A demokrácia fogalma egykor és ma

A demokrácia fogalma egyike az emberi társadalom ősi kincseinek, amely az idők során a fogalom színéváltozása, jelentésmódosulásai következtében koronként sokat változott, és a történelem viharos korszakai számtalan árnyalatot festettek a képre. A demokrácia modern politikatudományi értelmezése szerint politikai rendszer, amely a nép önkormányzásának elvére épül. Ezt az értelmezést támasztja alá a fogalom eredete is, amely több mint két és fél évezreddel ezelőtti időkig vezet vissza minket.

Maga a kifejezés természetesen első megközelítésben népuralmat jelent. A fogalom a Krisztus előtti 5. század körül került be az ókori görögök közgondolkodásába. Szótöve, a *démosz* ógörög szó jelentette egyszerre a „sokaságot” és a „mindenkit” is, vagyis a népet. A *démosz* szótőhöz a -krácia képző járult, vagyis eltérően az *oligarchia* vagy a *monarchia* szavaktól, a *démosz* kifejezést a *kratein* (-krácia) képzővel egészítették ki – ez a szó „hatalomként” vagy „uralomként” értelmezhető.

A demokrácia kialakulása kezdetben érdekes módon a később egyáltalán nem demokratikus államként, hanem éppen a totalitárius államok mintájaként emlegetett Spártában volt megfigyelhető (Spárta a politikai fejlődés némely állomásait hamarabb érte el, mint Athén). A dór Spártában – ahogyan erre a történész John Dunn rámutatott – már Kr. e. 600 körül rendszeresen ülésezett a népgyűlés, persze igaz az is, hogy itt a demokratikus jellegű intézményekben általában kevesebben osztoztak a tisztségeken, mint az Attikai-félsziget fővárosában.

Az egyre nyitottabbá váló ión Athénban a demokratikus intézmények kialakulásának folyamata már lényegében a rabszolgaság eltörlésével megkezdődött, Szolón arkhón reformjai, a polisz mint a leghangsúlyosabb közösség kialakulása és a környező városállamok lakosságára is irányuló egységes bíraskodás kiterjesztése pedig már egy folyamat elemeinek tekinthetők.

Az antik filozófusoknak azonban – hasonlóan későbbi utódaikhoz – nagyon rossz véleményük volt a demokráciáról, és Platónról Arisztotelészen át egészen a premodern, sőt modern nagyságokig alig találunk olyan politikai gondolkodót, aki a demokratikus politikai berendezkedésről, vagyis – későbbi fogalomhasználat szerint – a politikai rendszerről kedvező képet alkotott volna. Ennek oka mindenekelőtt a demokrácia-önvédelem évezredekken át meg nem talált mechanizmusainak hiányában és a fogalom eredeti értelmében keresendő.

A klasszikus nyugati politikai filozófia – lényegében Szókratésztól, Platóntól, Arisztotelésztől egészen a felvilágosodás koráig – az államot természetes képződménynek

tekintette, amelynek meg kell felelnie bizonyos normatív morális kritériumoknak, mindegyiknek annak, hogy céljaiban nemes és legitim legyen, vagyis szolgálja a közjót. A gyakorlatban e szigorú követelményeket alig teljesítették a tényleges történelmi államok, de a politikai filozófia normatív diszciplína, amelynek az a feladata, hogy normát szabjon, és ezt a klasszikus filozófia nem hanyagolhatta el.

Mivel legnagyobb klasszikus kutatói szerint az állam a közjó előmozdítására jött létre és az általános közérkölcis nívójának emelésére hivatott, ezért képeses és érdemes embereknek kell vezetniük, nem pedig a tömegeknek, így aztán a demokrácia se nem célszerű, se nem kívánatos berendezkedés. A felvilágosodás és a liberalizmus uralkodó politikai filozófiája szerint ugyanakkor az állam nem természetes, hanem mesterséges képződmény, amely egyfajta megállapodás, vagyis lényegében a társadalmi szerződés következtében jött létre, s amelytől éppen ezért vagy nem túl sokat, vagy csak éppen annyit várunk el, amennyit feladatul rábíztunk.

A modern liberális politikai filozófia ebből is kiindulva azt állítja, hogy az állam elsődleges feladata polgárai biztonságának szavatolása, a személyes szabadság biztosítása, lényegében az emberi és polgári jogok garantálása egy olyan társadalomban, amelyben a közjóról eltérő koncepciók létezhetnek és versenyezhetnek egymással, de az alapjogok univerzálisak és elidegeníthetetlenek. Más alapokról, de hasonló eredménnyel közelíti meg a kérdést a modern szociális gondolat és a konzervatív felfogás is, amennyiben a demokrácia alapját, az egyének morális egyenlőségének elvét a nyugati és keresztény világban komolyan vehetően senki sem kérdőjelezheti meg.

Az egyenlőség és a szabadság eszméinek effajta – nagyon nem könnyű – összebékítése modern találmány, miközben az antik görögök a gyakorlatban sem oldották meg hatékonyan azt a problémát, amely két tényezőtől ered. Egyrészt a demokrácia akár a saját felszámolására is képes, mert a mindenkori többség akarata nem feltétlenül a legjobb döntésekhez vezet. Másrészt a többségi döntések adott esetben igazságtalanok is lehetnek a kisebbségekre nézve, netán méltánytalanok, vagy éppen zsarnokiak egyes emberekre vagy emberek egyes csoportjaira nézve. A korlátozás nélküli demokrácia egyfajta önkorlátozás hiányában elvezethet a többség zsarnokságához.

A többség önkényuralmának korlátozására a politikai filozófia számos nagy elméletet dolgozott ki az elmúlt két és félezer évben, de a legsikeresebb kísérletként e veszély megakadályozására alighanem az utóbbi két és fél évszázad nagy találmánya, a modern értelemben vett alkotmány látszott alkalmasnak, márpedig az alkotmánygondolat közvetlen előzménye a lassan immár 400 éves társadalmiszerződés-elmélet.

A többségi akarat zsarnokivá válásának esélyeire már Alexis de Tocqueville is felhívta a figyelmet az amerikai demokráciáról írott híres művében, amely elsőként mutatta be a modern demokrácia egyébként sikeres amerikai gyakorlatát. Giovanni Sartori modern politikatudós demokráciáról szóló jelentős monográfiájában az alkotmányos demokráciát a demokrácia önvédelemre is képes valódi megvalósulásának tartja, amennyiben az alkotmány a demokráciát korlátok közé szorítván egyben ki is teljesíti a szabadságot, amelyet a mindenkori többségtől is megvéd.

Hasonló következtetésekre jutott az alkotmány szabadságvédő funkciójáról a politikai filozófia Montesquieu-től Hayekig és tovább. A szabadság rendjeként felfogott alkotmányos demokrácia az emberek uralma helyett a jog uralmát valósítja meg, amely a mindenkori

hatalmasságokkal szemben azzal garantálja a szabadságot, hogy a hatalom birtokosai felett is a jog uralmát építi ki.

A szabadság alkotmányaként az Egyesült Államok több mint 200 éves alkotmányát szokás emlegetni, amely éppen a szabadság kiteljesítése céljából született. Az Egyesült Államokat az alkotmány teremtette meg, de az államalapításnál mind az államformáról, mind a kormányformáról való döntést (ebben a sorrendben) megelőzte a demokrácia melletti elhatározás. A kor szellemi hagyományainak megfelelően azt a politikai berendezkedést, amelyet az alapító atyák felépítettek, köztársaságnak nevezték el.

A köztársaság és a demokrácia fogalmai évszázadokon át kéz a kézben jártak. Ma már azonban világos, hogy a köztársaságot államformának, a demokráciát pedig olyan politikai rendszernek tekintjük, amely egyaránt kiválóan működhet köztársaságban és monarchiában is. Alkotmányos demokráciának ugyanakkor azt a berendezkedést tekintjük, amely alkotmánnyal korlátozza a mindenkori többség egyeduralmát.

Az alkotmányos demokrácia azért liberális, mert szabadságelvű és alapjogvédő, azért politikai, mert a gazdasági életre vagy a társadalom más szféráira vagy alrendszereire nem vonatkozik, és azért képviseleti, mert elsősorban közvetett demokráciaként funkcionál.

A modern demokrácia közvetett jellege nyilvánvaló, hiszen a kormányzás megvalósítását rendszerint nem közvetlenül az állampolgárok, hanem az általuk szabadon, az egyenlőség alapján megválasztott képviselők közvetve végzik. Ebből következően a mai demokráciák természetesen többnyire képviseleti jellegűek, vagyis a nép által választott képviselők irányítják – nem is annyira az államot, mint inkább annak törvényhozását.

Az alkotmányt azonban nem a törvényhozás alkotja meg, hanem – teoretikusan – a nép. Maga „a nép” persze az alkotmány konstrukciója, amelyet népként éppen az alkotmány kreál meg, de létező entitás, amely viszont az alkotmányt hozza létre, vagyis konstruálja meg, s ezzel az államot állítja fel, még akkor is, ha állam korábban is létezett. E bonyolult összefüggésben a nép a szuverenitásnak nem hordozója vagy birtokosa, hanem forrása, amelytől az államhatalom ered.

Ezért a szuverenitást az alkotmány hordozza, amely felhatalmazza az egyes állami szerveket a szuverenitás egyes attribútumainak gyakorlására. A nép az alkotmányozás jogát nem bízta a törvényhozó hatalomra, hanem – ahogyan a felvilágosodás politikai filozófusai hitték – magának tartja fenn, mindemellett a közvetlen demokrácia egyes elemeivel élve időnként a legtöbb országban természetesen a törvényhozást is befolyásolja.

Abraham Lincoln megfogalmazása nyomán ugyanakkor a demokráciát nem csupán a nép által végzett kormányzásként, hanem a nép kormányzásaként és a nép érdekében végzett kormányzásként is értelmezhetjük, tehát olyan kormányzásról beszélünk, amely megfelel a nép kívánságainak, érdekeinek. Ez utóbbi sajátossága azonban a modern demokráciáknak időnként nemhogy üdvös megoldásokhoz, de sok esetben káros következményekhez vezetett a múltban, mert a nép érdekével és nevével mindenkor könnyű volt visszaélni.

E megfontolások nyomán a modern politikatudomány arra vállalkozott, hogy a politikai filozófia hagyományait figyelembe véve kidolgozza a demokrácia általános, mai és jól használható fogalmát.

16.2. A demokrácia modern fogalma és modelljei

A demokrácia eszménye alapján az ideális kormányzat úgy fogható fel, hogy annak tettei minden esetben tökéletes összhangban vannak az állampolgárok érdekeivel és kívánságaival. Ez az idea azonban még sehol sem valósult meg, úgyhogy a vizsgáldás lényegi tárgya az a mód, ahogyan az eszményt viszonylag jól megközelítő valóságos demokráciák működnek.

Robert Dahl, amerikai politikatudós szerint az eszményt megközelítő demokrácia viszonylag jól megfelel viszonylag sok állampolgár kívánságainak, és mindegyre hosszú időn át képes. Ahhoz, hogy akceptálható demokráciáról beszéljünk, a politikai rendszernek Dahl kritériumai alapján legalább nyolc intézményes biztosítékkal kell rendelkeznie.

Érdemes felfigyelnünk arra, hogy Dahl demokráciadefiníciójának nincs feltétlenül szüksége a korlátozó alkotmány klasszikus érvére ahhoz, hogy a szabadság és a demokrácia kiteljesedését követelje meg a demokratikus politikai rendszert működtető államtól, mert olyan intézményes biztosítékokat sorol fel, amelyek a demokrácia inherens lényegéből adódóan magából az eszményből fakadnak. Ezek a biztosítékok a következők: (1) a szervezetek létrehozásának és a hozzájuk való csatlakozásnak a szabadsága; (2) a kifejezés szabadsága; (3) a szavazati jog; (4) választhatóság közhivatalokba; (5) a politikai vezetők azon joga, hogy versenyezzenek egymással a tömegek támogatásáért és szavazataiért; továbbá (6) az információk egymást kiegészítő forrásai. A következő pont (7) az, ami az egész koncepciónak érvényt ad, vagyis a szabad és tiszta választások volta, valamint (8) olyan intézmények léte, amelyek révén a kormány politikája a szavazatoktól és a tömegtámogatás egyéb megnyilvánulásaitól függ.

A felsorolás első hat eleme a klasszikus szabadságjogokra (elsősorban az egyesülési, a szólás- és gyülekezési szabadságra) vezethető vissza, ugyanakkor az egyenlőség mint a második klasszikus demokratikus érték is kiolvasható belőlük. A hetedik és a nyolcadik elem ugyanakkor a demokrácia mint politikai rendszer legfontosabb és országokként különböző intézményi megoldásokkal együtt járó alapját képezi.

A politikatudomány mint modern társadalomtudomány komolyságát egyebek között az jelzi, hogy képes reflektálni jeles gondolkodóinak műveire. Robert Dahl klasszikus műve olyan úttörő munkának számít, amellyel a politikatudomány minden valamirevaló művelője párbeszédet folytatott. A számos demokráciafogalom közül a világon ezért éppen Dahl demokráciadefiníciója a legelterjedtebb.

Maga a szerző azonban érdekes módon a demokráciát eszményként fogva fel úgy tartotta, hogy az ideához minél közelebb kerülő, de azt megvalósítani nem képes rendszert *poliarchiának* kell nevezni. A politikatudósok többsége azonban úgy tartja, hogy Dahl kritériumai – a szerző akaratának megfelelően – minimumkritériumok, és ha azok megvalósulnak, akkor az adott politikai rendszert egyértelműen demokráciának lehet hívni.

A nemzetközi politikatudomány jelesei közül Philip Schmitter amerikai politikatudós úgy találta, hogy a nyolc pont egy további ponttal kiegészítésre szorul. Szerinte ahhoz, hogy egy rendszert demokráciának tarthassunk, az is szükséges, hogy a hadsereg civil kontroll alatt legyen (ezt a kilencedik pontot a szerző a latin-amerikai országok keserű tapasztalatainak birtokában javasolta a kritériumok közé emelni).

Dahl definíciójából indult ki a politikatudomány egyik ugyancsak nagy alakja, a holland–amerikai Arend Lijphart is, aki híres művében azt vizsgálta meg, milyen demokráciamodellek

alakultak ki a világban a 20. században. Lijphart szigorúbb volt Dahlnál: számára csak az számított vizsgálódásra érdemes országnak, amely a dahli kritériumokat legalább a második világháború vége óta folyamatosan, megszakítás nélkül megvalósította.

Lijphart könyvének első változata az 1980-as évek közepén jelent meg. Ekkor a szigorú kritériumok alapján a világban összesen 21 országot tudott a demokráciák közé sorolni. Ezek között mindegyik vagy európai ország volt, vagy hivatalosan angolul beszélő, Európán kívüli ország. A mű későbbi kiadásában folyamatosan bővült a vizsgált országok száma.

Arend Lijphart demokráciamodelljei nem azért jelentősek, mert minden körülményre egyaránt ráhúzhatók, hanem azért, mert a felszín alatt mélyebb igazságokat hordoznak. Átaluk megismerhetők a demokrácia legfontosabb jellemzői és legvitathatóbb tulajdonságai, ezáltal pedig mégiscsak a körülöttünk levő világ megértéséhez kerülünk közelebb. Márpedig a demokratikus országok Lijphart szerint bizonyos szintű szabályszerűségeket és típusmintákat hordoznak, és ezek az általa megalkotott, egymással ellentétes modellekben – vagyis a többségelvű és a közmegegyezésen alapuló modellekben – értelmezhetők.

A többségelvű vagy többségi elvű, vagy majoritárius vagy többségi modell a többségi demokráciafelfogásra épül, és abból indul ki, hogy a többség érdekében a többség kormányzása kívánatos, a hatékony kormányzást a többség biztosítja, ez a többség azonban bármikor leváltható egy új többség demokratikus választási győzelme esetén. A modell prototípusa az Egyesült Királyság (Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága), amelyről a rendszer a másik nevét (Westminster-modell) kapta.

A közmegegyezésen alapuló vagy közmegegyezéses, vagy konszenzusos vagy konszenzusorientált modell ezzel szemben azon a felfogáson alapszik, hogy a mindenkori demokratikus többség nem kormányozhat kizárólagosan és egyedül, és két demokratikus választás között is meg kell osztania uralmát a változó összetételű mindenkori kisebbséggel a reprezentativitás megőrzése és a megosztott társadalom békéje érdekében. A modellnek két prototípusa is létezik, az egyik Svájc, a másik pedig Belgium.

A két modell három prototípusának leírása legfeljebb csak bonyolult összefüggések feltárásával lenne igazságos, de itt és most Lijphart leegyszerűsítéseire – vagyis lényeglátására – hagyatkozunk. Ugyanakkor nem kerülhetjük meg a ténybeli tisztázás alapvető igényét.

Nagy-Britannia demokráciája természetesen nem mutatható be egyszerűen többséginek, hiszen a történeti alkotmány és a parlamenti szuverenitás tana a gyakorlatban a király(nő) a parlamentben formulával jellemezhető, vagyis minden döntéshez a parlament két háza és az uralkodó egyetértése szükséges. Ráadásul az utóbbi évek szélesre tárt konszenzuskereső gyakorlatának megfelelően a politikai alkotmánytól és a többségi rendszertől való jelentős elmozdulás mutatható ki, és ennek nyomai már az 1980-as években megfigyelhetők voltak.

Belgium többségi kormányformájú, vagyis parlamentáris berendezkedésű, ráadásul monarchikus államformájú ország, amely a közvetett, vagyis a képvisleti demokrácia egyik hazája, és amely ma már federációként működik, noha az 1980-as években még nem volt az. Svájc a megalakulása óta föderális berendezkedésű (noha hivatalos nevében konföderációnak állítja magát), különös, csak rá jellemző, kollegiális kormányformája van, ráadásul a kontinens egyik legrégebbi köztársasága, amelyben virágzik a közvetlen, népszavazásos demokrácia. Látszólag alig találhatnánk egymástól ennél jobban különböző két országot. Lijphart mégis egy kalap alá vette őket, és erre jó oka volt. Amire ő felfigyelt,

az a közmegegyezésre való törekvés olyan foka, amely valójában egyenként is egyben tartja, összetartja, kohézióval telíti meg e két ország társadalmát.

Lássuk, hogyan működnek ezek a modellek. Először a westminsteri példát vesszük szemügyre, majd a közmegegyezési modellről szólunk.

16.3. A demokráciamodellek klasszikus értelmezése

A többségi demokráciamodell Arend Lijphart eredeti leírása szerint nyolc egymással szoros kapcsolatban álló elemből áll. Ezek az elemek tiszta formában ma már nem igazán fordulnak elő, de 1945 és 1970 között nagyjából világosan kimutathatók voltak. A nyolc jellemző tulajdonság a következők szerint sorolható fel.

Az első jellemző a végrehajtó hatalom összpontosítása. Ez nem jelent mást, mint egypárti és „alig többségi” kabineteket. A második sajátosság a hatalom összeolvasztása és a kabinet uralma. Ez a jellemző a hatalmi ágak közül kettő, a törvényhozó és végrehajtó hatalom összeolvadását, összefonódását jelenti. A harmadik jellegzetesség az aszimmetrikus kétkamarás rendszer. A parlament akár két házból is állhat, de a törvényhozó hatalom lényegében az alsóházban összpontosul, a felsőháznak legfeljebb késleltetési jogköre van. A negyedik tulajdonság a kétpártrendszer. A politikai palettát két nagy párt uralja. Ötödik jellemzőként az egydimenziós pártrendszer nevezhető meg. A brit pártrendszerre az egydimenziós megosztás jellemző, vagyis a két nagy párt és a szavazók többsége azon elvi és politikai szempont szerint különül el, hogy bal- vagy jobboldali társadalmi és gazdasági törekvések felé orientálódik.

A hatodik sajátosság a pluralitások választási rendszer. A képviselő-választás a többségi elv alapján történik. Az egész ország egyéni választókerületekre van felosztva, és az a jelölt győz, aki megkapja a relatív többséget. Egybefutós, egyéni kerületes, kompenzációs mechanizmusok nélküli, relatív többséges, valódi többségi rendszerről van szó, amint erre más fejezetekben kitérünk. A hetedik jellemző az egységes, centralizált kormányzat. Ez a jellemző alapvetően a helyi önkormányzatok autonómiájának mértékéről szól.

Végül nyolcadik sajátosságként az íratlan alkotmány létét és a parlamenti szuverenitás tanát szokás emlegetni. Az íratlan jelzöt természetesen úgy kell érteni, hogy nincs egyetlen, írott okmány, szövegegyüttes, amelyben szerepelnének az állami intézmények hatáskörei és az állampolgárok jogai. Ezek az alapvetések több jogszabályban, mindenekelőtt törvényben, valamint jogszokásban, szokásjogban és konvencióban található meg. A parlament ezeket az „íratlan” szabályokat általában betartja, de formálisan nem köteles erre. A szuverenitás birtokosa a parlament (a királynő a parlamentben), vagyis az alapvető szabályokat az alsóházi többség (a felsőházzal és az uralkodóval együtt) ugyanúgy módosíthatja, mint bármely más törvényt. A brit alkotmányt ezért – bár az utóbbi években sokat változott – még mindig elsősorban nem jogi, hanem politikai alkotmánynak, bevett néven történeti alkotmánynak nevezzük.

A többségelvű demokrácia felsorolt jellemzői a maguk teljességében lényegében csak az Egyesült Királyságra, és néhány egykori brit gyarmatra, mindenekelőtt – egészen néhány évvel ezelőttig, a választójogi rendszer megváltoztatásáig – Új-Zélandra voltak jellemzők, de bizonyos fokig Ausztráliára és Kanadára is vonatkoznak, továbbá – kevésbé jellemzően – Indiára és néhány parlamentáris kormányformájú afrikai országra, de egyes

jellemzői megtalálhatók a világ számos országában. Ugyanakkor a világ legtöbb országa – egyebek között az Egyesült Államok is – nagyjából félúton helyezkedik el a két végpont, a többségi elvű és a közmegegyezésen alapuló demokráciamodell között.

Ez utóbbi modell a nép többsége által történő kormányzás klasszikusan többségi elvét vonja kétségbe. Ez az elv azt kívánja, hogy a többség kormányozzon, a kisebbség pedig legyen ellenzékben. Az elv ismert kritikusa, Arthur Lewis éppen a nyugat-afrikai rezsimek tanulmányozása nyomán arra jutott, hogy a többségi demokrácia által felállított többségi uralom és a kormány-ellenzék dichotómia alapvetően antidemokratikus. Lewis szerint magának a demokrácia szónak az első jelentése alapján mindenkinek, akit valamely döntés érint, meg kell adni a lehetőséget, hogy közvetlenül vagy választott képviselői útján részt vegyen az illető döntés meghozatalában. A demokrácia szó másodlagos jelentése ugyanakkor azt irányozza elő, hogy a többség akarata érvényesüljön, tehát a győztes pártoké lesz minden hatalom, az ellenzéknek nincs döntési pozíciója, csak bírálni jogosult. Lewis helyesen állapítja meg, hogy ez a két meghatározás összeegyeztethetetlen egymással, ugyanis ha kizárjuk a vesztes csoportokat a döntéshozatalban való részvételből, ez egyértelműen sérti a demokrácia elsődleges értelmezését.

Lijphart ezt a paradoxonnak tetsző helyzetet némiképpen oldani képes, ugyanis szerte két esetben nem zárja ki egymást a demokrácia és a többségelvűség. Az első eset az, ha a többség és a kisebbség egymást felváltva kormányoz, vagyis ha megvannak a kormányváltáshoz szükséges garanciák. A másik lehetőség némileg bonyolultabb, ugyanis ez egy igen homogén társadalmat feltételez, amelyben a két fő politikai párt szemlélete között nincs túlzottan nagy különbség, hiszen mindketten a centrumhoz állnak közel. Természetesen a „nép általi” kormányzás követelményének hiányában ilyenkor is fennáll az antidemokratikus kormányzás lehetősége, de mivel a két párt ténylegesen hasonló politikát követ, ez a helyzet elfogadható mértékben megfelel a szavazók érdekeinek, vagyis a tényleges helyzet nem áll távol a „nép érdekében” történő kormányzás kritériumától.

Mindezen két eshetőség ellenére be kell látni, hogy a legtöbb társadalom korántsem homogén, a pártok egymástól igencsak távol állnak, ezért a szavazók merevebben ragaszkodnak saját pártjukhoz, ezzel megnehezítve, vagy akár meg is akadályozva a hatalomgyakorlás felváltását. A plurális társadalmakban különösen veszélyes a többségi demokrácia, ugyanis külön altársadalmak alakulhatnak ki, saját pártokkal, érdekcsoportokkal. Ilyen körülmények között a többségi uralom nem csupán veszélyes, hanem antidemokratikus is, hiszen a hatalomból kizárt kisebbségek joggal érzik úgy, hogy hátrányos megkülönböztetésben van részük. Ennek nyomán könnyen elveszíthetik a rendszer iránti lojalitásukat.

Plurális társadalmakban a többségi uralom a többség diktatúrájához vezethet, ezért ezekben a politikai közösségekben Lijphart szerint olyan demokratikus berendezkedésre van szükség, amely a szembenállás helyett a közmegegyezést hangsúlyozza, befogadó, és nem elégszik meg a minimális többségi hatalommal, hanem annak minél szélesebb körben történő kiterjesztésére tesz kísérleteket. Ezt a modellt nevezzük konszenzusos demokráciának.

A konszenzusorientált modellt mindezek alapján egyfajta reakciónak tekinthetjük a többségi hatalommal szemben. Lijphart e reakció eredményeként dolgozta ki azt a többséget korlátozó nyolc mozzanatot, amely a konszenzusos modell lényegét adja. A két mintaországra, Belgiumra és Svájcra egyaránt jellemző, továbbá jó néhány más országra részben vagy többé-kevésbé jellemző közmegegyezéssel demokráciamodell nyolc elemét az alábbiakban foglaljuk össze.

Az első jellemző a végrehajtó hatalom megosztása és a nagykoalíciók gyakorisága. A második sajátosság a formális és informális hatalom szétválasztása, a hatalmi ágak erősebb elválasztása. A harmadik tulajdonság a kiegyenlített kétkamarás rendszer és a kisebb-ségek képviselője. A negyedik jellemző a kettőnél több nagypárt léte, vagyis a sok- vagy többpártrendszer.

Az ötödik sajátosság a többdimenziós pártrendszer. A társadalom plurális jellege főként a népességben belüli törésvonalak következménye. A törésvonalak sokasága miatt beszélhetünk többdimenziós pártrendszerekről. A legáltalánosabbak a vallási, a nyelvi és a társadalmi-gazdasági törésvonalak. A hatodik jellemző az arányos képviselő. A többpártrendszer kialakulását a választási szisztéma is befolyásolja. Az arányos választási rendszer lényege és egyben célja úgy elosztani a pártok között a törvényhozási mandátumokat, hogy az megfeleljen az egyes pártok által megszerzett szavazati aránynak. Ez a módszer reprezentálja a legjobban a választói akaratot.

A hetedik fontos tulajdonság a területi és egyéb föderalizmus és decentralizálás. Svájcban a központi hatalom megoszlik a központi kormány és a 26 kantonartomány között. Belgiumban a flamand és a vallon közösségeknek saját törvényhozásuk van, amelyek főként a részben területi alapon szervezett oktatási és kulturális ügyekben jogosultak dönteni.

Végül a nyolcadik sajátosság az írott alkotmány és a kisebbség vétőjoga. Írott alkotmányok rögzítik az állam alapvető szabályait. Ezeket csak minősített többséggel, bonyolult eljárásban, hosszú procedúrával, sok egyeztetéssel és egyetértéssel, esetleg néprészvétellel lehet módosítani. A svájci alkotmány módosításához népszavazást kell tartani, amelynek mind az országos szinten, mind a kantonok többségében pozitív többségi eredményt kell hoznia. Ez a kitétel kisebbségi vétőt biztosíthat az egymással összefogó kisebb kantonoknak. A belga alkotmányt mindkét törvényhozó házban elért kétharmados többséggel lehet módosítani, és itt is találunk kisebbségi vétőt.

A konszenzusos modell főbb jellemzőinek számbavétele után megállapíthatjuk, hogy nemhogy a modelltől többé-kevésbé távolabb vagy közelebb lévő országok, de még maguk a modellországok is nehezen szuszakolhatók bele a modell közepébe, hiszen a világ éppenséggel változatos, és éppen változatoságában gyönyörködtet. A többségi elvű országok halmazában is viszonylag kevés országot találunk, amely minden szempontból a modellbe tartozik, és az is megállapítható, hogy még a modell magja sem feltétlenül mindig azt a képet mutatja, amelyet a teória a képbe belélt.

Mégis azt kell állítanunk, hogy e két modell tökéletesen alkalmas az összehasonlító vizsgálatokra, amelyek során arra a következtetésre juthatunk, hogy a földgolyóiban országainak nagy része mindkét modelltől összehoz bizonyos elemeket saját rendszerének működtetéséhez. A glóbusz demokráciái lényegében egyaránt vegyes modellek, egyik ehhez, másik pedig ahhoz a szisztémához áll közelebb.

16.4. A demokráciamodellek újraértelmezése

Arend Lijphart demokráciamodellejeinek konstrukciója már mindjárt kidolgozása után élénk vitákat keltett, és bizonyos kritikákat is kapott, ezek következtében helyenként jelentősen módosult. Itt azonban mindenekelőtt arról kell szólnunk, hogy a két szélső modell, a többségi és a konszenzusos modell egyaránt nyolc-nyolc jellemzője mellett további három

jellegetesség is megfigyelhető, amelyek az évek során a változatos lijpharti életműben különböző súllyal jelentek meg demokraciamodellekről szóló monográfiájának különböző kiadásában. Ezeket a jellemzőket röviden a következőkben foglaljuk össze.

Az első jellemző a jegybank függetlensége. Eredetileg a konszenzusos modellre a központi bank függetlensége volt a jellemző, a többségi modellben pedig a jegybank a kormány alávetettségében állt, de az európai uniós jogalkotás miatt az EU-tagállamokban a jegybank kormánytól való függetlensége ma már nem lehet kérdéses. Nagy-Britanniában 1997 óta független a központi bank.

A második sajátosság az alkotmánybíráskodás. A demokráciákban a bírói felülvizsgálat a lehető legváltozatosabb képet mutatja világszerte, de tény, hogy a többségi modellhez kevésbé, a konszenzusos modellhez pedig inkább passzol az alkotmánybíráskodási tevékenység szervezeti megjelenése. Ma már ugyanakkor a határ nem olyan éles, mint korábban, a konszenzusos modellhez közelebb álló országok némelyikében nincs elkülönült alkotmánybíróság, miközben a többségi rendszerekben megjelent a bírói felülvizsgálat kezdetben enyhébb, majd egyre erősebb formája, így ez az elhatároló ismérv napjainkban már aligha képezhet jelentős különbséget a két modell között.

Végül a harmadik tulajdonság a közvetlen demokrácia. A többségi demokrácia első ránézésre inkább látszik képviselői modellnek, mint a közmegegyezéssel működő, amelyben a közvetlen demokrácia intézménye jobban kifejlődött. A többségelvű modell eme utolsó eleme a parlamenti szuverenitás elvéből következik, ugyanis ha minden hatalom a parlamenti többség kezében összpontosul, nem marad tér a közvetlen demokrácia intézményeinek. A parlamenti szuverenitás első megközelítésben összeegyeztethetetlen a népszuverenitással, e modellben tehát szinte kizárólagos képviselői demokráciáról beszélhetünk. Távolról figyelve azt hihetnénk, hogy a Westminster-típusú demokráciából hiányoznak a közvetlen demokrácia eszközei. Lijphart éppen ezzel szemben állítja példának Svájcot, ahol igen elterjedt, és szinte már művészi fokra emelkedett a népszavazás elmélete és gyakorlata. Ebből azt a hibás következtetést vonhatnánk le, hogy a közvetlen demokrácia a konszenzusos modell egyik eleme. Belgium történelme során azonban mindössze egy országos népszavazást tartottak, miközben az Egyesült Királyságban többször is tartottak már referendumot, országrészi szinten és országosan egyaránt. Nem mondhatjuk hát, hogy vagy a többségi, vagy a konszenzuális rendszer jellemzője lenne a népszavazás, ugyanis mindkét modell többnyire képviselői demokrácia, még ha Svájcban e jelleg kiegészül is a közvetlenséggel.

Lijphart szerint ugyanis maga a népszavazás intézménye alapvetően többségi típusú, hiszen az igen-nem válaszok közötti eredményt a többség határozza meg. Még az is kijelenthető, hogy a népszavazás a Westminster-modellnél is többségelvűbb, vagy jobban többségelvű, mert a kisebbségek, ha összefognak, könnyen terjeszthetik elő ügyüket, és a többséget akár maguk mellé is állíthatják. A svájci példa némileg oldja ezt a tompa, elfogult kijelentést, Svájcban ugyanis az intézmény sok esetben összekapcsolódik a tömegek kezdeményezéseivel. A népszavazás lehetőséget ad a kisebbségeknek, hogy érvényre juttassák kívánásaikat a választott képviselők többségének akarataival szemben. Mindezek okán összességében megállapítható, hogy a közvetlen demokrácia a képviselői demokrácia antitézisének szolgáltatja, vagyis nem a többségi vagy konszenzuális modellek sajátja, hiszen nem tekinthető sem tipikusan többségelvűnek, sem egyértelműen konszenzus típusúnak.

Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy a lijpharti modell sokat változott, módosult, pontosodott – és némileg túlterhelte is vált – az elmúlt évtizedekben. A modellnek

a kormányformákkal összevetett verziója azonban csak viszonylag későn alakult ki, midőn a szerző ezt az összefüggést is kidolgozta.

A többségi demokrácia és a konszenzusos demokrácia fő kérdése – mint láttuk – mindekenélőtt az, hogy a politikai uralom milyen arányban kerül a választásokon győztes politikai párt(ok) kezébe, illetve az miként oszlik meg az eltérő politikai erők és intézmények között. A demokrácia többségi modelljét, mint utaltunk rá, a szerző a brit Westminster-rendszerrel mintázta, amelyben a politikai tagoltság, a kormányzati rendszer struktúrája és a pártrendszer jellegzetességeinek eredményeképpen a hatalom a választásokon győztes párt kezében összpontosul. A végrehajtó hatalmat hatalomkoncentráció jellemzi, mert egypárti, többségi kormány van az élén. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom kapcsolatára az összefonódás jellemző, mivel a kormány a törvényhozásnak politikailag felelős, másfelől viszont a kormány a pártfegyelem miatt a törvényalkotást kontrollálja. Ez az ellenőrzés akkor teljes, ha a törvényhozás egykamarás, s az általános népképviselői alapján megválasztott alsóházi képviselői elvet nem kompenzálja egy más meggyőződés alapján megvalósuló második kamara. A választást elvesztő párt, az ellenzék csak akkor képes beleszólni a törvényhozásba vagy befolyást gyakorolni a kabinetre, ha a kormány-párt valamely kérdésben megosztott. Ha az ország struktúrája egységes és központosított, az fokozza a hatalomkoncentrációt, mint ahogy az is, ha a parlament szuverenitását nem korlátozza írott alkotmány, továbbá ha nem biztosítottak, vagy legalábbis nem kiterjedtek a közvetlen demokrácia intézményei. A hatalomkoncentráció lehetősége elsősorban akkor valósul meg, ha a politikai kultúra homogén, a pártrendszer egydimenziós, és a többségi választási rendszer következtében stabil kétpártrendszer funkcionál.

A második ideáltípus, mint jeleztük, a konszenzusos modell, amelyet Lijphart leginkább a svájci és belga politikai rendszer alapján dolgozott ki. Ebben a modellben a végrehajtó hatalom és a törvényhozás több párt között van megosztva, és a politikai intézmények struktúrája lehetőséget teremt a politikai kisebbség számára a hatalomban való részvételre. A végrehajtó hatalom területén a hatalommegosztást általában koalíciós, sőt sok esetben nagykoalíciós kormány biztosítja, a törvényhozás és a végrehajtás dogmatikusan el van választva egymástól. A különféle kisebbségek képviselői tudnak felállítani, a törvényhozás kétkamarás, az ország struktúrája föderális vagy decentralizált, továbbá írott alkotmány rögzíti a hatásköröket és határozza meg a jogrendet. További hatalmi megosztottságot teremtenek a közvetlen részvétel intézményei. A politikai palettát sokpártrendszer jellemzi, amely a többdimenziós politikai tagoltság és a tagolt politikai kultúra, valamint az arányos választási rendszer következménye.

Lijphartot a „konszocializmus atyjaként” is szokták emlegetni, hiszen 1968-ban egy publikációjában – amikor még így hívta az egyik demokráciatípust – holland példán keresztül vázolta fel azokat a társulási módszereket, amelyek nagy fokú stabilitást biztosítanak egy mély társadalmi törésvonalakkal átszabdalt államnak. Lijphart ugyanakkor, mint utaltunk rá, az 1970-es évek közepétől az európai államok demokráciáinak összehasonlítására alkotta meg azt a kategóriarendszert, amely mind a mai napig használatos, a többségi demokrácia és a konszenzusos demokrácia fogalmát. Az 1980-as években Lijphart a pártok száma és a választási rendszer közötti kapcsolódást is vizsgálta, amely már Maurice Duverger óta vitatéma a politikatudományban. Norvégia, Belgium, Dánia és Németország esetében egyaránt azt észlelte, hogy amíg nem létezett arányos választási rendszer, a többségi választási rendszer mellett is a többpárti rendszer funkcionált, s ez nem járt együtt a pártok számának bővülésével.

Lijphart állítása szerint a plurális társadalmakban a westminsteri demokráciamodellel többségelvű szabályozása antidemokratikus és veszélyes, mivel a kisebbségeknek a hatalomból való kizárása magával hozza azt, hogy diszkriminálva érezhetik magukat, és ezért felmondhatják az ország politikai rezsimje iránti engedelmességét. Ezért – vélik néhányan – ezeknek az államoknak konszenzusos demokráciára van szükségük, olyan rezsimre, amely inkább befogad, és nem kirekeszt. Lijphart szerint a demokrácia konkrét formája azon múlik, hogy az ország kormányzata a választók milyen széles körének érdekeit és akaratát reprezentálja, s mindez függ az állam politikai hagyományaitól és a politikai kultúra fejlettségétől, valamint a társadalom egységességétől vagy megosztottságától is.

Lijphart arra is figyelmeztet minket, hogy a többségi és a konszenzusos eszme érvényesülése mindenekelőtt nem politikai rendszerek, hanem intézménycsoportok esetében figyelhető meg. A szerző diagramon rajzolta meg a többségi és a konszenzuális demokráciák kétdimenziós térképét, és ezen helyezte el az elemzésébe bevont országokat. Doktrínája alapvetően a nem konszenzuális, helyesebben inkább többségi demokráciákat különbözteti meg, a rendszerek egy hányada az első dimenzióban (horizontális hatalommegosztás) a konszenzusos, míg a második dimenzióban (vertikális hatalommegosztás) inkább a többségi elvet követi, és aztán fordítva.

Ennek magyarázatára Lijphart kidolgozott egy öt plusz öt elemből álló kritériumrendszert, amelynek segítségével egy-egy adott politikai rendszer besorolható egy bizonyos kategóriába. A 10 ismertetőjegyet két dimenzióra osztotta fel. Az első dimenzió a végrehajtó hatalom ténykedésével és a pártrendszerrel, továbbá a végrehajtó hatalom és a pártok kontaktusával foglalkozik. Második dimenziója a „föderális-unitárius” elnevezést viseli, és azon áll, hogy a hatalom centralizált vagy decentralizált-e. Mind a két dimenzió szoros összefüggésben áll a legfontosabb politikai alapelvvel, a hatalommegosztás elvével. A hatalommegosztás problematikájából a jelen esetben releváns kérdések a végrehajtó hatalom és a törvényalkotás kontaktusát érintik.

Lényeges, hogy a rendszerek többsége még az elmélet atyja szerint is vegyes mintát alkalmaz, a két alaptípus „vegytisztá” előfordulására csak szerény mennyiségben találunk konkrét példákat. A szerző fejtegetéseinek alapját a nyugati demokratikus rezsimek besorolása jelentette, a kritériumrendszer is ezek vizsgálata nyomán született meg.

Az első dimenzió öt kritériuma: (1) a végrehajtó hatalom koncentrációja egypárti rendszerben, szemben a végrehajtó hatalom megosztásával többpárti rendszerben; (2) a törvényhozó-végrehajtó kapcsolat, amelyben a végrehajtó hatalom a domináns, szemben a törvényhozás és a végrehajtás konszenzusos egyensúlyával. Újabb dimenzió (3) a kétpárti rendszer a többpárti rendszerekkel szemben; (4) a többségi és aránytalan választási rendszerek az arányos képvisellel szemben, és végül (5) pluralista érdekcsoportrendszerek az összehangolt és korporatív érdekcsoportrendszerrel szemben, amelynek célja a kompromisszum és egyeztetés.

A második öt pont a föderális-unitárius dimenzióra vonatkozik. Ebben a dimenzióban szemben áll (1) az egységes és centralizált kormányzat a szövetségi és centralizált kormányzattal és (2) a törvényhozó hatalom összpontosítása egykamarás törvényhozásban, szemben a törvényhozó hatalom két egyformán erős, de differenciáltabb kamarájával. Szembeállíthatók (3) a rugalmas alkotmányok, amelyeket egyszerűbb módosítani, a merev alkotmányokkal, amelyeket csak rendkívüli többséggel lehet módosítani; (4) olyan rendszerek, amelyekben a törvényhozás döntései felett nincs bírói kontroll, szemben a bírósági

felülvizsgálattal az alkotmánybíróságok vagy a legfelső bíróságok által, és végül (5) olyan rendszerek, amelyekben a központi bankok függenek a végrehajtó hatalomtól, szemben a független központi bankok rendszerével.

A lijpharti modellrendszer eme legújabb átrendezése e rendszerfelfogást olyan bonyolultsági fokra vitte, amely megkérdőjelezte a használhatóságát, és újabb kritikákat váltott ki.

16.5. A demokráciamodellem elmélet kritikája

A kissé bonyolult lijpharti modell kritikái között előkelő helyet foglal el Giovanni Sartori bírálata. Az olasz–amerikai szerző bírálja a pártrendszer lijpharti leírását, mert szerinte, ha a pártrendszer strukturált, a preferenciák nem szóródnak szét. Úgy véli, a többségi rendszerek ellehetlenítik a kisebb pártokat, továbbá strukturált pártrendszer mellett az arányos választási rendszernek a pártok számát mérsékelő hatását a magában foglalt aránytalansági faktorok (parlamenti küszöb, voksok mandátumra váltásának formulája, választókerületek mandátumban mért nagysága) indukálják, sőt strukturálatlan pártrendszer és világosan arányos választási rendszer mellett a pártok száma oly mértékben gyarapodik, amennyit a választási hányad engedélyez.

Sartori szerint a többségi rendszerek akkor működnek megfelelően, ha kétpárti rendszert alakítanak ki, ez azonban egypárti kabinetet hoz létre, de ez nem garantált, mert a többségi rendszer alacsonyan tartja ugyan a pártok számát, viszont helybeli érdekeltségeket hangsúlyozó lokalizmust is eredményezhet. Másrészt az arányos rendszer nem szüntesztá megjelenésében egyidejűleg nyújthat alkalmas mértékű reprezentativitást és kormányozhatóságot, tiszta formájában viszont feltűnő fragmentáltságot okozhat.

Ami azt illeti, Sartori nem sokra becsüli a lijpharti modell túlterjedését. Úgy fogalmaz, hogy a modell eredeti állapotában magyarázó jellegű volt, később azonban túlterheltté vált, amely sok beleerőltetett dimenziót már láthatóan nem bír el. Lijphart a jelek szerint túlzottan ragaszkodott modellje mindent magyarázó jellegéhez, a doktrína univerzalizálásához, holott az legfeljebb a pártrendszerről ad korrekt tájékoztatást, amely pedig a választási rendszernek is következménye. Az igazat megvallva, Lijphart eredeti problémája a választási rendszerek problémája lehetett. Modelljeit eredetileg típusoknak tétélezte, márpedig demokráciatípusoknak igencsak megfelelnek.

Persze nem csupán terminológiai problémával állunk szemben, bár kétségtelen, hogy ha konszenzusos demokráciának nevezünk egy modellt, akkor nemigen mondhatjuk, hogy a nem konszenzusos modell ezzel egyenértékű, vagy netán jobb lenne, hiszen az elnevezésben már értékítélet, döntés, szimpátia van.

Ráadásul a konszenzusos vagy társulásos demokrácia működésének feltétele a politikai elitek együttműködése, koordinációja, és ha ez a feltétel eltűnik a konszenzusos demokrácia definíciójából, akkor a meghatározás nem lehet pontos. Azután a szegmentált társadalmak eredeti meghatározó jegyének Lijphart nem a társadalmi törésvonalak egyszerű kereszteződését, hanem ezek egymást felerősítő halmozódását tekintette, később azonban azokat a társadalmakat nevezte plurális társadalmaknak, amelyek éles társadalmi törésvonalak mentén virtuálisan elkülönült szubtársadalmakra oszlanak.

Sartori szerint a hatalom széttrancsírozásának felel meg az, ahogyan Lijphart a hatalmakat megosztja. Mint jeleztük, a konszenzusos modellt nyolc összetevő alapján írta le,

amelyek éles kontrasztot alkotnak a westminsteri modell többségi vonásaival. Ez a nyolc elem megkívánja vagy ösztönzi a hatalom megosztását a többség és a kisebbség között (nagykoalíció), a hatalom megosztását (a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, a törvényhozás két kamarája, illetve számos kisebbségi párt között), a hatalom igazságos elosztását (arányos képviselő) és a hatalom formális korlátozását (a kisebbség vétője révén).

Eszerint létezik a hatalom megosztása, a hatalom megosztása, a hatalom elosztása és a hatalom korlátozása, és mindet szolgálja egy vagy több kritérium. Ennyi hatalomelosztás ugyanakkor e hatalomkorlátozás nagy, esetleg blokkoló megmutatkozásával és egyéb számos nehézséggel jár.

Ugyanakkor a többségi demokráciában is vannak akár intézményesnek is tartható korlátok, amelyek kedveznek a politikai kisebbségeknek, azaz a kisebbségi véleményeknek, mert – mint fentebb láthattuk – ha nem volnának ilyen korlátok, nemigen maradna fenn a demokrácia, ahogyan ezt az antik Athén példája, elméleti megfontolások, számos nyugati gyakorlat és Sartori fejtegetései is mutatják.

Az azonban kétségtelen, hogy Lijphart munkásságával már kezdetben nemes célokra törekedett. A koherens és módszeres demokráciakutatások hajnalán az volt a törekvése, hogy szembeszálljon a kor meghatározó tételével, amelyet mindenekelőtt a nagy hatású Gabriel Almond vallott, miszerint a jól működő demokráciák brit vagy skandináv típusúak, és az arányos választási rendszerek koalíciós kormányokat eredményezvén rosszul működnek.

Lijphart ellenpéldája hazája, Hollandia volt, később azonban az itt felfedezett igazságok erejét kiterjesztette Svájcra, Belgiumra, Ausztriára, sőt még az egykori Libanonra is. Kimutatta, hogy demokrácia széttöredezett politikai kultúra közepette is működhet, ha a felek társulásra és nem a többségi elv feltétlen megvalósítására törekszenek.

A többségi és a konszenzusos demokráciamodellek fő jellemzőinek áttekintése után megállapíthatjuk, hogy Lijphart jelentősen járult hozzá a politika jobb megértéséhez és a politikatudomány fejlődéséhez, ugyanakkor tételei változékony érvényességűek és változó erősségűek aszerint, hogy milyen országcsoportokat mely történelmi pillanatban és milyen előfeltevések alapján vizsgálunk meg.

A politikatudományi igazságok természetéről mondtak tükrében azonban leszögezhető, hogy Lijphart felfedezései a lényegét érintették, és nélkülük sem a demokráciák, sem más politikai rendszerek valóságos természetét nem ismerhetnénk meg kellően, hiszen a demokráciamodellek mind jobb megismerése a demokrácia mint politikai rendszer iránti elkötelezettséget is erősítheti. Ezzel egyben azt is állítjuk, hogy a demokráciák tanulmányozása hasznos és nemes tevékenység, amely nemcsak tudományos, hanem társadalmi célokat is szolgál.

Összefoglalás

Mint láttuk, a demokrácia politikai rendszer. Az elnevezés népuralmat jelent. Olyan berendezkedést, amelyben a nép felett maga a nép uralkodik, vagyis nem valamely erős ember, vagy erőszakos csoport, hanem a sokaság, vagyis praktikusán a többség. Mi olyan alkotmány alapján élünk – írta Thuküdidész –, amelynek neve, tekintve, hogy az uralom nem egyes kevesek, hanem a többség kezében van: demokrácia.

Csakhogya a demokrácia éppen e sajátossága miatt válhat veszélyessé saját magára nézve, és képes felszámolni önmagát. Ha a többség csupán a klasszikus demokrácia szabályai szerint uralkodik, könnyen kialakulhat a többség zsarnoksága, amely semmivel sem megnyugtatóbb, mint a kevesek vagy egy ember türanniszja. Nem véletlen, hogy a politikai filozófusok Platónától a modernekig többnyire megvetették a demokráciát mint berendezkedést, és még a legkedvezőbb ítéleteket megfogalmazó gondolkodók sem tartották ideális rendszernek.

A többségi zsarnokság kialakulásának veszélyét elkerülendő számos kísérlet történt a nyugati világban, ezek között a politikai és a magánszféra elkülönülése, a képviselői rendszer, a hatalommegosztás, vagyis az államhatalmi ágak elválasztása, az alkotmány korlátozó szerepe, az emberi jogok sérthetlensége és a kiegészítő mechanizmusok egész rendszere, a politikai kultúra fejlődése és az emberiség számos véres tapasztalatából leszűrt komoly tanulság játszotta a legnagyobb szerepet e politikai rendszer megszelídítésében.

Mindezen fejlemények következtében demokrácián ma már a nép politikai, képviselői és liberális, vagyis korlátozott és racionalizált uralmának cizellált intézményrendszerét értjük. A demokrácia – vagyis a poliarchia – leginkább elterjedt modern definícióját Robert Dahl adta meg, aki nyolc pontban foglalta össze a demokrácia minimumkritériumait, amelyek mindegyikének teljesülnie kell egy országban ahhoz, hogy azt demokráciának tekinthessük.

A világ országainak nagyobbik része ma már demokráciának számít, de a világ népességének egy jelentős része ma sem demokráciában él. Ugyanakkor a demokráciák között is vannak jelentős különbségek, amelyekre egyebek között Arend Lijphart hívta fel a figyelmet, aki e különbségeket csoportosítva két demokráciamodelt különböztetett meg egymástól, a többségi és a konszenzuális demokráciát, illetve ezek számos vegyületét és kombinációját. A két modell közötti különbségeket egy idő után nyolc pontban foglalta össze, majd később e pontokat más szempontokkal is vegyítve egy sajátos kritériumrendszert állított fel.

Az egyes demokráciák közötti különbségek azonban távolról sem olyan jelentősek, mint az a különbség, amely a demokráciák és a nem demokráciák között húzódik.

Irodalomjegyzék

- DAHL, Robert (1971): *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- DAHL, Robert (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Seres Iván ford. Budapest, Osiris.
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Yale University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ww3w2t>
- LIJPHART, Arend (1999): *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- NÉMETH György (1996): *A zsarnokok utópiája*. Budapest, Atlantisz.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Soltész Erzsébet ford. Budapest, Osiris.
- SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség*. Soltész Erzsébet ford. Budapest, Akadémiai.

17. Nem demokratikus politikai rendszerek

Pál Gábor

17.1. A nem demokratikus rendszer¹ fogalma és típusai

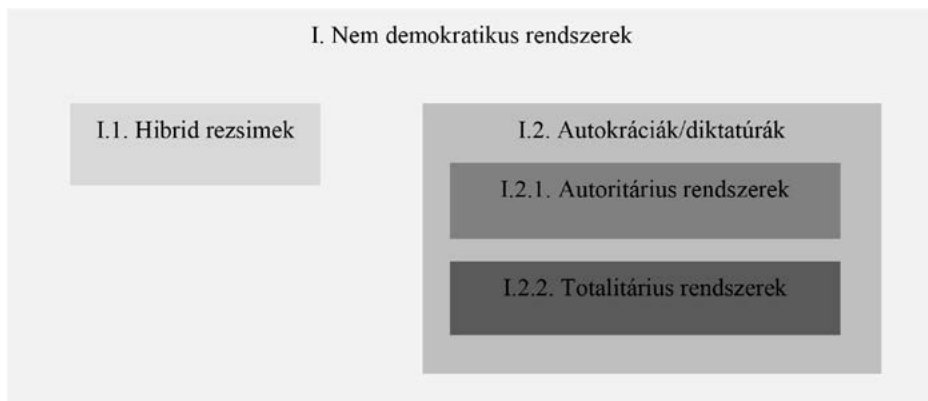
A modern politikai berendezkedések jelentős részében nem, alig vagy csak félig-meddig érvényesülnek a demokráciákra jellemző elvek. Ezekre a rendszerekre nem lehet alkalmazni a *demosz* és a *kratosz* szavak összetételéből képzett elnevezést. A „nép”, az adott ország lakosságának nagy többsége ugyanis nem rendelkezik számottevő (vagy épp semmilyen) befolyással a politikai hatalomgyakorlásra, az „uralomra”. Az ilyen berendezkedésekről nem vagy csak igen korlátozott értelemben mondható el, hogy a politikai közösség önmagát kormányozza képviselőin, politikai tisztségviselőin, választott vezetőin, illetve – esetenként – közvetlenül (például népszavazással) meghozott döntésein keresztül (vö. GRIGSBY 2009, 184.). Az idesorolható rendszerekben nem vagy csak igen kis mértékben valósul meg a hatalomgyakorlás érdemi korlátozása, a hatalmi ágak elválasztása, a hatalmat birtoklók elszámoltathatósága. Fennállásuk során nem vagy alig érvényesülnek a jogállamiság normái, sőt sok esetben az alkotmányosság kritériumai sem. A *Robert Dahl* által leírt, és az előző fejezetben részletesen bemutatott demokratikus intézményi garanciák nem épültek ki, nem működnek, vagy súlyosan csorbulnak (lásd: DAHL 1996).

Jelen tankönyv a demokráciák körén kívül eső berendezkedések összességét érti *nem demokratikus rendszer* alatt. Ám mivel az idesorolható rezsimeknek több típusa is van, ezért ezt a legtágabb, legátfogóbb kategóriát további alkategóriákra lehet tagolni. A nem demokratikus rendszerek első típusát az úgynevezett *hibrid rezsimek* képezik. Mint arra az elnevezés is utal, ezek a demokráciákhoz legközelebb álló, ám azok bizonyos lényeges vonásait részben nélkülöző, részben az elnyomó rezsimek bizonyos vonásaival keverő, ötvöző berendezkedések. Olyan rendszerek, amelyek nem demokráciák, de nem is teljes egészében a zsarnokság valamely mérsékeltebb vagy szélsőségesebb, modern formáját megvalósító rezsimek. A nem demokratikus rendszerek második altípusába sorolható berendezkedéseket egyaránt nevezhetjük *autokráciáknak*, vagyis az egyeduralmi, önkényuralmi rendszereknek, illetve *diktatúráknak*, azaz parancsuralmat kiépítő rendszereknek. Ezt a második altípust viszont még tovább tudjuk bontani. Az autokráciák/diktatúrák első, a hibrid rezsimekhez (és azokon keresztül valamelyest a demokráciákhoz is) közelebb eső csoportját *autoritárius*, azaz tekintélyvel alapuló, tekintélyuralmi rendszereknek hívjuk. Ezek egy

¹ A fejezetben a (politikai) rendszer, a (politikai) berendezkedés és a (politikai) rezsim kifejezéseket, a köztük lévő kisebb értelmi különbségeket figyelmen kívül hagyva, szinonimaként kezeljük. A három elnevezés alatt egyaránt a politikai hatalomgyakorlás sajátos formáját és kereteit, az intézményesült uralmi rendet értjük.

részében néha elvétve még fellelhetők bizonyos, a demokratikus működésre emlékeztető elemek, de már az alávetés mechanizmusai és intézményi megoldásai vannak többségben. Az autokráciák/diktatúrák második altípusát *totalitárius* rendszerként szokás említeni. Ezek a hibrid rezsimeknél és az autoritárius rendszereknél is távolabb esnek a demokráciáktól; csíráját sem nagyon tartalmazzák demokratikus politikai berendezkedés elemeinek. A totalitárius rendszerek tulajdonképpen a demokráciák ellenpontjaként értelmezhetők, mivel a társadalmak teljes és szélsőséges elnyomását valósítják meg.

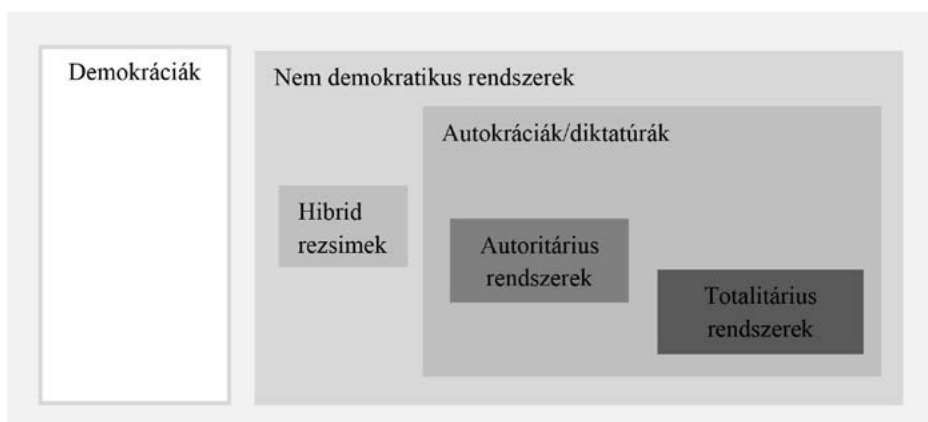
A nem demokratikus rendszerek altípusait a 17.1. ábrán foglaltuk össze. Az egyes altípusoknak a demokratikus berendezkedésektől való eltérését, vagyis az idesorolt rezsimek demokráciáktól való, elméleti értelemben vett távolságát a 17.2. ábra mutatja.



17.1. ábra

A nem demokratikus rendszerek típusai

Forrás: saját szerkesztés



17.2. ábra

A nem demokratikus rendszerek típusainak demokráciáktól való eltérése, „távolsága”

Forrás: saját szerkesztés

17.2. A nem demokratikus rendszerek jellemzői

A nem demokratikus rendszerek *jellemzői* kapcsán egyfelől kijelenthető, hogy a kategóriába besorolt tényleges rezsimek rendkívül sokfélék, és az egyes típusok és válfajok között lényeges eltérések mutatkoznak. Másfelől viszont mégis megállapíthatók olyan jegyek, amelyek a nem demokratikus rendszerek alapvető közös jellemzőinek tekinthetők. Ezeket a közös jellemzőket Ellen Grigsby nyomán (GRIGSBY 2009, 184–188.) *hat fő vonásban* összegezhettük. Ezek a vonások kisebb mértékben, illetve részlegesen igazak a hibrid rezsimekre; jórészt igazak az autoritárius rendszerekre; és fokozottan vagy teljes mértékig igazak a totalitárius diktatúrákra.

A nem demokratikus rendszerekre tehát eltérő mértékben ugyan, de egyaránt jellemzőek az alábbiak:

1. *Politikairésztétel-ellenesség*: felszámolják, nem biztosítják, vagy jelentős mértékben korlátozzák a politikai életben való részvétel lehetőségét.
2. *Politikaiverseny-ellenesség*: felszámolják, nem biztosítják, vagy jelentős mértékben korlátozzák a politikai elképzelések és szereplők közti versenyt.
3. *Elnyomó jelleg*: bár különböző mértékben, de egyaránt alkalmazzák és intézményesítik a lakosság számottevő részének alávetését.
4. *A társadalom igényeitől való elszakadás*: a kormányzás nagyrészt vagy teljesen függetlenné válik a közérdektől; a kormányzati intézkedések elsődlegesen nem a nép javát szolgálják.
5. *A kormányzók és a kormányzottak elkülönülése*: a politikai hatalom birtokosai és a társadalom többi része között éles, nehezen átjárható határ húzódik.
6. *A zavartalan politikai váltógazdálkodás hiánya*: a hatalom megszerzésének és átadásának módja nem a demokratikus szabályokat követi.

17.2.1. Politikairésztétel-ellenesség

A nem demokratikus rendszerek első alapvető jellemzője, hogy *felszámolják, nem biztosítják*, vagy jelentős mértékben *korlátozzák a politikai életben való részvétel lehetőségét*. Ez egyrészt magában foglalja a politikai kérdésekről folytatott nyilvános diskurzusban való részvétel, a többféle független forrásból való tájékozódás, a szükséges információkhoz és a közérdekű adatokhoz való hozzájutás, a szabad véleménynyilvánítás és a kormányzattal szembeni kritika akadályozását. Másrészt a politikai gyűlések, tüntetések, köztéri demonstrációk szervezésének, és az azokon való részvételnek az akadályozását. Harmadrészt a politikai szervezetek (egyesületek, pártok) létrehozásának, működésének és a hozzájuk való csatlakozás lehetőségének akadályozását. Negyedrészt pedig a választásokon való részvétel, a jelöltállítás, a kampányolás akadályozását, a politikai tisztségek tiszta és szabad választáson való elnyerésének megnehezítését vagy lehetetlenné tételét.

A politikai diskurzusban való részvétel akadályozása kiterjedhet a közmédia kormánypárti szócsövé formálására, a közvélemény propagandisztikus manipulálására, a sajtó cenzúrázására, a vezetés számára kellemetlenné váló orgánumok felszámolására; a törvény- és alkotmánytervezetetről folytatott nyílt társadalmi vita betiltására, a kormányzattal szemben vagy az ország helyzetével kapcsolatban megfogalmazott nyílt kritika

börtönbüntetéssel sújtására; vagy akár a hatalmon levők gyanús ügyeinek feltárásán dolgozó újságírók bebörtönzésére, célzott megölésére. A politikai demonstrációk szervezésének, és az azokon való részvétel lehetőségének korlátozása magában foglalhatja a közterti tüntetések adminisztratív eszközökkel való akadályozását; a vezetésnek nem tetsző (békés) rendezvények veszélyesnek minősítését, és ezzel indokolt betiltását; a már zajló demonstrációk brutális szétverését; a bizonyos létszámot (például négy főt) meghaladó utcai csoportosulások azonnali feloszlátását; vagy rendkívüli jogrend bevezetése esetén a teljes kijárási tilalmat. A nem demokratikus rezsimekre ugyanakkor jellemző, hogy a tiltakozó megmozdulások ellensúlyozására, vagy éppen azok ellehetetlenítésére, a potenciális résztvevők elbizonytalanítására és megfélemlítésére gyakran szerveznek saját támogatóikból látványos utcai tömegrendezvényeket, a vezetést, illetve a vezetőt éltető felvonulásokat.

A politikai szervezetek létrehozásának, működésének és a hozzájuk való csatlakozás lehetőségének akadályozása az ilyen rezsimek esetében kiterjedhet a pártalapítás adminisztratív megnehezítésére (például megemelt taglétszámhoz, széles körű országos jelenléthez kötésére); az ellenzéki pártokba belépők hatósági zaklatására, megfélemlítésére, bebörtönzésére; az ismert ellenzéki pártpolitikusok célzott megölésére; a vezetés érdekeit sértő pártok betiltására; vagy akár az egypártrendszer bevezetésére, és további pártok alapításának törvényi tiltására. Ezen felül azonban sor kerülhet civil szervezetek „ügynökszerzetnek” nyilvánítására, jogkorlátozására és hatósági zaklatására is. A választásokon való részvétel lehetőségének korlátozása magában foglalhatja a választási rendszer és a választási eljárási szabályok célzatos manipulálását (például parlamenti bejutási küszöb felemelését); a jelöltállítás adminisztratív megnehezítését (például adott pénzösszeg, kaució befizetéséhez kötését); az eredményes kampány lefolytatásához szükséges anyagi támogatás és médiafelület kiugróan egyenlőtlen, és természetesen a kormánypártnak kedvező biztosítását. Emellett bizonyos jelöltek és szavazók „lehagyását” a jelölti és szavazói listákról; az ellenzéki körzetek szavazófülkéinek késői nyitását és korai zárását, vagy az ellenzéki körzetek szavazóinak hosszas sorban állásra kényszerítését. Továbbá azt, hogy bizonyos pártok számára nem teszik lehetővé az indulást; hogy a választásokat megelőzően őrizetbe veszik az esélyes ellenzéki jelölteket. Kiterjedhet ugyanakkor a szervezett szavazatvásárlásra és a szavazói csoportok fenyegetésére, valamint a választási csalások legváltozatosabb formáira az urnák kormánypárti voksokat tartalmazó szavazócédulákkal való előzetes megtöltésétől (*ballot stuffing*) a választópolgárok szavazólapjainak az urnába dobás előtti kötelező felmutatásáig. A választási részvétel korlátozása ezen felül jelentheti egész társadalmi csoportok, a lakosság jelentős részét kitevő etnikai-származási alapú közösségek választójogának korlátozását, tényleges kizárását a szavazásból; egypárti választások lefolytatását; valamint a választások mellőzését, többszöri, ismétlődő elhalasztását, betiltását is.

17.2.2. Politikai verseny-ellenesség

A nem demokratikus rezsimek második fő vonása, hogy *felszámolják, nem biztosítják, vagy jelentős mértékben korlátozzák a politikai elképzelések és szereplők közti versenyt*. Ez a sajátosság szorosan összefügg az előbbivel. A politikai verseny akadályozása ugyanis egyfelől, mint stratégiai törekvés, a részvétel akadályozásának egyik fő motivációja, kiváltó oka. A politikai verseny akadályozása másfelől, mint stratégiai eredmény, a részvétel

akadályozásának következménye. A nem demokratikus rendszerek eme két jellegzetes működési elve között tehát kölcsönös, kétirányú kapcsolat van.

A nyilvános politikai diskurzus, a vita és a véleménynyilvánítás akadályozása egyben az eszmék, a nézetek, a javaslatok közti versengést is ellehetetleníti; a politikai demonstrációk akadályozása egyben a közvélemény figyelméért, hangulatának formálásáért való vetélkedést is gátolja. Mindez még nyilvánvalóbb a politikai szervezetek működésével, valamint a választások folyamatával kapcsolatos beavatkozások esetében. A pártalapítás, a pártokhoz való csatlakozás, a kampányolás és a választásokon való indulás akadályozása a politikai alternatívák és programok, valamint az azokat képviselő szereplők közti versenyt korlátozza, vagy szünteti meg (mértékétől függően). A tiszta és szabad választások lefolytatásának akadályozása pedig a kormányzati hatalom szabályos és tisztességes versenyben való megszerezhetőségének esélyét csökkenti le jelentősen vagy teljesen.

Már a hibrid rezsimekben is megfigyelhető, hogy bár a szavazói támogatás megszerzéséért folyik valamiféle verseny a hatalmon lévők és az ellenzék között, ez a vetélkedés azonban több ponton is korlátozott, és végső soron nem fair. Az erőviszonyok egyenlőtlenek, a szabályok és a körülmények nyilvánvalóan az egyik félnek kedveznek: a pálya egyértelműen a kormányon levők számára „lejt”. A hatalom birtokosai ráadásul menet közben is formálhatják, alakíthatják, maguk számára (még) kedvezőbbé tehetik a játékszabályokat. Az ellenzéknek jóval kevesebb pénz és médiafelület, érdekérvényesítési csatorna, megmutatózási és szabályalakítási lehetőség áll a rendelkezésére. A kormánypárttal tehát versenyezni ugyan (elvben) tud, ám ebben a versenyben győzedelmeskedni már aligha – vagy csak minimális eséllyel, igen sok kedvező feltétel elég valószínűtlen együttállása esetén.

Az autoritárius rendszerekben a verseny bizonyos politikai elképzelések és irányzatok közt, illetve esetleg az alacsonyabb szintű politikai tisztségek betöltéséért megmaradhat, ám a legfelső vezetői pozíciók esetében kizárt. A totalitárius diktatúrák ugyanakkor lényegében a politikai élet és hatalmi struktúra minden fontos területén felszámolják a versenyt.

17.2.3. *Elnyomó jelleg*

A nem demokratikus rezsimek harmadik jellegzetessége, hogy részben vagy teljesen *elnyomó jellegűek*. Az elnyomás a hatalommal való visszaélés, amely szükségtelen és aránytalan módon korlátozza a szabadságot. A nem demokratikus rezsimek különböző mértékben ugyan, de egyaránt élnek az elnyomás eszközével. Az elnyomás gyakorlata egy idő után beépül a társadalom struktúrájába, és ezáltal a társadalom szélesebb rétegei is részévé, illetve részesévé válnak. Az alávetés, a lehetőségek elvétele ugyanakkor nem csupán egy dimenzióban valósul meg, hanem több területen érvényesül. Iris Marion Young amerikai politikatudós elmélete nyomán azt mondhatjuk, hogy a nem demokratikus berendezkedésekben érvényesülő elnyomás legalább ötféle „arcát” mutatja, illetve mutathatja (YOUNG 1990).

Az elnyomás első arca a legszűkebb értelemben vett politikai-hatalmi alávetés: a politikai szabadságjogok, a politikai cselekvési lehetőségek túlzó korlátozása, illetve teljes elvétele. Ennek egyik aspektusa a politikai részvétel akadályozása, amelyről a korábbiakban már részletesen is esett szó. A politikai elnyomás ugyanakkor más aspektusban a politikai döntések kisajátítása; a társadalom jelentős részének kizárása a rá (is) vonatkozó, őt (is) érintő politikai döntésekből. A politikai elnyomás tehát végső soron a politikai közösség

önrendelkezésének csorbítása vagy teljes elvétele. Olyan intézményesült gyakorlat, amely az állampolgárok befolyását csökkenti, sőt, akár azok teljes alávetettségét, *hatalom-nélküliségét* eredményezi. A nem demokratikus rendszerek lakossága nem csak arra nincs érdemi befolyással, hogy milyen, vagy miként alakul az ország politikai berendezkedése, államformája, kormányformája, pártrendszere, domináns ideológiája, nemzetközi kapcsolatrendszere vagy kormányzati politikája. Még abban a legvégsőbb, legalapvetőbb politikai kérdésben sem igazán dönthet, hogy ki (vagy kik), meddig, és milyen eszközökkel élve vezeti(k). A döntéshozók megválasztására vonatkozó döntés lehetősége a demokráciákhoz legközelebb álló hibrid rezsimekben elviekben adott, a gyakorlatban azonban számos módon korlátozott. Az autoritárius diktatúrák csak ritkán és részlegesen, míg a totalitárius diktatúrák fő szabály szerint sosem kínálnak ilyesfajta lehetőséget a társadalom számára.

Az alávetés ugyanakkor a szűk értelemben vett politikai-hatalmi dimenzió túl is érvényesül. Az elnyomás második arca például gazdasági-szociális téren mutatkozik meg. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a nem demokratikus rendszerek többnyire nem biztosítják a gazdasági egzisztencia önálló alakításának lehetőségét a társadalom számottevő része számára. Másrészt azt, hogy az ilyen rezsimekben sokak válnak a vezetésnek gazdasági-szociális értelemben is *kiszolgáltatottá*; a boldogulásuk, megélhetésük a hatalom birtokosainak akaratától, döntéseitől függ. Harmadrészt pedig azt, hogy jelentős rétegek még a méltányos munkavégzés és jövedelemszerzés lehetőségét is elvesztik, és végső soron szolgástorba kerülnek. A gazdasági-szociális téren jelentkező elnyomás a hibrid rezsimekben magában foglalhatja a gazdasági versenyszabályok mellőzését, a vállalkozási szabadság korlátozását, az érdekképviselő (szakszervezetiség, egyeztető tárgyalások) akadályozását, jelentős rétegek szociális biztonságának leépítését, illetve a vezetésnek nem tetsző gazdasági szereplők célzatos hátrányba hozását, ellehetetlenítését, tönkretételét. Diktatórikus rendszerekben viszont már személyek és csoportok vagyonának kisajátítását, a magántulajdon teljes államosítását, a lakosság széles csoportjait érintő túlmunkát, a kötelező terménybeszolgáltatást, vagy az államilag szervezett és intézményesített kényszermunkát is.

Az elnyomás harmadik arca a kultúra, a gondolkodás, az önkifejezés terén mutatja meg magát. A nem demokratikus rezsimek vezetése ugyanis különböző mértékben és különböző formában, de egyaránt igyekszik szűkíteni vagy megszüntetni annak a lehetőségét, hogy a társadalom tagjai szabadon kialakíthassák, illetve követhessék saját világvézüket, értékrendjüket, ízlésüket. Az ilyen rendszerek többnyire megpróbálják monopolizálni a valóság értelmezését, és *saját meggyőződéseiket* a lakosság lehető legszélesebb körére *ráerőltetni*. Ennek érdekében rendre igyekeznek ellenőrzésük alá vonni a közbeszédet, a tudományt, az alkotótevékenységet, a művelődést és a szórakozást. Egyes autoritárius rendszerekben, illetve a totalitárius rezsimek többségében a politikai hatalom birtokosai sokszor még arra is jogot formálnak, hogy eldöntsék, mi minősül kívánatosnak az irodalmi műfajok művelése, a zenei stílusok fogyasztása, a filmek készítése és nézése, az öltözködés, hajviselet, a családi élet és a baráti kapcsolatok terén.

Az elnyomás negyedik arca a nem demokratikus politikai rendszerekben élő társadalmak egyes csoportjainak megbélyegzése, perifériára szorítása, rendszerszerű marginalizálása. A politikai vezetés által veszedelmesnek és kártékonynak minősített közösségek vagy szervezetek tagjait ugyanis többnyire a társadalom többi része is elzárkózással fogadja, *kiközösítéssel, megvetéssel* sújtja. Különösen a diktatúrák esetében megfigyelhető, hogy a „belső ellenségnek” nyilvánított csoportok (vagyonosabb rétegek, értelmiség, vallási

és etnikai-származási közösségek) tagjai, az ismert ellenzékiek vagy a korábbi politikai elitéltek több tekintetben is elszigetelődnek, sőt bizonyos értelemben páriává válnak; a szociális kapcsolatok, a tanulás, a munkához jutás, de sokszor még a szabad mozgás és lakhelyválasztás terén is súlyos hátrányba kerülnek.

Az elnyomás ötödik arca talán a legremsztóbb. Ez ugyanis maga a fizikai és pszichikai/lelki *erőszak*. A nem demokratikus berendezkedések bár eltérő súlyossági fokon, de mégis rendszerszerűen és intézményesített formákban alkalmaznak erőszakot hatalmi célból a saját polgáraikkal szemben. Már a hibrid rezsimekben is jelen van a félelem légköre, de a fizikai erőszak többnyire keveseket (elsősorban újságírókat, ellenzéki politikusokat, aktivistákat, tüntetőket) érint. Az autokratikus rezsimekben azonban már sokak kénytelenek elszenvedni megfigyelést, fenyegetést, bebörtönzést, kínzást, embertelen és megalázó bánásmódot, kitelepítést, kényszergyógykezelést vagy kivégzést. A totalitárius diktatúrákban a fentiekben túl a munka- és megsemmisítő táborok, a szervezett tömeggyilkosságok, az államilag kivitelezett népirtások sem ritkák. A különböző léptékben és súlyosságban alkalmazott erőszak a nem demokratikus rendszerekben a társadalom kordában tartását, alávetését szolgáló eszközként működik.

17.2.4. *Elszakadás a társadalom igényeitől*

A nem demokratikus politikai rendszerek negyedik jellemzője, hogy a *kormányzás* nagyrészt vagy teljesen *függetlenné válik a közérdektől* a kormányzati *intézkedések* pedig elsődlegesen *nem a nép javát szolgálják*. A nem demokratikus rezsimek ezen jellegzetességét Bruce Bueno de Mesquita és Alastair Smith amerikai politológusok vizsgálták részletesen (DE MESQUITA–SMITH 2014). A szerzőpáros gondolatmenetének kiindulópontja, hogy az ilyen rendszerekben a vezetésnek tulajdonképpen nincs szüksége a nép körében elért széles körű támogatásra a hatalmon maradáshoz. A politikai részvételi lehetőségek ugyanis korlátozottak, a lakosság számottevő része pedig elnyomás alatt van. Mivel a megfelelő csatornák (véleménynyilvánítási lehetőségek, szabad sajtó, demonstrációk, szervezetek) jórészt hiányoznak, így a társadalom érdekei és igényei nyilvánosan nem tudnak megfogalmazódni. A hatalom birtokosai saját maguk, teljesen önkényesen eldönthetik és/vagy kinyilváníthatják, hogy szerintük mi lenne jó az adott országnak; hogy mi a társadalom, a nemzet, a köz érdeke. A választások vagy már eleve üres, tét nélküli ceremóniák, vagy erősen befolyásolt/elcsalt, vagy kiugróan egyenlőtlen feltételek között zajló események. A nem demokratikus rendszerek vezetői valóban szabad és tiszta választások híján nem elszámoltathatók, nem számonkérhetőek; még komoly károkat okozó, nagyobb léptékű elégedetlenséget kiváltó intézkedések esetében sem (vagy nem automatikusan) leválthatók. Ilyenformán egyáltalán nem vagy alig vannak rákényszerítve a tényleges társadalmi érdekeket figyelembe vevő, sokak helyzetén javító és sokaknak tetsző, jó kormányzásra. A kormányzás során nem vagy nem igazán kell szem előtt tartaniuk, hogy lépéseik igazságos célokat vagy valós elvárásokat szolgáljanak, tényleges problémákat kezeljenek, észszerűek, költséghatékonyak, eredményesek és fenntarthatók legyenek.

A nem demokratikus rendszerekben a kormányzati intézkedések egyaránt szolgálhatnak a hatalmon maradás elősegítésére, önkényesen meghatározott politikai célok elérésére, illetve magánérdekek és vagyonszerzési törekvések érvényesítésére, hóbortok

és kedvtelések kiélésére. Amennyiben ezt a hatalom megtartása szempontjából hasznosnak tekintik, vagy világnézetükkel egybeesik, úgy a kormányzás céljai között megjelenhet a jólét biztosítása a társadalom jelentősebb része vagy bizonyos csoportjai számára. Ennél azonban jellemzőbb, hogy a vezetés a hatalmon maradását érdemben biztosítani tudó kevesek (gazdag cégtulajdonosok, nagyvállalkozók, helyi-törzsi-vallási vezetők, a hadsereg tisztikara, befolyásos külföldi diplomaták, multinacionális vállalatok és nemzetközi szervezetek képviselői) támogatását igyekszik megszerezni nekik kedvező döntésekkel, nekik juttatott forrásokkal, megrendelésekkel, csúszópénzekkel. A nem demokratikus politikai rendszerek jelentős részében emellett a közpénzek átláthatatlan kezelésével, a költségvetési bevételek gazdaságilag észszerűtlen felhasználásával, pazarló költségekkel, látványos, ám drága és felesleges presztízsberuházásokkal találkozunk. Ugyanilyen gyakori a hosszú távú eladósodást eredményező hitelfelvétel, a gazdasági termelés egy-két viszonylag könnyen kiaknázzható (ám véges mennyiségű) ásványkincsre szűkítése, illetve a környezetvédelmi szempontok teljes figyelmen kívül hagyása. A vezetés és a szűk támogatói kör számos esetben megfigyelhető, igen gyors és tetemes mértékű vagyongyarapodása általában nem jár együtt hasonlóan dinamikus társadalmi fejlődéssel, életszínvonal-javulással vagy gazdasági növekedéssel. A nem demokratikus rezsimek jelentős része a sokak számára elérhető, szabad és színvonalas felsőoktatást, az egészségügyi ellátás minőségének javítását, az úthálózat és a közlekedési infrastruktúra fejlesztését vagy a szegénység csökkentését igazából nem tekinti feladatának. Sőt, az autoritárius és totalitárius diktatúrák egy része még a tiszta ivóvíz biztosítását, a természeti katasztrófák hatékony megelőzését és elhárítását, a tömeges élelmiszerhiány kiküszöbölését, a segélyszállítmányok tényleges kiosztását vagy a súlyos népeségügyi problémák (például fertőző és járványos betegségek) kezelését sem (vö. DE MESQUITA–SMITH 2014).

17.2.5. Kormányzók és kormányzottak elkülönülése

A nem demokratikus rezsimek ötödik jellegzetessége, hogy a *kormányzók és a kormányzottak köre* érzékelhetően *elválik* egymástól. A demokráciákban az állampolgári jogegyenlőség elve alapján mindenki választhat, és mindenki választható. A nép saját soraiból választ tisztviselőket, akik ideiglenes felhatalmazást kapnak a politikai döntések meghozatalára; a megbízatás időtartamának lejártát követően ezek a tisztviselők, politikusok, vezetők ismét visszatérnek a nép soraiba. Ily módon tehát a kormányzók és a kormányzottak köre elvben egybeesik. A nem demokratikus rendszerekben azonban a tényleges döntéshozók és a politikai közösség többi része között markáns és nem igazán átjárható határ húzódik. A valódi hatalommal rendelkező kevesek elkülönülnek a hatalomból kizárt többségtől, a „néptől”. A kormányzók a kormányzottak „fölött álló”, zárt csoportot képeznek.

Ez az elkülönülés már a hibrid rezsimekben is megfigyelhető a vezető személyéhez kötődő bizalmi emberekből, hűségükért politikai pozíciókkal jutalmazott „kliensekből” álló befolyásos kör kialakulásával. A két csoport közti különbség azonban elsősorban az autokráciákban válik élessé. A kormányzó elitet itt többnyire uralkodói családok, klánok, katonai junták, szűk körű érdekcsoportok, egy adott párt befolyásos tagjai és vezető tisztségviselői, vagy egy egyszemélyi vezető és a körülötte csoportosuló személyek (tanácsadók, „kegyencek”) alkotják, illetve alkothatják. Ezen az alapvetően aszimmetrikus

hatalmi struktúrán érdemben az sem változtat, hogy egy ideje már a diktatórikus rendszerek többségében is bevetté vált az általános választójog, és rendszeres időközönként tartanak választásokat. A lakosság széles tömegei ugyanis, bár névlegesen választónak számítanak, valójában – a választási részvétel korlátozott vagy technikailag voltaképp elvett lehetőségéből adódóan – gyakorlatilag nem azok. Választhatóságuk, politikai tisztségviselővé, döntéshozóvá, vezetővé válásuk lehetősége még ennél is kevésbé, tulajdonképpen már elvi szinten sem igen érvényesül. Az ilyen rezsimek alatt élő társadalmak többsége tehát mások által kormányzott passzív alany. Sokkal inkább alattvaló, mint állampolgár; sokkal inkább pusztá elszenvedője, mintsem alakítója a politikai döntéshozatalnak, a kormányzásnak. Ez az összefüggés, a korábbiakhoz hasonlóan, leginkább a totalitárius diktatúrákra igaz.

De Mesquita és Smith megállapítása szerint a nem demokratikus rendszerekben a politikai döntések meghozatala és a hatalom megtartása szempontjából csupán egy szűk kör nélkülözhetetlen. Ők a kormányzók. A társadalom nagy többségét alkotó kormányzottak egy nem túl jelentős részének a támogatása ugyancsak fontos a vezetés számára, ezért az ide-sorolható csoportok (a hadsereg és a karhatalom, állami tisztviselők, pártfunkcionáriusok, bizonyos társadalmi rétegek, vallási-származási közösségek) még rendelkeznek némi befolyással. Ők jelentik a vezetés támaszát, ezért szempontjaikat, igényeiket esetenként még valamennyire figyelembe veszik a kormányzati intézkedések során. Soraikból kerülnek ki az ilyen rezsimek relatív haszonélvezői, akik – a többiekhez képest legalábbis – valamivel jobban élnek, több lehetőséggel rendelkeznek, kevésbé elnyomottak. A kormányzottak, sőt a nem demokratikus rendszerekben élő teljes társadalmak többsége azonban a vezetés szempontjából lényegében lecsérélhető, nélkülözhető. Támogatásuk nem számít, érdemi ráhatásuk nincs a politikai-hatalmi viszonyokra, igényeik és érdekeik figyelmen kívül hagyhatók, testi és lelki jólétük nem szempont (vö. DE MESQUITA–SMITH 2014). Még ezen a csoporton belül is kiemelkedően rossz helyzetben vannak a „belső ellenségnek” nyilvánított rétegek, illetve azok, akik nem kívánnak mások által kormányzottak maradni – vagyis az ellenzéki szervezetek tagjai és szimpatizánsai.

17.2.6. A zavartalan politikai váltógazdálkodás hiánya

A nem demokratikus rendszerek hatodik, egyben utolsó jellemzője, hogy a *hatalom megszerzésének és átadásának módja nem a demokratikus szabályokat követi*. A demokráciákban főszabály szerint a népakaratnak megfelelően, választásokon lehet elnyerni a főhatalom gyakorlásához szükséges pozíciókat. A diktatórikus rezsimek vezetői azonban rendre a népakarattól függetlenül, államcsínnel, katonai puccsal, forradalommal, ellenforradalommal, nemzetközi támogatással, külföldi katonai beavatkozással, illetve más államok általi lerohanás és megszállás idején, esetleg gerillaháborúban vagy polgárháborúban győzedelmeskedve kerülnek hatalomra. A hatalom megszerzésének folyamatában természetesen sokszor megjelenik a választás mozzanata. Ám a manipulált vagy elcsalt, illetve pusztá formalitásnak tekinthető voksolások inkább csupán legitimálni igyekeznek az akkorra már más úton lényegében kialakult és ténylegessé vált hatalmi viszonyokat. Ugyanakkor a diktatúrák egy kisebb része mellett a hibrid rezsimek jelentős részére inkább az jellemző, hogy az őket megelőző – nem igazán meggyökeresedett, sokszor inkább átmenetinek tekinthető, rövid ideig tartó – demokratikus berendezkedést mintegy belülről

bontják le. Például változtatnak egyes politikai tisztségek elnyerésének szabályain: bizonyos, korábban választás útján betölthető helyi politikai (például kormányzói) pozíciókat kormányfői/államfői kinevezéshez kötnek. Vagy törvénymódosításokkal, az alkotmányos keretek változtatásával egyre növelik a hatalom aktuális birtokosainak szerepét, súlyát, befolyását. Mindemellett fokozatosan szűkítik a politikai részvételi lehetőségeket, egyre csökkentik az ellenzék mozgásterét és a választásokon való sikeres szereplésének esélyét. Ezekben az esetekben a (már) nem demokratikus rezsim kialakulása többnyire nem egy aktussal, nem egy lépésben történik; a hatalom megszerzésének módja sem eleve különbözik, hanem fokozatosan távolodik el a demokratikus szabályoktól.

A nem demokratikus berendezkedésekben a hatalom átadásának módja is eltér a demokráciákban bevett gyakorlattól. Míg a demokratikus rendszerekben a politikai vezetők leváltása és helyettük új vezetők hivatalba lépése főszabály szerint az állampolgárok többsége által nyilvánosan meghozott döntés eredménye, addig a nem demokratikus rezsimok jó részében ilyen nyilvánvaló szabály nincs, vagy nem érvényesül. A diktatórikus rendszerekben a vezetés leváltásának és az új vezetés hatalomra kerülésének módja homályos, változó, nem átlátható, nem következetes; keretei kevésbé kialakultak, kevésbé szabályozottak. Az autokráciákban bevett forma a családon belüli, dinasztikus és kvázidinasztikus öröklés. Ezt azonban a viszonylag szilárdnak tűnő öröklési (sor)rend mellett és helyett számos egyéb esetleges körülmény, egyedi szempont és nehezen átlátható tényező befolyásolja – főként a nagyobb létszámú családokban. Bevett megoldás, hogy a még hatalmon lévő, de már idősebb vagy betegséggel bajlódó vezető kijelöli, kinevezi a saját utódját. Szintén bevett út, hogy az utódlás kérdése a kormányzó elit (érdekcsoport, junta, párt) berkeiben, a vezető közvetlen környezetét alkotó befolyásos személyek közti küzdelemben dől el – politikai játszmák, háttéralkuk, belső hatalmi harcok eredményeként. A hibrid rezsimokban a vezetők sokszor alkotmánymódosításokkal igyekeznek megváltoztatni a hatalom átadására vonatkozó szabályokat, biztosítani az általuk tervezett időtartamig való hatalmon maradásukat, csökkenteni leváltásuk esélyét.

Ezekben a megoldásokban közös, hogy jelentősen korlátozzák vagy teljesen kizárják a vezetői tisztségek betöltéséért való nyílt, széles körű, szabad és tisztességes versenyt (azaz erősen kapcsolódnak a másodikként leírt általános vonáshoz). Ugyancsak közös, hogy a közvélemény sem érdemben átlátni és ellenőrizni, sem befolyásolni nem tudja a procedúrát (vagyis ez a logika szorosan összefügg a politikai-hatalmi elnyomással, a politikai közösség önrendelkezésének elvételével). A nem demokratikus rezsimokban mindent megtesznek, hogy a kormányzati hatalom egyáltalán ne, vagy csak igen valószínűtlen esetben kerülhessen át mások kezébe. A *politikai váltógazdálkodás* tehát egyáltalán *nem* vagy csak igen *kis eséllyel tud megvalósulni*. Az eddigiek fényében kevésbé meglepő, hogy az ilyen rezsimok első emberei jellemzően jóval tovább vannak hivatalban, mint a demokratikus berendezkedésekben működő kollégáik.

Az autokratikus és a totális diktatúrák vezetői ugyanakkor sokszor éppen úgy veszítik el a hatalmukat, ahogy megszerezték azt. Mivel a békés és szabályozott keretek közti leváltásuk lehetősége nem (vagy csak igen kis eséllyel) adott, ezért igen gyakran erőszakos megmozdulások, zavargásokká fajuló tiltakozások, forradalomba torkolló tüntetések, felkelések, államcsínyek, puccsok és katonai beavatkozások vetnek véget uralmuknak.

17.3. A nem demokratikus rendszertípusok sajátosságai

17.3.1. Hibrid rezsimek

A *hibrid rezsimek* viszonylag új fejleménynek tekinthetők a nem demokratikus politikai rendszerek sorában. Már önmagukban is színes, tarkabarka csoportot alkotnak. Közös sajátosságuk, hogy bár viszonylag közel állnak a demokráciákhoz, összességében mégsem ítélték demokratikusnak. Ugyanakkor, még ha nem is teljes körű, teljes értékű demokráciák, nem is teljesen egyeduralmi jellegű rendszerek. Az ilyen rezsimeket szokták „elromlott”, hibás vagy hiányos demokráciáknak, „megjavult”, „valamelyest versengővé lett” autokráciának,² illetve a két csoport között álló, sem ide, sem oda nem tartozó, teljesen önálló típusnak is tekinteni (lásd erről: GYULAI–STEIN–ZALAI 2016). Ez nagyjából meg is felel kialakulásuk három tipikus útjának. A hibrid rezsimek egy része ugyanis egy korábban demokratikus berendezkedésből alakul át „már nem demokráciává”. Más részük korábbi autokráciából lesz valamivel nagyobb szabadságot biztosító és a közéletbe való nagyobb beleszólást engedő, de „még nem demokratikus” rendszer. Harmadik részük viszont már hosszabb ideje nem igazán besorolható berendezkedés.

A hibrid rezsimekben működik parlament, és van ellenzék; léteznek a kormánytól független sajtóorgánumok; többpártrendszer van; továbbá rendszeres időközönként tartanak az ellenzék indulását is lehetővé tevő, elvben a hatalmon lévőkön kívül mások számára is megnyerhető, többpárti választásokat. Ugyanakkor a demokratikus berendezkedés lényeges összetevői hiányoznak. A parlament csak engedelmes szavazógép a kormány számára, és pusztán véleménynyilvánítási platform az ellenzéknek; a benne megtestesülő törvényhozói hatalom nincs elválasztva a végrehajtástól; az intézmény nem tényleges fék vagy ellensúly a kormányon lévők hatalmával szemben. A hatalom birtokosai számos formában és számos eszközzel igyekeznek ellenőrzésük alá vonni a médiát és a közbeszédet; számos módon korlátozzák, veszélyeztetik, támadják a sajtószabadságot, a szabad véleménynyilvánítást, a közérdekű adatokhoz való hozzájutást. A rezsimek vezetése többféle eljárással nehezíti, gátolja a politikai szervezetek alapítását, a pártok eredményes működését, a civil szervezetek tevékenységét. A választások ugyan nem olyan mértékben befolyásoltak, hogy teljesen tét nélküliek legyenek, ám az adott politikai erőviszonyok, eljárási keretek és szabályok, finanszírozási és média-hozzáférési egyenlőtlenségek közepette az ellenzéki pártok számára csak minimális esélyt kínálnak a győzelemre. A hibrid rezsimekben elég gyakori, hogy a kormánynak nem tetsző demonstrációkat nem engedélyezik, vagy brutálisan felosztatják; hogy a vezetés számára kellemetlenné vált újságírókra, aktivistákra, tüntetőkre, ellenzéki politikusokra fizikai erőszak, bebörtönzés, verés vagy gyilkosság vár. A jogállamiság, a jogbiztonság, a bírói függetlenség komoly csorbát szenved. A kormányon lévők nem elszámoltathatók; átláthatatlanul, sokszor észszerűtlen és pazarlóan bánnak a közpénzekkel; a költségvetési forrásokból a szélesebb társadalmi csoportok helyzetének javítása helyett inkább szűkebb támogatói körüket jutalmazzzák; a korrupció áthatja az állami működést.

² Steven Levitsky és Lucan Way némileg másként fogalmaz, és a jelenséget valamivel szűkebben értelmezik kompetitív autoritárius rezsimekről, azaz versengő tekintélyuralmi rendszerekről beszél (lásd: LEVITSKY–WAY 2010).

A hibrid rezsimekben tehát, bár rendszeresen megtartják a választásokat, azok gyakran nem szabadok, és sohasem teljes mértékben „tiszták”. Az ellenzéki tevékenység ugyan legális, ám különböző módokon, különböző eszközökkel hátrányos helyzetbe szorított. A választás csak az egyik lehetséges módját jelenti a hatalomra jutásnak. A hatalmon levők rendre megsértenek *legalább egyet* a demokratikus működés három alapvető eleme közül: vagy a szabad választások lefolytatása, vagy a polgári szabadságok védelme, vagy a politikai erők közti verseny fair jellege, az egyenlő játéktér biztosítása biztosan csorbát szenved. Mindebből adódóan a kormányzati pozíciókban lévők csak igen ritkán, mondhatni kivételes esetekben veszítenek választást (BOZÓKI–HEGEDŰS 2017, 15.).

A jelenkori hibrid rezsimek egyik legekleatásabb példája a putyini Oroszország. Jó példát jelent a szintén az ezredfordulót követően berendezkedő, eleinte Hugo Chávez nevével fémjelzett, majd 2013-tól már Nicolás Maduro által vezetett venezuelai rezsim is.³ A korábbi demokratikus rendszert belülről lebontó és átalakító Venezuelával szemben a harmadik jellegzetes példa, Tanzánia a másik úton, a korábbi autokratikus berendezkedés valamivel szabadabbá, versengőbbé tételével „hibridizálódott” a 2000-es évek derekán (EKMAN 2009). A fentiek mellett hibrid rezsimnek szokás még tekinteni a 2010-es évek közepén működő pakisztáni, nepáli és nigériai politikai rendszert, Ukrajnát, illetve az erdőgani Törökországot is.

17.3.2. *Autoritárius rendszerek*

A nem demokratikus berendezkedések második válfaját az *autoritárius* rendszerek alkotják. A tekintélyuralmi logikájuk nyomán autoritáriusnak, illetve (rövidebb formában) autoriternek nevezett rezsimek hosszú múltra tekinthetnek vissza. Azt is mondhatjuk, hogy az emberiség által létrehozott politikai rendszerek történetében ez a (nem demokratikus) típus volt a legjellemzőbb, a leggyakoribb, a legelterjedtebb. Ez a csoport ugyanakkor még a hibrid rezsimeknél is sokszínűbb, színesebb. A korábbi korokra jellemző hagyományos monarchiáktól, oligarchikus és teokratikus rezsimektől azonban nem árt megkülönböztetni, és elkülönítve kezelni a modern, illetve jelenlegi autoritárius rendszereket (vö. BAYER 1999, 114–118.). Ezek ugyanis már a demokratikus berendezkedések addig sosem látott mértékű térnyerése, valamint a demokratikus működési elvek széles körű ismertsége, nemzetközi normává válása közepette alakultak ki, illetve maradtak fenn. És bár körükben továbbra is akadnak hagyományos monarchiák (királyságok, emírségek, szultanátusok), oligarchikus (azaz például gazdag földbirtokos családok, nagyvállalkozói érdekkörök által dominált) és teokratikus (azaz vallási vezetők által uralt) rezsimek, ezek már olyan, alapvetően modern válfajokkal tartoznak egy csoportba, mint a katonai junták, a konzervatív ellenforradalmi rezsimek vagy a felpuhult totális rendszerek (vö. BAYER 1999, 114–115.).

A modern autokratikus rendszereknek vannak uralkodói, polgári, katonai, vallási és vegyes vezetésű formái; vannak ideologikus alapokon álló és ideológiamentes, mindenféle pártot tiltó, egypártrendszerű, illetve hegemon többpártrendszerű változatai. Egy részük a társadalom gyökeres átalakítására, bizonyos célok és elvek mentén történő radikális megváltoztatására, míg más részük a fennálló társadalmi viszonyok, kulturális

³ Erről azonban érdemes megjegyezni, hogy 2010-es évek közepe óta fokozatosan tolódik az autoritárius rendszerre válás irányába.

minták, hagyományok megőrzésére törekszik. Egy részük igyekszik bevonni, a vezetéssel való azonosulásra bírni, hűségessé és elkötelezetté tenni, látványos tömegrendezvényeken való rendszeres megjelenésre mozgósítani a politikai közösség tagjait. Más részük inkább leszerelni, a közélettől eltávolítani, „otthon tartani”, érdeklődésében és értékrendjében depolitizálni akarja a lakosság szélesebb rétegeit. Egyes idesorolható rendszerek az általuk alkalmazott elnyomás mértékét, az uralom erőszakosságát tekintve már-már a totalitárius rendszerekhez közelítenek, míg más autoritárius rezsimek „puhább” eszközökkel élnek, valamivel nagyobb szabadságot hagynak a társadalomnak, és inkább a hibrid rezsimekhez válnak hasonlatossá (vö. FISICHELLA 2006).

Az autoritárius rendszerek alapvető, közös működési elve, hogy az érdemi politikai döntéshozatal centralizált. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb eszközök, lehetőségek és jogosultságok egy személy, csoport vagy szűkebb kör kezében összpontosulnak. Sőt, úgy is fogalmazhatunk, hogy maga az egész rendszer ezen személy, csoport vagy kör „autoritásán” alapul. A vezető szerepben lévők hatalma és tekintélye nem kérdőjelezhető meg; pozíciójuk szabályozott versenyben nem szerezhető meg; tiszttségük a politikai közösség más tagja által szabadon nem tölthető be. A politikai életet az államfő és/vagy a kormány, vagy a formális politikai tisztiséget nem viselő vezető(k) dominálják. A végrehajtó hatalmi ág vagy nem válik el érdemben a törvényhozástól (azaz a két funkció egy kézben összpontosul), vagy igen komoly erőfölényben van azzal szemben. A parlament mint intézmény vagy nem is létezik, vagy felfüggesztették a működését, vagy pusztán formális szereppel, ellenzék nélkül ülészik. Ha esetleg működik is parlament, és még ellenzéki képviselők is helyet kapnak benne, tényleges népképviselői intézménynek, a törvényhozás valós csúcsszervének, illetve a kormányzat ellensúlyának akkor sem igazán tekinthető.

Az autoritárius rendszerekben az ellenzék maximum megtűrt tényező; jelenléte azonban zavaró, nemkívánatos fejlemény. A vezetés a vele szemben álló politikai erők, irányzatok és csoportosulások létét a mérsékeltőbb autoritárius rendszerekben kellenlenül bár, de tudomásul veszi. Az elnyomóbb rezsimekben viszont sokszor már magát a szervezkedést, a pártalapítást is igyekszik meggátolni, tiltani. A „másként gondolkodók”, a kritikusok, a változást óhajtók, de különösen a lehetséges kihívók osztályrésze itt többnyire megfigyelés, jogkorlátozás, fenyegetés, hatósági zaklatás, munkahelyről való kirúgás, anyagi tönkretétel, üldöztetés, börtön, kínzás, vagy – igen sok esetben – halál; balesetnek, bűncselekménynek vagy eltűnésnek álcázott gyilkosság, kivégzés. A hatalom birtokosai szigorúan ellenőrzik a közbeszédet, korlátozzák a vélemények nyilvános kifejtését, cenzúrázzák az írott és elektronikus sajtót, az oktatást és a tudományt. Választásokat vagy nem tartanak, vagy azok nem bírnak semmiféle valós tétellel. A számos módon manipulált, befolyásolt, elcsalt voksolásokon ugyanis az ellenzéki pártok és jelöltek vagy már eleve el sem indulhatnak, vagy nem rendelkeznek semmiféle valós győzelmi eséllyel. A társadalom zöme ki van zárva a politikai részvételből, a közösséget érintő döntésekből, a hatalom birtokosai pedig semmilyen (elvi és gyakorlati) szinten nem elszámoltathatók. A rezsimek uralma ugyanakkor elsősorban a közéletre, a politika szférájára terjed ki; a magánéletbe a legtöbb esetben nem szól bele. A társadalmi sokszínűség egy bizonyos mértéke tehát megmarad ezekben a rezsimekben.

A modern autoritárius rendszerek jellegzetes 20. századi példája az 1939 és 1975 között, Francisco Franco vezetésével működtetett spanyol diktatúra, illetve az 1932 és 1974 között fennálló, António Salazar nevével fémjelzett portugál rezsimek. Ezek egyaránt

ellenforradalmi jellegű, konzervatív tekintélyuralmi rendszerek voltak (vö. BAYER 1999, 114–118.). Bár besorolása vitatott, de a legtöbb szerző a hazai Horthy-rendszert (1920 és 1944 között) is ebbe a kategóriába sorolja.⁴ Görögországban 1967 és 1974 között (az „ezredesek” vezetésével), Argentínában 1976 és 1983 között (Videla tábornok uralma alatt), Chilében pedig 1973-tól 1990-ig (Augusto Pinochet tábornok irányításával) működött katonai jellegű autoritárius diktatúra. Bár besorolhatósága nem egyértelmű, bizonyos megszorításokkal a késői Kádár-rendszert, azaz az 1980-as évekre kialakult magyar berendezkedést is fel-foghatjuk autoriter rezsimként; egy továbbra is egypártrendszerű, ám már egyre kevésbé ideologikus, a társadalmat inkább depolitizálni, a közélettől távol tartani igyekvő, fokozatosan „puhuló” tekintélyuralomként.

A 21. század második évtizedének végén a földrajzi értelemben vett Európában már csak egy autoritárius diktatúra akad: az Aljakszandr Lukasenka vezette Fehéroroszország. A világ más tájain ugyanakkor ez a berendezkedés jelenleg is igen elterjedt. Iránban a sah addigi uralmát váltva 1979 óta részben vallási, részben polgári vezetésű, teokratikus jegyeket (is) mutató autoriter rezsim, Szaúd-Arábiában 1932-től mindenféle pártot tiltó, monarchikus és teokratikus jegyeket ötvöző autoritárius rendszer van. Mianmarban (az egykori Burmában) egy rövid megszakítástól eltekintve 1962 óta, Thaiföldön pedig 2014-től katonai junta van hatalmon. Kínában, Vietnámban és Laoszban jelenleg is kommunista ideológiát valló, egypártrendszerű autoritárius diktatúrák működnek. Az afrikai kontinensen Egyiptom, Etiópia, Szudán és Zimbabwe berendezkedése egyaránt autoritárius. Közép-Ázsiában több volt szovjet tagköztársaság rendszere mutat egyértelműen autoriter jegyeket. Üzbegisztánban és Türkmenisztánban egészen a közelmúltig különösen kemény, már-már a totalitárius diktatúrákra emlékeztető rezsimekkel lehetett találkozni.

17.3.3. Totalitárius diktatúrák

A nem demokratikus rendszerek harmadik markáns válfaját a *totalitárius* diktatúrák képezik. A totalitárius berendezkedések jellegzetesen modern, 20. századi képződmények. Az 1950–60-as években világszerte olyannyira elterjedtek számítottak, hogy közel 2 milliárd ember élt ilyen rezsimek fennhatósága alatt (vö. BIHARI 2013). A 21. század elejére azonban mind számuk, mind elterjedtségük nagyságrendileg csökkent. Mivel manapság már csak mutatóban akad egy-egy ilyen jellegű politikai rendszer, és nem látszanak jelek a tendencia megfordulására, ezért elképzelhető, hogy ez az alakváltozat végleg eltűnik, „kihalt állatfajjá”, történelmi típusná válik a nem demokratikus berendezkedések körében. És ha így lesz, nagyon nem kell majd bánkódnunk emiatt.

A totalitárius diktatúra ugyanis a nem demokratikus rendszerek legszélsőségesebb esetének, a modern zsarnokság végletekig fokozott formájának tekinthető. A totalitárius diktatúrák a totalitárius ideológiákat valló, elsősorban nemzetiszocialista és bolsevik/kommunista tömegmozgalmakból nőttek ki. Ezek a rezsimek aztán sajátos politikai intézményrendszert („totalis államot”) kiépítő és működtető, (zömükben) egypártrendszerű,

⁴ A kategóriát visszavetítve, azaz a keletkezése előtti időszakra alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a Horthy-rendszer bizonyos vonásaiban a hibrid rezsimekhez közelítő, több tekintetben azokra emlékeztető tekintélyuralmi berendezkedésnek minősíthető.

egyszemélyi vezetésű és vezérelvű, szigorúan centralizált közigazgatású, uralmukat kiterjedt propagandával, nyílt terrorral és az erőszakszervek politikai célú felhasználásával biztosító rendszerekké váltak (LÁNCZI 2003, 168.). Közös jellemzőjük, hogy elméleti előfeltevéseken, eszmerendszereken, politikai doktrínákon, ideológiai tételeken alapultak, és kiépülésük során a társadalmi élet minden szegmensét drámaian átalakító, „forradalmi” eszközökkel éltek. Az ilyen rendszerek hatalmi működésük során az élet minden területére, így a magánéletre is kiterjednek, és befolyást gyakorolnak; felszámolják a társadalmi sokszínűséget, a létező közösségeket, uniformizálják a társadalmat; felszámolják a vélemények sokszínűségét, uniformizálják a közbeszédet és a gondolkodást; kizárólagossá teszik és bebetonozzák a rezsim első embere által vezetett, az állami bürokráciának fölrendelt vagy azzal összefonódott párt uralmát; intézményesített és tömeges formában, a lakosság jelentős részével szemben követnek el jogsértést, alkalmaznak lehallgatást, bebörtönzést, kínzást, kitelepítést, deportálást, kényszermunkát, kivégzést, gyilkosságot (vö. BAYER 1999; BIHARI 2013; FISICHELLA 2006; LÁNCZI 2003).

A totalitárius diktatúrák tartalmi értelemben teljesen kiüresítik a politikai részvételt, és teljesen felszámolják a politikai versenyt. A hatalmi piramis csúcsán álló, pótolhatatlannak beállított és leválthatatlanná tett, sokszor erőteljes személyi kultusszal övezett vezér szó szerint élet és halál ura. Az alávetett tömeg szerepe az engedelmisség és a politikai-ideológiai tételek elfogadása mellett a vezetőnek kijáró, kötelező imádatra, valamint a „felforgató elemek” jelenléte miatti kötelező „éberségre” szűkül. A nép részéről elvárt politikai aktivitás a rendszerrel való azonosulás kinyilvánítása, a rezsim által rendezett tömegrendezvényeken való megjelenés, illetve a gyanús személyek feljelentése, besúgása.

A totálisan ellenőrzött, mindenféle sajtó- és véleményszabadságot nélkülöző, szigorúan cenzúrázott nyilvánosságban semmiféle kritikus hang nem tud megjelenni. Az egyoldalúan formált közbeszédet a vezetés által elért rendkívüli sikerek, valamint a „külső és belső ellenséggel” szemben folytatott harc témái uralják. Az agymosás szintjét súroló propaganda az iskolai oktatásban, a tudomány, a művelődés és a kultúra minden területén megjelenik.

A totalitárius rendszerekben semmiféle ellenvélemény nem tud szervezeten megfogalmazódni. Semmiféle, a hatalmi monopolhelyzetben lévő (állam)párttól független erő, semmiféle politikai alternatíva nem tud kialakulni. Az ellenzékiiséget csírájában elfojtják. A rendszer vívmányaiért kevéssé lelkesedő, esetleg elégedetlenségüket kifejező személyek is könnyen „felforgató elemnek” minősülhetnek, és „éber” polgártársaik feljelentése nyomán a börtönben találhatják magukat. A kritikusan gondolkodókra, az önálló politikai véleménnyel rendelkezőkre a rezsim folyamatos megfigyeléssel, beszervezett besúgók és provokátorok ezreinek közreműködésével vadászik. A szerveződni próbáló személyek a rendszer rettegett politikai rendőrségével kerülnek szembe, amely a lehető legkeményebb eszközökkel lép fel ellenük. Az ellenzékiiség tehát lényegében „kriminalizálódik”: „állam-ellenes” bűncselekménnyé válik. Ennek a hatalmi logikának megfelelően a totalitárius rezsimok belügyi és karhatalmi állománya közrendvédelmi és bűnügyi munka helyett jelentős részben „államvédelmi” tevékenységet végez, politikai ügyekben intézkedik és nyomoz.

A totalitárius rendszerekben a politikai közösség teljes mértékben elveszti az önrendelkezését. Az ilyen berendezkedésekben tartott, ellenzék nélküli, jórészt egypárti, egyjelöltes „választások” tulajdonképpen pusztán a vezetés iránti hűség és odaadás kinyilvánítására szolgáló, üres ceremóniák. A rendszer a működése során negligálja, vagy önkényesen, ideológiai alapon definiálja a közérdeket, és teljesen figyelmen kívül hagyja a gazdasági

észszerűséget. Az érdemi politikai döntések a vezető közvetlen környezetében vagy a befolyásos pártfunkcionáriusokból álló szűk körben születnek. Bár sok esetben formálisan létezik országgyűlés, ám ez mint intézmény még az autoritárius rendszerek parlamentjeinél is súlytalanabb, üresebb, illetve hamisabb képződmény. Célja, létalapja ugyanis nagyjából annyi, hogy a széles körű támogatás látszatát keltve elfedje, illetve formális közreműködésével legitimálja az adott országban folyó, lényegében néhány ember által gyakorolt uralmat, a népakarattól teljesen függetlenített jogalkotást és kormányzást.

A totalitárius diktatúrák legtisztább, legjellegzetesebb 20. századi példái a hitleri Németország és a sztálini Szovjetunió. Ugyancsak szemléletes példát jelent erre a típusra a második világháború utáni Albánia, a Ceaușescu által irányított Románia (1965-től 1989-ig) vagy a Pol Pot vezette „vörös khmer” rezsim kambodzsai rémuralma 1975 és 1979 között. Talán kevésbé tipikus, összességében mégis totalitáriusnak nevezhető rendszer működött Szaddám Huszein vezetése alatt Irakban az 1970-es évek közepétől 2003-ig. Magyarországon klasszikus, szigorú és teljes értelemben vett, a kategória legtöbb jellemzőjét felmutató totalitárius diktatúra a 20. század során három alkalommal alakult ki, és állt fenn. 1919 márciusától augusztusáig, a Tanácsköztársaság idején; 1944 őszétől 1945 tavaszáig Szálasi Ferenc nyilas nemzetvezető hatalomra jutásával; valamint 1949 és 1953 között, a Rákosi-korszakban (vö. BIHARI 2013). Az 1950-es évek közepétől a magyar politikai rendszer módosult és részleges totalitarizmusként, a 60-as évektől a 80-as évekig pedig már egyfajta poszttotalitárius (azaz jelentősen átalakult, karakterjegyeit jórészt elvesztett, a totalitárius időszaknak inkább csak a lenyomatát és az emlékét továbbvivő) rezsimként funkcionált.

A klasszikus totalitárius diktatúrák jelenleg is létező, utolsó képviselője Észak-Korea. Ha viszont a totalitárius rendszer kategóriáját némileg kitágíthatónak, szélesebb körben is alkalmazhatónak tekintjük, akkor további rezsimeket is idesorolhatunk. Így például, ha az iszlám fundamentalizmust „totalitárius” jellegű ideológiának minősítjük, akkor voltaképp akár az ez alapján berendezett, brutálisan kegyetlen, az alávetett lakosság magánéletét is teljes mértékben a fennhatósága alá vonó szírai–iraki Iszlám Államot is ezen rendszertípus sajátos jelenkori képviselőjének láthatjuk.

17.4. A demokráciák és nem demokratikus rendszerek összevetése

A demokráciák, illetve a nem demokratikus rendszerek (két nagyobb csoportba sorolva) bizonyos elemzési szempontok mentén viszonylag jól összevethetők. A köztük lévő alapvető szerkezeti, logikai, illetve hatalmi-működési különbségek így, ha teljes mélységükben nem is feltárhatóak, legalább a főbb pontokon szemléltethetők. A 17.1. táblázat ezt az összevetést, illetve szemléltetést szolgálja.

17.1. táblázat

A demokráciák és nem demokratikus rendszerek összevetése

Demokráciák	Hibrid rezsimek	Autokráciák/diktatúrák (autoritárius és totalitárius rendszerek)
A választásokat <i>rendszeresen</i> megtartják. Ezeken <i>mindenkinek</i> alkotmányos joga részt venni. Az ellenzéki pártok <i>legálisan</i> versengenek a hatalomért.	A választásokat <i>rendszeresen</i> megtartják. Ezeken <i>mindenkinek</i> alkotmányos joga részt venni. Az ellenzéki pártok <i>legálisan</i> versengenek a hatalomért.	A rendszeresen megtartott, mindenki számára részvételi esélyt kínáló, tényleges <i>választások lehetősége nem adott.</i>
<i>Szabad és tiszta</i> választások.	A választások <i>gyakran nem szabadok, és sohasem teljesen tiszták.</i>	Nincsenek választások; csak esetenként vannak választások; <i>ha vannak is választások, azok sosem szabadok.</i> Egypárti/egyjelöltes választások zajlanak; az ellenzék nem indulhat; a választások tét nélküli, üres ceremóniák.
A <i>választási győzelem a hatalomra jutás kizárólagos útja.</i>	A <i>választási győzelem a hatalomra jutás egyik lehetséges útja.</i>	<i>Nem a választási győzelem a hatalomra jutás útja.</i> Helyette: puccs, államesély, forradalom, polgárháború.
A hatalmon lévők <i>nem sértenek meg egyetlen</i> alapvető demokratikus működési elvet sem. Sem a <i>szabad választások</i> lefolytatása, sem a <i>polgári szabadságjogok</i> védelme, sem a fair politikai versenyhez szükséges <i>egyenlő játéktér</i> biztosítása <i>nem szenved csorbát.</i>	A hatalmon lévők <i>legalább egyet</i> megsértenek az alapvető demokratikus működési elvek közül. Vagy a <i>szabad választások</i> lefolytatása, vagy a <i>polgári szabadságjogok</i> védelme, vagy a fair politikai versenyhez szükséges <i>egyenlő játéktér</i> biztosítása <i>biztosan csorbát szenved.</i>	A hatalmon lévők <i>egyszerre több vagy minden</i> alapvető demokratikus működési elvet megsértenek. Nincsenek <i>szabad választások, nem érvényesül a polgári szabadságjogok védelme, semmiféle játéktér nem nyílik a politikai verseny számára.</i>
Az ellenzéki tevékenység <i>legális és elfogadott</i> (legitim). Az ellenzék nem éri számottevő hátrány a politikai versenyben.	Az ellenzéki tevékenység <i>legális, ám kevésbé elfogadott, és különböző eszközökkel hátrányos helyzetbe kényszerített.</i>	Az ellenzék működése korlátozott, szerveződése <i>nem kívánatos, tiltott.</i> Az ellenzéki tevékenység <i>látszólagos vagy illegális.</i>
A kormányon lévő pártok <i>gyakran veszítenek</i> választásokat.	A kormányon lévő erők csak igen ritkán, <i>kivételes esetekben veszítenek</i> választásokat.	A kormányon lévő erők <i>választás útján nem leválthatók.</i>

Forrás: Bozókí–Hegedűs 2017, 15. (részben saját szempontokkal kiegészítve)

Összefoglalás

A fejezetben bemutatott politikai rendszerekre nem igaz, amit Abraham Lincoln a demokráciáról mondott: hogy működésük a nép kormányzása a nép által, a népért. A közéletben való részvételt és a politikai alternatívák közti versenyt akadályozó, a társadalmat elnyomó, a lakosság többségének érdekeivel és igényeivel nem törődő, a kormányzó kevesek és mások által kormányzott tömegek közé válaszfalat emelő, vezetőiket zavaros körülmények között

hatalomra juttató és csak igen nehezen eltávolíthatóvá tevő rezsimek tulajdonképpen egyik kívánalomnak sem felelnek meg maradéktalanul. A leírtak tükrében érdemes mérlegre tenni néhány közkeletű vélekedést. Például azt, amely szerint a demokráciák túlzottan naiv elképzelésekre, eltúlzott bizalomra épülő berendezkedések, míg a nem demokratikus rendszerek voltaképp az emberi természet gyengeségeit és árnyoldalait inkább tekintetbe vevő, „realistább” rezsimtípust jelentenek. Mert bár a demokratikus rendszerek logikája esetében valóban beszélhetünk a „nép”, az állampolgárok képességeiben és szándékaiban való, talán naiv bizakodásról, ugyanez a vonás a nem demokratikus rezsimekben a vezetők irányában figyelhető meg. Inkább az emberi természettel kapcsolatos naivitásra vall ugyanis azt gondolni, hogy ha valaki vagy valakik teljhatalmat kapnak, nem fognak rosszszul sáfárkodni, vagy egyenesen visszaélni vele. A nép javát szem előtt tartó, „jó szándékú zsarnok” semmivel sem realistább elképzelés, mint a „tájékozott és aktív állampolgár”. A közérdeket egymagában (fel)ismerő, különleges képességekkel bíró, zseniális vezető ugyanolyan absztrakció, ugyanolyan elvont ideálkép, mint a teljesen racionális és a tökéletesen informált szavazó. A hibrid, autoritárius és totalitárius berendezkedések hívei inkább túlzott bizalmat tanúsító, semmint megfontolt és realista álláspontra helyezkednek, amikor jó megoldásnak vélik, hogy a politikai hatalmat érdemben nem korlátozzák és nem osztják meg, nem látják el fékekkel és ellensúlyokkal. Azt a közkeletű vélekedést is érdemes átgondolnunk, miszerint a nem demokratikus rendszerek kormányzati téren ugyanolyan eredményesek, mint a demokráciák. A megfigyelések, az adatok és a kutatási eredmények ugyanis azt mutatják, hogy ez nem egészen így van. Alapvetően azonos fejlettségű és gazdasági erejű országok esetében ugyanis a demokratikus berendezkedések minden fontos humán mutató (oktatás, egészségügyi ellátás, várható élettartam, elégedettség) tekintetében rendre jobb életminőséget biztosítanak polgáraiknak, mint nem demokratikus társaik (vö. DE MESQUITA–SMITH 2014). Ami persze nem is meglepő: a csupán kevesek támogatásától függő rendszerek ugyanis hajlamosak a kormányzati politikájuk során csupán ezen kevesek érdekeit szem előtt tartani. Az ilyen rezsimek korruptabbak és merevebbek a demokráciáknál. Körülményesebben, rosszabb hatásfokkal reagálnak a külső sokkokra (gazdasági válságok, környezeti katasztrófák). Azáltal, hogy elnyomják a kritikát és a vitát, korlátozzák a vélemények és javaslatok megfogalmazását, csökkentik az ellenzék esélyeit és a politikai váltógazdálkodás lehetőségét, tulajdonképpen saját önjavítási és megújulási képességüket is rontják, saját döntés-előkészítési és döntéshozatali mechanizmusait is tökéletlenebbé teszik. Minél inkább távolodunk a demokráciáktól, és haladunk a hibrid rezsimektől az autoritárius rendszereken át a totalitárius diktatúrák felé, a kormányzás eredményességének hiányosságai annál szembeötlőbbé válnak. Annyi azonban kétségtelenül megállapítható, hogy a széthulló, káoszba zuhanó, bukott államoknál még a stabil egyeduralkodásban is jobb az élet. Legalábbis valamivel.

Irodalomjegyzék

BAYER József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág.

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

- BOZÓKI András – HEGEDŰS Dániel (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 26. évf. 2. sz. 7–32.
- DAHL, Robert (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Seres Iván ford. Budapest, Osiris.
- EKMAN, Joakim (2009): Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes. *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 1. 7–31. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512108097054>
- FISICHELLA, Domenico (2006): *A politikatudomány alapvonalai. Fogalmak, problémák, elméletek*. Soltész Erzsébet ford. Budapest, Osiris.
- GRIGSBY, Ellen (2009): *Analyzing Politics. An Introduction to Political Science*. 4th edition. Belmont, CA, Wadsworth.
- GYULAI Attila – STEIN-ZALAI Julianne (2016): Hibrid rezsimek és szürke zóna: új válaszok a politikai rezsimek rendszertanának örök kérdéseire. *Metszetek*, 5. évf. 4. sz. 42–59. DOI: <https://doi.org/10.18392/METSZ/2016/2/9>
- LÁNCZI András (2003): Diktatúrák és demokráciák. In GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor: *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula.
- LEVITSKY, Steven – WAY, Lucan (2010): *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- DE MESQUITA, Bruce Bueno – SMITH, Alastair (2014): *Diktátorok kézikönyve. Miért jó politika a rossz viselkedés?* Bozai Ágota ford. Budapest, Gabo.
- YOUNG, Iris Marion (1990): Five Faces of Oppression. In YOUNG, Iris Marion: *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 39–65.

Vákát oldal

V. rész

POLITIKAI FOLYAMATOK

Vákát oldal

18. Politikai kommunikáció

Merkovity Norbert

18.1. A fogalom

A politikai kommunikáció kifejezést az 1960-as évek végétől használják a kutatók annak a területnek a leírására, amelyben a politikai tevékenység kommunikatív jellemzőit vizsgálják. A kommunikáció a *communis* latin kifejezésből ered, szó szerinti fordítása „közös”. A mai értelmében azt jelenti, hogy valami közös van bennünk, olyan verbális és nonverbális jeleket használunk, amelyeket jó eséllyel mások is értenek. Amikor a politika világról van szó, akkor a – politikából induló és politikába érkező – jelek fontossága külön hangsúlyt kap, ugyanis a teljes társadalmi rendszert szervező alrendszer a politika, amely akarva vagy akaratlanul mindannyiunk életére hatással van. A tömegdemokrácia és a tömegkommunikáció megjelenésével és elterjedésével a politikában használt jelek fokozatosan összetettebbé váltak. Mind a politika, mind az emberek részéről igény keletkezett tehát egy olyan al(al)-rendszerre, amely érti és magyarázza a politikai jeleket. A politikai élet jeleinek kutatása, elemzése, összehasonlítása és megértése a kommunikáció és a politika határmezsgyéjén mozgó politikai kommunikáció feladata lett. Művelése közben szakemberek, tanácsadók, spin-doctorok, stratégiák igyekeznek becsomagolni a jeleket a tömegmédiá számára. A tömegmédiá ezeket a jeleket továbbítja az emberek felé. Az emberek, de legalábbis a politika iránt érdeklődők a médiából érkező jelek révén igyekeznek értelmezni a politikát, amit megvitatnak, továbbadnak vagy elmagyaráznak más csoportoknak. Az elméleti oldalon a politikai kommunikáció tudományát találjuk, amely elméletek és a gyakorlatból szerzett tapasztalatok révén kutatja és értelmezi a politikai jeleket, magyarázza a *communicist*, vagyis azt, hogy mi a közös bennünk (MERKOVITY 2012, 21–23.).

18.2. A politikai kommunikáció rövid elméleti áttekintése

Folytatva az előző szakaszban elkezdett gondolatot, a politikai kommunikáció kifejezés tehát utalhat a gyakorlatra és az elméletre. A gyakorlat a politikai cselekvés kommunikatív jellemzőire mutat rá, amikor például politikusok, pártok, tanácsadók, újságírók, választók és más érintettek interakcióba kerülnek egymással, és alakítják a politikáról szóló diskurzusokat. Az elmélet ezt a gyakorlatot vizsgálja. Ilyenkor valójában arra kíváncsi a kutató, hogy a történelem folyamán hogyan kommunikáltak egymással az emberek a politikai irányításról vagy annak megszerzése érdekében. Jelleget tekintve a vizsgált kommunikáció kétféle lehet, nyilvánosság előtti érvelés, valamint együttes tanácskozás, gondolkodás,

vélemények megváltoztatása révén megalkotott döntések (YACK 2006, 419–420.). Ennek értelmében a politikai kommunikációról akkor beszélhetünk, ha viszonylag szabad kommunikáció zajlik vagy zajlott a politikai folyamatokban érdekeltek és egyben résztvevők között. Így a politikai kommunikáció fogalma a szabad nyilvánossághoz köthető, ahol a nyilvánosság nem áll korlátlan hatalmi befolyásolás alatt, és ahol elfogadott, hogy egy-egy politikai döntés meghozatalát tanácskozás, gondolkodás, vita és esetleg véleményváltoztatás előzze meg. A demokráciákban öltött ilyen jelleget a kommunikáció a mai társadalmakban és kezdetei a tömegmédiá elterjedésével esnek egybe.

Kévszám olyan részterület található a politikatudományban, amelynek ne lenne jól körülírt fogalomtára, behatárolható érdeklődési területe és definíciója. A politikai kommunikáció azonban ilyen. Több tudományág jelenléte köszön vissza Lynda Lee Kaid politikai kommunikációról szóló kézikönyvében, amelyben fő kutatási területként jelennek meg például a politikai retorika, a politikai hirdetés, a választási és politikai kampányok és az ezekről szóló hírek, híradások vizsgálata, a napirend-kijelölés, a média és a politika kapcsolata, ezen belül a politikai vezetők (elsősorban elnökök, miniszterelnökök), a közvéleményhez köthető kutatások és a média működésének a vizsgálata. Az egészet kiegészíti a nemzetközi politikai kommunikáció, amely például az Európai Unió szakpolitikáiban működik, valamint az internet (pontosabban az információs és kommunikációs technológiák, vagyis az IKT-k) és a politikai kommunikáció közötti kapcsolat vizsgálata.¹ Emiatt többszintű tudományterületként is hivatkozhatunk a politikai kommunikációra. Alapszinten a politikai kultúrát, a politika aktorait, a média szervezeteit, beleértve az újságírókat, az általuk gyártott üzeneteket és tartalmakat, valamint a folyamatosan változó és cselekvésükben egyre összetettebbé váló állampolgárokat értjük. A további szinten a többi szereplő és a hozzájuk kapcsolódó elemek figyelhetők meg.

Bármelyik szinten is legyen elemezve, a politikai kommunikációt interakcióként vagy diskurzusként is lehet értelmezni, ami összeköthető a választással. A választással való párosítás azért fontos, mert a diskurzus a törzsi közösségekben is megfigyelhető, míg a választás nem. A választás és a diskurzus közösen jelennek meg, mert a választás tipikusan az a hely, ahol a jelöltek többé-kevésbé meg szeretnék ismerni a választók preferenciáit. Amikor a vezetők nem szeretnék megismerni a választók preferenciáit, de szükségük van a választás rituáléjára, hogy megteremtsék a legitimitás látszatát, ott megkísérik megszüntetni vagy ellenőrzés alá vonni a diskurzust, ahogyan ez a nem demokratikus államokban történik (DAHL–LINDBLOM 1953, 66.). Emiatt, amikor a diktatúrák politikáról szóló kommunikációját vizsgáljuk, óhatatlanul a hatalom propagandavizsgálatát folytatjuk, ami nem képezi a politikai kommunikáció-kutatás tárgyát. A politikai kommunikáció sokoldalú és szabad kommunikációt feltételez, azaz a politikai kommunikáció nyilvános színtereken zajló folyamat.

A politikai cselekvéssel összefüggő nyilvános kommunikációs folyamat az tehát, amitől valami politika kommunikáció lesz. A folyamatfelfogás egybecseng Arthur Bentley amerikai politikatudós 1908-ban kiadott könyvében írtakkal, aki a chicagói helyi politikát vizsgálva jutott arra megállapításra, hogy a cselekvés folyamata adja a politika eszenciáját,

¹ Dan D. Nimmo és Keith R. Sanders *Handbook of Political Communication* (1981) munkáját felrészítve Lynda Lee Kaid 2004-ben szerkesztette a *Handbook of Political Communication Research* című könyvet, de elkészült egy újabb kézikönyv is Holli Semetko és Margaret Scammell szerkesztésében (*The SAGE Handbook of Political Communication*, 2011), valamint egy enciklopédia Gianpietro Mazzoleni vezetésével (*The International Encyclopedia of Political Communication*, 2016).

de nem az egyének cselekvése, hanem a csoportoké. Bentley tehát csoportok cselekvéseként értelmezte a politikát. Nem áll távol ez a felfogás a második világháború utáni pluralista modellek politikaértelmezésétől sem. David Truman és Robert Dahl politikatudósok révén a politika folyamatként való felfogása elfogadottá vált a politikatudományban. A politikai kommunikációban azonban ez az egyik legelterjedtebb felfogás. A politikai kommunikáció a demokratikus viszonyok középpontja, vertikális csatornát épít a kormányzók és a kormányzottak, a választottak és a választók között. Ugyanakkor Robert Denton és Gary Woodward választási kutatók szerint „nem az üzenet forrása a döntő tényező, ami a kommunikációt »politikaivá« teszi, hanem annak tartalma és célja”. A brit kutató, Brian McNair ezt a gondolatot viszi tovább, amikor azt írja, hogy a politikai kommunikáció egy olyan kommunikatív folyamat, ahol három elem különböztethető meg. Az első a politika mint kibocsátó. A politikától induló kommunikáció minden formája jól körülírható célok elérését szolgálja. A második az a csoport, amelynek tagjai befogadják a politikusok kommunikációját, illetve válaszolnak azokra, míg a harmadik a hírekben, szerkesztőségi véleményekben és más médiumfajok révén nyilvánul meg, ez tehát az üzenet. Ebben a felfogásban a politikai üzenet és az abban foglalt tartalom a politikai kommunikáció szerves részét képezi. Ez a kettő hozza mozgásba a politikai nyelvet, a diskurzust és más nonverbális kommunikációt (például öltözködés vagy gesztikuláció), valamint a politikai cselekvést (BENTLEY 2008, 270.; DAHL 1956; DENTON–WOODWARD 1990, 11.; GRABER 1981; MCNAIR 1999, 4.; RAWNSLEY 2005, 15.; TRUMAN 1962).

A politikai kommunikáció mindig is a politikailag releváns üzenetek létrejöttében, küldésében, fogadásában és feldolgozásában vált vizsgálat tárgyává. A kutatása kezdetekor az emberek politikáról folytatott eszmecseréire összpontosított, arra, milyen átalakulásokat eredményeznek ezek a beszélgetések, illetve hogyan lehet elérni a célt vagy elkerülni a nem kívánt következményeket. Ebben játszottak fontos szerepet a politikai nyelvről szóló kutatások,² amelyre Harold Lasswell amerikai politikatudós is külön figyelmet fordított, mivel szerinte hajlamosak vagyunk bűverőt tulajdonítani a szavaknak (GRABER 2009; LASSWELL 2000, 65.; MERKOVITY 2012).

18.3. A nyilvánosságdialogus-modell

A politikai kommunikáció folyamatában fontos helyet foglalnak el a szereplők, akik a politikaikommunikáció-kutatás alanyai. A szereplőket és a közöttük lévő interakciókat vizsgálta Gianpietro Mazzoleni olasz politikaikommunikáció-kutató, aki szerint „a politikai kommunikáció a politikai rendszer, a média rendszere és az állampolgár-választópolgár által létrehozott közérdekű és politikai tartalmaknak a cseréje és konfrontációja” (MAZZOLENI 2002, 28.).

A három szereplő és a közöttük (valamint a saját tagjaik között) végbemenő interakciók révén jut Mazzoleni a politikai kommunikáció nyilvánosságdialogus-modelljéhez.³ Ebben a felfogásban a politika rendszerébe tartozik a hatalomért folytatott harc és az intézményi funkció is. A média rendszere alatt a média társadalomban betöltött szerepét

² A politikai nyelvről bővebben: MERKOVITY 2012, 82–84.

³ A politikai kommunikáció nyilvánosság-dialogus modelljéről lásd: MERKOVITY 2012, 78–82.

érti Mazzoleni. Míg az állampolgárok/választók, ahogy ezt a nevükben is jelzi, magukban foglalják a politikailag aktívak és inaktívak csoportját is. A polgárok vizsgálata összefügg a hatalom önreprezentációjával (politikai rendszer), a közösség érdekében hozott döntések, intézkedések elfogadtatásával (politikai rendszer, esetenként médiarendszer) és a tájékoztatás ellenőrzésével és manipulálásával (politikai rendszer és a médiarendszer). Az állampolgárok/választók azok, akik miatt történik a kommunikáció, és végső soron – választások által – ők hoznak döntést annak sikerességéről (MAZZOLENI 2002, 42–73.).

18.4. A politikai kommunikáció korszakai

A korszakok közötti különbségek megértéséhez először röviden foglalkozni kell a mediatisztizáció fogalmával, amelyet először Winfried Schulz és Gianpietro Mazzoleni alkalmazott az európai politikai kommunikációra. A mediatisztizáció elméletének értelmében a politikai szereplők a médiakövetelmények és a média valóságteremtő képességének megértésével fogalmazzák meg a stratégiáikat és üzeneteiket a közvélemény számára. Ez a gondolat köthető össze az európai politika prezidencializálódásával, illetve így magyarázhatók például Tony Blair (brit miniszterelnök 1997–2007 között) és Silvio Berlusconi (olasz miniszterelnök 1994–1995, 2001–2006 és 2008–2011 között) választási sikerei az 1990-es és 2000-es években. A mediatisztizáció azonban az állampolgárok szintjén is hat, sőt a társadalmak mediatisztizációja megelőzi a politikusok mediatisztizációját. Gondoljunk csak a mindennapi beszélgetésekre, amelyeket a médiában látott információk, események, képek, sorozatok, rövid videók és más médiatartalmak határoznak meg, illetve a médiában látott stílusok, trendek és érzések a hétköznapi életbe való átszivárgására. Ebben az értelemben a politikusok világában csak a társadalomban bekövetkező változásokra reagálnak akkor, amikor hagyják a média nyelvezetének eluralmát a politikai szcénát. Egyik következménye a bulvárpolitika megjelenése, ami az eredeti értelemben vett mediatisztizált politika egyik következménye (MAZZOLENI–SCHULZ 1999; MERKOVITY 2012, 43–45.).

John Zaller amellezt érvel, hogy az újságírók és a politikusok közötti konfliktusokban három ismétlődő viselkedés figyelhető meg, amelyeket viselkedési szabályoknak hív, és ezek mentén válik kézzelfoghatóvá a mediatisztizáció jelensége a politikai kommunikációban. Ezek a következők: *A piac szabálya*, ami azt a tendenciát jelenti, hogy a piaci verseny miatt az újságírók kénytelenek egyre alacsonyabbra tenni a minőségi mércét és csökkenteni a politikai hírek mennyiségét. *Az előzetes fontosság szabálya* azt az elvárást jelenti, hogy az egy-egy ügyre fordított újságírói figyelemnek arányban kell lennie az ügy jelentőségével. *A termék helyettesítésének szabálya* alapján az újságírók átveszik a politikusok „hangját”, azaz helyettesítik őket a hírekben, megpróbálják kitalálni, hogy miről akarnak beszélni. Zaller szerint ez vezet ahhoz, hogy a polgárok játsszma-ként érzékelik a politikát, és nem észszerű viták fórumaként, vagyis a mondandó helyett a szándékot keresik a civilek, amíg az újságírói kommentár hossza növekszik a politikusoktól származó idézetek rovására, és a szerző szerint valahol itt gyökerezik a botránypolitizálás oka is (ZALLER 1999).

A politikai kommunikáció korszakai tehát nem pusztán társadalmi és technológiai változások mentén való felsorolást jelent, hanem e két terület kölcsönhatásait is figyelembe

kell venni, ami a mediatiszációt eredményezi.⁴ Jay Blumler és Dennis Kavanagh munkájukban a politikai kommunikáció három korszakát különböztetik meg. Az első, a második világháború utáni két évtizedet felölelő korszak a pártok „aranykorát” és a választók hosszú távú pártelkötelezettségét, valamint a pártok kommunikációja mögött meghúzódó pártlogika fontosságát emeli ki. A pártlogika fontos jegyei a lényegi, tényeken alapuló politikai beszéd, a média közvetítő jellege és a választók ezekre adott szelekciós és megerősítő válaszai. A pártok elsődleges célja volt ebben a korban, hogy saját érdekeik mentén alakítsák ki a stabil politikai közösségeket, ami a kommunikációjukban is megjelent, a politika iránt nem érdeklődő választókat vagy más politikai közösségekbe tartozókat azonban kevesebb sikerrel érték el a (párt)politikából érkező üzenetek. Fontos kommunikációs technika a politikaiprogram-alapú retorika, amelyet az éppen használt médiumhoz igazítottak a politikusok. A kor népszerű kommunikációs csatornái a személyközi kommunikáció, amilyen például a nagygyűlésen elhangzó beszéd, a nyomtatott sajtó, a rádió és a kor „új médiuma”, a televízió. Ezt a korszakot még nem hatja át a mediatiszáció, de már előkészíti a terepet az erősebb hatásoknak. Ezért itt a mediatiszáció első fázisáról beszélhetünk, amikor a média fontos szállítója a politikáról és társadalomról szóló híreknek, de még nem távolodott el a pártoktól, a pártlogika által meghatározott üzenetek továbbításától (BLUMLER–KAVANAGH 1999; BRANTS – VAN PRAAG 2006, 28.; STRÖMBÄCK 2008, 234.).

A második korszak az 1960-as évektől kezdődött, amelyet a média korlátozott csatornái határoztak meg. Országos (televízió)adók váltak dominánssá, ami hatással volt arra, hogy milyen üzenetek és mekkora mennyiségben képesek eljutni a választókhoz. A választók pártelköteleződése fellazultak ebben a szakaszban, megnövekedett az ideológiák és pártok irányába nem elkötelezett választók csoportja. A média politikai elköteleződése is halványultak, az objektív média eszménye vált meghatározóvá. Jellemzően a televízióból közvetített képek határozták meg a politikáról és szereplőiről alkotott véleményeket. A pártok és a politikusok – követve az állampolgárokat – igyekeztek levetkőzni ideológiai kötöttségeiket, ami jellemzően a hagyományokban és fejlődésük történetének bemutatásában nyert szerepet, de kevésbé a napi politizálásban. A céljuk az volt, hogy valamelyest ellenőrzésük alá vonják az önálló sodó médiát, új trükköket és technikákat sajátítottak el a média napirendjének befolyásolása érdekében. Sajtótájékoztatók, interjúk és média által közvetített viták kaptak nagyobb hangsúlyt a politikai szereplők kommunikációjában, ami megerősítette a modern és mediatiszált kampányok alapjait. Ebben a környezetben jelentek meg a tanácsadók a politikában, akiknek feladatuk a meggyőzés különböző technikái révén megerősíteni a közönség feltételezett preferenciáit. A kor paradoxona, hogy miközben a választók készen álltak a politikáról szóló hírek ilyen módon befolyásolt befogadására, a hírek kevésbé voltak lényegiek. A pártlogikát végérvényesen felváltotta a médialogika, ami a média politikától való függetlenedését, valamint a politikáról szóló tartalom média szabályszerűségeihez való igazítását jelenti, azaz a mediatiszáció második, majd harmadik fázisába lépett (BLUMLER–KAVANAGH 1999, 212–213.; STRÖMBÄCK 2008, 234.).

Az 1990-es években kezdődik a politikai kommunikáció harmadik korszaka, amikor megjelentek a 24 órában híreket sugárzó tematikus adók, elterjed és megszokottá válik a kábeltévé, valamint új médiumként megjelenik az internet. Mindegyik változás az elérhető információk radikális bővülését is magával hozta. Amíg a korábbi korok esetében

⁴ A politikai kommunikáció korszakairól bővebben: MERKOVITY 2012, 41–57.; MERKOVITY 2016, 9–11.

eltérések állapíthatók meg az országok között, mert az egyes államokban más-más időpontokhoz köthetők a technológiai váltások, addig a harmadik korszak globális jegyeket hordoz magán, mivel például a számítógépek forradalma közel azonos időben és módon hatott a társadalmakra és általuk a politika világára. Eredményképpen megváltoztak az emberek információszerzési mintázatai, és információbőséggel néztek szembe, mivel több helyről is információkhoz juthattak az előző korok korlátozott csatornáival szemben. A médiumok közötti verseny kiéleződött, az elsőbbség fontosabbá vált a pontosságnál, emiatt felgyorsult a hírek áramlása. A végbemenő folyamatok egyik eredménye az volt, hogy a korábbi korokhoz képest az emberek ügyesebben választhattak maguknak politikai oldalt, vagy kerülhették el a politikáról szóló híreket. Ennek a következménye, hogy csökkent a politikusok lehetősége a széles tömegek elérésére. Azt vehették észre, hogy a politikai hírek között halkul a hangjuk, miközben más, pártokon kívüli politikai szereplőkkel (például szakértőkkel vagy civil szervezetekkel) is meg kell küzdeniük a médiába jutásért. Emiatt a politikai szereplők végképp maguk mögött hagyták a kommunikációjukban a pártlogikát, és elsajátították a médialogikát,⁵ átlépve ezzel a mediatisáció negyedik fázisába, ahol a média jelöli ki a fontos témákat, azaz a napirendet, amelyet a politika igyekszik befolyásolni (BLUMLER 2006, 207.; BLUMLER–KAVANAGH 1999, 213.; BRANTS – VAN PRAG 2006, 31.; STRÖMBÄCK 2008, 234–235.).

Így érkezünk el napjainkba, a politikai kommunikáció negyedik korszakába. A közösségi média virágzásának következménye, hogy a korábban egységes közönség figyelmének feldarabolódása felgyorsul. Az interneten (is) elérhető csatornák adatbőséget teremtenek, aminek csak előszele volt a harmadik korszak információbősége. Végérvényesen létrejön annak lehetősége, hogy az emberek olyan információkat fogyasszanak, amelyeket ők akarnak. Ebben a korszakban a politikusok és az újságírók közötti hagyományos kapcsolat fellazul, mivel a politikai szereplők immár képessé válhatnak arra, hogy saját maguk juttassák célba üzeneteiket a közösségi hálózati oldalak segítségével, létrejön az önmediatisáció jelensége. Ezzel megkérdőjeleződik a médialogika és a mediatisáció fontossága a politika világában, viszont jellemző lesz a nem pártpolitikai szereplők kommunikációja, hiszen a közösségi oldalak számukra is egyenlő lehetőséget kínálnak. Vibráló kommunikációs környezetről beszélhetünk tehát, ami globálisan kiterjedt, hihetetlenül sokféle, és időben szinkron, valamint hálózatos. A politikai kommunikáció negyedik korszakának eljövetele azonban nem jelenti a harmadik korszak végérvényes lezárását. A politikai elit továbbra is fontos csatornaként fogja kezelni a hagyományos médiát, így jön létre az a posztmodern – más olvasatban hibrid – környezet, amely napjainkat jellemzi (BLUMLER 2013, 2016; CHADWICK 2013; MÁTYUS 2012).

18.5. A médialogika

A politikai kommunikáció a politikai szereplő viselkedését, így kommunikációját is vizsgálja, azaz azt, hogy milyen képet tud magáról közvetíteni a választók felé. Így például a kommunikációban használt szimbólumok összeköttetésben állnak az állampolgárok

⁵ A médialogika (vagy médialogikák) a média működését jellemző mintázatok, amelyeket a politika világa magáévá tesz, és beépít működésébe.

hatalomról alkotott véleményével. Ezt a felismerést már a politikai kommunikáció kutatásának hajnalán, 1949-ben Harold Lasswell is osztotta: „a szimbólumok (szavak és képek) azon keresztül hatnak a hatalomra, hogy befolyásolják a hatalommal kapcsolatos feltételezéseket” (LASSWELL 2000, 27.). A politikai szereplő így rákényszerült megtanulni, majd a javára használni a média működésének logikáját.

A médialogika elméletét David Altheide és Robert Snow amerikai médiatudósok írták le először az 1979-ben megjelent könyvükben, a *The Media Logic*-ban. Ők a médiát társadalomra ható erőteljes jelenségként mutatják be. Ez a logika határozza meg, hogyan lesz szerkesztve a médiaanyag, a médiakommunikáció nyelvтанát és a stílust, amelyben bemutatják azt a fókuszot vagy hangsúlyt, amely különleges jellemzőkkel ruházz fel a viselkedést. A szerzőpáros megállapítja későbbi munkáiban, hogy az elmélet egyre határozottabban megjelenik a politikai hírekről való tudósításokban. Az elméletet Gianpietro Mazzoleni vezette be a politikai kommunikációba, amelyet később Winfried Schulzcal pontosítottak. A szerzőpáros szerint a politikai kommunikáció politikai szereplője a mediatisáció révén képessé válik arra, hogy adaptálja viselkedését a média kívánalmaihoz. Például azért jelennek meg egy eseményen, hogy a média foglalkozzon velük. Így történik az, hogy a hagyományos pártlogikát felváltja a médialogika, amely háttérbe szorítja a tradicionális politikai viselkedést.⁶ Az egyik oldalról tehát médiagén politikusok generációi nőnek fel, akik értik és használják a médialogikát. Mindeközben a média hálás azért, hogy a politikáról szóló hírek és információk jobban alkalmazkodnak a maguk által támasztott formátumokhoz, így eladhatóbbá válnak az ilyen műsorok a közönség számára. A másik oldalról a médialogika a média politika feletti győzelmét jelenti, hiszen rákényszerítette a politikai szereplőt, hogy a korábban használt kommunikációs kódjait (pártlogika) új kódokkal helyettesítse (médialogika), ahol a média elvárásai kerültek a középpontba, és elsődleges meghatározójává váltak a politikai kommunikációnak, hatalmat adva ezzel az újságírók kezébe. Ez a kettősség határozta (és részben határozza) meg a politikai kommunikációt (ALBÆK 2011, 5.; ALTHEIDE–SNOW 1979, 10.; ALTHEIDE–SNOW 1991; MAZZOLENI 1987; MAZZOLENI–SCHULZ 1999; PLESNER 2012, 677.).

A pártlogikát és a médialogikát egymással versengő paradigmának kell felfogni, ami annyit jelent, hogy amikor a médialogika dominánssá válik, a pártlogika meggyengül. A médialogika azonban a közönség feltételezett ízléséhez igyekszik igazodni, így bulvárosodás, amerikanizáció és magasabb fokú cinizmus felé vezet.⁷ Ezeket a folyamatokat vizsgálta meg közelebbről két holland politikaikommunikáció-kutató, Kees Brants és Philip van Praag, amikor a médialogika jelenlétét keresték Hollandiában. Vizsgálatukban arra jutottak, hogy országukban harmadik, a két logika között helyet foglaló logika is megtalálható, a közvélemény logikája. Véleményük szerint a pártlogika a pártsajtó vagy pártközeli sajtó korszakára utal. A bulvársajtó itt is felfedezhető, hiszen a tudósítások „színesek” voltak, de „érdemiek” is, ami már előrejelzi a következő korszakot. A közvélemény-logika bevezetése azért fontos, mert így lehet jelezni, hogy a pártlogika és a médialogika között nem éles a váltás. Ez a köztes szakasz a „felelős” média korszakát hivatott leírni. Ezzel szemben a médialogika szakasza már a bulvárosodott médiát hivatott jelképezni. Azaz, ha egy politikus a média kedvencévé vagy ellenségévé válik, akkor ez az állapot valószínűleg fenn is

⁶ Ezt a folyamatot mutattuk be *A politikai kommunikáció korszakai* című részben.

⁷ Lásd BRANTS et al. 2010; ESSER 1999; NEGRINE–PAPATHANASSOPOULOS 1996 munkáit a témában.

marad, ahogyan egy politikai téma média általi felkarolása is „ügyé” válik, amivel a politikának foglalkoznia kell. Brants és Van Praag áttekintésének erénye, hogy átláthatóvá tette a médialogika kialakulását. A szerzők nem adnak azonban választ arra a kérdésre, hogy mi történik akkor, ha a hagyományos kommunikáció átalakul, és hálózatok (közösségek) jönnek létre, amelyek között a kommunikáció zajlik (BRANTS – VAN PRAAG 2006).

18.6. Politikai kommunikáció a közösségi média korában

Az elmúlt évtizedekben a média és azon belül is a televíziós üzletág létrehozta a társadalmi és politikai kommunikáció terét, a teret, ahol a távoli és a közeli, az idegen és az ismerős kapcsolatok szerkesztettek, tagoltak és a média hatásának köszönhetően leromboltak. Ugyanakkor az interaktív (közösségi) kommunikáció horizontális hálózatai erősítik az ösztartozást, még úgy is, ha mindez egyszerre az új és régi médián keresztül valósul meg. Viszont más minőségű tartalmat kölcsönöz a kapcsolatoknak, mint tette azt korábban. Gondoljunk csak az elmúlt években történt eseményekre, ahol a médiarendszer aktív szereplő volt ugyan, de nem az események alakításából vette ki a részét. Ilyenek voltak például a dán sajtóban megjelent Mohamed-karikatúrák,⁸ a 2005-ös franciaországi zavargások kapcsán kialakult smart mob,⁹ a világ legkülönbözőbb tájain megjelenő politikai flash mobok,¹⁰ vagy az arab tavasz néven elhíresült eseménysorozat. A legutóbbi időkben az Amerikai Egyesült Államokban tartott 2016-os elnökválasztás kapcsán használt digitális hálózatok jelentősége mutatott rá a folyamatra. Továbbá a blogszféra megszilárdulása a média piacán, valamint a szociális hálózatokra épülő honlapokon regisztráltak számának exponenciális növekedése is a hasonló jelenségek közé kerülnek. Ez a pár példa is jelzi, hogy változás zajlik a média rendszerében. A média napjainkban nem azt mondja meg, hogy *miről* gondolkodjunk, de elképesztően sikeres abban, hogy megmondja, *miről kellene* gondolkodnunk, még abban az esetben is, ha eltérés van a tények és a bemutatott információk között (ASHURI 2009; CASTELLS 2007).

A fenti változásokat alapul véve változóban van Maxwell McCombs és Donald Shaw *napirend-kijelölés (agenda-setting)* elmélete is (MCCOMBS–SHAW 1972). Ismertek a hírkijelölés (napirend) és a hírek fontossági sorrendje közötti összefüggések. Az agenda-setting azt is bizonyítja, hogy a média napirendje (*media agenda*) megmutatja az írott és az elektronikus sajtó által működtetett hírszelekciós mechanizmust, illetve azt, hogy a média mit tart fontos témának egy adott időszakban, azaz milyen kérdésekről, problémákról, eseményekről számol be. Továbbá hogyan közvetíti, szelektálja és konstruálja a politikai valóságot, mint ahogy rávilágít arra is, hogy az egyik napirendi fontosság átvihető egy másik, például a közvélemény napirendjére. Az elméletéből csak azt nem tudjuk meg pontosan, hogy miként hat mindezekre a digitális média.

⁸ 2005 őszén a dán *Jyllands-Posten* nevű napilapban megjelent karikatúrák több országban is erőszakos incidensbe torkollott események sorozatát indították el.

⁹ *Smart mob(s)*, jelentése: okostömeg – az információk hálózatokon szerveződő, viszonylag hosszan tartó megmozdulás. Sok esetben nincs egyértelmű célja.

¹⁰ *Flash mob(s)*, gyakori fordítása: villámsódület – a smart mobbal szemben gyors lefolyású, konkrét cél érdekében szervezett megmozdulás.

A hordozható számítógépeknek, a mobiltelefonoknak, a PDA-eszközöknek és más mobiltechnológiáknak köszönhetően a digitális média immár nem helyhez kötöttséget jelent, mint ahogy az a rádió és később a televízió esetében volt. A háztartások „média szentélyei” átalakulóban vagy más vélemények szerint eltűnőben vannak. Csökken a hagyományos média szerepe a napirend-meghatározásban, és mindez hatványozottan igaz a politikai témákra. Ennek oka, hogy az állampolgárokat látszólag kevésbé érdeklik a politikai tudósítások. Ugyanakkor a politikai kommunikáció szakemberei új módszereket fejlesztenek ki, hogy kapcsolatba kerüljenek a választókkal. Az egyik módszer a digitális médiában, és azon belül az interneten keresztül történő kapcsolattartás teljesebbé tétele. Az 1990-es évektől kezdődően a pártok megjelentek az interneten. A kezdeti időkben a prezentálás volt az elsődleges cél, míg a kétezres évek elejétől már a konkrét hálózatépítés vált a fő profillá. A politika rájött ugyanis, hogy az interneten közölt információk sokkal olcsóbbak, mintha a média rendszerén keresztül közvetítenék azokat. Eközben a média, pontosabban a televízió tartja vezető szerepét, hiszen a fontosabb üzeneteket továbbra is a média rendszerén keresztül közvetíti a politika rendszere. Eerre azonban csak a nagy és pénzügyileg erős politikai csoportok képesek, a politikai rendszer kisebb szereplőinek lehetősége az internet. Mindezek következtében összetettebbé válik a médiarendszer, mivel a hagyományos média ugyanúgy figyel a digitális médiára, ahogy a digitális média figyel a hagyományosra. A politikai információk forrása hihetetlen robbanás van túl, ami után az állampolgárok szabadon dönthetik el, mely adatok lesznek lényegesek számukra, és mely adatokat tekintik megbízhatónak. Ennek következtében az agenda-setting többé nem a politikusok és újságírók duopóliuma, illetve a kommentár mint sajtóműfaj immár nem csak egy exkluzív klub tagjainak kiváltsága. „Mindezek radikálisan kiterjesztették a politika területét”, ahol a hagyományos agenda-setting-elmélet és -kutatások felülvizsgálatra szorulnak. A teljesség igénye nélkül a következő két területen történtek változások, amelyek meghatározzák a jövő politikai kommunikációját (GUREVITCH–COLEMAN–BLUMLER 2009, 171.; MERKOVITY 2012, 130–134.).

18.6.1. A posztobjektív média

A posztobjektív média azt hivatott kifejezni, hogy az információtovábbítás egyre gyakrabban párosul stratégiai célokkal, valamint ideológiai elképzelésekkel, ami visszatükröződik a véleményműfajokban. Egyesek a média deprofesszionizálódását látják a jelenség mögött, míg mások a politika és a közösségi média fejlődésének újabb szakaszaként hivatkoznak rá. Akármelyik állítást is fogadjuk el igaznak, el kell ismerni, hogy a horizontális média megjelenésével megváltoztak a fogyasztói szokások, amelyekre az újságírásnak reagálnia kellett. Rengeteg információ közül kell megtalálni azokat, amelyek fontosak, és érdeklődésre is számot tarthatnak. Ezzel a mai újságírás a *big data* korszakába lépett. Az adatmennyiség jelenthetné azt is, hogy megteremtődött annak az újbóli lehetősége, hogy objektív legyen az újságírás, de helyette az átláthatóság fontossága domborodott ki. Hiszen az újságírás csak pontosabb lesz az adatoktól, ami nem feltétlenül jelent objektivitást. A közölt tartalmaknak azonban visszakereshetőnek kell lenniük (BREWIN 2013; GROSS 2009; HALLIN 2009; HAMMOND 2015; LYNCH 2012, 54.; PARASIE 2015, 365.; SZABÓ–KISS 2012).

A folyamat végén a fogyasztók elbizonytalanodhatnak abban, hogy mi számít igaznak és hamisnak, végső soron pedig megkérdőjeleződhet a médium hitelessége. Ez ellen úgy védekeznek a médiumok, hogy előre „csomagolt” véleményeket nyújtanak át a fogyasztóknak, amiben benne rejlik az átláthatóság hiányából fakadó hiba lehetősége is. Ez a posztobjektivitás irányába tereli a médiát, ami passzív, az ügyekbe nem bevonódó és azokhoz nem kapcsolódó állampolgárokat teremt, akiknek a média előre elkészíti a véleményeket (GROSS 2009).

Összefoglalás

A politikai kommunikáció egyszerre utal a gyakorlatban folytatott politikai praxisra, ami a múlt század 90-es éveitől ütemesen fejlődik és tökéletesedik, valamint utal a körülötte folytatott kutatásokra. A nyilvánosság és a nyilvános kommunikációhoz kötjük jelenlétét, ezzel megkülönböztetve a propagandától. A propaganda és a politikai kommunikáció közötti határvonal a kutatásokban jelenik meg, míg a köznyelv gyakran összemosza. A két terület közötti elkülönítést a nyilvánosságdialógus-modell segítségével lehet elvégezni, ahol a politikai rendszer, a médiarendszer és az állampolgárok/választók adják a politikai kommunikáció szereplőit, akik a nyilvánosság színterén folyamatos interakcióban állnak egymással, így újra és újra tartalommal töltik fel az egymás közötti viszonyt.

A politikai kommunikáció vizsgálata a politikailag releváns üzenetek létrejötté, küldésé, fogadásá és feldolgozása köré épül, ahol fontos helyet foglalnak el az emberek politikáról folytatott eszmecsereit. Négy korszakát különböztetjük meg a fejlődésének, aminek révén elválaszthatóvá válik egymástól a pártlogika és a médialogika, valamint a mediatisáció és az önmediatisáció. Az önmediatisáció napjaink politikai kommunikációjában található meg, ahol újfajta médiakörnyezet veszi körül a politikai kommunikáció szereplőit. Végső soron mindenki üzenetkibocsátó lehet, ami megkérdőjelezi a mediatisációt, és megteremt az újságírók vagy média nélküli mediatisáció lehetőségét. Ennek egyik következménye a posztobjektív média, amiben az üzenetkibocsátók stratégiai céljai keverednek a hírtovábbítással. Eredményeképp az állampolgárok számára előre elkészített véleményeket közvetít.

Irodalomjegyzék

- ALBÆK, Erik (2011): The Interaction Between Experts and Journalists in News Journalism. *Journalism*, Vol. 12, No. 3. 335–348. DOI: <https://doi.org/10.1177/1464884910392851>
- ALTHEIDE, David L. – SNOW, Robert P. (1979): *Media Logic*. Beverly Hills, SAGE.
- ALTHEIDE, David L. – SNOW, Robert P. (1991): *Media Worlds in the Postjournalism Era*. New York, Walter de Gruyter.
- ASHURI, Tamar (2009): Negotiating Distances. The Cultural Economy of Television Programs. *Television & New Media*, Vol. 11, No. 2. 105–122. DOI: <https://doi.org/10.1177/1527476409340907>
- BENTLEY, Arthur (2008) [1908]: *The Process of Government*. New Jersey, Transaction Publisher.
- BLUMLER, Jay G. (2006): The Third Age of Political Communication. *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, No. 3. 201–209. DOI: <https://doi.org/10.1002/pa.66>

- BLUMLER, Jay G. (2013): *The Fourth Age of Political Communication*. Elérhető: www.fgpk.de/en/2013/gastbeitrag-von-jay-g-blumler-the-fourth-age-of-political-communication-2 (A letöltés dátuma: 2017. 02. 28.)
- BLUMLER, Jay G. (2016): The Fourth Age of Political Communication. *Politiques de communication*, Vol. 4, No. 1. 19–30.
- BLUMLER, Jay G. – KAVANAGH, Dennis (1999): The Third Age of Political Communication. *Political Communication*, Vol. 16, No. 3. 209–230. DOI: <https://doi.org/10.1080/105846099198596>
- BRANTS, Kees – VAN PRAAG, Philip (2006): Sings of Media Logic. Half a Century of Political Communication in Netherlands. *Javnost – The Public*, Vol. 13, No. 1. 25–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/13183222.2006.11008905>
- BRANTS, Kees – DE VREESE, Claes – MOLLER, Judith – VAN PRAAG, Philip (2010): The Real Spiral of Cynicism? Symbiosis and Mistrust between Politicians and Journalists. *International Journal of Press/Politics*, Vol. 15, No. 1. 25–40. DOI: <https://doi.org/10.1177/1940161209351005>
- BREWIN, Mark W. (2013): A Short History of the History of Objectivity. *The Communication Review*, Vol. 16, No. 4. 211–229. DOI: <https://doi.org/10.1080/10714421.2013.839553>
- CASTELLS, Manuel (2007): Communication, Power and Counter-Power in the Network Society. *International Journal of Communication*, Vol. 1. No. 1. 238–266.
- CHADWICK, Andrew (2013): *The Hybrid Media System: Politics and Power*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199759477.001.0001>
- DAHL, Robert A. (1956): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, University of Chicago Press.
- DAHL, Robert A. – LINDBLOM, Charles E. (1953): *Politics, Economics and Welfare*. New York, Harper & Row.
- DENTON, Robert E. – WOODWARD, Gary C. (1990): *Political Communication in America*. New York, Praeger.
- ESSER, Frank (1999): ‘Tabloidization’ of News: A Comparative Analysis of Anglo-American and German Press Journalism. *European Journal of Communication*, Vol. 14, No. 3. 291–324. DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323199014003001>
- GRABER, Doris A. (1981): Political Language. In NIMMO, Dan D. – SANDERS, Keith R. eds.: *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills, SAGE. 195–223.
- GRABER, Doris A. (1993): Political Communication. Scope, Progress, Promise. In FINIFTER, Ada W. ed.: *Political Science. The State of the Discipline. Part II*. Washington, D. C., American Political Science Association. 305–332.
- GRABER, Doris A. (2009): Looking at the United States Through Distorted Lenses. Entertainment Television Versus Public Diplomacy Themes. *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, No. 5. 735–754. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764208326520>
- GROSS, Peter (2009): The Menace of Post-Objective Journalism in the U.S.A. In BOHRMANN, Hans – MACHILL, Marcel – KLAUS, Elisabeth eds.: *Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe*. Köln, Herbert von Halem. 41–64.
- GUREVITCH, Michael – COLEMAN, Stephen – BLUMLER, Jay G. (2009): Political Communication – Old and New Media Relationships. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 625, No. 1. 164–181. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716209339345>
- HALLIN, Daniel C. (2009): Not the End of Journalism History. *Journalism*, Vol. 10, No. 3. 332–334. DOI: <https://doi.org/10.1177/1464884909102593>
- HAMMOND, Philip (2017): From Computer-Assisted to Data-Driven: Journalism and Big Data. *Journalism*, Vol. 18, No. 4. 408–424. DOI: <https://doi.org/10.1177/1464884915620205>

- KAID, Lynda Lee ed. (2004): *Handbook of Political Communication Research*. Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781410610584>
- LASSWELL, Harold D. (2000) [1949]: A politikai nyelv stílusa. In SZABÓ Márton – KISS Balázs – BODA Zsolt szerk.: *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 63–78.
- LYNCH, Lisa (2012): ‘That’s Not Leaking, It’s Pure Editorial’. Wikileaks, Scientific Journalism, and Journalistic Expertise. *Canadian Journal of Media Studies, Special Issue On Expertise*, Fall 2012. 40–69.
- MÁTYUS Imre (2012): Szubkulturális identitásperformansz. Online önmediatizáció, a Comicbookgillr9 YouTube csatorna példája. In PUSZTAI Bertalan szerk.: *Médiумok, történetek, használatok – Ünnepi tanulmánykötet a 60 éves Szajbély Mihály tiszteletére*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék. 385–394.
- MAZZOLENI, Gianpietro (1987): Media Logic and Party Logic in Campaign Coverage. The Italian General Election of 1983. *European Journal of Communication*, Vol. 2, No. 1. 81–103. DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323187002001005>
- MAZZOLENI, Gianpietro (2002): *Politikai kommunikáció*. Szokács Kinga ford. Budapest, Osiris.
- MAZZOLENI, Gianpietro – BARNHURST, Kevin G. – IKEDA, Ken’ichi – MAIA, Rousiley C. M. – WESSLER, Hartmut (2016): *The International Encyclopedia of Political Communication*. Chichester, Wiley.
- MAZZOLENI, Gianpietro – SCHULZ, Winfried (1999): ‘Mediatization’ of Politics. A Challenge for Democracy? *Political Communication*, Vol. 16, No. 3. 247–261. DOI: <https://doi.org/10.1080/105846099198613>
- MCCOMBS, Maxwell E. – SHAW, Donald L. (1972): The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2. 176–187. DOI: <https://doi.org/10.1086/267990>
- McNAIR, Brian (1999): *An Introduction to Political Communication*. London, Routledge.
- MERKOVITY Norbert (2012): *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, Pólay Alapítvány.
- MERKOVITY Norbert (2016): A figyelemalapú politika és Donald Trump. *Médiakutató*, 16. évf. 3–4. sz. 7–16.
- NEGRINE, Ralph – PAPATHANASSOPOULOS, Stylianos (1996): The ‘Americanization’ of Political Communication. A Critique. *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 1, No. 2. 45–62. DOI: <https://doi.org/10.1177/1081180X96001002005>
- NIMMO, Dan D. – SANDERS, Keith R. eds. (1981): *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills, SAGE.
- PARASIE, Sylvian (2015): Data-Driven Revelation? *Digital Journalism*, Vol. 3, No. 3. 364–380. DOI: <https://doi.org/10.1080/21670811.2014.976408>
- PLESNER, Ursula (2012): The Performativity of “Media Logic” in the Mass Mediation of Science. *Public Understanding of Science*, Vol. 21, No. 6. 674–688. DOI: <https://doi.org/10.1177/0963662510385309>
- RAWNSLEY, Gary D. (2005): *Political Communication and Democracy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230554894>
- SEMETKO, Holli – SCAMMELL, Maggie eds. (2011): *The SAGE Handbook of Political Communication*. Thousand Oaks, SAGE. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446201015>
- STRÖMBÄCK, Jesper (2008): Four Phases of Mediatization. An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 13, No. 3. 228–246. DOI: <https://doi.org/10.1177/1940161208319097>

- SZABÓ, Gabriella – KISS, Balázs (2012): Trends in Political Communication in Hungary. A Postcommunist Experience Twenty Years after the Fall of Dictatorship. *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 17, No. 4. 480–496. DOI: <https://doi.org/10.1177/1940161212452448>
- TRUMAN, David B. (1962). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York, Knopf.
- YACK, Bernard (2006): Rhetoric and Public Reasoning. An Aristotelian Understanding of Political Deliberation. *Political Theory*, Vol. 34, No. 4. 417–438. DOI: <https://doi.org/10.1177/0090591706288232>
- ZALLER, John (1999): *A Theory of Media Politics. How the Interests of Politicians, Journalists, and Citizens Shape the News*. Elérhető: [www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics\(10-99\).pdf](http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics(10-99).pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 03. 10.)

Vákát oldal

19. Politikai konfliktusok

Pál Gábor

19.1. A konfliktus fogalma

A latin eredetű konfliktus kifejezés *ellentétet, nézeteltérést, szembenállást, összeütközést* jelent. A konfliktus alapvető jelentőségű tényező az emberi együttélés szinte összes szintjén és színterén. Az ellentét, a szembenállás éppen úgy megjelenhet, és rendre meg is jelenik személyek, csoportok, szervezetek esetében, mint politikai közösségek, államok, több államot tömörítő nemzetközi integrációk vagy katonai szövetségek viszonyában. A különböző célok, érdekek, elvek és elképzelések összeütközése komoly befolyással bír a társadalmi folyamatok, a gazdaság vagy a politikai élet alakulására.

A konfliktus fogalma éppen ezért központi jelentőséggel bír több, az emberi viselkedést és a társadalmat vizsgáló tudományág számára. A pszichológia, a szociológia, a közgazdaságtan, a vezetés- és szervezéstudomány, a nemzetközi tanulmányok vagy a politológia egyaránt fontos szakkifejezésként, leíró és elemző kategóriaként alkalmazza az elnevezést.

A fogalom „szótári jelentését”, alapvető tartalmát illetően nem alakultak ki olyan éles frontvonalak, mint más társadalomtudományi terminusok esetében. Véleménykülönbségek inkább arra vonatkozóan merültek fel, hogy a kifejezéssel végső soron inkább „jó” vagy inkább „rossz” dolgokat szokás jelölni.

Bizonyos tudósok értelmezése szerint a konfliktus negatív csengésű fogalom, mert alapvetően veszedelmes, ártalmas folyamatokat ír le. Ezt különösen a kiterjedtebb, kollektív szinten jelentkező konfliktusokra nézve tekintik helytállónak. Értékelésük szerint a társadalomban és a politikában megjelenő összeütközés fenyegető, romboló hatású jelenség. A konfliktus lehetetlenné teszi, vagy éppen felszámolja a személyek, csoportok, szervezetek és állami szereplők közti megegyezést. A konfliktus felborítja a társadalmi és politikai erők közti (erő)egyensúlyt, megszünteti a vélemények közti összhangot, aláássa a társadalmi és politikai szereplők együttműködését, szétzilálja a dolgok normális, bevett menetét. Ebben az értelmezésben a konfliktus a társadalom és a politika hosszú távú folyamatait tekintve inkább ritka, rendkívüli jelenség. Olyan jelenség, amely a keretek felborulásával, a harccal, a zűrzavarral, a társadalmi, gazdasági és politikai működőképesség veszélyeztetésével kapcsolódik össze. A társadalomtudományban ezt a megközelítést szokták *harmóniaelmélet* elnevezéssel illetni.

Más tudósok szerint viszont ennek éppen az ellenkezője igaz. Az ő felfogásuk szerint a személyek, csoportok, szervezetek, politikai közösségek és államok viszonyában megjelenő ellentét teljesen hétköznapi és természetes. Sőt, ezen ellentétek felismerése és felvállalása végső soron hasznos, üdvös dolog. E szerint a megközelítés szerint az emberi

együttélésben a konszenzus gyakorta hamis, egyoldalúan kierőszakolt vagy sokakra rákényszerített, a harmónia pedig pusztán látszólagos. Az érdekek és vélemények nyílt ütköztetése ezzel szemben lehetővé teszi önmagunk (és a másik) megismerését, önmagunk (és a másik) meghatározását. Ráadásul, vélik az ebbe a körbe sorolható szerzők, a rosszul működő személyes és társadalmi viszonyok, a rosszul működő intézmények és politikai berendezkedések megváltoztatására, megjavítására is csak a konfliktusok vállalásán keresztül nyílik esély. A konfliktus tehát voltaképp az egyéni, valamint a társadalmi, gazdasági és politikai fejlődés motorja. A társadalomtudományban ezt a megközelítést szokás *konfliktuselmélet* néven emlegetni.

Jelen tankönyv egy harmadik, középutas értelmezést követ. E szerint a felfogás szerint a konfliktus önmagában sem rossznak, sem jónak nem tekinthető. Léteznek kifejezetten destruktív, azaz ártalmas és romboló hatású, egyértelműen konstruktív, azaz építő jellegű és üdvös hatású, illetve neutrális, nem megítélhető, nem besorolható összeütközések – a konfliktus fogalma pedig kimeneteltől függetlenül mindegyik válfajt képes lefedni.

Ebből következik, hogy a konfliktus fogalma az alábbiakban alapvetően semleges, leíró kifejezésként szerepel majd.

19.2. A konfliktusok szintjei és okai

Az emberi életet átszövő ellentétek és összeütközések különböző szinteken jelentkezhetnek. Ezek a szintek voltaképp az adott konfliktus léptékét, kiterjedtségét fejezik ki; vagyis azt, hogy hányan váltak érintetté benne. A konfliktusok alábbiakban vázolt, egymást követő szintjei egyre több embert érintő, társadalmi és politikai szempontból egyre jelentősebbnek tekinthető szembenállásokat írnak le.

A kérdéskörrel foglalkozó, igen gazdag, sokrétű és szerteágazó szakirodalom nyomán a *konfliktusok nyolc szintjét* különíthetjük el.

1. Az első szint az *egyéni belüli* feszültségek, ellentétek, összeütközések szintje. Ezt, azaz a lehető legkevésbé kiterjedt, mindössze egy személyt érintő konfliktust szokták idegen szóval intraperszonális konfliktusnak nevezni. Ilyen konfliktusok jellemzően az egyén vágyai és a környezet elvárásai közti ellentétek, egymást kizáró lehetőségek közti választásra kényszerítő helyzetek vagy erkölcsi dilemmák kapcsán keletkeznek.
2. A második szint az *egyének közti* ellentétek és szembenállások szintje. A szakirodalomban idegen szóval interperszonális konfliktusként emlegetett összeütközés már valamivel kiterjedtebb az előzőnél, hiszen – legalább – kettő vagy több személyt érint. Interperszonális konfliktusokra a mindennapi élet számos színterén, számos teljesen hétköznapi tevékenység végzése közben sor kerülhet. A közlekedés, az ügyintézés vagy a bevásárlás éppen úgy az abban részt vevő személyek között kialakuló súrlódások, feszültségek és ellentétek terepévé válhat, mint a kutyasétáltatás, a zenehallgatás vagy valamilyen más, hobbicélú szabadidős elfoglaltság.
3. A harmadik szintet a *csoporton és/vagy szervezeten belüli* összeütközések jelentik. A csoporton és/vagy szervezeten belüli konfliktusok általában eleve több ($n > 2$) embert érintenek közvetlenül, mint az egyének közti szembenállások, emellett azoknál tartósabbnak tekinthetők. A harmadik szintre sorolt ellentétek egyaránt jelentkez-

- hetnek családok, lakóközösségek, egyetemi évfolyamok, munkahelyi közösségek, egyesületek életében, de akár ennél jóval nagyobb létszámú csoportok (egy adott ágazat dolgozói, egy adott település lakossága) és szervezetek körében is.
4. A negyedik szint a *csoportok és/vagy szervezetek közti* szembenállások szintje. A konfliktusok ezen szintje már legalább két vagy több csoport, illetve szervezet érintettségét foglalja magában. Az idesorolt összeütközéseket elméleti-logikai alapon akkor is kiterjedtebbnek, nagyobb léptékűnek tekintjük a pusztán egy adott csoportot/szervezetet megosztó konfliktusnál, ha csupán kis vagy közepes létszámú közösségek válnak részeseivé. A konfliktusok ezen szintjén helyezhetők el a családok, iskolai osztályok vagy cégek közti kapcsolatokban fellépő feszültségek, az egyesületek, intézmények, gazdasági ágazatok között kialakuló rivalizálások, vagy a települések, ifjúsági szubkultúrák, és testületek viszonyát megterhelő elmentések.
 5. A konfliktusok ötödik szintjét a *csoportok közti*, ám már *össztársadalmi szintre emelkedett* összeütközések képezik. Ebben az esetben kifejezetten nagy létszámú, az adott ország népességének jelentékeny hányadát kitevő csoportok konfliktusáról van szó. A kialakult szembenállás léptéke azonban nem csak ebben a tekintetben nagyobb az előző szintnél. Az idesorolható feszültségek ugyanis már az egész társadalom számára érzékelhetővé válnak, az egész társadalom számára tétellel bírnak. Sőt, a létrejövő ellentét akár magát a teljes adott társadalmat is megoszthatja, az egész társadalmat magában foglaló csoportok mentén is szerveződhet. Ezen a szinten a vallási és felekezeti konfliktusok, a kulturális, nyelvi és etnikai alapú feszültségek, a gazdasági/vagyoni jellegű ellentétek, valamint az életmódalapú (szexuális orientációval, fogyasztási szokásokkal, droghasználattal kapcsolatos) összeütközések helyezhetők el.
 6. A konfliktusok hatodik szintjét az *államok közti, teljes társadalmakat érintő* szembenállások jelentik. A megfogalmazás második része azért fontos, mert az államok viszonyában rendre kialakuló, ám végső soron az általuk képviselt teljes társadalmak életére komolyabb hatást nem gyakorló, átmeneti, diplomáciai jellegű feszültségek különálló és jelen felsorolás logikájába nem beilleszthető csoportot képeznek. A konfliktusok előbbinél nagyobb léptékű, kiterjedtebb válfajába az olyan esetek és helyzetek sorolhatók be, amelyekbe az adott államok lakossága is széles körben bevonódik, azaz minden eddigi szintnél nagyobb létszámú ember válik komolyan és tartósan érintetté. Ilyen a diplomáciai kapcsolatok megszakítása, vagy a beutazási tilalom bevezetése, amely elsősorban a közlekedés, a turizmus és a kereskedelem terén gyakorol széles körű (negatív) hatást az adott társadalom tagjainak életére. Ilyen a gazdasági embargó bevezetése, amely már az adott ország(ok) gazdasági folyamatainak jelentős részét, illetve ezeken keresztül az életszínvonalat is drámaian érinti. Az államok között kirobbanó „klasszikus”, hagyományos háborúk nyomán a „hátszágokra” nehezedő teher, a polgári lakosságra zúduló sokféle és változatos formát öltő szenvedés nagyságát pedig talán nem szükséges külön ecsetelni.
 7. A konfliktusok hetedik szintjén a *földrajzi nagytérségekre* vagy akár egész földrészekre, kontinensekre kiterjedő ellentétek helyezhetők el. Ezekben a konfliktusokban az adott, sokszor kulturális és gazdasági értelemben is összetartozó nagyobb régió több állama vesz részt. Méghozzá jellemzően oly módon, hogy

fellépésük nyomán a térség más, a konfliktusból kimaradni szándékozó államai is érintetté válnak. Ezen konfliktusszint békésebb, konstruktívabb válfaját többek közt az Európai Unión belül folyó viták jelentik. Ezek a viták a tagállamok közti együttműködés szorosabbra fűzése vagy lazítása, a komolyabb központi hatáskörök kialakítása és a föderatívabb irányba való elmozdulás vagy az ehelyett biztosított nagyobb tagállami autonómia kérdéskörében folynak. A hetedik szinten elhelyezhető konfliktusokra azonban ennél jóval drámaiabb, pusztítóbb példákat is találunk. Idesorolható a 17. század folyamán az egész akkori Európa életére döntően kiható, szinte az összes európai országot valamilyen formában érintő, igen jelentős anyagi és demográfiai veszteségeket (becslések szerint 8-10 millió ember halálát) okozó, és a kontinens politikai viszonyait mélyrehatóan átszabó harmincéves háború. De ilyen, nagyobb térséget érintő konfliktusnak tekinthető a jelenleg is zajló, elsősorban szíriai, iraki és jemeni hadszíntéren vívott, ám jelentős részben Szaúd-Arábia és Irán által kezdeményezett és táplált közel-keleti konfliktus is.

8. A konfliktusok nyolcadik, legnagyobb léptékű, legkiterjedtebb szintjét a *világméretű*, azaz globális konfliktusok alkotják. Ezek a kontinenseken átívelő szembenállások voltaképp már a Föld népességének jelentős részét, sőt bizonyos esetekben akár az emberiség egészét, a bolygó minden egyes lakosát érintik kisebb vagy nagyobb mértékben, közvetett(ebb) vagy közvetlen(ebb) formában. Ilyen világméretű konfliktusnak tekinthetők a környezetvédelmi szabályozásokkal, a fenntartható fejlődéssel, a nemzetközi klímapolitikával és klímaegyezményekkel kapcsolatos viták vagy a világméretű élelmiszer-, egészségügyi, és népességmozgási problémák kezelésével kapcsolatos ellentétek és nézeteltérések. Földrajzi nagytérségeken túlnyúló, kontinenseken átívelő, globálissá duzzadt (fegyveres) konfliktusként értelmezhető az első és a második világháború, valamint az Egyesült Államok és Szovjetunió között közel fél évszázadon keresztül folyó hidegháborús szembenállás is.

A valóságos konfliktusok természetesen nem mindig, illetve nem könnyen osztályozhatók a kiterjedtségük szerint. Sok esetben nem vagy nem egyértelműen állapítható meg, hogy egy összetűzés hol helyezhető el. Vagy azért nem, mert a fent leírt szintek között, azok mezsgyéjén mozog, vagy pedig azért nem, mert egyszerre több szinten is zajlik. A konfliktusok léptékét ráadásul csakis elméleti általánosításokkal élve, a valóság bonyolultságát némileg leegyszerűsítve, a sokféle esetet és válfajt egy megértést könnyítő modellben összegezve tudjuk ilyen világosan elkülöníteni. Az eddigiekben vázolt, nyolc egymást követő „lépcsőfok” tehát inkább a megértést segítő gondolati eszköz, semmint a valóság kéréllhetetlenül pontos és hű tükré.

A konfliktusok szintjeinek bemutatását követően érdemes áttérnünk a konfliktusok jellemző *okaira*.

A konfliktusok *kiváltó okaival* kapcsolatos tudományos eredményeket összegezve négy fontosabb tényezőt, a konfliktusforrások négy általános típusát különíthetjük el. Ez a *négy ok*, oktípus vagy okcsoport, amely rendre fellelhető az összeütközések háttérében, az *információ*, az *erőforrás*, a *vélemény*, valamint a *pozíció/viszony*.

1. A konfliktusok egyik jellemző kiváltó oka a felek tudásának tökéletlensége. Az ellentétek és szembenállások sok esetben abból következnek, hogy az érintett személyek, csoportok vagy szervezetek nem rendelkeznek elegendő és/vagy meg-

- felelő *információval* önmagukra, a helyzetre, illetve a velük kapcsolatban álló más személyekre, csoportokra és szervezetekre vonatkozóan. Ezek közül különösen az utolsó forma, azaz a mások tulajdonságaira, szándékaira, tetteire vonatkozó tudás töredékessége tekinthető komoly konfliktusforrásnak. Az *információhiány*, a *téves információkra támaszkodás*, illetve a tudatosan eltorzított, *manipulált információk* elterjedése (és elterjesztése) egyaránt jellegzetes konfliktuskiváltó tényező. Ezek hatására ugyanis az érintettek csak korlátozott mértékben lesznek képesek saját tetteik lehetséges következményeinek mérlegelésére, mások viselkedésének megértésére, valamint a korábban fennálló, majd a felek cselekvésének eredményeként módosuló helyzet reális, tárgyyszerű és higgadt értékelésére.
2. A konfliktusok mögött meghúzódó másik tipikus ok valamely, az érintettek által értékesnek tekintett, és csak szűkösen rendelkezésre álló *erőforrás* megszerzésére, birtoklására vagy az abból való részesedésre való törekvés. Ez az erőforrás lehet anyagi jellegű, a közösségek közvetlen megélhetéséhez és/vagy tárgyi vagyónához kapcsolódó, gazdasági-termelési funkcióval bíró „jóság”. Lehet földterület, termény- és állatállomány, ásványkincs-lelőhely, nyersanyag, infrastruktúra, ingatlanállomány, vagyon, munkára és hadra fogható (vagy inkább kényszeríthető) embertömeg. Az értékesnek ítélt, megszerezni vagy megtartani kívánt erőforrás ugyanakkor lehet elvont, nem anyagi jellegű is. A különböző szintű konfliktusok ugyanis sok esetben szimbolikus javak, elnevezések, jelképek, vallási kegytárgyak és kegyhelyek, ünnepek, hősként tisztelt történelmi alakok „birtoklása” és „kisajátítása” kapcsán robbannak ki. Különleges, anyagi és szimbolikus vonatkozásokkal egyaránt rendelkező, számtalan konfliktust eredményező erőforrásnak tekinthető a hatalom, a befolyás, a döntési pozíció is.
 3. A konfliktusokat életre hívó harmadik jellegzetes ok a *vélemények*, a valóságról kialakított *meggyőződések* és *hiedelmek*, illetve az ezekből következő, a viselkedés során szem előtt tartott *elvek* különbsége. A személyek, csoportok, szervezetek és állami szereplők közti ellentét ebben az esetben a világról kialakított eltérő képből adódik. A felek szembenállása itt egyfelől a helyzetek, történések és cselekvések eltérő érzékeléséből, értelmezéséből, illetve értékeléséből alakul ki. Másfelől viszont az érintettek közti összeütközés igazán nyíltan és erőteljesen annak megítélése kapcsán lép fel, hogy mi számít jónak és rossznak, helyesnek és helytelennek, előnyösnek és hátrányosnak, elfogadhatónak és elfogadhatatlannak.
 4. A konfliktusok negyedik meghatározó jelentőségű, és tipikusnak mondható kiváltó oka a felek egymáshoz képesti *pozíciója*, illetve a köztük lévő *viszony* természete. Bizonyos összeütközések ugyanis a lényegüket tekintve nem vezethetők vissza a fenti okok egyikére sem. Ezeket a konfliktusokat az váltja ki, hogy a résztvevők voltaképp már eleve, helyzetükből adódóan ellentétes oldalon állnak. Az ügyvédek és ügyészek szembenállása, az állami hivatalnokok és az állampolgárok között fellépő konfliktusok (például amikor valamely hatóság alkalmazottja személyes véleményétől függetlenül köteles bírságot kiróni a szabálysértőre), a sporteseményekre és demonstrációkra kivezényelt rendőrök szurkolókkal, illetve tüntetőkkel szembeni intézkedései vagy az egymással hadban álló államok hadseregei között lezajló katonai műveletek egyaránt ilyen, azaz a felek pozíciójából és a köztük lévő viszonyból adódó konfliktusnak tekinthetők. Az ezekben részt vevők viselkedését

elsődlegesen nem az információk hiányzó, téves vagy torz mivolta, a megszerezni kívánt és ténylegesen, közvetlenül birtokba is vehető erőforrások lehetősége vagy a vélemények, meggyőződések és világnézetek súlyos, kibékíthetetlen ellentéte befolyásolja. Sokkal inkább a helyzetükkel együtt járó szabályok, elvárások, utasítások, illetve a helyzetükből adódó kényszerek.

A valóságos konfliktusok hátterében gyakorta több, fent bemutatott tényező is fellelhető, vagy azok valamiféle keveréke, kombinációja válik a tényleges kiváltó okká. Erre példa az abból eredő konfliktus, amikor a felek a hiányzó, téves vagy manipulált információik miatt rosszul ítélik meg egy adott erőforrás mennyiségét, és azt a valós állapotnál szűkebbnek, korlátozottabbnak érzik. Sok esetben nem is állapítható meg egyértelműen, hogy egy összetűzés mire vezethető vissza. Bizonyos szembenállások mélyén ráadásul akár további, a felsorolásban nem említett, különleges és egyedi konfliktusforrásokra is bukkanhatunk. Mivel a négy „tipikus” okot tartalmazó lista is egyfajta elméleti általánosítás, összességében erre is igaz, amit a konfliktusszintek elkülönítése kapcsán már megállapítottunk.

19.3. A konfliktusok szakaszai és intenzitási fokai

A témával foglalkozó szakirodalom szerint a konfliktusok olyan folyamatnak tekinthetők, amelyben több, egymást követő elem ismétlődése figyelhető meg. Ezeket nevezzük a konfliktusok szakaszainak.

A *konfliktusok szakaszai* kapcsán azonban némileg elkülönülnek egymástól az inkább optimista, illetve a szkeptikus, sőt valamelyest pesszimista álláspontok. Az optimista álláspont szerint a konfliktusok során a felmerülést, vagyis az ellentét nyíltá válását valamiféle összeütközés (vita, versengés, harc) követi, amely azonban csak egy adott pontig erősödik, majd onnantól enyhülni kezd, és a folyamat végül valamiféle megoldás megtalálásával és/vagy a felek közti megegyezéssel zárul. A szkeptikus álláspont azonban egyfelől az összetűzések fokozatos súlyosbodását, különféle sérelmekhez vezető eldurvulását véli felfedezni a tényleges folyamatokat szemlélve. Másfelől egyáltalán nem látja rendre visszatérő, jellemző elemnek, hogy a konfliktusok ténylegesen és pozitív módon megoldódnának, valódi megegyezéshez vezetnének.

Az alábbiakban egy, a konfliktusokkal foglalkozó pszichológiai szakirodalomból (lásd elsősorban: KLEIN 2002) származó folyamatmodellt fogunk részletesebben megismerni. Ez a *hat szakaszból* álló modell szemléletében, logikájában inkább a szkeptikus/pesszimista állásponthez áll közelebb, ám megfelelő módon alkalmazva akár az optimista megközelítéssel is harmonizálható.

A modell szerint a konfliktusok jellemzően az alábbi szakaszból állnak:

1. *Konfliktus kialakulásának jelzése/felmerülés.*
2. *Artikuláció* (az eltérő vélemények kifejtése és ütköztetése, intenzív kommunikáció).
3. *Polarizáció* (az álláspontok közti ellentét élesebbé válása, csökkenő kommunikáció).
4. *Szeparáció* (a felek eltávolodása, elkülönülése, megszűnő kommunikáció).
5. *Destrukción* (negatív érzelmek és ezektől vezérelt ártalomkózosás a felek között).
6. *Konfliktus kimerülése/lecsengés.*

Láthatjuk, hogy a modell, ha nem is univerzális, de kisebb megszorításokkal azért az összes konfliktusszinten alkalmazható. Azt is konstatálhatjuk, hogy a konfliktuselemek egymás mögé állításának központi mozzanata a kommunikáció. Az egész konfliktusfolyamat a jelzéssel, azaz a kommunikáció megkezdésével indul. Ebben a szakaszban a felek érzékelhetővé teszik (vagy valamely fél érzékelhetővé teszi) a problémát, a nézetek, igények illetve törekvések között felmerült ellentétet. A következő szakaszban beindul a vita, azaz a véleménymegfogalmazás és véleményütköztetés, és a felek közt intenzívebbé válik a kommunikáció. Ezt az álláspontok közti különbség felerősödéséből adódó csökkenő kommunikáció, majd a felek eltávolodásából, elkülönüléséből eredően megszűnő kommunikáció fázisa követi. A konfliktus aztán a felerősödő, gyakran kölcsönös negatív érzelmekből adódóan károkozásba, ártó cselekedetekbe torkollik, majd végül a felek motivációinak és indulatainak fokozatos megszűnésével, lehetőségeinek és erőforrásainak kimerülésével lecseng. A modell tehát a konfliktusok létrejöttét, lefolyását és befejeződését elsősorban a felek közti kommunikáció mennyiségének és minőségének alakulásával kapcsolja össze, illetve magyarázza.

A választott modellt tüzetesebben szemügyre véve azonban további dolgokat is észrevehetünk. Megállapíthatjuk, a modell – a második, szkeptikus/pesszimista álláspontnak megfelelően – a konfliktusok meghatározó összetevőjeként mutatja be egyfelől a szembenállások bizonyos mértékű, menet közbeni súlyosbodását, másfelől az összeütközések által okozott valamilyen mértékű kár, sérelem eshetőségét. A modell harmadik, negyedik és ötödik szakaszát egy nagyobb, a konfliktus fokozatos eldurvulását hozó fázis részeinek is tekinthetjük. Ezt a középső fázist összefoglalóan az *eszkaláció* elnevezéssel illelhetjük. Úgyszintén láthatjuk, hogy a modell – ismét csak a szkeptikus, illetve pesszimista felfogásnak megfelelően – nem a megoldás megtalálását, a felek közti megegyezést, hanem pusztán a résztvevők kifáradását, a motivációvesztést tünteti fel a konfliktusokra jellemző záróakkordként.

Ugyanakkor a fenti modell logikája szerint nem minden konfliktus foglalja magában mind a hat szakaszt. A szembenállások nem szükségszerűen eskalálódnak, vagyis nem minden nézeteltérés durvul el feltétlenül és visszafordíthatatlanul. A véleményütköztetés szakasza után akár el is maradhat az eskaláció fázisának három eleme (azaz az ellentétek kiéleződése, az eltávolodás és a károkozás). A súlyosbodást hozó szakaszokból lehetséges visszafelé, a kevésbé feszült szakaszok felé is mozogni. A második, vitatkozó szakaszt pedig akár a megoldások megtalálását lehetővé tévő, illetve a megegyezések kialakításának lehetőségét hordozó fázisnak is tekintjük. Ezekkel a kiegészítésekkel a választott modell a konfliktusfolyamatok pozitív felfogásával is összhangba hozható.

A konfliktusokkal foglalkozó tudományos kutatások nem csupán azt tárták fel, hogy az összeütközések eltérő szinteken és eltérő okokból kifolyólag alakulhatnak ki, valamint hogy bizonyos szakaszokból összetevődő folyamatokat képeznek. A témával kapcsolatos tudományos eredmények tükrében azt is tudjuk, hogy az emberi együttélésben jelentkező konfliktusok egészen eltérő *intenzitási fokot* érhetnek el.

Amikor a téma szakirodalmában „intenzitásról” esik szó, akkor a szerzők az ellentétek és szembenállások során végrehajtott tettek súlyosságának, veszélyességének és pusztító erejének mértékét értik ez alatt.

A *konfliktusok intenzitásának fokait* a felek közti viszony jellege, valamint a feleket érő hatások természete és erőssége alapján tudjuk kijelölni.

A *kevésbé intenzív konfliktusok* az előbbi folyamatmodellt alapul véve kizárólag az első (felmerülési) és a második (artikulációs, véleménykifejtési) szakaszra terjednek ki. Ha esetenként elérik a harmadik (polarizációs, az ellentétek kiéleződésével járó) szakaszt, akkor viszont onnan viszonylag könnyen és gyorsan kerülnek vissza a második (vitatkozó, és az álláspontok közeledését ismét lehetővé tevő) szakaszba. Ezeket a konfliktusokat a felek jó viszonya, együttműködési készsége, konstruktív hozzáállása, megfelelő mértékű és nyílt kommunikációja jellemzi.

A *közepesen intenzív konfliktusok* az első (felmerülési), a második (artikulációs, véleményütköztetési), és harmadik (polarizációs, ellentét-éleződési) szakaszt is magukban foglalják. Emellett gyakran átlépnek a negyedik (szeparációs, eltávolodási) szakaszba, és esetenként az ötödik (destrukciós, károkozási) szakaszt is elérhetik. Ezeket a konfliktusokat az érintettek semleges vagy ambivalens viszonya, változó mértékű és változó jellegű kommunikációja jellemzi. Itt az együttműködés mellett már gyakran megjelennek az kizárólagos egyéni érdekérvényesítést, vagy a másik fél legyőzését célzó stratégiák is.

A *nagyon intenzív konfliktusok* kiterjedhetnek mind a hat szakaszra. Fő sajátosságuk az eszkalálódás. Ennek során megfigyelhető, hogy az első (felmerülési) szakaszt sokszor már eleve a harmadik (polarizációs, ellentétkiéleződési) vagy a negyedik (szeparációs, elkülönülési) szakasz követi; a vita, a vélemények kifejtése tehát gyakran elmarad. Ráadásul ezek a szembenállások az esetek nagy részében, sokszor és könnyen lépnek át az ötödik (destrukcióval, ártással, károkozással) járó szakaszba. További jellemzőjük, hogy csak ritkán és átmenetileg mozognak visszafelé, a kevésbé súlyos állapotok felé. Gyakrabban haladnak a folyamatmodellben jelzett sorrend mentén; ugyanakkor hajlamosak lelassulni, megragadni az eszkalációs fázis szakaszaiban, sőt mintegy állandósulni. Sokszor csak hosszú idő elteltével fejeződnek be, amikor a sérelem okozását is magában foglaló összeütközés elér a hatodik szakaszba, azaz a konfliktus (és a felek) kimerüléséhez. Ezeket a konfliktusokat a felek kifejezetten rossz, ellenséges viszonya, elégtelen mennyiségű és/vagy minőségű kommunikációja, (kölcsonösen) destruktív hozzáállása, a másiknak okozott sérelmet elfogadhatónak vagy elsődleges célnak tekintő viselkedése jellemzi.

A szakirodalomban elsősorban a nagyon intenzív és magasabb (társadalmi, államközi, nagytérégi, esetleg globális) szinten jelentkező konfliktusokat szokták tovább bontani azok fokozatai szerint. A nagyszámú érintettre kiterjedő, a felek közti ellenséges viszonnal együtt járó, valamint a felek valamelyikének (vagy mindegyikének) sérelmet okozó konfliktusoknak Gordon W. Allport, a jeles amerikai szociálpszichológus és előítélet-kutató modellje nyomán (lásd: ALLPORT 1954) jellemzően *öt súlyossági fokozatát* szokták elkülöníteni. Ez a modell a konfliktusok során okozott ártalom súlyossága alapján képez fokozatokat.

Az első súlyossági fokozaton (1) a konfliktusban aktív szerepet vállaló résztvevők inkább csak *közvetett módon* ártanak: mások számára, *szóban* nyilvánítják ki az adott társadalmi csoporttal vagy az adott ország/térség/kontinens lakóival kapcsolatos elítélő véleményüket. A második súlyossági fokozaton (2) már *közvetlen formában* történik a sérelemokozás: azaz a célpontokra irányítva, az adott közösségek tagjai számára kifejezve mutatkozik meg az ellenszenv. Az első fokozaton alkalmazott, nem feltétlenül az emlegetett személyek fülének szánt, félig vicces negatív megjegyzések helyét itt már átveszi a nyílt sértegetés, a gúnynevek alkalmazása, a stigmatizálás, a hibáztatás és a bűnbakká tétel. Ezen a fokozaton ráadásul megjelennek a *megalázás*, az ellenérzéseket kifejező viselkedés nem szóbeli formái; elsősorban a semmibevétel, a *kiközösítés*, a marginalizálás.

A harmadik súlyossági fokozaton (3) nemcsak nyílttá, de bevetté, rendszeressé válik a célpontok zaklatása. Meggyökeresedik *hátrányos megkülönböztetésük*; ez a viselkedésmód a tágabb csoportnormák közé is beépül, azaz sokak által elfogadhatónak tartott, elvárt, sőt sokak által üzött magatartássá, szokássá lesz. A konfliktusok negyedik súlyossági fokozatán (4) tovább nő a sérelemokozás mértéke: felüti a fejét az érintetté vált közösségek valamelyike vagy mindegyike által alkalmazott *erőszak*. Ez kevésbé súlyos esetben tárgyak (személyes tárgyak, ingóságok, ingatlanok, közösségi jelképek, kegyhelyek) megrongálását jelenti, súlyosabb esetben viszont már a kifejezetten az ellenségesen kezelt csoport tagjai (azaz személyek) ellen irányul. Utóbbi számos módon megvalósulhat: fenyegetés, megfélemlítő célú erődemonstráció, kisebb vagy nagyobb súlyú fizikai bántalmazás, fogva tartás, kínzás, gyilkosság, merénylet, illetve akár a fentiek nagy részét magukban foglaló, kiterjedtebb *erőszakcselekmények* (lincselések, pogromok, zavargások, háborúk) képében is. A negyedik és az ötödik súlyossági fokozat határán található az a mozzanat, amikor az érintett közösségek valamelyikének (esetleg mindegyikének) tagjai már kizárólag a másik fél *életének kioltását* tekintik megfelelő cselekvésnek. A konfliktusok végpontját, ötödik súlyossági fokozatát (5) elérve már olyan lépések történnek, amelyek egyedüli célja a konfliktusban ellenfelet oldalra került személyek és csoportok teljes *fizikai megsemmisítése*. A súlyossági skála csúcán, a lehető legnagyobb ártalmat okozó, a közösségek, népcsoportok, társadalmak és államok viszonyában jelentkező legpusztítóbb konfliktusok sorában ennek megfelelően a szervezeten kivitelezett tömeggyilkosságokat, a *népirtásokat* találjuk.



19.1. ábra

A nagyon intenzív, magas szintű konfliktusok piramis-modellje

Forrás: saját szerkesztés

Mint az a 19.1. ábrán látható, a nagyon intenzív (azaz súlyos sérelmeket okozó) és magas szinten jelentkező (azaz nagyszámú érintettre kiterjedő) konfliktusok modellje egy piramis-szerű alakzatban rendezi el a különböző súlyossági fokozatokat. Ez a forma ugyanis számos fontos megállapítást képes szemléletesen megjeleníteni.

Az első dolog, ami jól érzékelhető, hogy az alsóbb szintek mindig szélesebbek, mint a felettük lévők. Az ábra ezzel azt fejezi ki, hogy a kevésbé súlyos konfliktusokból, és az azokkal együtt járó megnyilvánulásokból sokkal több akad, mint a súlyosabb összetűzésekből. Ráadásul ezek a kisebb súlyú cselekmények számszerűen/statistikailag jóval több embert érintenek, jóval nagyobb populációkra terjednek ki, mint a súlyosabb, pusztítóbb történések.

A másik dolog, ami szembeszökő, hogy az alsóbb szintek „tartják” a felettük lévő szinteket. Ez azt a sajátos összefüggést jeleníti meg, hogy egy adott konfliktus csak egy adott fokozat kiépülése és megszilárdulása után jut el a következő fokozatra. Vagyis a népi-irtásokat mindig megelőzi valamiféle erőszak (zavargások, gyilkosságok, pogromok, háborús cselekmények); az erőszak a diszkrimináció intézményesülése (jogfosztás, az állami/hatósági védelem megvonása) nyomán harapózik el; a hátrányos megkülönböztetés pedig nagyban támaszkodik a közvetlen (és közvetett) előítéletességre, lényegében annak szemléletét és negatív ítélezését ültetve át a gyakorlatba. Akár egy tényleges építmény, úgy a széles körre kiterjedő, nagyon intenzív konfliktusok piramisa is lépcsőzetesen, alulról felfelé épül fel. Az alsóbb szintek önmagukban súlytalannak tűnő megnyilvánulásai tehát lehetőséget nyújtanak a következő fokozatra való fellépéshez. Ahol egy adott társadalmi csoporttal vagy adott ország/nagytérség/kontinens lakóival kapcsolatos degradáló viccek, szólások és sztereotípiák bevették és elfogadottá válnak, ott előbb-utóbb már nem igazán vált ki megütközést az adott közösség tagjainak nyílt sértegetése, elkerülése vagy kiközösítése sem. Ahol a közbeszédben és a nyilvános terekben meggyökeresedik egy adott közösséggel kapcsolatos negatív viszonyulás, ott ez a hátrányos megkülönböztetés az iskolai, lakó- és munkahelyi közegekben is bevett gyakorlat lesz, szokássá válik, intézményesül, esetleg jogi formát és keretet is kap. Ahol bizonyos közösségek tagjai nyilvánvalóan kevesebb rokonszenvvel, jogi eszközzel és hatósági védelemmel bírnak, mint mások, ott az ezen felbátorodott személyek könnyebben, nagyobb valószínűséggel követnek el erőszakos cselekményeket kárukra, mint más csoportok kárára. Ahol pedig egy adott közösséggel szemben hosszabb időn keresztül utcai támadások, gyilkosságok, lincselések, pogromok történnek valóban elrettentő erejű jogi-állami retorziók nélkül, esetleg katonai műveletek vagy háborús cselekmények zajlanak állami közreműködéssel, ott egyesek könnyebben juthatnak el a teljes megsemmisítés, a kiirtás gondolatáig. Egy adott szint felépülése és megszilárdulása tehát egyrészt normalizálja, vagyis a hétköznapi élet részévé teszi a konfliktus adott fokozatát. Másrészt legitimálja, elfogadhatóvá teszi a következő szint felépülését, a konfliktus következő fokozatára való fellépést.

A piramismodell tehát a fokozatok közti szoros kapcsolatot, illetve a nagyon intenzív konfliktusok súlyosbodásának folyton küszöbön álló lehetőségét tükrözi. Egyértelművé teszi, hogy a kisebb súlyú megnyilvánulások széles körű elterjedése is hosszan tovagyűrűző hatásokat válthat ki. És egyértelművé teszi, hogy a népi-irtások sosem némán, előzmények nélkül kezdődnek.

19.4. A politikai konfliktusok ismérvei, intenzitási fokai és típusai

Az eddigiekben egyben kezeltük az emberi élet különböző társas szinterein jelentkező ellentéteket. Bár a konfliktusok szintjeiről szólva jeleztük, hogy az összeütközések igen eltérő mennyiségű érintettre terjedhetnek ki (egy-két embertől egészen több milliárdig), majd végigvettük a szembenállások jellemző okait, szakaszait és intenzitási fokait, mindeddig nem tettünk világos különbséget személyes, kollektív, társadalmi és politikai konfliktusok között.

A *személyes konfliktusok* kevesebb embert érintő, magánéleti jellegű nézeteltérések. Kiváltó okai magánélethez kötődő információk és erőforrások, vélemények és pozíciók.

A *kollektív konfliktusok* csoportokon/szervezeteken belül, illetve csoportok és szervezetek között jelentkeznek. A kisebb vagy közepes közösségeket szembefordító ellentétek a négy fő konfliktusforrás kollektív vetületei körül alakulnak ki.

A *társadalmi konfliktusok* jóval több embert érintő, a személyes és kisebb közösségi vonatkozásokon túlmutató szembenállások. Alapvetően és definíciószerűen osztársadalmi szinten jelentkeznek. A társadalmi konfliktusok háttérben jellemzően társadalmi előítéleteket (vagyis csoportok vonásaival kapcsolatos tudástorzulásokat), társadalmi szintű erőforrás-elosztási problémákat, széles körű vélemény- és értékkülönbségeket vagy strukturális ellentéteket találunk.

A szakirodalom viszonylag egységes álláspontja szerint *politikai konfliktusoknak* a legmagasabb szinteken kibontakozó, legkiterjedtebb összeütközések tekinthetők. A politikai konfliktusok egész közösségeket megosztó, nagyobb populációkat szembefordító ellentétek. Ezek elsősorban abban különböznek a társadalmi konfliktusoktól, hogy már nem csupán sokakat érintő, de sokak szemében közügynek, politikai kérdésnek is minősülő problémák kapcsán bontakoznak ki. Az ilyen esetekben az adott ügy zászlóra tűzése, a szembenállás politikai szintéren való felvállalása indokoltnak tűnik a közvélemény (vagy annak egy része) szemében. A politikai konfliktusok kormányzati célokhoz, ideológiai elvekhez és pártpolitikai törekvésekhez kapcsolódnak; politikai csoportképződéssel és szervezetképződéssel járnak (vagyis oldalakat, táborokat, mozgalmakat, pártokat, szövetségi rendszereket hoznak létre); továbbá politikai aktivitást váltanak ki, politikai cselekvési lehetőségeket és/vagy kényszereket alakítanak ki, politikai szereplőket (állampolgárokat, civil szervezeteket, pártokat, intézményeket, döntéshozókat) vonnak be.

A politikai konfliktusok magukban foglalhatnak államok közti (de teljes társadalmakat érintő), egész kontinensekre, régiókra, nagytérségekre kiterjedő, illetve globális szinten jelentkező szembenállásokat is. A négy fő konfliktusforrás itt már közéleti vonatkozásban, politikai téttel bíró tényezőként jelenik meg.

A politikai konfliktusok igen eltérő *intenzitási fokon* jelentkezhetnek. Az eltérő intenzitási fok ugyanakkor igen eltérő politikai cselekvéseket, aktivitási formákat von maga után.

A *kevésbé intenzív* politikai konfliktusok az előbbi folyamatmodell szerinti az első és a második szakaszra terjednek ki. Ezekben a konfliktusokban egymást kölcsönösen tisztelő, egymással együttműködésre törekvő felek között zajlik ideológiai, stratégiai vagy szakpolitikai vita. Erre példa egy frissen elkészült pártprogram visszajelzésekre, javaslatokra és építő kritikákra nyitott megvitatása a szimpatizánsokkal.

A *kevésbé intenzív* politikai konfliktusokban a felek elképzelései és törekvései között nincs éles összeütközés, az érintettek egyaránt képesek céljaik elérésére, kölcsönösen előnyös helyzet kialakítására.

A *közepesen intenzív* politikai konfliktusok jellemzően magukban foglalják az első, a második és harmadik szakaszt, gyakorta átlépve a negyedik szakaszba, esetenként elérve az ötödik szakaszt is. Ezen összetűzések sorában egymást kevésbé respektáló felek közti parttalan vitákat, politikai tisztségekre pályázó jelöltek közti vetélkedéseket, politikai szervezeteken belüli érdekütközéseket, bérkövetelések kapcsán folyó tárgyalásokat és sztrájkokat, tiltakozó demonstrációkat, kisebb súlyú jogvitákat és diplomáciai konfliktusokat találunk.

A közepesen intenzív konfliktusokban, bár elég éles az összeütközés, lehetséges a kompromisszum a felek elképzelései és törekvései között. Amennyiben a vágyott előnyök elérése szükségszerűen együtt jár a másiknak okozott hátránnyal, vagyis a küzdelemnek csakis egy győztese lehet, a szabályozott keretek között okozott veszteség kismértékű és könnyen helyreállítható. Ez a konfliktus a „verseny” győztes-vesztes logikája szerint zajlik.

A *nagyon intenzív* politikai konfliktusok kiterjedhetnek mind a hat szakaszra. Fő sajátosságuk az eskalálódás. Ennek során megfigyelhető, hogy az első szakaszt sokszor már eleve a harmadik vagy a negyedik szakasz követi, míg a második szakasz gyakorta kimarad. Ráadásul ezek a szembenállások az esetek nagy részében sokszor és könnyen lépnek át az ötödik szakaszba. Az ilyen konfliktusok esetében a legszélesebb a végrehajtott, ugyanakkor jellemzően már valamiféle kárt, ártalmat is okozó tettek skálája. Ezekben az összetűzésekben a degradáló-stigmatizáló beszédmód, a gúnyos megnyilatkozások, a durva hangvételű, személyeskedő viták, lejárató akciók, a tudatosan kiobbantott botrányok vagy az internetes kommentcsaták mellett a politikai rendezvények megzavarására, pfüjölésre, sípolásra, tojással dobálásra vagy plakáttépkedésre is sor kerülhet. Ugyanakkor a politikai konfliktusok ezen az intenzitási fokon már akár a kirekesztést, a diszkriminációt, a rendszeres zaklatást, a bebörtönzést, a fizikai erőszak alkalmazását, sőt akár az ellenfél megölésére irányuló lépéseket (gyilkosságokat, merényleteket) is magukban foglalhatják.

Ezek a konfliktusok magasabb szinteken, tömegesebb léptékben a közéleti légkör feszültté válását, a közvélemény politikai-ideológiai szekértáborokra való szétesését, széparatista mozgalmak kibontakozását, az államok közti diplomáciai kapcsolatok megszakítását, a határok lezárását, gazdasági embargó bevezetését vagy akár fegyveres akciók (célzott likvidálások, titkos katonai műveletek, háborúk, „etnikai tisztogatások”, népiirtások) kezdeményezését is eredményezhetik. A nagyon intenzív politikai konfliktusok tehát a legtöbb esetben leírhatók és elemezhetők a korábban (19.3. alfejezetben) bemutatott piramismodell alapján.

A nagyon intenzív konfliktusok elképzelések és törekvések igen kiélezett összeütközését jelentik. Jellemzően magukban foglalják a résztvevők azon felismerését (vagy feltételezését), hogy az összecsapásban a felek csakis egymás kárára érhetik el a céljaikat; csakis úgy tudják megszerezni a vágyott előnyöket, ha azzal a másiknak komoly hátrányt, jelentős és nehezen helyreállítható veszteséget okoznak (vö. MÁLIK 2009, 28–30.). Ezek a konfliktusok „háborús” győztes-vesztes logika mentén zajlanak.

A mindenkori politika alapkonfliktusa a hatalmat birtoklók és a hatalmat megszerezni kívánók közti összeütközés. A modern politikában ez a kormány és az ellenzék közti szembenállást jelenti. A modern demokráciák többek között abban különböznek a jelenkori, nem demokratikus berendezkedésektől, hogy ezt az ellentétet közepesen intenzív konfliktussá formálják, vagyis riválisok közti versenyként építik be a politikai működésbe. A dikta-

túrákban viszont nagyon intenzív konfliktus, adáz küzdelem zajlik a hatalmat birtoklók és a hatalomból részesedni kívánók között.

A demokráciákban kormány és ellenzék eredendően strukturális ellentéte jellemzően a vélemények és nézetek ütközésével egészül ki. A diktatúrákban azonban a nem átlátható gazdasági és közpénzügyi folyamatok a hatalmon levő(k) számára komoly lehetőségeket biztosítanak a (törvénytelen) meggazdagodásra. Így az ellenzékkel való konfliktus a közösségi anyagi erőforrások feletti rendelkezés ellenőrzésének, megszerzésének és elvesztésének kérdésével is kiegészül, azaz további, komoly tétet kap. A demokratikus rendszerekben részletesen kidolgozott választási-eljárási keretek között zajló, szabályozott verseny folyik a kormányon lévők és az ellenfélnek tekintett ellenzék között. A nem demokratikus rezsimek ugyanakkor különböző eszközökkel ugyan, de lényegében folyamatos belső „háborút” folytatnak az ellenségnek tekintett ellenzék megosztása, ellehetetlenítése vagy teljes felszámolása céljából.

A teljes képhez mindazonáltal hozzátartozik, hogy az alapvető működési logikájuk nyomán kompetitívnek, azaz versengőnek nevezett demokráciák, bármennyire is igyekeznek, nem mindig képesek közepes intenzitási szinten tartani a kormány-ellenzék konfliktust. A politikai kultúra bizonyos sajátosságai, a diktatórikus múlt vagy a nem túl távoli múltban zajlott erőszakos politikai küzdelmek (forradalmak, polgárháborúk) a demokratikus rendszerek egy részét is hajlamossá teszik a kormányoldal (és támogatói), illetve az ellenzéki oldal (és támogatói) közti nagyon intenzív konfliktusokat eredményező, ellenséges viszony kialakulására.

Másfelől pedig az is megfigyelhető, hogy a diktatúrák egy része az érdekeire komolyan veszélyesnek tekintett és ténylegesen üldözött csoportok mellett létrehozta a saját „házi ellenzékét”, akikkel a hatalmat birtokló kör aztán már (legfeljebb) csak közepes intenzitású konfliktusban áll.

A politikai konfliktusok ismérvei és intenzitási fokai után térjünk rá a különböző *típusokra*.

A politikatudományban a politikai konfliktusok két fő típusát szokás megkülönböztetni. Az első típust *pragmatikus* konfliktusnak, a másodikat pedig *ideologikus* konfliktusnak nevezzük. A kérdéskör szakirodalma a két konfliktustípust Gabriel Almond, az egyik legtöbbet hivatkozott 20. századi amerikai kutató munkásságára támaszkodva a szembenállás mibenléte, az ellentét tárgya és jellege alapján határozza meg (lásd például: ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001).

A *pragmatikus* természetű politikai konfliktusok konkrét tárgykörök kapcsán jelentkező, gyakorlatiasan megközelíthető és kezelhető összeütközések. Ezek a gazdaságban eltérő funkciót ellátó csoportok (illetve szervezeteik) között, jellemzően anyagi javak elosztása kapcsán alakulnak ki. Tipikus megjelenési formája a mezőgazdaságban dolgozók és az iparban foglalkoztatottak közti érdekütközés (mondjuk a gazdaságpolitikai irányvonalak, a beruházások, az adójogszabályok vagy a vámtételek kapcsán), illetve a munkaadók és munkavállalók konfliktusa a bérekkel, a munkafeltételekkel és a szabadnapokkal kapcsolatban. A pragmatikus konfliktusok téje megragadható, racionalizálható, mértékekre és összegekre lefordítható. A felek között éppen ezért lehetővé válik a tárgyalás, az alku és a megegyezés. Az igények összemérhetők, az álláspontok közelíthetők. A résztvevők cél-eszköz logikában gondolkodnak. Érdekeik érvényesítésének eszközeként

tekintenek a politikai cselekvésekre, és céljaiknak megfelelően választják ki a számukra megfelelő lépéseket. A konfliktusok jellemzően nem lépnek túl a közepes intenzitáson.

Az *ideologikus* természetű politikai konfliktusok tengelyében vélemények, meggyőződések, erkölcsi elvek összeütközése áll. Az ellentét tétje tehát elvontabb jellegű, kevésbé megragadható, mint a pragmatikus konfliktusokban. Ezek a konfliktusok eltérő világnézeteket képviselő csoportok (és szervezetek) között alakulnak ki, jellemzően arra vonatkozóan, hogy mi számít jónak és rossznak, helyesnek és helytelennek a politikában. Tipikus megjelenési formái a vallásos és világias szemléletmód, a vallási előírásokat eltérő szigorral értelmező és érvényesítő irányzatok, a különböző felekezetek, ideológiai szekértáborok, életmód-közösségek és szubkultúrák közti feszültségek. Világnézeti konfliktusnak tekinthető a vallási jelképek (így például a fejkendő vagy a csador) nyilvános viselése körüli vita, az abortusz lehetősége és szabályozása körüli küzdelem vagy az azonos neműek házasságával kapcsolatos polémia. De ugyancsak ideologikus természetű ellentét mutatkozik meg az etnikai hovatartozás fontossága és a kisebbségek nyelvhasználata körüli nézeteltérésekben, vagy a kulturális egyneműség megőrzését, illetve a multikulturalizmus támogatását szorgalmazó csoportok konfliktusában. Az ideologikus konfliktusok esetében az érvek más síkon mozognak, más gondolati rendszerekben fogalmazódnak meg, ezért a felek közti tárgyalás és alku lehetősége erősen korlátozott. Az igények nem (vagy csak alig) racionalizálhatók, az álláspontok nem (vagy nehezen) közelíthetők, kölcsönös engedelmények, kompromisszumok nem (vagy alig) képzelhetők el. A résztvevők elsősorban véleményük, meggyőződésük kifejezését lehetővé tevő csatornának tekintik a politikai cselekvést. Tetteiknek inkább üzenetértéke és sok esetben inkább érzelmi töltete, mint (konkrét-materiális) célja van. A konfliktusok hajlamosak nagyon intenzívvé válni.

Természetesen a politikai konfliktusok jelentős része nem sorolható be tisztán a fenti két típus egyikébe sem. Az sem feltétlenül igaz, hogy a pragmatikus konfliktusok minden esetben lehetővé teszik a kompromisszumot, és kisebb intenzitásúak maradnak. A gazdasági-elosztási jellegű ellentétek gyakran kapnak ideológiai töltetet, mosódnak egybe világnézeti összeütközésekkel.

A politikai konfliktusok egy másik szempont alapján *nyílt* és *rejtett* típusra oszthatók föl. Az első esetben a különböző csoportok, szervezetek, politikai oldalak között feszülő ellentétek, a politikai véleménykülönbségek és az egymással ütköző érdektörekvések a közvélemény számára jól érzékelhetők. Az adott politikai közösség megosztottsága nyilvánvaló, és a különböző politikai szereplők által felvállalt, megjelenített. A második esetben azonban az amúgy ténylegesen meglévő ellentéteket és szembenállásokat a politika befolyásos szereplői (jellemzően a hatalom aktuális birtokosai) igyekeznek elrejtteni a közvélemény elől; kisebbitik azok súlyát, azok eltűnését prognosztizálják, esetleg kifejezetten tagadják azok létét. Érdekes és jól kimutatható összefüggés, hogy míg a demokráciákban jellemzően nyílttá teszik, a nyilvánosság előtt tárgyalják a lényegesebb konfliktusokat, addig a diktatúrák a média és a hírközlés feletti ellenőrzés kézbevitelével igyekeznek a nyilvánosság elől elzárni a rendszeren belüli ellentétekkel kapcsolatos információkat. A demokratikus berendezkedés ugyanis azon az elven alapul, hogy a politikai közösség sokszínű, az érdekek és a vélemények eltérése természetes, a megszerveződő csoportok és a felmerülő törekvések közti konfliktus pedig nem kiküszöbölhető. A nem demokratikus rendszerek viszont a politikai közösség („nép”, „nemzet”, „faj”, „osztály”), illetve az állam egységének (vagy még inkább: egységesítésének) fontosságából és szükségességéből indulnak ki. Ha ténylegesen

felszámolni nem is képesek az érdek- és véleménykülönbségeket, nem is képesek a teljes társadalom „egységbe forrasztására” és az egész közösség támogatásának megszerzésére, legalább azt a képet igyekeznek kialakítani, hogy – néhány zavaros másként gondolkodót, felforgatót és külföldi érdekeket képviselő ügynököt leszámítva – a lakosság túlnyomó többsége egységesen felsorakozik mögöttük. A demokráciákban tehát adott az egyet nem értés, a kritika, a nyilvános vita lehetősége, a politikai konfliktusokra pedig a közélet, a politikai folyamatok természetes velejáróiként tekintenek. A diktatúrákra ezek egyike sem igaz.

A két eltérő működésmód eltérő következményei közül talán a legfontosabb, hogy a demokráciák a konfliktusok nyíltá tételevel, megvitatásával bizonyos keretek között engedik kiáradni az indulatokat, és ezáltal valamelyest le is vezetik, mederben (vagy a meder közelében) tartják azokat. A diktatúrák azonban „gátakat emelnek” a konfliktusok nyilvános felvállalása és tárgyalása előtt, az indulatok fokozatos felgyűlését eredményezve. A demokráciák azáltal, hogy megengedik a kritikát, hogy a nyilvánosságban a sokakban megütközést keltő ügyeknek, a botrányoknak is teret adnak, hogy láthatóvá és érzelmileg átélhetővé teszik a politikai szereplők közti küzdelmet, és ennek folyamányaként a választási időszakban kiélezett és negatív indulatokkal telített kampányok folynak, tulajdonképpen a társadalmi léptékű érzelmenedzsment szempontjából hatékonyabban működnek, mint a totális és autoriter rendszerek (vö. Kiss 2013, 15–17.). Ez utóbbiakban ugyanis, a szigorúan ellenőrzött és korlátozott nyilvánosság, a „egységet sugalló” médiaüzenetek, és más „elfojtási” mechanizmusok eredményeként a társadalmi léptékű elégedetlenség, kiábrándultság és harag drámai mértékben felhalmozódik. Ezek az indulatok aztán, amint lehetőség kínálkozik, adott körülmények között robbanásszerűen, pusztítóan, zavargások, forradalmak, államcsínyek formájában törnek a felszínre.

A politikai konfliktusok egy harmadik logika alapján is csoportosíthatók. A politikai konfliktusok egy része ugyanis alapvetően békés eszközökkel zajlik, más része viszont erőszakossá válik. A *nem erőszakos* politikai konfliktusok többnyire kevésbé, illetve közepesen intenzívek. Ezekben, ha egyáltalán megjelenik a nagyobb intenzitás, illetve a másik félnek való ártás mozzanata, a károkozás általában megmarad a szóbeliség, az elszigetelés, vagy a hátrányos megkülönböztetés, a jogkorlátozás szintjén. Az *erőszakos* politikai konfliktusok azok a nagyon intenzív szembenállások, amelyek eljutnak a negyedik súlyossági fokozatra. A két típus különbségei jól szemléltethetők a békés tüntetések és az erőszakos tiltakozások, a reformintézkedések és a forradalmak, illetve az államok között diplomáciai úton, gazdasági eszközökkel vagy haderő bevetésével rendezett nézeteltérések összevetése útján. Az erőszakos politikai konfliktusok sok esetben rendőri akciókat, illetve katonai műveleteket foglalnak magukban. Egy részük kifejezetten fegyveres konfliktussá, katonai szembenállássá válik (lásd ezekről például: BALOGH 2016). A politikai konfliktusokból a katonai konfliktusokba való átmenet bizonyos korokban, illetve bizonyos szerzők számára természetesnek, magától értetődőnek minősült. Ezt a felfogást talán Carl von Clausewitz híres mondása fejezi ki legjobban, amely szerint „a háború a politika folytatása más eszközökkel”. Nem árt azonban (ismét) hangsúlyozni, hogy az erőszakos politikai konfliktusok a legsúlyosabb esetekben nem csupán háborúkhöz, de akár népirtásokhoz is vezethetnek.

A korábban már több oldalról érintett kérdés, azaz a demokráciák és diktatúrák különbözősége a politikai konfliktusaik kezelése szempontjából, itt ismét szemügyre vehető. A demokráciák esetében ugyanis a kormányon levők (illetve az őket támogatók) és az ellenzék (illetve az őket támogatók) közti konfliktus nem csupán jellemzően közepes intenzitású

és nyílt, de egyben erőszakmentes is. A konfliktusok vitává és versennyé szelődülnek, a kormány meghatározott szabályok szerint, békésen leváltható. Ha a különböző politikai oldalak közti szembenállás nagyon intenzívvé válik is, a negyedik súlyossági fokot azért jellemzően akkor sem éri el (esetleg elszórt, kisebb súlyú esetek formájában). A diktatúrákban viszont a hatalom birtokosaiban fel sem merül, hogy maguktól átadják, erőszakmentes úton megszerezhetővé tegyék az ország vezetését. A kormányzók és az ellenzék konfliktusa ennek megfelelően nagyon intenzív, és eléri a negyedik súlyossági fokozatot. A hatalmon levők különböző módokon és mértékben, de jellemzően erőszakosan lépnek fel az ellenzéki csoportokkal szemben, ugyanakkor a politikai akaratkifejezés és a politikai részvétel korlátozása miatt a velük szemben hatékonyan alkalmazható eszköztár is sok esetben leszűkül az erőszakos formákra (forradalom, puccs, államcsíny). A diktatúrákra jellemző erőszakos konfliktusrobbanásokat az azokat előkészítő ellentétek elrejtése, az elfojtott elégedetlenség és a harag felhalmozódása is nagyban elősegíti.

19.5. A politikai konfliktusok kialakulása és tartalma

A politikai konfliktusok (eltérő) kialakulásával és (eltérő) tartalmával kapcsolatban a politikatudomány elsősorban a *törésvonalak* koncepcióját alkalmazza. A törésvonal a földtudományból átvett, és a társadalmi-politikai viszonyok vizsgálata során átvitt értelemben használt tudományos kategória. A törésvonal fogalmát többnyire azokra az egész társadalmakat megosztó ellentétekre szokták alkalmazni, amelyek politikai jelentőséggel rendelkeznek.

A politikai konfliktusok kialakulását a törésvonalak koncepciójával összekapcsoló magyarázatok egy része általános és elméleti jellegű, másik része inkább történeti, leíró.

Az *általános és elméleti* magyarázatok háromféle modelljét vázolják fel a politikai konfliktusok kialakulásának (vö. RÓNA 2008).

Az *első modell* szerint az össztársadalmi szintű csoportellentétek egy jól körülhatárolható halmazából lesznek a politikai konfliktusok. A társadalmi konfliktusok egy része ugyanis elég lényeges ahhoz, hogy kezelésük közéleti kihívásnak minősüljön, hogy az érintettek érdekei politikai téren is megfogalmazódjanak, és szervezett (politikai) formában képviseltetve legyenek. Az ilyen, valóban súlyos társadalmi ellentétek politikai csoport- és szervezetenként járhatnak, új politikai szereplők színre lépését, vagy már ismert szereplők bevonódását eredményezik. A megformálódó és/vagy aktivizálódó szereplők, pártok, mozgalmak, politikai vezetők egyrészt felismerik a probléma jelentőségét, másrészt felvállalják és képviselik a szembekerült társadalmi csoportok valamelyikének érdekeit, harmadrészt pedig átformálják, magasabb szintre emelik, politikaivá teszik a konfliktust. Az összeütközés a politikai szereplők viszonyában is megjelenik, politikai szembenállássá válik. A lényeges társadalmi törésvonalakból tehát politikai törésvonalak lesznek, a társadalmi megosztottság alapvető struktúrájára pedig mintegy ráépül a politikai megosztottság.

A *második modell* szerint a politikai konfliktusoknak nem valamely eleve adott, lényeges társadalmi csoportellentét az alapja. A törésvonalak a politikai szereplők közti küzdelmekben keletkeznek. A különböző pártok, mozgalmak, politikai vezetők a társadalmi tagoltságtól függetlenül, pusztán céljaikat követve is nagymértékben képesek formálni a politikai terepviszonyokat. A politikai szereplők megfelelő mozgástérrel, cselekvési szabadsággal és eszköztárral rendelkeznek a politikai konfliktusvonalak kialakításában.

Önmagukban is képesek létrehozni egész társadalmakat hosszú időn keresztül, politikai alapon megosztó ellentéteket, illetve elmélyíteni vagy enyhíteni a meglévőket. A politikai konfliktusok tehát magából a politikából erednek; a törésvonalak politikai nézetek, törekvések és stratégiák ütközése nyomán keletkezett repedésekből terjednek tova, és szélesednek ki.

A *harmadik modell* az előző kettőhöz képest mintegy középutas pozíciót foglal el. E szerint a modell szerint a politikai megosztottságok nem függetlenek a mögöttes társadalmi struktúrától, sőt a társadalmi tagoltságban gyökereznek, de nem bizonyos csoportkonfliktusok eleve meglévő (politikai) jelentőségének szükségszerű következményei. A politikai szereplők küzdelmeik során a már meglévő, a társadalomban már valamilyen szinten megmutatkozó ellentétek adott halmazából emelnek ki ügyeket érdekeik vagy nézeteik alapján. Választásaik és küzdelmeik a politikai terepviszonyok formálásán keresztül visszahatnak a társadalom tagoltságára, bizonyos konfliktusvonalakat felerősítve, másokat gyengítve vagy megszüntetve. A társadalmi és a politikai megosztottság között tehát kölcsönhatás van; a két struktúra, a két viszonyrendszer egymásra kölcsönösen hatva formálódik. A törésvonal-képződés tulajdonképpen bizonyos szembenállások intézményesülése. Az intézményesülés során az adott ellentét meggyökeresedik, több szinten tartósan jelenlévővé válik. Stefano Bartolini és Peter Mair politikatudósok szerint egy konfliktusnak egyszerre három szinten kell tartósan megmutatkoznia és érvényesülnie ahhoz, hogy politikai törésvonalnak tekintsük. Az első a tényleges társadalmi csoportok közti tényleges különbségek szintje (empirikus szint). A második szint a csoport-hovatartozások és az identitások elkülönülésének szintje (normatív szint). Ez azt foglalja magában, hogy az érintettek másoktól elkülönülő, sajátos értékekkel és vonásokkal rendelkező csoportok tagjaiként határozzák meg önmagukat. A harmadik az intézményesült politikai szembenállás szintje; a tényleges, elkülönült és önálló identitással rendelkező csoportokat képviselő politikai szerveződések, elsősorban pártok közti küzdelem (szervezeti szint).

A politikai konfliktusok kialakulását a törésvonalak fogalomkörével összekötő magyarázatok másik csoportja *történeti*, illetve *leíró* jellegű. Ezek sorában a leghíresebb, és máig klasszikusnak tekintett megállapításokat a norvég Stein Rokkan, illetve az 1967-es kötetében szerzőtársaként közreműködő amerikai kutató, Martin Lipset fogalmazta meg.

Rokkan koncepciója szerint azok a meghatározó törésvonalak, amelyek az európai politikát a 20. század első kétharmadában jellemezték, a 16. és 19. század közti időszakban zajlott változások eredményeként alakultak ki. A reformáció nyomán a vallás megosztó tényezővé lett, amit más dimenzióban tovább erősített a társadalmak későbbi fokozatos elvilágiasodása. A polgárosodás, a rendi társadalom felbomlása és a modern nemzetek 18. századtól kezdődő kialakulása a korábbiaknál sokkal jelentősebb kérdéssé tette az etnikai hovatartozást és a nyelvhasználatot. A 19. században kibontakozó iparosodás teljesen átalakította a gazdaság szerkezetét, és a termelés új formáival a termelésben részt vevők között újfajta csoportok, csoportviszonyok és szembenállások keletkeztek.

A modernizáció egyszerre zajlott politikai és gazdasági téren, egyszerre foglalta magában a nemzeti-polgári (demokratikus) „forradalmat”, illetve az ipari forradalmat. E két átfogó és gyökeres változás két-két mélyreható társadalmi-politikai konfliktust eredményezett, vagyis ezek eredményeként alakult ki az európai politika *négy fő törésvonala*.

Az összefoglalóan *vallási törésvonalnak* (1) nevezett ellentét három dolgot is lefed. Lefedi a 16–17. században meghatározó, de helyenként máig fennmaradt felekezeti

(katolikus-protestáns) szembenállást, a befolyása kiterjesztésére törekvő, modern, központosító nemzetállam és a társadalmi szerepének megőrzésén fáradozó egyház 19. századi (például az oktatás, és anyakönyvezés terén jelentkező) konfliktusát, illetve a vallásos és nem vallásos rétegek egyre hangsúlyosabb szembekerülését a 20. században.

A *nyelvi-etnikai törésvonal* (2) a nemzetépítési folyamatok, a társadalmak kulturális egységesítését célzó erőfeszítések eredményeként alakult ki. A modern nemzetállamok homogenizáló politikája ugyanis sok helyütt kiélezte a domináns, többségben lévő, jellemzően az országok földrajzi centrumában élő nemzetiségek, valamint a kisebbségi, sok esetben az adott országok földrajzi periferiáin élő nemzeti-etnikai csoportok közti ellentétet.

A *vidék-város törésvonal* (3) úgyszintén három elemet foglal magában. Részint az agrár-ipari ellentétet, azaz a mezőgazdaságban és az iparban dolgozó rétegek szembekerülését; részint a kisebb (falusias) és nagyobb (városias) településeken élő csoportok konfliktusát; részint pedig az életmódjukban valamelyest közösségibb és hagyományosabb mintákat követő „vidéki-népies”, illetve egyénibb, újszerűbb, modernebb szemléletet képviselő „városi-urbánus” csoportok szembenállását.

Az elsődlegesen *munkaadó-munkavállaló* (4) közt húzóó, *gazdasági törésvonalat* a modern termelés jogi, tulajdoni és elosztási viszonyai hívták életre. Ezt a konfliktust osztályalapú törésnek, illetve tőke-munka szembenállásnak is nevezik. Gazdasági ellentétként felfogva, és némileg kiterjesztően értelmezve a jelenkori viszonyokra nézve tulajdonosok és bérből-fizetésből élők, vállalkozók és alkalmazottak konfliktusa is beleérthető.

Ezek a törések váltak a 19. század végétől egyre inkább a parlamentarizmusra és a választójog kiterjesztésére épülő, a nép, a tömegek politikai részvételét lehetővé tevő modern európai politika fő konfliktusvonaláivá. A négy fő törés intézményesedése során alakultak ki a 20. század meghatározó európai pártjai és pártcsaládjai, hosszú időn át jelentős stabilitást mutató pártrendszerei. A vallási törésvonal mentén jelentek meg a kereszténydemokrata és keresztényszocialista pártok, a nyelvi-etnikai törés mentén a (többségi) nacionalista és a (kisebbségi) nemzetiségi-etnikai pártok, a vidék-város ellentét mentén az agrárpártok, a munka-tőke ellentét mentén a baloldali munkáspártok, a szociáldemokrata és kommunista szervezetek, a valamivel régebb óta létező liberális és konzervatív pártok pedig több törést is leképezve illeszkedtek a megszilárduló politikaikonfliktus-szisztémába.

Az egyes európai országokban az egyes konfliktusok eltérő sorrendben és eltérő élességgel jelentkeztek. Demokratikus fejlődésük és politikai stabilitásuk szempontjából azok az országok (így például Anglia) voltak a szerencsésebbek, amelyekben a nemzeti-polgári forradalmak eredményeként jelentkező ideologikus, érték- és identitásalapú (vallási, illetve nyelvi-etnikai) konfliktusok már hamarabb, a választójog általánossá válása előtt rendeződtek. Ahol az ideologikus természetű vallási és nyelvi-etnikai konfliktusok sokáig megoldatlanok maradtak (például a dél-európai vagy a kelet-európai országok jó részében), vagy a lényeges társadalmi ellentétek egyszerre, egy időben jelentkeztek (mint a német területeken), ott jóval kevesebb lehetőség adódott a politikai szembenállások békés mederben tartására. Számos ország esetében az ipari forradalom következményeként kialakult, eredendően pragmatikus munkaadó-munkavállaló konfliktus erősen ideologikussá vált, és a radikális baloldali mozgalmak világképének megfelelően „kizsákmányolt proletár” és „kizsákmányoló tőkés” szembenállásává lényegült át. De a vidék-város ellentét is több helyütt (így Magyarországon) vált érték alapú és identitásközpontú konfliktussá, „tisza falu” és „bűnös város” ellentétévé (vö. ENYEDI-KÖRÖSÉNYI 2001, 29–32.).

A Rokkan kategóriáit átvevő és továbbgondoló politológusok további megfigyelésekkel egészítették ki a törésvonalak klasszikus koncepcióját. Például arra hívták fel a figyelmet, hogy egy adott ország politikai stabilitását, politikai konfliktusainak intenzitását, az ott folyó politikai küzdelmek békés vagy erőszakos jellegét a meglévő politikai törésvonalak száma és jellege mellett azok egymáshoz való viszonya is erősen befolyásolja. A példának választott két ország, a 20. század utolsó harmadában egyaránt több törésvonal által tagolt, társadalmilag egyaránt megosztott Hollandia és Észak-Írország ugyanis ez utóbbi tekintetben élesen különbözött egymástól (vö. ENYEDI-KÖRÖSÉNYI 2001, 13–14.).

Hollandiában a vallási/felekezeti ellentéteket lényegében keresztbemetszette a gazdasági törés. Karakteres és eléggé zárt csoportként léteztek egymás mellett katolikus munkások és protestáns munkások, katolikus középosztálybeliek/tulajdonosok és protestáns középosztálybeliek/tulajdonosok. Az identitásalapú elkülönülés ugyan erőteljes volt, ám a szubkultúrákká szerveződő csoportok tagjai közt legalább egy-egy téren és tekintetben (munkafolyamatok/munkahely, illetve hitélet-gyülekezet) fennmaradt a kapcsolat. Ez a törésvonal-szerkezet, illetve az erre épülő pártrendszer és demokráciamodellel képes volt stabil működést, békés politikai folyamatokat eredményezni.

Észak-Írországban azonban lényegében egybeestek a legfontosabb törésvonalak. A felekezeti törés, azaz a katolikus-protestáns ellentét teljesen ráépült a nyelvi-etnikai csoportkülönbségre; a protestánsok az Észak-Írországra bevándorolt angolok és skótok leszármazottai közül kerültek ki, míg a katolikusok az ír nemzetiségűek közül. Az ellentét ráadásul még a gazdasági dimenzióban is megmutatkozott; a katolikus írek soraiban jellemzően a szegényebb munkások, míg a protestáns angolok között a középosztálybeliek, tulajdonosok, vállalkozók voltak többségben. A társadalmi-politikai törésvonalak tehát elmélyítették és felerősítették egymást. Lehetetlenné tették az elkülönülő rétegek közti kapcsolat minden formáját, átjárhatatlan csoporthatárokat, kettészakított társadalmat, intenzív politikai konfliktusokat és rendszeres erőszakot eredményeztek.

A politikai konfliktusok kialakulásával kapcsolatos politikatudományi szakirodalomban ugyanakkor számos, a törésvonal-képződés klasszikus, rokkani koncepciójától eltérő vagy azt kifejezetten kritizáló felvetést is találni. Ronald Inglehart például egy 20. század második felében lezajlott, harmadik, „csendes” forradalomról írt, amelynek nyomán a korábbiakat felülíró, érték alapú törés keletkezett a politikában. Elmélete szerint ez a megosztottság a materiális, azaz fogyasztói jellegű, anyagi javak megszerzésére, „jó életszínvonalra” törekvő értékrend, illetve a posztmateriális, azaz a fogyasztáson, az anyagi javak megszerzésén túlmutató, „jó életminőséget” előtérbe állító (környezetvédelemre, önmegvalósításra, szolidaritásra, emberi és állati jogokra fókuszáló) értékrend között húzódik. Teóriája alapján sokak számára magyarázhatóvá vált a zöldmozgalmak felfutása, illetve a zöldpártok stabil parlamenti tényezővé válása.

Mára ugyanakkor sokan kétségbe vonták, hogy a 20. század utolsó, illetve a 21. század első évtizedeire maradt volna bármiféle magyarázóereje a törésvonalak (klasszikus, rokkani) koncepciójának. Többen vélték, és vélik úgy, hogy a társadalmi csoportellentéteken alapuló politikai konfliktusokat, a törésvonal-alapú politikát felváltotta a megosztó ügyek és témák körül szerveződő, ám csoportalappal nem rendelkező politikai szembenállások világa. Ilyen megosztó, politikai konfliktust generáló, aktuális ügynek szokás tekinteni a bevándorlás kérdését, a globalizációhoz, illetve a nemzetállami szuverenitáshoz való

hozzállást, valamint a politika bevetté vált formáihoz, intézményeihez és szereplőihöz, azaz a politikai elithez és establishmenthez való viszonyt.

Összefoglalás

A politika világa – számos tudós és elméletalkotó véleménye szerint – elsősorban a konfliktusok világa. Az emberi társadalmak történetét végigkísérték a különböző szintű, jellegű és intenzitású politikai konfliktusok. Törzsek, államok, birodalmak, vallási csoportok, osztályok, rétegek, nemzetek kerültek újra és újra szembe egymással. A hatalmat birtoklók és a hatalom megszerzésére törekvők közt szinte folyamatos küzdelem zajlott trónokért, koronákért, képviselői helyekért és bársonyszékekért. Ütköző politikai érdekek és igények, élesen eltérő politikai értékek és ideológiák születtek nemritkán véres ellentéteket. A különböző típusú és tartalmú politikai konfliktusok sokszor összekapcsolódtak, áthatották és felerősítették, míg egyes esetekben ellensúlyozták és gyengítették egymást. Az egyes konfliktusok jelentősége, súlya és intenzitása időben dinamikusan változott. Bizonyos konfliktusok elcsitulnak, háttérbe szorultak, megegyezéssel feloldódtak; mások akár többször és ismételten is felbukkantak, (újra) kiéleződtek, eszkalálódtak, feloldhatatlanná váltak. Ami az eddigi tapasztalatok fényében nagy biztonsággal kijelenthető: a konfliktusok nem fognak egyhamar eltűnni a közéletből. Éppen ezért a politikusok, a politikai vezetők és a politikai intézmények mindmáig egyik legfontosabb feladata a politikai konfliktusok hatékony kezelése, mederben tartása (BIHARI 2013, 39–40.).

Irodalomjegyzék

- ALLPORT, Gordon W. (1954): *The Nature of Prejudice*. Cambridge, Addison-Wesley.
- BALOGH Gábor (2016): *Konfliktusviselés – Konfliktusok a társadalomban és a világban*. Veszprém, Veszprémi Humántudományokért Alapítvány.
- BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam – pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.
- COHRS, J. Christopher (2012): Ideological Bases of Violent Conflict. In TROPP, Linda R. ed.: *The Oxford Handbook of Intergroup Conflict. Oxford Library of Psychology*. Oxford, Oxford University Press. 53–71. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199747672.013.0004>
- EDELMAN, Murray (1971): Escalation and Ritualization of Political Conflict. In EDELMAN, Murray: *Politics as Symbolic Action*. Chicago, Markham. 12–30. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-230650-1.50006-0>
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2001): *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris.
- GURR, Ted Robert (1980): *Handbook of Political Conflict. Theory and Research*. New York, The Free Press.
- KISS Balázs (2013): Érzelmek és politikatudomány. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf. 3. sz. 7–28.
- KLEIN Sándor (2002): *Vezetés- és szerveztpsychológia*. Budapest, Edge 2000.
- LITTLE, Adrian (2008): *Democratic Piety: Complexity, Conflict and Violence*. Edinburgh, Edinburgh University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/UPO9780748633661>

-
- MÁLIK József Zoltán (2009): Politikai konfliktusok játékelméleti modellezése. *Századvég, Új Folyam*, 54. sz. 27–48.
- PFETSCH, Frank R. (2007): *Negotiating Political Conflicts*. New York, Palgrave-MacMillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230206519>
- RÓNA Dániel (2008): A törésvonal fogalma a politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, 17. évf. 4. sz. 121–144.

Vákát oldal

VI. rész

POLITIKATÖRTÉNET

Vákát oldal

20. Nemzetközi politika a 20. században (1900–2016)

Egedy Gergely

1898 májusában Lord Salisbury brit miniszterelnök a következő évszázadról ezt állította: „Csak annyit mondhatok, hogy [...] a gyenge államok még gyengébbé, az erősebbek pedig még erősebbé fognak válni.” A neves történész, Andrew Roberts szerint a kormányfő, aki úgy vélte, hogy a világ népei védtelen bárányokra és telhetetlen étvágyú farkasokra oszlanak, „a nemzetközi kapcsolatok neodarwinista felfogását” fejtette ki e szemlélet erősödését jósolva. Vajon a 20. század nemzetközi fejleményei milyen mértékben igazolták Salisbury jóvendölését? Mekkora szerep jutott az elvi és erkölcsi szempontoknak, és mekkora a nyers hatalmi érdekeknek, az államok „szent önzésének”, a „neodarwinizmusnak”?

20.1. Az első világháború előzményei és következményei

A 19. század végére – a nemzetközi erőviszonyok legjelentősebb változásaként – Nagy-Britannia elveszítette a napóleoni háborúk után kivívott elsőbbségét, miután a gazdasági erő tekintetében Németország és az Amerikai Egyesült Államok egyaránt megelőzte. Ekkorra Németország orientációjában alapvető fordulat állt be. II. Vilmos császár trónra lépése (1888) és a német egységet 1871-ben megteremtő, a politikai realitásokat pontosan érzékelő Bismarck kancellár visszavonulása után (1890) Berlin – „helyet követelve magának a nap alatt” – világhatalmi célokat tűzött maga elé, vállalva a *status quo* erőszakos felforgatását is.

A német birodalom felemelkedése a legérzékenyebben Franciaországot érintette, amely 1892-ben szövetségi szerződést kötött a cári Oroszországgal. (Bismarck politikája következetesen a francia–orosz közeledés megakadályozására irányult.) A Japánnal vívott háborúban elszenvedett orosz vereség (1904–1905) ugyanakkor félreérthetetlenül jelezte, hogy a cári hatalom már egyáltalán nem tudja betölteni azt a szerepet, amelyet az előző évszázadban még „Európa csendőreként” jellemeztek. Ami Nagy-Britanniát illeti, a *Weltpolitik* részeként a német vezetés hatalmas arányú flottafejlesztésbe kezdett, amely nyíltan a brit haditengerészeti fölény ellen irányult. Ennek a következményeit azonban rosszul mérték fel Berlinben. A briteket a századfordulón még éppannyi – ha ugyan nem több – érdekellentét fordította szembe a franciákkal és az oroszokkal, mint a németekkel, a flotta tekintetében azonban London nem kívánt semmilyen kompromisszumot sem elfogadni. A tengerentúli terjeszkedés szándékának berlini deklarálása nélkül valószínűleg nem került volna sor 1904-ben a brit–francia *entente cordiale* egyezmény megkötésére sem. („Szívélyességi egyezmény”, amely még nem jelentett katonai szövetséget.) A franciák „megleckéztetésére” irányuló kísérleteiben

ezért Berlin azzal szembesült, hogy London nem marad közömbös, hanem Párizs pártjára áll. Ez már 1905-ben, az első marokkói válság kapcsán megmutatkozott, amikor Németország nem kívánta elismerni, hogy az észak-afrikai ország francia befolyási övezet.

A franciákkal formálódó szövetség logikus elemeként 1907-ben Nagy-Britannia régi ellenfelével, az indiai birodalmát sokáig fenyegető Oroszországgal is egyezményt kötött az ázsiai érdekszférák elhatárolásáról. Ekkorra tehát kezdtek kirajzolódni az Európát kettéosztó szövetségi rendszerek, az egyik oldalon az „antanttal” (Franciaország, Nagy-Britannia, Oroszország), a másikon pedig a Németországgal és az Osztrák–Magyar Monarchiával, valamint a hozzájuk (átmenetileg) csatlakozó Olaszországgal. A második marokkói válság 1911-ben sokat tett az angol–francia együttműködés elmélyítéséhez: Berlin jelentős „kártérítést”, Francia-Kongót követelte annak fejében, hogy elismerje Marokkó francia birtoklását. London keményen kiállt Párizs mellett, s a német diplomácia újabb vereséget szenvedett. A történelemből a britek azt a következtetést szűrték le, hogy a németek a kialakult erőviszonyok radikális átalakítására törekednek, Berlin pedig úgy látta, hogy jogos igényeinek kielégítésében Nagy-Britannia áll az útjában. A balkáni ügyek kapcsán eközben alaposan kiéleződött a Monarchia és Oroszország viszonya is. 1914-re az események irányítását a kontinens országainak zömében a tábornokok ragadták magukhoz, s a sarajevói merénylet, az Osztrák–Magyar Monarchia trónörökösének, Ferenc Ferdinándnak a meggyilkolása 1914. június 28-án véget vetett a „hosszú 19. századnak”.

Nem alaptalanul nevezte az amerikai diplomata, George Kennan az első világháborút a 20. század „öskatasztrófájának”, hiszen a bécsi kongresszustól (1814–15) 1914-ig terjedő időszak stabil nemzetközi rendjét soha többé nem lehetett helyreállítani. Az antanthatalmak győzelmével és a „központi hatalmak” vereségével, három monarchia összeomlásával (Német Császárság, Osztrák–Magyar Monarchia, cári Oroszország) és a Lenin vezette bolsevik forradalom oroszországi győzelmével végződő háború csak anarchikusabbá tette a nemzetközi kapcsolatokat, mint valaha. A tartós rendezés által sugallt biztonság érzete még a győztesek körében sem alakult ki, a veszteseknél pedig tehetetlen dühöt hagyott örökül a pusztító háború.

A nemzetközi politika alakításában a legfontosabb szerepet 1918 után is a nemzeti elv játszotta, amely a francia forradalommal kezdődően egyre jobban kiszorította a korábbi évszázadokban uralkodó dinasztikus elvet. A 20. század „újdonságaként” ehhez társult a lakosság politikai mozgósítása, ennek fő eszköze pedig a nacionalizmus volt. Ahogy Diószegi István rámutatott, az etnikai határokon túli terjeszkedés képességét – a gazdasági potenciálon túlmenően – a külpolitikai célok szolgálatába állított nacionalizmus hatékonysága szabta meg. (A marxizmus óriásit tévedett tehát, amikor lebecsülte, sőt figyelmen kívül hagyta a nacionalizmus erejét.) Wilson amerikai elnök 1918 januárjában meghirdette ugyan a nemzeti önrendelkezés elvét, az 1919 januárjában összeülő párizsi békekonferencia azonban egyértelműen megmutatta, hogy a győztes hatalmak ezt felettébb egyoldalúan értelmezik: kizárólag a saját nemzeti szempontjaikat tekintik legitimnek.

20.2. A versailles-i békerendszer

A háború utáni rendezés kulcskérdése természetesen Németország sorsa volt. A franciák – bosszúvágytól sarkallva – a német állam teljes ellehetetlenítésére törekedtek,

szomszédjukat az 1871-es egyesítés előtti szétforgácsoltság állapotába kívánva taszítani. A britek viszont – a jól bevált erőegyensúly-politika jegyében – felléptek Németország túlzott meggyengítése ellen, hiszen ez óhatatlanul a francia kontinentális hegemoniához vezetett volna. Ez pedig legkevésbé sem állt az érdekükben. Számukra elégséges volt a német flotta felszámolása. A németekre rótt szankciók azonban még Lloyd George brit miniszterelnök mérséklő hatása ellenére is roppant szigorúak lettek. Elzász-Lotaringia Franciaországhoz történő visszacsatolásában nem volt vita, Clemenceau francia kormányfő azon ötletét azonban, hogy a Rajna bal partján egy önálló államot létesítsenek, London megvétózta, így itt – és a jobb part 50 km-es sávján – demilitarizált övezetet alakítottak ki. Németország keleti határait még drasztikusabban szabták át: a független államként helyreállított Lengyelország nagy területeket kapott Poroszországból. Ausztriának a német államhoz való csatlakozását – francia nyomásra – megtiltották. Berlinre hatalmas összegű hadisarcot vetettek ki, amit a brit delegációban helyet foglaló, később világhírűvé vált közgazdász, John Maynard Keynes élesen bírált, mert Németország megbénításában az európai gazdaság egészét érintő fenyegetést látott.

Az Osztrák–Magyar Monarchia sorsában – vagyis Közép-Európa jövőjében – a britek hagyományosan kevésbé voltak érdekelve, mint a franciák, ezért itt nekik engedték át az irányítást. Az egykori Habsburg-birodalom területén új – egymással rivalizáló – államokat (Csehszlovákia, Ausztria, Magyarország) alakítottak a győztesek, illetve egyes részeket más országokhoz csatoltak (Románia, Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, Lengyelország). A Monarchia felosztásában a történetileg kialakult regionális kapcsolatokat egyáltalán nem vették figyelembe, amiként a nemzeti elvet sem. (A legmarkánsabb példa erre a Magyarországra kényszerített trianoni békediktátum.) A politikai térkép újrarajzolása az egész térségben különös élességgel vetette fel az állam és a nemzet egymáshoz való viszonyát. Az életképtelen „kisállamiság” rendszerébe szinte be voltak programozva az újabb háborúkkal fenyegető konfliktusok. Az 1930-as évek be is bizonyították, hogy a Párizs által kiépített „kisantant”-szövetség (Csehszlovákia, Románia, Szerb–Horvát–Szlovén Királyság) semmit sem ér az újjáéledő német birodalmi törekvések ellenében.

A vesztes hatalmak közé tartozó Török Birodalom sorsáról már lényegében a háború alatt megegyeztek: a Sykes–Picot-egyezmény alapján a mai Szíriát és Libanont a franciák kapták, az olajban gazdag Mezopotámiát (Irakot), Jordániát és Palesztinát pedig a britek. Balfour brit külügyminiszter 1917 novemberében tette meg nevezetes nyilatkozatát arról, hogy Palesztinában „zsidó nemzeti otthont” létesítenek. A Wilson amerikai elnök javaslatára felállított Népszövetség e területeket immár új formában, „mandátumterületként” adta át a két nagy európai hatalomnak, azzal a megbízással, hogy készítsék fel őket a függetlenségre.

Törökországra megalázó békét kényszerítettek 1920-ban Sévres-ben, drasztikusan megcsönkítva a török állam területét, a tengerszorosokat (Bosporusz) nemzetközi felügyelet alá helyezve. A kapituláns szultáni kormányzat ellen népfelkelés tört ki Mustafa Kemal vezetésével, s ennek sikerült a görögöktől visszafoglalni Kis-Ázsiát. Az 1923-ban aláírt lausanne-i egyezmény már jóval előnyösebb feltételeket szabott a törököknek.

A nemzeti ébredés a gyarmati világban is megkezdődött. Brit-Indiában a Gandhi és Nehru vezetése alá került Nemzeti Kongresszus hirdetett erőszakmentes, de elszánt küzdelmet a szubkontinens önkormányzataért. A török birodalom szétesése életre hívta az arab nemzeti eszmét, 1922-ben a britek formálisan függetlenséget adományoztak Egyiptomnak.

20.3. Locarnótól a világgazdasági válságig

A háború után az Egyesült Államok figyelme elfordult Európától: elutasította a versailles-i szerződés ratifikálását, és az izolacionizmust választotta, ezért a Népszövetség munkájába sem kapcsolódott be. A belső gondjaival elfoglalt Szovjet-Oroszország, amelyben Lenin után a kegyetlen diktatúrát teremtő Joszif Visszarionovics Sztálin vette át a párt és az állam irányítását, *de facto* szintén elfordult Európától. Ezt az is tükrözte, hogy a nyugatra néző „ablak”, a „nyugatos” Nagy Péter alapította Szentpétervár helyett ismét Moszkva lett a főváros. Az európai kontinens ügyei iránt a békekötés után már Nagy-Britannia sem érdeklődött, csak a francia hegemonia kialakulását igyekezett megakadályozni. A gyarmatbirodalmát a vesztesek rovására tovább növelő szigetország helyzete kedvezőbbnek tűnt, mint a háború előtt, de ez csak a látszat volt – s ezt Londonban is tudták.

A háború által előidézett válság Olaszországban már 1922-ben alapvető belpolitikai fordulatot hozott: októberben a fasiszta párt vezére, Benito Mussolini „feketeingeseinek” az élén Rómába vonult, és átvette a hatalmat. A külpolitikában az új olasz vezetés kezdetől fogva arra az álláspontra helyezkedett, hogy Róma hiába tartozott a győztes hatalmak közé, nem kapta meg azt, ami járt volna neki („megcsonkított győzelem”). Ezért tehát joga van „kompenzálnia” magát: 1924-ben annektálta a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságnak juttatott Fiumét, majd pedig informálisan Albániára kényszerítette az olasz protektorátust. A „Földközi-tenger olasz tenger” – hirdette meg Mussolini.

1923-ban a franciák megszállták a Ruhr-vidéket, miután Németország átmenetileg felfüggesztette a jóvátétel törlesztését. A fenyegető gazdasági káosz megakadályozására a britek nemzetközi értekezletet javasoltak; az 1924-ben Londonban megkezdett tárgyalások nyomán az amerikai és angol pénzügyek hatalmas kölcsönrel stabilizálták a német márkát és ezzel a német gazdaságot is (Dawes-terv). Berlin fizetőképességének a helyreállítását külpolitikai „bizalomerősítő” lépések követték: a svájci Locarnóban 1925-ben a britek, a franciák és az olaszok garanciát vállaltak a francia–német (és a belga–német) határ sértetlenségére. (Ez azonban Németország keleti határait nem terjedt ki!) Az egyezményrel a weimari köztársaság külügyminisztere, Stresemann – a radikalizálódó jobboldal revanszörökvéseit elutasítva – a „teljesítési” politika mellett tette le a voksát.

A nemzetközi életre rátelepedett feszültség oldódásának jeleként Briand francia és Kellogg amerikai külügyminiszter 1928-ban aláírta azt a szerződést, amelyet Washington javasolt a háborúk betiltására, „törvényen kívül” helyezésére. A paktumhoz 59 állam csatlakozott. 1929-ben megszüntették a német pénzügyek külföldi ellenőrzését, és fizetési tervet dolgoztak ki a még fennálló adósság törlesztésére (Young-terv). A javuló légkörben 1930-ban a franciák kivonultak a Rajna bal partjáról. Sokan hitték, hogy a világ biztossá tehető a demokrácia és a tudomány révén – e gondolatból született meg a nemzetközi kapcsolatok elméletének első iskolája, a „liberális internacionalizmus”.

E kedvező folyamatot szakította meg a nagy gazdasági világválság, amelyről joggal írta a neves történész, Eric Hobsbawm, hogy figyelembevétele nélkül a 20. század összes további fontos fejleménye érthetetlen marad. Az 1929 októberében New Yorkban kirobbanó válság az egész világgazdaságot magával sodorta. A túltermelés következtében a fejlett ipari országok azzal kényszerültek szembenézni, hogy a drámaian visszaeső export nem képes fedezni a szükséges import költségeit, s ez súlyos költségvetési deficithez és hatalmas arányú munkanélküliséghez vezet. Nagy-Britanniában és Németországban

a munkanélküliség 30%-osra emelkedett. A válság utolsó évére, 1933-ra a világkereskedelem értéke az 1929-es szint negyedére esett vissza! E kihívás, ha nem is azonos mértékben, de mindenütt az állami szerepvállalás jelentékeny kibővüléséhez vezetett, azon piacszabályozó és intervenció eszközök alkalmazásához, amelyeket elsőként J. M. Keynes javasolt. A legsikeresebbnek az Egyesült Államokban F. D. Rooseveltnél által bevezetett *New Deal* bizonyult. Az „irányított gazdaság” eszméje mélyen idegen volt a korábban érvényesülő gazdasági liberalizmustól.

20.4. A második világháború előzményei

A válság magyarázza, hogy noha az 1920-as évek végére a világháború győztesei több jelentős gesztust is tettek Németországnak, ott azon radikális jobboldal tört előre, amely elutasította a weimari köztársaság külpolitikai orientációját, a szerződéses kötelezettségek teljesítését. 1930 szeptemberében Adolf Hitler Nemzetiszocialista Pártja már 6 millió voksot kapott. A párt eszmei alapvetését Hitler a *Mein Kampf* című írásában dolgozta ki (1923), amelynek fő külpolitikai üzenete az volt, hogy az általa felsőbbrendűnek tekintett németnépnek több élettérre van szüksége. Ennek kielégítésére a szlávok lakta Kelet-Európa meghódítását irányozta elő, Franciaország megtörésével együtt. (Nagy-Britanniával pedig kerülve a konfliktust.) Hindenburg köztársasági elnök 1933 januárjában nevezte ki Hitlert Németország kancellárjává, s a *Führer* első külpolitikai lépései közé tartozott a nagy nehézségek árán összehívott genfi leszerelési értekezletről való kivonulás. 1933 októberében Berlin a Népszövetségből is kilépett, nem is titkolva, hogy a versailles-i békeszerződést egyáltalán nem fogja tiszteletben tartani. Eleinte azonban Hitler óvatosan kívánt eljárni: a hadkötelezettséget csak 1935-ben vezette be – abban az évben, amikor a világháború után 15 évre a Népszövetség felügyelete alá helyezett Saar-vidék lakosai népszavazáson a Németországhoz való csatlakozás mellett döntöttek.

Hitler hatalomra kerülése ugyan Európa-szerte némi nyugtalanságot keltett, valójában azonban csak roppant kevesen ismerték fel, hogy a nemzetiszocialista vezetés nem pusztán a régi nagyhatalmi gondolkodás szerint eljárva igyekszik megszabadulni a kétségtelenül túl szigorú versailles-i feltételektől. Nem ismerték fel, hogy egy történelmileg új típusú totalitárius rendszer születik, amely a külpolitikában éppúgy nem ismeri a kompromisszumokat és a méltányosságot, mint ahogy a belpolitikában sem.

Németország agresszív hatalomként való megjelenését eleinte Mussolini is rossz szemmel nézte, és ezért együttműködött a franciákkal és az angolokkal: 1935 áprilisában a stresszi konferencián közösen nyilvánították ki elkötelezettségüket a nemzetközi szerződések tiszteletben tartása mellett. Az egykori antant-hatalmak azonban nem bizonyultak képesnek arra, hogy tartósan összefogjanak az újjáéledő német ambíciókkal szemben. 1935 májusában Franciaország – megpróbálva felújítani az oroszokkal való stratégiai együttműködést – katonai egyezményt kötött a Szovjetunióval. A franciákra emiatt neheztelő britek viszont júniusban megállapodtak Berlinnel arról, hogy a német hadiflottát a brit kapacitás 35%-áig fejleszthetik. Ez nagy politikai siker volt Hitlernek, hiszen a versailles-i korlátok egyik fontos elemét bontották le.

Mussolini abesszíniai agressziója látványosan demonstrálta a Népszövetség tehetetlenségét. Rómának régi terve volt Etiópia megszerzése, és 1935 októberében megtámadta

az afrikai országot. A Népszövetség elítélte ugyan az akciót, ám a szankciók között nem szerepelt a két legfontosabb: az olaj nem került tilalmi listára, és Nagy-Britannia nem zárta le a Szuezi-csatornát az olasz flotta előtt. Jegyezzük meg, hogy nem ez volt a nemzetközi rend első nyílt megsértése: a militarizálódott Japán már 1931-ben elragadta Kínától Mandzsúriát, és a Népszövetség akkor is tehetetlennek bizonyult.

A történelemből természetesen Berlinben is értettek. A versailles-i és a locarnói egyezményt egyaránt megsértve 1936 márciusában Hitler beküldte csapatait a rajnai demilitarizált övezetbe. A franciák akkor még jelentős erőfölényben voltak, de a politikai bátorságuk hiányzott az ellenálláshoz.

Az 1930-as évek fő nemzetközi törésvonalait pontosan tükrözte az 1936 nyarán kezdődő és egészen 1939-ig eltartó spanyol polgárháború. A britek és a franciák a be nem avatkozás elvét vallották, a totalitárius hatalmak viszont annál inkább beavatkoztak. A németek és az olaszok jelentős erőket küldtek a népfrentkormányzattal szembefordult Franco tábornok megsegítésére, a Szovjetunió pedig a baloldali-köztársasági oldalt erősítette.

Az erőviszonyok módosulását pontosan érzékelve Olaszország lemondott az Ausztriához és a közép-európai térséghez fűzött korábbi reményeiről, kialakítva ezzel a Berlin–Róma-tengelyt. 1938. március 13-án sor került az *anschlussra*: Hitler ünnepélyesen bevonult Bécsbe, s a Német Birodalom magába olvasztotta Ausztriát. „Európának egy precízen megtervezett és időzített, lépésről lépésre kibontakozó agresszióval kell szembenéznie” – jelentette ki Winston Churchill. Az ő hangja azonban nemigen talált visszhangra: a Nagy-Britanniát 1937 óta irányító Neville Chamberlain, a „megbékéltetés” (*appeasement*) irányvonalának emblematikus képviselője beérte egy szimpla diplomáciai tiltakozással.

Sokan feltették a kérdést: hogyan történhetett meg, hogy a nyugati hatalmak – s ez különösen áll a hagyományosan jól tájékozódó, a saját érdekeit gyorsan felismerő brit külpolitikára – rövidlátónak bizonyultak az egyre nyilvánvalóbb veszéllyel szemben? 1936 után Párizs külpolitikai téren egyre jobban kötötte magát Nagy-Britanniához, s ez még inkább igaz volt azt követően, hogy kelet-közép-európai szövetségi rendszere teljes kudarcot vallott. A kulcstényező tehát a brit politika volt, s ennek kapcsán több szempontot is említhetünk az elhibázott, és súlyos következményekkel járó megbékéltetési politika magyarázataként. Az egyik az, hogy London eleve méltánytalannak tartotta a Németország számára meghúzott határokat, azt viszont nem ismerte fel, hogy Hitler többre, jóval többre törekszik a határok módosításánál. Fontos tényező volt a pacifizmus eszméjének a térnyerése: az első világháború tapasztalatainak fényében sokan gondolták úgy, hogy a háborúnál minden jobb. S még azt is érdemes kiemelni, hogy Nagy-Britannia pontosan érezte: már nincs olyan pozícióban, mint akár csak fél évszázaddal is korábban: semmilyen háborúban nem volt érdekelt.

Kompromisszumokkal azonban nem lehetett semmire sem jutni az agresszív totalitárius hatalmakkal. Ausztria után Csehszlovákia vált a Harmadik Birodalom újabb célpontjává, s ehhez ürügyül szolgált, hogy a Szudéta-vidéken élő 3 millió német hangosan követelte az anyaországhoz való visszacsatolást. Chamberlain miniszterelnök – francia egyetértéssel – békítéssel és közvetítéssel kísérletezett; e próbálkozások vezettek el a rossz emléké, 1938. szeptember 29-én tartott müncheni egyezményhez. A bajor fővárosban a brit kormányfő – francia kollégájával, Daladier-val együtt, Prága megkérdezése nélkül – ténylegesen kapitulált Hitler előtt, és beleegyezett a Szudéta-vidék azonnali annexiójába.

A további események alaposan rácăfoltak Chamberlain azon illúziójára, hogy békét hozott Münchenből. 1939 márciusában Németország megszállta Csehországot, Szlovákiából

pedig – Jozef Tiso vezetésével – egy bábállamot csinált. Ezután Danzigra (Gdańsk) és a német területet kettévágó lengyel „folyosóra” nyújtotta be az igényét. E ponton már Nagy-Britanniának is szakítania kellett a folyamatos engedményekre épülő megbékéltetés politikájával: garanciát vállalt Lengyelország határaitra. Berlinben azonban ekkor már nem hittek abban, hogy London állni fogja a szavát.

Eközben áprilisban titokban brit–francia–szovjet tárgyalások kezdődtek a németellenes összefogás lehetőségéről. Sztálin azonban két vasat tartott a tűzben, és végül becsapta nyugati partnereit: augusztus 23-án az egész világot megdöbbenetete a Molotov szovjet és Ribbentrop német külügyminiszter által aláírt kölcsönös meg nem támadási egyezmény. A titkos záradékban pedig a két hatalom megállapodott egymással Lengyelország felosztásáról. (Sztálin, akinek az ideológia nem számított, csodálta Hitlert.) 1939. szeptember 1-jén a német csapatok megindultak Lengyelország lerohanására, kirobbantva az évszázad második totális háborúját.¹

20.5. A bipoláris világregnd és a hidegháború kibontakozása

A második világháború végére gyökeresen átalakultak a nemzetközi erőviszonyok: a háborúért felelős tengelyhatalmak teljes vereséget szenvedtek, szuperhatalommá emelkedett viszont az Egyesült Államok és a nyugati hatalmakkal végül szövetségre lépett Szovjetunió. Nagy-Britannia másodrendű hatalommá vált, Franciaország pedig még többet veszített egykori súlyából. Ezért szokták az 1945 után kialakult és az 1989–1990-ig fennálló nemzetközi rendszert „bipolárisnak”, azaz kétpólusúnak nevezni. (A nemzetközi kapcsolatok elméletének kutatói különbséget szoktak tenni az egyetlen hatalomtól függő hierarchikus rendszerek, a hatalmat és befolyást széles körben megosztó „diffúz” rendszerek, a kétpólusúak, valamint a többpólusú, azaz „multipoláris” rendszerek között.)² A világháború mindkét szuperhatalmat „bekapcsolta” Európába, amely többé sohasem tudta visszaszerezni korábbi befolyását. Nyugat-Európa ráébredt arra, hogy rá van utalva az Egyesült Államok védelmére, hiszen nem lehetett biztos abban, hogy a Szovjetunió beéri-e a jaltai konferencián (1945. február) informálisan kialakított érdekszféra-megosztással.

A bipoláris rendszer fennállása elválaszthatatlanul összekapcsolódott a hidegháborúval. Ennek a szimbolikus „nyitányát” többnyire Churchill 1946 márciusában Fultonban mondott beszédében látják, amelyben megfogalmazódott, hogy „vasfüggöny ereszkedik le Európára”. 1947 márciusában Truman amerikai elnök meghirdette a róla elnevezett doktrínát, amely szerint az USA segítséget nyújt azon országoknak, amelyekben a kommunizmus erőszakos térhódítása fenyeget. A hidegháború természetének a megítélésében erősen megoszlanak a vélemények: egyesek szerint csak a klasszikus nagyhatalmi vetélkedés új formájáról volt szó, míg mások az ideológiai ellentétet állították a középpontba, a liberális demokrácia és a totalitárius kommunizmus életre-halálra szóló küzdelmét. Emellett szól az a tény is, hogy a hidegháború nem pusztán külső agresszióval fenyegetett, hanem a szemben álló felek egymás politikai rendszerének a belülről történő felforgatására is törekedtek. Ez korábban nem tartozott a külpolitikai célok közé. A küzdelemnek drámai dimenziót adott a fegyverkezési

¹ Az 1939-ig terjedő időszakról bővebben: DIÓSZEGI 1997. A második világháború eseményeit is magában foglaló összegzést kínál ORMOS–MAJOROS 1998.

² A nemzetközi kapcsolatok elméleti kérdéseiről bővebben: EGEDY 2011.

verseny, különösen pedig az egész földgolyó elpusztításával fenyegető nukleáris fegyverek megjelenése. A hidegháború lényegi vonásait jól tükrözte a nemzetközi kapcsolatok „realista” iskolájának alapműve, az 1948-ban megjelentetett *Politika a nemzetek között*. Szerzője, Hans Morgenthau abból indult ki, hogy a nemzetközi politika főszereplőit, az államokat kizárólag a saját érdekeik mozgatják, nem pedig elvek. A nemzetközi viszonyok kulcsfogalmai ezért a nemzeti érdek, a hatalom és az erőegyensúly. A Szovjetunió elvben tagadta ugyan a nemzeti elvet, de valójában a legkevésbé sem az internacionalizmus, hanem nagyhatalmi érdekei irányították.

Akárcsak az első világháború után, 1945-ben is a legyőzött Németország sorsa állt a győztesek vitáinak a középpontjában – s az egykori szövetségesek közötti ellentétek kristálytisztán megmutakoztak. Az 1945 júliusára összehívott potsdami értekezleten az Egyesült Államok, a Szovjetunió és Nagy-Britannia vezetői (Truman elnök, Sztálin és Churchill, illetve munkáspárti utódja, Attlee) megállapodtak arról, hogy a négy (brit, amerikai, szovjet, francia) megszállási övezetre osztott Németországnak a jövőben egységes és demokratikus államnak kell lennie. A nyugatiak és a Vörös Hadsereg által ellenőrzött zónák irányítása azonban kezdettől fogva élesen különbözött. 1948 júniusában Sztálin – minden korábbi egyezményt megsértve – lezáratta az ugyancsak négy övezetre osztott Berlin nyugati részeibe vezető közlekedési utakat. Az 1949 májusáig tartó berlini válság, amelynek során az USA és Nagy-Britannia léghídján révén élelmezte Nyugat-Berlint, látványosan demonstrálta a Szovjetunióval való korrekt együttműködés lehetetlenségét. 1949-ben így a nyugati övezetekből megalakult a Német Szövetségi Köztársaság, Bonnba helyezett fővárosával, októberben pedig a szovjet zóna Német Demokratikus Köztársaság néven „önállósult”. Joggal jegyzi meg J. Lukacs: valójában egyik győztes hatalomnak sem volt igazán ellenére Németország kettéosztottsága.

Eközben a Szovjetunió az általa megszállt közép-európai országokban lépésről lépésre eltiporta a demokratikus politikai erőket, és a kommunista pártokat segítette hatalomra. Sztálin azt a felfogást képviselte, miszerint mindenki addig a földrajzi határig teheti kötelező mintává a saját rendszerét, ameddig a hadserege előretör. (A térségben egyedül Joszip Broz Tito Jugoszláviája fordult szembe Moszkvával.) A hidegháború „nyitja” Kelet-Európában volt, írja J. Lukacs – s valójában itt is ért véget négy évtizeddel később. A külpolitika logikája 1949 áprilisára elvezetett a nyugati világ átfogó katonai szövetségéhez, a NATO-hoz (Észak-atlanti Szerződés Szervezete), amely elsősorban az Egyesült Államokra támaszkodott. A Nyugat számára újabb nagy kihívást jelentett, hogy 1949 októberére az évtizedek óta zajló kínai polgárháború a Mao Ce-tung vezette kommunisták győzelmével zárult, és megalakult a Kínai Népköztársaság. Az antikommunista csoportok Tajvan szigetén rendezkedtek be, amelynek önálló államiságát Peking azóta sem ismerte el.

1950-ben a hidegháború „forróvá” vált a Koreai-félszigeten, miután a kommunista Észak-Korea rátámadt Dél-Koreára. Az USA – az ENSZ felhatalmazásával – katonai segítséget nyújtott a délieknek, Kína pedig „önkénteseket” küldött Phenjannak. Panmindzsonban 1953 júliusában csak tűzszünetet kötöttek, így a háborús helyzet jogi értelemben máig tart. A roppant feszült nemzetközi légkör a Nyugat számára napirendre tűzte az NSZK felfegyverzését, amitől a franciák erősen óvakodtak. Végül Eden brit külügyminiszter javaslatára az a megoldás született, hogy a nyugatnémet államot bevonták a Nyugat-európai Unióba, amelynek a katonai funkcióit a NATO-ra ruházták. 1955-ben az NSZK így formálisan is tagja lett a NATO-nak. Ezzel csaknem párhuzamosan, 1955 májusában, az Ausztria semlegességét

kimondó államszerződés megkötésével egy időben a Szovjetunió létrehozta a saját céljait szolgáló szövetséget Varsói Szerződés néven. Európa tehát katonailag is két táborra szakadt.

Sztálin halála 1953-ban az enyhülés ígérését hordozta, de utódja, Nyikita Hruscsov az '56-os magyar forradalom brutális leverésével jelezte, hogy a szovjet blokkon belüli tűrészhatárok igencsak szűkek. A szovjet intervenció ugyanakkor azt is bizonyította, hogy Washington semmiképp sem kíván Moszkva érdekszférájába tevőlegesen beavatkozni. Az Egyiptom ellen a budapesti forradalom napjaiban, október 29-én indított brit–francia–izraeli támadás, amely azt kívánta megbosszulni, hogy Nasszer elnök államosította a Szezi-csatornát, hivatkozási alapot is adott a szovjet vezetés számára. A forradalom ugyanakkor a nyugati értelmiség széles köreiben diszkreditálta a kommunizmus eszméjét.

A hidegháború legveszélyesebb pontja kétségkívül a kubai rakétaválság volt. 1962 októberében – Fidel Castro kubai vezető kérésére – a Szovjetunió atomrakétákat telepített az USA déli partjaihoz közel fekvő szigetre. (A külpolitikai döntéshozatalról szóló klasszikus művében – *A döntés lényege*, 1971 – Graham Allison épp a szovjet lépéssel példázza a körülményeket fel nem mérő hibás döntéseket.) Kennedy elnök a szovjeteket a nukleáris fegyverek azonnali eltávolítására szólította fel, s ennek Moszkva eleget is tett. Az érdekszférákat mindkét félnek tiszteletben kellett tartania. Nem lépett Washington sem, amikor 1968-ban a Szovjetunió – a Varsói Szerződés néhány tagállamával, köztük hazánkkal együtt – katonai intervenciót hajtott végre Csehszlovákiában, ahol a „prágai tavasz” nyomán elkezdődött a kommunista rendszer fellazulása.

20.6. „Dekolonizáció” és európai integráció

A hidegháború kibontakozásával párhuzamosan egy másik világpolitikai jelentőségű folyamat is kezdetét vette 1945 után. Ez pedig az egykori gyarmatbirodalmak felbomlása és az ún. harmadik világ születése. (Ne felejtjük el: az emberiség egyre nagyobb hányada él itt!) A gyarmatosítás erkölcsileg is elfogadhatatlanná vált, ám a háborúba belerokkant európai hatalmak gyakorlatilag is képtelenné váltak ázsiai és afrikai pozícióik megőrzésére. A legnagyobb gyarmatbirodalommal rendelkező Nagy-Britannia viselkedett a legbölcsebben, abból kiindulva, hogy ami elkerülhetetlen, annak érdemes az élére állni. A szigetország már 1947 augusztusában formálisan is lemondott birodalmának egykori „ékkövééről”, az indiai szubkontinensről, amelyen – a hindu-muszlim ellentét miatt – két független állam is alakult, India és a muszlim Pakisztán. A Közel-Keleten a britek szintén gyorsan feladták pozícióikat – a legtöbb vita Izrael sorsát övezte. Az egykori palesztin mandátumterületen létrejövő állam ügyét London 1947 februárjában az ENSZ Közgyűlése elé terjesztette, amely kimondta: egy zsidó és egy palesztin államnak kell alakulnia, Jeruzsálemet pedig nemzetközi igazgatás alá kell helyezni. Az 1948 májusában megalakuló Izraelre azonban rögtön rátámadt öt arab állam, és a háború végén, 1949-ben a tervbe vett palesztin állam területét Transzjordánia és Izrael felosztotta egymás között. Nagy-Britannia fekete-afrikai gyarmatainak zöme az 1960-as években nyerte el függetlenségét.

A briteknél jóval csökönyösebbnek bizonyultak a franciák, akik előbb Vietnámban bojnyolódtak véres, de eredménytelen küzdelembe, majd pedig Algériában. 1954-ben Vietnámot Genfben kettéosztották egy kommunista (Észak) és egy kapitalista (Dél) részre, Algéria pedig 1962-ben nyerte el függetlenségét.

Európa szabad, nyugati felében eközben elkezdődött a mai Európai Unióhoz vezető integrációs folyamat. A kontinens gazdasági talpra állításában fontos szerepet játszott az Egyesült Államok által 1947-ben meghirdetett Marshall-segély. (Ezt Kelet-Európának is felkínálták, de az politikai okokból elutasította.) Bár az európai egység gondolatát a háború után először 1946-os zürichi beszédében Churchill vetette fel, gyorsan kiderült, hogy Nagy-Britannia maga nem kíván bekapcsolódni e folyamatba. Brit részvétel nélkül alakult meg 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösség (Montánunió), amelyben a franciák és a nyugatnémetek közös felügyelet alá helyezték a stratégiai jelentőségű szénbányászatot és acéltermelést. 1957-ben Franciaország, az NSZK, Olaszország, Hollandia, Belgium és Luxemburg részvételével létrehozták a Közös Piacot (hivatalosan Európai Gazdasági Közösség), amely az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgására és közös külső vámhatárra épült. A britek kései csatlakozási kérelmét De Gaulle francia elnök – az angolszász dominanciától tartva – kétszer is (1961, 1967) megvétózta; a szigetország végül 1973-ban csatlakozott.

20.7. Az „enyhülés” évei

A 20. század 70-es éveit a történészek az „enyhülés” (*détente*) periódusaként jellemzik. Sokan Richard Nixon amerikai elnök 1972-es moszkvai látogatásától számítják 1979-ig, a Szovjetunió afganisztáni intervenciójáig. A szuperhatalmak óvatos közeledésének a hátterében az a felismerés húzódott meg, hogy a nukleáris fenyegetettség csökkentése és a kereskedelem bővítése mindkét félnek előnyös lehet. A szovjet magatartás azonban aligha változott volna meg, ha a 60-as évek második felében – a Mao Ce-tung által kirobbantott (1966), az országot káoszba taszító „kulturális forradalom” kapcsán – nem romlik meg jelentősen Moszkva és Peking viszonya. 1969-ben még egy fegyveres határincidensre is sor került közöttük. Henry Kissinger amerikai külügyminiszterként ugyanakkor azonnal felismerte az ebben rejlő lehetőséget, és jelentősen javított az USA és Kína addig igencsak fagyos viszonyán. Erre az időszakra esik az amerikaiak által még 1964-ben elkezdett vietnámi háború lezárása: az antikommunista déli rendszer veresége és a Saigont segítő amerikai katonák kivonása után (1975) a Szovjetunió és Kína által támogatott Hanoi fennhatósága alatt egyesült ismét a kettéosztott ország.

Az enyhülési folyamat legismertebb eseménye a Helsinkiben rendezett nagyszabású értekezlet volt (1973–1975), amelyen a Nyugat az emberi jogok tiszteletben tartására szólította fel a szovjet blokk országait. Az enyhülés tette lehetővé, hogy Washington és Moszkva megállapodjon egymással a stratégiai nukleáris fegyverek korlátozásáról (SALT–I, 1972; SALT–II, 1979). Az enyhülésben fontos szerep jutott Willy Brandt nyugatnémet kancellár újfajta „keleti politikájának” (*Ostpolitik*), amely Bonn és az NDK, illetve a többi szocialista ország közötti kapcsolatok javítására irányult.

20.8. Reagan és Gorbacsov

E folyamatnak vetett véget a Szovjetunió alaposan elhibázott lépése, az Afganisztánban 1979 decemberében végrehajtott katonai intervenció, amelynek az volt a célja, hogy egy Moszkva-barát rezsimet juttasson hatalomra. Ugyanebben a hónapban a NATO felszólította a szovjet

vezetést, hogy szerelje le a közép-európai szövetségesei területén felállított SS–20-as közép-hatótávolságú rakétákat, mert ellenkező esetben az amerikaiak robotrepülőgépeket és Pershing-rakétákat helyeznek el Nyugat-Európában („kettős határozat”). A hidegháború újólagos elmérgesedésében nagy szerepet játszott az a körülmény is, hogy 1980-ban Ronald Reagan választották elnökké az USA-ban: ő a legfőbb célját a „gonosz birodalmának” tekintett Szovjetunió megtörésében látta, s ehhez a leginkább célszerűnek a fegyverkezési verseny fokozását tartotta. Az amerikai hírszerzésnek ekkor már elég pontos adatai voltak arról, hogy Leonid Brezsnyev pártfőtitkár hosszú uralma alatt (1964–1982, „pangás”) a szovjet gazdaság teherbíró képessége jelentősen romlott. E megfontolás vezetett el Reagan „űrfegyverkezési” tervéhez, amely azt célozta, hogy egy különleges, az űrbe telepített rendszerrel még az USA területének elérése előtt megsemmisíthessék a szovjet interkontinentális rakétákat. Miután 1983-ban a szovjet légierő lelőtt egy eltévedt dél-koreai utasszállító gépet, s az amerikaiak hozzákezdtek nukleáris fegyverek Nyugat-Európába telepítéséhez, sokan komolyan aggódni kezdtek a szuperhatalmak közötti háború lehetősége miatt.

A reagani kihívás elmélyítette a Szovjetunió belüli, a világ elől gondosan titkolt válságát. Erre adott válaszként értékelhető a reformista programmal fellépő Mihail Gorbacsov pártfőtitkárrá választása 1985-ben. Gorbacsov – a szovjet politikai rendszer alappilléreit megkérdőjelezve – nyilvánosságot (*glasznosztj*) és strukturális reformokat (*peresztrojka*) ígért, s ezzel párhuzamosan Moszkva addigi külpolitikáján is változtatott. Nyitott a Nyugat felé, Reagan elnökkel meglepően jó személyes viszonyt alakított ki, a szovjet tömb országainak tekintetében pedig elismerte, hogy joguk van a „saját úton” haladni. Lemondott tehát a Brezsnyev-doktrínáról, a fegyveres intervenció „jogáról”. Találón írta azonban másfél évszázaddal korábban a zseniális francia gondolkodó, Tocqueville, hogy egy zsarnoki rendszer számára nincs kockázatosabb és veszélyesebb lépés, mint a reformok bevezetése. Gorbacsov politikája, a szubjektív szándékoktól függetlenül, óhatatlanul összeroppantotta az egypárti diktatúrára épülő szovjet rendszert, s végül, 1991-re elvezetett a Szovjetunió felbomlásához is. Ezzel együtt Moszkva elveszítette kelet-közép-európai vazallusait, amelyekben sorra „rendszerátalakítások” zajlottak le. Beigazolódott Churchill jóslata, amelyre 1944 végén utalt De Gaulle-nak: az oroszok le tudják majd nyelni Kelet-Európát, de megemészteni nem fogják tudni. Szimbolikus jelentőségű volt a berlini fal ledöntése 1989 novemberében. Decemberben George Bush amerikai elnök és Gorbacsov Máltán találkozott, és közösen jelentették be a hidegháború végét. A Varsói Szerződés 1991 áprilisával formálisan is megszűnt.³

20.9. Az új világrend értelmezési kísérletei

A szovjet blokk tehát – noha fennállása alatt mindvégig azt hirdette, hogy a történelem az ő oldalán áll – vesztésként került ki a hidegháborúból, ideológiája pedig, a marxizmus-leninizmus, teljes mértékben diszkreditálódott. Máig lezáratlan vita, hogy ebben mekkora szerepe volt a belső okoknak, és mekkora a Nyugat által választott külpolitikának.

³ A második világháború utáni kétpólusú világrendről bővebben: FISCHER 2005. A hidegháborús időszak történéseit a modern kori diplomácia tágabb elméleti és történeti összefüggéseibe illesztve tárgyalja: KISSINGER 1996. A 20. század nemzetközi politikai eseményeivel kapcsolatban lásd még: HOBBSAWN 1998; LUKACS 2000; NÉMETH 2005.

(Nyitott kérdés marad az is, hogy miért nem látták előre a politikai „szakértők” e grandiózus változásokat.) Ezzel az 1945-ben kialakult bipoláris nemzetközi rendszer is megszűnt, az egyetlen szuperhatalom az Amerikai Egyesült Államok maradt. Ebből természetesen egyáltalán nem következik, hogy igaza lett volna Francis Fukuyamának, aki *A történelem vége* (1992) című politikai bestsellerében azt állította, hogy a nyugati liberalizmus végleges győzelmet aratott minden más ideológia felett. Ellenkező előjelű elméletet fogalmazott meg John Mearsheimer, kifejtve, hogy míg az 1945 után kialakult bipoláris szerkezet a nemzetközi rendszert biztonságossá és kiszámíthatóvá tette, az 1989 utáni világrend sokkal nagyobb mértékű instabilitást hordoz magában. Ezért választotta munkájának címeként: *Vissza a jövőbe. Instabilitás Európában a hidegháború után* (1990). A Jugoszlávia felbomlásával együtt járó véres délszláv háború (1991–95) vagy épp a ruandai népirtás (1994) több tekintetben is alátámasztotta a pesszimista megközelítést.

A legszélesebb hatásúnak azonban a tekintélyes harvardi politológus, Samuel Huntington elmélete bizonyult, amely azt állította, hogy a hidegháború után az alapvető nemzetközi törésvonalak már nem az ideológiák, hanem az egyes civilizációk mentén alakulnak ki. Szerinte tehát a világpolitikát meghatározó ellentétek a kulturális identitásokra épülő civilizációk között fognak az új évszázadban húzódni (*A civilizációk összecsapása*, 1996). A radikális baloldali gondolkodók viszont továbbra is úgy vélik, a bipolaritás megszűnésénél fontosabb, hogy az Észak gazdag nyugati országai továbbra is kihasználják gazdasági erőfölényüket a Dél, vagyis a „harmadik világ” elmaradott országaival szemben, s érvelésükben támaszkodnak Immanuel Wallerstein elméletére (*A modern világgazdasági rendszer kialakulása*), amely a világgazdaság centrumának és perifériájának a szembenállását emeli ki.

20.10. Kitekintés a hidegháború utáni világra

A hidegháború vége nemcsak a liberális demokráciának, hanem a kapitalista gazdasági rendszernek a győzelme is volt, s ennek a legfőbb haszonélvezőjévé kétségtelenül az Egyesült Államok vált. Ez annál is inkább igaz, mert az új gazdasági világrend a kapitalizmus történeti típusai közül leginkább a piac korlátlan szabadságát valló brit–amerikai változatnak kedvezett („washingtoni konszenzus”). Az 1980-as években még sokan osztották azon jóslatokat, hogy az USA túl van hatalmának a csúcspontján, és elindult a hanyatlás útján, ám e jóvendölések nem realizálódtak, még ha Samuel Huntington nem is alaptalanul mutatott rá az amerikai identitás válságára (*Kik vagyunk?* 2005). Az 1990-es öbölháború, amelynek során az USA kiverte Szaddám Huszein Irakját Kuvaitból éppúgy az amerikai aktivitás feléledését mutatta, mint az évtized végén, 1999-ben az „etnikai tisztogatásba” kezdő Szerbia bombázása a koszovói válság kapcsán. (Miatán az Európai Unió tehetetlennek bizonyult.) 2001. szeptember 11-e, a New York-i „ikertornyok” elleni terrorista támadás ugyanakkor azt bizonyította, hogy az USA sem sérthetetlen. A nemzetközi terrorizmus ellen meghirdetett háborúban Washington mindenesetre új célt talált magának, a Szovjetunió összeomlása ugyanis ellenségkép nélkül hagyta. A megerősödött amerikai öntudatra épített az ifjabb George Bush elnöksége alatt (2001–2009) felkarolt „neokonzeratív” külpolitikai irányvonal, amely Washington feladatává minősítette a nyugati típusú demokrácia globális léptékű terjesztését – akár erőszak árán is. A demokrata párti Barack

Obama kormánya (2009–2017) szakítani kívánt e hagyománnyal, s befejezte az elődje által Afganisztánban és Irakban elkezdett – lényegében sikertelen – háborúkat, de eközben elmérgesítette a Moszkvához fűződő kapcsolatokat. Henry Kissinger szerint az USA akkor lehetne történeti léptékben mérve is sikeres, ha képes lenne hatalmi fölényét nemzetközi konszenzussal is megalapozni, és alapelveit elfogadott szabályrendszerre tenni. Ennek a teljesülésére azonban kevés az esély.

Oroszország – a soknemzetiségű Szovjetunió felbomlása után – súlyos belső válságba süllyedt, s ez óhatatlanul együtt járt azzal, hogy másodrendű nemzetközi hatalommá vált. A Borisz Jelcin nevével fémjelzett kísérlet egy nyugatias típusú politikai és gazdasági rendszer kiépítésére kudarcot vallott. Az országot 1999 végéig irányító Jelcin alatt az élet-színvonal drámaian leromlott, a gazdaság az oligarchák uralma alá került, és az orosz állam nemzetközi érdekérvényesítő képessége is alaposan legyengült. Oroszország szakított a kommunizmussal, de a nacionalizmussal nem. A szovjet-orosz hagyományokhoz lényegesen jobban illeszkedett az elnöki posztot 2000-ben elfoglaló, e sorok írásakor is hivatalban levő Vlagyimir Putyin autoritárius stratégiája, amelynek révén Moszkva a nemzetközi szintéren is visszanyert valamennyit egykori tekintélyéből. „Oroszország soha nem olyan erős, de nem is olyan gyenge, mint amilyennek látszik” – mondotta egykor Bismarck kancellár, s e gondolatot talán napjainkban is érdemes felidézni.

Jelentősen megnőtt viszont a látványos, ámbár sok tekintetben kiegyensúlyozatlan és környezetromboló fejlődést felmutató Kína világpolitikai súlya. Ennek gazdasági alapja abban jelölhető meg, hogy bár az országot vezető kommunista párt ragaszkodik az egypárti uralomhoz, a gazdaságban roppant széles utat nyitott a magántulajdon és a kapitalizmus előtt. Kínáé ma a világ második legnagyobb gazdasága, ahová nyugati cégek ezrei telepítik a gyártásukat. A befelé fordulás régi hagyományán túllépve Peking már nemcsak regionális, hanem globális nagyhatalmi szerepre tör, egyelőre előnyben részesítve a *soft power* (tudomány, kultúra, segélyek) eszközeit a hagyományos *hard power* (katonai, politikai) alkalmazásával szemben. Ehhez illeszkedik az „Új selyemút” 2013-ban meghirdetett gigaprojektje is, amely kínai irányítással kapcsolná össze – a történelmi selyemút mentén – Ázsiát, Afrikát és Európát. A konfucianus hagyományokra is építő, a pártvezetés által felkarolt új kínai nacionalizmus egy sajátos „felsőbbrendűség-tudatot” sugall a külvilággal szemben. Egyelőre vitatott kérdés, hogy a piacgazdasági reformokat követik-e majd olyan politikai reformok, amelyek korlátozzák a kommunista párt hatalmi monopóliumát. A „csendes-óceáni évszázadhoz” fűzött vérmes reményeket mindenesetre lehűtötte a Japánt is elérő 1997-es kelet-ázsiai pénzügyi válság, amely jó időre alaptalanná tette azon jóslatokat, miszerint a térség gyorsan le fogja körözni az Egyesült Államokat.

Európában a hidegháború befejeződése számos nagy horderejű politikai változással járt együtt. „Nincs veszélyesebb helyzet a nemzetközi politikában, mint amikor nagy birodalmak bomlanak fel” – írta a memoárjában Margaret Thatcher volt brit miniszterelnök, a szovjet tömb szétesésének a következményeire célozva. A legjelentősebb fejlemény a két Németország egyesülése volt. Ezt a Thatcher vezette Nagy-Britannia határozottan ellenezte, de megíúsítani nem tudta, mert George Bush amerikai elnök és Mihail Gorbacsov egyaránt Helmut Kohl német kancellár pártjára állt. (Thatcher hitt a nemzeti karakterben és a németek agresszív hajlamaiban.) Jugoszlávia véres háborúban esett alkotóelemeire, és – ugyan vér nélkül – Szlovákia is különvált Csehországtól. A szovjetek kivonulása után Közép-Európában jelentősen megerősödött – ismét – a német befolyás.

Sok igazság van John Lukacs azon véleményében, miszerint „Európa hanyatlásának a felismerése vezetett el az »európaiság« tudatos vállalásához”. Az európai integráció nagy lépést tett előre az 1992-es maastrichti egyezményvel, az euró bevezetésével (2002) és a volt szocialista országok több hullámban történő csatlakozásával (2004, 2007), ám e fejlemények egyúttal az EU belső ellentéteire is rávilágítottak. Az unió sorsát illetően továbbra is nagy küzdelem zajlik az egyre szorosabb föderáció pártolói és a nemzeti szuverenitás megőrzésének, a „nemzetek Európája” koncepciónak a hívei között. Az Európai Alkotmány tervezete két népszavazáson is elbukott ugyan (francia, holland), de a 2009-ben elfogadott lisszaboni szerződés hasonló, a föderációt erősítő fejlődési irányt jelölt ki. Az EU „demokratikus deficitje”, intézményeinek roppant bürokratizmusa azonban nem segíti e cél elérését. A csatlakozásától fogva „vonakodó európaiként” viselkedő Nagy-Britannia – 2016 júniusában – a kiválás (*brexít*) mellett döntött népszavazáson – ennek a hosszabb távú következményei egyelőre kiszámíthatatlanok.

A nemzetközi kapcsolatok szempontjából is releváns az iszlám fundamentalizmus térnyerése, amely nyilván nem választható el a szekularizált muszlim kormányzatok csődjétől és modernizációs kudarcától. A mintát az 1979-es iráni iszlám forradalom adja, amely radikálisan egyesítette a vallást és a politikát. E gondolkodásban a nemzetekhez kötődő nacionalizmus ismeretlen, csak az iszlám közösség, az *umma* számít. Az iszlám fundamentalizmus, amely „a totalitarizmus harmadik nagy hullámának” tekinthető (PÓCZIK 2011), ellenséget lát a modernitással azonosított Nyugatban. Több nyugati elemző szerint is a fundamentalista kihívás veszélyesebb, mint amilyen a kommunistáké volt. A leegyszerűsítő következtetéseket azonban kerülnünk kell, már csak azért is, mert az iszlámnak sincs egységes válasza a globalizációra.

Végigtekintve az elmúlt évszázadon, megalapozottnak tűnik a következtetés: a Lord Salisbury vélekedésével asszociált „darwinizmus”, amelyet Morgenthau – precízebben – egy olyan állapotként határozott meg, mint amelyben az államok kizárólag önmagukra támaszkodhatnak egy „önsegélyező” rendszerben, s amely az államok agresszivitására és önzésére épül, valóban a nemzetközi kapcsolatok működési alapjaként szolgált. Ez pedig számos katasztrófához vezetett el, ezért érdemes megszívlelni a neves spanyol-amerikai filozófus, George Santayana tanácsát: aki nem ismeri a történelmet, arra van kárhozzátva, hogy újból végigélje.

Összefoglalás

A 20. század nemzetközi politikájával foglalkozó fejezet arra tesz kísérletet, hogy az első világháború előzményeitől egészen napjainkig áttekintse a világpolitika legfontosabb trendjeit és eseményeit. Így tehát felvázolja, hogy miként oszlott Európa a 20. század első évtizedében két szövetséges blokkra (antant, központi hatalmak). Tárgyalja a háborút lezáró békeszerződéseket, rámutatva, hogy a győztesek mohósága és kíméletlensége nagymértékben hozzájárult az újabb világháború kirobbanásához.

A fejezet bemutatja, hogy miként alakult ki 1945 után a bipoláris világrend, s ennek kapcsán röviden áttekinti a hidegháború fontosabb fejleményeit. Foglalkozik a gyarmatbirodalmak felbomlásával és a „harmadik világ” kialakulásával. Vizsgálja a szuperhatalmak között az 1970-es évekre bekövetkezett „enyhülés” hátterét, a hidegháború újabb

kiéleződését, majd pedig a közép-európai rendszerváltások és a Szovjetunió bukásának a nemzetközi tényezőit és körülményeit.

A fejezet kitékint a bipoláris világrend megszűnése óta eltelt negyedszázadra is. A munka elkészítésében a szerző abból a meggyőződésből indult ki, hogy a történelem ismerete nélkül a jelenünket sem érthetjük meg. Ahogy a jeles dán filozófus, Kierkegaard mondta: „Előre élünk, de csak visszafelé tudunk gondolkodni.”

Irodalomjegyzék

- DIÓSZEGI István (1997): *A hatalmi politika másfél évszázada, 1789–1939*. Budapest, História – MTA Történettudományi Intézet.
- EGEDY Gergely (2018): *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
- FISCHER Ferenc (2005): *A kétpólusú világ, 1945–1989*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HOBBSBAWM, Eric (1998): *A szélsőségek kora. A rövid 20. század története*. Baráth Katalin ford. Budapest, Pannonica.
- KISSINGER, Henry (1996): *Diplomácia*. Baik Éva – Kálmán András – Magyarics Tamás – Rózsa György – Szabó Klára ford. Budapest, Panem–Grafo.
- LUKACS, John (2000): *A XX. század és az újkor vége*. Barkóczi András ford. Budapest, Európa.
- NÉMETH István szerk. (2005): *20. századi egyetemes történet, I–II. kötet*. Budapest, Osiris.
- ORMOS Mária – MAJOROS István (1998): *Európa a nemzetközi küzdőtéren, 1814–1945*. Budapest, Osiris.
- PÓCZIK Szilveszter (2011): *Az iszlám forradalom. Négy műhelytanulmány a radikális iszlámról*. Pécs, ID Research – Publikon.

Vákát oldal

21. Politikai folyamatok és struktúrák Magyarországon a második világháború után

Szabó Máté Csaba

Bevezetés

A második világháború végére a Horthy-rendszer politikai elitje teljes kudarcot vallott: nem sikerült a revíziós politika eredményeként elért területgyarapodások megtartása. Nem sikerült az országot távol tartani a háborútól, a súlyos veszteségekkel terhelt kudarcos részvétel nyomán a szövetségesekhez való közeledés a német megszálláshoz és a szuverenitás elvesztéséhez vezetett. Az országot megszálló szovjet csapatokkal a kommunizmus ideológiája minden korábbinál erősebb támaszt kapott belföldön, így az önmeghatározása szerint is ellenforradalmi Horthy-rendszer alapvető célját – a kommunizmus távoltartását Magyarországtól – sem sikerült elérni.

Ennek nyomán a háború utáni hazai közvélemény legnagyobb része egyértelműen változást kívánt: a sokszor archaikus, posztfeudális jegyeket mutató, korlátozottan plurális rendszer meghaladását, és egy nyugat-európai mintájú piacgazdaságon alapuló, többpártrendszerű demokrácia megvalósítását. Mint ismert, e vágyott célok csak a hidegháború után, több mint 40 év múltán valósulhattak csak meg.

21.1. A béketervek a második világháború után

Míthogy hazánk politikatörténelmét e korszakban – néhány kivételes eseménytől eltekintve – inkább a nemzetközi körülmények, politikai viszonyok határozták meg, a hazai politikai élet ismertetése előtt szükséges vázlatosan áttekinteni ezeket is.

A szövetséges nagyhatalmak már a világháború időszakában dolgoztak ki rendezési terveket a közép-európai térségre vonatkozóan. A brit és amerikai béke-előkészítő bizottságok egymáshoz hasonló elvek szerint állapították volna meg a határokat: kismértékben, a nemzetiségi elv alapján hazánk javára igazították volna ki; ugyanakkor erőteljesen támogatták az ország demokratizálódását.

Ezzel szemben a Szovjetunió a háború utáni rendezést összekapcsolta saját határainak nyugatra tolásával és a megszállt területek szovjetizálásával. Sztálin így vélekedett a háború utáni Európáról: „Ez a háború nem olyan, mint a régiek; aki elfoglal egy területet, az arra saját társadalmi rendszerét is rákényszeríti. Mindenki addig terjeszti ki a saját rendszerét, ameddig a hadserege eljut. Másként ez nem lehet.” (ROMSICS 2006)

Romsics Ignác idézi Geir Lundestad svéd kutatót, aki szerint a szovjetizálás mértéke és üteme szempontjából a szovjet vezetés négy övezetre osztotta Európát. Az első övezetbe tartozó államokat és területeket azonnal integrálták a Szovjetunióba: Észtország, Lettország, Litvánia, Kelet-Lengyelország, Besszarábia és Kárpátalja. A második övezetbe kerülő államok megtarthatták önálló állami kereteiket, ám a katonai megszállást azonnal kommunista hatalomátvétel követte: Lengyelország, Románia, Bulgária. Közép-Európa azon országaiban, ahol a demokratikus és „burzsoá” hagyományok a polgárság erősebb jelenléte okán komolyabb múltra tekinthettek vissza, hosszabb átmenettel számolt, ám a cél itt is a kommunista pártok hatalomra juttatása volt; e körbe tartozott a szovjet elképzelés szerint Magyarország és Csehszlovákia. A nyugati országokban, ahová nem ért el a Vörös Hadsereg, megelégedtek a helyi kommunista pártok támogatásával. A szovjetizálás fényében a határok kérdését tehát másodlagosan kezelték (ROMSICS 2006).

Bár Kelet és Nyugat megosztottsága *jaltai világrend* néven ment át a köztudatba, mégis fontos megjegyezni, hogy 1945-re, a jaltai konferenciára e kérdés már eldőlt. Churchill 1944. októberi moszkvai látogatásán került sor a kelet-európai befolyási övezetek meghatározására, amellyel Churchill Görögországgért cserébe tulajdonképpen lemondott a régióról. Jaltában valójában a szövetségesek között arról született megegyezés, hogy a felszabadult országok szabad választásokon dönthessenek jövőjükéről, ám a nyugati hatalmak nem rendelkeztek semmiféle eszközzel arra, hogy fellépjenek az egyezmény betartása érdekében (BIHARI 2005).

21.2. Hazánk helyzete a második világháború végén

Magyarország a világháború végére háborús hadszíntérré vált, a Vörös Hadsereg és a Wehrmacht, illetve a vele szövetséges Magyar Királyi Honvédség elkeseredett harcai sosem látott pusztítást és szenvedést jelentettek hazánk számára, mind a lakosság, mind a nemzeti vagyon szempontjából.

Az ország háborús embervesztesége tekintetében sok a bizonytalanság.¹ Stark Tamás demográfus vizsgálatai szerint az 1941-es országterületre vetítve Magyarország embervesztesége 900 ezer és 1 millió fő között valószínűsíthető. Ebből a Magyar Királyi Honvédség vesztesége kb. 300–350 ezer fő, a holokauszt áldozatainak száma 500 ezer körüli, a polgári áldozatok száma 100 ezer körüli, amely részint a harcok és bombázások áldozataiból, részint a később elcsatolt területeken lezajlott etnikai tisztogatásokban meggyilkoltakból tevődik össze. Külön kell szót ejteni arról a kb. 600 ezer emberről – akik között egyaránt volt civil, katona, munkaszolgálatos és *málenkij robotra* elhurcolt –, akik évekre szovjet fogságba kerültek, közülük legkevesebb 100 ezren sohasem tértek haza.

¹ A veszteségek összesítését bonyolítja az ország korábbi területének növekedései és azok későbbi elcsatolása, így a mai napig vitatott, hogy egy Kassáról besorozott magyar honvéd a csehszlovák vagy a magyar veszteséglistán szerepeljen-e; de hasonló kérdéseket vet fel egy Kárpátaljáról Auschwitzba deportált magyar zsidó halála, vagy akár egy szovjet munkatáborba hurcolt, és ott a háború utáni években elhunyt budapesti civil „kérdése” is.

A harctevékenység, illetve a be- és kivonuló seregek rekvirálásai következtében Magyarország nemzeti vagyonának megközelítőleg 40%-a elpusztult.² A szovjet megszállás súlyos atrocitásokkal járt: fosztogatásokra, erőszakoskodásokra igen nagy számban került sor. Mindezen atrocitásokról még évtizedekig hallgatnia kellett a társadalomnak, s ami még súlyosabb: felszabadítóként ünnepelni azokat, akik megszállóként viselkedtek.

21.3. Korlátozott demokrácia és szuverenitás időszaka

A Vörös Hadsereg 1945. április elejére sikerrel szorította ki a náci és nyilas erőket Magyarország területéről; ám a Szovjetunió célja nem a szabadság és az önrendelkezés biztosítása, hanem a birodalmi expanzió és a kommunista ideológia terjesztése volt. Az ország vesztes és legyőzött félként elvesztette szuverenitását, és ki volt szolgáltatva a győzteseknek.

A harcok lezárulta után spontán módon új hatalmi szervek – nemzeti bizottságok – jöttek létre szerte az országban, amelyek koordinálták a legfontosabb helyi feladatokat: a romeltakarítást, a közellátás biztosítását, kapcsolattartást a Vörös Hadsereggel. A front elvonulása után azonnal megindult az új pártok szerveződése is, amelyek a következő években a politikai élet főbb szereplői lesznek.

A leglátványosabban a korábban illegálisban tevékenykedő Magyar Kommunista Párt fejlődött – a Vörös Hadsereg intenzív anyagi támogatásával. Támogatói jellemzően segédmunkások, szegényparasztok és az értelmiségiek. A pártban két markánsan elkülönülő csoportot lehet felfedezni aszerint, hogy Moszkvában vagy illegálisban, Magyarországon voltak a világháború alatt. A moszkoviták csoportja, élén Rákosi Mátyással, Gerő Ernővel és Nagy Imrével kiváló szovjet kapcsolataik okán mindvégig domináns pozíciókat élvezhettek a hazai kommunistákkal szemben, akik közül elsősorban Rajk Lászlót és Kádár Jánost kell megemlíteni. A kommunista pártnak más pártok vezetésében is voltak támogatóik, az úgynevezett kriptokommunisták titokban kommunista párttagsággal is bírtak; információkat szivároztatva, pártjukat belülről bomlasztva segítették a szovjetizálást.

Jelentős támogatói bázist épített ki a Független Kisgazdapárt, amelynek tagjai és támogatói között nemcsak a birtokos parasztságot találjuk, hanem a keresztény középrétegeket is. Így a Kisgazdapárt lett a háború utáni politikai erőterben a jobboldal meghatározó ereje. Vezetésében egyaránt jelen voltak a birtokos parasztság képviselői, mint Tildy Zoltán, Nagy Ferenc, Kovács Béla; a párt balszárnyát jelentették az olyan baloldali értelmiségiek, mint Ortutay Gyula. A párton belül ezzel élesen szemben állt a Pfeiffer Zoltán és Sulyok Dezső vezette polgári, jobboldali irányzat.

A korábban is legálisan működő baloldali Szociáldemokrata Párt elsősorban a városi szakmunkásokra, és általában a dolgozó rétegekre, valamint az értelmiség egy részére támaszkodott. Vezetésében egyaránt megtalálható volt az európai szociáldemokráciát képviselő Kéthly Anna, a szovjetbarát Marosán György és Szakasits Árpád, valamint a politikai veterán Peyser Károly.

² Romsics Ignác adatai szerint a hazai gyáripar 54%-a, a marha-, ló-, sertés- és juhállományának 44–80%-a pusztult, illetve veszett el. Az ország infrastruktúráját is rendkívül komoly károk érték: megsemmisült az összes Duna- és Tisza-híd, a vasútisín-hálózat 40%-a, a mozdonyoknak több mint kétharmada (ROMSICS 2006).

A Nemzeti Parasztpárt új pártként lépett a politika színpadára, szellemileg a népi írók és a falukutató mozgalom örökösének vallotta magát, támogatói elsősorban a szegényparasztok és az alsó középosztálybeli vidéki értelmiség közül kerültek ki. A párt legismertebb vezetői Veres Péter és Erdei Ferenc voltak.

E pártok képviselői 1944. december 2-án, Szegeden megalakították a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontot, hogy lerakhassák egy új, demokratikus politikai rendszer alapjait. Ezt a szövetséges nagyhatalmak is elfogadták, így megkezdődhetett az új törvényhozó testület, az Ideiglenes Nemzetgyűlés képviselőinek toborzása. A Nemzetgyűlés tagjait nem választással, hanem a pártok jelölései alapján, valamint népgyűlések „közfelkiáltásával” delegálták, így a nemzetgyűlési tagok közel 40%-a a Kommunista Pártot támogatta (ROMSICS 2006).

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulásának másnapján, 1944. december 22-én megalakították az Ideiglenes Nemzeti Kormányt, amelynek tagjait Moszkvában jelölték ki. Hogy leplezzék a kommunista túlsúlyt, a kormány élére Dálnoki Miklós Bélát jelölték miniszterelnöknek, és a kormányban a többi párt képviselői is helyet kaptak, ám közöttük többen kommunista befolyás alatt álltak. A kormány mellett létrehozott Politikai Bizottság – amely a nemzetgyűlés számos jogát gyakorolta – szintén kommunista befolyás alatt állt.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedései közül ki kell emelni a náci Németországnak szóló hadüzenetet, a szélsőjobboldali politikusok és háborús bűnösök felelősségre vonásának megkezdését, illetve 1945. január 20-án a fegyverszünet aláírását. A fegyverszüneti egyezmény rendelkezései rendkívül súlyosak voltak hazánkra nézve. A kormány vállalta, hogy Magyarország közigazgatását visszavonja az 1938 előtti határok mögé; a Szovjetunió, Csehszlovákiának és Jugoszláviának összesen 300 millió dollár jóvátételt fizet; továbbá elfogadja, hogy a békeszerződés megkötéséig a legfőbb hatalmat a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) gyakorolja. A SZEB élén szovjet tábornokok (Vorosilov és Szviridov) álltak, így a Szovjetunió intézményesen is beavatkozhatott a magyar politikába.

Az Ideiglenes Kormány alatt indult meg a háborús bűnösök elszámoltatása is. Ennek intézményes keretei a népbíróságok voltak. A népbíróságok tagjai pártdelegáltakból álltak, így az általuk meghozott ítéletek sokszor vitathatók voltak. A népbíróságok nemcsak a tömeggyilkosságokban részt vevő nyilas keretlegényeket és politikusokat számoltatták el (akiknek bűnösségéhez kétség nem fért); de ugyanezen bíróságok pártdelegáltjai számos esetben korábbi politikai ellenfeleiket kriminalizálták. A háborús főbűnösök pereiben a korábbi miniszterelnökök közül Bárdossy Lászlót, Imrédy Bélát, Sztójay Dömét és természetesen Szálasi Ferencet ítélték el és végezték ki, s velük együtt több korábbi minisztert és főtisztet. A háborús bűnösök felkutatására létrehozták a Politikai Rendészeti Osztályt (PRO), amelyet később Államvédelmi Osztálynak (ÁVO) neveztek át.

Az Ideiglenes Kormány legfontosabb és társadalmi-gazdasági értelemben a legmélyrehatóbb változást hozó intézkedése a földosztás elrendelése volt 1945 tavaszán. A magyar parasztság régi vágya a nagybirtokrendszer felszámolása és az igazságosabb földbirtokstruktúra kialakítása, így az egyaránt volt szociálpolitikai és agrárgazdasági kérdés. A földosztás végrehajtásában azonban elvi feszültségek voltak a pártok között. A rendelet elkobozta a háborús bűnösök földjeit, a nagybirtokokat, és kárpótlás nélkül államosította az egyházi földbirtokokat. A magyar társadalomban a hagyományosan vezető szerepet

betöltő uralkodó réteg, a nagy- és középbirtokos nemesség egy tollvonással elveszítette anyagi létalapját, s ezzel mint osztály megszűnt létezni.

1945 novemberében került sor a minden politikai erő által várt, általános és titkos választásra, amelyen csak a pártok által előre meghatározott listákra lehetett szavazni. Minden 20 év feletti személy választójogot kapott, és 12 ezer érvényes szavazat 1 mandátumot eredményezett. A mandátumok 57%-át az FKgP szerezte meg, ám a SZEB utasításának megfelelően koalíciós kormány alakult a 17-17%-ot elérő Kommunista és Szociáldemokrata Pártokkal, valamint a kevesebb mint 7%-ot elérő Nemzeti Parasztpárttal. Vorosilov elvárása volt továbbá az is, hogy a kommunisták kormányzati kulcspozíciókat kapjanak – ezen elvárások elől a Kisgazdapárt nem térhetett ki. A miniszterelnök Tildy Zoltán lett. A választási részvétel meghaladta a 90%-ot is, vagyis a választás eredménye világossá tette: a magyar társadalom egyértelműen elkötelezte magát a plurális politikai berendezkedés és a parlamentáris demokrácia mellett. Ennek ellenére a Kommunista Párt, maga mögött tudva a Szovjetunió aktív támogatását, a hatalom átvételére készült (GERGELY–Izsák 2000).

Tekintettel a kormány nagykoalíciós jellegére, a konfliktusok nem a kormány és az ellenzék között, hanem a kormányon belül, a koalíciós pártok között zajlottak. A legfontosabb vitafórum így nem az országgyűlés, hanem a pártközi értekezletek lettek, ahol viszont a Kisgazdapárt nem tudta kihasználni a mandátumfölényét.

Hosszas viták után az országgyűlés döntött a legfontosabb közjogi kérdésről, a köztársaságról, amelynek elnöki székébe – a főleg reprezentatív szereppel felruházott – Tildy Zoltán került 1946. február 1-jén, a miniszterelnök pedig Nagy Ferenc lett.

A kormánynak szembe kellett néznie a gazdaság tragikus helyzetével, és elkezdenie az ország újjáépítését. Az első feladatok között az infrastruktúra helyreállítása, a közlekedés, az áruellátás biztosítása és a gazdasági termelés beindítása volt. Tekintettel a szovjet megszálló hadsereg békeszerződésben vállalt ellátására, a jóvátétel folyamatos fizetésére, valamint a gazdasági termelés kiesésére, a pengő gyorsan veszített értékéből, majd a hiperinfláció nyomán teljesen elértéktelenedett. A helyzetet egy új, értékálló valuta, a forint bevezetése orvosolta, 1946. augusztus 1-jén.

Folytatódott a kommunisták térnyerése: irányításuk alá került az újonnan létrejövő gazdaságirányítási főhatóság, a Gazdasági Főtanács is. E szervezet gazdasági és pénzügy-politikai, valamint újjáépítési kérdésekben rendeletalkotási joggal is bírt.

1946-ra számtalan belpolitikai kérdésben nyilvánvalóvá váltak a különbségek és ellentétek a koalíciós pártok, elsősorban a kisgazdák és a kommunisták között. Kommunista kezdeményezésre 1946 tavaszán létrejött a Baloldali Blokk, amelyben az MKP, az SZDP, valamint az NPP vett részt, intézményes keretet biztosítva a Kisgazdapárttal szembeni egységes fellépéshez. A „szalámitaktikának” nevezett módszer lényege az volt, hogy a Kisgazdapárt parlamenti fölényét úgy lehet felbomlasztani, hogy folyamatosan újabb és újabb részei, csoportjai ellen indítanak támadásokat, így azokat leválasztják a pártról. Az eljárást a Kommunista Párt később más pártok ellen is felhasználta.

A szalámitaktika igen eredményes volt: hol a SZEB nyomására képviselőket volt kénytelen kizárni a Kisgazdapárt; hol a társadalom önszerveződő erői tűntek el, mikor betiltották a civil szervezeteket; hol pedig a kommunista tömegtüntetések nyomán volt kénytelen hozzájárulni a Kisgazdapárt a közigazgatás „racionalizálásához”, amelynek során vélt vagy valós kisgazdakapcsolatokkal bíró hivatalnokok tízezreit bocsátották el. A Kisgazdapárt

törekvései saját támogatóik mozgósítására és a kommunistákkal szembeni politikai ellen-támadásokra nem vezettek eredményre.

Nagy Ferenc miniszterelnöksége alatt került sor a békeszerződés aláírására. Bár a magyar társadalomban élt a remény, hogy ezúttal sikerül egy trianoninál igazságosabb határokat kijelölő békét biztosítani, a politikusok világosan látták, hogy a két győztes állam – Csehszlovákia és Jugoszlávia – aligha ad át területet egy vesztes államnak; ám a román határ kérdésében úgy vélték, van hazánknak bizonyos mozgástere. Ennek ellenére a békedelegációnak e területen sem sikerült semmit elérnie, mivel a szovjet diplomácia Besszarábia elvesztéséért Romániát Erdéllyel kívánta kárpótolni; sőt Csehszlovákia három magyar falut is megkapott Pozsony védelmére hivatkozva.

Az 1947. február 10-én aláírt párizsi békeszerződés – szemben a trianonival – nem tartalmazott kisebbségvédelmi intézkedéseket. A kisebbségi kérdést részint lakosságcserével, részint a nagyhatalmak által jóváhagyott asszimilációs programokkal tervezték megoldani. Ezek keretében került sor a hazai németek kitelepítésére, amelynek során megközelítőleg 200 ezer svábot kényszerítettek Magyarország elhagyására, továbbá a csehszlovák–magyar lakosságcserére, amelynek értelmében a több tízezer magyarországi szlovák kivándorlása után hazánk ugyanannyi felvidéki magyart fogadott be. A háborús migráció következtében a szomszédos országok magyarlakta területeiről további kb. 300 ezer ember érkezett Magyarországra (ROMSICS 2006).

A békeszerződés nyomán sem állt helyre az ország szuverenitása, ugyanis annak értelmében a Szovjetunió jogot kapott arra, hogy az Ausztriában lévő csapatai ellátásának biztosítása érdekében „tetszőleges létszámú” haderőt állomásoztathasson Magyarországon.

A szovjet támogatást maga mögött tudva a Kommunista Párt újabb offenzívába kezdett, ezúttal már nemcsak politikai eszközöket használva. Az Államvédelmi Hatóság a Magyar Közösség nevű jobboldali politikusokból álló csoport tevékenységét köztársaságellenes összeesküvésnek állította be, és kezdeményezte az abban részt vevő személyek, köztük a velük kapcsolatban álló kispapok képviselőket letartóztatását. Miután a parlament kispapok többsége nem járult hozzá a mentelmi jog felfüggesztéséhez, ezért a szovjet katonai hatóságok 1947. február 25-én Kovács Bélát, a Kispapok Pártjának főtitkárát letartóztatták, és a Szovjetunióba hurcolták.³ Mivel Nagy Ferenc továbbra sem engedett a kommunista nyomásnak, májusi svájci útja idején megvádolták az összeesküvésben való részvétellel, és az itthon maradt családjával megzsarolva lemondásra kényszerítették.

A miniszterelnök lemondása után új választásokat írtak ki, amely során a Kommunista Párt már a választási csalástól sem riadt vissza: mivel a választásra nyáron került sor, a kommunista politikusok a nyaralók, így lakóhelyüktől távol lévők érdekére hivatkozva lehetővé tette számukra is a szavazást, különleges, ún. kékcédulákon. Ezek birtokában a kommunista szimpatizánsok többször is leadták a szavazatukat.

Ennek ellenére az 1947-es választásokon sem sikerült a Kommunista Pártnak többséget szereznie, még a többi baloldali párttal együtt sem! Bár a Kispapok Pártjának jelentősen visszaesett, ám utódpartjai és politikai szövetségesei többségbe kerültek az országgyűlésben. E helyzetet a kommunisták azzal „oldották fel”, hogy a jobboldali pártok közül

³ A szovjet hatóságok e szélsőségesen jogellenes, a képviselői mentelmi jogot tipró szimbolikus tette nyomán február 25-ét az Országgyűlés a 2000. június 13-án elfogadott 58/2000. (VI. 16.) sz. határozata „A kommunista diktatúrák áldozatainak emléknepjává” nyilvánította.

a legmarkánsabban kommunistaellenes Pfeiffer Zoltán vezette Magyar Függetlenségi Pártot az ún. petíciós perben választási csalással vádolták meg, és az ÁVO által szállított „bizonyítékok” birtokában megsemmisítették a párt parlamenti mandátumait, így megszerezve a többséget a parlamentben.

Ehhez az agresszív fellépéshez a Szovjetunió járult hozzá, mivel időközben a nemzetközi kapcsolatokban egyre világosabbá váltak a hidegháború frontjai. 1947 őszén – a nyári Marshall-tervre válaszul – létrejött a Kominform; ez alkalomból a Szovjetunió világossá tette, miként tekint a világpolitikára. Zsdanov ismertette a róla elnevezett doktrínát, amely szerint a világ két, egymással kibékíthetetlenül szemben álló táborra bomlott. E világpolitikai kontextusban már nem volt hely a koalíciós, részben polgári parlamentarista kelet-európai rezsimeknek, döntöttek az azonnali szovjetizálás mellett és ezen államok szovjet blokkba való betagolásáról. A nyugati országok kényszerűen tudomásul vették a Vörös Hadsereg által megszállt országokban a kommunista hatalomátvételt, ám a trumani feltartóztatási politika jegyében világossá tették, hogy további szovjet térnyeréshez nem járulnak hozzá (ROMSICS 2006).

21.4. Kierőszakolt rendszerváltás és a diktatúra kiépítésének időszaka

A nemzetközi körülmények megváltozása nyomán megindult a magyar parlamentarizmus felszámolása is: egyre több ellenzéki politikus választotta az emigrációt, a jobboldali pártok lassan elhallgattak, majd felfüggesztették a tevékenységüket. A szabad sajtó is végnapjait élte. Miután a Szociáldemokrata Párt polgári-demokratikus szárnyát, Kéthly Annát is ellehetetlenítették, megindították a két munkáspárt egyesülési folyamatát, amelynek eredményeképp 1948. június 14-re létrejött a Magyar Dolgozók Pártja (MDP). Az MDP nekilátott az államszervezet totális átalakításának és rövid időn belül felszámolta a többpártrendszert.

Megindult a gazdaság államosítása, illetve a korábbi ütemének fokozása is: a szénbányák állami kezelésbe vételét 1946 nyarán rendelték el, ezt követték decemberben a legfontosabb nehézipari üzemek. 1947 őszén a teljes bankszektort államosították, megszüntetve a kétszintű bankrendszert; majd novemberben a bauxit- és alumíniumipart is állami kezelésbe vették. 1948 tavaszán a 100 főnél több munkást alkalmazó üzemeket; végül 1949-ben a 10 munkásnál többet foglalkoztató üzemeket, majd a kisipar és a kiskereskedelem döntő részét államosították. A vállalatokért kárpótlást, kompenzációt nem fizettek. Így az iparban és a kereskedelemben szinte kizárólagossá vált az állami tulajdon, a magánszféra pusztán megtúrt, kiegészítő szerepet láthatott el. Mindezek következtében az ipari és kereskedelmi alkalmazottak döntő többsége állami alkalmazottá, és így kiszolgáltatottá vált az állam, illetve egyre inkább az MDP akaratának.

A mezőgazdaság területén a földosztást a kommunista párt csak taktikai okból támogatta, így a hatalom birtokában megindulhatott a kollektivizálás, vagyis a paraszti magángazdaságok termelőszövetkezetbe kényszerítése. A MDP az agrárium területén is dominánssá akarta tenni az általa politikai okokból fejlettebbnek tekintett állami tulajdont, egyúttal fel kívánta számolni a magántulajdona révén független parasztság ellenállását.

A társadalmi autonómiák közül legvégül az egyházak maradtak. A velük való leszámolás már tulajdonképpen a földosztással megkezdődött, a kötelező hitoktatás megszüntetésével, majd az iskolák állami kézbe való vételével folytatódott 1948-ban, amit az egyházi

vezetők elleni koncepciós perek tetőztek be. Így került koholt vádak alapján börtönbe 1948-ban Ravasz László, a református egyház vezetője, Ordass Lajos evangélikus püspök, valamint a hazai katolicizmus leginkább kommunistaellenes vezéregyénisége, Mindszenty József hercegprímás (ROMSICS 2006).

A társadalom beletörődését jelezte, hogy az 1949-ben megtartott választáson az MDP megszerezte a szavazatok 96%-át – ezzel létrejött a proletárdiktatúra. Az átalakulást szimbolikusan az új alkotmány elfogadása zárta 1949-ben, amely Magyarországot népköztársaságként határozta meg. A hatalmi ágak elválasztását felszámolták, és kiépült a pártállam. A köztársasági elnök pozícióját megszüntették, funkcióját egy testület, az Elnöki Tanács vette át. A közigazgatás átszervezése 1950-ben zajlott le, ekkor 19 megyét létrehozva átszervezték a megyerendszert is. A korábbi önkormányzati rendszer helyett kiépült a tanácsrendszer, amely nem a helyi autonómiát képviselte, hanem épp ellenkezőleg, a központi akaratot hajtotta végre helyben (ROMSICS 2006). A folyamatosan duzzasztott hivatalnokréteggel szemben támasztott, mindenekfelett álló elvárás a politikai lojalitás, és a kapott utasítások kritika nélküli végrehajtása lett, a szakmai tudás teljesen háttérbe szorult.⁴

A hazai demokrácia bukásában – amelynek okozója kétségtelenül a Szovjetunió által támogatott kommunista párt volt – szerepet játszhatott az is, hogy magyar társadalom korábbi, megkésett fejlődése okán nem rendelkezett hosszú múltra visszatekintő, valódi demokratikus tapasztalattal; nem bírt komoly immunitással az antidemokratikus kísérletekkel szemben. A polgári szabadságjogoknak, így a gyülekezési, véleménynyilvánítási, valamint sajtószabadságnak nem voltak olyan mély gyökerei, mint a nyugat-európai társadalmak esetében.

21.5. Totalitárius hatalom és politikai despotizmus – a Rákosi-diktatúra

Számos, a bolsevik típusú totalitárius diktatúrákra jellemző vonás felfedezhető az 1949-et követő időszakban. A korszakra jellemző a kommunista ideológia mindent, az emberi lét teljes egészét átható jelenléte, amely mellett való állandó kiállást folyamatosan megkövetelte a hatalom.

Mivel az MDP politikája már a kezdetektől a szovjet példán alapult, így a hatalom megszerzése után egyre sokasodtak a kritikátlan átvétel jelei. Az egypártrendszer valójában a pártvezetésnek, vagyis Rákosi Mátyás és legszűkebb bizalmi körének tejhatalmát jelentette; a körbe a gazdaságért felelős Gerő Ernő, a fegyveres erőért felelős Farkas Mihály, valamint a kultúrpolitikát meghatározó Révai József tartozott. E klikk kontroll nélküli despotikus hatalma határozta meg a hazai társadalmi élet minden mozzanatát.

Mint hogy a sztálini értelmezés szerint a világ két kibékíthetetlen részre szakadt, amelyek között elkerülhetetlen konfrontáció, így a hazai kommunista párt is egyre militánsabb jelszavakat alkalmazott. Az osztályharc lett az egyik központi motívum, amelynek legfőbb jellegzetessége, hogy fokozódik. Az osztályharc fokozódása pedig „fokozott éberséget”, illetve az „osztályellenség keresését” kívánta – még azután is, hogy visszavonhatatlanul

⁴ A hivatalnokréteg képzettségét jellemzi, hogy például 1952-ben a szakszervezeti iskolák hallgatóinak (zömük későbbi funkcionárius) 70%-a nem ismerte a négy számtani alapl műveletet (GERGELY–IZSÁK 2000).

kiépült a kommunista párt hatalma. Ennek legfőbb eszköze a Belügyminisztériumhoz tartozó Államvédelmi Osztály (ÁVO) volt, amelyet 1948-ban függetlenítettek a BM-től Államvédelmi Hatóság (ÁVH) néven.

A hírhedtté vált erőszakszervezet vezetője Péter Gábor közvetlenül az MDP első emberétől, Rákosi Mátyástól kapta az utasításokat. A szervezet gátlástalanul élt az erőszak minden eszközével, mint a jogalap nélküli letartóztatás, bírói ítélet nélküli fogva tartás (internálás), kitelepítés, vagyonek Kobzás, kényszervallatás, munkatáborokba hurcolás. Bárki, aki az élet bármely területén kritizálta az új hatalmat, vagy csak nem demonstrálta egyértelműen hűségét a rendszer mellett, az ÁVH áldozatává válhatott. Így senki sem érezhette magát biztonságban a hatósági terrortól, amelynek lényege és célja a társadalom megfélemlítése volt. A terror egyre kiterjedtebbé vált, a korszakot sokszor jellemezték a csengőfrász kifejezéssel, hiszen bárkihez becsöngethetett éjjel az ÁVH, hogy elhurcolja. Az ÁVH-nak a kínzások hatására a legképtelenebb vádak is kénytelenek voltak bevallani az elhurcoltak, így a „beismerő vallomás” nyomán sor kerülhetett az elítélésükre, amelynek nyomán a legtöbben börtönbe vagy munkatáborba (Recsk, Kistarcsa stb.) kerültek. E helyeken – amelyeket nem ok nélkül neveztek a magyar Gulagnak – az embertelen bánásmód következtében több százan lelték halálukat (TISZA 2005). A terror nem került el sem a külföldi tulajdonú vállalatok vezetését (Standard-per, MAORT-per), sem a hadsereget (Sólyom-ügy), sem az egyházakat. Mint Romsics Ignác rámutat: „1950 és 1953 között az ügyészségek több mint egymillió büntetőeljárást kezdeményeztek, a bíróságok 650 ezer vádirattal foglalkoztak, melyek közül 390 ezer esetben született elmarasztaló ítélet. 1953-ban szinte már nem akadt család, amelynek egyik vagy másik tagja ne került volna összeütközésbe a rendőr- vagy államvédelmi hatóságokkal.” (ROMSICS 2006)

Akárcsak a Szovjetunióban, a terror hamarosan elérte a pártot is, illetve a hatalmi harc megjelenésével a MDP több vezetőjét is. A folyamat nyitányát 1949-ben a népszerű kommunista politikus, Rajk László nagy nyilvánosság előtt zajló koncepció pere és társaival együtt lezajlott kivégzése jelezte, akiket a kommunizmuson belül külön utat képviselő jugoszláv Tito ügynökeiként állítottak be. Ezt követte az egykori szociáldemokrata vezetők (Marosán, Szakasits), majd a hazai kommunisták (Kádár) elítélése.⁵

A gazdaság 1950-re elérte az 1938-as teljesítményét, ugyanakkor a belső struktúrák súlyos aránytalanságokat mutattak: bár az ipari termelés nőtt, a mezőgazdaság teljesítménye csökkent. Egyes területeken, mint a lakásállomány vagy az infrastruktúra, a háborús károk pótlása hosszú évtizedekre elhúzódott. A kommunista gazdaságpolitika a szovjet példa nyomán a tervgazdaság keretein belül a gyors és extenzív iparosítást, különösen a nehézipart erőltette. A nehéziparon belül is kiemelendő a hadipari fejlesztések volumene, amely egyben a társadalom militarizálását is szolgálta. E fejlesztésekkel olyan nagy energiaigényű ágazatok fejlesztésébe investáltak politikai alapon, amelyeknek sem alapanyagai nem álltak hazánkban rendelkezésre, sem pedig hazai energiaforrás nem volt hozzájuk kellő mértékben. A lakossági ellátást szolgáló könnyű- és élelmiszeripari termelés jelentősen visszaesett, így az életszínvonal folyamatosan csökkent, aminek látványos jele volt, hogy 1951-ben ismét

⁵ A féktelen terror működését szemlélteti Zöld Sándor belügyminiszter esete, aki tökéletesen ismerte a kommunista terrorgépezet működését, tudva, hogy Szabenyi Endre belügyi államtitkárt már felakasztották, Ries István igazságügy-minisztert agyonverték; letartóztatása előtt félelmében inkább agyonlőtte a családtagjait, majd öngyilkos lett. A hatalmi harc még az ÁVH vezetőit is érintette: Péter Gábor helyettesét, Szűcs Ernőt és testvérét a kihallgatások során agyonverték.

bevezették a jegyrendszert. A munkateljesítmény fokozására 1950-től munkaversenyeket hirdettek, illetve megjelent a sztahanovista mozgalom, amelyek kizárólagosan a mennyiségi szemléletet erősítették a minőséggel szemben (ROMSICS 2006). Hazánk gazdaságilag is totálisan a Szovjetunió függőségébe került: 1954-ben az összes gazdasági forgalom 72%-a a Szovjetunióval vagy a keleti blokk országaival bonyolódott (GERGELY–IZSÁK 2000).

Az 1948-ban meghirdetett mezőgazdasági kollektivizálás a nagyüzemi gazdaság előnyeit hirdető intenzív propaganda ellenére sikertelenül indult, mert a parasztság ragaszkodott a földjéhez. Ennek hatására kezdte meg az MDP a kollektivizálás erőszakos végrehajtását: gazdasági (adóemelés, megnövelt beszolgáltatási kötelezettség) és hatósági (vegzálás, kulákká nyilvánítás, padlássöprés, elítélés „közellátási büntett” és „feketevágás” miatt) eszközökkel lépett fel a parasztság ellen. Ezen erőszakos módszerekkel is alig sikerült a parasztság egyharmadát bekényszeríteni a szövetkezetekbe, ugyanakkor tömegessé vált a menekülés a mezőgazdaságból, így az élelmiszer-termelés visszaesett, tovább csökkentve az életszínvonalat. A mezőgazdaság bolsevik átalakítása áttételesen azonban az iparfejlesztést szolgálta, ugyanis ez biztosította a munkaerőt, amely az extenzív iparfejlesztés forrása volt.

A kulturális életre is rányomta bélyegét a kommunista fordulat. A kommunista oktatáspolitikához tartozott a munkás- és parasztfiatalok iskoláztatási lehetőségeinek javítása, ám az osztályidegennek tekintett rétegek továbbtanulásával szemben rendkívül komoly akadályokat támasztottak. A kulturális élet teljes spektrumát a „haladónak” minősített kommunista elvek szerinti alkotómunkának rendelték alá, aki nem ezek szerint művelte tevékenységét, ellenségnek bélyegezték és ellehetetlenítették. A kor hangulatát a legjobban talán Illyés Gyula *Egy mondat a zsarnokságról* című verse jellemzi.⁶

A Szovjetunióból ismert személyi kultusz Magyarországon is megjelent, mindenén túl dicsőítve Sztálint és az ő „legjobb magyar tanítványát”, Rákosi Mátyást. Portréik minden közhivatalban, iskolában, kórházban, üzemben kint függtek. A Rákosi-kultusz csúcspontja a vezér 60. születésnapjára rendezett ünnepségsorozat volt 1952 márciusában.

21.6. Az Új Szakas Politikája – Nagy Imre reformkísérlete a diktatúrában

1953 márciusában meghalt Sztálin, így hosszas és lappangó hatalmi harc kezdődött a Szovjetunióban. A szovjet vezetést az év végéig lekötő konfliktus azt igényelte, hogy a szatellitállamokban meglévő feszültségek csökkenjenek. Márpedig Magyarországon a gazdaságpolitikai hibák következtében előállt életszínvonal-zuhanás, a lakosság egyre nagyobb anyagi terhei, a hatósági terror okozta megfélemlítettség válságközeli helyzetet eredményezett. A Szovjetunió el kívánta kerülni a kelet-berlinihez hasonló tüntetések kirobbanását, így bizonyos reformok bevezetéséről döntött. Júniusban ezért Moszkvába rendelték Rákosit, és igen durva hangnemben utasították a hibák beismerésére, kötelezve, hogy adja át a miniszterelnöki pozíciót Nagy Imrének.

⁶ A Rákosi-korszak legsötétebb időszakát mutatja be Bacsó Péter *A tanú* című filmszatírája is, ám az 1969-ben született – és 10 évig betiltott – mű már a humor eszközével láttatja a totalitarizmus abszurd világát egy hétköznapi kisember szemszögéből.

Nagy Imre a parlamentben jelentette be júliusi programját, amely az Új Szakaszi Politikája néven vált közismertté. A gazdaság területén kilátásba helyezte az ország adottságaitól idegen iparfejlesztési politika korrigálását, a nehézipar fejlesztésének visszafogását, a mezőgazdasági beruházások növelését és a szövetkezetesítés csökkentését, a beszolgáltatási rendszer átalakítását, valamint a lakosság anyagi ellátásának javítását és az életszínvonal emelését. Ezzel együtt ígéretet tett a törvényesség helyreállítására, az internálótáborok feloszlására és az amnesztiára (BIHARI 2005).

Rákosi azonban nem kívánta elveszteni hatalmát, és a hozzá hű ortodox kommunista párttagok révén, ahol tudta, szabotálta Nagy Imre döntéseinek végrehajtását. Például hiába oszlatták fel az internálótáborokat, a törvénytelenül elítéltek nagy része továbbra is fogásban maradt, vagy nem térhetett vissza lakhelyére. Az 1954-es év jórészt a Rákosi vezette ortodox kommunisták és a Nagy Imre képviselte reformerek közti hatalmi harccal telt.

Rákosi világosan látta, hogy a kommunista párt politikáját Moszkvában határozzák meg, ezért ott próbált támogatást szerezni. 1955-re a külpolitikai feszültségek miatt a szovjet vezetésben átmenetileg ismét a keményebb, militánsabb vonal került előtérbe, amelynek felfogásába nem fért bele Nagy Imre már-már a pluralizmussal kacérkodó politikája. Mivel a miniszterelnök nem volt hajlandó politikájának megváltoztatására, Rákosi elérte Nagy Imre menesztését (ROMSICS 2006).

21.7. A Rákosi-restauráció időszaka

1955 áprilisában a hatalom ismét a Rákosi-klikk kezébe került, ám rá kellett döbbsenniük, hogy a Sztálin uralma alatt működő politikai mechanizmusok már nem működnek. Nagy Imre miniszterelnöksége szabadabb légkört biztosított, és korlátozta a hatalmi önkényt. Bár a miniszterelnök távozni kényszerült a hatalomból, pártellenzéknek nevezett híveiből az MDP-n belül jelen volt egy stabil reformista-kommunista irányzat, amely már nem félt kritikát megfogalmazni. A magyar közéletben is egyre több, nem az ortodox kommunisták által felügyelt fórum – például a Petőfi Kör – jelent meg, ahol kritizálni kezdték a személyi kultuszt, az erőltetett iparosítás következményeit, az ÁVH tevékenységét, később pedig már Nagy Imre rehabilitálását is követelték.

A nemzetközi kapcsolatokban Hruscsov, az SZKP első titkára hamarosan ismét visszatért az enyhülés és nyitás politikájához, aminek egyik eredményeképpen szovjet javaslatra 1955-ben Magyarországot felvették az ENSZ-be. A Szovjetunió Kommunista Pártja 1956 februárjában megtartott XX. kongresszusán Hruscsov a sztálini korszak bűneivel való további szembenézés politikáját hirdette meg, lerántva a leplet a személyi kultuszról is. A moszkvai vezetés azt várta a magyar kommunista párttól is, hogy nézzen szembe saját sztálinista időszakával, különösen a koncepciók perekkkel.

Mivel Rákosi nem tudott megfelelni a moszkvai elvárásoknak és szembenézni saját sztálinista múltjával, Moszkvában újabb személycserék mellett döntöttek: júniusban Rákosit felmentették a hatalomból, Gerő Ernő lett az MDP első titkára. Gerő kinevezésével a politikai feszültség nem enyhült, hiszen ő is meghatározó rákosista politikus volt a sztálinista korszakban. Gerő és az ortodox kommunista vezetés az erőszakos módszereket már nem alkalmazhatott, mást pedig nem ismertek – így csak sodródtak az eseményekkel.

Az MDP hatalmát végképp aláásta, és óriási presztízsveszteséget jelentett Rajk Lászlónak és társainak kényszerű rehabilitálása (ROMSICS 2006).

21.8. Forradalom és szabadságharc

1956 őszére a politikai élet egyre élénkebb lett, a Petőfi Kör vitái egyre kritikusabb hangot ütöttek meg a hatalommal szemben. A Rajk Lászlónak 1956. október 6-án lezajlott újratemetésén óriási tömeg vett részt, némán tiltakozva a Gerő vezette ortodox kommunisták ellen.⁷ Október folyamán a hazai egyetemi ifjúság szervezetei deklarálták a DISZ-ből való kiválásukat, megalakítva a Magyar Egyetemi és Főiskolai Egyesületek Szövetségét (MEFESZ) és megfogalmazva a hatalommal szembeni követeléseiket. Ezek között szerepelt a politikai rendszer megújítása, a demokrácia helyreállítása, a tervgazdaság módosítása, a nemzeti jelképek visszaállítása és a szovjet csapatok kivonása. Az egyetemi ifjúság a lengyelországi megmozdulásokkal való szolidaritás kifejezésére október 23-ára tüntetést hívott össze. A tüntetéshez nagy számban csatlakoztak a budapesti munkások és értelmiségiek is, így az esti órákra már közel 200 ezer ember vonult az Országház épületéhez, követelve a demokratikus közélet helyreállítását és Nagy Imre miniszterelnöki kinevezését.

A tüntető tömeg egyik része később a városligeti Sztálin-szoborhoz vonult, hogy lemondja a diktatúra jelképét. Ugyanakkor a forradalom szimbóluma, a lyukas lobogó is megszületett, amikor a magyar zászlók közepéből kivágták a rákosista címet. A tömeg másik része a Magyar Rádió Bródy Sándor utcai épületéhez vonult, hogy követeléseik beolvasását elérje. Ez nem sikerült, a rádió Gerő Ernő beszédét kezdte sugározni, aki a demonstrációt sovinsztának bélyegezte, a tüntetőket pedig a nép ellenségeinek nevezte. Gerő beszéde csak olaj volt a tűzre, és amikor az épület őrei a tömegbe lőttek, a demonstrálók megkezdték a rádió ostromát, ezzel pedig kitört a fegyveres felkelés, a forradalom.

A pártvezetés és a szovjet főparancsnokság a fegyveres felkelés leverésére 23-án éjszaka szovjet páncélosok bevetését rendelte el, bízva abban, hogy az erődemonstráció, mint 1953-ban Kelet-Berlinben, gyorsan helyreállítja a rendet – a felkelők azonban fegyverrel válaszoltak, és a harcok kiszélesedtek. A fegyveres ellenállásnak számos központja alakult ki Budapesten: például a Baross téren, a Corvin-közben, a Tűzoltó utcában, a Széna téren és a Móricz Zsigmond körtéren is. A küzdelem a városi gerillaharc formáját öltötte (ROMSICS 2006).

Október 24-én kinevezték Nagy Imrét miniszterelnöknek, remélve, hogy ezzel a lépéssel ismét a pártvezetés veheti kezébe a kezdeményezést, ám a harcok tovább folytak a fővárosban.

Október 25-én a békésen tüntető tömeg a Parlamenthez vonult, ám 11 óra körül a szovjet páncélosokból és a környező épületekből tüzet nyitottak a fegyvertelen demonstrálókra. Sem a halálos áldozatok pontos száma (100 és 200 között) sem az elkövetők személye máig nem tisztázott, ám a közvélemény egyértelműen a szovjet vezetést és az ÁVH-t tette felelőssé a mézárulásért. Eközben a hadsereg és a rendőrség teljesen dezorganizálódott,

⁷ A sors ironiája, hogy egy olyan politikus vált szinte a kommunizmusellenesség jelképévé, aki tevékenyen részt vett a demokrácia felszámolásában és a hazai kommunista hatalom kiépítésében. A helyzet fonákságát a közvélemény is érezte, állítólag így reagált a pesti humor: „Szegény Laci, ha ezt látná, de közénk lövetne...”

vagy a felkelők oldalára állt. Országos sztrájk bontakozott ki, munkástanácsok és forradalmi bizottságok vették kezükbe az igazgatást. A megfogalmazott célokkal – az MDP legelvakultabb sztálinista híveit leszámítva – az egész társadalom azonosult, annak minden rétege képviseltette magát a forradalomban.

Bár Nagy Imre kezdetben még nem kívánta elismerni az eseményeket forradalomnak, mégsem járult hozzá a fegyveres hatósági fellépéshez. Ezek a napok rendkívül komoly lelki tusát okoztak Nagy Imrének, egyfelől évtizedes, mégoly reform-, ám mégis kommunista meggyőződése és az eseményeket egyre inkább nemzeti forradalomnak tekintő lelkiismerete között. Ez a lelki vívódás olyan súlyos nyomást jelentett számára, hogy október 27-én szívrohamot is kapott (ROMSICS 2006).

Nagy Imre legfőbb történelmi érdeme abban áll, hogy a történelmi pillanatban, amikor választania kellett az öt egy életen át meghatározó kommunista eszmék és a magyar társadalom nemzeti forradalomban kinyilvánított demokratikus törekvései között, ő ez utóbbi mellett döntött. E döntéséért később ugyan életével fizetett, de egyetlen kommunista politikusként bevonulhatott a magyar nemzeti panteonba.

Október 28-án a miniszterelnök az eseményeket nemzeti demokratikus forradalomnak nevezte, és elfogadta annak követeléseit. Azonnali tüzszünetet rendelt el, bejelentette a szovjet csapatok kivonulását Budapestről, az ÁVH felosztatását, az amnesztiát, és a többpártrendszer visszaállítására is ígéretet tett. Ennek nyomán felújították működésüket a korábban elhalt demokratikus pártok, illetve új pártok, szervezetek alakultak. A forradalom elkezdte kiépíteni saját intézményrendszerét: Király Béla és Kopácsi Sándor vezetésével létrehozták a Nemzetőrséget.

A nemzetközi közvélemény élénk figyelemmel kísérte az eseményeket, a nyugati tudósítók objektív tudósításaikkal komoly szimpátiát ébresztettek hazánk iránt, ami igen hamar segélyszállítmányokban manifesztálódott. Az ENSZ is napirendre tűzte a magyarkérdést. Október 29-én azonban egy másik krízis is kibontakozott a nemzetközi politikában, amely elterelte a figyelmet a magyar forradalomról: Nagy-Britannia, Franciaország és Izrael támadást indított a Szezi-csatornát államosító Egyiptom ellen. Az Egyesült Államok moszkvai nagykövete október 30-án azt közölte a szovjet vezetőkkel, hogy az USA a kelet-európai országokat „nem tekinti potenciális katonai szövetségesének” (BIHARI 2005). Ez a diplomácia nyelvén azt jelentette, hogy az USA nem fog beavatkozni – a Szovjetunió tehát szabad kezet kapott. Ennek tudatában az SZKP elnöksége már október 31-én döntött az intervencióról, a felkelés leveréséről, valamint az ország kommunista blokkba való reintegrálásáról. A Szovjetunió a hidegháborúban nem hagyhatta, hogy a befolyási övezetéhez tartozó Magyarország eltávolodjon vagy kiváljon a szocialista táborból (ROMSICS 2006).

A minderről mit sem sejtő hazai közélet a szabadság mámoros napjait élte. A sajtószabadsággal számos új politikai lap jelent meg. Szabadságra kerültek a politikai foglyok, köztük Mindszenty József hercegprímás, aki nagy hatású rádióbeszédében állt ki a forradalom értékei mellett. Október 30-án zajlott az MDP Köztársaság téren lévő épületének ostroma, amelyet mindenki az ÁVH és az ortodox kommunisták forradalomellenes központjaként tartott számon. Az épület elfoglalása után az indulatok elszabadultak, az apparátus számos tagját és az épületet védő katonákat a feldühödött tömeg meglincselte.

Az MDP feloszlott, ám helyét egy új párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) vette át, amelynek vezetője Kádár János lett. Kádár azonban november 1-jén este eltűnt Budapestről – csak a rendszerváltás után derült ki, hogy Moszkvába távozott (BIHARI 2005).

Október 31-én a miniszterelnök bejelentette, hogy tárgyalásokat kíván kezdeni Magyarországnak a Varsói Szerződésből való kilépéséről, illetve az osztrák államszerződés mintájára az ország semlegességének kimondásáról. 1956. november 1-jén, miközben az új, koalíciós Nagy Imre-kormány épp megkezdte munkáját, megindult a magyarországi szovjet csapatok megerősítése. A szovjet beavatkozás leplezésére Andropov, a Szovjetunió budapesti nagykövete tárgyalást kezdeményezett Nagy Imrével a szovjet „csapatkivonásról”. Mivel a tárgyalásokon a szovjetek nem szolgáltak magyarázattal a beözönlő katonai egységekről, ezért Nagy Imre kétségbeesetten bejelentette Magyarország kilépését a Varsói Szerződésből és semleges állammá alakulását.

November 4-én hajnalban a Vörös Hadsereg megkezdte a *Forgószél* hadműveletnek nevezett támadását Budapest ellen. A támadásra reagált Nagy Imre híres rádiónyilatkozata, amelyet követően a miniszterelnök és legtöbb híve a jugoszláv nagykövetségre menekült. A Magyar Honvédség nem fejtett ki lényegi ellenállást, csak az egyes forradalmi gócok tartottak ki még néhány napig, de hősies ellenállásukat a lehengerlő túlerő november 11-re mindenütt megtörte. A forradalmi eseményekhez kötődően megközelítőleg 2500-an haltak meg, a halálesetek közel 80%-a a fővárosban történt (ROMSICS 2006).

21.9. A kádári berendezkedés és a megtorlás időszaka

November 4-én reggel egy másik rádiónyilatkozat is elhangzott, amely arról tájékoztatta az országot, hogy Kádár János vezetésével „forradalmi munkás-paraszt kormány” alakult. A harcokban részt vevők jelentős része, felismerve a túlerőt és közelgő megtorlást, nyugatra menekült, és őket követte a maguknak jobb jövőt kívánók 200 ezres tömege is.

Kádár János és kormánya november 7-én érkezett meg Budapestre, ám a társadalom legnagyobb része elutasította létezését, így kezdetben az új hatalom mindenben a szovjet csapatokra volt utalva. A fegyveres ellenállás letörését követően a társadalom a sztrájk eszközt próbálta bevetni Kádárékkal szemben. Számos társadalmi szervezet követelte a szovjet csapatok távozását, de hiába. Amikor Nagy Imre és politikustársai elhagyták a jugoszláv nagykövetséget, a szovjetek, megszegve a korábbi ígéreteiket, letartóztatták, és Romániába szállították őket. Mivel a hatalom nem jutott eredményre a sztrájk felfüggesztéséről a munkástanácsokkal, ismét az erőszak eszközéhez nyúlt.

Az MSZMP december 2-án ellenforradalomnak nyilvánította az októberi eseményeket, és megindult a kegyetlen megtorlás. Az elnyomásban a szovjet hadsereg mellett a frissen megszervezett, kizárólag a párthoz hű erőszakszervezetre, Magyar Forradalmi Honvéd Karhatalomra támaszkodhatott az új hatalom, amelynek tagjait a köznyelv csak „pufajkásoknak” nevezte, a szovjet hadseregtől kapott vattakabátjuk után (ROMSICS 2006).

Decembertől megkezdődtek a letartóztatások, betiltották a forradalmi szervezeteket, bevezették a rögtönítélő bíraskodást. A társadalom minden szintjén és szférájában zajlottak a letartóztatások és indultak a súlyos büntetési tételekkel végződő bírósági eljárások, amelyek célja a megfélemlítés volt. Decemberben több vidéki városban – Salgótarjánban, Miskolcon, Egerben – sortűzek zúdultak a tüntetőkre. A népbíróságok mintegy 22 ezer embert ítéltek hosszabb-rövidebb börtönbüntetésre a forradalomban való részvételért, és 13 ezret internáltak. A kivégzettek száma elérte a 350-et. 1957 tavaszán megszervezték

az új párhadsereget, a Munkásőrséget, amelynek a megközelítőleg 60 ezer fős állományára bármikor számíthatott a hatalom az esetleges tüntetések letörésében (ROMSICS 2006).

Nagy Imre perére 1958 júniusában került sor, miután Kádár moszkvai tárgyalásán elérte, hogy ne engedjék haza másik legfőbb riválisát, Rákosit. Az elvakult kommunista, Vida Ferenc elnökletével üléselő Népbírószági Tanács 1958. június 15-én halálra ítélte Nagy Imrét, Maléter Pált és Gimes Miklóst; az elítélteket másnap hajnalban a Kozma utcai gyűjtőfogházban fölakasztották. Losonczy Géza a per során éhségstrájkba kezdett, és tisztázatlan körülmények között életét veszítette a börtönben (BIHARI 2005).

A megtorlás nagysága és mértéke megdöbbentette mind a hazai, mind a külföldi közvéleményt. Nyugaton számos helyen szimpátiatüntetések, segélyrendezvények zajlottak. Mivel a katonai beavatkozás – szemben a Szabad Európa Rádió műsoraiban elhangzottakkal – valójában fel sem merült, a nyugati hatalmak csak diplomáciai téren léphettek fel a Kádár-kormányval szemben, el nem ismerve azt. Szintén a nyugati államoknak köszönhető az, hogy a Magyarországot elhagyó közel 200 ezer embernek új hazát biztosítottak, nagyban segítve boldogulásukat.

Itthon, az újból lezáruló határok mögött a társadalom passzivitásba menekült. Ahogy stabilizálódott Kádár és kormányának pozíciója, úgy növekedett az új állampárt létszáma is. A társadalom lassan beletörődött a megváltoztathatatlanba, 1957. május 1-jére már többszáz ezren hallgatták Kádár beszédét a Városligetben.

Bár a rendszer ismét a terrorra alapozott, az MSZMP mégsem vállalt mindenben kontinuitást az MDP-vel. Kialakult az úgynevezett „kétfrontos harc”, amely egyrészt a Nagy Imre híveit jelentő „revizionisták”, másrészt a „dogmatikus, szektás politika”, vagyis a Rákosi–Gerő-klikk ellen irányult. Az új párt vezetői a személyi kultuszt is elvetették. Kiszorították a hatalomból a Rákosi-rendszer legfontosabb reprezentánsait, ám a velük szemben alkalmazott fellépés össze sem volt hasonlítható a forradalmárokéval – legtöbbször csak új munkahelyre helyezték át őket (ROMSICS 2006).

A társadalom felügyelete ismét a pártirányítás útján valósult meg, amely kiterjedt az államszervezet egészére, a gazdasági életre, az erőszakszervezetekre és minden munkahelyre. A kulturális élet szintén a párt irányítása alá került.

A gazdaságban visszatértek a tervgazdálkodáshoz. A mezőgazdaságban 1959 után ismét nekiláttak a kollektivizálásnak, amelyben a rendszer igen eredményes volt: 1961-re a parasztság közel 90%-át bekényszerítették a termelőszövetkezetekbe. Bár a folyamat nem volt erőszaktól mentes, a hangsúly most már az előnyökön volt. A rendszer kedvezményekkel, gazdasági előnyökkel, a háztáji gazdaságok lehetővé tételével és a társadalombiztosítás kiterjesztésével igyekezett megnyerni a parasztokat (VALUCH 2001).

A hatalom megerősödésével lassan enyhülni kezdtek az alkalmazott intézkedések. 1962-ben, két kisebb amnesztiarendelet után, amerikai–magyar tárgyalások nyomán megszületett a kompromisszum, amely szerint az USA kezdeményezi az ENSZ-nél a magyar-kérdés levételét a napirendről, az ENSZ-ben elismerik a Kádár-kormányt Magyarország legitim képviselőjének, cserébe Kádárék meghirdetik az általános amnesztiát. Bár a politikai elítéltek legnagyobb része 1963-ban visszanyerte szabadságát, ám számos területen komoly hátrányok érték őket és családjukat.

21.10. Kádár Magyarországa – a gulyáskommunizmus

Az 1960-as évek közepétől az MSZMP politikáját már a társadalommal való békülékenység szándéka határozta meg, amit a zaklatott éveket megélt társadalom nagy része megkönnyebbüléssel vett tudomásul.

Az 1962-es pártkongresszuson elhangzott a híres kádári jelszó: „Aki nincs ellenünk, az velünk van.”⁸ A jelszó kifejezte a kádári kiegyezés lényegét: bár a rendszer nem tolerálja a politikai ellenzékiiséget, de azoknak, akik nem konfrontálódnak vele, nem kell félniük, sőt élvezhetik a rendszer bizonyos előnyeit. A többség elfogadta, hogy ha tartózkodik a politika bírálatától, akkor magán- és családi életükbe a politika nem avatkozik be, cserébe a szerény anyagi gyarapodás elérhetővé válik. A társadalom depolitizálásában tehát kulcsszerepet kapott az életszínvonal folyamatos és mindenki számára érezhető emelése. A bukott forradalom egyik fontos eredménye az lett, hogy – különösen a szomszédos szocialista országokhoz képest – kedvezőbb életkörülmények jöhettek létre.

E cél elérése érdekében számos jóléti és szociálpolitikai juttatást vezettek be, illetve a meglévőket szélesítették; miközben ezek összegét is folyamatosan emelték. Így került sor az ingyenes egészségügyi ellátás, a nyugdíj, a betegségi és anyasági segély, a családi pótlék, a gyermekgondozási segély általánossá tételére és kiterjesztésére. A rendszer alapját képezte a teljes foglalkoztatás is (VALUCH 2001).

Megszületett a „gulyáskommunizmus”, amely folyamatos életszínvonal-emelkedés mellett életmódváltozást is hozott a társadalom számára. Javult az élelmiszer- és áruellátás, a lakótelep-építési programok nyomán enyhült a lakáshiány, a modern háztartási gépek (mosógép, hűtőgép, porszívó stb.) tömegessé váltak, és megindult a magántulajdonú személygépkocsik terjedése. A korszak eredménye volt, hogy a társadalom széles rétegei számára szűnt meg a Rákosi-korra jellemző nélkülözés, kiegyenlítődtek a jövedelmi viszonyok. Az 1960-as évektől külföldi utazásokra is mód nyílt: először a szocialista országokba, majd később, háromévente nyugatra is (VALUCH 2001).

Az áruval teli üzletek, a látványos városfejlesztések, a modern társadalom számos külső jele, az utazási feltételek javulása, az egyre szabadabb kulturális élet, az ideológia relatív háttérbe szorulása, és a hatalom tartózkodása a nyílt erőszaktól sok tekintetben differenciálta a Kádárról és rendszeréről alkotott képet, és bizonyos legitimitást biztosított számára.

Már nemcsak belföldön, de külföldön sem az '56-os forradalom véreskezű eltipróját látták benne, hanem sokak számára egy olyan paternalista vezető képe bontakozott ki, aki a szovjet birodalom keretei között elérhető maximumot biztosítja – sőt a társadalommal „összekacsintva” tulajdonképpen folyamatosan kijátssza a Szovjetuniót a körülmények javítása érdekében. A személyi kultusz helyett Kádár kifejezetten a puritán vezető képét sugározta, ezzel sokak szimpátiáját elnyerve (ROMSICS 2006).

A kulturális élet is bizonyos tekintetben szabadabbá vált. Aczél György nevéhez fűződik a *három T*, amely a *tiltott*, a *túrt* és a *támogatott* alkotótevékenységet jelentette.

Nem szabad elfeledkezni a rendszer értékelésének más szempontjairól sem. A Kádár-rendszer a boldogulás és előrejutás kizárólag egyéni útjait tette lehetővé, a közösségi

⁸ Bármennyire meglepő, a jelszót Kádár a *Bibliából* vette: „mert aki nincs ellenünk, az mellettünk van” (Mk 9,40).

cselekvés minden formáját (közcélu szerveződés, egyesület) szigorúan elnyomta, vagy ellenőrzés alatt kívánta tartani. A társadalom széles rétegeibe sulykolták bele, hogy minden megoldást az államtól és a felsőbb hatalomtól kell várni. A politikai rendszer ezen, évtizedeken keresztül folyó gyakorlata a társadalom atomizálódását eredményezte, kiölve a kezdeményezésre és önszerveződésre irányuló képességet és hajlandóságot. A többség elfogadta, hogy a privát szférán kívüli világ teljes spektruma kizárólag az állam illetékeségi körébe tartozik. Az ebből fakadó, a közéleti tevékenység minden formájától ódzkodó mentalitás a Kádár-rendszer egyik ma is létező hozadéka.

A rendszer jellege alapvetően mindvégig megmaradt kommunista pártállami diktatúrának. Az 1956 és 1961 közötti időszakot a totalitarizmus jegyei jellemzik, később ezek folyamatosan szorultak vissza, és egyre inkább autoriter, tekintélyuralmi jelleget öltött a rendszer. Ennek ellenére bizonyos szférákban 1989-ig a rendszer igényt tartott a társadalom totális kontrolljára, amelyhez a megfelelő apparátusa is rendelkezésre állt. A szabadságjogok (gyülekezési, vélemény-, sajtószabadság) érvényesülése korlátozott volt, kizárólag a hatalom jóindulatán múlt. A „kis szabadságok” tehát nem álltak össze a szabadság rendszerévé – éppen annak kiváltására születtek.

Bár az ideológia a mindennapokban háttérbe szorult, de az értelmiség számára az előmenetelhez alapkövetelmény volt a politikai megbízhatóság – ez a követelmény még a szakértelmet is megelőzte. A pártállam politikai rendőrsége, a BM III/3-as ügyosztálya és a koordinált ügynökhálózat sikerrel ellenőrizte, kontrollálta és bomlasztotta az általa veszélyesnek tekintett csoportokat.

A magasabb életszínvonal biztosítása a gazdaság fejlődését is igényelte, azonban az ipar extenzív fejlesztésének a lehetősége lezárult, a fejlődés csak intenzív gazdasági fejlődés mentén lett volna megvalósítható –, ám ez a tervgazdálkodás merev rendszerében nem volt kivitelezhető. A paradox helyzet feloldására született 1968-ban a Fock Jenő és Nyers Rezső nevéhez köthető új gazdasági mechanizmus, amely a piacgazdaság egyes elemeit kívánta adaptálni a szocialista gazdasági viszonyokra. Az új gazdaságirányítási rendszer lazább keretet hagyott az önálló vállalati kezdeményezéseknek, ám továbbra is fennmaradt a teljes foglalkoztatás, és sok terméknél a kötött ár, így bizonyos szinten túl nem érhetett el jelentős eredményeket.

Rontotta a reform esélyeit, hogy Csehszlovákia is politikai reformokkal kísérletezett, amelyekkel kiváltotta a szovjet katonai bevonulást és a reformok leállítását. Brezsnyev világhóssá tette azt a később róla elnevezett doktrínát, amely szerint kizárólag a Szovjetunió határozhatja meg a szocializmus fejlődési irányait, amennyiben a keleti blokk országaiban zajló reformtörekvések „veszélyeztetik” azt, úgy a Szovjetunió – akár katonai erővel is – be fog avatkozni. Mivel Kádár nem merte ezt megkockáztatni, és az MSZMP-n belül is többségbe kerültek a reformellenes erők, így a reformokat 1974-ben tulajdonképpen leállították. Ez egyben a rendszer megreformálhatóságának a kudarcát is jelezte (ROMSICS 2006).

A reform leállítása, majd a kibontakozó olajválság következtében az ország versenyképessége és gazdasági helyzete drasztikusan romlott az 1970-es években. A rendszer egyre nehezebben tudta fenntartani a jóléti intézkedéseket. Mivel azonban az egész Kádár-rendszer legitimitása az életszínvonal folyamatos emelésén alapult, annak fenntartásáért mindent hajlandók voltak megtenni. A pártvezetés a helyzetet nyugati kölcsönök felvételével próbálta kezelni. A gazdaságot azonban a jóléti kiadásokra költött kölcsönök nem dinamizálták, megmaradt a merev tervutasításos rendszer. Ez azonban eladósodási spirálhoz

vezetett: hamarosan a korábbi adósságok törlesztésére is újabb kölcsönöket kellett fölvenni. 1979-ben már megszorító intézkedéseket kellett hozni, de így sem sikerült a gazdaságot növekedési pályára állítani, az ország adósságcsapdába került (ROMSICS 2006).

21.11. A kádárizmus válsága és rendszerváltás előzményei

Az 1980-as évek elejétől a párt gazdaságpolitikusai lázas munkával keresték a kiutat a válságból. 1982-ben csak a Világbankhoz és a Nemzetközi Valutaalaphoz való csatlakozás mentette meg az országot az államcsődtől – a drasztikus reformok elodáztatlanok voltak. A második gazdaság engedélyezése a nemzetgazdaság helyzetét nem változtatta meg, ám számos társadalmi változást eredményezett. Ezek közül kiemelhető a vállalkozói kultúra és a nagyobb társadalmi egyenlőtlenségek ismételt megjelenése, ám az önkizsákmányolás útján történő jövedelemszerzés az alkoholizmushoz és a válások növekvő számához is vezetett. Az áremelkedések, az infláció megjelenése és az életszínvonal csökkenése nyomán egyre szélesebb rétegek lecsúszása indult meg. A nyugati utazások során a nyugati termékekkel és szolgáltatási színvonallal megismerkedett társadalomban egyre többen kérdőjelezték meg a szocializmus előnyét a piacgazdasággal szemben (VALUCH 2001).

A politikai rendszer hajlandó volt bizonyos módosításokra, így például 1983-ban bevezették ugyan a választásokon a kettős jelölést, ám ez nem jelentett valódi pluralizmust és demokráciát, hiszen legtöbbször csak a hatalom által jóváhagyott jelöltek közül lehetett választani. A MSZMP-n belül is egyre világosabban kezdett kialakulni egy olyan fiatal, magasan kvalifikált reformközgazdászokból álló csoport, amely markánsabban képviselte a kádárizmus meghaladását.

A magyar politikai ellenzék először 1977-ben hallatott magáról, amikor a hazai intellektuális elit több mint 200 tagja nyilvánosan szolidaritásáról biztosította a csehszlovák ellenzéki mozgalmak letartóztatott tagjait. A hatalom idegesen reagált – az aláírók legtöbbjét hatósági intézkedés alá vonták, megjelenési tilalommal, munkahelyvesztéssel sújtották őket (ROMSICS 2003).

Az 1980-as években elkezdtek formálódni a hazai ellenzéki értelmiségi csoportok, megeremtve a második nyilvánosságot, ahol a Kádár-rendszer által tabunak minősített témákkal foglalkoztak. Ilyenek voltak a magánlakásokon megszervezett előadás-sorozatok, a „repülő egyetemek”. Beindult a saját készítésű illegális sajtó, a „szamizdatok” kiadása is, mint a *Beszélő*, a *Demokrata*, a *Magyar Figyelő* című lapok. A szamizdatok szerkesztőit, íróit, a repülő egyetemek előadóit és résztvevőit a hatalom sokszor adminisztratív-rendőri módszerekkel, elbocsátásokkal, útlevel és ösztöndíjak letiltásával zaklatta. Ennek ellenére az ellenzéki gondolatok megerősödését jelezték a tömegesen megalakuló, hatalomtól független klubok és egyéb társaságok is (például Szárszó Baráti Kör, Bibó István Szakkollégium, Duna Kör stb.). Az ellenzéki gondolkodók 1985-ben Monoron tartott összejövetelén egyaránt részt vettek népi-nemzeti gondolatot képviselők és a demokratikus ellenzék tagjai is (ROMSICS 2003).

Az 1985-ös év jelentős változásokat hozott a világpolitikában, az SZKP Kongresszusa Mihail Gorbacsovot választotta főtitkárnak, aki nemcsak viszonylag fiatal korával, de a reformok iránti elkötelezettségével is feltűnést keltett, és reményt ébresztett. Mikor 1986-ban meghirdette a *peresztrojka*t – gazdasági-társadalmi reformcsomagot –, a kelet-európai

szatellitállamok egyre idősödő vezetői nem tudták, miként reagáljanak. 1986-ban megjelent a kommunista reformközgazdászok által írt *Fordulat és reform* című tanulmány, majd 1987-ben a *Beszélő*-ben megjelent a *Társadalmi szerződés* című cikk, amely a demokratikus ellenzék elképzeléseit tartalmazta (ROMSICS 2006).

1987-ben rendezték meg az első lakiteleki találkozót, amelynek fő célja az volt, hogy elismertesse a hatalommal az ellenzéki tevékenységet. Ennek okán a Hazafias Népfreont reformokkal rokonszenvező főtitkárát, Pozsgay Imrét is meghívták, aki előadásában kijelentette, hogy a „reform nem pusztán közgazdasági természetű” (TISZA et al. 2005). A résztvevők a hatalommal történő párbeszéd elősegítésére létrehozták a Magyar Demokrata Fórumot. Ekkorra egyre világosabban látszott, hogy a korábban még egységes ellenzék szellemi elitje külön irányzatokra, a történelmi hagyományok szerint urbánusokra és népiekre bomlik.

A hatalom az ellenzéki követelésekre már nem kívánt, nem tudott nyílt erőszakkal felelni, miközben a pártvezetésen belül is komoly feszültségek voltak a reformok hívei és azok ellenzői között, és az MSZMP tagságában is nőtt az elégedetlenség. A kihívásokra személycserékkel próbáltak felelni: Grósz Károly lett az új miniszterelnök, aki a pártállami rendszer megtartásával, ám a „korlátozott pluralizmus” programjával bizonyos teret engedett a párbeszédnek.

A hatalom alkalmatlansága mellett a társadalom széles körében tapasztalható elégedetlenség is segítette az ellenzékét. Azonban az ellenzéki csoportok számára fontos elvek – demokrácia, szabadságjogok, nemzeti szuverenitás, piacgazdaság, kisebbségi és emberi jogok képviselője – jóval kevesebb embert foglalkoztattak, mint a nyugati fogyasztói társadalom ígérete (VALUCH 2001).

1988 tavaszán megerősödtek a reformerek, és Kádár Jánost is leváltották főtitkári tisztségéből. A MSZMP-n belül is egyre erőteljesebben bírálták a rendszert, létrejött az Új Márciusi Front, amely a párton belüli reformereket tömörítette, akik hajlottak az ellenzéki erők elfogadására és a velük való kiegyezésre. A mindeközben kezdődő spontán privatizáció során a politikai-gazdasági elit utat keresett és talált hatalmának átmentésére.

Megindult a politikai élet intézményeinek spontán szerveződése is: 1988 januárjától a Magyar Demokrata Fórum a Jurta Színházban ismertette elképzeléseit, márciusban megalakult a Fiatal Demokraták Szövetsége, majd novemberben létrejött a Szabad Demokraták Szövetsége, továbbá felújították működésüket a történelmi pártok, mint a Független Kisgazdapárt (ROMSICS 2003).

A nemzetközi körülmények is kedvezően alakultak, a Gorbacsov vezette, belső válságtól sújtott Szovjetunió lemondott a Brezsnyev-doktrínáról, így utat engedve a politikai átalakulásnak.

A változásokkal lépést tartani nem tudó Grósz Károlyt 1988 októberében leváltották, helyére a fiatal, reformkommunista Németh Miklós került, akinek a nevéhez már a demokratikus átmenet és az új politikai rendszer kidolgozása fűződik. A rendszer legitimitását alapvetően kérdőjelezte meg Pozsgay Imre, amikor 1989 februárjában nyilvánosan népfelkelésnek minősítette az 1956-os forradalmat. Megindult az állampárt teljes szétesése.

1989 márciusában létrehozták az Ellenzéki Kerekasztalt, amely egységesen képviselte az állampárttal szemben az ellenzékét. A 76 éves Kádárt 1989 májusában felmentették minden tisztségéből. Júniusban arról született megegyezés, hogy az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal és a társadalmi szervezetek Nemzeti Kerekasztal néven háromoldalú tárgyalásokat kezdenek a politikai rendszer átalakításáról. A résztvevők megállapodtak abban,

hogy a politikai átmenet csakis békés módon, az erőszak kizárásával történhet meg – megindult a tárgyalásos forradalom (ROMSICS 2003).

Nagy Imre és mártírtársainak 1989. június 16-án megrendezett újratemetésén a többszázéves tömeg nemcsak az 1956-os hősök emléke előtt tisztelgett, de jelképesen a Kádár-rendszert is eltemette. Maga Kádár 1989. július 6-án hunyt el, ugyanazon a napon, amikor a Legfelsőbb Bíróságon kihírdették Nagy Imre és társai rehabilitációját.

1989. szeptember 18-án írták alá a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain elért megállapodásokat, amelyek közmegegyezést teremtettek az alkotmányosság és a békés átmenet kérdéseiben. Az itt kidolgozott törvényjavaslatokat – közülük a legfontosabbak az Alkotmány módosításáról, az Alkotmánybíróság felállításáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a pártok működéséről és a büntető törvénykönyvről szoltak – az utolsó pártállami országgyűlés változtatások nélkül elfogadta. Az MSZMP kimondta a párt önfeloszlatását és a Magyar Szocialista Párt megalakulását.

1989. október 23-án az ideiglenes köztársasági elnök, Szűrös Mátyás kikiáltotta a III. Magyar Köztársaságot – ezzel formálisan lezárult az állampárti diktatúra időszaka (ROMSICS 2003). A következő év májusában országgyűlési választásokat tartottak, amelyen 40 év múltán a szuverenitását visszanyert ország ismét szabadon gyakorolhatta demokratikus jogát, hogy maga határozhassa meg a politikai rendszerét és jövőjét.

Összefoglalás

Magyarország hatalmas emberi és anyagi áldozatok árán, vesztésként fejezte be a világháborút. Az 1945-ös választáson a társadalom elkötelezte magát a többpártrendszerű, demokratikus berendezkedés mellett. Azonban a Moszkva támogatását élvező Kommunista Párt a hatalom megszerzésére törekedett, amelyet 1948-ra sikerült elérnie.

Megindult az állam, a gazdaság, a kultúra és a társadalom bolsevik mintán alapuló átalakítása, a demokratikus berendezkedést, a szabadságjogokat és a közéleti pluralizmust felszámolták. Magyarország az elvesztett világháború után a szovjet érdekszféra részévé vált. Az új alkotmány 1949-es elfogadását követően Rákosi Mátyás és szűk hatalmi klikkje a szovjet minta alapján a bolsevik típusú totális diktatúrát építette ki. A gazdaságban a termelőeszközök legnagyobb részét államosították, a politikai rendőrség súlyos atrocitásokat követett el, félelemben tartva a társadalmat. Sztálin 1953-as halála után megindult az enyhülési folyamat, Moszkva döntése nyomán Nagy Imre lett a miniszterelnök, aki bizonyos reformokat hirdetett. Rákosi ellentámadást indított, és 1955-re elérte Nagy menesztését, de az Új Szakaszi Politikája után már nem lehetett visszatérni a sztálinizmushoz.

Az 1956-os forradalom során a társadalom Nagy Imre vezetésével kinyilvánította akaratát a szabad, demokratikus berendezkedésű, a jogállamiság talaján álló semleges Magyarország irányába. A Szovjetunió azonban nem hagyhatta, hogy az érdekszférájából Magyarország kikerüljön, így a forradalom erőszakos eltiprása következett.

A forradalom leverését követően Kádár János vezetésével új kormány alakult Moszkva támogatásával, amely ismét bevezette az egypártrendszert, és a forradalom vezetőit és résztvevőit megtorlás sújtotta. A 1963-as amnesztia zárta a megtorlás szakaszát, amelyet lassú enyhülés követett. A rendszer folyamatos életszínvonal-emeléssel sikerrel depolitizálta a társadalmat, amely a szovjet blokkon belül sajátos helyzetet élvezett. A 1968-as új gazdasági

mechanizmus csökkentette a tervgazdaság merevségét, de 1974-es leállítása jelezte a reformok korlátait. A rendszer a jóléti intézkedések finanszírozhatatlansága miatt külföldi hitelekhez nyúlt, ám hamarosan adósságcspadába került.

A gazdasági nehézségek és a csökkenő életszínvonal miatt a rendszer az 1980-as évekre elvesztette korábbi legitimitását. Megindult a politikai ellenzéki csoportok szerveződése, ugyanakkor a párton belül is megjelent az ellenzékkel kiegyezni kívánó reformkommunisták csoportja. A kedvező nemzetközi körülmények nyomán e két csoport sikerrel állapodott meg a diktatúra és a pártállam felszámolásában és a tárgyalásos rendszerváltásban.

Irodalomjegyzék

BIHARI Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004*. Budapest, Osiris.

FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter (1998): *Magyarország külpolitikája a XX. században*. Budapest, Aula.

GERGELY Jenő – IZSÁK Lajos (2000): *A huszadik század története*. (Magyar századok 11.) Budapest, Pannonica.

ROMSICS Ignác (2000): *Magyar történeti szöveggyűjtemény I–II*. Budapest, Osiris.

ROMSICS Ignác (2003): *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Budapest, Osiris.

ROMSICS Ignác (2006): *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris.

TISZA László – MOSS László – MARTOS Ida – HERBER Attila (2005): *Történelem – 1914-től 1990-ig*. Budapest, Reáltanoda Alapítvány.

VALUCH Tibor (2001): *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Tar Krisztina
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-97-0 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6020-98-7 (elektronikus)
ISSN 2630-919X

A tankönyv a politika tudományos vizsgálatának főbb kiindulópontjait, irányait és területeit tekinti át. Az egyes fejezetek igyekeznek átfogóan bemutatni a politológia meghatározó ismeretköreit az ideológiáktól az intézményekig, a szereplőktől a folyamatokig. Az olvasó megismerkedhet a politikai gondolkodás alapfogalmaival, a közügy mibenlétével, a pártok és a civil szervezetek szerepével, a politikai berendezkedések főbb típusaival, a demokrácia és a bürokrácia viszonyában jelentkező feszültségekkel, illetve a prezidencializáció jelenségével. A könyvben helyet kap a politikai konfliktusok, a politikai kultúra és a politikai kommunikáció kérdésköre is. Bár a kötet alapvetően a Nemzeti Közszolgálati Egyetem államtudományi képzésén tanuló hallgatók részére készült tankönyv, de a szűkebb célközönségen túl is számot tarthat érdeklődésre. Segítségével ugyanis minden olvasó megvizsgálhatja a politika sokszínű világát a politikatudomány szemével.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE