

# A MAGYAR DEMOKRATIKUS ÁTALAKULÁS ANOMÁLIÁI

Bérces Viktor

(mb. előadó, Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
Jog- és Államtudományi Kar, Büntetőjogi Tanszék)

Kulcsár Kálmán: *Az új politikai rendszer és a magyar valóság*. MTA Társadalomkutató Központ, 2006.

Első olvasatra kissé borúlátónak tűnik a könyv címe, ugyanakkor tökéletesen kifejezi a szerző szkepticizmusát az elmúlt két évtized bel- és külpolitikai, valamint közjogi változásaival kapcsolatban. Megjegyezném: e borúlátás nem minden ok nélküli, hiszen egyrészt – ahogyan a könyv főbb gondolati csomópontjai is jelzik – a magyar demokratikus átalakulás nem igazán azokat az eredményeket hozta, amelyeket a közvélemény döntő többsége a rendszerváltás idején prognosztizált.

Még mielőtt azonban azt gondolná a Tisztelt Olvasó, hogy egy prognózisokat, javaslatokat és konkrét elemzéseket nélkülöző, amolyan kiüresedett hangvételű kritikai tanulmányról lesz szó, ki kell, hogy ábrándítsam a kétkedőket. Kulcsár Kálmán ugyanis egyfelől nemcsak a rendszerváltás utáni időszak negatívumairól és tanulságairól szól művében, hanem azokról a pozitív folyamatokról is, amelyek kivitelezésüket tekintve példaértékűek lehetnek a jövődő jogász, avagy politikus generációk számára.

Másfelől: a könyv nemcsak politikatörténeti vonatkozású alkotás, de helyzetértékelés és jövőorientált okoskodás egyaránt, ugyanis olyan aktuális kérdésekre is megpróbál adekvát választ adni, hogy 1. mit várhat hazánk az európai integrációtól, 2. milyen nagyhatalmi erőterben kell majd helytállnia Magyarországnak az elkövetkezendő évtizedek alatt.

## A MŰRŐL ÁLTALÁBAN

A könyv célkitűzése az 1989-es esztendőt követő politikai átalakulás vázlatos bemutatása egészen a 2004. év végéig, ezen belül az új közjogi intézmények, közszereplők közötti kölcsönhatások elemzése, a legitimációs elméletkör történeti, intézményi megközelítése, valamint a demokratikus politikai rendszer

kapcsolatrendszerének értelmezése. A kötet szerkezetében és logikai felépítésében egységesnek mondható: öt fejezetből áll, és minden egyes fejezetben belül az adott témakörrel kapcsolatos kisebb gondolati részegységek találhatóak. E szerkezeti tagolás célja nyilvánvalóan annak az általános értelemben vett szerzői igényességnek az érvényre juttatása, amelynek keretében Kulcsár gondosan ügyelni próbál az egyes ténykérdések és egyéni vélemények egzakt szétválasztására. Mindeközben leíró és összehasonlító módszertannal egyaránt operál, igen széles körben támaszkodik külföldi szakirodalomra, és nemcsak a jogtudomány képviselőinek elméleti téziseit, de egyéb tudományágak (pl. politológia, pszichológia, bölcsészettudomány) szerzőinek álláspontjait is figyelembe veszi.

A művel azonos címet viselő 1. fejezet bevezetőjének alapkérdése: sikerült-e Magyarországon az átmenet folyamatában olyan állapotokat kialakítani, amelyekre ráépülhet a demokratikus berendezkedés konszolidációja? (13. o.) Nos, e kérdés ugyan rendkívül komplex, több tudományágat is érintő vizsgálatot igényelne, a szerző azért megkísérli a válaszadást – politikai, gazdasági és közjogi aspektusból egyaránt. Kiindulópontja, hogy a sikeres gazdasági reform a politikai konszolidáció alapfeltétele (14. o.). Ahhoz azonban, hogy az adott gazdasági formáció hosszú távon, és pedig sikeresen működjön, feltétlenül szükséges a politikai rendszer gyors és pontos visszacsatolási mechanizmusa – mégpedig a gazdasági szféra és a társadalom irányában egyaránt (a későbbiekben Kulcsár rámutat arra, hogy ezen „visszacsatolási mechanizmus” működtetése számos kormányzatnak nem sikerült).

A fejezet első két részegysége a rendszerváltozás ideológiai hátterét mutatja be. Ennek során a szerző kritikus hangnemben jegyzi meg, hogy a *rendszert változtató politikai elit* túlfentúl is automatikus és absztrakt módon értelmezi a korabeli liberális jogszemléletet. Ez pedig azt eredményezte, hogy 1. figyelmen kívül maradtak a fejlett nyugati államokban kialakult, és pedig a liberális demokráciák működésével kapcsolatos tapasztalatok, 2. egyáltalán nem tulajdonítottak jelentőséget a '49–'89 közötti időszak (jelentős torzulásokat okozó) politikai – gazdasági – társadalmi hatásainak, 3. nem vették figyelembe a magyar társadalom aktuális tűrőképességét és a korabeli politikai kultúra elavult állapotát sem. A rendszerváltozás politikai anomáliáinak sokaságát csak tetézte az a tény – írja a szerző –, hogy kelet-közép-európai (ex-szocialista) állam lévén egyébként is számos *idegen elem* jelent meg az átalakulás folyamatában (15. o.).

Ilyenkor persze az olvasóban óhatatlanul felmerül a „Hogyan kellett volna másképpen?” kérdése. Erre Kulcsár akként próbál adekvát választ adni, hogy részletesen elemzi a *nyugati demokráciák működési elveit, módszereit és eredményeit*. A fontosabb szerzői megállapítások közül itt csak néhány jelentősebbet emelnék ki: 1. a nyugat-európai társadalmak általánosságban nem kérdőjele-

zik meg a képviseleti demokrácia fontosságát, sőt, az egymással versengő pártok szerepét sem, 2. ezek a társadalmak már régen nem elégednek meg a politikában való időszakos részvétellel, 3. a társadalmi méretű modernizáció mellett megjelenik az individuális modernizáció is (azaz az egyén – mint társadalomalakító tényező szerepe felértékelődik), 4. a képviseleti demokrácia egyébként is igen ritka és behatárolt politikai részvételt biztosít az állampolgárok számára (17. o.).

A könyv 2. fejezete a magyar belpolitika alakulásának folyamatát ábrázolja, mégpedig az egyes kormányzati ciklusokhoz kötötten. A fejezet első részében Kulcsár a közjogi változások kiindulópontjaként az 1988-as esztendő jelöli meg, amelyet – számos szerzőtársával egyetemben – több szempontból is a „fordulat évének” tekint: egyfelől azért, mert addigra az MSZMP állampárti mivolta olyan mértékben erodálódik, hogy központi bizottsága semmilyen fontosabb politikai döntést nem hoz, avagy az csak utólagos (formális) jóváhagyás szintjén jelentkezik. Másfelől: ennek az esztendőnek a hozadéka a gazdasági társaságokról szóló törvény parlament általi elfogadása, amely már egyértelműen a piacgazdaság kialakításának irányába tett határozott lépésnek tekinthető. Ettől függetlenül Kulcsár is hangsúlyozza, hogy az új politikai, társadalmi és gazdasági rend létrejötte *formál jogilag* az 1989. évi XXI. törvény, azaz az alkotmány kihirdetésétől, *politikailag* pedig az 1990. évi tavaszi országgyűlési választástól datálható. A szerző a kezdeti nehézségeket természetesen, a problémák kezelésének módját és stílusát azonban baljósnek tartja. Rámutat ugyanis arra, hogy az egyes pártok képviselői között már ekkor sincs hajlandóság a konstruktív együttműködésre (még a legalapvetőbb kérdésekben sem).

A mű harmadik fejezetében a politikai terepről a közjogi kérdések felé helyeződik át a súlypont. A fejezet három nagyobb részegységből áll: az első részben a szerző az 1988–2001 közötti időszak legfontosabb közjogi tárgyú törvényeit tárgyalja. Ezzel kapcsolatosan a törvényhozó hatalom kezdeti produktivitásáról ír, s ennek során kijelenti, hogy a rendszerváltozás óta eltelt több mint másfél évtized alatt – ha nem is minden jogszabályban és jogágazatban – de egyrészt a jogrendszer egésze szempontjából pozitív változások történtek, másrészt a négyévente egymást váltó kormányok hatalomra kerülése jelentős jogalkotási változásokat hozott (90. o.).

A szerző teljes „korképfestésre” törekszik, és olyan kényes momentumokra is felhívja az olvasó figyelmét, mint a köztársasági elnök megválasztásának módját, a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyakat, illetőleg a parlament egy-, vagy kétkamarás voltát érintő kezdeti viták. Az államfő választása kapcsán tárgyalja a „négy igenes népszavazás,” valamint az ominózus MDF–SZDSZ-paktum politikai jelentőségét.

Ami a köztársasági elnök közvetlen vagy közvetett választási módjával kapcsolatos vitát illeti, a szerző nem foglal állást e kérdésben. Csupán arra hívja fel a figyelmet, hogy a politikai elit döntő többsége az alkotmányozási folyamat során mindig is a közvetett (parlament általi) választást támogatta. Én úgy gondolom azonban, hogy a helyes alkotmányértelmezés az államfő közvetlen választására sarkall és e választási mód egyben jobban kifejezi a vizsgált közjogi méltóság funkciójának valós rendeltetését is. Maga az Alaptörvény is akként rendelkezik, hogy a köztársasági elnök „kifejezi a nemzet egységét.” Tehát nem az országgyűlési képviselőket, hanem a társadalom egészének egységét!

A fejezetrészben továbbhaladva, a kétharmados törvényhozási tárgyak meghatározásával kapcsolatos vitákról olvashatunk. Az alkotmányozás folyamatában abban kivételesen mindegyik párt egyetértett – írja Kulcsár –, hogy sok ilyen típusú törvényre lesz szükség a továbbiakban.

Mint említettem, további kérdésként merült fel, hogy a törvényhozás egy-, vagy kétkamarás rendszerben működjenek e. A pártok többsége az első változat mellett foglalt állást, így tulajdonképpen nemcsak a magyar, de az európai hagyományokkal is szembefordult a parlament működését illetően. Azonban maga Kulcsár sem tartja szerencsésnek a jelenkori magyar megoldást és ezen fejezetrészben további kommentárt fűz a kétkamarás rendszer előnyeit és a leendő második kamara lehetséges jogköreit illetően (111. o.). Itt csak néhányat emelnék ki említés szintjén: részt vehetne néhány közjogi méltóság megválasztásában, véleményt nyilváníthatna a kormány programjáról, illetve a felsőházzal együttes ülésen dönthetne olyan létfontosságú kérdésekben, mint a hadiállapot, vagy békekötés kérdése stb.

A magam részéről egyetérték a szerzővel, a kétkamarás rendszer valóban képes lenne csökkenteni az országban tapasztalható „demokrácia-deficitet,” amely pedig annak köszönhető, hogy az országos politika terepét szinte kizárólagosan a pártok uralják. Kérdés: mi a helyzet azokkal a honfitársainkkal, akik nem élnek aktív választójogukkal? Úgy vélem, hogy az ő magatartásukat baljós lenne a szimpla lustaság és közömbösség számlájára írni, sokkal inkább arról van szó, hogy a társadalom nagy részének nincs meg a számára kívánatos képviseleti formája. Ezt a választói csoportot pedig csakis úgy lehet aktívan bevonni a közügyek intézésébe, ha kiszélesítik a potenciális részvétel lehetőségeit. Ennél fogva meggyőződésem, hogy egy korszerű demokráciában elmaradhatatlan a civil szféra törvényhozásban való közvetlen részvételi jogának és döntési kompetenciájának biztosítása, amelyet pedig egy második kamara felállításával lehetne hatékonyan megoldani.

A továbbiakban Kulcsár még számos jelentős közjogi tárgyú törvényt említ, de már csak felsorolás szinten és mindössze grammatikai szempontból értelmezi azokat. Magam sem térnék ki e jogszabályok részletes elemzésére, de – a kulcsári megállapítással egyetértve – úgy vélem, hogy a 1988–2001 közötti időszak valóban aktív törvényhozói munkát tudhat maga mögött és végered-

ményben sikerül minden – a közjogi rendszer egésze szempontjából jelentős kérdést (ld. a pártok működése, a választási eljárás, a kormány tagjainak jogállása, az alkotmánybíróság működése, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése, stb.) többé-kevésbé adekvát módon szabályozni.

A negyedik fejezetben elérkezünk a mű második nagyobb gondolati csomópontjához, amelynek célja Magyarország nemzetközi helyzetének – elsősorban politikai szempontú – felvázolása, ezen belül pedig a globalizációval és az európai integrációval kapcsolatos kérdések tárgyalása.

Ami a globalizáció fogalmát illeti, annak természetesen számos különböző vonatkozása van, az azonban bizonyos, hogy politikai értelmezést csak a legutóbbi évtizedekben nyert. A politikum, mint tényező megjelenését Kulcsár elsősorban abban látja, hogy az egyre bővülő tudományos és technikai vívmányok mindinkább áttörik az országhatárokat, kezelésük pedig transznacionális összefogást igényel (133. o.). Mindazonáltal a szerző nem jelenkori problémákból indul ki, hanem egyfajta áttekintést ad a globalizáció eszméjének történeti fejlődéséről, ugyanakkor például élesen elválasztja azt a regionális integráció jelenségétől.

E kérdéskör kapcsán azonban azt gondolom, elsősorban az állami szuverenitás alakulásának mikéntje a legkényesebb kérdés. Az biztos, hogy ma még különösen sok fenntartás él az államok részéről a hatáskörök megosztása tekintetében. Mindazonáltal – Varga Csaba szavaival élve – a „jogátvételek korát” éljük (Varga, 2007: 64.).

Nem véletlenül foglalkozik Kulcsár ezen fejezet második részében a nacionalizmus kérdésével, a nemzetállam fogalmának tisztázása során pedig az alábbi megállapításokat teszi: ebben az esetben nem egy gondolati konstrukcióról van szó, hanem egy organikus fejlődés eredményezte képződményről. Számos külföldi szerzőt idéz a fogalom értelmezése és rendeltetésének magyarázata kapcsán, és különösen arra az álláspontra hívja fel a figyelmet, miszerint idővel e képződmény elavulása elkerülhetetlen lesz: felfelé haladva szupranacionális, lefelé pedig regionális szinten.

A globalizáció problematikájával kapcsolatban Huntington elméletét analizálja, akinek a szerző által ismertetett nézőpontjai közül az alábbi emelném ki: „A történelem során először fordul elő, hogy a világpolitika sokpólusú és sokcivilizációjú országok gazdasági együttműködése nyomán formálódik. Ráadásul, minthogy a modernizációt nem tarthatjuk azonosnak a nyugatosodással, hiszen a jelenség jóval bonyolultabb, semmilyen értelemben sem vezet egyetemes civilizációhoz, illetve a nem nyugati társadalmak nyugatosodásához.” (Huntington, 1997: 4.).

Kulcsár a fejezet további részében arra törekszik, hogy az egyes nagyhatalmi államok jövődi világpolitikai súlyával kapcsolatos prognózisokat állítson fel. Ennek során elsősorban az „Ázsia–Kína–Amerika-tengely” között húzódó el-

lentétekről tesz említést és különösen Kína igen kecsegtető gazdasági perspektíváira hívja fel a figyelmet. Gondolatmenetét azzal a huntingtoni idézettel zárja, hogy „a jövő veszélyes összeütközéseit valószínűleg a nyugati arrogancia, az iszlám intolerancia és a kínai magabiztosság elegye okozza majd.” (147. o.).

Az ötödik fejezet első része az Unió kialakulásának történeti háttérével, bővülésével és a magyar csatlakozás körülményeivel foglalkozik. Kulcsár az EU történetének egyik legmeghatározóbb éveként a 2000-es évet jelöli meg, két okból is: mint írja, egyfelől ekkor indul meg az a folyamat, amelyben megszületik e szerveződés alkotmányozó testülete, másfelől ebben az esztendőben kezdődnek meg a felvételi tárgyalások – többek között Magyarországgal is (163. o.). Mint rámutat, továbbra is nyitott kérdés marad, hogy a volt szocialista berendezkedésű államok mennyire lesznek képesek beilleszkedni egy nyugati típusú integrációba. Ugyanitt Friedbett H. Rühle véleményét idézi, aki szerint „egy állam befejezetlen vagy meghíúsult átalakulása könnyen összekapcsolódhat a régi, megszokott és törvényt nem tisztelő kommunista állam elemével, új államformában egyesítve a két állam különböző elemeit” (164. o.).

Kulcsár szerint e feltevés nem alaptalan. Álláspontom szerint azonban az „Unió-kompatibilis” államszervezeti megoldások idővel nem maradhatnak el hazánkban sem. A mintakövetés csak idő kérdése lehet, jóllehet a közigazgatás kérdése továbbra is tagállami hatáskörbe tartozik.

A fejezet utolsó egységében Kulcsár az Unió működésével kapcsolatos perspektíváit vázolja fel. Ennek során megfogalmazza személyes elvárásait, némely kérdésekben egyenesen bizakodó, más kérdésekben kissé szkeptikus hangvételben ír. Egy bizonyos: a szerző „örvendetes és jelentős történelmi eseménynek” (182. o.) tartja a magyar csatlakozást, e tekintetben tehát kimondhatjuk, hogy a többségi álláspontot képviseli.

Rámutat azonban arra is, hogy a 2004-es, újabb tagfelvételekkel még nem teremtdött meg a minden szempontból egységes Európa. Leginkább azért nem – írja –, mert a kulturális, etnikai és vallási széttagoltság továbbra is fennáll (182. o.). E véleménnyel magam is egyetértek, hiszen a római és bizánci hagyományokon alapuló kultúrkörök közötti eltérések jelentősek, a közös európai identitástudat kialakulásának kérdése ezért belátható időn belül nem merülhet fel. Ehhez hozzátennem azt is, hogy az Uniónak sokkal inkább a politikai és gazdasági egység megteremtése a célja, jelenleg nem ragaszkodik a nemzetállami sajátosságok felszámolásához. Más kérdés persze, hogy egyáltalán elérhető-e egy jól működő, koherens politikai unió heterogén identitástudat mentén?

További szerzőktől is idéz az európai integráció mibenlétének és jövőjének megítélése kapcsán: elsőként Erhard Busek, volt osztrák miniszterelnök-helyettes véleményét emeli ki, aki szerint az Unió kialakulása tulajdonképpen arra vezethető vissza, hogy a II. világháború szörnyűségei ráébresztették a fej-

lett államok vezetőit valamiféle társulás szükségességére. Az osztrák szerző ehhez hozzáteszi, hogy az integráció eddigi utolsó jelentős lépése a (már ismert) 2004. május 1-i időpont, amely „nemcsak egyedülálló az európai történelemben, hanem fél évszázad vagy még hosszabb időszak kóros állapotát orvosolja.” (Busek, 2004: 3.).

Egyetértek Kulcsár azon véleményével, amely szerint az EU jövőbeni sorsa elsősorban a közös alkotmány ratifikációjától függ majd. Kulcsár ehhez még azt is hozzáteszi a kötet zárógondolataként, hogy akár megvalósul a politikai, közjogi integráció, akár nem, századunk mindenképpen a strukturális változásokról fog szólni (190. o.).

## ZÁRÓ GONDOLATOK

Kulcsár Kálmán könyve meglepően nagyívű munka. Politikatörténeti, aktuálpolitikai, közjogi, szociológiai kérdéseket egyaránt taglal, elsősorban azonban a politikatudomány területére sorolható alkotás. A tartalmi komplexitás egyfelől érdekessé teszi a könyvet, másfelől azonban néha magát a szerzőt is megakadályozza egy-egy téma részletesebb kifejtésében.

A szerző témaválasztásait jellegükénél fogva három csoportra osztanám: 1. kényes, 2. „száraz”, 3. időszerű. A kényes kérdések taglalására különösen a 2. fejezet lehet példa, amelyekben a parlamenti frakcióval rendelkező pártok programjait mutatja be, illetőleg az egyes kormányzatok tevékenységét értékeli. Jóllehet, a politikai értékelés sohasem lehet teljességgel objektív – azt mindig determinálják bizonyos szerzői előítéletek –, mégis reálisként értékelhető kommentárokat olvashatunk az egyes ideológiai csoportosulások alapvető tulajdonságairól. A kormányzatok tevékenységével kapcsolatban elsősorban hatalomtechnikai és ideológiai aspektusú analízisekkel találkozhat az olvasó.

A 3. fejezetben tárgyalt Alkotmánybíróság mibenlétének és tevékenységének szerzői elemzése „színesnek” mondható – annál is inkább, mert nemcsak az egyes lényegesebb AB határozatok kiemelésére fókuszál, hanem a testület politikai rendszerünkben betöltött helyét és szerepét is tárgyalja. Emellett a vizuális megjelenítésre is törekszik: ábrák, táblázatok segítségével szemlélteti e fórum két évtizedes munkáját.

A szerzői témaválasztások jellege szerinti csoportosításom harmadik típusába a 4. és 5. fejezetek tartoznak, mert időszerű és megkerülhetetlen témákat dolgoznak fel (globalizáció, regionalizáció, EU-csatlakozás, nemzetállamiság, stb.). Bár a nemzetközi szakirodalom széles spektruma komoly segítséget jelenthet a szerzőnek, mégis gondosan, logikusan és lényegre törően válogat az egyes nézetrendszerek méltán elismert képviselőinek (ld. Huntington, Fukuyama, stb.) állásfoglalásai közül. Érdekességképpen megjegyezném, hogy Magyarország nemzetközi politikai jövőképével csak kevéssé foglalkozik. Ellen-

ben ezt nem tartom problematikusnak, legyen inkább az olvasó dolga a következtetések levonása és a prognózisok felállítása. Kulcsár ehhez minden segítséget megad – lévén körvonalazza a nemzetközi politikai erőtér várható struktúráját és az EU nagyhatalmi törekvéseinek lehetőségeit, illetőleg korlátait. Felelőtlen jóslatokba azonban ezúttal sem bocsátkozik.

Befejezésül: az olvasmány azért nyújtott számomra kivételesen nagy élményt, mert egyfelől túllépett a szerzői témaválasztások általánosságban tapasztalható korlátoltságán, másfelől bátran fogott bele az egyébiránt kimeríthetetlen tárgykörök sűrített, tömörített elemzésébe. Emiatt olvasmányos és elgondolkodtató e könyv, amelyet jó szívvvel ajánlok nemcsak jogászok, avagy politológusok, hanem a téma szempontjából laikus olvasók számára is.

## IRODALOM

- Balázs P. (2003): A nemzetállam bosszúja – Az Európai Konvent tanulságai. *Európa Fórum*, XIII. évf.
- Busek, G. (2004): Tehetetlen Európa. *Európa Szemle*, 2004/3.szám.
- F. B. Rühle (1999): Az állami tényezők kiépülése a posztkommunista demokráciákban. In: *Politikatudományi Szemle*, VIII. évf., 1999/3. szám.
- Huntington, S. P. (1997): After Twenty Years: The Future of the Third Wave. *Journal of Democracy*, October, Vol. 8., No. 4.
- Huntington, S. P. (1998): *A civilizációk összecsapása és a világrend kialakulása*. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- Kulcsár Kálmán (2006): *Az új politikai rendszer és a magyar valóság*. MTA Társadalomkutató Központ.
- Varga Csaba (2007): *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter Kiadó.