
HOZZÁSZÓLÁS

POKOL BÉLA

Válasz két bírálatra

A *Politikatudományi Szemle* 1996. 4. számában két tanulmány is arra ösztönzött, hogy az írásaimat ért kritikákat illetően válaszoljak. Először Körösenyi András tanulmányának néhány kiindulópontját igyekszem vitássá tenni, aki a politikai patronázs jelenségével foglalkozott. Ezután Gyórfi Tamásnak válaszolok, aki aktivista alkotmánybíráskodást „patronáló” írásában több tanulmányommal vitatkozik.

A POLITIKAI PATRONÁZS FOGALMÁNAK KITERJESZTÉSE ELLEN

Körösenyi András „Demokrácia és patronázs” című tanulmánya egy sor olyan elemzést végez el, melyekkel korábban én is több tanulmányban foglalkoztam (lásd különösen Pokol 1984–85; 1992; 1994a; 1994b), és sok szempontból hasonló megállapításra is jut. Ennek ellenére néhány kiindulópontja a téma feldolgozásában megítélésem szerint tévedésen nyugszik, és ezeket szeretném itt röviden érinteni.

Legfontosabb vitám a politika és a közigazgatás elválasztását illető kritikájára vonatkozik, amiben – ha tapintatosan név szerint nem is emel ki – az én korábbi anyagaim állításai is kritika alá kerültek. Körösenyi tézise e kritikájánál kettős: egyrészt féloldalasan mondja a közigazgatás és a politika funkcionális elkülönülésének tételét, mert „a közigazgatás autonómiája és politikai neutralitása mellett létezik... a közigazgatás demokratikus, illetve politikai kontrollja”, másrészt a „klasszikus elválasztás tanával ellentétben (a) politikus és (a) klasszikus köztisztviselő szerep között megkülönböztethetünk egy szerepet... a politikai hivatalnokok vagy a mandarinok vezető köztisztviselőkből verbuválódó világát... Ez a politikai hivatalnokok világa” (Körösenyi 1996:36, 56–57).

Más-más módon, de mindkét állítást vitatni szeretném. Az elsőt, a „politikától elválasztott, de annak alárendelt közigazgatás” tézisét annyiban illetném kritikával, hogy Körösi András ezt csak azért fogalmazhatta meg a „funkcionalista rendszerelmélettel szemben” (lásd 1. lábjegyzetét), mert ezt csak részlegesen ismeri. Először is az a helyzet, hogy Niklas Luhmann, ezen elmélet e témával foglalkozó „atyamestere”, egyáltalán nem is választja külön a politikai rendszertől a közigazgatást, hanem annak részeként fogja fel (lásd pl. magyarul is megjelent munkáját: Luhmann 1987). Luhmann egyik hazai interpretátoraként én tényleg megtettem ezt a különválasztást – és bírálтам is őt ennek elmulasztásáért –, de én tisztán jeleztem anyagaimban, hogy a *külön alrendszerre vált közigazgatási-jogi alrendszer és a politikai alrendszer alá-fölé rendelt viszonyban maradt*: a politika kontrollálja, programmal látja el, illetve folyamatosan átprogramozza a közigazgatást. Csak a „Politológia” című tankönyv általam írt részeiből hadd idézzem ezeket az állításaimat: „...az államhatalmi csúcst jelentő politikusgárda anélkül távolítható el, hogy megrokkanna a működő államgépezet, és az új vezető politikusgárda mindenkor átprogramozhatja a folyamatosan működő és a politikai programokat a gyakorlatba átültető közigazgatást”. Sőt, a következő oldalon jelzem, hogy azt a torzulást is, amikor a sűrűn cserélődő kormánypolitikások helyett a stabilabb parlamenti bizottsági elnökök kezébe csúszik át a közigazgatás ellenőrzése: „...ezért a közigazgatás tényleges politikai kontrollja a miniszterek kezéből jórészt a stabilabb személyi összetételű parlamenti állandó bizottságok vezetői kezébe ment át” (Bihari–Pokol: 1992:70, 71). Körösi Andrásnak tehát e téren nem kell kiegészíteni a „funkcionalista rendszerelméletet”, a politika kontrollját a közigazgatás felett ez is tartalmazza.

Tézise második fele azonban már érdemben is vitatható: a politikusok és a közigazgatási stáb között rendszeres helyi értékkel nem lehet találni közvetítő „politikai hivatalnok” réteget. Ehhez a téziséhez Körösi – megítélésem szerint legalábbis – több tévedésen keresztül jut el. Az első abban áll, hogy leszűkíti a politikust a *választott* politikusra: „A politikai-kormányzati szféra a választott politikusok területe” (Körösi 1996:37). Ennek következtében a nem választott, hanem kinevezett politikusok implicite egyszerűen átcsúsznak a „politikai hivatalnokok” vagy más elnevezéssel a „politikai patronázs” területére. Ezzel szemben állítható, hogy például nem választott, hanem kinevezett az összes nem parlamenti képviselő miniszter, vagy az ilyen politikai államtitkár. Hogy ezek politikusok, azt feltehetően Körösi sem fogja tagadni, de ha ezt nem tagadja, akkor miért tagadná, hogy a francia (belga) miniszteri kabinetek tagjai is azok, még ha egy részük esetleg máskülönben főhivatásban közhivatalnok egy másik minisztériumban, akiknek ezt a státusát felfüggesztetik arra az időre, amíg kabinetttag-politikusok. Vagyis nem lehet leszűkíteni a politikus szerepeket a választott szerepekre, mert egy sor kinevezéssel megszerezhető politikusi poszt is létezik a közigazgatás fölött.

A szerző egy másik tévedése a „politikai hivatalnok” rétegének megalkotásakor abban áll, hogy illegális praktikából legális gyakorlattá értelmezi át a miniszteri felsőbbbürokrácia időnként megmutatózó politikai célzatú cseréjét a nyugati országokban. (Csak a tévedések elkerülése végett jelzem, hogy Max Weber sokat idézett sorai a „politikai hivatalnokokról” a politika és a közigazgatás kettéválása kapcsán lényegében az „irányító politikus” alakját jelenti, és nem e kettő között közvetítő réteget. Lásd Weber 1970:396–399.) Hogy Körösényi itt tévedésben van, azt mutatja az általános hangoztatás mellett egy konkrét példája is a német „politikai hivatalnokokról”: „...a »politische Beamte« (politikai hivatalnok) rendszerét... – az NDK kivételével – az összes későbbi német politikai rendszer megőrzi” (Körösényi 1996:54). Itt jó lenne, ha legalább egyet is megnevezne a mai Német Szövetségi Köztársaságból ennek illusztrálására, mert tudomásom szerint a német miniszter mellett csak a parlamenti államtitkár jöhetne szóba, de ő meg echte politikus. Tanulmányaim során én nem találok a mai Németországban a politikus és a közigazgatási hivatalnok között közvetítő „politikai hivatalnokkal”, pedig Körösényi András két-három ezer fős ilyen csoportról beszél.

További torzításnak vélem a politikai patronázsnak azt a fogalomhasználatát, ami a politológiai irodalomban rendszerint az államtól függő, de *azon kívüli* intézményekbe, szervezetekbe való, politikai megbízhatóság/szolgálatok miatti kinevezésekre vonatkozik, ám ebben a tanulmányában a szerző a közigazgatáson belüli körre is kiterjeszti. Sőt, mint az előbb láttuk, a politikai posztok jó részére is. Ily módon három jelenség összegyűréséből alakul ki a Körösényi által pozitívan felfogott politikai patronázs rendszere: egyrészt a politikusok ide sorolt része legitimálja ezt a kört, hisz ki vitatná, hogy a miniszternek szüksége van segítőkre a közigazgatás irányításában; másrészt ide kerülnek – az előbbi által legitimálva – az illegálisan közhivatalnoki státusba ültetett politikusok is; harmadrészt a sokszor korrupció lebonyolítására beállított gazdasági pártemberek is. Ez utóbbi Ausztriában és Olaszországban elterjedt gyakorlat, és szinte akármikor felrobbanthatja e politikai rendszereket a burjánzó korrupció miatt, mint Olaszországban részben ez már egyszer meg is történt az elmúlt években. A többi nyugati országban azonban ilyen kiterjedt patronázsrendszer nincs, és ahol van, ott is folyamatosan mint a korrupció forrását bírálják.

Máskülönben azt, hogy kritizált szerzőnk nem tisztázta megfelelően kiindulópontjait e téma feldolgozása előtt, jól mutatják a „politikai patronázs öt köréről” írt sorai is (Körösényi 1996:51). Az első kört a miniszter körüli minisztériumi vezetők adják. (Mint láttuk, ez a miniszter melletti további politikusok köre.) A második kört a közvetlen miniszteri irányítás alatt álló szervezeti egység alkotja: „a sajtó és PR vagy a tervezési osztály”. Őszintén szólva itt tényleg fontos a miniszter bizalma – mint a miniszteri titkárnő kiválasztásánál is –, de ezek a szakmák már annyira fejlettek, hogy ha ide nem profi szakembert választ a miniszter, akkor gyakorlatilag nem tud dolgozni.

Ide kevés a politikai lojalitás, és nagyon is a szakképzettség szükséges – papirossal együtt. A harmadik körbe sorolja a szerző „a személyi titkárság” mellett a miniszteri kabinet tagjait. Ténylegesen ezek a kabinettagok a minisztérium-irányítás német modelljében megfelelnek az államtitkári funkció ellátóinak, csak itt, ebben a modellben több ilyen poszt van, és a miniszter a kabinettagok között felosztja minisztériuma irányítását reszortok szerint. Ez tehát nem külön kör, hanem az első kör alternatívája a franciáknál és a belgáknál.

Úgy gondolom, hogy a jelzett téves kiindulópontok vezették Körösenyi Andrászt arra, hogy a politikai patronázs pozitív értékelését adja tanulmányában, holott az védhetetlen, még ha torzulásként adódik is sok nyugati országban, nálunk pedig az államtól függő háttérintézetek és gazdasági-pénzügyi vállalkozások státusainak sokaságában gyakorolják.

AKTIVIZMUS ÉS A TÖBBRÉTEGŰ JOG KONCEPCIÓJA

A nyolcvanas évek végén az egyik központi kutatási területem volt a modern jogrendszerek belső szerkezetére vonatkozó elméletek feldolgozása, és e munkám végeredményeképpen több tanulmányban a többrétegű jog koncepcióját igyekeztem megfogalmazni (lásd különösen: Pokol 1989; 1991). Ennek keretén belül foglalkoztam az alapjogi bíraskodással, és az akkortájt meginduló hazai alkotmánybírászkodás esetenkénti aktivizmusának egyik kritikusa lettem. Ezt illeti kritikával Gyórfi Tamás cikke a *Politikatudományi Szemle* 1996. 4. számában. Különösen két szempontból vitatja állításaimat. Vitatja, hogy az alkotmányos alapjogok a jog külön rétegét jelentenek, illetve velem szemben az aktivista alkotmánybírászkodás pozitív szerepét hangsúlyozza. Mivel mindkét kérdés alapvető összefüggéseket érint, csak néhány lényeges dologra szeretnék itt kitérni, teljesebb képet csak az ezekre vonatkozó tanulmányaimból nyerhet az Olvasó (lásd fent jelzett anyagaim mellett: Pokol 1994b).

Alapvetően a kontinentális jogrendszereket szem előtt tartva megkülönböztettem a Gyórfi Tamás által bírált jogelméleti tanulmányaimban a jog szövegrétegét – amely fölött a politikusok rendelkeznek elsősorban, a jog dogmatikai rétegét, melyet az egyetemi jogászság és a felsőbbíróságok tagjai formálnak –, és a bírói kazuisztikában formálódó jogi maximákat, az ad hoc jogi támpontok rétegét. E hagyományos jogrétegeket egészítette ki nézeteim szerint az utóbbi évtizedekben (nálunk: években) kialakuló alapjogi alkotmánybírászkodás mint önálló jogréteg. Gyórfi Tamás vitatja e különválasztásomat: „Ha tartalmukat tekintjük elhatároló ismérvnek, akkor azonban például a polgári jogi jogok rétegével kellene szembeállítanunk őket, s nem a jog szabályrétegével, vagy a jogdogmatikai réteggel” (Gyórfi 1996:69–70). Hadd jegyezzem meg, hogy – szemben Gyórfi Tamás állításával – én nem a jog szabályrétegét emelem ki, hanem a jog szövegrétegét. És ez utóbbiban benne van a jog jogelvi anyaga is. Jogelveken azon-

ban én – Canaris és Larenz nyomán – a jogdogmatikailag átgyúrt és absztrahált jogelveket értem, vagyis a polgári jog, a büntetőjog és az újabban létrejött munkajog, illetve a közigazgatási jog elveit is. Ezért persze nem értek egyet Győrfi Tamással, aki az etika területéről a jogba importált alkotmányos alapjogokat „jogelvnek” tekinti. E tévedésétől – vagyis a jog szövegrétegének a jog szabályrétegével felcserélésétől – kezdve aztán már egyenes út vezet az önálló alapjogi réteg létének tagadásáig: „Ahhoz, hogy a jog szabályrétegével állítsuk szembe az alapjogokat, ezeknél alapvetőbb logikai különbséget kellene bizonyítanunk. Véleményem szerint ennek alátámasztására annak az érvnek van plauzibilitása, mely az alapjogok jogelvi jellegét hangsúlyozza”. Persze e megengedő tétel után már indokoltan állhat elő azzal, hogy a „jogelvi alapjogok” mellett a többi jogterület jogelvi is absztraktak, és nem konkluzív természetűek (Győrfi 1996:70).

Hangsúlyozni kívánom, hogy az önálló alapjogi réteg elsősorban az európai kontinentális jogrendszerekben mutatható ki tisztán, mivel itt a rendes bírósági hierarchián kívüli, önálló alkotmánybíróság látja el ezt. Fontos még az is, hogy itt nem a jogi perek végére illesztve – így részben eljogiasodva –, hanem kiszakadva a rendes jogorvoslati utak közül és így erőteljesebben a politikai, illetve politikai erkölcsi megfontolásokkal átítatva formálódik az alapjogi bírászkodás. Ezzel szemben az Egyesült Államok precedens bírászkodásába beépülve valóban kevésbé szembetűnő ez az önálló jogréteg-jelleg az alkotmányos alapjogoknál. Am itt is megalapozza ezt az a tény, hogy az alkotmányos alapjogok kibékíthetetlenül szemben állnak az egyes esetekben egymással, *vagyis nem jogdogmatikailag összecsiszolt egészet* jelentenek, hanem az egyes bírák politikai és kulturális meggyőződéseinek függvényében lehet csak alkalmazni őket. Fontos a kontinentális jogrendszerek, illetve a precedensbírászkodást is magában foglaló amerikai jogrendszer különbsége abból a szempontból is, hogy míg az európai (kontinentális) bíró csak egyedi hatással ítélkezik, addig az amerikai common law bírása egyben normatív jelleggel is dönt a későbbi idők számára. Európában ez utóbbit csak az alkotmánybíró teheti meg – és itt ez eleve elválasztja e tevékenységet az egyszerű bíró tevékenységétől. Győrfi Tamás ezért véleményem szerint jogtalanul transzponálja az aktivista/nem aktivista alkotmánybírói döntési stílust a „nehéz esetek döntésének vállalása/ettől tartózkodás” különbségévé. Az európai bíró ugyanis „nehéz esetekben” is egyedi ügyekben dönt, vagy ettől tartózkodik, és ekkor senki nem dönt helyette. Am az alkotmánybíró egy-egy döntésével a társadalom alapkérdéseit hosszú időszakra normatív erővel eldönti valamilyen irányba. És ezzel kiveszi a döntés lehetőségét a törvényhozó területéről.

Ezzel el is jutottam a Győrfi Tamás és köztem levő másik eltéréséhez. „Ha pedig az Országgyűlés egyszerű többséggel alakíthatná ki ezek tartalmát, akkor az alkotmányos jogok nem töltенék be talán legfontosabb funkciójukat, nem nyújtanának védelmet a többség esetleges zsarnokságával szemben” (Győrfi 1996:73). Olcsó lenne azzal érvelni most, hogy az Országgyűlés többségének zsarnokságával szem-

ben ily módon Győrfi a 11 tagú Magyar Alkotmánybíróság többségének zsarnokságát részesíti előnyben, azzal a különbséggel, hogy itt a szemben álló jogfilozófiai érvelések közül vesznek elő egyet (vagy többet) a döntés lefedezésére, és nem merőben politikai érvet. Fontosabb azonban a konszenzuális és a többségi demokrácia egy mélyebben fekvő dilemmája, amely a magyar szellemi életben elterjedt egyik közhely mögött húzódik meg. A médiabeli és a szellemi közvéleményben domináló erők – és persze mögöttük a gazdasági-tulajdoni erőviszonyok – az elmúlt években szinte a közvélemény dogmájává emelték, hogy a demokrácia a konszenzuális demokráciával azonos, és parlamenti diktatúra, „maradék sztálinizmus” az, ha a parlamenti többség szupremáciáját vallja valaki – úgy, ahogy az Angliában, a demokrácia őshazájában kialakult. En nem láttam, hogy Győrfi Tamás bárhol is feldolgozta volna ezt a dilemmát, vagy foglalkozott volna véle elméleti szinten, de az a közhelyszerű odavetés, ahogy az aktivista alkotmánybíráskodást védi az Országgyűlés többségi akaratát „zsarnokságától”, mutatja, hogy számára evidens az, amit ez a dogma állít. Pedig ez a konszenzuális demokrácia azt hozta létre az elmúlt években Magyarországon, hogy a nyolcvanas évek politikai-kulturális-gazdasági erőviszonyai egyszerűen átömölhettek a kilencvenes évek plurális politikai rendszerébe, és a többpártrendszer, a választások, illetve a több millió állampolgár akaratát sok szempontból színjátékká válhatott: igazán esélye sem volt ezeknek, hogy a néhány tízezres társadalmi csoport hatalomátmentését megtörjék. Lehet persze, hogy Győrfi Tamás ennek utólagos átgondolása után is megmarad az aktivista alkotmánybíráskodás barátjának, de legalább érdemben dolgozza fel ezt az összefüggést, ha kritizálni akarja ide vonatkozó nézeteimet.

HIVATKOZÁSOK

- Bihari Mihály–Pokol Béla 1992. *Politológia*. Budapest: Universitas
- Győrfi Tamás 1996. Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. *Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. Politikatudományi Szemle*, 4, 63–101.
- Körösnéyi András 1996. Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4, 7–35.
- Luhmann, Niklas 1987. A politikai rendszer szociológiája.
In: *Válogatás Niklas Luhmann írásaiból*. Szociológiai Füzetek 42.
- Pokol Béla 1984–85. A modern tőkés állami beavatkozás természetének megértéséhez. *Szociológia*, 1–2.
- 1991. *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat
- 1992. *Pénz és politika*. Budapest: Aula Kiadó
- 1994a. *Magyar parlamentarizmus*. Budapest: Cserépfalvi Kiadó
- 1994b. *Jogbölcseleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó
- Weber, Max 1970. *Állam, politika, tudomány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó