

TÁRSADALOM & POLITIKA

☞ A TÁRSADALOMTUDOMÁNYI DISKURZUS FOLYÓIRATA ☞

A TARTALOMBÓL

NEMZETKÖZI POLITIKA

Nyilvános diplomácia – közkapcsolatok a diplomáciában

BIZTONSÁGPOLITIKA

Szükségből erényt?

A Biztonsági Tanács és az erő alkalmazására való felhatalmazás
– egy ellentmondásos gyakorlat múltja és jelene

MÉDIA ÉS KOMMUNIKÁCIÓ

A blog hatása a politikai kommunikációra
egy fontos politikai blog tükrében

GONDOLAT

A „hatékony” egészségügy kialakításának buktatói Magyarországon

INTERJÚ

Székely Gábor,
az ELTE történész professzora

TÁRSADALOM & POLITIKA

✧ A TÁRSADALOMTUDOMÁNYI DISKURZUS FOLYÓIRATA ✧

A KÖTET MEGJELENÉSÉT TÁMOGATTA:



Miniszterelnöki
Hivatal



ELTE EHÖK
Kulturális Bizottság



ELTE BTK HÖK
Kulturális Bizottság

TÁRSADALOM & POLITIKA

☞ A TÁRSADALOMTUDOMÁNYI DISKURZUS FOLYÓIRATA ☞

SZERKESZTŐSÉG

CSICSMANN LÁSZLÓ

FEHÉR ZOLTÁN

HEGEDŰS DÁNIEL

HOLNDONNER RÓBERT LÁSZLÓ (FELELŐS SZERKESZTŐ)

INCZE NIKOLETTA

KRIZMANITS JÓZSEF (FŐSZERKESZTŐ)

TAKÁCS VIKTÓRIA ÁGNES

TAMÁS VERONIKA

TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN

VAD ZOLTÁN (SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR)

TANÁCSADÓ TESTÜLET

BALOGH ANDRÁS

BAYER JÓZSEF

BIHARI MIHÁLY

CSIZMADIA ERVIN

FRICZ TAMÁS

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

LÁNCZI ANDRÁS

NAVRACSICS TIBOR

SIMON JÁNOS

STUMPF ISTVÁN

SZÉKELY GÁBOR

VIDA ISTVÁN

© SZERKESZTŐSÉG

© ANTOS ZSOLT, HOLNDONNER RÓBERT LÁSZLÓ – KRIZMANITS JÓZSEF, LÓRINCZI GYULA, MACZÁK MÁRTON, NAGY LILLA, PUSZTAI DÁVID, SZÉKELY GÁBOR, UGHY MÁRTON, ZÁRUG PÉTER FARKAS

TÁRSADALOM & POLITIKA 2008/3-4.

NEMZETKÖZI POLITIKA

NAGY LILLA: Nyilvános diplomácia – közkapcsolatok a diplomáciában 4

BIZTONSÁGPOLITIKA

PUSZTAI DÁVID: Szükségből erényt? A Biztonsági Tanács és az erő alkalmazására való felhatalmazás – egy ellentmondásos gyakorlat múltja és jelene 21

POLITIKAI RENDSZER

ZÁRUG PÉTER FARKAS: Állam és politikai aréna a dualista Magyarországon 58

POLITIKATÖRTÉNET

MACZÁK MÁRTON: Fejezetek a német föderalizmus történetéhez I. (1871-1945) 91

MÉDIA ÉS KOMMUNIKÁCIÓ

UGHY MÁRTON: A blog hatása a politikai kommunikációra egy fontos politikai blog tükrében 119

GONDOLAT

LŐRINCZI GYULA: A „hatékony” egészségügy kialakításának buktatói Magyarországon 135

INTERJÚ

Székely Gábor történész professzossal, az ELTE BTK Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszékének és doktori programjának vezetőjével, az NKA szakmai kollégiumi elnökével a háború történetiségéről, nagyhatalmiságról, hitleri hatalomra jutásról, munkásmozgalomról, tudományos képzésről és kutatóközpontokról 143

RECENZÍÓ

ANTOS ZSOLT: A gonosz valódi arcai 156

BEMUTATÓ

HOLNDONNER RÓBERT LÁSZLÓ: Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája (FiPoli'08): Társadalom & Politika Közép-Európában (Debrecen–Nagyvárad, 2008. november 20–22.) 165

TABLE OF CONTENTS, ABSTRACTS 167

NAGY LILLA

NYILVÁNOS DIPLOMÁCIA – KÖZKAPCSOLATOK A DIPLOMÁCIÁBAN

Az utóbbi évtizedben a közvélemény korábban ritkán tapasztalt nyomást gyakorol a külpolitikai döntéshozókra. Számtalan példát találhatunk e jelenségre. Irakban a nemzetközi katonai koalíció nem a harcmezőn, hanem a társadalmi támogatásért folytatott médiaharcban kockáztatja a vereséget, hiszen a kormányok küzdenek a beavatkozás hazai, társadalmi elfogadtatásáért. A brit kergemarha kór lefolyását követően a francia kormány – az Európai Unió előírásokat megsértve – továbbra sem engedte be Franciaországba a brit marhahúst, elsősorban az egészségüket féltő állampolgáraik kívánságát figyelembe véve.¹ Az Európai Unió Alkotmányos szerződésének ratifikációs folyamata során is szemtanúi lehetünk a közvélemény külpolitika-formáló erejének.

A közvélemény azonban nem csak visszatartó erővel bír. A gyalogsági taposó aknák kérdése, mely egy ENSZ konferenciát követően az Ottawai Deklarációban került szabályozásra,² teljes egészében állampolgári kezdeményezés volt, melyet a civil szervezetek vittek sikerre.

Napjainkban a legtöbb demokráciában nagyon nehéz, szinte lehetetlen olyan külpolitikai irányvonal hosszú távú fenntartása, melyet a közvélemény nem támogat. Mivel a kormányzatok igen erősen függenek szavazóbázisuktól, úgy belpolitikai, mint külpolitikai döntéseik meghozatalakor számba kell venniük az állampolgárok reakcióját, mely a soron következő választásokon szavazatok formájában jelenik meg. A kormányzatoknak ezért meg kell találniuk a megfelelő eszközöket saját, valamint partnerországok közvéleményének informálására és befolyásolására. A partnerországok állampolgárainak szimpátiája megnyugtató háttérrel nyújt a kormányzat külpolitikai céljainak megvalósításához.

1 Mark Leonard – Andrew Small – Martin Rose: British Public Diplomacy in the Age of Schisms.

2 <http://disarm.igc.org/landmine.html#TOWARDS%20A%20GLOBAL>

A fent leírt jelenségek összhangban állnak a diplomáciában bekövetkezett alapvető változásokkal. Az első világháborút követő ún. „új diplomácia” ugyanis már inkább nyilvános, mint elitista, s döntéseit a közvélemény érdeklődése és vitája közepette kell meghoznia.³ Ez a diplomácia a tradicionális külpolitikában megszokott kérdéskörnél jóval tágabb témákat is érint: gazdasági megfontolások, a demokrácia és az emberi jogok valamint kulturális kérdések vezérlik.

A régi és az új diplomácia közötti különbséget leginkább a régi diplomáciát ért kihívások jellemzik. Peter Marshall nyolc kihívást különített el a XX. század folyamán, melyek közül három közvetlenül hozzájárult a diplomácia nyilvánosság felé nyitásához.⁴ Az „információs technológia kihívása” átalakította a világot és a kommunikációs rendszereket. A „szereplők megsokszorozódásának kihívása” következtében a diplomáciát már nem kizárólag uralkodók, miniszterek és hivatásos diplomaták alakítják. Végül témánk szempontjából leglényegesebb a „közérdeklődés és részvétel kihívása”, melynek következtében a közvélemény a diplomáciai megfontolások lényeges elemévé válik.⁵ A közérdeklődés és részvétel kihívása a két világháború következményeként értékelhető, hiszen „ahol a háború mindenki tragédiája és mindenki rémálma, a diplomácia mindenki ügye” lett.⁶

Nem csak a nemzetközi kapcsolatok jellege, hanem maga a társadalom is megváltozott az elmúlt évtizedekben. A posztmaterialista generáció nagyobb hangsúlyt fektet a részvétel kérdésére. A közvélemény első ilyen látványos megnyilvánulására 1968-ban került sor, amikor az Egyesült Államokban tömegek tüntettek a vietnami háború ellen. A kelet-európai blokk összeomlásában is jelentős szerepet játszott az utca embere.

A hidegháború utáni folyamatok következménye két alapvető irányban mutatkozik meg. Egyrészt, a nemzetközi ügyek irányában megélenkülő közérdeklődésre adott válaszként a demokratikus kormányzatoknak megfelelő információval és magyarázatokkal kell reagálniuk. Tájékoztatniuk kell a parlamentet, a médiát, a civil szervezeteket valamint az állampolgárokat.

A kormányzatoknak jól felfogott érdeke ezen túlmenően mind a hazai, mind a külföldi közvélemény befolyásolása. Az események híre világszerte eljut az emberekhez a televízió, a rádió és egyéb kommunikációs csatornák révén, gyors és körültekintő reagálást téve szükségessé.⁷

3 Peter Marshall: Positive diplomacy.

4 További kihívások: gazdasági kihívás, az önmeghatározás és dekolonizáció kihívása, az emberi jogok kihívása, szociális kihívás, új kérdések kihívása.

5 Peter Marshall: Positive diplomacy. p.11.

6 Peter Marshall: Positive diplomacy. p.13.

7 Peter Marshall: Positive diplomacy. p.13-14.

A közvélemény külpolitika-formáló erejére a nemzetközi terrorizmus ellen folytatott harc is rámutat. Az Egyesült Államok és Európa között az iraki kérdés következtében kialakult feszültség okán a közvélemény korábban példátlan nyomást gyakorolt, gyakorol az európai kormányzatokra.

Felmerül azonban kérdés: valójában mennyire érdeklí az átlagembert a mindennapokban a külpolitika? Vajon mennyire szakavatottak ezekben a kérdésekben? Továbbgondolva: a külpolitika demokratikus kontrollja milyen hatással lehet a diplomaták munkájára, s annak hatékonyságára?

A közvélemény tájékoztatása növeli a kormányzat politikáinak társadalmi elfogadtatását. A nyilvánosság azonban előnyöket és hátrányokat is rejt magában. Előnyös, hiszen hasznos tudást bocsát az állampolgárok rendelkezésére, amelynek segítségével jobban megérthetik a jelent, amiben élnek. Azonban hátrányos is lehet abban a tekintetben, hogy a közvélemény tájékoztatása leszűkítheti a diplomaták mozgásterét. A kormányzatok azáltal, hogy saját állampolgáraikat tájékoztatják céljaikról és tevékenységükről, a külföldi kormányzatok számára is szolgáltatnak olyan információt, amelyből azok előnyt kovácsolhatnak saját országuk számára.⁸

A diplomácia nyilvánosságával kapcsolatban felmerülő aggályok ellenére, az információáramlás felgyorsulása, a nemzetközi koalíciókötés szükségszerűsége miatt napjainkban elkerülhetetlen, hogy a külpolitikai döntések – bizonyos szinten – a nyilvánosság előtt szülessenek meg.

PUBLIC DIPLOMACY

A *public diplomacy* kifejezés az angolszász irodalomban elterjedt szóösszetétel, mely alatt azt a diplomáciában az utóbbi időkben egyre nagyobb teret nyerő gyakorlatot értjük, mely során az államok törekednek a külföldi közvélemény tájékoztatására, befolyásolására és megnyerésére saját külpolitikai céljaik érdekében. A továbbiakban az angolszász irodalomban szereplő *public diplomacy* megfelelőjeként a „nyilvános diplomácia” kifejezést használom majd.

A nyilvános diplomácia kifejezést Dean Gullionnak a Tufts Egyetem Fletcher Jogi és Diplomácia Iskolája tanárának tulajdonítják, akinek a neve az 1965-ben, az Edward R. Murrow Public Diplomacy Center megalapításához köthető.⁹ Bár már jóval korábban, az amerikai Advisory Committee on Public Diplomacy 1948-as megalapításától kezdve használatos volt e kifejezés,¹⁰ a köztudatba inkább csak a hatvanas évek

8 Elmer Plischke: *Conduct of American Diplomacy*.

9 <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>

10 <http://www.state.gov/r/adcompd/>

folyamán került be. A nyilvános diplomácia tehát a diplomácia történetében újnak számít, a jelenségnek azonban nem minden eleme az.

Azt is mondhatnánk, hogy a nyilvános diplomácia „egy egyszerű régi bor, új üvegbe töltve”.¹¹ Már II. Katalin cárnő diplomácia módszerei közt szerepelt az agitáció más államok pravoszláv lakossága körében, például a Porta területein, vagy Lengyelországban. A külföldi politikai propagandát szolgálta kiterjedt levelezése Voltaire-el és Diderot-val is.¹²

A pszichológiai hadviselés, s a kormányzati információs programok sem számítanak újdonságnak. Mégis, napjainkban a nyilvános diplomácia az információs technológiák fejlődése és a növekvő nemzetközi gazdasági függés által vált fontossá. Eisenhower elnök a ma nyilvános diplomáciának hívott jelenséget „P faktornak”, azaz pszichológiai faktornak nevezte, melyre épp úgy figyelni kell, mint a katonai, politikai és gazdasági faktorokra.¹³

„A nyilvános diplomácia... a külpolitikák kialakítása és megvalósítása érdekében a közvélemény befolyásolásával foglalkozik. A nemzetközi kapcsolatok tradicionális diplomáciát meghaladó dimenzióit tartalmazza: a kormányzatok azon erőfeszítését, hogy befolyásolják más államok közvéleményét; a civil szervezetek és érdekek államközi interakcióját; a nemzetközi kapcsolatokról és azok a politikákra gyakorolt hatásáról való tájékoztatást ... valamint az interkulturális kommunikáció folyamatát.”¹⁴

A tradicionális diplomácia a kormányzatok közötti interakciókat foglalja magába, mely során a diplomaták más kormányzatok képviselőit igyekeznek meggyőzni a saját kormányzatuk által megfogalmazott nemzetközi stratégiai célok megvalósításának érdekében. A nyilvános diplomácia ugyanezeket a célokat kívánja megvalósítani – a külföldi közvélemény gondosan kiválasztott csoportjai támogatásának elnyerésével.

Az állam nem kizárólagos szereplője a nyilvános diplomáciának: civil szervezetek, s egyre gyakrabban magánszemélyek is részesei. Egyre több állami és helyi szervezet tart fenn ugyanis nemzetközi kapcsolatokat és képviselteti magát külföldön.

A nyilvános diplomácia szót gyakran a „propaganda” kifejezés megszépítéseként értelmezik. A propaganda szó pedig a legtöbb ember számára egyenlő a hazugság, vagy elferdítés művészetével, esetleg bizonyos dolgok kiemelésével vagy megszépítésével, de végső soron mégis csak a hazugsággal. A propaganda sosem volt értékmentes fogalom.

Mindazonáltal megkülönböztethetjük a propaganda három árnyalatát: a fekete, szürke és a fehér propagandát. A fekete propaganda esetében olyan

11 Allen Hansen: USIA, Public Diplomacy in the Computer Age. p.4.

12 Kincses László: Diplomáciatörténet.

13 Allen Hansen: USIA, Public Diplomacy in the Computer Age.

14 Allen Hansen: USIA, Public Diplomacy in the Computer Age. p.3.

információ átadásáról van szó, amely lehet igaz vagy valótlan is. Eredete vagy a valósággal való megegyezése ez esetben lényegtelen. A szürke propaganda információi megkérdőjelezhetőek, s a forrás megjelölését általában elkerülik. A fehér propagandát nevezhetjük legitim propagandának is, mely igaz, helytálló információk közlését jelenti. Talán a legutóbbi esetben értelmezhetjük a nyilvános diplomáciát propaganda tevékenységként.

Az „információ” talán jobb kifejezés a propaganda helyett. Azonban az informálás egyenlő lehet a tények passzív, gondolkodás nélküli átadásával és befogadásával. A propaganda szó helyett használhatjuk még a kommunikáció kifejezést is. Itt azonban felmerül a kérdés, vajon kifejezi-e az információ megosztását, az összekapcsolódást és a nyitottságot.¹⁵

A nyilvános diplomácia leginkább a köztájékoztatás vagy kommunikáció megfelelője. Annyiban több a propagandánál, hogy a közvélemény aktív formálását jelenti, s nem információ „befecskendezését” egy már létező közvéleménybe. Ezt a tevékenységet hagyományosan civil-, vagy közmegegyőzésnek, illetve civil oktatásnak nevezték. A szóban forgó közönség azonban ebben az esetben külföldi. Céljai elsősorban politikaiak, azonban eszközei nem feltétlenül azok.

A nyilvános diplomácia egyfajta „lágy hatalomként”¹⁶ is értelmezhető, mely nem erőszakkal, hanem meggyőzéssel és befolyásolással igyekszik elérni céljait. Az erőszak alkalmazása csak a legutolsó eszköz lehet, s számos morális problémát vet fel. Naivitás lenne azonban azt hinni, hogy bármely állam önként lemondana más államok befolyásolásáról, ha saját nemzeti érdekei erre késztetik. Mégis, ha a befolyásolás szükségszerű, sokkal humánusabb eszközökkel is elérhető, mint a fenyegetés vagy a háború. S a valósághoz az is hozzá tartozik, hogy a hadviselés napjainkban is igen drága dolog.

A lágy hatalom legnagyobb diadalának a hidegháború „megnyerése” tekinthető. A nyugati világ egyszerre alkalmazta kiváráásra alapozott eljárásában a kemény és a lágy hatalmat, mely végül meghozta a várt eredményt. A terrorizmus elleni harc idején a lágy hatalom – s így a nyilvános diplomácia – jelentősége ismét felértékelődik. Precíziós bombázásokkal meg lehet dönteni az afgán tálib kormányzatot, a Hamburgban, Kuala Lumpurban vagy Detroitban működő terrorista sejteket azonban nem lehet ilyen módszerekkel felszámolni. A többi ország jól felfogott önértékéből együtt fog működni az Egyesült Államokkal, azonban az együttműködésük fokát nagyban befolyásolja az, ahogyan az Egyesült Államokat megítélik. Ha az népszerűtlen egy adott országban, a

15 Mazzoleni, Gianpietro: Politikai kommunikáció.

16 Joseph Nye: Soft power.

vezető politikusok aligha fognak aktívan együttműködni. Erre jó példa Törökország és Németország hozzáállása a háborúban való részvételhez.¹⁷

A nyilvános diplomáciát egyfajta „ország-PR-ként” is felfoghatjuk. A vonzó országgép kialakításával a globalizált világban az államok épp úgy versengenek szomszédaikkal és a régiójukba tartozó országokkal a befektetőkért, turistákért és export lehetőségért, mint ahogy a vállaltok versengenek a fogyasztókért. Az ismeretlenség homálya, vagy a rossz hírnév igen nehezen leküzdhető hátrányt eredményezhet.¹⁸ Bár a Weber Shandwick kutatása szerint az üzleti élet vezetői az országgép alakítását sokkal nagyobb kihívásnak tartják, mint a vállalati PR-t,¹⁹ Írország és Skócia gyakorlati példával szolgálnak arra, hogy a körültekintő és kitartó munka megéri a fáradságot.

Írország története rámutat arra, hogy az országgép kialakításában, a nyilvános diplomáciában elért igazi sikerhez nem elegendők a kizárólag magas szintű, állami kezdeményezésű programok. Írországot nemzetközi népszerűséghez többek közt éppen az olyan széles tömegeket megmozgató értékek segítették hozzá, mint az Eurovíziós Dalfesztivál, a Riverdance vagy a Guinness.

ELMÉLET...

A nyilvános diplomácia, csak úgy, mint a hagyományos diplomácia bizonyos alapelvekre épül. Christopher Ross hét alapvető egységét, pillérét különbözteti meg a nyilvános diplomáciának a külföldi közvélemény hatékony informálása, elkötelezése és befolyásolása érdekében.²⁰ A pillérek a következők: összefüggő koncepció, a kommunikáció célcsoportjának gondos megválasztása, a célcsoport érdeklődési körének megfelelő témák kiválasztása, az üzenetek valóságtartalma, a rendelkezésre álló kommunikációs csatornák lehető legszéleskörűbb kihasználása,²¹ a civil szervezetekkel való kapcsolat,²² valamint a párbeszéd kialakítása.²³

A tömegtájékoztató – a publikációk, beszédek, rádiós és televíziós műsorok, valamint internetes oldalak – a nyilvános diplomácia azon eszköztárába tartozik, mely elsősorban a rövid távú célok elérésében

17 Joseph Nye: The decline of Americas Soft Power.

18 http://www.brandchannel.com/images/papers/Country_Branding.pdf

19

[http://www.webershandwick.com/Default.aspx/AboutUs/PressReleases/2006/AustraliaU.](http://www.webershandwick.com/Default.aspx/AboutUs/PressReleases/2006/AustraliaU.S.andItalyRankHighestasCountryBrands)

[S.andItalyRankHighestasCountryBrands](http://www.webershandwick.com/Default.aspx/AboutUs/PressReleases/2006/AustraliaU.S.andItalyRankHighestasCountryBrands)

20 www.ics.leeds.ac.uk

21 Rádió, televízió, nyomtatott sajtó, internet alapú média (e-mail, weboldalak, blogok), utazó előadók, oktatási és kulturális programok.

22 Nem állami információ forrásként az üzenetek pártatlanságát és hitelességét erősítik.

23 Allen Hansen: USIA, Public Diplomacy in the Computer Age.

segíthet. A nyilvános diplomácia egyik leghatékonyabb eszköze, mely a legnagyobb közönséghez képes szólni, a média. A rádió, a televízió, az internet és az újságok igen sok embert képesek elérni és befolyásolni. Az állami befolyás csökkenése éppen a média esetében a legszembetűnőbb. A számtalan kereskedelmi tévécsatorna és rádióadó, valamint az interneten keringő információk többsége nem áll állami irányítás alatt, s sokszor nem támogat állami érdekeket.

Mindezek a fórumok igen gyorsan reagálnak a világban lezajló eseményekre, s a kormányzatoknak legalább ilyen gyorsan kell tájékoztatniuk és véleményt formálniuk, ha nem akarják, hogy a meglepetés vagy a várakozás szülte csendet valaki más az érdekeivel ellentétes információval töltsé ki.²⁴

A tömegtájékoztatás döntően magánkézbe kerülésének van egy másik, nem kevésbé fontos következménye. A több forrásból származó tájékoztatás minimálisra csökkenti annak a lehetőségét, hogy a kormányzatok lényegesen elferdítsenek információkat, hiszen azt egy másik hírforrás azonnal megcáfolhatja.

Szükséges, hogy a nyilvános diplomáciával foglalkozó személyek megfelelő nyelvi képességekkel és kultúraismerettel rendelkezzenek. Akár egy félreértelmezhető fotó, szó vagy kifejezés is elég az értetlenség vagy éppen az ellenérzés kiváltásához. Az így kialakult kép átformálása pedig igen nagy erőfeszítésekbe kerül. A kultúraközi tájékoztatás nemcsak a nyelv ismeretén, hanem olyan üzenetek kialakításán is múlik, melyek figyelembe veszik a célközönség kulturális érzékenységét.²⁵

A nyilvános diplomáciának a média területén tehát alapvetően két kihívással kell szembenéznie: gyorsan és hatékonyan kell reagálnia a világ eseményeire, valamint a valós információkat az adott állam érdekeinek megfelelően kell találnia.²⁶

A nyelvoktatás, mely egyben az adott ország kultúrájáról és társadalmáról szóló oktatás hatékony eszköze, a nyilvános diplomácia hosszú távú célokat támogató eszköztárába illeszkedik. Az emberek egy nyelv irányában mutatott érdeklődése attól függ, hogy az adott nyelv milyen gondolatokat közvetített a múltban, és hogy milyen kulturális értékekhez

24 Joseph Nye: *Soft power*.

25 Példa erre az arab szavak használata. Az amerikaiak korábban a terroristákról szólva olyan, maguk a terroristák által is használt kifejezéseket használtak, mint a dzsihád vagy a mudzsahed. Ezek a kifejezések azonban olyan pozitív jelentéstartalommal bírtak, mint a „mártírhalál” vagy a „szent háború”. A tisztviselők ezért újabban inkább olyan negatív jelentéstartalmú szavakkal szólnak a terroristákról, mint például a „gonosztevő”, melyek negatív érzelmi töltet kialakítására sokkal alkalmasabbak.

26 <http://www.state.gov/r/adcompd/rls/36275.htm#introduction>

nyújt hozzáférést.²⁷ Egy nyelv tanulásakor természetesen az is szempont, hogy segítségével hány olyan emberrel kommunikálhatunk, akikkel szeretnénk vagy szükséges kapcsolatba lépni.²⁸

A történelmi okok miatt széles körben elterjedt nyelvek anyaországai természetesen helyzeti előnyben vannak a nyelvvoktatás, mint a nyilvános diplomácia eszköze területén. Ezen országok nyelvei iránt nagyobb az érdeklődés, s az angolszász vagy a francia nyilvános diplomácia kifejtettebb eszközökkel rendelkezik a nyelvvoktatás területén. Azonban a kis országoknak sem kell teljesen lemondaniuk anyanyelvük oktatásáról, hiszen éppen annak a néhány embernek köszönhetően, akik érdeklődnek egy ilyen nyelv iránt, ismerhetik meg más országok lakosai, kisebb közösségei jobban az adott országot. A kis nyelvek ismerőinek tehát ilyen szempontból nagyobb a felelőssége, és éppen ezért fontos, hogy nyíljon lehetőség ilyen nyelvek tanulására is.

A kultúra, a társadalom, valamint az adott országban honos gondolkodásmód megismerését leginkább a személyközi kapcsolatok segíthetik elő. A csereprogramok, melyek egyértelműen a hosszú távú célok elérésére alkalmasak, éppen ezt a célt szolgálják. Résztevőik sokkal jobban megértik az adott ország lépéseinek indokát és logikáját, s ezt a tudást hazatérve honfitársaikkal is megoszthatják. A kultúra és értékek személyközi kapcsolatok által való megismertetése a hosszú távú nyilvános diplomáciai erőfeszítések sikerének kulcsa. A csereprogramok hatása csak jó néhány év, akár évtized múltán érzékelhető, ám a rájuk fordított pénz és idő néhány esetben igen hasznossá válhat, amikor e programok résztvevői idővel vezető pozícióba kerülnek.

Az oktatási és kulturális programok elsősorban tanulókat, akadémikusokat, újságírókat, művészeket vagy éppen fiatal politikai vezetőket céloznak meg. Az ilyen programokon résztvevő személyek később jó eséllyel kerülnek olyan pozícióba, ahol hatással lehetnek az adott országgal folytatott politikára, az ország megítélésére. Példa erre Anvar Szadat, Valery Giscard d'Estaing vagy Helmut Schmidt, akik valamennyien részt vettek az Egyesült Államok kulturális és oktatási csere programjaiban.²⁹

Legismertebb e programok közül a Fulbright és a International Visitors Program az Egyesült Államokban, a Chevening Program Nagy-Britanniában, valamint a Francia Köztársaság csereprogramjai és ösztöndíjai. Ide sorolhatjuk még az Európai Unió keretei közt működő Erasmus és Socrates programokat, melyek bilaterális alapon is értelmezhetőek.

27 Cash Freeman: *Art of Power – Statecraft and Diplomacy*. p.42.

28 A legtöbben a kínai mandarint beszélik ma a világon, több mint 1 milliárdan. Második helyen áll az angol, melyet 510 millióan beszélik. Forrás: http://www.vistawide.com/languages/top_30_languages.htm.

29 <http://www.state.gov/r/adcompd/rls/36275.htm#introduction>

A nyilvános diplomácia gyakorlatának megismerése érdekében vizsgáljuk meg az egyik legrégebbi és legismertebb nyilvános diplomáciai eszköz, az Amerika Hangja Rádió történetét!

Az USA egyik leghatékonyabb és legismertebb nyilvános diplomáciai eszköze, a Voice of America (VOA) nem sokkal a Pearl Harbor ellen intézett Japán támadás után kezdte meg működését a szövetséges hatalmak propagandaeszközeként. Az első adásában, mely német nyelven, 1942. február 25-én hangzott el, a VOA munkatársai így fogalmazták meg tevékenységüket: „Minden nap ebben az időben Amerikáról és a háborúról fogunk beszélni. A hírek lehetnek jók vagy rosszak. Mi el fogjuk mondani az igazságot.”³⁰

A hidegháború alatt a VOA fő feladata az európai szovjet előretörés megakadályozása volt. 1953-ban a VOA az USIA³¹ irányítása alá került, az '50-es, '60-as években megindult fejlődése nyomán az amerikai külpolitika lényeges elemévé vált. Kennedy elnök a rádióadó fennállásának huszadik évfordulóján a következőképpen szólott: „Az Amerika Hangja nagy felelősséget hordoz magában. El kell magyaráznia a kíváncsi és gyanakvó világnak, hogy kik vagyunk. Szólnia kell világnézetünkről.”³²

Ekkor fogalmazta meg Edward R. Murrow, az USIA akkori elnöke a nyilvános diplomácia máig érvényes alaptételét: „Ahhoz, hogy meggyőzőek legyünk, hihetőnek kell lennünk. Ahhoz, hogy hihetőek legyünk, hitelesnek kell lennünk.” A vietnami háború alatt Lyndon Johnson elnök az „én saját rádiómként” aposztrofált VOA-t megpróbálta a magán kézből levő rádióadók Vietnam kritikájának ellensúlyozására felhasználni. Az 1970-es években a rádió objektivitásának s így szavahihetőségének helyreállítása érdekében foganatosított intézkedések következtében az amerikai nagykövetségek egyre kevésbé tudták befolyásolni a rádióadások tartalmát, ami a hallgatók számának drámai emelkedését eredményezte.³³

1980-as évek folyamán a VOA költségvetése, lefedettsége, valamint a műsorokban használt nyelvek száma megnőtt, s ennek következtében egyre hatásosabb eszközzé vált. A BBC mellett azon kevés információforrás egyike lett, amely hitelt érdemlő tájékozódást nyújtott világszerte.

Az 1990-es évek végén, a hidegháború után foganatosított intézkedések következtében a VOA jelentősége és mozgásteret visszaszorult,

30 Sanford Ungar: *Pitch imperfect – The Trouble at the Voice of America*. p.8.

31 United States Information Agency.

32 Sanford Ungar: *Pitch imperfect – The Trouble at the Voice of America*. p.9.

33Míndez tanulságul szolgálhat a jelenlegi közel-keleti helyzet kommunikációs nehézségei esetében is.

így a Műsorszórási Kormányzótanács (BBG)³⁴ felügyelete alá került, mely a kormányzat nemzetközi műsoraiért felel. A BBG megszerezte a VOA kulcsfontosságú középhullámú frekvenciáit, meggyengítve ezzel annak leghatásosabb eszközét. Csökkentették a lengyel, magyar, cseh nyelven, és más olyan országok nyelvein való sugárzást, amelyek már saját hálózatot alakítottak ki. Ezek a lépések értelemszerűen következtek a térségben kialakult demokratikus viszonyokból.

A Közel-Keleten azonban bonyolultabbá vált a helyzet. A BBG legellentmondásosabb intézkedése a VOA arab szolgáltatásának fokozatos megszüntetése volt. Az adót már régóta kritizálták azért, mert elsősorban klasszikus egyiptomi arab nyelven szólt és emiatt nem tudott megszólítani csoportokat helyi dialektusban. Norman Pattiz, a BBG Közép-Kelet albizottságának vezetője³⁵ szerint a rádióknak nem az eliteket, hanem az arab utca emberét kell megszólítani. Ő indította el a Radio Sawát,³⁶ a nap 24 órájában népszerű nyugati és arab zenét rövid híradásokkal megszakító rádióadót.³⁷ Megszületett az új arab nyelvű televízióadó, az al Hurra³⁸ is, a katarai központú, népszerű al Jazeera alternatívájaként. Az al Hurra elsősorban az iraki és kuvaiti közönséget célozza meg, s az amerikai megszállás alatt folyó iraki átalakulásról szól.³⁹

Úgy tűnik, Bush elnök is felismerte Amerika külföldi megítélésének fontosságát. 2005. februári kongresszusi beszédében így szólt erről: „Ritkán volt ennyire egyértelműen nagy szükségünk olyan hosszú távú erőfeszítésekre, melyek országunk és társadalmunk külföldi megértését elősegítik.”⁴⁰ Az elnök szerint egy erős és biztos lábakon álló, a híreket teljes egészében és tisztességesen, saját és más nemzetek nyelvén közvetítő VOA nélkül az Egyesült Államok sorsa az, hogy a nemzetközi közösség részéről még több értetlenséggel nézzen szembe.

A Voice of America példája több oldalát is megvilágítja a nyilvános diplomácia előnyeinek és buktatóinak. A tapasztalat azt mutatja, hogy a VOA akkor a legnépszerűbb, ha olyan amerikai stílusú minta rádióadóként szolgál, amely kiegyenlített képet ad hazai és nemzetközi eseményekről, s példát mutat arra, hogy a független híradás hogyan erősítheti a demokráciát. Nagyon nehéz megtalálni azt az egészséges és működő egyensúlyt, ami a

34 Broadcasting Board of Governors.

35 A Kormányzótanács demokrata tagja, aki nagy vagyonra tett szert a Westwood One, a legnagyobb amerikai kereskedelmi rádióüzemeltető ügyvezető igazgatójaként.

36 A "sawa" szó arabul gyülekezést, összejövetelt jelent.

37 A Radio Frada pedig kifejezetten Iránban működik, a Radio Sawáéhoz hasonló koncepció alapján.

38 A kifejezés jelentése: "a szabad". Erre az adóra az Egyesült Államok 2003-ig 62 millió dollárt költött.

39 Sanford Ungar: Pitch imperfect – The Trouble at the Voice of America.

40 Sanford Ungar: Pitch imperfect – The Trouble at the Voice of America. p.13.

kormányzati befolyásolás legelőnyösebb mértékét adja. Egy kormányzati támogatású adónál természetesnek tűnik, hogy az üzemeltető elvárja, hogy érdekei figyelembe vételével, annak támogatásával folyjék a külföldi és a belföldi közvélemény tájékoztatása. A kormányzati álláspont fennhangon való, egyoldalú hangoztatása azonban épp az ellenkező hatást érheti el, mint például a VOA esetében, a vietnami háború idején.

AZ EURÓPAI UNIÓ...

Bár az Unió intézményei tartózkodnak a nyilvános diplomácia kifejezés használatától, az EU harmadik országokkal való kommunikációja számtalan formában valósul meg nap mint nap: állam- és kormányfők beszédeitől kezdve, a Mozart operákon és az UEFA Kupán keresztül egészen a BBC World vagy a Deutsche Welle adásáig.

Köztudott, hogy az Európai Unió igen jelentős potenciállal rendelkezik a lágy hatalom területén. Ennek ellenére az Unió a bővítési folyamattól eltekintve a nemzetközi súlya által indokoltnál lényegesen kisebb mértékben él kommunikációs lehetőségével határain kívül. Pedig erre már csak az azért is nagy szükség mutatkozik, mert sokaknak okoz világszerte fejtörést különbséget tenni a „Nyugat”, Európa, a 27 tagállam vagy maga az Európai Unió közt. A legtöbb Unió tagállam már felismerte a nyilvános diplomácia jelentőségét, azonban egy közös európai nyilvános diplomácia további óriási lehetőségeket teremthetne.

Az Unión belül a Bizottság munkája tartalmazza a legtöbb nyilvános diplomáciai elemet. Ide tartozik például a Főigazgatóságok munkája, az Euro-Med Partnerség vagy a Kultúraközi Párbeszéd Program. Az új Kommunikációs Stratégia, bár a belső kommunikációt helyezi előtérbe, hangsúlyt helyez a kifelé irányuló kommunikációra is.

Találhatunk a gyakorlatban már ma is működő példákat az Unió nyilvános diplomáciai tevékenységére. A Bizottság washingtoni delegációja az egyik első olyan uniós intézmény, mely sajtó és nyilvános diplomáciai szekcióval⁴¹ rendelkezik, s olyan feladatokat lát el, mint az amerikai vízumért való lobbizás vagy a konfliktuskezelő nyilvános diplomácia az EU és az Egyesült Államok közt.

A multilateralizmus vagy az emberi jogok értékei világszerte öregbítik az Unió jó hírét. Azonban egy összehangolt nyilvános diplomácia olyan kérdések hatékonyabb kezelését tenné lehetővé, mint a Szomszédsági

41 <http://www.eurunion.org/delegati/ppd/ppd.htm>

Politika, az Unióba irányuló migráció, a török csatlakozási tárgyalások, vagy a Kínával és Afrikával fenntartott kapcsolatok.⁴²

...A NATO...

A NATO nyilvános diplomáciai részlege a központi nyilvános diplomáciai feladatok ellátása mellett kontakt nagykövetségek gondozásával is foglalkozik. A NATO tagállamokban, valamint a Béke Partnerség és a Mediterrán Dialógus országaiban a NATO egyik tagállama tölti be a kontakt nagykövetségi feladatot. A kiválasztási folyamat során a tagállamok természetesen törekszenek arra, hogy olyan államban nyerjenek el ilyen szerepet, amelyekkel való kapcsolathoz különös érdek fűződik. A kapcsolattartó nagykövetség, bár a NATO nevében jár el, nem a NATO-t képviseli.

A NATO nyilvános diplomáciai tevékenységi körébe tartozik például a Tunéziában megrendezésre került NATO Mediterrán Párbeszéd Konferencia.⁴³

...A KIS ÁLLAMOK...

Az EU, a NATO és a nemzetközi porondon jelentős szereppel bíró államok lépéseit figyelemmel követi a világ, bármit is tesznek. A kis államok azonban többnyire csak valamilyen krízis vagy botrány kapcsán kerülnek a figyelem középpontjába, hiszen a nemzetközi média és annak közönsége számára ezek bírnak hírértékkel. A kis államoknak éppen azért van szükségük a nyilvános diplomáciára, hogy a világ ne csak ezen események alapján alkosson képet róluk. Nemcsak kritikus helyzetekben kell hallatniuk hangjukat, hanem minden más, számukra nagy jelentőséggel bíró ügyben is ki kell tudniuk fejteni álláspontjukat és céljaikat oly módon, hogy az felkeltse a nemzetközi közösség és közvélemény figyelmét.⁴⁴

A kis államok alapvetően a róluk szóló információk hiányával, valamint a berögzült sztereotípiákkal kénytelenek megküzdenni.⁴⁵ Számukra a legnagyobb kihívás a „láthatatlanság“ állapotából való kitörés, a világ figyelmének felhívása létükre, jellegzetességeikre és céljaikra. Egy kis állam sikere abban áll, hogy néhány jól megválasztott területen tudja összpontosítani nyilvános diplomáciai erőfeszítéseit, hogy így komparatív

42 Philip Fiske De Gouveia, Hester Plumridge: European Infopolitik – Developing EU Public Diplomacy Strategy.

43 <http://www.nato.int/docu/update/2007/06-june/e0618c.html>

44 Jozef Bátora: Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada. p.6.

45 Elég itt a Magyarországról kialakult „gulyás-pusztá” képre gondolni.

előnyökhöz jusson. Számos kis állam képviseli érdekeit olyan, az érdeklődést felkeltő, pozitív kicsengésű témák képviselésével, mint a békefenntartás vagy a fejlesztési segélyezés.⁴⁶

Példaként állhat a kis államok kulcsüzenetének körültekintő megválasztására a norvég gyakorlat. Norvégia „láthatatlansága” köszönhető kis népességének, valamint politikai, földrajzi és kulturális elkülönülésének. Ezen túl a norvég nyelv sem népszerű világszerte, s Norvégia nem rendelkezik olyan, széles körben ismert kulturális értékekkel, melyek megkülönböztetnék akár Skandinávia többi államától.⁴⁷

Ezen probléma orvoslása céljából a norvég Külügyminisztérium felkérte a londoni székhelyű Külpolitikai Központot, hogy dolgozza ki Norvégia nyilvános diplomáciai stratégiáját. A Külpolitikai Központ munkatársai, a norvég Külügyminisztérium, más kormányzati szervek, civil szervezetek képviselői, értelmiségiek, újságírók és gazdasági szakemberek meghatározták azokat az elveket és értékeket, melyek körül a norvég nyilvános diplomácia kialakítható. A zárt ajtók mögött folyó tanácskozás végeredménye 2003-ban került a nyilvánosság elé, s négy olyan témát ölelt fel, melynek segítségével Norvégia a világ előtt megmutatkozhatott. Ezek a következők voltak: humanitárius és béketeremtő „szuperhatalom”, a természettel együtt élő társadalom, magas szintű egyenlőségben élő társadalom, nemzetközi, a kihívásokra választ adni tudó társadalom. Bár ezen értékek ilyen módon való meghatározása újszerű, az alapelvek a norvég politikai életben és társadalomban már rég óta jelen vannak.⁴⁸

...ÉS MAGYARORSZÁG NYILVÁNOS DIPLOMÁCIÁJA

A nyilvános diplomácia hazánkban – történelmi okoknál fogva – csak a rendszerváltás utáni időszakban került előtérbe. A klasszikus értelemben vett nyilvános diplomáciai tevékenység azonban nem hiányzik teljes egészében a magyar külpolitikából. A londoni központú Külpolitika Központ tanulmányában a hat nyelven sugárzott Budapest Rádiót, a Határon túli Magyarok Hivatalát, a Magyar Intézeteket, a Magyar Ösztöndíj Bizottságot emeli ki, mint a magyar nyilvános diplomácia szerveit.⁴⁹

Bár Magyarországon nem létezik hosszú távú, átfogó stratégia a külföldi közvélemény befolyásolására, jól szervezett, koherens kampányra találhatunk példát. Ilyen a Magyarország Európai Unió csatlakozását előkészítő, több éven átívelő, az adott időszak kihívásaira sikeresen választ

46 Bátora: *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*.

47 Bátora: *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*. p.16.

48 Bátora: *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*.

49 Philip Fiske De Gouveia, Hester Plumridge: *European Infopolitik – Developing EU Public Diplomacy Strategy*.

adó Külső Kommunikációs Stratégia. A Külügyminisztérium Külső Kommunikációs Stratégiája (KKS) 2000-től hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásáig működött.

A KKS nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy Magyarország „csatlakozásáról” és ne az Európai Unió „bővítéséről” szóljon. Ezzel a retorikával azt igyekezett elérni, hogy Magyarországot céljaival, helyzetével és erőfeszítéseivel azonosítsák az országról és lakosságáról való tájékozódás folyamán.

A Külső Kommunikációs Stratégia mindezen elveket projektek keretében igyekezett megvalósítani. A külképviseletek és a civil társadalom kezdeményezései, kiállítások, konferenciák, médiarendezvények, nyilvános fórumok és viták, játékok és interjúk ezen célt szolgálták.⁵⁰ A Külső Kommunikációs Stratégia projektjei közül kiemelhetjük a Média Klubot, mely újságíróknak és más, a médiában dolgozó szakembereknek szervezett tanulmányutakat, többek közt a magyarországi környezetvédelemre, határvédelemre és a roma kisebbség helyzetére koncentrált. A Külső Kommunikációs Stratégia eszközeire pedig példa a Heuréka sorozat, mely Magyarország egyenrangúságát hivatott kifejezni. Ezt jelzi alcíme: „Magyarország, a Partner” is. A sorozat nyitó füzeté ilyen témákat tárgyal: „Kis nemzet – nagy tehetség”, „Az emberek, akik sikerre törekszenek”, „Képzett munkaerő”, „A nyelv nem akadály”, „Smart Hungary”, „Európa szívében” valamint a „Kelet és Nyugat határán”. Mindezek a témák bemutatják a Magyarországról kialakítani kívánt kép elemeit.⁵¹

Magyarország a Külső Kommunikációs Stratégia mellett 2004 óta a nyilvános diplomácia körébe tartozó NATO összekötő nagykövetségi feladatokat lát el Ausztriában, Szlovákiában és Horvátországban.⁵² 2006-ban történt meg először, hogy egy ország megbízatását meghosszabbították, így jelenleg Magyarország másodszor tölt be összekötő nagykövetségi szerepet Horvátországban.⁵³

A készülő Külpolitikai Stratégia elsősorban „A magyar kultúra szerepe Magyarország nemzetközi politikai és gazdasági kapcsolatainak fejlesztésében” című fejezetében tér ki nyilvános diplomáciai tevékenységre – elsősorban kulturális diplomáciai szemszögből közelítve meg azt. Bár a „nyilvános diplomácia” kifejezést a szerző a civil társadalommal és az

50 <http://www.euint.hu/cgi-bin/cikk.cgi?which=static&filename=elements/m10.html>

51 Binder Krisztinával (Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma Sajtó, Kulturális és Tudományos Főosztálya) 2006. február 31-én folytatott beszélgetés alapján.

52 A NATO is első ízben a partnerségi kapcsolatok létesítése kapcsán teremtette meg az összekötő nagykövetségek intézményét.

53 Baktai Erik szakmai főtanácsadóval 2007. október 8-án folytatott beszélgetés alapján.

önkormányzatok kapcsolatrendszerével hozza összefüggésbe,⁵⁴ kiemeli, hogy a „valós tények, eredmények, kulturális értékek irányított bemutatása ugyanakkor szükségessé válik a külpolitikai célok elérése érdekében”.⁵⁵

Mint azt láthattuk, a közvélemény tájékoztatása és befolyásolása ma már elengedhetetlen feltétele egy ország sikeres külpolitikájának, legyen szó az Egyesült Államokról, vagy akár egy olyan kis országról, mint Magyarország. Egy körültekintően kialakított, az üzeneteket megfelelően átadni képes nyilvános diplomáciai stratégia mindenképpen az adott ország előnyét szolgálja. A nagy államok esetében ez többnyire a külpolitikai lépések magyarázatát, a kis államok esetében a figyelem felkeltését foglalja magában.

Egy jól átgondolt, egyedi és a figyelem felkeltésére alkalmas értékeket közvetítő nyilvános diplomácia stratégiájának kidolgozása hatékonyan szolgálhatná hazánk érdekeit is. Magyarország, kis állam létéből fakadóan, nem rendelkezik olyan eszközökkel, mint a nyilvános diplomácia területén már otthonosan mozgó számos nagy ország, mégis, a nyilvános diplomácia olyan többlet mozgástér és nemzetközi befolyás eszköze lehet, melynek köszönhetően hazánk komparatív előnyökhöz juthat.

Nagy Lilla a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris PhD programjának hallgatója.

IRODALOMJEGYZÉK

DE GOUVEIA, PHILIP FISKE – PLUMRIDGE, HESTER: *European Infopolitik – Developing EU Public Diplomacy Strategy*. The Foreign Policy Centre, London, 2005.

BÁTORA, JOZEF: *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*. Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 2005.

FREEMAN JUNIOR, CASH: *Art of Power – Statecraft and Diplomacy*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 2001.

HANSEN, ALLEN: *USIA, Public Diplomacy in the Computer Age*. Praeger Publishers Division, New York, 1984.

54 „A kulturális elem dominanciája érvényesül a public diplomacy világában is, mely az állami akaratról függetlenül a civil társadalom, az önkormányzatok kapcsolatrendszerében válik egyre inkább a mindennapok gyakorlatává.” In: Pröhle Gergely: *A magyar kultúra szerepe Magyarország nemzetközi politikai és gazdasági kapcsolatainak fejlesztésében*, p.2.

55 Pröhle Gergely: *A magyar kultúra szerepe Magyarország nemzetközi politikai és gazdasági kapcsolatainak fejlesztésében*. p.3.

INTERBRAND CORPORATION: *Branding a country.*

http://www.brandchannel.com/images/papers/Country_Branding.pdf,
2007. október 2.

KINCSES LÁSZLÓ: *Diplomáciatörténet.* HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.,
Budapest, 2005.

LEONARD, MARK; SMALL, ANDREW; ROSE, MARTIN: *British Public Diplomacy
in the Age of Schisms.* The Foreign Policy Centre, London, 2005.

MAZZOLENI, GIANPIETRO: *Politikai kommunikáció.* Osiris, Budapest, 2005.

MARSHALL, PETER: *Positive diplomacy.* Macmillan Press Ltd., London, 1999.

NYE, JOSEPH: *Soft Power.* Public Affairs Press Ltd., New York, 2004.

NYE, JOSEPH: The Decline of America's Soft Power. *Foreign Affairs*, 2004/3.
<http://www.foreignaffairs.org/20040501facomment83303/joseph-s-nye-jr/the-decline-of-america-s-soft-power.html>

PLISCHKE, ELMER: *Conduct of American Diplomacy.* D. Van Nostrand
Company, INC, Princeton, 1967.

PRÖHLE GERGELY: *A magyar kultúra szerepe Magyarország nemzetközi politikai
és gazdasági kapcsolatainak fejlesztésében.* Külkapcsolati Stratégia, 2007.

ROSS, CHRISTOPHER: Pillars of Public Diplomacy - Grappling with
International Public Opinion.

[http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&
folder=7&paper=1649](http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=7&paper=1649), 2005. november 16.

ROSS, CHRISTOPHER: *Public Diplomacy Comes of Age. The Washington Quarterly*,
2002/2. p.75-83.

UNGAR, SANFORD: *Pitch imperfect - The Trouble at the Voice of America. Foreign
Affairs*, 2005/3. p.7-13.

SZAKÉRTŐI DOKUMENTUM: *A Magyar Társadalom EU-kommunikációs
Stratégiája.* A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Budapest, 2002.

INTERNETES FORRÁSOK:

<http://budapest.usembassy.gov/relo.html>, 2006. március 17.

<http://disarm.igc.org/landmine.html#TOWARDS%20A%20GLOBAL>,
2006. április 24.

<http://www.euint.hu/cgi-bin/cikk.cgi?which=static&filename=elements/m10.html>, 2003. július 15.

http://www.inst-france.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=64&lang=hu, 2006. március 12.

<http://www.nato.int/docu/update/2007/06-june/e0618c.html>, 2007. október 2.

<http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>, 2006. február 24.

<http://www.state.gov/r/adcompd/>, 2006. március 25.

<http://www.state.gov/r/adcompd/rls/36275.htm#introduction>, 2006. március 25.

<http://uspublicdiplomacy.com/index.php/search/results>, 2006. április 24.

http://www.vistawide.com/languages/top_30_languages.htm, 2006. március 4.

WEBER SHANDWICK CORPORATION: *Australia, U.S. and Italy Rank Highest as Country Brands.*

<http://www.webershandwick.com/Default.aspx/AboutUs/PressReleases/2006/AustraliaU.S.andItalyRankHighestasCountryBrands>, 2007. október 2.

PUSZTAI DÁVID

SZÜKSÉGBŐL ERÉNYT? A BIZTONSÁGI TANÁCS ÉS AZ ERŐ ALKALMAZÁSÁRA VALÓ FELHATALMAZÁS – EGY ELLENTMONDÁSOS GYAKORLAT MÚLTJA ÉS JELENE

A nemzetközi kapcsolatokban az erő alkalmazása a legújabb kort kivéve általában természetes eszköznek számított, amely – a *realpolitik* eszköztárának nélkülözhetetlen darabjaként – a bismarcki szentencia szerint a politika „más eszközökkel” való folytatásának számított. A *realpolitik* azonban a XX. század elejére lényegében önmaga és alkalmazói ellen fordult,¹ két alkalommal is lángba borítva a világot. A háborús pusztítás nyomán született meg az először a Népszövetségben, majd a II. világháború után az ENSZ-ben testet öltött kollektív biztonság gondolata, valamint ezzel párhuzamosan annak óhaja, hogy a háborút száműzzék a nemzetközi politika eszköztárából.

AZ EREDETILEG ELKÉPZELT SZISZTÉMA ÉS ANNAK ELLEHETETLENÜLÉSE

A Népszövetség kudarca, amely nem tudta megakadályozni a II. világháború kitörését, valamint a világegés keserű tapasztalata nyomán az Egyesült Nemzetek Szervezetének Dumbarton Oaks-i „alapító atyái” úgy döntöttek, hogy – a két világháború közötti Kellogg-Briand szerződés által kijelölt úton haladva – általános jelleggel kell kimondani az erő alkalmazásának tilalmát. Az Alapokmány preambulumban az Egyesült Nemzetek népei hitet tesznek amellett, hogy megmentik a későbbi nemzedékeket a háború borzalmaitól, és hogy ennek érdekében jó szomszédként, békességben élnek egymás mellett; a 2. cikk (4) bekezdése pedig mint alapvető elvet kimondja, hogy „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai

¹ Lásd: Henry Kissinger: Diplomácia. p.129. (sk)
2008/3-4.

függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.” Ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban az Alapokmány kommentárja kiemeli, hogy az a Kellogg-Briand szerződésnél szélesebb körben tiltja az erő alkalmazását, lévén, hogy nem kizárólag a háborút, hanem az erő mindenfajta alkalmazását, illetve az azzal való fenyegetést is törvényen kívül helyezi, ráadásul az 1928-as szabályozással ellentétben itt a tilalom mögött konkrét, szabályozott mechanizmus áll annak érvényesítésére és az erő illegális alkalmazásának szankcionálására.² A 2. cikk (4) bekezdése tartalmánál fogva is nehezen elválasztható ugyanazon cikknek a nemzetközi viszályok békés rendezése kötelezettségét előíró (3) bekezdésétől, amelyek ily módon mintegy komplementerei egymásnak. Ezen rendelkezések – mint arra az ICJ is rávilágított a Nicaragua-ügyben³ – a nemzetközi jognak olyan alapvető és esszenciális normáit képezik, amelyek ekként a nemzetközi *ius cogens* részének tekinthetők, s így tőlük eltérni az Alapokmányban rögzített kivételektől eltekintve jogszerűen nem lehetséges.⁴ A 2. cikk (4) bekezdésének konkrét tartalmát emellett számos – elveket és fogalmakat meghatározó – közgyűlési határozat is pontosítja.⁵

Az erő alkalmazására vonatkozó általános tilalom alól az ENSZ Alapokmánya két kivételt enged: az önvédelem itt most részletesebben nem kifejtendő jogát, valamint a Biztonsági Tanács döntése alapján történő erő alkalmazását a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmény esetén, melyet az Alapokmány VII. fejezete szabályoz; szűkebb értelemben véve voltaképpen ezt nevezik kollektív biztonsági intézkedésnek. E fogalom lényege, hogy az egyéb eszközök sikertelensége esetén a nemzetközi közösség jogosult és képes legyen akár fegyverrel is helyreállítani a nemzetközi békét és biztonságot⁶ – Butrosz-Gáli egykori főtitkár szerint ez nélkülözhetetlenül szükséges az ENSZ hitelességének fenntartásához.⁷ Prandler szerint éppen ez az a terület, ahol a néhai Népszövetség és az ENSZ közötti legfontosabb különbséget meg lehet ragadni, hiszen a Biztonsági Tanács az első olyan testület a nemzetközi kapcsolatok történetében, amelynek jogában áll az, hogy „...a fennkölt célok és elvek

2 Jean-Pierre Cot – Alain Pellet: La Charte des Nations Unies. p.113-114.

3 ICJ Reports 14 [1986], para 190.; Christine Gray: The Use and Abuse of the International Court of Justice: Cases concerning the Use of Force after Nicaragua. p.870-871.

4 Lásd: Carsten Stahn: Enforcement of the Collective Will After Iraq. p.814.

5 Lásd mindenekelőtt a 2625 (XXV) sz. közgyűlési határozatot [1970] az államok közötti baráti kapcsolatokat és együttműködést érintő nemzetközi jogi elvekről, valamint a 3314 (XXIX) sz. határozatot [1974] az agresszió meghatározásáról.

6 Helmut Freudenthuß: Collective Security. p.73.; A/47/277-S/24111 (An Agenda for Peace), § 42.

7 A/47/277-S/24111 (An Agenda for Peace), § 43.

megsértése esetén azokat kényszerítő intézkedésekkel betartassa”.⁸ E mechanizmus alapján a Biztonsági Tanács jogosult megállapítani azt, hogy egy adott cselekmény veszélyezteti-e vagy megsérti-e a békét, illetőleg támadó cselekménynek minősül-e.⁹ Amennyiben a válsz igenlő, úgy a Tanácsnak lehetősége van ajánlásokat, illetve ideiglenes intézkedéseket tenni,¹⁰ határozatai betartatása érdekében pedig első lépésként fegyveres erő alkalmazásával nem járó rendszabályokat – mindenekelőtt gazdasági és politikai jellegű szankciókat – hozhat.¹¹ Amennyiben ezen rendszabályok és egyéb intézkedések elégtelenségnek bizonyulnának, úgy a Biztonsági Tanács „...légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket foganatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségeseknek ítél. Ezek a műveletek az Egyesült Nemzetek tagjainak légi, tengeri és szárazföldi hadereje által foganatosított tüntető felvonulásból, zárlatból (blokád) vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”¹² Az Alapokmány tehát – *ultima ratio* jelleggel – biztosítja a Tanácsnak az erő alkalmazásához való jogot is annak érdekében, hogy az hatékonyan léphessen fel a béke megbontói ellen – itt tehát szankció gyanánt voltaképpen katonai akcióról van szó.¹³ E körben széles jogkörének természetesen a BT csak akkor veheti bármiféle hasznát, ha az ennek alapján hozott határozatok kikényszerítésére megfelelő infrastruktúra áll rendelkezésére. Ennek megteremtésére az Alapokmány első kommentárjai szerint Dumbarton Oaksban elvileg három alternatíva kínálkozott: létre lehetett volna hozni külön statútummal egy önálló, a nemzeti haderők felett álló nemzetközi haderőt, ki lehetett volna alakítani a nemzeti haderők közötti valamilyen laza kooperációs mechanizmust, illetve – e két véglet közötti kompromisszumos megoldásként – lehetőség volt nemzeti kontingensek nemzetközi irányítás alá helyezésére.¹⁴ Az Alapokmányba végül ez utóbbi megoldás került be, így a 43. cikk a

8 Prandler Árpád: A Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság szolgálatában. p.85.

9 Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya (a továbbiakban: Alapokmány), 39. cikk.

10 Alapokmány 40. cikk.

11 Alapokmány 41. cikk. A konkrét alkalmazható intézkedéseket az Alapokmány taxatív nem sorolja fel, csak példálózó jelleggel említ néhányat: ilyenek lehetnek a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztése, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítása.

12 Alapokmány 42. cikk.

13 Hans Kelsen: The Law of the United Nations. p.744. Kelsen mindazonáltal úgy látja, hogy az e körben hozott intézkedések voltaképpen kettős karakterrel bírnak: megtalálhatók bennük a jogi szankció és a politikai intézkedés fogalmi elemei is; ld. Hans Kelsen: The Law of the United Nations. p.732-737.

14 Lásd: Leland Goodrich – Edward Hambro: Charter of the United Nations -- Commentary and Documents. p.279-280.

kikényszerítéshez szükséges haderő egységeinek rendelkezésre bocsátását – esetleges belső jogi, alkotmányos nehézségeiktől függetlenül¹⁵ – a tagállamok kötelességévé tette: „Abból a célból, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához hozzájáruljon, az Egyesült Nemzetek valamennyi tagja kötelezi magát arra, hogy a Biztonsági Tanács felhívására és a kötendő külön megállapodásnak vagy megállapodásoknak megfelelően, a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges fegyveres erőt rendelkezésére bocsátja és neki segítséget és könnyítéseket nyújt, ideértve a szabad átvonulás jogát is.”¹⁶ Mint az az Alapokmány szövegéből is kitűnik, a béke kikényszerítéséhez szükséges haderőnek oly módon kellett volna összeállnia, hogy a tagállamok a Biztonsági Tanáccsal kötött megállapodások – voltaképpen nemzetközi szerződések¹⁷ – alapján meghatározott nemzeti kontingenseket bocsátottak volna a BT rendelkezésére, amely szükség esetén – a Vezérkari Bizottság bevonásával – maga rendelkezett volna ezen erők felett.¹⁸ Egy-egy konkrét esetben az Alapokmány 48. cikke szerint ez úgy történhetett volna, hogy a Biztonsági Tanács döntésével meghatározta volna, hogy kontingenseik révén mely államok vegyenek részt az akcióban, majd felhívta volna őket a kényszerítő intézkedést tartalmazó határozat végrehajtásában való közreműködésre.¹⁹ És bár az Alapokmány 43. cikkének több értelmezési lehetősége is ismert, viszonylag elfogadott az a nézet, hogy e rendelkezés egyben kizárólagosságot is jelent, vagyis a BT rendelkezésére bocsátott erőkön kívül másnak nincs joga kikényszerítő intézkedés tételére.²⁰ E mechanizmust értékelve Hans Kelsen megjegyzi, hogy az, szöges ellentétben az egykori Népszövetség Alapokmányának vonatkozó rendelkezéseivel, az erő alkalmazásának olyan centralizált rendszerét

15 Az Egyesült Államoknak e téren például támadtak némi nehézségei, tekintve, hogy az USA katonai erejének az ENSZ – vagy bármely más nemzetközi szervezet – rendelkezésére bocsátásához az elnöknek bírnia kell a Kongresszus felhatalmazását. E probléma kiküszöbölésére fogadta el a Kongresszus 1945-ben a 'United Nations Participation Act' nevet viselő törvényt, amely kifejezetten az Alapokmány 41-43. cikkeit nevesítve tartalmazta a kívánt felhatalmazást. – ld. Hans Kelsen: *Recent Trends in the Law of the United Nations*. p.932-933.; Leland M. Goodrich – Anne P. Simons: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. p.397-398.

16 Alapokmány 43. cikk (1) bekezdés.

17 Lásd: Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*. p.754.

18 Leland Goodrich – Edward Hambro: *Charter of the United Nations -- Commentary and Documents*. p.283. Az egyes tagállamok fegyveres erejének igénybevétele ily módon két lépcsőben történt volna: első lépésben a megállapodások megkötésével a tagállam a BT rendelkezése alá helyezte volna a kérdéses katonai egységet, második lépésben pedig – egy adott konkrét kikényszerítő művelet megindításakor – a Tanács újabb döntésével vehette volna ténylegesen igénybe azt. – Ld. Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*. p.748.

19 Alapokmány 48. cikk (1)-(2); ld. még Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*. p.745.

20 Gamal El Din Attia: *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*. p.26.

valósította meg, amelynek központjában a Biztonsági Tanács áll, gyakorlatilag az erő legitim alkalmazásának monopóliumával felruházva.²¹

A 43. cikk végrehajtásához szükséges megállapodások részletes tartalmának kidolgozására, valamint az Alapokmány vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére – tekintettel az Alapokmány 47. cikkének rendelkezéseire – a Biztonsági Tanács 1946. február 16-án kelt határozatában a Vezérkari Bizottságot kérte fel.²² A számos kérdésben megnyilvánuló ellentétek miatt a munka rendkívül lassan haladt, ezért a Biztonsági Tanács 1947. február 13-án határozatban szólította fel a Vezérkari Bizottságot arra, hogy a munkát 1947. április 30-ig végezze el és jelentését terjessze a Tanács elé.²³ A jelentés végül 1947. április 30-ra el is készült; szövegét²⁴ a Biztonsági Tanács 1947. június 4-e és július 15-e közt tárgyalta.²⁵ A fegyveres erők rendelkezésre bocsátásának alapelveit tartalmazó jelentés szövegére és annak vitájára a kezdődő hidegháborús légkör erőteljesen rányomta a bélyegét; ennek megfelelően végül konszenzus nem is született: a tervezett 41 cikkből mindössze 24 esetében volt meg az elfogadáshoz szükséges nagyhatalmi összhang, s ezen elfogadott cikkek jelentős része is az Alapokmány rendelkezéseinek többé-kevésbé mechanikus áttemelése volt.²⁶ Miután nyilvánvalóvá vált, hogy azon cikkek esetében, amelyekben a jelentés nem tartalmazott mindenki számára elfogadható szöveget, a Biztonsági Tanács ülésén sem várható konszenzus, a Tanács végül 1947. július 15-én úgy határozott, hogy elhalasztja az ügy tárgyalását.²⁷ És bár a kérdés továbbra is a BT által megtárgyalandó ügyek listáján maradt, azt a Tanács többet nem tűzte napirendre.²⁸

A Vezérkari Bizottság későbbi próbálkozásai sem jártak több sikerrel. 1948. július 2-án kelt jelentésében pedig azt tudatta a Biztonsági Tanáccsal,

21 Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*. p.746. A Népszövetség Alapokmányának 16. cikke a tagállamokra hagyta annak megállapítását, hogy az adott esetben valamely tagállam megsértette-e a nemzetközi béke és biztonság fenntartására vonatkozó rendelkezéseket, és ha igen, úgy milyen szankciót érdemel. Kelsen ezt a modellt decentralizált modellnek nevezi. – ld. Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*. p.746.

22 „The Security Council should request the Military Staff Committee [...] as its first task, to examine from the military point of view the provisions contained in Article 43 of the Charter, and to submit the results of the study and any recommendations to the Council in due course.” - SCOR 1st year, No. 1 (23rd meeting), p.369.

23 Lásd: SCOR 2nd year, No. 5, annex 13, p.58-59.

24 SCOR 2nd year, Special supplement No. 1.

25 Lásd: SCOR 2nd year, Nos. 43-59 (138-154th meeting).

26 Leland Goodrich – Anne Simons: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. p.398-399.; Derek William Bowett: *United Nations Forces - A Legal Study of United Nations Practice*. p.14.sk.

- 27 SCOR 2nd year, No. 59. (154th meeting).

28 Gamal El Din Attia: *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*. p.33.

hogy annak iránymutatása nélkül semmilyen további előrelépést nem tud elérni a kérdéses elvek lefektetésében.²⁹ Két évvel később, az 1950-es „Uniting for Peace” határozatában a Közgyűlés felszólította a Biztonsági Tanácsot, hogy tegyen intézkedéseket a 43. cikk alkalmazhatósága érdekében,³⁰ ez azonban nem történt meg, így a tagállamok katonai erejének az ENSZ BT rendelkezésére bocsátását célzó megállapodások ügye megfeneklett.

A nagyhatalmakat a csapatok rendelkezésre bocsátásának kérdésében megosztó ellentétek az ügy számos részét érintették. Eltértek az állandó tagok nézetei abban, hogy a felállítandó fegyveres erők alkalmazhatók legyenek-e állandó tagok ellen is, illetve a rendelkezésre bocsátandó erők létszáma és összetétele tekintetében, valamint abban is, hogy az anyagi hozzájárulásokat egyenlő arányban, vagy a rendelkezésre bocsátott erők arányában tegyék meg; nem tudtak továbbá megegyezni abban sem, hogy az ENSZ rendelkezésére bocsátandó erők hol állomásozzanak, amikor éppen nincs rájuk szükség, és ugyancsak elmaradt a konszenzus számos más járulékos kérdésben is.³¹ A vonatkozó szakirodalom általános véleménye szerint a felmerült technikai és katonai jellegű problémák alapvetően nem lettek volna kiküszöbölhetetlenek; azokra elsősorban a kedvezőtlen politikai légkör miatt nem sikerült megoldást találni.³²

HIDEGHÁBORÚS MEGOLDÁS-KÍSÉRLETEK: A FELHATALMAZÁS MINT KIÚT

A 43. cikkben foglalt megállapodások meghíúsulása gyakorlatilag megfosztotta a Biztonsági Tanácsot attól a lehetőségtől, hogy a nemzetközi béke és biztonság megóvása érdekében hozott határozatait kikényszeríthesse, s ezzel gyakorlatilag az Egyesült Nemzetek talán legfontosabb politikai intézménye vált elvileg hasznavehetetlenné. A kiesett mechanizmus pótlására számos politikai és jogi természetű próbálkozás történt. A Közgyűlés a már említett „Uniting for Peace” határozata alapján felállításra került egy 14 tagú Kollektív Intézkedések Bizottsága (Collective

29 Leland Goodrich – Anne Simons: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. p.399.

30 377 (V) Közgyűlési határozat (1950. november 3.), „B” függelék (1)-(2).

31 Részletesebben lásd: SCOR 2nd year, Special supplement No. 1. p.1-32.; SCOR 2nd year, Nos. 43-59.; Leland Goodrich – Anne Simons: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. p.398-405.; Jean-Pierre Cot – Alain Pellet: *La Charte des Nations Unies*. p.719-720.; Derek William Bowett: *United Nations Forces -- A Legal Study of United Nations Practice*. p.15-17.

32 Derek William Bowett: *United Nations Forces -- A Legal Study of United Nations Practice*. p.18.; Jean-Pierre Cot – Alain Pellet: *La Charte des Nations Unies*. p.720.

Measures Committee) nevű testület,³³ amely az elkövetkező időszakban három jelentést is készített a témával kapcsolatban.³⁴ E jelentések ugyanakkor a keleti tömbbe tartozó tagok bojkottja miatt jobbra a nyugati álláspontot tükrözték, így egy esetleges konszenzuális megoldás alapjakéntkevessé jöhettek számításba.³⁵ Egyes szerzők végső soron az ENSZ e kudarcát is azon okok közé sorolják, amelyek a bipoláris korszak nagy katonai szövetségeinek létrejöttét motiválták.³⁶

Ilyen előzmények után következett be a nemzetközi béke és biztonság védelmére szolgáló ENSZ-rezsim első igazi nagy teherpróbája, a koreai válság. Az észak-koreai csapatok 1950. június 25-ei inváziója után néhány napon belül három biztonsági tanácsi határozat született,³⁷ amelyekkel a Tanács igyekezett áthidalni az Alapokmányban foglaltak és a tényleges helyzet közötti szakadékot. Az első, 82(1950) számot viselő, június 25-én kelt BT-határozat lényegében a helyzet minősítését tartalmazta és megállapította, hogy az agresszió minősül és a béke megszegését jelenti; felhívta továbbá Észak-Koreát, hogy hagyjon fel a cselekménnyel, a többi tagállamot pedig arra, hogy adjanak meg minden segítséget az ENSZ-nek a rendezéshez.³⁸ Két nappal később, július 27-én a Biztonsági Tanács ülésén

33 377 (V) Közgyűlési határozat, (11) bekezdés. A Bizottság tagjai: Ausztrália, Belgium, Brazília, Burma, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Egyiptom, Franciaország, a Fülöp-szigetek, Jugoszlávia, Kanada, Mexikó, Törökország és Venezuela.

34 Lásd: GAOR 6th Session, Suppl. No. 13 (A/1891) [első jelentés]; GAOR 7th Session, Suppl. No. 17. (A/2215) [második jelentés]; GAOR 9th Session, Annexes, Agenda item No. 19. (A/2713S/3283) [harmadik jelentés]; a jelentésekről részletesebben ld. még Derek William Bowett: *United Nations Forces -- A Legal Study of United Nations Practice*. p.21-28.

35 Derek William Bowett: *United Nations Forces -- A Legal Study of United Nations Practice*. p.27.

36 Jean-Pierre Cot – Allain Pellet: *La Charte des Nations Unies*. p.721. Kelsen úgy véli, hogy az említett katonai szövetségek, mindenekelőtt a NATO, tulajdonképpen a kollektív önvédelem 51. cikkben foglalt jogának megtestesülései, vagyis a rendszer a 43. cikk megvalósításának kudarca után az 51. cikk használata felé mozdult volna el – lásd: Hans Kelsen: *Recent Trends in the Law of the United Nations*. p.913.skk.

37 Meg kell jegyezni, hogy a Szovjetunió távolléte miatt Moszkva kétségbe vonta az ez idő alatt született BT-határozatok – köztük a jelen tanulmányban tárgyaltak – legitimitását. Ezen álláspontjára a szovjet diplomácia azt kapta válaszul, hogy távolmaradása köteleességszegés volt, hiszen az megsértette az Alapokmány 28. cikk (1) bekezdésben foglalt állandó jelenléti kötelezettséget, ráadásul nem is tiltakozott külön minden határozat ellen, így magatartását a tartózkodással veszik egy tekintet alá, amelytől viszont a határozat legitimitása nem kérdőjeleződik meg. És bár a Szovjetunió az Alapokmány 27. cikkének megszorító értelmezésével megpróbálta ezen érvelést lerontani, a Korea-határozatok legitimitását nem sikerült érdemben megcáfolnia, így a gyakorlat alapján el kell fogadni, hogy az állandó tag távolmaradása nem akadály a döntéshozatalnak. Erről részletesebben ld. Gamal El Din Attia: *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*. p.124-132.; Sidney Bailey: *Voting in the Security Council*. p.68-73.; Prandler Árpád: *A Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság szolgálatában*. p.160-163.

38 82(1950) BT-határozat, III.

megállapították, hogy Észak-Korea nem engedelmeskedik a 82. határozatban foglaltaknak, így, mint azt az USA képviselőjében jelen lévő Warren R. Austin kifejtette, újabb lépésként, figyelembe véve a dél-koreai erők szorult helyzetét, szükséges lehetővé tenni azok fegyveres megsegítését.³⁹ Az általa benyújtott és később elfogadott⁴⁰ tervezet egyetlen operatív bekezdése éppen ezért ajánlást tartalmazott az ENSZ tagállamai számára, hogy adják meg mindazt a segítséget a Koreai Köztársaság számára, amely a fegyveres támadás visszaveréséhez szükséges.⁴¹ Ezzel egyidejűleg Austin ismertette Truman amerikai elnök azon közleményét is, amely – az országa által benyújtott határozat-tervezet szellemében, a 82. határozat betartatásának szükségességére hivatkozva – az amerikai katonai segítségnyújtás tényét a Tanács tudomására hozta.⁴² Ezt követően számos tagállam is megtette a maga felajánlását, amelyeket a BT soron következő ülésén, június 30-án ismertettek.⁴³ Miközben a segítséget nyújtó tagállamok is bekapcsolódtak a hadműveletekbe a Koreai Köztársaság oldalán, néhány nappal később, a BT július 7-ei ülésén újabb, a 84(1950) számot viselő határozat született. Ez, több más rendelkezés mellett, egységes parancsnokság alá helyezte a koreai akcióban részt vevő erőket, felkérte az Egyesült Államokat, hogy – jelentéstételi kötelezettsége mellett – delegáljon ezek számára főparancsnokot, és felhatalmazta a résztvevőket, hogy az ENSZ lobogóját használják.⁴⁴

E három határozat jól láthatóan azért született, hogy – egy támadó cselekményre adott válaszként – elősegítse a nemzetközi béke és biztonság helyreállítását a Koreai-félszigeten, ily módon tehát mindegyik az Alapokmány VII. fejezetében foglalt célokat valósítja meg. Jögalapjuk alaposabb vizsgálata ugyanakkor számos tanulsággal szolgál arról, hogy az Alapokmányban foglalt kikényszerítő mechanizmus hiányát a Biztonsági Tanács mi módon próbálta áthidalni.

39 SCOR 5th year (1950), No. 16. (474th meeting), p.4.

40 83(1950) BT-határozat. Az amerikai javaslaton kívül Jugoszlávia is benyújtott egy, lényegében a június 25-i rendelkezéseket megismétlő határozat-tervezetet, ezt azonban a BT nem fogadta el – ld. SCOR 5th year (1950) No. 16. (474th meeting).

41 „[The Security Council] Recommends that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area.” – 83(1950) BT-határozat.

42 Az amerikai akció időzítése kapcsán – amely a 82. határozat után, de még a 83. határozat előtt indult – egyes szerzők megjegyzik, hogy mivel a 82. határozat arra véleményük szerint nem biztosított egyértelmű jogalapot, a 83. és 84. határozatok egyes fordulatai mintegy *ex post facto* igazolászként is szolgálnak – ld. Hans Kelsen: *Recent Trends in the Law of the United Nations*. p.935-936; Gamal El Din Attia: *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*. p.134-135.

43 Lásd: SCOR 5th year, No. 17. (475th meeting) p.3-6.

44 84(1950) BT-határozat, (3)-(6) bekezdés.

A június 25-ei 82. határozat jogalapja, mint abban az ezzel foglalkozó szakirodalom általában egyetért, a helyzet minősítése tekintetében az Alapokmány 39. cikke volt⁴⁵, illetve egyes elemei – a tagállamokhoz intézett felhívások – egyes szerzők szerint a 40. cikk rendelkezéseinek nyugodtak.⁴⁶ Korántsem ilyen egyszerű kérdés ezzel szemben annak eldöntése, hogy a június 27-én született 83. határozat és az az alapján nyújtott katonai segítség pontosan milyen jogi alapokon nyugodott, lévén, hogy a szövegben az Alapokmány egyetlen cikkére sem történik hivatkozás. A témával foglalkozó szerzők véleménye alapján két lehetőség jöhet számításba: egyrészt az Alapokmánynak a kollektív biztonsági intézkedéseket szabályozó 41-42. cikkei, másrészt az önvédelem jogát taglaló 51. cikk. Az egyes szerzők által jogalapként felvetett 41-42. cikkek,⁴⁷ vagyis a kollektív intézkedés ellen szól ugyanakkor az Alapokmány terminológiai értelmezése, lévén, hogy a 83. határozat a tagállamok segítségnyújtását nem egyértelmű és mindenkire kötelező döntésként, hanem csak ajánlásként fogalmazza meg, márpedig erő alkalmazását kollektív biztonsági intézkedésként a BT az Alapokmány szerint nem ajánlja, hanem – kötelező erővel – eldönti.⁴⁸ Másik megoldásként szóba jöhet az Alapokmány 51. cikkében foglalt önvédelem joga is, amely lehetővé teszi az agresszió szenvedő alanyának megsegítését a támadás elhárításában.⁴⁹ E jog ugyanakkor az Alapokmány szerint csak addig áll fenn, amíg „a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.”⁵⁰ A 39. cikk szerint „rendszabály” csak a 41-42. cikkek alapján hozott intézkedés lehet, a 39-40. cikkek alapján tett „ajánlások” ezek szerint ezzel nem azonosak. Ennek alapján tehát a 83. határozat felfogható úgy is, hogy a Tanács tulajdonképpen az Alapokmány 39-40. cikkei alapján olyan ajánlást tett a tagállamoknak, hogy azok éljenek az önvédelem joga által számukra biztosított lehetőséggel és segítsék meg a Koreai Köztársaságot; a segítségnyújtás így szigorú értelemben a kollektív önvédelem alapján

45 Hans Kelsen: *Recent Trends in the Law of the United Nations*. p.929-931.; Derek William Bowett: *United Nations Forces -- A Legal Study of United Nations Practice*. p.32.; Tae-Ho Yoo: *The Korean War and the United Nations*. p.27. skk.; Guenter Weissberg: *The International Status of the United Nations*. p.78.

46 Tae-Ho Yoo: *The Korean War and the United Nations*. p.31.skk.

47 Lásd: Tae-Ho Yoo: *The Korean War and the United Nations*. p.34.

48 Hans Kelsen: *Recent Trends in the Law of the United Nations*. p.932; Gamal El Din Attia: *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*. p.132-133.; Malvina Halberstam: *The Right of Self-defense Once the Security Council Takes Action*. p.239-240.

49 Jean-Pierre Cot – Alain Pellet: *La Charte des Nations Unies*. p.784.; ld. még Malcolm Shaw: *Nemzetközi jog*. p.687.skk.

50 Alapokmány 51. cikk.

történt.⁵¹ Ezzel kapcsolatban ugyanakkor későbbi szerzők megjegyzik, hogy az ajánlás jelleg önmagában még nem akadályozta a hatáskör delegálásának, ráadásul az a tény, hogy a támadás visszaverésén kívül a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására való utalás is szerepelt a határozatban, szintén azt bizonyítja, hogy a 83. határozatban foglalt intézkedésben „több volt”, mint az önvédelem joga alapján történő beavatkozás.⁵² Funkcionális értelemben tehát a 83. határozat, függetlenül attól, hogy a benne szereplő kifejezések a jog szempontjából miként minősülnek, az Alapokmány VII. fejezetében foglalt kollektív intézkedésnek felel meg.⁵³

A kérdés eldöntéséhez közelebb vihet bennünket a BT ülésein elhangzottak felelevenítése. 1947. július 7-én, a 84. határozat tervezetének vitájakor a résztvevők kitértek ugyanis e kérdésre is. A Tanács soros elnöke, a norvég Arne Sunde mellett, hogy kinyilvánította, hogy a koreai hadműveletek az ENSZ akciójának számítanak,⁵⁴ a tagállamok csapatainak Koreába küldéséről a következőket mondta: „Ha az Alapokmány teljes egészében hatályba lépett volna és az Alapokmány 43. cikkében leírt megállapodásokat megkötötték volna, természetesen máshogy jártunk volna el, és a Biztonsági Tanács által a fegyveres támadás visszaverésére tett akció kétségtelenül a 43. cikken alapult volna. A helyzet azonban az, hogy a Tanács csak a 39. cikk alapján járhat el, amely a Biztonsági Tanács számára a nemzetközi béke és biztonság helyreállításához szükséges intézkedések ajánlását teszi lehetővé.”⁵⁵ Minden jel szerint tehát a Biztonsági Tanács tagjai úgy gondolták, hogy a fegyveres erők rendelkezésre bocsátásáról szóló egyezmények meghiúsulása miatt az Alapokmány 42. cikke alapján történő kollektív fellépés nem lehetséges, így azt választották, ami a leginkább kézenfekvőnek tűnt: ha az ENSZ maga megfelelő eszköz híján nem tud segítséget nyújtani, tegyék meg azt – a 83. határozat „több mint önvédelem” ajánlása alapján – közvetlenül a tagállamok. A 42. cikk által biztosítandó kötelező erő hiányát pedig ebben az esetben az ajánlást végrehajtók politikai akarata megfelelően pótolni tudta.⁵⁶

És hogy hogyan lett mindebből mégis – ahogy azt Sunde állította – ENSZ-akció? Ezt a célt szolgálta a július 7-ei 84. határozat, melynek szerepét a francia ENSZ-nagykövet, Jean Chauvel a BT július 7-ei ülésén a

51 Eugene Rostrow: *Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?* p.506.

52 Lásd: Danesh Sarooshi: *The United Nations and the Development of Collective Security - The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers.* p.169-174.

53 John Quigley: *The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism.* p.257-259.

54 SCOR 5th year, No. 18. (476th meeting), p.2.

55 SCOR 5th year, No. 18. (476th meeting), p.3.

56 Lásd: Juhász József – Magyar István – Tálás Péter – Valki László: *Koszovó – egy válság anatómiája.* p.282.

következőképpen ragadta meg: „Elérkezett a pillanat, hogy mindezeket [az erőfeszítéseket] olyan tiszta formába öntsük, amely megmutatja, amint az szükséges is, a szervezet morális hatalmát...”⁵⁷ A 84. határozat volt tehát az az aktus, amely – a határozattervezet előterjesztőinek szándéka szerint – az addigi tagállami lépéseket „hivatalosan” is az ENSZ akciójává volt hivatott konvertálni. A gyakorlati szempontokon túl ez indokolhatta a közös parancsnokság létrehozatalát, valamint az ENSZ lobogójának használatáról szóló szimbolikus lépést is; a határozat meghozatalakor érvényben lévő, 1947 októberében kelt szabályozás szerint ugyanis a világszervezet lobogóját az ENSZ nevében, annak érdekében fellépő egységek használhatják.⁵⁸ Egyes szerzők értékelése szerint ugyancsak az akció ENSZ-jellegét erősítette az USA által vezetett egyesített főparancsnokság jelentéstételi kötelezettsége a Biztonsági Tanácsnak – amelynek 1950. július 24-étől fogva kétheti rendszerességgel tett eleget –, valamint a világszervezet által az akcióban résztvevők számára alapított kitüntetés is.⁵⁹ Mi több, amikor a hadműveletek során a Koreai Köztársaság oldalán harcoló erők egyik repülőgépe megsértette a Kínai Népköztársaság légtérét, az tiltakozásával egyenesen az ENSZ-hez fordult, s arról a BT is ennek megfelelően tárgyalt.⁶⁰

Mindent összevetve, funkcionális, politikai szempontból a Biztonsági Tanács tagjai a 82-84-es határozatok útján sikeresen keltették egy összefogott ENSZ-akció látszatát: a kérdéses csapatok ENSZ-lobogó alatt vonultak, a katonák hőstetteikért ENSZ-kitüntetést kaptak, az egyesített főparancsnokság pedig rendszeresen jelentett a hadműveletek állásáról a Tanácsnak. Ilyen értelemben tehát a BT elnökének igaza volt, amikor azt állította, hogy a koreai akció az ENSZ akciója: a beavatkozásról szóló döntés és annak végrehajtása végső soron a világszervezet politikai felelősségi körében, annak aktív közreműködésével történt. Jogi szempontból azonban a helyzet árnyaltabb ennél, hiszen minden látszat ellenére a Biztonsági Tanácsnak nem sok érdemi kapcsolata volt „saját” haderőivel; a döntéseket valójában MacArthur tábornok hozta anélkül, hogy őt magát az ENSZ parancsnoksága vagy felügyelete alá helyezték volna – az egyesített főparancsnokság nem lett az ENSZ szerve⁶¹ –, sőt a későbbiek szempontjából érdemes megjegyezni, hogy a hadműveletek költségeit sem az

57 SCOR 5th year, No. 18. (476th meeting) p.5.

58 167 (II) KGY határozat, 4. cikk (2) bekezdés.

59 Guenter Weissberg: *The International Status of the United Nations.* p.85-86.

60 SCOR 5th year, No.35. (493th meeting) p.26; ld. még Guenter Weissberg: *The International Status of the United Nations.* p.87.

61 Hans Kelsen: *Recent Trends in the Law of the United Nations.* p.939-940. Ezzel ellentétes álláspontra jut Danesh Sarooshi: *The United Nations and the Development of Collective Security -- The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers.* p.169.

ENSZ, hanem a tagállamok maguk állták.⁶² A kérdés mindezzel kapcsolatban elsősorban az, hogy jogi szempontból mit tekintünk az ENSZ akciójának: csak a világszervezet valamely szerve, illetve ennek kötelező erejű döntése alapján a tagállamok által megvalósított akciót, vagy a fellépésre feljogosított szerv által nem kötelező erejű döntés (pl. ajánlás) formájában biztosított lehetőség tagállam által történő kihasználását is. Kelsen véleménye e kérdésben az, hogy – bár maga láthatóan inkább a szűkítő értelmezést preferálná – a tágabb interpretáció sem vethető el egyértelműen, lévén, hogy az Alapokmány nem definiálja, mit kell ENSZ-akció alatt érteni.⁶³ A későbbi szakirodalom ugyanakkor különbséget tesz ENSZ-akció és az ENSZ felhatalmazása alapján indított (tagállami) akció között aszerint, hogy ténylegesen ki gyakorolja a kérdéses erők feletti közvetlen parancsnokság jogát; ebben az értelemben pedig a koreai hadműveletet nem sorolhatjuk az ENSZ-akciók közé.⁶⁴

Politikai szempontból tehát a BT sikerrel szimulálta ugyan, mintha az Alapokmány 43. cikke alapján kötött megállapodásokkal semmi probléma nem lenne, az azonban kérdéses, hogy mennyire sikerült mindezt a jog nyelvére lefordítani: az alkalmazott megoldás tulajdonképpen bevallottan kivételes, helyettesítő jellegű volt, számos kétértelmű, vitatott és tisztázatlan részlettel, amely a későbbiek során – a kivétel főszabállyá válásával – még megbosszulta magát.

A hidegháború idején a béke kikényszerítése céljából a Biztonsági Tanács még egy alkalommal adta áldását erő alkalmazására, mégpedig 1961-ben, a kongói válság kapcsán; a helyzet ott azonban némileg eltért a koreaitól. Kongóban ugyanis nem egyes államokat hatalmazott fel a Tanács erő alkalmazására, hanem a polgárháborús helyzet miatt az 1960 júliusa óta jelen lévő – ám az 1961. februári felhatalmazó döntés⁶⁵ előtt kényszerintézkedésnek hangsúlyozottan nem számító⁶⁶ – békefenntartó

62 Gamal El Din Attia: Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient. p.148.; Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.522.

63 Hans Kelsen: Recent Trends in the Law of the United Nations. p.936-938.

64 Lásd: Danesh Sarooshi: The United Nations and the Development of Collective Security - The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. p.163-166.

65 „...az ENSZ azonnal tegyen meg minden megfelelő intézkedést [...], ideértve [...] végső esetben, amennyiben szükséges, az erő alkalmazását is.” [161(1961) BT-határozat, (1) bekezdés] E rendelkezést megerősítette az ugyanazon év novemberében hozott 169. számú határozat, amely felhatalmazta a Főtitkárt, hogy „tegyen erőteljes lépéseket, ideértve végső esetben az erő alkalmazását is” [169(1961) BT-határozat, (4) bekezdés] az ONUC erőinek ellenálló személyek kézre kerítése érdekében.

66 Lásd: Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962. ICJ Reports, 1962. p.166.; ld. még Thomas Franck: The Role of the United Nations in the Congo. p.66-67.; Sulyok Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata. p.237.

misszió, az ONUC egységeit, vagyis saját szervét. A felhatalmazó döntést tartalmazó 161(1961) BT-határozat tehát nem az egyes tagállamok erőinek összességét volt hivatva a világszervezet nevében fellépő egységgé transzformálni, így a koreai fő kérdés, az akció ENSZ-jellege nem vetődik fel. A szerzők többsége szerint voltaképpen az történt, hogy a békefenntartó misszióként szigorúan semleges⁶⁷ ONUC-t a Biztonsági Tanács feloldotta eme kötelezettsége alól, miután a konfliktusban résztvevő egyik felet – a katangai szeptaristákat – „kinevezte” felelősnek a történetekért, s ennek megfelelően Hammarskjöld főtitkár értelmezése alapján erő is csak velük szemben volt alkalmazható.⁶⁸ A felhatalmazás terjedelme – az erő alkalmazásának köre – azonban eltért a Koreában megismerttől, hiszen, mint arra a BT ülésén a Tanács soros elnöke, az Egyesült Királyságot képviselő Sir Patrick Dean rávilágított, Kongóban erőt csak *ultima ratio* jelleggel, és csak az összecsapások megakadályozására lehet alkalmazni, a politikai helyzet rendezésének kikényszerítésére nem.⁶⁹

Annyiban azonban a kongói rendezés kapcsán született BT-határozatok kétségtelenül rokoníthatók az 1950-ben születettekkel, hogy miként Koreában, úgy Kongó esetében sem az Alapokmány eredeti mechanizmusainak alkalmazása történt. Mivel a 43. cikk szerinti kontingensekről azóta sem esett érdemben szó, a 161. határozat sem az Alapokmány kollektív fellépést szabályozó 42. cikkén alapult, hanem számos szerző véleménye szerint a 25. és 49. cikkeken.⁷⁰ A helyzet Koreától eltérő karaktere miatt az önvédelem jogára való hivatkozás – és ezzel az Alapokmány 51. cikke – azonban szóba sem jöhetett. A felhatalmazás a kongói esetben is ajánlás útján történt – hiszen a 42. cikk szerinti kötelező érvényű döntés nem született –, igaz, megfogalmazása talán valamivel határozottabb, mint a Korea-határozatoké.

Mіндеzen döntések mellett az erő alkalmazásának eredeti mechanizmusa is felbukkant időnként a napirenden. A 43. cikk alkalmazhatóságának kérdése a 70-es és 80-as években – főleg az ENSZ

67 A békefenntartó missziók, bár katonai személyzet vesz bennük részt, nem annyira a béke kikényszerítésében, mint inkább az előzetesen létrejött *status quo* biztosításában játszottak és játszanak szerepet; jelenlétük az adott területen ennek megfelelően az ENSZ és az érintett állam, illetve a konfliktusban résztvevő felek közötti konszenzuson, illetve a fogadó állam kormányának beleegyezésén nyugszik, amelyet a kialakult gyakorlat szerint külön egyezményben szokás rögzíteni; ez ugyanakkor megköveteli az ENSZ erői részéről a részrehajlásmentes hozzáállást. – Ld. Guenter Weissberg: *The International Status of the United Nations*. p.126-140.; Tisovszky János: *Az ENSZ és a békefenntartás*. p.62-65.; Lilly Sucharipa-Behrmann: *Peace-Keeping Operations of the United Nations*. p.100-101.

68 Thomas Franck: *The Role of the United Nations in the Congo*. p.72-73.

69 SCOR 16th year, No. 22. (942th meeting), p.5-6.; ld. még Thomas Franck: *The Role of the United Nations in the Congo*. p.75.

70 Thomas Franck: *The Role of the United Nations in the Congo*. p.65.

békefenntartó tevékenysége kapcsán – még elő-előkerült a Közgyűlésben. A szervezet 25. évfordulójára készülődve felvetődött, hogy e jeles alkalmat olyan új kezdeményezésekre kellene felhasználni, amelyek javítják a világszervezet munkájának hatékonyságát tevékenységének számos területén.⁷¹ Ennek a felbuzdulásnak lett a terméke 1970-ben a nemzetközi béke és biztonság fenntartását szolgáló intézkedések megerősítéséről szóló határozat,⁷² amely többek között azt ajánlotta a Biztonsági Tanácsnak, hogy „tegyen lépéseket a 43. cikkben foglalt megállapodások megkötésének megkönnyítése érdekében”⁷³ – persze érdemi következmények nélkül. Néhány évvel később, 1976-ban a Közgyűlés Speciális Politikai Bizottsága két határozat-tervezetet fogadott el, amelyekben a Közgyűlés egyebek mellett ajánlotta volna a Biztonsági Tanácsnak, hogy tárgyaljon a fegyveres erők rendelkezésre bocsátását szabályozó megállapodásokról;⁷⁴ a tervezetek azonban a Közgyűlésen nem mentek át. Elfogadta viszont a Közgyűlés 1983 decemberében a „Fegyverzetcsökkentés és a nemzetközi biztonság” (Disarmament and International Security) címet viselő határozatot,⁷⁵ amely felhívta a Biztonsági Tanácsot a 43. cikk végrehajtásához szükséges egyezmények megkötésének elősegítésére.⁷⁶ Érdemi eredménye ennek a határozatnak sem volt.

ALTERNATÍVÁK A HIDEGHÁBORÚ UTÁN ÉS A GYAKORLAT ÚJJÁSZÜLETÉSE

Bár a hidegháború véget értét a történettudomány leginkább a berlini fal leomlásának időpillanatától számítja, az ENSZ vonatkozásában ennek első jelei már 1987-ben megmutatkoztak. Pérez de Cuéllar főtitkár ugyanis ekkor informális egyeztetésre hívta össze a BT állandó tagjainak képviselőit az iraki-iráni konfliktus megoldásával kapcsolatban,⁷⁷ amit azok pozitívan fogadtak, és az ilyen típusú informális egyeztetések hamarosan rendszeressé váltak. Ezzel párhuzamosan a szovjet álláspont is egyre rugalmasabbá vált, lehetővé téve az ENSZ nemzetközi békét és biztonságot védő mechanizmusainak hatékonyabb alkalmazását.⁷⁸ 1990 után pedig néhány éven keresztül az amerikai és orosz vezetés valósággal „mézesheteit élte”, így

71 Lásd: 2606 (XXIV) [1969] Közgyűlési határozat.

72 2734 (XXV) [1970] Közgyűlési határozat.

73 2734 (XXV) [1970] Közgyűlési határozat, 9. bekezdés.

74 3GA (XXI), Annexes, a.i. 33, A/6603, para. 25, draft resolution B, Annexes, a.i. 35. para. 5 (c), és draft resolution C, para. 1.

75 38/73 H [1983] Közgyűlési határozat.

76 38/73 H [1983] Közgyűlési határozat, 1. bekezdés.

77 Lásd: SG/SM/3956, 1987. január 13.

78 David Malone: The UN Security Council in the Post-Cold War World. p.393-394.

a 90-es évek első felében nem okozott túl nagy problémát a BT-n belüli nagyhatalmi konszenzus kialakítása.

Az új világrend első komolyabb nemzetközi erőpróbája, amelyben az ENSZ lehetőséget kapott működőképességének bizonyítására, Irak Kuvait elleni inváziója volt 1990. augusztus 2-án. Mivel a bipoláris világra oly jellemző BT-beli játszmákkal – mindenekelőtt a menetrendszerű szovjet vétó lehetőségével⁷⁹ – nem kellett számolni, felcsillant a remény, hogy a Biztonsági Tanács végre az „alapító atyák” által megálmodottak szerint lesz képes kezelni a helyzetet; James Baker amerikai külügyminiszter szavaival élve „Most, a hidegháborút magunk mögött hagyva megvan az esélyünk annak a világnak a felépítésére, amelyet ennek a szervezetnek, az Egyesült Nemzeteknek az alapítói megálmodtak. Lehetőségünk van arra, hogy a Biztonsági Tanácsot és az ENSZ-t világszerte a béke és az igazság igazi eszközeivé tegyük.”⁸⁰ E légkörbe remekül illett az a magától Gorbacsovtól származó korábbi szovjet javaslat is, amely az ENSZ egyes nem működő szerveinek, így mindenekelőtt a Vezérkari Bizottságnak az újjáélesztését javasolta.⁸¹ 1990 második felében, sok évtized elteltével a Vezérkari Bizottság ismét szóba került a Biztonsági Tanácsban. Miközben már zajlott az Öböl-válság, Kanada, Elefántcsontpart, Finnország, Franciaország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok határozati javaslatot⁸² terjesztett a Tanács elé, amelyet az rövid vita után, változatlan formában, két tartózkodás mellett el is fogadott.⁸³ A 665. számon ismertté vált határozat a korábban felállított gazdasági szankciók betartatása érdekében felhívta a tagállamokat, hogy „minden szükséges, a helyzethez illő eszközzel” akadályozza meg az iraki tengeri kereskedelem folytatását, illetve mindenféle iraki hajózási tevékenységet.⁸⁴ A politikai kompromisszumok nyomán létrejött szöveg az általános vélekedés szerint az Alapokmánynak a tengeri blokádot mint kikényszerítési lehetőséget név szerint is megemlítő 42. cikkén nyugodott, és így értelemszerűen magában foglalta az erő alkalmazásának lehetőségét is.⁸⁵

79 A hidegháború éveiben a legtöbbször a Szovjetunió élt vétójogával; többször, mint az összes többi állandó tag együttvéve. Részletesebben ld. Sidney Bailey: Voting in the Security Council. p.28-31.

80 Provisional verbatim record of the 2963rd meeting [S/PV 2963], p.6.

81 Paul Lewis: Soviet Announces Shift on UN Staff Demanded by US. (New York Times, 1988. június 4., A1)

82 S/21640.

83 665 (1990) BT-határozat. Tartózkodott: Kuba, Jemen.

84 665 (1990) BT-határozat, (1) bekezdés.

85 „A határozatban vázolt hatáskör elég széles a katonai erő – a lehető legkisebb erő – alkalmazásához az azt szükségessé tevő körülményektől függően.” – az Egyesült Államok képviselője, M. Pickering nyilatkozata a Biztonsági Tanácsban 1990. augusztus 25-én, ld. Provisional verbatim record of the 2938th meeting [S/PV 2938], p.26; ld. még Danesh

Mivel pedig a 42. cikk alkalmazásának az Alapokmány szerint feltétele a Vezérkari Bizottság közreműködése, a határozat felhívta a tagállamokat, hogy annak mechanizmusait vegyék igénybe.⁸⁶ Ezen rendelkezésről akkor az Egyesült Államok képviselője úgy nyilatkozott, hogy „Készek vagyunk vitára a Vezérkari Bizottság megfelelő szerepéről is ebben a folyamatban.”⁸⁷ A szovjet álláspont is hasonló volt: „Készek vagyunk arra, hogy teljes egészében kihasználjuk a Vezérkari Bizottság mechanizmusa által nyújtott lehetőségeket...”⁸⁸ Hasonló véleményt fogalmaztak meg egyes amerikai publicisták is 1990 szeptemberében a *New York Times* hasábjain.⁸⁹ A hangzatos szándéknyilatkozatok ellenére azonban a Vezérkari Bizottság nem ült össze, az ügyben előrelépés nem történt, sőt, mint arra James Baker amerikai külügyminiszternek egy az amerikai Szenátus külügyi bizottsága előtt később tett nyilatkozata következtetni enged, Washington szándékainak komolysága ez ügyben legalábbis megkérdőjelezhető.⁹⁰ Baker ugyanis úgy nyilatkozott, hogy „...mindezek megtétele olyan típusú kérdésekhez vezet, hogy álljanak-e a fegyveres erők az ENSZ irányítása alatt, hogy a Vezérkari Bizottság adhasson-e utasításokat a többnemzetiségű haderőnek, és más effajta kérdéseket, amelyeket jelen körülmények között nem hiszem, hogy fel kellene vetnünk.”⁹¹ Az iraki eset így végül nem vezetett a Vezérkari Bizottság újraélesztéséhez,⁹² azonban, mint azt a Sivataji vihar hadművelet körüli vita is tanúsítja, bizonyos értelemben kiszabadította a szellemet a palackból.

Mivel Irak láthatólag nem tett eleget sem az inváziót elítélő 660 (1990) BT-határozat, sem a későbbi határozatok rendelkezéseinek, a Tanács 1990 őszén arra az elhatározásra jutott, hogy az Alapokmány VII. fejezetében foglaltak alapján alkalmaz erőt Irakkal szemben. E politikai döntést ugyanakkor némi kritika érte amiatt, hogy – egyes vélemények szerint – nem hagyott elég időt a korábban foganatosított, erő alkalmazásával nem járó

Sarooshi: *The United Nations and the Development of Collective Security -- The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers.* p.201-202.

86 665 (1990) BT-határozat, (4) bekezdés.

87 Provisional verbatim record of the 2938th meeting (S/PV 2938), p.29-30.

88 Provisional verbatim record of the 2938th meeting (S/PV 2938), p.43.

89 Frank J. Prial: *Crisis Breathes Life into a Moribund UN Panel.* (*New York Times*, 1990. szeptember 6., A20); Paul Lewis: *Security Council's Military Panel Reviews Naval Efforts to Enforce Trade Embargo.* (*New York Times*, 1990. szeptember 19., A11).

90 Burns Weston: *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy* p.522,526.

91 U.S. Policy in the Persian Gulf: *Hearings Before the Senate Committee on Foreign Relations*, 101st Cong., 2d Sess. 107, 157 (1990).

92 John Quigley: *The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism.* p.256-257.

szankciók kifizetésének, vagyis túl hamar nyúlt katonai eszközökhöz.⁹³ Ezzel kapcsolatban Douglas Hurd brit külügyminiszter a BT ülésén kifejtette, hogy az erő alkalmazásával való túlzott késlekedés végzetes következményekkel is járhatott volna a kuvaitiak számára, így annak időzítése indokolt volt.⁹⁴ A meglehetősen hosszú és szenvedélyes vita eredményeként 1990. november 29-én született 678. számú BT-határozat akként rendelkezett, hogy a Tanács „Felhatalmazza a kuvaiti kormánnyal együttműködő tagállamokat, [...] hogy használjanak fel minden szükséges eszközt hogy megtartassák és alkalmazzák a 660 (1990) és minden későbbi határozatot és helyreállítsák a nemzetközi békét és biztonságot a térségben.”⁹⁵

A 90-es évekbeli felhatalmazó határozatok nyitányát jelentő passzus, amely alapján az Egyesült Államok és szövetségesei megindították a Sivatagi vihar hadműveletet, illetve az általa megalapozott gyakorlat komoly vitákat generált. Korea esetében láthattuk, hogy ott a Tanács a 43. cikk végrehajtásának elmaradása miatt nem a 42. cikket alkalmazta, formailag legfeljebb a 39. cikkben szabályozott ajánlással élhetett. Négy évtizeddel később, Irak esetében viszont a 43. cikkben foglaltak nem teljesülését a BT már nem tekintette a 42. cikk alkalmazása akadályának – ennyiben tehát a 678. határozat nem a koreai gyakorlat folytatásának, hanem új gyakorlat kezdetének tekintendő.⁹⁶ Ennek a gyakorlatnak a jogalapja körül ugyanakkor már születésétől komoly politikai és szakmai viták folytak – már a 678. határozatról döntő BT-ülésen Irak a felhatalmazás legitimitását éppen a Vezérkari Bizottság nyújtotta mechanizmusok mellőzése miatt kérdőjelezte meg; álláspontjuk szerint ugyanis „...csak a Biztonsági Tanács vezetésével és ellenőrzése mellett, a Vezérkari Bizottsággal együttműködésben végrehajtott kollektív intézkedés vezethet erő alkalmazásához bármely országgal szemben; egyes tagállamok semmilyen indokkal sem hatalmazhatók fel más államok megfenyítésére.”⁹⁷ Az iraki akció későbbi sikere ugyanakkor egy időre elfedte a konstrukció kritika tárgyává tett gyengeségeit, lévén hogy a résztvevők számára többek között azt bizonyította, hogy az ENSZ végre úgy működik, ahogy kell, ami viszont a 90-es évek elejének sajátos légkörében a világpolitika szolidarista megközelítésére és egyre merészebb akciókra sarkallta a BT tagjait, alapot adva ezzel az 1990-es évtized

93 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.528-532.

94 Provisional verbatim record of the 2963th meeting (S/PV 2963), p.82.

95 678 (1990) BT-határozat (2) bekezdés.

96 A 678 (1990) BT-határozatot tekinti a szakirodalom a 90-es évekbeli felhatalmazó határozatok „prototípusának” – ld. John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.250.

97 Provisional verbatim record of the 2963th meeting [S/PV 2963], p.21.

humanitárius szempontokat előtérbe helyező „új intervencionizmusa” kibontakozásának.⁹⁸

Amikor a Biztonsági Tanács – még tagjainak emlékezetében az iraki sikerrel – 1992. január 31-én először ült össze állam- és kormányfői szinten és megbízást adott Butrosz-Gáli főtitkárnak, hogy a világszervezet munkájáról jelentést készítsen a Tanácsnak, valószínűleg a jelenlévők is tudatában voltak, hogy a később Agenda for Peace („Békeprogram”) címen ismertté vált jelentés⁹⁹ számos konklúziója voltaképpen a jövő számára kívánja majd kijelölni a követendő irányt. A főtitkári jelentés, amely az ENSZ az új idők szavára való nyitottságát is demonstrálni hivatott volt, a hidegháború utáni nemzetközi rend sarokkövének továbbra is a (nemzet)államot tekintette,¹⁰⁰ ugyanakkor az ENSZ széleskörűbb és aktívabb szerepével számolt a béketeremtés területén,¹⁰¹ s ennek megfelelően vette górcső alá az erő alkalmazásának lehetőségeit is.

A 42. cikk alkalmazásával kapcsolatban Butrosz-Gáli kiemelte, hogy „vegytiszta” alkalmazására a világszervezet története során nem igazán került sor, az iraki esetben ugyanis – beszédes, hogy Koreát meg sem említette – a BT a tagállamokra bízta a fegyveres akció végrehajtását, noha az Alapokmány erről másképpen rendelkezik.¹⁰² Éppen ezért a Főtitkár jelentésében határozottan az Alapokmány 43. cikkének „beüzemelését”, vagyis a tagállami haderőknek az ENSZ rendelkezésére bocsátását lehetővé tevő speciális megállapodások megkötését és a Vezérkari Bizottság revitalizálását javasolta, amely elől véleménye szerint a hidegháború véget értével elhárultak a politikai akadályok.¹⁰³ Jól látható tehát, hogy – legalábbis Butrosz-Gáli részéről – a jövőre nézve határozott igény volt tapasztalható az eredeti 1945-ös mechanizmusokhoz való visszatéréshez és az iraki akcióra felhatalmazó 678. határozatra ebben az értelemben mint kivételre tekintett. A tagállamok hajlandósága azonban a gyökerekhez való visszatérésre – mint azt a *Sivatagi vihar* kapcsán már említett Baker-nyilatkozat is sejteni engedte –

98 James Mayall: The New Interventionism 1991-1994 -- United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia. p.9-10.

99 A/47/277-S/24111, 1992. június 17. [An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 21. January 1992.]

100 A/47/277-S/24111, § 17.

101 A/47/277-S/24111, § 16.

102 A/47/277-S/24111, §§ 42-43.

103 A/47/277-S/24111, § 43. Butrosz-Gáli ezeket a békekikényszerítő erőket nem túlzottan nagy létszámú, de állandóan rendelkezésre álló és a békefenntartóknál sokkalta jobban felfegyverzett csapatoknak képzelte el – ily módon tehát két különböző fajta fegyveres erő (békefenntartó és békekikényszerítő) egyidejű fenntartását és esetenkénti alkalmazását javasolta. [A/47/277-S/24111, § 44.]

, elmaradt a Főtitkárétól, aminek még abban az évben tanúbizonyságát is adták.

Amikor 1992 őszén az Agenda for Peace – egyébként meglehetősen formális, az erő alkalmazásának kérdését kerülő – vitája megkezdődött a Biztonsági Tanácsban, a testület már bő fél éve igyekezett megbirkózni az egyre súlyosbodó somáliai polgárháborús és humanitárius válsággal. A BT az 1992 márciusában elfogadott 746. határozatának később minden egyes határozatban megismételt kitétele a somáliai humanitárius helyzetet a nemzetközi békére és biztonságra való veszélyként definiálta, ami meglehetősen tág értelmezését adta az Alapokmány rendelkezéseinek; ezzel egyébként a későbbi „humanitárius intervenció” doktrínája szempontjából úttörő lépést tett.¹⁰⁴ Az 1992 áprilisában a 751. határozattal létrehozott, klasszikus békefenntartó misszióként definiálható UNOSOM jelenléte az országban nem vezetett eredményre: a humanitárius helyzet őszre, ha lehet, még katasztrófálisabbra fordult, ráadásul a rivális klánok fegyveres tevékenysége immár nemcsak az ország lakosainak életfeltételeit lehetetlenítette el, hanem az ott tevékenykedő ENSZ-erőket is veszélyeztette.

Az adott helyzetben – tudva, hogy a BT tagjai valószínűleg nem zárkóznak el egy esetleges fegyveres beavatkozástól – Butrosz-Gáli egy öt lehetőséget tartalmazó javaslatot terjesztett a Biztonsági Tanács elé. Az első opció az UNOSOM tevékenységének változatlanul hagyása, a második a Szomáliából való teljes kivonulás lett volna, míg a fennmaradó három a nemzetközi közösség akarata kikényszerítésének háromféle fokozatát tartalmazta: a harmadik opció az UNOSOM által végrehajtott valamiféle erődemonstrációt jelentett, a negyedik egy, az ország nagy részére kiterjedő békekikényszerítő akciót a Biztonsági Tanács jóváhagyásával és a tagállamok által kivitelezve, végül az ötödik lehetőség ugyancsak a BT-felhatalmazás alapján végrehajtott széleskörű kikényszerítő akció volt, de a tagállamok által rendelkezésre bocsátott csapatok itt közvetlen ENSZ-irányítás alatt álltak volna.¹⁰⁵ Az öt felkínált opció közül az utolsó kettő érdemel kiemelt figyelmet, hiszen azok hasonló tartalmú akciót irányoztak elő eltérő szervezeti háttérrel: a negyedik a *Sivatagi vihar* teremtette felhatalmazásos gyakorlat irányában haladt volna tovább, míg az ötödik lényegében visszatérést jelentett volna az eredeti 1945-ös békekikényszerítő mechanizmushoz.

104 Lásd: erre a BT ülésein elhangzottakat: S/PV 3060 (1992. március 17.) és S/PV 3145 (1992. december 3.); ld. még James Mayall: *The New Interventionism 1991-1994 -- United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*. p.94-95.

105 S/24868 – A Főtitkár levele a BT tagjainak, 1992. november 29.

Felmérve az ötödik – a Főtitkár által is favorizált – lehetőség előtt tornyosuló technikai és logisztikai akadályokat,¹⁰⁶ valamint a tagállamok sokkal inkább döntőnek bizonyult ellentmondásos hozzáállását, a Biztonsági Tanács 1992. december 2-ai ülésén elfogadott 794. határozat végül a negyedik opciót, vagyis a béke kikényszerítésének az erő alkalmazására való, egyébként az 1990-es Irak-határozathoz hasonló megfogalmazását („...*minden szükséges eszköz felhasználásával...*”) felhatalmazással történő kivitelezését valósította meg.¹⁰⁷ A határozatban felállított UNITAF erői azonban, okulva az 1990 őszen lefolytatott vitákból, a *Sivatagi vihart* kivitelező csapatoknál sokkal erősebb ENSZ-kontroll alatt álltak: a kikényszerítő erők rendszeres jelentéstételi kötelezettsége mellett a Főtitkár speciális megbízottja – az UNOSOM-misszió parancsnokával karöltve – közvetlenül Mogadishuból kísérte figyelemmel az amerikai vezetés alatt álló UNITAF tevékenységét, amelynek főparancsnokságán létrehozta egy külön UNOSOM összekötő törzset is.¹⁰⁸ Az UNITAF költségeit egyébként az abba csapatokat küldő tagállamok állták.¹⁰⁹

A Tanács számos tagja ugyanakkor a határozat vitája során hangot adott ellenérzéseinek az UNITAF szervezeti kereteit, illetve magát a felhatalmazás gyakorlatát illetően. Kína explicite kifejezte fenntartásait a gyakorlattal szemben,¹¹⁰ Belgium, India és Franciaország pedig jelezte, hogy szintén előnyösebbnek tartaná, ha a Szomáliába küldött csapatok közvetlen ENSZ-irányítás alatt állnának.¹¹¹ A BT soros elnöki tisztét éppen betöltő India részéről ezzel kapcsolatban elhangzott, hogy „A jelenlegi akció mindazonáltal nem szolgálhat precedensként a jövőre nézve. Szeretnénk, ha a jövőben a VII. fejezet szerinti akciót igénylő helyzetek felmerülésekor azokat az Alapokmány rendelkezéseivel teljes összhangban és a Főtitkár A/47/277-S/24111 (An Agenda for Peace) szellemében valósítanák meg.”¹¹² A felhatalmazás gyakorlatával szembeni fenntartásokat ugyanakkor nem osztotta minden tagállam; a felhatalmazó passzust körülbástyázó garanciákat elégségesnek ítélte és a Butrosz-Gáli-féle „negyedik opció” megvalósulását támogatta például Zimbabwe és Ecuador, Ausztria pedig

106 The United Nations in Somalia, 1992-1996, UN, 1996, p.32.

107 794 (1992) BT-határozat, § 10.

108 794 (1992) BT-határozat, §§ 13, 14, 15, 18.

109 The United Nations in Somalia, 1992-1996, UN, 1996, p.33-34.

110 S/PV 3145 [Provisional verbatim record of the 3145th meeting (3. December 1992)], p.17.

111 S/PV 3145 [Provisional verbatim record of the 3145th meeting (3. December 1992)], p.24,29,51.

112 S/PV 3145 [Provisional verbatim record of the 3145th meeting (3. December 1992)], p.51.

egyenesen „pragmatikus előrelépésről” beszélt¹¹³. Az angolszász államok, amelyeknek ellenállása a jelek szerint az „ötödik opció” elvetésének fontos tényezőjeként jött számításba, egyértelműen a felhatalmazás gyakorlata mellett álltak ki; Perkins amerikai ENSZ-nagykövet ezzel kapcsolatban úgy érvelt, hogy „Ennek a lépésnek a nemzetközi közösség eddig példa nélkül álló együttműködését is maga után kell vonnia a sürgető humanitárius igények kielégítése és a béke fenntartása érdekében, fegyveres erőinket is használva hozzá, ha szükséges. A hidegháború utáni időszak komplexitására tekintettel ennek az együttműködésnek eseti alapúnak kell lennie.”¹¹⁴ Az eseti jelleg pedig értelemszerűen kizárja az erőnek az Alapokmány 43. cikkének megfelelő alkalmazását.

Irak, majd utána Szomália esete ily módon egyértelműen a felhatalmazás felé terelte a Biztonsági Tanács gyakorlatát a 90-es években. Tette mindezt egy olyan világban, amelyben azonban az iraki háború a maga államközi jellegével szinte kivételnek számított azok mellett az új típusú, zömmel államokon belüli konfliktusok okozta, humanitárius aspektust is tartalmazó kihívások mellett, amelyek megoldását azután a Biztonsági Tanács az évtized folyamán az Irakban és Szomáliában alkalmazottakhoz hasonló eszközökkel próbált kezelni. Mindezek miatt a Tanácsot időnként keményen bírálták is (pl. Szomália és Haiti kapcsán), mondván, hogy ezek a helyzetek szorosabb értelemben nem jelentettek veszélyt a nemzetközi békére és biztonságra – az ezredforduló interdependens nemzetközi viszonyai között ugyanakkor ez az ellenérv már nem átütő erejű.¹¹⁵ A beavatkozások során szerzett keserű tapasztalatok ugyanakkor komoly szerepet játszottak abban, hogy az évtized közepére a Tanács állandó tagjainak kormányai már sokkal inkább az ebbéli aktivitás visszafogásában, mint továbbfejlesztésében voltak érdekeltek.¹¹⁶

Az ilyen és ehhez hasonló ellenvetések, valamint az a tény, hogy az 1990 és 2001 között eltelt bő évtizedben az első Öböl-válság mellett mintegy fél tucat – jobbára nem hagyományos államközi – válsághelyzet vezetett a BT erő alkalmazására való felhatalmazást tartalmazó hasonló határozatához, így többek között Szomália, Ruanda, Haiti, Bosznia-Hercegovina, Közép-Afrika, Kelet-Timor és Afganisztán esetében, gyorsan megteremtették az igényt a gyakorlat jogszerűségének vizsgálatára, elméleti alapjainak

113 S/PV 3145 [Provisional verbatim record of the 3145th meeting (3. December 1992)], p.32.

114 S/PV 3145 [Provisional verbatim record of the 3145th meeting (3. December 1992)], p.36.

115 Juhász József – Magyar István – Tólas Péter – Valki László: Koszovó – egy válság anatómiája. p.259-260.

116 James Mayall: The New Interventionism 1991-1994 -- United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia. p.1-2.

tisztázására, s a folyamatosan zajló vita nyomán a Biztonsági Tanács a felhatalmazás gyakorlatát fokozatosan csiszolta és finomította.

A FELHATALMAZÁS ELLENTMONDÁSOS TERMÉSZETE

Az ENSZ Alapokmánya a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért való elsődleges felelősséget a Biztonsági Tanácsra telepítette,¹¹⁷ így az e körben való eljárás – összhangban az Alapokmány VI. és VII. fejezeteivel – a BT hatáskörébe tartozik. A Tanács azonban – összhangban a nemzetközi jog általános elveivel és gyakorlatával,¹¹⁸ valamint a Kollektív Intézkedések Bizottságának ajánlásával¹¹⁹ – hatásköreit bizonyos keretek között jogosult delegálni.¹²⁰ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy mivel az ENSZ Alapokmánya explicit módon erre nem ad lehetőséget – igaz, nem is tiltja –, a Tanácsnak a hatásköre delegálásához való joga csak implicite létezhet, ami azonban számos Alapokmány-értelmezési problémát vet fel; ezek központjában annak kérdése áll, hogy explicit rendelkezés híján a célokkal és elvekkel összhangban értelmezhető-e úgy az Alapokmány, hogy az magában foglalja a hatáskör delegálásának esetleges implicit jogát. Ezzel kapcsolatban Blokker azon véleményének ad hangot, hogy amennyiben az Alapokmányban nevesített hatáskörök gyakorlásához ez szükséges – márpedig felhatalmazás nélkül az ismert történeti-jogi háttér miatt a béke kikényszerítése bajosan lenne lehetséges –, úgy az említett implicit jog létezése elfogadható, ha az alábbi négy feltételnek eleget tesz: Először, nem zavarja össze az egyes szervek szervezeten belüli szerepeinek kialakult struktúráját. Másodszor, e megoldás elengedhetetlenül szükséges kell hogy legyen az Alapokmányban nevesített hatáskör gyakorlása szempontjából. Harmadszor, a konstrukció explicite megfogalmazott hatáskörök gyakorlását nem sértheti, nem zavarhatja. Negyedszer, a nemzetközi jog alapvető elveivel és szabályaival az implicit jog nem lehet ellentétes. Az erő alkalmazására való gyakorlatilag kizárólagos hatáskörét a Biztonsági Tanács is e jogi-dogmatikai keretek között ruházhatja át valamely tagállamra, tagállamok egy csoportjára vagy regionális biztonsági szervezetre, és csak akkor, ha döntésekor a 24. cikk (1)-(2) bekezdéseivel összhangban, a

117 Alapokmány 24. cikk (1) bekezdés; Niels Blokker: *Is Authorization Authorized?* p.550-551.

118 Erre nézve általában az ICJ Statútumának 38. cikk (1) bekezdés c) pontját szokták idézni, valamint az Európai Bíróság egyes jogeseteit [ld. *Meroni vs. High Authority*, Case 9156, ECR 133.]; bővebben lásd: Danesh Sarooshi: *The United Nations and the Development of Collective Security -- The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. p.16-17,142-148.

119 Lásd: GAOR 6th Session, Suppl. no. 13, p.25.

120 Niels Blokker: *Is Authorization Authorized?* p.547-549.

nemzetközi béke és biztonság megóvása érdekében, valamint az Alapokmány céljaival és elveivel nem ellentétesen jár el.¹²¹ További alapvető követelmény, hogy erő alkalmazásáról a Tanács – gyakorolja bár hatáskörét akár maga, akár felhatalmazás útján a tagállamok – kizárólag *ultima ratio* jelleggel dönthet, ha minden egyéb intézkedés hatástalannak bizonyul.¹²²

Bár a BT hatáskörének delegálására a nemzetközi jog általános alapelvei alapján az elméleti lehetőség a fentiekben rögzített követelmények betartása mellett megvan, annak az ENSZ Alapokmányához való viszonya a korábbiakban tárgyalt szervezeti anomáliák (mint például a Vezérkari Bizottság helyzete) miatt legalábbis vita tárgyát képezi. A jogintézmény születésének ismert körülményei miatt, direkt alapokmányi szabályozás híján a VII. fejezet 42. cikkének jogalap jellege nem teljesen egyértelmű, azt egyes szerzők – annak az időközben végre nem hajtott 43. cikktől való függősége miatt – vitatják.¹²³ Alternatív megoldásként egyes szerzők megemlékeznek az 1950-es Korea-határozatokról, amelyek esetében, mint láttuk, a Biztonsági Tanács tagjai az Alapokmány 39. cikkét tekintették jogalapnak;¹²⁴ igaz, azt is láthattuk, hogy az ezen cikk alapján hozható határozatok ajánlás jellege miatt ez a vélekedés meglehetősen ingatag lábakon áll. A koreai példán kívül szóba jöhetne még az Alapokmány 51. cikke is, amely esetben viszont a kollektív önvédelem szabályai – és korlátai – vonatkoznának rá.¹²⁵ Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy e lehetőség csak komoly megszorításokkal lenne elfogadható, ugyanis abban az esetben, ha a Biztonsági Tanács nem fegyveres támadás visszaverésére ad felhatalmazást, hanem például valamely humanitárius célból végrehajtott műveletre – amelyre a 90-es években több példa volt, így például Szomália vagy Haiti esetében –, a kollektív önvédelem mint hivatkozási alap értelemszerűen nem jöhet szóba. További problémának tűnik a kollektív önvédelemmel mint hivatkozási alappal kapcsolatban, hogy az Alapokmány 51. cikke bizonyos értelemben kivételnek tekintendő az Alapokmány VII. fejezetének egésze alól, s így értelmezése nem lehet ennyire tág;¹²⁶ ezt egyébként az Alapokmányt

121 Lásd: Legality of use of force against Iraq, § 35. www.lcnp.org/global/IraqOpinion10.9.02.pdf.

122 Lásd: Alapokmány 42. cikk; ld. még Niels Blokker: Is Authorization Authorized?. p.550.

123 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.519.skk.

124 Lásd: SCOR 5th year, No. 18. (476th meeting) [S/PV 476]. p.3.

125 Lásd: Giorgio Gaja: Use of Force Made or Authorized by the United Nations. p.44; John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.269.

126 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.520.

előkészítő tárgyalások iratanyaga (a *travaux préparatoires*) sem támasztja alá.¹²⁷ Mindezek miatt vannak szerzők, akik az erő alkalmazására való felhatalmazást egyik említett Alapokmány-cikkre sem vezetik vissza, hanem úgy vélik, hogy az voltaképpen az Alapokmány „42 és feledik” cikkét jelenti.¹²⁸

Egyes vélemények szerint – nem függetlenül a felhatalmazás jogalapja körüli anomáliáktól – az nem is egyszerűen tartalékmechanizmusa, hanem alternatívája az Alapokmányban eredetileg lefektetett, a béke kikényszerítésére szolgáló rezsimnek, vagyis szigorú értelemben véve az ENSZ-rendszeren kívüli jogintézményről lenne szó. A rendszabályokat ugyanis felhatalmazás esetén nem a világszervezet maga foganatosítja szervei útján, hanem valamely tagállama vagy tagállamok egy csoportja, esetleg valamelyik regionális biztonsági szervezet. Apró, de beszédes körülmény ezzel kapcsolatban, hogy az ENSZ lobogójának használatáról ilyen művelet esetében a 90-es években már nem is esett szó, vagyis – ahogy ezt a tényt Weston interpretálja – Koreával ellentétben 1990 után nem törekszenek arra, hogy ENSZ-akció látszatát keltsék.¹²⁹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy valamely tagállam vagy tagállamok kiválasztása a kényszerítő intézkedések végrehajtására önmagában nem jelenti az Alapokmány sérelmét, tekintettel arra, hogy annak 48. cikke a Biztonsági Tanács hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy mely tagállamok vegyenek részt az akcióban.

Dogmatikai és szervezeti értelemben „távolítja” az ENSZ-rendszertől a felhatalmazás jogintézményét az a tény is, hogy a gyakorlat szerint a hadművelet költségeit általában a felhatalmazott állam viselte, nem pedig a világszervezet, vagyis az akció „tagállami jellege” erősebb ezen a téren is. Külön érdemes ezzel kapcsolatban megemlíteni az ICJ 1962. évi „*Certain expenses*” tanácsadói véleményében foglaltakat, amely szerint a szervezet égisze alatt futó kényszerítő intézkedések „rendes költségeihez” minden tagállamnak (vagyis nemcsak az azt effektíve végrehajtónak, hanem mindegyiknek) hozzá kell járulnia¹³⁰. Mindezek alapján némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy a valóságban a felhatalmazás nem jelent mást, minthogy a Biztonsági Tanács elfogadja valamely tagállam vagy tagállamok ajánlközését, hogy azok saját maguk, saját költségükön a BT szándékaival

127 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.520; John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.270.

128 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.522.

129 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.522.

130 Certain expenses of the United Nations. Advisory opinion of 20 July 1962. [ICJ Reports, 1962, p.151. skk.].

egybevágó kényszerítő intézkedést hajtsanak végre az Alapokmány megsértőjével szemben. Ez a megoldás a Tanács – és így az ENSZ – számára kétségkívül olcsó és praktikus, ugyanakkor viszont a műveletek hatalmas költségei miatt jelentősen leszűkíti a felhatalmazható tagállamok körét, amely Gaja számára a nemzetközi társadalom demokratizmusa szempontjából láthatóan aggályosnak tűnik.¹³¹

Szervezeti értelemben szintén távolító jellegűnek tekinthető az erő alkalmazására való felhatalmazás esetén a felelősség kérdése is a harmadik félnek okozott károkért, tekintve, hogy egyes nemzetközi jogászok szerint – tekintettel az ICJ gyakorlatára is – a túl széles körű, *carte blanche* típusú felhatalmazásoknál a kártérítési felelősség nem az ENSZ-et, hanem a felhatalmazott tagállamokat kell hogy terhelje – ellentétben az ENSZ szoros kontrollja alatt futó akciókkal, ahol a felelősség nem száll át.¹³² Ebből a szempontból tehát a felhatalmazó határozat megfelelő garanciákkal való körülbástyázása és kivitelezésének szoros ENSZ-felügyelet alatt tartása szükséges ahhoz, hogy a megindult műveleteket ténylegesen az ENSZ akcióinak lehessen tekinteni.

A 90-es évek folyamán megmutatkoztak annak a politikai hátulütői is, hogy felhatalmazás esetén nem az ENSZ maga foganatosítja az elhatározott intézkedéseket, hanem – a BT hatáskörének *de facto* delegálása útján – a tagállamok. A hatáskör delegálása ugyanis általános vélemény szerint nem jelent kötelezettséget, csak lehetőséget valaminek a végrehajtására,¹³³ ez pedig megteremti annak a lehetőségét, hogy a BT politikai akarata és érvényes felhatalmazás megléte mellett se történjen semmi, vagyis az elhatározott döntés végrehajtására nincs garancia.¹³⁴ Végso soron ez volt a helyzet Bosznia esetében, ahol a 770. és a 836. BT-határozatok a biztonsági területek kijelölésével és az UNPROFOR felhatalmazásával fegyveres erők bevetésére ezek megvédeése érdekében, illetve a NATO felhatalmazásával az UNPROFOR támogatására gyakorlatilag már 1993 közepére felhatalmazták az érintetteket erő alkalmazására;¹³⁵ ennek ellenére a tényleges légicsapásokra a nagyhatalmi stratégiai érdekeltség kezdeti hiánya, illetve később az Egyesült Államok, az európai integráció vezető államai és Oroszország vetélkedése miatti konszenzushiany folytán¹³⁶ csak két évvel később, 1995-

131 Giorgio Gaja: Use of Force Made or Authorized by the United Nations. p.43-44.

132 Niels Blokker: Is Authorization Authorized?. p.553-554.

133 Danesh Sarooshi: The United Nations and the Development of Collective Security – The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. p.149.

134 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.263.

135 836 (1993) BT-határozat, 9. §; Juhász József – Magyar István – Tálás Péter – Valki László: Koszovó – egy válság anatómiája. p.284-285.

136 Lásd: Juhász József: Volt egyszer egy Jugoszlávia. p.255,272-273.

ben került sor – a BT-beli orosz elutasító magatartásnak köszönhetően ugyanezen határozatokra hivatkozva,¹³⁷ ami viszont a határozat megszületése és végrehajtása között eltelt hatalmas időköznek köszönhetően szintén felvetett bizonyos jogszerűségi aggályokat.¹³⁸ Elvileg hasonló problémát jelenthet, ha a felhatalmazott idő előtt „kiszáll” a BT által eldöntött intézkedések végrehajtásából, bár erre a nemzetközi szakirodalom felveti, hogy a helyzet megítélése a Biztonsági Tanács hatásköre, így annak döntése nélkül felhagyni a kényszerítő intézkedés alkalmazásával voltaképpen a Tanács hatáskörének sérelmét jelenti.¹³⁹

Mind a politikai szereplők, mind a nemzetközi jog művelői körében időről időre felvetődött az aggodalom, hogy a delegált hatáskör birtokában a felhatalmazott nem annyira az ENSZ, mint inkább saját szempontjait szem előtt tartva fog cselekedni – voltaképpen ez volt 1944-45-ben az erő alkalmazása centralizált modelljének megalkotása melletti indok.¹⁴⁰ Más kérdés, hogy e két érdek nem feltétlenül áll ellentétben egymással – jó például szolgált erre Haiti esete, amikor az ENSZ érdeke és az USA érdeke, amely utóbbi szerette volna elejét venni a szomszédságában zajló válság miatti menekültáradatnak, többé-kevésbé találkozott.¹⁴¹ Mindezt ugyanakkor tovább árnyalja, hogy – részben az egybeeső érdekek miatt is – egy-egy felhatalmazó döntést általában a későbbi felhatalmazott politikai felajánlkozása előzött meg a feladatra,¹⁴² ami alkalmas annak a gyanúnak a felkeltésére, hogy a BT valamely (nagy)hatalom érdekeinek kiszolgálójává vált – ez volt a helyzet már az 1990-es Irak-határozatok idején is, amikor a BT ülésén Bagdad képviselője szerint „...a Biztonsági Tanács azért ült össze, hogy megszavazzon egy olyan határozat-tervezetet, amelyet az Egyesült Államok kormánya hajthatatlanul, fáradhatatlanul és akadályt nem ismerve

137 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.252-253.

138 Juhász József: Volt egyszer egy Jugoszlávia. p.271. Egy adott felhatalmazás későbbi időpillanatban – s így más történeti-politikai helyzetben – történő érvényesítésének aggályairól ld. Pusztai Dávid: Az Irak elleni intervenció, avagy az Egyesült Államok esete a nemzetközi joggal. p.161-162.

139 Danesh Sarooshi: The United Nations and the Development of Collective Security -- The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. p.151-152.

140 Danesh Sarooshi: The United Nations and the Development of Collective Security -- The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. p.153-154.

141 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.263-264.

142 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.270-271.

próbált elfogadtatni.¹⁴³ Ezt a látszatot a mögöttes diplomáciai tevékenység ismerete általában – és az idézett esetben is – inkább erősítette.¹⁴⁴

Részben az előzőekkel is összefügg a felhatalmazás terjedelmének és kontrolljának problematikája, amely már a 678. határozatnál is felvetődött. Az ezt elfogadó BT-ülésem ugyanis elhangzott, hogy a kérdéses szöveg „...oly széleskörűen értelmezhető és oly határozatlan, hogy nem korlátozódik a Biztonsági Tanács által az Öböl-válság során elfogadott tíz határozat alkalmazásának kikényszerítésére. Sokkal inkább lehetővé fogja tenni a térségben katonai erővel jelen lévő államoknak, hogy maguk határozzák meg a nemzetközi béke és biztonság helyreállításának előfeltételeit, amely szélesebb körű katonai összeütközéshez vezethet.”¹⁴⁵ Az ilyen túlzottan tág körű, *carte blanche* típusú felhatalmazás hatékony ellenőrző mechanizmus híján – amire Malajzia részéről már a BT 1990. november 29-i ülésén felhívták a figyelmet¹⁴⁶ – olyan mértékben adott szabad kezet a felhatalmazottnak, amit egyes tagállamok – például Jemen – úgy értelmeztek, hogy a Tanács nem fog tudni érdemi kontrollt gyakorolni „saját” erői felett.¹⁴⁷ Ez pedig az ENSZ, illetve a Biztonsági Tanács hatásköreinek sérelmét jelenti, lévén, hogy a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének fennállásáról, illetve ennek megszűntéről az Alapokmány 39. cikke alapján a Tanácsnak kell határoznia.¹⁴⁸ Mindez pedig, mint arra egyes aggályosabb szerzők felhívták a figyelmet, egy olyan unilaterális nemzetközi politikai rezsím irányába mutat, amelyben az Egyesült Államok játszik döntő szerepet.¹⁴⁹

Az első Öböl-háborúban a felhatalmazás szinte *carte blanche* jellege miatt a felhatalmazást elnyert tagállam döntési és befolyásolási lehetőségei szélesebbek voltak a Biztonsági Tanácséinál: nem csak afelől határozhatott, hogy pontosan mikor és pontosan milyen erővel, milyen stratégia alapján kezdődjön a hadművelet, de arról is, hogy az mikor érte el célját és így mikor

143 Provisional verbatim record of the 2963rd meeting [S/PV 2963], p.21.

144 Az első Öböl-válság idején az Egyesült Államok a későbbi 678. határozat tervezetének támogatásáért egyes latin-amerikai és afrikai országoknak fejlesztési segélyeket helyezett kilátásba, a Szovjetunióknak segítséget ígért a balti államok elszakadási törekvéseinek megakadályozására, Kínának pedig esetleges tartózkodásáért cserébe felvetette a Tienanmen téri események után bevezetett gazdasági szankciók feloldását. – ld. Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.523-525.

145 Provisional verbatim record of the 2963rd meeting [S/PV 2963], p.33.

146 Provisional verbatim record of the 2963th meeting [S/PV 2963], p.76.

147 Provisional verbatim record of the 2963rd meeting [S/PV 2963], p.33.

148 Giorgio Gaja: Use of Force Made or Authorized by the United Nations. p.42.

149 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.517,525-528.

fejeződjék be,¹⁵⁰ vagyis olyasmiről is döntött, amelynek szorosabb jogértelmezés esetén a Biztonsági Tanács hatáskörébe kellene tartoznia.¹⁵¹ Továbbvive a gondolatmenetet, ennek alapján végső soron akár meg is kérdőjelezhető azon felhatalmazó döntés Alapokmány-szerűsége, amely a befejezés időszerűségének megítélését a felhatalmazott tagállamra bízta, csorbítva ezáltal a BT hatáskörét és politikai mozgásterét.¹⁵² Nem elég tehát a Tanácsnak valamiféle „globális áldása” a hadművelet megindítására, hanem annak a Biztonsági Tanács érdemi irányítása és kontrollja útján kell megtörténnie, ideértve azt a döntést is, hogy pontosan milyen erőket alkalmaznak és a helyzet mikor teszi lehetővé az akció befejezését.¹⁵³ Ezen követelmények fontosságát még jobban kiemeli az Alapokmány preambuluma, amely a világszervezet egyik *raison d'être*-jeként említi az elkövetkező generációk megóvását a háború borzalmaitól, márpedig egy feleslegesen elnyújtott vagy túlzott erővel végrehajtott akció sértené ezt a kitélt.¹⁵⁴

Irak esetében a BT a felhatalmazott számára még mindössze információ-adási kötelezettséget írt elő az ENSZ-szel szemben,¹⁵⁵ ám ez a gyakorlat a későbbiekben – éppen a 678. határozattal szemben hangoztatott aggályok hatására – megváltozott. A Biztonsági Tanács egyre inkább kezdte korlátok közé szorítani a felhatalmazott cselekvési lehetőségeit, mégpedig oly módon, hogy a felhatalmazás birtokában tevékenykedő erők ellenőrzésébe – mindenekelőtt a helyszínen tartózkodó összekötői útján¹⁵⁶ – bevonta a Főtitkárt, illetve számára, valamint a felhatalmazott számára a BT felé jelentéstételi kötelezettséget írt elő – ily módon jártak el például

150 Jules Lobel – Michael Ratner: Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime. p. 126-127; ld. még Andor László–Tóth Péter–Valkó László: Irak – háborúra ítélve. p.152.

151 Giorgio Gaja: Use of Force Made or Authorized by the United Nations. p.42.

152 Burns Weston: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. p.526-527. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy, nem utolsósorban a fent leírt aggályok miatt is, a 90-es évek közepén megadott felhatalmazások – például Szomália vagy a volt Jugoszlávia esetében – sokkal több kööttséget tartalmaztak a felhatalmazott tagállamokra nézve, mint például a Sivatagi vihar hadműveletet lehetővé tevő 678(1991) sz. BT-határozat; ilyen többlet-kötöttség volt például a Főtitkárral való szoros koordináció kötelezettsége – Christine Gray: International Law and the Use of Force against Iraq. p.10.

153 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.262-264.

154 Jules Lobel – Michael Ratner: Bypassing the Security Council. p.128.

155 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.265.

156 Például: 794(1992) BT-határozat, 15. és 20. §.

Szomália, Ruanda vagy Haiti esetében.¹⁵⁷ A Tanács emellett egyéb korlátozásokat is alkalmazni kezdett a felhatalmazottnak adott mandátum terjedelmének pontosabb behatárolása érdekében. Ezek nagyobb része a felhatalmazás által megvalósítandó művelet céljait, körülményeit pontosította, egyes határozataiban ugyanakkor – például Haiti esetében a 940. határozatban¹⁵⁸ – az időkorlát módszerével is élt.¹⁵⁹ (Ez utóbbi szükségességét utólag is igazolta a 2002-2003-as Irak-vita, amikor az időkorlátot nem tartalmazó 678. határozat későbbi időpillanatban való alkalmazhatóságáról komoly jogi-politikai viták folytak.) A delegált hatáskör terjedelmi és időbeli korlátainak rögzítése, valamint a felhatalmazott tevékenységének folyamatos és hatékony ellenőrzése ily módon az 1990 után követett gyakorlat alapján lényegében a felhatalmazás útján történő hatáskör-delegálás érvényességi kelléké vált.¹⁶⁰

Mindezek a módosítások sokat segítettek a felhatalmazás jogintézménye körüli politikai legitimitás-deficit csökkentésében, bár hozzá kell tenni, hogy – mindenekelőtt szervezeti okokból – a Főtitkár bevonását az amúgy a Biztonsági Tanács kizárólagos hatáskörét képező erő alkalmazásába nem minden részről fogadta osztatlan lelkesedés, mondván, hogy ez összezavarja mind a Tanács, mind a Főtitkár szerepét, kölcsönösen csökkentve egymás politikai mozgásterét és szavahihetőségét, így a jövőre nézve célszerűbb lenne feladatköreiket e téren megosztani és elválasztani egymástól.¹⁶¹

A felhatalmazás jogalapjának nem egyértelmű volta, valamint – különösen a korai – felhatalmazó határozatok sokszor meglehetősen homályos, korlátokat nem tartalmazó megfogalmazása – amelynek egyik példájaként a BT 678(1991) határozata említhető¹⁶² – vetette fel a „bennfoglalt felhatalmazás” (*implied authorization*) kérdését, vagyis azt a problémát, hogy bizonyos esetekben – rendszerint egy korábbi, erő alkalmazására felhatalmazó határozat után – egyes tagállamok akkor is a Biztonsági Tanács felhatalmazására hivatkozva alkalmaztak erőt, amikor a felhívott BT-határozatban magában nem szerepelt felhatalmazás. Az erre

157 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.266-267.

158 Lásd: 940(1994) BT-határozat 8. §.

159 Jules Lobel – Michael Ratner: Bypassing the Security Council. p.142-143.

160 Lásd: Danesh Sarooshi: The United Nations and the Development of Collective Security – The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. p.155.

161 Giandomenico Picco: The UN and the Use of Force. Leave the Secretary-General Out of It. p.15-17.

162 A határozat vonatkozó szövegrésze mindössze annyit mond, hogy a Biztonsági Tanács „Felhatalmazza a kuvaiti kormánnyal együttműködő tagállamokat, hogy [...] minden szükséges eszköz felhasználásával tartsák fenn és alkalmazzák a 660(1990) és az azt követő vonatkozó határozatokat, és állítsák helyre a nemzetközi békét és biztonságot a térségben.”

való hivatkozásra szolgál jó például a 688(1991) BT-határozat, amelyre hivatkozva amerikai, brit és francia erők létrehozták az iraki repüléstilalmi zónákat és erőt alkalmaztak azok megsértőivel szemben,¹⁶³ de a későbbiekben is számos esetben – leginkább akkor, amikor a Tanács egy vagy több tagállam akarata ellenére nem hozott felhatalmazást explicite tartalmazó határozatot¹⁶⁴: alapja tehát általában inkább politikai, mintsem jogi indíttatásúnak mondható. Ebből a szempontból beszédes tény, hogy a bennfoglalt és az *ex post facto* jellegű felhatalmazás kérdése inkább a 90-es évek második felében, illetve az ezredforduló után vált frekvenciátalabbá, vagyis akkor, amikor az amerikai-orosz „honeymoon” véget értével ismét nehézségekbe ütközött a nagyhatalmi konszenzus kialakítása a Biztonsági Tanácsban.

A 688. határozat esetében a Biztonsági Tanács tagjainak többsége arra az álláspontra helyezkedett, hogy az erő alkalmazása nem volt jogszerű és a szakirodalom véleménye szerint is ezekben az esetekben – tekintettel az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésében foglaltakra, illetve azok szűkítő értelmezésére is – explicit megfogalmazás nélkül nincs tényleges felhatalmazás, vagyis ilyen, a 688.-hoz hasonló homályos határozatokra hivatkozva egyetlen tagállam sem jogosult erőt alkalmazni.¹⁶⁵ Hasonlóan érvelt a Biztonsági Tanácsban az 1998-as, Irak elleni Desert Fox hadművelet után Franciaország, Oroszország és Kína képviselője is, hangsúlyozva, hogy konkrét felhatalmazás híján a lezajlott akciót nemhogy nem tartják jogszerűnek, de egyenesen károsnak tekintik azt a nemzetközi viszonyok további alakulása szempontjából.¹⁶⁶ A felhatalmazás tényét tehát a Biztonsági Tanács határozatának minden egyes konkrét esetben – fentiek alapján ideértve egy adott nemzetközi válsághelyzet különböző időpillanatait is – *expressis verbis* tartalmaznia kell; a BT Kuvait felszabadítása utáni gyakorlatából is láthatóan ez következik.¹⁶⁷ A felhatalmazó határozat egyértelmű és az esetleges korlátokat pontosan rögzítő megfogalmazása tehát tulajdonképpen a hatáskör delegálása alapvető feltételének tekinthető, amely nélkül annak érvényessége erősen megkérdőjelezhető.¹⁶⁸ Lényegében ugyanezen logika alapján nem tekinthetők legitímnek azok a próbálkozások

163 Lásd: Christine Gray: *International Law and the Use of Force against Iraq*. p.11.

164 Jules Lobel – Michael Ratner: *Bypassing the Security Council*. p.130.

165 Christine Gray: *International Law and the Use of Force against Iraq*. p.11-12.

166 Lásd: S/PV 3930. [Verbatim record of the 3930th meeting].

167 „Amikor a Biztonsági Tanács erő alkalmazására kíván felhatalmazni, ezt világosan megfogalmazva teszi.” – *Legality of use of force against Iraq*. § 52. www.lcn.org/global/IraqOpinion10.9.02.pdf; ld. még Jules Lobel – Michael Ratner: *Bypassing the Security Council*. p.128-129; Andor László–Tálás Péter–Valki László: *Irak – háborúra ítélve*. p.181.

168 Lásd: Danesh Sarooshi: *The United Nations and the Development of Collective Security – The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. p.155.

sem, amelyek az adott időpillanatban hiányzó felhatalmazást *ex post facto* jelleggel kívánták pótolni, mint például Koszovó esetében azt az 1244. határozattal megkísérelték. Az Alapokmányból ez a fajta felhatalmazás ugyanúgy nem vezethető le, mint ahogy a bennfoglalt felhatalmazás sem, a BT gyakorlata pedig finoman szólva nem egységes ahhoz, hogy szokást teremtsen,¹⁶⁹ arról nem is beszélve, hogy a nemzetközi jogban általában az eredetileg jogszerűtlen magatartások bajosan alakíthatók bármilyen utólagos cselekmény által jogszerűvé.¹⁷⁰

AZ EZREDFORDULÓ ÉS AZ ENSZ REFORMJA: LEHETŐSÉGEK ÉS VESZÉLYEK

Mint azt láthattuk, az erő alkalmazására való felhatalmazás jogintézményét a hidegháború kezdetén a kényszer szülte, ám a kezdeti kényszersmegoldás az idők során a Biztonsági Tanács általánosan bevett és egyre finomított gyakorlatává vált, olyannyira, hogy a hidegháborús akadályok megszűnése ellenére átvette az Alapokmány VII. fejezete San Francisco-i változatának szerepét és helyét, vagyis az eredeti, a Vezérkari Bizottságon és a tagállamokkal kötött megegyezéseken alapuló szisztéma napjainkban sem tűnik működésképesnek.¹⁷¹ Ezt a tényt sokan úgy értékelik, hogy a Tanács 1990 után sem tudta feltámasztani a multilateralizmusnak a kollektív intézkedések végrehajtásában megnyilvánuló eredeti szellemiségét, hanem helyette – a praktikum jegyében – továbbra is kitart a korábbi félmegoldások mellett,¹⁷² vagyis tulajdonképpen félvállról veszi az Alapokmányban megfogalmazott elsődleges kötelezettségét, hiszen annak tényleges végrehajtását folyamatosan másoknak adja ki.¹⁷³ A tagállamok felelőssége ebben természetesen nem lebecsülendő, hiszen végső soron az ő politikai akaratuk (és képességük) hiányán múltott az eredeti, a Vezérkari

169 Jules Lobel – Michael Ratner: Bypassing the Security Council. p.133-134.

170 Juhász József – Magyar István – Tóth Péter – Valki László: Koszovó – egy válság anatómiája. p.265-266.

171 Christine Gray: International Law and the Use of Force against Iraq. p.4-5; hasonló következtetésre jut még Giorgio Gaja: Use of Force Made or Authorized by the United Nations. p.43. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy az egyes NGO-k és magánszemélyek által jegyzett, az ENSZ reformjára vonatkozó javaslatokat tartalmazó 2004-es ún. Londoni deklaráció a reform kívánatos céljai között felsorolja egy állandó ENSZ-haderő felállítását is, amely értelemszerűen véget vetne a felhatalmazás gyakorlatának – erről részletesebben ld.: www.reformcampaign.net.

172 John Quigley: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. p.250.

173 Niels Blokker: Is Authorization Authorized?. p.551.

Bizottságon alapuló mechanizmus beüzemelésének elmaradása¹⁷⁴ és ennek az állapotnak az évtizedeken át történő fenntartása. Mindebben természetesen az is fontos szerepet játszott, hogy a Biztonsági Tanács elsősorban politikai jellegű testület, amelynek tevékenységében nem annyira tudományos és jogdogmatikai finomságokra való gondos odafigyelés, az újítás és kísérletezés az elsődleges, mint inkább az előállt helyzetek sikerként (de legalábbis nem kudarcként) kommunikálható, a többség melegezésére szolgáló (vagy legalábbis elégedetlenségére okot nem adó) kezelése. Ha tehát a kompromisszumok árán elérhető siker, valamint a legalitás és Alapokmány-szerűség követelménye ütközik egymással, a Tanácsban ülő tagállamok ezen logika alapján a kompromisszumos sikert fogják választani. Ez ugyanakkor önmagában még nem teszi a felhatalmazás jogintézményét eleve jogszerűtlenné – az annak tisztázatlan, aggályos részleteivel való tagállami visszaélés viszont annál inkább.¹⁷⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a világ szervezet „alapító atyái” valószínűleg éppen a tagállamok politikai érdekek által motivált visszaélésre való hajlamanak tudatában tették le voksukat Dumbarton Oaksban és San Franciscóban az erő alkalmazásának centralizált modellje mellett, ami azután sajnálatos módon nem valósult meg. Ezzel pedig tulajdonképpen visszajutunk a kezdeti problémához – a kör tehát bezárult.

A jövőre nézve fontos lehet, hogy a jelenlegi helyzet az ENSZ reformja során változik-e majd, és ha igen, milyen irányban. A Kofi Annan főtitkár által a reform biztonságpolitikai részének előkészítésére megbízott High-Level Panel 2004-es jelentése¹⁷⁶ az erő alkalmazására való felhatalmazás kérdésében abból indult ki, hogy a Biztonsági Tanács – adott esetben erő alkalmazását eredményező – fellépése a béke kikényszerítésére az Alapokmány VII. fejezete alapján alapvetően jó és használható struktúra, ami helyett nem kell alternatívát keresni, sokkal inkább a Tanács működését kell hatékonyabbá tenni.¹⁷⁷ A jelentés – amely számos vonatkozásban megerősíti a 90-es évek tendenciáit, így mindenekelőtt a BT beavatkozási lehetőségének a belső konfliktusokat is magában foglaló tág körét – ugyanakkor a béke kikényszerítését célzó erő alkalmazása kapcsán a felhatalmazás intézményét magától értetődőnek veszi, annak esetleges alternatíváira nem tér ki. Sokkal inkább megpróbál ehelyett valamiféle kritériumrendszert felállítani azokra az esetekre, amikor a felhatalmazás

174 John Quigley: *The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism.* p.259.

175 John Quigley: *The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism.* p.260-261.

176 *A More Secure World – Our Shared Responsibility.* Report of the Secretary-General’s High-level Panel; A/59/565 (a továbbiakban ezen a számon idézve).

177 A/59/565, § 198. (p.65).

megadását – tehát az erő alkalmazását – jogosnak ítéli; ezt a kritériumrendszert pedig külön BT-határozatban javasolja rögzíteni.¹⁷⁸ Emellett ugyanakkor – igaz, a békefenntartásra vonatkozó szövegekörnyezetben – elismeri a vészhelyzetekre való gyors reagálás fontosságát is, ennek nyomán pedig – némi áthallással az Alapokmány 43. cikkére – a jövőnek szóló javaslatai között szerepelteti az ENSZ rendelkezése alá helyezett nemzeti gyorsreagálású katonai egységekre való igényt is.¹⁷⁹

A High-Level Panel álláspontját és ajánlásait a 2005-ös, csúcsszinten megrendezett Közgyűlés elé terjesztett jelentésében¹⁸⁰ – és az annak függelékét képező ajánlásaiban – Kofi Annan főtitkár is osztotta.¹⁸¹ A főtitkár jelentése az általánosságok mellett számos konkrét javaslatot is tett a Közgyűlésben összegyűlt állam- és kormányfőknek, amelyek között szerepel a High-Level Panel ajánlása is az erő alkalmazásának feltételrendszeréről szóló, a jövőre nézve általános elveket rögzítő BT-határozatról.¹⁸² Annan emellett konkrét javaslatokat tett az Alapokmány módosítására is, amelyek közül jelen vizsgálat szempontjából a legfontosabb a Vezérkari Bizottságról szóló teljes 47. cikk törlése a Bizottságra való, a 26., 45. és 46. cikkeken megtevő hivatkozásokkal egyetemben.¹⁸³ A 2005 szeptemberében összeült jubileumi ENSZ-világcsúcstól résztvevői azonban, úgy tűnik, nem osztották a főtitkár véleményét; a találkozó résztvevői ugyanis a tanácskozást lezáró határozatban felkérték a Biztonsági Tanácsot, hogy tárgyalja meg a Vezérkari Bizottság működéséhez kapcsolódó főbb kérdéseket.¹⁸⁴ Ezzel a világ állam- és kormányfői lényegében visszautalták az ügyet oda, ahonnan az 1946-47-ben elindult, vagyis a Biztonsági Tanács elé.

A jövőre nézve tehát több megoldási irány is nyitott. A lehetőség nyitva áll a tagállamok előtt, hogy az eredeti Dumbarton Oaks-i mechanizmus tagállamokkal kötendő szerződésekről szóló részét, amely a fegyveres erőknek az ENSZ számára történő rendelkezésre bocsátását lehetővé tette volna, ha tetszik, úgymint elavultat, *desuetudóba* mentet, a Vezérkari Bizottsággal egyetemben töröljék az Alapokmányból, s helyette akár minden egyes esetben hasonló, de ad hoc jellegű szerződés

178 A/59/565, §§ 204-209. (p.66-67.).

179 A/59/565, § 219. (p.69.).

180 In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All; A/59/2005 (a továbbiakban ezen a számon idézve).

181 A/59/2005, §§ 122-126. (p.43.).

182 A/59/2005, Annex, §6h (p.83.).

183 A/59/2005, § 219. (p.72.).

184 A/RES/60/1, § 178.

megkötésével rendezzék a kérdést¹⁸⁵ – vagy esetleg még azzal sem, szabad utat hagyva a szabályok „kreatív értelmezésének”. E megoldás lényegében szentesítené a jelenleg fennálló gyakorlatot, amelynek flexibilitása ugyan megnövelheti a BT mozgásterét egyes helyzetekben, ugyanakkor azonban számos visszaélésre is lehetőséget ad, s ez hosszú távon ellentétes lehet a nemzetközi közösségnek a békés és stabil világrend megteremtéséhez kapcsolódó érdekével és növelheti a világszervezet döntéseinek jogi és politikai értelemben vett legitimitási deficitjét is. A jubileumi Közgyűlés határozatából ugyanakkor az is kiténik, hogy a szándék a Vezérkari Bizottság törlésére korántsem egyértelmű, így elméletileg lehetőség van akár az eredeti Dumbarton Oaks-i mechanizmus beüzemelésére is. Ez egyben visszatérést jelentene a kollektív biztonság eszméjének eredeti, wilsoni és roosevelti koncepciójához; ahhoz a koncepcióhoz, amelynek gyengeségeire azonban éppen az a tény hívta fel a legbeszédesebben a figyelmet, hogy az ENSZ – tagállamainak a nemzetközi közösség egészének érdekei *elé* helyezett saját politikai megfontolásai miatt – gyakorlatilag hat évtizede képtelen létrehozni a saját Alapokmányában előírt állapotot, ehelyett mindenféle pótmegoldásokkal kísérletezik. Általános érvényű, kitörési pontként értékelhető megoldás a kérdésben, mint az látható, mind a mai napig nem körvonalazódott. A XXI. század elejének biztonsági problémái ugyanakkor az egész nemzetközi közösség számára szükségessé teszik a probléma valamiféle megnyugtató rendezését annak érdekében, hogy az új kihívásoknak képes legyen megfelelni.

Pusztai Dávid történész, politológus, jogász, az ELTE BTK Történelemtudományi Doktori Iskola hallgatója, az Országgyűlés Hivatalának külpolitikai szakértője.

IRODALOMJEGYZÉK

An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. [A/47/277-S/24111] United Nations, New York, 1992.

A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. [A/59/565] United Nations, New York, 2004.

185 Danesh Sarooshi: The United Nations and the Development of Collective Security -- The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. p.152-153.

In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General. [A/59/2005] United Nations, New York, 2005.

ANDOR László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Irak – háborúra ítéelve.* Zrínyi, Budapest, 2004.

ATTIA, GAMAL EL DIN: *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient.* Librairie Droz, Genève, 1963.

BAILEY, SYDNEY D.: *Voting in the Security Council.* Indiana University Press, Bloomington & London, 1969.

BLOKKER, NIELS: Is Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'. In *European Journal of International Law*, Vol.11. (2000) No.3. p.541-568.

BOWETT, DEREK WILLIAM: *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice.* Stevens & Sons, London, 1964.

COT, JEAN-PIERRE – PELLET, ALAIN: *La Charte des Nations Unies.* ECONOMICA, Paris, 1985.

FRANCK, THOMAS M.: *The Role of The United Nations in the Congo.* Oceana Publications, New York, 1963.

FREUDENSCHUB, HELMUT: Collective Security. In F. Cede – L. Sucharipa-Behrmann (szerk.): *The United Nations – Law and Practice.* Kluwer Law International, The Hague—London—Boston, 2001. p.73-88.

GAJA, Giorgio: Use of Force Made or Authorized by the United Nations. In Tomuschat, C. (szerk.): *The United Nations at Age Fifty.* Kluwer Law International, The Hague—London—Boston, 1995.

GOODRICH, LELAND M. – HAMBRO, EDWARD: *Charter of the United Nations. Commentary and Documents.* The London Institute of World Affairs—Stevens&Sons, London, 1949.

GOODRICH, LELAND M. – SIMONS, ANNE P.: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security.* The Brookings Institution, Washington, 1955.

GRAY, Christine: From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq. *European Journal of International Law* Vol.13. (2002) No.1. p.1-21.

GRAY, Christine: The Use and Abuse of the International Court of Justice: Cases concerning the Use of Force after Nicaragua. *European Journal of International Law* Vol.14. (2003) No.5. p.867-905.

HALBERSTAM, MALVINA: The Right of Self-defense Once the Security Council Takes Action. In *Michigan Journal of International Law*, Vol.17. (1996) No.2. p.229-248.

JUHÁSZ JÓZSEF: *Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története*. Aula, Budapest, 1999.

JUHÁSZ JÓZSEF – MAGYAR ISTVÁN – TÁLAS PÉTER – VALKI LÁSZLÓ: *Koszovó – egy válság anatómiája*. Osiris, Budapest, 2000.

KELSEN, HANS: *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Stevens & Sons, London, 1950.

KELSEN, HANS: *Recent Trends in the Law of the United Nations*. Stevens & Sons, London, 1951.

KISSINGER, HENRY: *Diplomácia*. Panem-Grafo, Budapest, 1998.

LOBEL, JULES – RATNER, MICHAEL: Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime. In *American Journal of International Law*, Vol.93. (1999) No.1. p.124-154.

MALONE, DAVID M.: The UN Security Council in the Post-Cold War World: 1987-97. In *Security Dialogue*, Vol.28. (1997) No.4. p.393-405.

MAYALL, JAMES (szerk.): *The New Interventionism 1991-1994. United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

PICCO, GIANDOMENICO: The UN and the Use of Force. Leave the Secretary General Out of It. In *Foreign Affairs*, Vol.73. (1994) No.5. p.14-18.

PRANDLER ÁRPÁD: *A Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság szolgálatában*. Kandidátusi értekezés, 1972.

PUSZTAI DÁVID: Az Irak elleni intervenció, avagy az Egyesült Államok esete a nemzetközi joggal. *Társadalom és Politika*, 2005/1-2., p.145-174.

QUIGLEY, JOHN: The „Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. In *Michigan Journal of International Law*, Vol.17. (1996) No.2. p. 249-283.

- ROSTROW, EUGENE W.: Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense? In *American Journal of International Law*, Vol.85. (1991) No.3. p.506-516.
- SAROOSHI, DANESH: The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers. Clarendon Press, Oxford, 1999.
- SHAW, Malcolm: *Nemzetközi jog*. Osiris, Budapest, 2001.
- STAHN, CARSTEN: Enforcement of the Collective Will After Iraq. *American Journal of International Law* Vol.97. (2003) No.4. p.804-823.
- SUCHARIPA-BEHRMANN, LILLY: Peace-Keeping Operations of the United Nations. In F. Cede – L. Sucharipa-Behrmann (szerk.): *The United Nations – Law and Practice*. Kluwer Law International, The Hague—London—Boston, 2001. p.89-104.
- SULYOK GÁBOR: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest, 2004.
- TISOVSZKY JÁNOS: *Az ENSZ és a békefenntartás*. Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 1997.
- The United Nations and the Congo. Some salient facts*. United Nations, New York, 1963.
- The United Nations and Somalia 1992-1996*. With an introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations. Department of Public Information, United Nations, New York, 1996.
- WEISSBERG, GUENTER: *The International Status of the United Nations*. Oceana Publications—Stevens & Sons, New York—London, 1961.
- WESTON, BURNS H.: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy. In *American Journal of International Law*, Vol.85. (1991) No.3. p.516-535.
- YOO, TAE-HO: *The Korean War and the United Nations. A Legal and diplomatic historical study*. Université Catholique de Louvain, Louvain, 1964.

ZÁRUG PÉTER FARKAS

ÁLLAM ÉS POLITIKAI ARÉNA A DUALISTA MAGYARORSZÁGON

Az Osztrák-Magyar Monarchia dualista állammodelljének közjogi alapja az a tizenkét törvénycikk volt, amelyet 1867. július 28-án Ferenc József – június 8-i megkoronázását követően – mint magyar király szentesített a kiegyezési tárgyalások eredményeként. A forradalom utáni, közel húsz évig tartó politikai passzív ellenállás és közjogi vita, amely Deák szavaival „a rosszul gombolt kabát újragombolásáról”,¹ a Habsburg kézen elveszett államiság újrateremtéséről szólt, ezzel lezárult.

A Habsburg Birodalom két, látszólag független államból állt, amelyekben a három hatalmi ág saját nemzeti arculatot öltött, ám a kor által a nemzetközi jogalanyiságához támasztott feltételeknek nem mind feleltek meg, a szükséges szuverenitásjegyeket nem viselték mind magukon. A perszonálunió mellett az államélet további három másik területen is szorosan összekapcsolódott. Közös volt, és továbbra is Bécs központtal működött az Osztrák-Magyar Monarchia külügyeinek, hadügyeinek és az ezekre vonatkozó pénzügyeknek a miniszteriális politikája és adminisztrációja. Az államélet e három területe közül a Birodalmi hagyományokat megtestesítő Külügyminisztérium bírt a legnagyobb jelentőséggel, így vezetését mindenkor a Császár és Király feltétlen híve tölthette be. „A sors keserű fintora, – mondja Romsics Ignác – hogy az újjáformált birodalom egyik első és legsikeresebb, illetve utolsó külügyminisztere, akinek már csak a teljes felbomlás konstatálása jutott osztályrészül, egyaránt egy-egy Andrássy volt: 1871 és 1879 között a kegyelmet kapott „lázadó”, 1918. október 24-étől november 2-áig fia, ifjabb Andrássy Gyula.”²

A hadügyi igazgatás és a hadügyi irányítás elkülönült egymástól. Az első a közös hadügyminiszter, a másodikat maga az uralkodó végezte a kiegyezési törvény szerint. Ugyancsak az uralkodót, mint Legfőbb Hadurat

1 Gratz Gusztáv: A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918. p. 20.

2 Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.17.

illette a bodini szuverenitás jegy, a háború és béke joga is. A közös hadsereg fejlesztéséről, létszámáról Ausztria és Magyarország önállóan döntött, azonban mindig közös koncepció alapján.

A két közös ügy költségvetésének összeállítását, a hiány és többlet mérlegének elkészítését és a megszavazott összegek folyósítását a közös Pénzügyminisztérium végezte. Feladata 1878-tól bővült, ekkortól ugyanis Bosznia-Hercegovina közigazgatásának irányításáért is felelt. A duális állam időszakának tíz külügy- és tizenegy közös pénzügyminisztere közül négy volt magyar mindkét tárcánál. A közös honvédelmi minisztériumot mindig osztrák, ám a három tárca közül az egyiket mindig magyar vezette.

E minisztériumok munkájukat a magyar és osztrák miniszterelnök részvétele mellett közös minisztertanácsi üléseken hangolták össze, de közjogi értelemben ez nem volt központi kormánynak tekinthető. Azonban politikai felelősségük nemcsak az uralkodó irányába jelentkezett, hanem a két állam parlamentjei által delegált sajátos bizottságnak, a delegációknak irányába is. Tekintettel arra, hogy az Ausztria és Magyarország törvényhozásai által delegált 60-60 főből álló delegációk nem közös parlamentként, vagyis állandó együttes ülésezésük során gyakorolták ellenőrző feladatukat – sőt a közös parlament látszatát kerülve e delegációk leginkább külön üléseztek – politikai súlyuk és szerepük jóval csekélyebb volt a két ország tényleges parlamentjeihez képest. Az igazi politikai csatározások színteréül Magyarországon is az Országgyűlés szolgált.

A császári-királyi állam összetartozását a kiegyezés egy külön szerződése is biztosította. Ez a már említett három terület mellett további három gazdasági ügyet sorolt közös ügynek: a vám-, bank-, és a pénzrendszer kérdéseit. A külügy, hadügy és a rájuk vonatkozó pénzügyekhez képest ezek abban különböztek, hogy tízévente meg kellett újítani a rájuk vonatkozó megállapodásokat. Szintén tízévenkénti megállapodás volt szükséges a közös költségekhez való hozzájárulás mértékéről.

Minden egyéb politikai ügy mind Ausztria, mind Magyarország esetében, mint belügy jelentkezett és mindkét állam politikai szereplői, ezekben az ügyekben önállóan vívták meg csatáikat a maguk politikai arénájában.

A magyarországi politikai élet a kiegyezéstől alapvetően parlament központúvá vált. A hosszú politikai vita, amely az 1840-es évektől jelentkezett a magyar közéletben, s amely a magyar politikai-, állambölcseleti- és közjogi gondolkodásnak jelentős publicisztikai terméséhez vezetett a municipalisták és centralisták között, nyugvópontra jutott. A Szalay László, Eötvös József, Trefort Ágoston, Csengery Antal nevével fémjelzett centralisták Deák vezetése alatt – bár vele nem mindegyikük és mindenben egyet értve – váltak résztvevő aktoraivá a

népképviseleti alapokon szerveződő új parlamentáris rendszernek. Ezzel egyidejűleg, ahogy a vármegye politikai súlya, úgy az ennek erejében, mint az ősi alkotmány alabástyájában hívők tábora is elapadt, és az új politikai berendezkedés a „szobatudósok”³ politikai szereplésének fénykorát hozta el.

A kiegyezés országgyűlése, amely – „sok tekintetben alkotmányozó nemzetgyűlésnek is volt tekinthető”⁴ – az 1865-ben választott, és ez év december 10-én megnyitott Országgyűlés volt. A Nyugat-Európában már két évszázada jelen lévő polgári parlamentarizmus és az ezt garantáló alkotmányos berendezkedés elfogadása és kialakítása Magyarországon e parlament munkájához köthető. A feudális rendi hagyományok és a történeti alkotmány, valamint a polgári politikai berendezkedés népképviseleti jellege együttesen jelent meg a kétkamarás, főrendiházból és képviselőházból álló Magyar Országgyűlésben. A T. Ház törvényhozó hatalmát az államfővel együtt gyakorolta.

A főrendiház a rendi Magyarország arisztokratikus politikai berendezkedésének lenyomataként öröklődött az új népképviseleti befolyás alatt álló parlamentáris rendszerbe. Tagjai egyrészt születési előjogok alapján a hercegek, bárók, grófok, vagyis az ország mágnásai, másrészt – a ház reformjáig – a főispánok, harmadrészt, pedig a katolikus és görögkeleti főpapok. A főrendiház politikai súlya csekély volt, amelyet az is jól jelez, hogy nem szerveződnek benne pártformációk, inkább érdekcsoportok szerint tagolódnak. Szerkezete a dualizmus során egyszer változott, 1884-ben. „A főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről” címmel a Tisza-kormány nyújtott be javaslatot, amely hosszas vita után, több módosulással 1885:VII. tc.-ként alakítja át az utoljára 1791-1792-ben pusztán tagjaiban bővülő, ám azt követően változatlan főrendiházat. A reform előtti utolsó ülést a főrendiház tagjai 1885. május 21-én tartották a Nemzeti Múzeumban.⁵ A reform adócenzushoz – háromezer forint évi egyenes földadóhoz – kötötte a mágnások tagságát és a kormány javaslatára az uralkodó ötven tagot nevezhetett ki élethosszig. A reform eredményeként a centralisták végső győzelmet arattak a megyén, ugyanis a törvény megszüntette a főispánok főrendiházi tagságát. Ugyanakkor helyet kapott a Kúria, a Fővárosi Ítéltábla elnöke, és képviseltették magukat a bevett vallások is. A protestáns egyházakhoz (református, evangélikus, unitárius) képest az izraelita

3 Kossuth Lajos nevezte így a centralisták vezetőit.

4 Gratz Gusztáv: A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918. p.31.

5 A főrendiház a Nemzeti Múzeumban ülésezett egészen a jelenlegi Országház millenniumi, 1896-os ünnepségéig. A képviselőháznak is itt volt a székhelye 1866-ig. Ekkor az utóbbi átköltözött a Sándor főherceg – ma Bródy Sándor – utcai palotába. Mindkét ház 1904-től folytatta munkáját az ekkor befejezett, Steindl Imre által tervezett Országházban.

vallásúaknak még tíz évet kellett várniuk a főrendiházi, felsőházi tagságra.⁶ A főrendiház, felsőház tagsága nagymértékben megváltozott, de jellege változatlan maradt. Az adócenzus eredményeként ugyanis csak a nagybirtokos arisztokrácia maradhatott a politikai élet e szegletében.

A népképviselőten nyugvó és eszerint szerveződő képviselőház 1861-ben, 1865-ben, 1869-ben valamint még 1872-ben is az 1848-as választójogi törvény alapján lett megválasztva. A választójog reformja már a kiegyezés során is fontos politikai vitatéma volt. A '48-as törvény első módosítására Lónyai Menyhért kormánya tett először törvényjavaslatot 1872-ben, azonban az ellenzéki képviselők, a Balközép Párt és a '48-as Párt és a nemzetiségiek képviselőinek ellenállásán a javaslat elbukott. A javaslat leginkább kifogásolt része az volt, hogy a választók létszámát jelentősen csökkentette volna az a kitétele, amely szerint az egyenes adóval hátralékban lévők nem szavazhatnak. Az obstrukció ellenállási technikájának első sikeres alkalmazásaként – amelyet a képviselőházi ellenzék a dualizmus során rendre bevett politikai fegyverként – a törvényjavaslatról a T. Ház nem szavazott.

A Bittó István által vezényelt kabinet idején született meg a Balközép támogatásával, a függetlenségek kisebbségi tiltakozása mellett, az 1874. évi XXXIII. tc. a választójogról. E törvény alapvető jelentőségű a dualista Magyar állam és politikai rendszer szempontjából, hiszen a teljes korszak változatlan jogi keretét adja. Bár a kettős monarchia fennállásának utolsó évtizedében két alkalommal is a politika porondjára kerül új választójogi törvény bevezetése, de sem az 1913. évi XIV. tc. sem pedig a felbomlás előtti 1918. évi XII. tc. alapján nem voltak választások.

Az 1874. évi XXXIII. tc.⁷ hét fejezetének, összesen 121 paragrafusára hűen tükrözi a magyar társadalmi-, politikai- és alkotmányos berendezkedés kereteit és behatárolja a politikai aréna lehetséges szereplőinek kiválasztódási esélyeit. Erdei Ferenc mondja a választójog dualizmus kori társadalmára gyakorolt hatása kapcsán, hogy: „a választójog szűk keretei és korlátai, a választások tényleges lebonyolítása, a virilis jog, a főrendi ház mind olyan elemei voltak a törvényhozásnak, illetve a vármegyei és községi autonómiának, hogy rajtuk keresztül nem érvényesült valóságos népuralom.”⁸

A törvény értelmében választójoga a 20. életévet betöltött, magyar állampolgárságú férfiaknak volt, akiknek adócenzusként egynegyed telek

6 A főrendiházi reform TISZA-javaslatára már tartalmazta egy zsidó rabbi hivatalból való részvételét a főrendiházban, ám csak azt sikerült elfogadtatni, hogy a kinevezettek között izraelita vallású is lehessen. A változás 1895-ben állt be az emancipációs törekvések sikereként, az izraelita vallás recepciójával.

7 Corpus Juris Hungarici: XXXIII. Törvény-czikk az 1848:V. törvény-czikk és az erdélyi II. törvény-czikk módosításáról és kiegészítéséről.

8 Erdei Ferenc: A magyar társadalomról. p.305.

földtulajdonnal kellett rendelkezniük, szabad királyi és rendezett tanácsú városokban három lakrészből álló házat, vagy olyan földet kellett tulajdonoljanak, amely 16 forint tiszta jövedelem után volt földadóval megróva. Szintén választójoga volt, akiknek 105 forint adóköteles évi jövedelmük volt, önálló iparosok esetében legalább egy segédmunkás alkalmazását írta elő feltételként a törvény. A jogszabály megőrizve az 1848-as tanultsági, műveltségi cenzust tételesen sorolta fel az értelmiségi kategóriákat a választásra jogosultak körében, akik számára nem határozott meg jövedelemküszöböt. Választhatott minden diplomás értelmiségi, azonban a lelkész, segédlelkész csak hivatalos egyházközségi alkalmazása, a tanár, tanító, kiseddóvó és községi jegyző csak kinevezése, megválasztása után élhetett ezzel. A törvény 10-12.§. kizárta a szavazati jogból azokat, akik „gazdai hatalom alatt állnak”, egyenruhás testületnél szolgálnak, büntetés vagy csődeljárás alatt állnak vagy vizsgálati fogságban vannak, és akik adóhátralékosok.⁹ Képviselőjelölt, pedig minden választójoggal bíró, 24. életévét betöltött, magyarul tudó férfi lehetett.

A választási rendszer és eljárás szabályozása is fontos mutatója az általában liberálisnak mondott dualista állam szabadságfelfogásának. Az ország 413 választó kerületében,¹⁰ kizárólag egyéni jelöltekre voksolva, nyilvánosan és élőszóval választották meg a képviselőház tagjait. A választási korteskedés a „minden eszköz bevethető” alapon állt, és a legtöbb párt és jelölt kimeríthetetlen eszköztárat vetett be ennek az alapelvek az érvényre juttatására.¹¹

A kerületek beosztása nyugat-európai mintát követett, és alapja a népességszám volt, azonban a választójogosultak körzetenkénti eltérő számát semmilyen módon nem kompenzálta a rendszer, és ez körzetenként óriási torzulásokhoz vezetett. Egy képviselő pedig nem csak egy kerületben indulhatott, így egyes politikusok politikai ringben maradásának megtöbbszöröződött az esélye, míg a politikusi rekrutációt ez a lehetőség egyben le is szűkítette. A lényeg az volt, hogy valamelyik körzetben mégiscsak mandátumot szerezzen az adott politikus. Ha több helyen választották meg a jelöltet, akkor döntenie kellett mandátuma sorsáról, így a visszaadott mandátumok, az időközi választások és a pótválasztások újabb és újabb lehetőséget adtak a kormánypárt többségének megerősítésére.¹² A

9 A törvényt több pontban az 1899. évi XV. tc. által megváltozott, ekkor törölték el az adóhátralékosokra vonatkozó passzusokat is.

10 1914-ben ez 435-re módosult

11 Mikszáth Kálmán: Két választás Magyarországon című műve ennek a jelenségnek korhű irodalmi bemutatása.

12 Jónás Károly, az Országgyűlési Könyvtár igazgatója szerint ez az oka annak, hogy különösen 1892-ig nem lehet pontosan feltérképezni a mandátumszámok – egy konkrét

körzetek aránytalanságára pedig jó példa, hogy a millennium évében – Romsics Ignác adatai szerint – 12 körzetben kevesebb, mint 500 választó és 11 körzetben, pedig több mint 5000 fő voksa döntötte el egy mandátum sorsát. A politikai karrierök lehetőségét is nagymértékben befolyásolták ezek a tényezők. A választókerületek beosztása semmilyen társadalmi, politikai mozgást nem követett. A kormánypárt oldaláról a választójogi rendszer statikus jellegének szándékos fenntartása, az arányosítástól és az eljárás titkosságától való elzárkózás, az ellenzékiek oldaláról, pedig a demokratikus választójog követelése vezetett el a századelőre a dualista Magyarország legkomolyabb belpolitikai konfliktusaihoz. Kozári Mónika írja a dualizmus választójogi rendszere kapcsán, hogy „a dualizmusban a politikai döntéshozó helyzetben lévő konzervatív szabadelvű elit persze tudatában volt annak, hogy ez a választójog és választási rendszer nem korszerű. Egyet is értettek abban, hogy ideális cél Magyarországon is az általános választójog megteremtése lenne. Ezt azonban nem merték megvalósítani, mert tartottak a nemzetiségek széthúzó mozgalmaitól és az alsóbb néposztályok társadalmi megmozdulásaitól. Azaz az állam egységét és a fennálló társadalmi rend megmaradását láttak biztosítva a nagyon is keretek közé szorított választási rendtől.”¹³

A választók aránya mindezekből adódóan és e keretek között a dualizmus korszakában mindvégig átlagosan az összlakosság 6-7 százalékát tette ki. Bár ez folyamatos abszolút számbeli növekedést jelentett a politikai résztvevők oldalán, azonban ez mégsem tudta feloldani a robbanásszerű lakosságnövekedés és a stagnáló politikai struktúra között feszülő ellentéteket. Hanák Péter vizsgálatai szerint 1787 és a 1880 között a történelmi Magyarország lakossága 9,2 milliőről 15,6 millióra nőtt és ez a szám a társadalmi mozgásokkal együtt is – kolera, kivándorlás, galíciai zsidóság betelepülése a nagyobb magyar városokba – az 1910-re 20,9 millióra növekedett.¹⁴ Míg az 1880-1910 közötti időszak természetes szaporodásának már a századfordulón mélyreható és konkrét társadalmi és gazdasági következményei voltak, addig a politikai változásoknak az igényét képviselők rendre alul maradtak a régi politikai struktúrát működtető elittel szemben.¹⁵

Rövid közjogi vázlatunk végén, a politikai aréna jól ismert színterei közül térjünk át a dualizmus kormány- és pártstruktúrájára, hangsúlyozva, hogy nem a dualizmus egyes kormányainak és pártjainak politikai

időpontban – való alakulását. A források pedig sok esetben nem pontosak. Az Országgyűlés pedig ekkor még nem vezet precíz nyilvántartást, csak a mandátumlevelet igazolta.

13 Kozári Mónika: A dualista rendszer (1867-1918). p.132.

14 Hanák Péter: A dualizmus korának történeti problémái. p.36.

15 John Lukács Budapest 1900 című munkájában részletesen kitér a századelő e jelenségére.

programjait kívánjuk röviden ismertetni, hanem politikatudományi oldalról összegeznénk a korszak leglényegesebb jellemzőit.

A felelős kormány és felelős minisztériumok polgári jogállami kritériuma szintén sajátos módon került szabályozásra a kiegyezési törvényben. Ennek értelmében a miniszterelnök nem a választások közvetlen eredményeként kerül hatalomba, hanem elsősorban az uralkodó joga a miniszterelnök személyének a kinevezése. A kormányzat működőképessége érdekében azonban a király rendre figyelembe vette a képviselő-választások eredményét, s így miniszterelnököt a képviselőházi többséggel rendelkező pártalakulatból választott. Ettől egy esetben tért el Ferenc József, amikor is a kiegyezést követő 38. évben az Ausztriával szemben álló nemzeti koalíció először tudta legyőzni – a választójogi törvény adta, eredménytorzító lehetőségeket folyton kihasználó – kormánypártot. Az uralkodó azonban, amikor a parlamentáris kormányzás lényegi játékszabályainak önkéntes betartását és az erre való politikai érettséget kellett volna bizonyítania, könnyűnek találtatott. Nem a választásokon győztes pártból kért fel valakit, hanem leghűségesebb fegyverhordozóját, Fejérváry Gézát nevezte ki miniszterelnökké.

A parlamentáris kormányzás formailag adott volt a dualista Magyarország politikai struktúrájában, ahogy a pluralizmusé is. Tartalmi szempontból azonban – a már ismertetett jogi keretek miatt – hegemon és monocentrikus a rendszere, amelynek lényegi eleme az érdemi verseny lehetőségének központi akadályoztatása, valamint kizárása. Mindez a politikusi rekrutációra is döntő hatással volt, ahogyan a pártpolitikai csatározások végkimenetelét is eldöntötték.¹⁶ Ez részben indoka is annak, hogy a dualizmus kormánystruktúrája szinte változatlan maradt Andrássy Gyula gróf kormányától (1867. február 20. – 1871. november 14.) Wekerle Sándor harmadik kormányáig (1917. augusztus 23. – 1918. október 31.). A politikai fluktuációt így nem a struktúra, hanem a kormánytagok gyakori változása jelentette.

A kormány a miniszterelnökből és kezdetben nyolc, majd az 1868. évi XXX. tc., vagyis a horvátokkal való kiegyezés után, a horvát-szlavón-dalmát miniszterrel kiegészülve kilenc miniszterből állt. Egy miniszter ideiglenes jelleggel két minisztériumot is irányíthatott és gyakori az is, hogy a miniszterelnök egyben valamely szaktárcáért is felel.¹⁷ A szaktárcák közül,

¹⁶ A választójogi körzetek beosztásánál említett torzítás nemcsak pusztán arányossági kérdés, hanem pártpolitikai is. Míg az ellenzéki, függetlenségi körzetekben több mint 5000 fő szavazata adott egy mandátumot, addig kormánypárti jelöltet már 500 fő körüli szavazó is képviselői székbe juttathatott.

¹⁷ A két Deák-párti kormányfő Andrássy Gyula és Lónyai Menyhért egyben honvédelmi miniszterek, Tisza Kálmán miniszterelnök egyben belügyminiszter, Wekerle Sándor mint kormányfő pedig pénzügyminiszter is volt.

vagyis a belügy-, honvédelmi, földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi, igazságügyi, közmunka- és közlekedésügyi, király személye körüli, vallás- és közoktatásügyi minisztérium valamint a pénzügyminisztérium, az utóbbinak volt kimagasló jelentősége, ugyanis ez kellett biztosítsa a teljes kormányzat működésének anyagi feltételeit, és készítette elő a költségvetést és az adózás rendjét. A végrehajtó hatalmat érintő átfogó szervezeti reform mindössze egyszer volt a félszáz év alatt, 1889-ben. Ekkor a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi valamint a közmunka- és közlekedésügyi minisztériumokat átalakították és a Tisza-kormány létrehozta az önálló földművelésügyi és kereskedelemügyi minisztériumokat. A miniszter politikai felelőssége a képviselőház általi interpellálhatóságában jelentkezik.

A dualizmus 19 kormánya közül legtöbbször, három alkalommal Wekerle Sándor került a miniszterelnöki bársonyszékbe (1892-1895, majd 1906-1910 és végül 1917-1918. között), a leghosszabb ideig, pedig a Szabadelvű Párt vezetőjeként 1875-1890. között Tisza Kálmán töltötte be a posztot. A gyakori minisztercserék mellett a szaktárcavezetők közül kiemelkedik Trefort Ágoston, aki barátjától, Eötvös Józseftől örökölte meg a vallás- és közoktatási tárcát és 1871-től haláláig, 1888-ig, 16 éven keresztül építette a magyar kulturális és tudományos életet.¹⁸ A leghosszabb ideig miniszteri posztot betöltő személy Fejérváry Géza, honvédelmi miniszter volt 1884-1903. között. Politikai pályája, pedig a darabont kormány élén, ennek bukásával ért véget 1906 áprilisában.

Az uralkodónak, mint államfőnek viszonylag erős politikaformáló jogköre volt. Egyfelől, mint a törvényhozó hatalom aktív résztvevője jelentkezik a magyar politikai arénában, aki összehívhatta, elnapolhatta, feloszlathatta az Országgyűlést, másfelől, pedig a kormányzásra is befolyást gyakorolt azáltal, hogy a kormányprogram egyeztetését és közös elfogadását követően mind a miniszterelnököt, mind pedig a minisztereket ő nevezte ki. A kormány pedig kinevezési jogkörét csak uralkodói jóváhagyás mellett gyakorolhatta.

Végezetül vizsgáljuk meg hogyan alakult a pártstruktúra a politikai rendszeren belül, és melyek ennek a főbb jellemzői.

A dualizmus pártrendszerének legfőbb jellemzője a hegemon jelleg. Legfőbb törésvonala pedig a kiegyezéshez való viszony volt. A választójogi rendszer nyilván a kiegyezés közjogi alapjain álló és ezt támogató pártformációknak kedvezett. Az ellenzéki, Magyarország függetlenségéhez ragaszkodó, vagy „a kiegyezési mű zátonyai”-t¹⁹ bíráló pártok egyfelől az uralkodó szempontjai szerint voltak eleve kormányképtelenek, másfelől

18 Trefort kimagasló szakmai elismertségét mutatja, hogy négy egymást követő kormányban is (Szlávy-, Bittó-, Wenckheim-, és Tisza-kormány) a kultuszárca irányítója.

19 Pethő Sándor: Világostól Trianonig, Budapest, 1925, Enciklopédia R.-T. Kiadása, 81.

pedig a mindenkori kiegyezés pártiak – választási visszaélések sokaságával – zárták ki a valós politikai lehetőségek közül e pártok kormánypozícióba kerülését. A Deák-párt, mint a kiegyezést közjogilag megszavazó párttömörülés a dualizmus első öt kormányát adta (Andrássy-, Lónyai-, Szlávy-, Bittó-, Wenckheim-kormány).²⁰ Majd a Deák-párt bomlásával és addigi mérsékelt ellenzékének, a Balközép pártnak a kiegyezés közjogi alapjait elfogadó magatartásával jött létre 1875-ben a dualizmus nagy fúziópártja: a Szabadelvű Párt. Vezetője és 1890-ig miniszterelnöke pedig Tisza Kálmán volt.

Ettől kezdve 1905-ig, majd 1910-től Nemzeti Munkapárt néven a politikai struktúra hegemon helyzetű pártja a Szabadelvű Párt. A választásokon, amelyek tehát sem demokratikusak, sem szabadok nem voltak,²¹ mindig abszolút többséget értek el jelöltjei, több esetben ez a 60%-ot is meghaladta. A kiegyezéssel szemben álló, Magyarország nagyobb önállóságát követelő Függetlenségi és 48-as Párt pedig az érvényes voksoknak mindig csak 20% körüli arányát tudta megszerezni. A konzervatívok és liberálisok mindkét táborban megtalálhatóak voltak és egy pártképződményben több, mai értelemben vett platform is működött, amelyek leggyakrabban az ipar- és mezőgazdaság- területén jelentkező érdekeket fejezték ki.

Az államjogi viszony megítélése a dualizmus pártjainak és pártrendszerének a legmeghatározóbb alapját adja, azonban nem egyetlen szervező ereje. A XIX. század eszméi, a nagy társadalmi törésvonalak és a kor társadalmi konfliktusai mentén szintén jelentkezett a pártosodás folyamata.

A galíciai zsidóság nagyszámú betelepülésének társadalmi, gazdasági és politikai feszültségeit tükrözi Istóczy István – politikai értelemben súlytalan – Országos Antiszemita Pártja (1883). A politikai paletta legbefolyásosabb részei egyébként mind elítélték az antiszemita beszéd és politikai törekvés megjelenését. Még Kossuth az emigrációból is intencióként üzent: „az antisemitikus agitációt mint a XIX. század embere szégyellem, mint magyar restellem, mint hazafi kárhoztatom”.²² A kapitalista társadalmi rend kritikáját adó, a marxista felfogást és a munkásság érdekeit

20 A Deák-párt bomlása, már Lónyai Menyhért miniszterelnökletével elkezdődött. Az 1872-es választások agresszív kormánypárti lebonyolítása, valamint Lónyai híveinek, rokonaink mandátumhoz juttatása, mind a Deák-pártban, mind a választásokon vesztes Balközép Pártban nem tetszést váltott ki. Az ellene való fellépés volt az első lépés a fúzió létrejöttében. A megbuktatott Lónyai híveivel közös vacsorákat tartott és a Deák-pártból önállósodott Lónyai-pártot ezért gúnyolták „vacsorapárt”-nak. Az utána jövő kormányok Deák-pártiak, azonban Deák visszavonulásával és belegegyezésével már mind a Balközéppel való fúziót készítették elő.

21 Az általános, egyenlő, arányos és titkos rendszert értjük ezalatt.

22 Idézi Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.75.

megjelenítő, 1890-ben megalakult Magyarországi Szociáldemokrata Párt a tőkés-munkás törésvonal meglétét tükrözi. Az MSZDP volt a dualista Magyarország pártjai közül az első modern értelemben vett szervezett párt. A vallási törésvonal mentén létrejött pártként pedig a konzervatív nézeteket valló Katolikus Néppártot említhetjük (1895). A soknemzetiségű, de egy politikai nemzethez tartozó nemzetiségek, horvátokkal történt kiegyezés valamint az Erdéllyel való unió után szintén önálló törésvonal mentén kezdik szervezni nemzetiségi pártjaikat (Román Nemzeti Párt, Szlovák Nemzeti Párt, Szerb Nemzeti Párt).

A századforduló éveiben már a modern politikai aréna jegyei mutatkoznak Magyarországon. A politikai struktúra alakításában ekkor már meghatározó szerepűvé válnak a politikai mozgalmak és ezek intézményesülésével jelennek meg a szervezett pártok. Az egyik legmeghatározóbb ilyen mozgalom a parasztság politikai öntudatra ébredésének jelét mutató agrármozgalom. Ennek legmarkánsabb képviselője a Nagyatádi Szabó István vezette, 1909-ben alakult Országos Függetlenségi és 48-as Gazdapárt, közismertebb nevén a Kisgazdapárt. De hasonló fajsúlyú volt a választójogi mozgalom is. A szociáldemokraták mellett a liberális értelmiségiek is a választójog radikális demokratizálását követelték. A fővárosi zsidóság kis- és középpolgárságának Demokrata Pártja (1900), valamint a Jászi Oszkár és a Huszadik Század folyóirat körül csoportosuló Országos Polgári Radikális Pártja (1914) is részben e mozgalmából nőtte ki magát.

A korszak pártjainak döntő része választási párt volt, amelyeknek többségét arisztokratikus jellegük miatt notabilitárius, vagy honorácior pártoknak is nevezhetünk. Alapításuk nem volt hatósági engedélyhez kötve, pusztán a rendszeres politikai életet élők kellett klubot, kaszinót, pártkört alakítsanak egyesületi formában, amelynek alapszabályát a belügyminiszter hagyta jóvá és működését a hatóság felügyelte. A pártrendszer e tekintetben tehát nyitott volt. A kiegyezés utáni évek pártjai nem rendelkeztek még párttagsággal, ahogyan bürokratizált szervezettel sem. Szervezettséget csak a választásokkor mutattak. Ekkor a rendőrség engedélyével és képviselőjének jelenlétében alkalmi politikai gyűléseket szerveztek és képviselőjelöltjeik számára választókerületenként egy támogató bizottságot hoztak létre. A választások között a pártok csak az országgyűlésben működtek, a pártélet pedig a T. Házban, és a képviselői klubokban, Kaszinókban zajlott.

Összegzésként megállapítható, hogy a dualista magyar állam- és politikai struktúra követi a kor kettős társadalmi struktúráját, amely Erdői Ferenc szerint „...a kapitalizálódással együtt fejlődött polgári társadalomnak és a kapitalista fejlődésben is fennmaradt rendiségbeli társadalomszerkezet együttese. Ilyenformán egészen különálló struktúrák illeszkednek egybe a magyar társadalomban, s bár ugyanannak a gazdasági szerkezetnek az

osztályhelyezeteit töltik ki, mégis egymás mellett, külön-külön megálló társadalomalakulások, amelyek csak közlekedésben, kapcsolódásban és szövetkezésben állnak egymással, de még ebben a korszakban sem oldódtak egybe polgári társadalommá.”²³ Az állam és politika intézményei a feudális rendi hagyományok és a modern polgári eszmeáramlatok sajátos elegyét tükrözik. Olyan politikai rendszer ez, amely többnyire liberálisnak, szabadelvűnek hirdeti magát, de fél a demokráciától, hirdeti az állampolgári egyenlőséget, de elutasítja a politikai egyenlőséget, széles körű nemzetiségi autonómiát biztosít, de egy politikai nemzetként fogalmazza meg magát, és e politikai rendszer fenntartói közt közel ugyanannyian vannak, akik akár „érte” vagy „belőle” is élhetnének. Működése pedig egyre bővülő társadalmi nyilvánosság előtt zajlik, amelynek struktúrája az ötven év során nagymértékben átalakult.

TÁRSADALMI NYILVÁNOSSÁG ÉS POLITIKA

A XIX. század társadalmi nyilvánosságának szerkezetváltozása alapvetően kötődik a politikai-, gazdasági struktúra megváltozásához. A század négy jelentős időszakában – a felvilágosult abszolutizmus és reformkor, a rövid idejű forradalom és szabadságharc, majd a neoabszolutizmus és végül a dualizmus korában – nem kizárólag az állammodell és politikai rendszere határozta meg a nyilvánosság jellegét, hanem a „politikum”²⁴ egy másik szektora, az oktatási rendszer és ennek változásának társadalmi hatásai is befolyásolták ezt.

A magyar sajtó, mint egyben a társadalmi nyilvánosság megjelenésének a története elválaszthatatlanul összeforr a Ratio Educationisszal. Kornis Gyula – feudális kötöttségei ellenére – joggal mondta a rendeletről, hogy ez „a magyar művelődés első egységes kódexe”.²⁵ Ürményi József²⁶ iskolareformja, amelyet kétéves munka után Mária Terézia 1777. augusztus 22-én hagyott jóvá, *sine qua non* a magyar sajtóélet és nyelvújító mozgalom beindulásához. Bár a rendeletben a magyar nyelv nem kap helyet a közép- és felsőfokú oktatásban, – amelynek nyelve a latin – mégis az írni és olvasni tudás, valamint az európai műveltség

23 Erdei Ferenc: A magyar társadalomról. p.295.

24 Mária Terézia az oktatás államhatalmi és nem csak egyházi jellegére vonatkozóan mondta, hogy „az iskolügyi politikum”.

25 Kornis Gyula: A magyar művelődés eszményei.

26 Ürményi József, mint ifjú kancellária tanácsos kapta, 1775-ben, az uralkodótól feladatként a magyar iskolarendszer reformjának kidolgozását. Ürményi, Makó Pál, egyetemi tanárral, Tersztyánszki Dániel, levéltár-igazgatóval és Kollár Ádám, bécsi udvari könyvtár - igazgatóval látott neki a feladatnak. Munkájuk végeredménye az 1777-ben kiadott oktatási rendelet, a Ratio Educationis.

terjedéséhez nagymértékben hozzájárult. A magyar nyelv kisgimnáziumi oktatása, még ha „segédnyelv”²⁷-ként is, olyan intézményi rendszerbe került, amely majd kiszélesíti a Rát Mátyás, Révai Miklós²⁸ vagy Szacsvey Sándor²⁹ által elindított magyar sajtóéletet. Ez pedig egyben a magyar nyelvújító mozgalom legtermőbb talajává is válik.

A társadalmi nyilvánosság kiszélesedése a politikai nyilvánosság megerősödését hozta magával. A jozefinista hírlapírók cicerói mottója, amely szerint „Nem tudni, amik körülöttünk történnek, annyi, mint szüntelenül idélen gyermekkorban maradni”³⁰ intenció is volt egyben, és a reformkor időszakában a korszerű sajtóélet létrejötte a társadalmi nyilvánosság erejét is megmutatta a politika világának. Az 1830-as, 1840-es évekre a magyar nyilvánosság kinőtt gyermekkorából és erőteljes ifjúként tájékozódott a világban. A Fejér György, Thaisz András és Teleki József által elindított Tudományos Gyűjtemény, Széchenyi Jelenkora, Kossuth Országgyűlési Tudósításai, majd a Pesti Hírlapban publikált, műfajteremtő vezércikkei, vagy az őt követő centralisták Szalay, Eötvös, Csengery, Trefort, a konzervatívok élén Dessewffy Emil Budapesti Híradója és még számos újság mind a cicerói intenció jegyében próbálták vázolni a kor eszmeáramlatai közepette a „haza és haladás” lehetőségeit. Ekkor fonódik össze az újságírói professzió és a politikai karrier, valamint a politikussá válás először jelentkezik a társadalmi nyilvánosság részleges eredményeként. A politikai pártosodás pedig a lapok köré csoportosult elitek igen magas színvonalú politikai publicisztikáiban formálódott. A közvélemény formálás, politikusi karrier és a sajtó hármásának legszorosabb összefüggéseit elsőként Kossuth ismerte fel. Míg ellenfelei agitátorok, addig ő ezeken túlmenő propagandista volt. Míg a „szobatudósok” a társadalmi politikai reformok menetére francia és angol minták alapján megfontoltan érveltek, addig ő egyedül a nemzeti szabadság premisszáját szem előtt tartva gyújtotta lángra a közvéleményt.

1848-ban a sajtószabadság és cenzúra eltörlése már a népképviselőten nyugvó új alkotmányos rend szellemében fogalmazódott meg, amelyben a társadalom, már nem pusztán újkori szemlélője a politika világának, hanem aktív alakítója is. Az új politikai erőter szereplői pedig megtapasztalták, hogy a politikában elfoglalt hatalmi pozíciók gyakran a nyilvánosság általi

27 A rendelet az ország hét nemzetiségének anyanyelven történő oktatását nevezi így. Anyanyelven a kisgimnáziumban addig tanulhattak a tanulók „segédnyelvként”, amíg latintudásuk nem tette lehetővé a latin nyelvű magyarázatok megértését.

28 Rát Mátyás a Magyar Hírmondó alapítója 1780. január 1-én. Révai Miklós 1783-84 között szerkesztette a lapot.

29 Révai után a Magyar Hírmondó szerkesztője, aki saját lapot indít 1786-ban Magyar Kurír címmel.

30 Idézi Kókay-Buzinkai-Murányi: A magyar sajtó története. p.30.

megítéltetéstől függ. A magyar társadalom és politikai eliteje ezt tanulta meg Világosig.

A neoabszolútizmus monocentrikus, utólagos cenzúrán és a megintés rendszerén nyugvó sajtópolitikája³¹ a társadalmi nyilvánosság nagyfokú csökkenéséhez, a korábbi véleményformálók közélettől való demonstratív távolmaradásához, a Deák Ferenc által képviselt passzív ellenálláshoz vezetett. A magyar államiság alapjainak elvesztése és az országgyűlés politikai nyilvánosságának hiánya többnyire zárt ajtók mögé, a privát szférába és a Magyar Tudományos Akadémia falai közé szorította vissza a közről való gondolkodást.

A társadalmi nyilvánosság szerkezetéről, a sajtó- és a közjog vitájának, valamint a kiegyezésről zajló tárgyalásoknak újabb lendületet a politikai nyilvánosság ismételt megjelenése adott az 1861-es országgyűlésen. Ez egyben a dualizmus politikai arénájában a két markánsan különböző közjogi felfogású oldalnak, a kiegyezés pártiaknak és az azzal szemben állók eszmei pártjának, tényleges politikai pártformációkba szerveződését eredményezte a képviselőházban. A Felirati és Határozati párti alapállás lesz az, amelyik a kiegyezés után a Deák-párt, majd a Balközéppel való fúzió után (1875), a Szabadelvű Párt és a Függetlenségi és '48-as Párt állandó harcához vezet. A kiegyezés előtti években a politikai döntéshozatalok „nemzettel egyetemben”, vagyis az ország közvéleményének formális bevonásával történt. Ez a folyamat jut el Deáknak a Pesti Naplóban, 1865-ben közzétett, húsvéti cikkéhez, valamint Eötvös és Trefort aktív megegyezést sürgető Politikai Hetilapjának létrejöttéhez (1865-1866). Szintén a megélt politikai és társadalmi nyilvánosság fontos személyisége Jókai, akit nem csak regényíróként ismer már a magyar nyilvánosság, hanem mint a sajtótörvényt megszenvedett politikai szereplőt is.³² Lapja, a Hon, négyezres példányszámban talán legszínvonalasabban állt ki a magyar függetlenség eszméje mellett és méltó vitapartnerre volt a nála háromszor több példányban megjelenő, a kiegyezést nyilvánosság előtt vezénylő Pesti Naplónak. A Habsburg birodalom háborús pozíciói és vereségei, a külpolitikai kényszerek ugyanúgy aktív sajtófigyelmet kaptak, mint ahogy Kossuth Lajos emigrációból Deáknak írt nyílt levele is, amelyek ötvenezer

31 A megintés rendszerét a büntetőjogi alapon álló, 1852. évi sajtótörvény szabályozta. Ennek 22. §-a szerint „ha valamelyik időszakos nyomtatványban folyamatosan a thrón, a birodalom egysége és épsége, a vallás, az erkölcsiség vagy általában, az álladalmi társaság alapja elleni, vagy közcsend és rend fönntartásával egybe nem férő irány követtetik, előrebozsátott kétszeri sikertelen intéés után az ilyen időszakos nyomtatványnak további kiadásá, azon koronaország helytartója által, melyben az kiadatik, időlegesen három hónapra megszüntethetik. A hosszabb ideig tartó vagy egészen megszüntetés csak a minisztertanács által mondathatik ki.”

32 1863-ban sajtóvétség miatt fogházbüntetésre ítélik, amely egyben ismét felívelő politikai népszerűséget hozott számára.

példányban terjesztve talán a legnagyobb számban kiadott időszakai sajtótermékek voltak a kiegyezést közvetlenül megelőző időszakban. Kossuthnak a Pesti Naplóban, a lap szerkesztője, Kemény Zsigmond adott részletes elemzésben választ, és Kossuth hiába agitált még a kiegyezés előtti hetekben is az Osztrák-Magyar Monarchia ellen, a dualizmus kora beköszöntött.

A társadalmi nyilvánosság és a politika viszonyának szabályozása 1867. március 17-én ismét a '48-as szabadság alapjára került, és hatályba lépett a korábbi, 1848. évi. XVIII. tc. a szabad sajtóról, amelynek módosítására hosszabb képviselőházi vita után 1871-ben kerül sor.³³

A dualizmus korának politikai, társadalmi és gazdasági változásai, a népképviselőten nyugvó parlamentarizmus, az ország polgárosodása, a termelési viszonyok kapitalizálódása mind a társadalmi nyilvánosság soha nem tapasztalt szélesedéséhez vezetett. Az Eötvös-Trefort oktatási reform az írástudók új generációjának felnövekedését és a sajtó terjedéséhez szükséges, új, kiszélesedett piac megjelenését eredményezte. Az 1868. évi. XXXVIII. tc. a magyar oktatás intézményi alapjait, az elemi iskolák országos hálózatának kiépítését eredményezte. Romsics Ignác írja a törvény eredményeit összefoglalva: „Az iskolák száma 1869 és 1914 között közel 14 ezerről 17 ezerre, a tanítóké 18 ezerről 34 ezerre, az iskolákba járó diákoké pedig 729 ezerről több mint 2 millióra emelkedett. A századforduló éveiben az ország 12655 községéből 10690 rendelkezett iskolával. 1751 község tankötelesei más település iskoláiba jártak, és teljesen iskola nélkül mindössze 214 falu maradt. A 6-12 éves iskolaköteles korosztálynak 1870-ben 50, 1890-ben 81, s 1913-ban 85%-a járt ténylegesen iskolába.”³⁴ Horváth Zoltán, a második reformnemzedék történetéről írt munkájában fontos adatokkal világít rá az olvasni tudás és a sajtópiac kapitalizálódási lehetőségeinek összefüggéseire. „A millennium évének Budapestjén több mint 700 000 ember lakik, az analfabéták száma az 1870-es állapottal szemben 32%-ról 12%-ra csappant, körülbelül 4000 pedagógus tanít iskoláiban mintegy 120 000 növendéket (magyarosodás terén messze maga mögött hagyta az ország valamennyi városát és vegyes nyelvű megyéjét), körülbelül 400 napi- és időszakos lap jelenik meg a fővárosban, és évi összpéldányszámuk meghaladja az 55 milliót. Könyvek, röpiratok egész légiója hagyja el az éppen akkoriban felszerelt, új rotációs nyomdagépeket – s mégis mindenfelől támadják, magyartalannak, műveletlennek, léhának

33 E vitában mondta Deák, hogy a sajtótörvénynek mindössze egyetlen passzusa kellene, hogy legyen, a „Hazudni márpedig nem szabad!” parancsa. Erdélyben csak 1871-ben vezetik be a magyarországi szabályozást, addig az 1852-es törvény hatályos. Horvátországban és Fiumében azonban továbbra is az 1852-es sajtótörvény, a katonai határőr területeken pedig az 1862-ben kiadott sajtópátens szabályozza a sajtóéletet.

34 Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.41.

mondják.”³⁵ A sajtótermékekre való feltartóztathatatlan igényt és ezeknek társadalmi befolyásoló erejét jól mutatja az a tény, hogy 1896-ban csak Budapesten 12 magyar és 5 német nyelvű napilap jelent meg.

A rohamosan növekvő információs igény kielégítésének, a politikai nyilvánosság strukturálásának, az aktualitás, publicitás, periodicitás sajtókövetelményének kielégítésére az 1870-es évek végére, 1880-as évek elejére a pesti nyomdák száma meghaladta a háromszázat. Az iparszabadság és a kommunikációs tömegigény a nagyobb profit érdekében ebben az időszakban találkozik. E találkozás megtermékenyítő eredményei pedig a nyomda- és sajtótechnika tömegtermeléshez szükséges találmányai, mint a rotációs gép, a hírek világát átalakító távíró vagy a nyomdai betűszedést meggyorsító szedőgép alkalmazása.³⁶

A technikai találmányok eredményeként megjelenő példányszám-növekedés és ezek olvasókhöz való eljuttatása a hagyományos postai lapterjesztés megreformálásához, új típusú megszervezéséhez is vezetett. Ennek jogszabályi hátterét az 1867. június 26-i 173/R. sz. belügyminiszteri rendelet adta. Eszerint a lap bemutatását követően a törvényhatóságok engedélyezik a területükön a lap forgalmazását. Üzleti megszerveződését 1885-ben a Csomagszállító Rt., amely kizárólagosan szállította és árulta a pályaudvarokon a heti- és napilapokat. Mindezek mellett a lapok önálló terjesztést is végeztek, aminek eredményeként kialakult a kolportázs, a lapok utcai terjesztése. Ettől kezdve Budapest körútjain és az Andrássy úton mindennapos tevékenységgé és lehetőséggé vált az újságeladás, újságvásárlás. A professzionalizálódó sajtóipar ezzel eljutott utolsó láncszeméhez, az újságárús rikkancshoz. Személye és lapterjesztésének módja vissza is hatott a lapok jellegére. A szenzációk – gyakran csak az újság eladását szolgáló, rikkancsok által kitalált álhírek³⁷– mind a lapeladást növelték. E folyamat eredménye a – korábban már az élclapokban kialakult – bulvár-nyilvánosság további erősödése. A sajtópiac ez irányban céltudatosan 1896-ban nyitott, elsőként az Esti Újság Zilahi Simon általi alapításával. Az 1896. november

35 Horváth Zoltán: Magyar századforduló. p.160.

36 Az 1865-ben feltalált rotációs gépet Magyarországon először a Pester Lloydé nyomtatásánál használták 1873-ban. A hírek világának közvetítésére szakosodott kezdeti vállalkozások után a rendszeres hírszolgáltatást az 1881-ben alapított Magyar Távirati Iroda Rt. valósította meg. A kézi betűszedést közvetlenül a századforduló idején váltja fel a szedőgép használata.

37 Buzinkai Géza becslése szerint nagyjából négyezer rikkancs működött Budapesten. Munkájukat először 1897-ben, majd 1913-ban belügyminiszteri rendelet szabályozta mely szerint tilos gyermekek, betegek rikkancsként való alkalmazása, valamint csak az újság címét és árát szabadott kikiabálni. A rendeleteket a rikkancsok folyamatosan megszegték. Főrikkancsok „alvállalkozóként” gyerekrikkancsokat alkalmaztak éhbérért, ők pedig bármit kikiabáltak a lapok eladása érdekében. Buzinkai Géza: Kis magyar sajtótörténet.

20-i rendőr-főkapitányi engedély után – a Fővárosi Lapok 1896. november 21-én közölt adatai szerint – összesen 21 lap kért utcai árusításra engedélyt.³⁸

A sajtónak, mint hatalmi tényezőnek a felfogása – nem véletlenül – ebben az időszakban jelenik meg Magyarországon. A sajtónak a befolyáson és befolyásoláson nyugvó hatalma egyfelől a választók meggyőzésében, rábeszélésében jelentkezik, másfelől pedig a politikai cselekvéseket és cselekvőket irányító jellegéből fakad. Piaci versenyének, politikai tagolódásának eredményeként jelentkezik a sajtó belső rendszerének hatalmi strukturáltsága. Lengyel Géza írja a XIX-XX. század fordulójának sajtóvállalkozásainak jellemzésére, hogy „különböző volt irányuk, politikai magatartásuk, vagyoni tekintetben voltak közöttük milliomosok és voltak, amelyek bár túlzással szinte proletár-vállalkozásoknak nevezhetők”.³⁹ A sajtópiac szereplőinek hatalmi differenciáltsága Lengyel Géza szerint három tényezőről múlik: a vállalkozás mögött álló vagyon mértékétől, az olvasók számától vagy a kormány- és társadalompolitikai befolyástól. Ennek alapján valóságos „újságmágnások” lettek a Légrády Testvérek a Pesti Hírlappal, valamint Miklós Andor az Est-konszernnel. Inkább közéleti befolyása által, mintsem előzőekhez fogható vagyona miatt szintén ilyen Rákosi Jenő és a Budapesti Hírlap is. A harmadik tényezőnél fogva meghatározó volt még Vészi József vállalkozása – a Molnár Ferencnek, később Adynak igazi publicitást adó – Budapesti Naplója is. Vészinék leginkább az újságírók és politikusok irányába meglévő kapcsolati tőkéje biztosított sajtóhatalmi pozíciót ideiglenesen.⁴⁰ Ezek mellett, a hirdetési piac rohamos növekedésének eredményeként, még jó néhány sajtóvállalkozás méltán viselhette a „mágnás” jelzőt, így a Pester Lloyd Falk Miksa szerkesztésében, a Franklin Társulat, a Pallas Rt., a Pesti Könyvnyomda Rt. Ez utóbbi igazolására szemléletes Buzinkai Géza adatsora, amely szerint „az 1907. karácsonyi lapszámoknál például az Újság 160 újságdoldalából 65 lapnyi volt a hirdetés, vagy a Pester Lloyd 108 oldalából 64, sőt még a katolikus Néppárt lapja, az Alkotmány 34 oldalából is 10 volt hirdetés”.⁴¹ A hirdetési piac különösen felívelt az után, hogy félszáz évet követően, 1900-ban a képviselőház eltörölte a hirdetési bélyeg fizetésének kötelezettségét.⁴²

A gazdasági és politikai hatalommá váló sajtót és a dualizmuskori Magyarország átalakuló politikai nyilvánosságát jól jellemzi Gergely András és Veliky János „A magyar sajtó történetében”. Példaként említik a jelentős

38 Fővárosi Lapok, 1896 XI. 21. p.1–2.

39 Lengyel Géza: Magyar újságmágnások. p.6.

40 Lengyel Géza: Magyar újságmágnások. p.6.

41 Buzinkai Géza: Kis magyar sajtótörténet. p.78.

42 A bélyegadót még 1850. szeptember 6-án vezette be egy császári rendelet. A századvégre ennek egységes tarifarendszerén túllépett a kapitalista sajtóvilág. Az 1900. évi. X. tc., megszüntette a hirdetési bélyegget.

átalakulásra, hogy míg 1872-ben a Lónyai Menyhért miniszterelnök megbuktatását célul kitűző balközép párti Csernátony Lajos, lapszerkesztő-képviselő korrupciós vádjait a parlamentben mondja el, és lapja, az Ellenőr csak tudósít a T. Ház vitájáról, addig 1879-ben Asbóth János ellenzéki újságíró-képviselő hasonló vádakát Zichy-Ferraris Viktor belügyminiszteri államtitkár ellen már a Magyarország című újságban hoz először nyilvánosságra. „A sajtó hovatovább egyes politikusok lejárataján vagy népszerűsítésén túlmenően is átvette azt a feladatkört, amelyet korábban jórészt a parlament látott el. Az új eszmék, programok meghirdetésére gondolunk. Mert amíg korábban, például 1875-ben a pártfűzítőt vagy a konzervatív párt megalakulását Tisza Kálmán, illetően Sennyey Pál parlamenti beszédben jelentette be, a sajtó csak utólag regisztrálta az eseményeket, most az új politikai elképzelések előbb bukkannak fel a sajtóban.”⁴³ A politikaformálás sajtó általi szervezése egyszerre befolyásolta a közvélemény alakulását, a pártok belső életét és az országgyűlés vitáit. „A korszak elején működő nagy pártok – Deák-párt, balközép párt, szélbal, szabadelvű párt – mindegyikének volt saját napilapja. Amelyik pártnak nem volt saját lapja, az is találhatott magának támogató újságot, amely a politikával rokonszenvezett, habár formailag független volt.”⁴⁴ – jegyzi meg Kozári Mónika a korszak párt és sajtóéletének összefüggései kapcsán.

A dualizmus korának sajtóját ugyanolyan ellentmondásosan ítélik meg a különböző politikai- és világnézeteket valló szerzők, mint magát a kiegyezést és történelmi következményét. A konzervatívok, nemzeti liberálisok ennek magyartalanságát, idegenszerűségét és pusztán profitorientáltságát hangsúlyozzák, gyakran a dualizmus válságának az okozóját látva a sajtóban, míg a kozmopolita liberálisok, és a századelő polgári-radikálisai a piac természetes szabályainak eredményeként értékelik a háború előtti sajtóviszonyok alakulását.⁴⁵ Szekfű Gyula bár a kiegyezésről szólva azt mondja, hogy „négy száz éves közjogi történetünknek 67 a tetőpontja”,⁴⁶ ám amikor „egy hanyatló kor történetét” írja, a hanyatlás egyik jelentős okának a „megfertőzött” sajtót tartja, melyben nagy szerepet tulajdonít a Magyarországra bevándorolt zsidóságnak.⁴⁷ „Józan

43 Buzinkai Géza, Erényi Tibor, Gergely András, Németh G. Béla, Veliky János: A magyar sajtó története II.1867-1892. p.263.

44 Kozári Mónika: A dualista rendszer (1867-1918). p.135.

45 Csizmadia Ervin, a Két liberalizmus Magyarországon című publikációs kötetében értelmezi a modern kori liberalizmus és konzervativizmus jellemzőit és mutatja be az ideológiai távolságot a nemzeti- és általunk kozmopolitának nevezett liberalizmus között. Csizmadia Ervin: Két liberalizmus Magyarországon.

46 Szekfű Gyula: Három nemzedék. p.285.

47 Szekfű hosszasan elemzi a zsidóság magyar kapitalizálódásban játszott szerepét, ahogyan magyarországi tömeges bevándorlásukat is a dualizmus során. A Magyar Statisztikai Közleményekre hivatkozva mondja, a Három nemzedék 354. oldalán, hogy „a zsidóság

történelemszemlélet megtanít rá, hogy a hírlapirodalom a kapitalizmus korában nem Juniusok és Swiftek foglalkozása, hanem egyszerűen üzlet, melyhez jellem és műveltség helyett üzleti szellem kívántatik. Olyan üzleti szellem, mely a közönség érdeklődését kihasználva, a termelt árúból a lehető legnagyobb példányszámot tudja piacra dobni és a kapitalista tulajdonosok profitját lehetővé teszi a nagyra növelni. Kapitalizmus és modern hírlapirodalom egymástól szét nem választhatók, és ha a kapitalizmus zsidók kezén van, természetes, hogy a sajtó is zsidó lesz és zsidó ideológiát fog szolgálni.”⁴⁸ – foglalja össze Szekfű egyfelől a kor sajtóviszonyainak kritikáját. Ha a másik oldal liberális alapállására, a szekfűi „megfertőzés” vádjára akarunk sommás választ találni, akkor Ignótus idézhetjük. Olvasás közben című munkájában írja, hogy a „közönséget meg lehet mérgezni, de csak olyan méreggel, ami ízlik neki”.⁴⁹

Összefoglalóan a nyilvánosság szerkezetváltozása és a politikai részvétel összefüggései kapcsán megállapítható, hogy két ellentétes és konfliktusos folyamat jellemzi a dualizmus Magyarországnak polgárosuló, kapitalizálódó társadalmát. Míg egyfelől kiszélesedik a politikai nyilvánosság és minden korábbinál több állampolgár válik a politikai döntések informális birtokosává, addig más felől a politikában résztvevők aránya nem követi ezt az arányt. A tág értelemben vett politikai aréna kiszélesítésére az azon kívül lévők oldaláról fogalmazódott meg a lehangosabb követelés. A munkásság és politikai pártja a Magyarországi Szociáldemokrata Párt 1890-től az általános és titkos választójogot tűzte ki egyik legfőbb politikai céljaként. Az 1905. szeptember 15-ei, majd az 1912. május 23-ai Parlament előtti tüntetések e két ellentétes folyamat rendszerkritikai egymásnak feszülését mutatták. Választójogi értelemben a dualista politikai berendezkedés semmit nem változott. Míg a sajtó Sartori kritériumai alapján⁵⁰ is demokratizálódott, vagyis az eltérő, egymással akár összeegyeztethetetlen vélemények, álláspontok, világnézetek egy időben, több központ köré szerveződve, azonos feltételek mellett versengenek – az ekkor még csak egyszerreplős – médiapiacra, addig a politikai egyenjogúság szempontjából a közjog terén kevés jelét tapasztalhatjuk a demokratizálódásnak. „A magyar sajtó szerkezetét az 1920-as évekig a sajtó-, vélemény- és gondolat szabadság jellemezte. Ugyanakkor eleget tett a demokrácia két – egymást kiegészítő –

száma 1785-ben 75.000, 1805-ben 127.000, 1840-ben 241.000 s már 1871-ben 541.000, Horvátországgal együtt 553.641. A liberalizmus és kapitalizmusnak mindjárt kezdetein, harminc év alatt 120 százalékos a szaporodás, ami épp oly kevésbé magyarázható természetes módon, mint az 1870-1900 közti sem. 1900-ban már 881.378 zsidó lakos van Magyarországon.”

48 Szekfű Gyula: Három nemzedék. p.485-486.

49 Ignótus: Olvasás közben. p.319.

50 Giovanni Sartori: Demokrácia.

legfontosabb kritériumának: a pluralizmusnak és a policentrikusságnak.⁵¹ A nyilvánosság szerkezete követi a sajtóét, plurális-policentrikus rendszerre fejlődik, ezzel szemben a politikai aréna versengése, a kormánypozícióba kerülés lehetősége, valamint a politikai arénába való bekerülés egyenlőtlen lehetősége alapján plurális-monocentrikus rendszerként működik a kettős monarchia Magyarországon. Pluralitása a kiegyezés liberalizmusán, a szabad bevándorlás lehetőségén, az ipar- és kereskedelem szabadságán, a megújult oktatási rendszeren, az egyesülési szabadságon és következményén, a többpárti parlamenten nyugszik. A kormánypozícióba kerülés kizárólagossága - a parlamentarizmus alapszabályainak felrúgása árán is - és a választójogi keret viszont a rendszer monocentrikusságát adja. A pluralizmus tehát - Hársing László szavaival -, mint a „demokráciának, mint politikai rendszernek eszmei vetülete”⁵² bár adott mind a nyilvánosság, mind a politikai aréna szempontjából, azonban a dualizmus állam- és közpolitikai berendezkedéséből adódóan pártrendszere hegemon struktúrát mutat. E rendszer differencia specifikái pedig visszavezethetőek a társadalmi törésvonalak dualizmuskori jellemzőire, amelyek alapvetően határozták meg a politikai aréna strukturálódását, szereplőinek, a politikusoknak, rekrutációját, szelektálódását és hatalmi pozícionáltságát.

POLITIKUS-KIVÁLASZTÓDÁS ÉS POLITIKUSI PROFESSZIÓ

Kevesen próbálták meg eddig a modern politikatudomány fogalmi eszköztárával leírni és jellemezni a dualizmus korának politikai arénáját. Az utóbbi években e téren, történettudományi szemszögből, talán Szabó Dániel „A parlamentarizmus Magyarországon, 1867-1944” és Kozári Mónika „A dualista rendszer (1867-1918)” című műveik tettek a legtöbbet. Ugyanígy kevés tipizáló vizsgálat tárta fel modern politikatudományi terminológiákkal a korszak politikusi kiválasztódását is. Pedig a politikai rekrutáció, szelekció, netán politikai karriertípus leírása különösen fontos egy olyan korszakban, amelyben a politikusi hivatás professzionalizálódása a legszorosabb összefüggésben van a társadalomszerkezet nagyfokú átalakulásával, megváltozásával. A társadalmi struktúra átalakulása és az ennek eredményeként jelentkező kettős társadalmi szerkezet egyben a politikusi szerepkörök tartalmi differenciálódásait is eredményezték. A dualizmus politikai arénájának jellemzésekor megkerülhetetlen feladat a politikusi kiválasztódás és a „politikusi”, mint politikatudományi kategória meghatározása.

51 Zárug Péter Farkas: A magyar médiastruktúra gyökerei és az „átmenet” problémája a média alrendszerében. p.497.

52 Hársing László: Pluralizmus és tolerancia, FTE. p.95.

Álláspontunk szerint, bármely politikai arénában a politikus-kiválasztódás három tényező függvénye. Egyrészt függ a politikai rendszer közjogi berendezkedésétől, ennek diktatórikus vagy demokratikus jellegétől, az alkotmányos berendezkedéstől, az állam- és kormányformától, valamint a parlamentáris rendszerek esetében a választójog törvényi kereteitől. Vagyis a társadalom jogi alrendszerének közjogi szektora határozza meg a politikai alrendszer arénájának beengedő, áteresztő és újratermelő képességét, valamint ennek jellegét. Másrészt a politikus-kiválasztódás függ az adott társadalom tagolódásától, struktúrájától, a benne lévő társadalmi törésvonalaktól, amelyek a politikai alrendszer átfogó „kemény tényeiként”⁵³ jelentkeznek. Harmadrészt pedig függenek az előző kettőből fakadó politikai konfliktusoktól, amelyek leginkább a mindenkori ellenzéki politikusi gárda kiválasztódását, majd pályáját határozzák meg.

A dualista állam politikai arénájának közjogi elemzését követően megállapítottuk, hogy a politikus-kiválasztódást nagymértékben meghatározta a választójogi berendezkedés. Ennek torz választókerületi rendszere, az arányosság-, a titkosság-, egyenlőség elveinek hiánya, az ezekből fakadó plurális - monocentrikus politikai-, és hegemon pártrendszer, a nemzetiségiiek esetében pedig az egy politikai nemzet koncepciója elementárisan határozták meg a politikus-kiválasztódás lehetőségeit. Mindezekből fakadt, hogy megközelítőleg tízszer kevesebb esélye volt annak a jelöltnek, aki egy alföldi ellenzéki körzetben kormánypárti képviselővé, valamint egy budai kormánypárti körzetben ellenzéki képviselővé akart válni. Ugyanezek a torzulások és szándékos fenntartásuk a hatalmon lévők oldalán – nem pedig a demokratikus verseny – eredményezte, hogy jóval nagyobb esélye volt egy kormánypárti képviselő jelöltjének mandátumot szerezni, mint egy ellenzékinek. Bibó István, amikor a zsákutcás magyar történelmi fejfödést elemzi, kiegyezés-kritikája kapcsán egy olyan megállapítást tesz, amely a politikusi rekrutációt, szelekciót, és kiválasztódást is elementárisan megvilágítja. „Az egész helyzet a vezető rétegek politikai értelmességének a fokozatos romlását idézte elő, – mondja Bibó – a nép politikai értelmességének a visszafejlesztéséről pedig gondoskodott a magyar politika ekkor kibontakozó és állandósuló legdemoralizálóbb jelensége, a választások megrontása. Aki ugyanis egyszer elfogadta a kiegyezést, s mindazt, amit az jelentett, annak három okból is el kellett fogadnia a magyar választások tisztaságának és a magyar választóknak a megrontását: azért, mert a kiegyezés szellemében sem a teljes függetlenség, sem a társadalmi forradalom, sem a nemzetiségi önrendelkezési jog híveinek nem volt szabad

53 Emil Durkheim „A társadalmi tények” című munkájában „kemény tények”-nek nevezi azokat a társadalmi jelenségeket, jellemzőket, amelyek az egyén életében adottságként jelentkeznek.

többségre jutniuk”.⁵⁴ A politikus-kiválasztódás szempontjából e megállapítás attól függetlenül igaz, hogy ilyenek tarjuk-e Bibó azon állítását, mely szerint a kiegyezés összességében a „hazugság konstrukciója”.

Mindezek a közjogi jellemzők szintén visszavezethetőek a magyar társadalom dualizmus kori társadalmi viszonyaira, amelyek a politikus-kiválasztódás másik meghatározó elemét adja. Erdei Ferenc írja a dualista magyar társadalomstruktúráról, hogy „a magyar társadalom jellegzetes példája a kívülről kapitalizálódott kelet-európai társadalmaknak, tehát a magyar társadalom fejlődésében is jellegzetesen érvényesül a termelőviszonyok és a társadalomszerkezet sajátos kettőssége. A magyar társadalom is a kapitalizmus termelőviszonyai szerint szerveződik és rétegződik, ugyanakkor azonban a társadalomstruktúra nem közvetlenül ennek a termelőmódnak a képződménye, hanem a feudalizmusból fennmaradt szerkezeti elemeknek a továbbalakulása. Emellett pedig a magyar társadalomra is jellemző a fáziskülönbség kiegyenlítődésének a folyamata, szóval a polgárosodás, valamint az is, hogy a történeti társadalomszerkezet mellett modern polgári társadalom is épült a modern fejlődésben, a termelés kapitalista viszonyainak megfelelően.”⁵⁵ A fáziskülönbség, vagy megkésetttség történeti okait mind Erdei, mind Bibó, mind Szűcs Jenő⁵⁶ alaposan feltárták munkásságukban. A kettős monarchia többek között ezen fejlődési modell eredményeként rendelkezett egy időben – Erdei terminológiája szerint – egy történelmi nemzeti társadalommal, és egy modern polgári társadalommal. Ez utóbbi pedig nem az előző fejlődésének eredményeként, hanem mint új, a magyar társadalomba betelepített képződmény jelentkezett.

E kettősség – korántsem homogén társadalmi egységeket alkotva – végigvonul a magyar társadalom legfelsőbb rétegeitől, a viszonylag széles középrétegeken keresztül egészen az alsó társadalmi rétegekig. A politikai aréna vezető szerepeinek, és a politikusi elit kiválasztódásának szempontjából az első két társadalmi osztálynak volt meghatározó szerepe. A politikai arénának mind a felső és mind az alsó szintjeit a történelmi-történeti társadalmi osztályok uralták. A nagybirtokosság, az arisztokrácia, a főnemesség és a volt középnemesség vagyonos része, valamint a történelmi középosztály, a dzsentri réteg irányította a politikai intézmények nagy részét. Egyfelől, mint a politikai elitet megtestesítő törvényhozó és végrehajtó hatalom birtokosa, másfelől, mint a végrehajtás alsóbb szintjeit működtető közigazgatás hivatalnoki apparátusa. A széles dzsentri réteg egy jelentős

54 Bibó István: *Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem*. p.134.

55 Erdei Ferenc: *A magyar társadalomról*. p.294.

56 Szűcs Jenő *Nemzet és történelem, valamint Vázlat Európa három történeti régiójáról* című tanulmánykötetében világít rá a magyar társadalom történeti fejlődésének sajátosságaira.

része, mint politikai honorált kerül a közigazgatásba. A betelepedett modern polgári társadalmi egységet pedig a nagypolgárság, a polgári közép- és kispolgárság adta. E kettő között egyben a vallási törésvonal zsidó-keresztény, valamint az „egy politikai nemzet” társadalom felfogásából következő magyar-nem magyar (német, cseh, horvát, szász) társadalmi aszimmetriái is meghúzódtak.⁵⁷ Míg a politikai elit szerveződése szempontjából a történelmi osztályoknak volt nagyobb szerepe, addig az új, asszimilálódás útjára lépett, betelepedett polgárság inkább a modernizáció motorjaként jelentkező gazdaság hídfőállásait foglalta el. A politikai és gazdasági alrendszer között volt hatalmi visszacsatolás és ennek eredményeként átjárás. Mindez pedig erősítette a kettős társadalmi struktúrát. A modernizáció idegen nagytőkése a történelmi magyar társadalomba való integrálódását vélte elérni a nemesi címek megszerzésével. Ferenc József politikájában ekkorra bevett volt, a társadalmi integrációt elősegítő, azon technika, amely a gazdasági tőke társadalmi tőkévé változtatásának adott teret a nemesi címek adományozásával. „A birodalom másik felében már régebben alkalmazott gyakorlatot terjesztett ki Magyarországra, amikor – gyakrabban – nemességet, vagy – sokkal ritkábban – bárói címet adományozott a gazdasági kulcspozíciót betöltő vállalkozóknak, netán kiemelkedő tudósoknak (leginkább orvosprofesszoroknak). A korszak folyamán egy hercegi címet (a Festeticseknek), tizenhét grófi és közel száznegyven bárói rangot adott az uralkodó (köztük huszonnyolc zsidó polgárcsalád lett báró).”⁵⁸ Az arisztokrácia, mint a magyar társadalom hagyományos politikai corpora hatalmi pozícióját több szempontból is megtartotta. Ismét hangsúlyozva, hogy ez a társadalmi osztály sem minden szempontból homogén, ám mégis a társadalmi piramis élén elfoglalt helye szerint megállapítható, hogy hatalma a politikai arénára és a közvetlenül tőle függő alsóbb társadalmi csoportokra egyszerre terjedt ki és a kettő egyben össze is fonódott. Jól fejezi ki ezt az uralmi pozíciót Romsics Ignác, amikor azt írja, hogy „Ha egy arisztokrata nagybirtokos képviselő akart lenni, többnyire elég volt, ha leüzent vidéki kastélyába, s a jószágkormányzó, gazdatiszt és ispán – ígéretekkel, erőszakkal

57 A polgári társadalom, és különösen a nagypolgárság társadalomszerkezete csak kis mértékben kötődik a történelmi magyar fejlődéshez. Összetétele szempontjából sokkal meghatározóbb szerepe van a XIX. század második felében az Ausztriából, Németországból és Svájcban betelepített tőkés nagypolgárságnak, valamint a bevándorolt zsidóságnak, akiknek száma a század során megtízszereződött. Mellettük jóval csekélyebb súllyal jelentkezik a régi magyar vagy német, Erdélyben a szász és örmény polgárság gazdasági és politikai befolyása.

58 Dobszay Tamás – Fónagy Zoltán: Magyarország társadalmi a 19. század második felében. p.436-437.

vagy vesztegetéssel – feltétlenül gondoskodtak elegendő számú szavazatról.”⁵⁹

A politikai elit kiválasztódása szempontjából a társadalmi struktúrában elfoglalt pozíció a nagybirtokosság és azon belül is az arisztokrácia és a főnemesség esetében a legmeghatározóbb. Míg a század első felében egy arisztokrata ifjú számára a hivatalvállalás mellett, amely valamilyen magasabb közigazgatási, majd csúcspolitikai vezetői karriert jelentett, a katonai és egyházi karrierút is releváns lehetőségként jelentkezett, addig a század második felében az arisztokrata, főnemesi családok gyermekei számára kisebb részt az üzleti életben elfoglalt magas pozíció vagy a hagyományos hivatalvállalásból eredő karrierút volt már csak meghatározó.

Annak, hogy a rendi társadalom felső rétegei adják az új, népképviselői rendszernek is a politikai elitjét, az oka az, hogy az arisztokrácia és főnemesség, valamint a nagybirtokosság többi része, és a vagyonos középnemesség a dualista államalakulat létrehozatalakor egyben abban is kiegyezett, hogy maga határozhatja meg a parlamentáris rendszer hatalmi-, és a polgári szabadság értelmezési kereteit. Ez egyben azt is jelentette, hogy a politikai aréna bővítésének menetét – a kiegyezés kimondatlan negyedik közös ügyeként – mindvégig közvetlen ellenőrzése alatt tarthatja a régi elit, melynek legfőbb célja, hogy a politikai aréna bármilyen strukturális változása csak vele, és általa legyen lehetséges. Jól tükrözi ezt a kiegyezés első miniszterelnökének, Andrassy Gyula grófnak a politikai karrierje, aki úgy kerül Ferenc József mellé külügyminiszternek, hogy a birodalom 1852-ben *in effigie* felakasztatta.⁶⁰ A császár inkább a régi elit halálraítéltjének bocsát meg, minthogy a politikai aréna más társadalmi szegletéből beemelve bárkit is az elitbe. A kiegyezés tehát nem csak elitek duális állammodellben való kiegyezését, hanem politikai elitként való fennmaradásukban való hallgatólagos megállapodást is jelentett.⁶¹

A politikai elit arisztokratikus, nagybirtokosi rekrutációját a miniszterelnöki és miniszteri székek betöltői világosan mutatják. A dualizmus időszakának Andrassy Gyula gróf kormányától (1867. február 20. – 1871. november 14.) – Károlyi Mihály gróf kormányáig (1918. október 31. – 1919. január 19.) összesen 16 miniszterelnöke volt. Ebből Andrassy Gyula,

59 Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.54-55.

60 Valószínű, hogy nem az arisztokrácia parlamentáris rendszerhez való „sikeres alkalmazkodását” jelzi politikai befolyásuk – ahogy Gergely András véli a Magyarország története a 19. században című munkájában – hanem inkább az figyelhető meg, hogy ő maga alakítja ki a politika új intézményi keretét, amelybe korábbi pozícióit átörökíti.

61 A 48-as forradalom kiegyezés általi elutasítása a rendi elit azon felismerését is világossá teszi, hogy – a polgárosodás és a változó Európa hatására – a régi elit egymás közötti háborúja gyors és együttes politikai bukásukat eredményezné. Ezért nevezzük a kiegyezés negyedik közös ügyének a politikai elit fennmaradásának az ügyét.

Lónyai Menyhért, Szapáry Gyula, Khuen-Héderváry Károly, Tisza István, Esterházy Móric és Károlyi Mihály, vagyis heten grófi címet viseltek, hárman pedig, Wenckheim Béla, Bánffy Dezső és Fejérváry Géza bárói rangban álltak. Ezen tíz arisztokrata mellett szintén a nagybirtokosi társadalmi osztályt képviselte Tisza Kálmán, akinek fia már grófi cím viselőjeként volt kormányfő.⁶² A monarchia minisztereinek 34%-át (111-ből 38-at), a főrendiház tagjainak 80%-át, a képviselőházi tagok 11-16%-át e társadalmi osztály adta.⁶³

A politikus-kiválasztódás a politikai intézményes üzem többi területeire a nagybirtokos középnemesség, valamint a középbirtokos nemesség és a földjét elveszített, de rangjához ragaszkodó dzsentri réteg közül került ki döntő mértékben. „Andrew C. János számításai szerint a nemesi, illetve nemesi eredetű, de nem arisztokrata minisztériumi főtisztviselők 1890-ben a miniszterelnökség, valamint a Belügy-, Pénzügy- és Kereskedelemügyi minisztérium állományának 57%-át, 1910-ben pedig 46%-át adták. A parlamenti képviselőknek ugyanezekben az években 48, a főispánoknak 58, az alispánoknak 77, s a szolgabíró és az alispán közötti posztokat betöltőknek mintegy 80%-a került ki közülük.⁶⁴ A törvényhozó hatalom területén, az arisztokráciával és főnemességgel együtt, e társadalmi rétegeknek – igaz nem homogén politikai tömbként – 80-85%-os a reprezentációjuk, míg társadalmi arányukat tekintve a nagybirtokosság és nagypolgárság a magyarországi lakosság mindössze 1%-át, a történelmi- és a polgári középosztály, valamint a kispolgárság pedig együttesen is csak 19%-át tette ki. A kispolgárságnak és a széles agrárvilágnak csak a felső rétege bírt választójoggal, a kevésbé vagyonos birtokos parasztság, vagy a napszámos paraszti és cseléd rétegek ugyanúgy nem választhattak, mint a városi ipari munkásság döntő része. E társadalmi osztályok a politikus-kiválasztódáshoz így nem közjogi értelemben járultak hozzá, hanem a politikai rendszer konfliktusaiban játszott szerepük által.

62 A miniszterelnökökre vonatkozó eddig közölt adatok nem minden történelmi munkában egyezők. Ezért életrajzuk és az országgyűlési összesítők alapján, valamint ezeket Bölöny József Magyarország kormányai 1848-1992 című munkájában ismertetett adatokkal egybevetve és tisztázva közöljük. Bölöny József: Magyarország kormányai 1848-1992.

63 A másik öt miniszterelnök közül is mindegyik a kettős társadalmi struktúrának történelmi keretéből került ki. Így Szilágyi József, Bittó István, Wekerle Sándor, Széll Kálmán és Lukács László mind a történelmi középosztály vagy kispolgárság képviselője. „A dzsentrik mellett a századfordulótól egyre nagyobb arányban jelentek meg az állami és vármegyei adminisztrációkban a kispolgári és részben német-szláv eredetű hivatalnok értelmiség képviselői, akik közül legmagasabbra Wekerle Sándor, Magyarország első polgári származású miniszterelnöke jutott.”- írja Romsics. In Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.58.

64 Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.58.

Mielőtt e harmadik fontos szempont szerint vizsgálnánk a kettős monarchia időszakában a politikusi rekrutációt és szelekciót, a fentebbiek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a vázolt, társadalmi osztálytagolódáson alapuló politikus-kiválasztódás határozza meg a dualista Magyarország új parlamentáris keretét. Ebben a rendszerben pedig – már 1861-től – a történelmi társadalom tradicionális, rendi jellegű elemei lesznek ismét meghatározóak, ami a kiegyezés konstrukciójából ered. Ez vezet majd ahhoz, hogy a politikai jogok társadalmi kiszélesítésének követelésekor a politikai döntéshozatalból kiszoruló társadalmi csoportok mindig elutasító közjogi értelmezéseket kapnak a társadalmi elittől, és az utóbbi, ezáltal egyben biztosítja saját társadalmi osztályának politikai elitként való újratermelődését.

Ez a kor politikai konfliktusainak is az eredője. A korszak nagy történészei Gratz Gusztáv, Hóman Bálint, Szekfű Gyula, Pethő Sándor, Bibó István, – részben Szűcs Jenő is – Hanák Péter, Berend T. Iván, Pölöskei Ferenc, John Lukacs, Schlett István, Gergely András, Estók János, Romsics Ignác, Jónás Károly, Bölöny József, Szabó Dániel, Kozári Mónika – akiknek adataira támaszkodtunk a korszak kapcsán – mind részletesen feltárják, gyakran egymással is vitázva, a dualizmus ötven évének politikai konfliktusait. Mi ezen a helyen csak a politikus-kiválasztódás szempontjából fontos politikai konfliktusforrásokra világítunk rá, a politikai konfliktusok átfogó elemzése nélkül.

Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy a politikai elitet, vázolt társadalmi beágyazottsága mellett is, széles körű pluralitás jellemez, amely a politikai konfliktusok sokszínűségéhez járul hozzá.⁶⁵ A politikus-kiválasztódás két előző függvénye, a közjogi berendezkedés és a társadalmi rétegződés, osztálytagolódás pedig átszövi a politikai konfliktusokat. Némely esetben okai, más helyzetekben pedig következményei ezeknek.⁶⁶ A politikus-kiválasztódást befolyásoló harmadik tényezőnek, a politikai konfliktusoknak ez adja a tényleges komplexitását.

A politikai konfliktusok tipizálását is a közjoghoz és a társadalomtagozódáshoz való viszony alapján különítjük el. Ennek alapján beszélhetünk egyrészt tisztán közjogi berendezkedésből, másrészt tisztán társadalmi viszonyokból, harmadrészt pedig a kettő együttes hatásából

65 John Lukács írja Budapest 1900 című munkájának egyik lábjegyzetében: „Gr. Apponyi Albert említette, hogy amikor három magyar politizál, ott mindjárt politikai párt alakul: egyikük az elnök, másik az alelnök, a harmadik a főtitkár, aki kötelességének érzi, hogy minden lehető alkalommal »fontos bejelentést tegyen.«” John Lukács: Budapest 1900. p.112.

66 John Lukács Budapest 1900 című munkájának Politika és hatalom fejezetében átfogóan mutatja be a korszak politikai konfliktusoknak szövevényes természetét és utal a hatalom struktúrájának társadalmi beágyazottságára is.

következő politikai konfliktusokról. Ezek pedig mind más-más módon járultak hozzá a politikus-kiválasztódáshoz.

A tisztán közjogi berendezkedésen nyugvó politikai konfliktusok a kormány-ellenzék konfliktusait jelentik a dualizmus félszáz évében. A kormány-ellenzék konfliktus pedig a kiegyezéshez való viszony pártkonfliktusait, a kiegyezés pártiak és a függetlenség pártiak, a '67-esek és a '48-asok konfliktusait jelentették. Ezekből következnek a politikai programok különbözőségei és a belőlük fakadó újabb konfliktusokat. Vagyis a legtöbb pártpolitikai, programbeli, netán a századfordulón jelentkező ideológiai vita mind a közjogi berendezkedésből fakadó politikai konfliktusokra vezethetőek vissza.⁶⁷ Ezeknek a politikus-kiválasztódásra tett hatására már utaltunk.

A politikusi rekrutációnak viszont újabb területét adja a tisztán társadalmi viszonyokból, és azon belül is a vallási törésvonal mentén kialakuló politikai konfliktus. A zsidó–keresztény ellentét, amely – a liberális bevándorlási lehetőségek – az asszimilálódni vágyó, a kapitalizálódásban vezető szerepet betöltő, a szabad értelmiségi pályákon néhány évtized alatt nagyszámban megjelenő zsidóság és a történelmi társadalom keresztény elemei, ezen belül is leginkább a kevésbé vagyonos, inkább a rendi ranghoz, mint a kapitalizálódás tőkéjéhez ragaszkodó dzsentri réteg között alakult ki.⁶⁸ A politikus-kiválasztódás szempontjából a betelepedett, liberális és a kapitalista viszonyok közepette inkább kozmopolita zsidóság először az 1870-es évektől kibontakozó szabadkőműves páholyok (a Martinovics-, a Comenius-, vagy a Demokrácia páholy) által, majd a századfordulóra már politikai pártjával, a Vázsonyi Vilmos által vezetett Demokrácia Párttal vett részt. A Jászi Oszkár által szerkesztett Huszadik Század és a Társadalomtudományi Társaság köré csoportosuló, legnagyobb részt zsidó származású értelmiségiek is a demokratizálódás iránt elkötelezett politikusi kör kiválasztódásában játszottak szerepet. Ők voltak, akik a választójogi reformot lehangosabban sürgették és akik az „úri Magyarország” legmarkánsabb bírálói voltak. 1914. június 6-án ők alapítják meg az Országos Polgári Radikális Pártot. Ifjúsági utánpótlását e politikai csoportnak az 1908-ban létrejött egyetemi diákszervezet, a Galilei-kör adta.

67 Mérei Gyula „A magyar polgári pártok programjai 1867-1918 között” című munkájában is a kormány- és pártprogramokat, valamint ezek konfliktusait a közjogi berendezkedéshez való viszony szerint tematizálja. Mérei Gyula: A magyar polgári pártok programjai 1867-1918 között.

68 E ponton csak megjegyezzük, de részletesen nem taglaljuk, hogy a katolikus-protestáns vallási törésvonal is fontos a politikus-kiválasztódás szempontjából. Ez egyben, Szegedy-Maszák Mihály szerint, a nyugati és keleti magyar gondolkodás, és társadalmi kapcsolatok különbségeinek a lenyomata is. E törésvonal mélységét jól tükrözi, hogy még a világháború után, az Osztrák-Magyar Monarchia bukása után is Horthy Miklós kormányzóvá jelölésekor hátrányt jelentett protestáns vallása.

A zsidóság politikai és gazdasági megszerveződése, ebből fakadó befolyása – amelyre a társadalmi nyilvánosság átalakulása kapcsán már utaltunk – a társadalmi ellenszenvet is felerősítette irántuk. Így a politikusi rekrutációnak, igaz nem meghatározó módon, de az antiszemitizmus is részévé vált. A tisztán társadalmi viszonyokra visszavezethető zsidó–keresztény politikai konfliktus programatikus – bár korántsem jelentős – megszerveződését Istóczy Győző és Simonyi István nevéhez köthetjük. Istóczy a zsidó bevándorlás és kapitalizálódás első ideologikus bírálója, aki még szabadelvű képviselő, amikor 1875-ben a zsidó betelepülés társadalmi veszélyei miatt a bevándorlás korlátozását követeli, majd 1878-ban a képviselőházban a zsidók Palesztinába való kitelepítését javasolja. A tiszaezlári per után, 1883. október 6-án létrehozza az Országos Antiszemita Pártot, amellyel az 1884-es választásokon egyes források szerint 16, mások szerint 17 mandátumot szerzett.⁶⁹ Társadalmi támogatottság hiányában, valamint a politikai elit elhatárolódása miatt a '90-es évekre már nem volt politikai befolyással a párt. A politikus-kiválasztódásban tehát nem meghatározó az antiszemitizmus, sőt a politikai elit elítéli az antiszemitikus politikai beszédet, azonban a tisztán társadalmi viszonyok mentén létrejött politikai konfliktusoknak és ezeknek a politikai rekrutációban betöltött szerepét jól példázza.

Ugyanez a helyzet a társadalom többségi-kisebbségi törésvonala mentén is a nemzetiségek kapcsán. A nemzeti önrendelkezés igénye és az egy politikai nemzet koncepciója között feszülő ellentét mind meghatározza a nemzetiségi pártok és politikusainak rekrutációját. Bár ez utóbbi konfliktust az egyszerre társadalmi – nyelvi, kulturális – gyökerű és egyszerre közjogi berendezkedésből fakadó politikai konfliktusok közé is sorolhatnánk. Azonban a munkásság és a parasztság politikai küzdelmei a választójog és a földkérdés kapcsán mindenképpen a politikai konfliktusok ezen harmadik csoportjához tartoznak. Ezek egyszerre a dualizmus közjogi berendezkedéséből fakadó, valamint annak a társadalomszerkezetéből adódó konfliktusok. A munkásság politikus-kiválasztódásban játszott szerepe az

69 A korszak, különösen az 1886 előtti időszak, mandátumaira vonatkozó adatok meglehetősen pontatlanok. Az 1990 után megjelenő munkák is más számokat közölnek leginkább az országgyűlési képviselők, de némely adatokra vonatkozóan a kormánytagok vonatkozásában is. Így Gergely András, Romsics Ignác, Estók János vagy Jónás Károly is, John Lukacs pedig gyakran nem jelöli meg forrásait. Jónás Károly személyes útbaigazítása után, az általunk közölt adatok országgyűlési gyűjteményben való ellenőrzése csak részben volt sikeres. A körültekintő eljárásunk és tisztázó szándékunk mellett, ennek az az oka, hogy az 1886 előtti időszakra vonatkozó adatokat maguk az országgyűlési források és a különböző kordokumentumok is pontatlanul közlik. Az általunk említett adatokat Jónás Károly Pártpanoptikum Magyarországon 1848-1990 című, nagyszabású kutatómunkájának adatsorai alapján közöljük. Tesszük ezt azért, mert ez a munka nem másodlagos forrásokat, hanem a parlamenti naplókát és a választások eredményeit közlő korabeli napilapokat használta forrásként. Jónás Károly: Pártpanoptikum Magyarországon 1848-1990.

1890-es évektől kezdődik a szocialista eszmeáramlat kapitalizmus kritikájának és egyenlőség felfogásának a jegyében. Az 1890-ben megalakult Szociáldemokrata Párt a munkásság társadalmi osztályának pártjaként határozta meg magát, amelynek legfőbb célja a magántulajdonon nyugvó, kapitalista rendszer felszámolása és a kizsákmányolás mentes, új társadalmi rend létrehozatala. Jelentősége leginkább az általános választójog, valamint az ingyenes népoktatás követelésében, valamint a szervezett párt magyarországi modelljének kialakításában volt. A politikus-kiválasztódás szempontjából pedig a munkásmozgalom olyan személyiségek politikai arénába lépését eredményezte, mint Bokányi Dezső, Buchinger Manó, Csizmadia Sándor, Engelmann Pál, Garami Ernő, Weltner Jakab, Landler Jenő. De ehhez a körhöz tartozott Kunfi Zsigmond és Szabó Ervin is. A választójogi mozgalom és a századelő nagy sztrájkmozgalmai mind a társadalmi és közjogi berendezkedés együttes politikai konfliktusaiából eredtek. A demokratizálódásért folytatott küzdelemben és a hatalommal való nyíltan vállalt konfrontációiban a szociáldemokrata pártnak és politikusainak meghatározó szerepe volt.⁷⁰

Az agrárvilág konfliktusai eszserre mutattak közjogi és társadalmi meghatározottságot. A társadalmi piramis legalján, a munkásság mellett, a birtokos parasztság és az agrárproletariátus, a napszámosok és uradalmi cselédség tömegei szintén nem rendelkeztek választójoggal. Politikai ébredésük viszont iskolázottságuk hiánya miatt is késett. Romsics Ignác adatai szerint e társadalmi rétegnek „A középiskolások között arányuk 2% körül mozgott, az egyetemisták és főiskolások között pedig az 1%-ot sem érte el.”⁷¹ Sanyarú társadalmi helyzetüktől milliós nagyságrendben próbáltak szabadulni az Új Világba történő kivándorlás által, és tényleges politikai konfliktusként jelentkeztek a napszámos és cselédlázadások, aratósztrájkok és agrártüntetések. A földosztás igénye, valamint a történeti társadalom nagybirtok rendszere szintén a politikai konfliktusok és a politikus-kiválasztódás új terepeként jelentkezett. A különböző eszmeáramlatok az agrárvilág politikai tagolódását is meghatározták. A millennium évében alakult Magyar Gazdaszövetség a konzervatív, a Független Szocialista Párt, 1897-es megalakulásától pedig az egalitáriánus, kommunisztikus eszméket képviselte. Ezek mellett a legmeghatározóbb a Nagyatádi Szabó István által, 1909-ben létrehozott Országos 48-as Függetlenségi és Gazdapárt volt, amelyik sikereit a nagybirtokok részleges állami kisajátításának, majd újraosztásának programjával érte el. Ezek és a mellettük működő

70 Két legjelentősebb megmozdulásuk az 1905. szeptember 15-ei, valamint az 1912. május 23-ai Parlament előtti tüntetések és összecsapások voltak a karhatalommal az általános és titkos választójogért. Az utóbbinak négy halálos áldozata is volt, amiért az esemény a „vérvörös csütörtök” megnevezést kapta a sajtótól.

71 Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.63.

parasztpártok sokszínű politikai világa a politikai rekrutációnak szintén fontos területét adták.⁷²

A politikus-kiválasztódás színterei után mindenképpen fontos kitérni a „politikus” fogalmának dualizmus kori meghatározására. A korszak ötven éve során ugyanis a társadalmi és politikai változások a politikai aréna résztvevőinek és döntéshozóinak a körét és jellegét is átalakították. E szempontból – Szekfű Gyula terminológiáját követve – olyan nemzedék váltás megy végbe a politika világában, amely a politikusi minőség meghatározása szempontjából is mérvadó. A dualizmus korszakának alapvetően két időszakát tudjuk a politikusi szerepkör és a generációváltás szempontjából elkülöníteni. Az első a kiegyezéstől Tisza Kálmán távozásáig húzódó időszak (1867-1890), a második pedig az ezt követő bő két és fél évtized fiatalabb generációjának időszaka, amelynek politikusai a XIX. századot már többnyire csak történelemként ismerik.

Ha a politikusi minőség weberi kategóriáit vesszük alapul, akkor megállapíthatjuk, hogy az 1874. évi XXXIII. tc. alapvetően kódolja a dualizmus politikus típusának meghatározását. „Ahhoz, hogy valaki a „politikáért” élhessen, – írja Weber – a magántulajdonon alapuló rend esetében teljesülnie kell néhány, ha úgy tetszik, nagyon triviális feltételnek. Az illetőnek – normális viszonyok között – gazdaságilag függetlennek kell lennie azoktól a bevételektől, amelyekre a politika révén szert tehet. Ez egészen egyszerűen annyit jelent, hogy legyen vagyona, vagy olyan magánéleti helyzete, amely elegendő jövedelmet biztosít számára.”⁷³ A dualizmus virilis választójogának – korábban ismertetett – szabályozása, mintha a weberi „politikáért” élő politikus alakját kívánta volna törvénybe foglalni. A politikus-kiválasztódás társadalmi és közjogi meghatározottsága egyben a dualizmus korának „politikus” jelentését is meghatározta.⁷⁴ Legalábbis a dualizmus első időszakában. A törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág politikusainak 65-70%-a a társadalmi piramis csúcsáról kerül ki, és további 8-10% szintén eleget tesz anyagi értelemben annak, hogy a weberi „politikáért” élő politikus kategóriájába tartozzon. Az anyagi önállóság és polgári függetlenség politikai jogként való összefonódása jól megmutatkozik a választójogi törvény azon passzusában, amely szerint adóhátralékos nem

72 Mérei Gyula: A magyar polgári pártok programjai 1867-1918 között című kötetében külön fejezetben mutatja be a politikus-kiválasztódásban fontos szerepet játszó agrárpártokat.

73 Max Weber: A tudomány és a politika mint hivatás. p.71.

74 Módszertani szempontból talán indokolt lehetett volna, hogy e fejezetet a „politikus” fogalmának dualizmus kori értelmezésével kezdjük. Azonban mivel ennek jelentéstartama mind közjogi, mind társadalmi szempontból a politikus-kiválasztódáshoz szorosan kapcsolódik, ezért előbb tárgyaltuk a politikus-kiválasztódás problematikáját, majd ezt követően, a fejezet végén értelmezzük a „politikus” fogalmának megközelítési lehetőségeit a korszakban.

lehetett választó, és nem volt választható. A régi rend plutokratikus politikus felfogása ezzel érvényre jutott a kiegyezést követő népképviselési rendszerben is. A dualizmus közjogi konstrukciója tehát a „politikáért” élő politikus tradicionális modelljében gondolkodott. Ez azonban természetesen, ahogy azt Weber is mondja, ekkor sem jelentette azt, „hogy ilyen plutokrata vezetés esetén a politikailag uralkodó réteg ne igyekezne a „politikából” is élni, azaz hogy általában ne használná fel politikai uralmát gazdasági magánérdekeinek érvényesítésére.”⁷⁵ Erre talán Lónyai Menyhért miniszterelnököt hozhatjuk példaként. Grófi címe mellett jelentős birtokvagyonnal rendelkezett és politikai pályája is a „politikáért” élő nemesek karriertípusai közé tartozott, azonban bukását mégis korrupciós vádak, többek közt a birtokain átmenő vasútépítésekől származó haszonlesés okozta.⁷⁶

A „politikáért” élő hagyományos politikusi felfogás erkölcsi magaslatának megtestesítője ezzel szemben Eötvös József báró volt. Eötvös felfogásában a politika, a köz szolgálata, olyan kötelező feladata egy arisztokratának, amely nem alacsonyodhat a vagyonszerzés pusztá eszközévé. Eötvös a dualizmus első időszakában, mint a XIX. század utolsó klasszikus értelemben vett „politikáért” élő politikusa tevékenykedett. Ő az, aki mind az írói munkásságot, mind a politikusi pályát, mind a tudomány művelését belső hivatásként, nem pedig anyagi forrást jelentő professzióként végezte. Már 1852-ben, Szalay Lászlónak írt levelében, Kemény Zsigmond bűnéül rója fel, hogy pénzért ír „regényt és politikát, históriát és recenziót, s mit tudom én, mennyi másfélét mind egyszerre.”⁷⁷ A honoráriumért végzett szellemi tevékenység, ahova a politika művelését is sorolta Eötvös, nem a professzionalizálódás jele számára, hanem a hanyatlásé.⁷⁸ Taxner-Tóth Ernő idézi Eötvös, szintén Szalay Lászlónak írt levelét, amely szerint „Irodalmi munkásságunk – azokat kivéve, kik, mint Kemény, regényeket, s novellácskákat firkálnak, minek ere bennem kiveszett – abban áll, hogy eszünk s tudományunk tőkáját, a lehetőleg csekély aprópénzben adjuk ki.”⁷⁹

75 Max Weber: A tudomány és a politika mint hivatás. p.73.

76 Lónyai tényleges korrupciója nem nyert bizonyítást, azonban hatalmi pozíciójának gazdasági előnyökké változtatása, mind pénzügyminiszteri, mind miniszterelnöki tevékenysége során jellemző volt rá. Csernátony Lajos ellene irányuló támadásának középpontjában is Lónyai ezen magatartása állt.

77 Taxner-Tóth Ernő idézi a (Köz)vélemény formálás Eötvös regényeiben című munkájában. Taxner-Tóth Ernő: (Köz)vélemény formálás Eötvös regényeiben. p.523.

78 Veliky János jóindulatú figyelmeztetése szerint Eötvös idős korában is ragaszkodik e magatartás modellhez, még akkor is, amikor utolsó éveiben a Svájcban tanuló Lórántot arra figyelmezteti, hogy takarékoskodjon, mert MTA elnöki pozíciója mellett sem tudja anyagilag jobban támogatni.

79 Taxner-Tóth Ernő: a (Köz)vélemény formálás Eötvös regényeiben.

Az Eötvös által képviselt politikusi minta azonban a társadalm szerkezet alakulásával szintén megváltozik.

A korszak második felében egyre több a honorált politikus. Különösen a végrehajtás adminisztrációja lesz az a felvevő közeg, ahol a „politikából” élő politikus típus kifejlődik.⁸⁰ A politikai középvezetők, vagy a megyék politikai végrehajtása mind e politikus réteg kialakulását erősítette. Míg a politikai elit alapvetően plutokratikus addig a politikai alsóbb szintek már a politikából élés modelljét követik.

A politikusi pálya professzionalizálódására utal az is, hogy a népképviseleti rendszer megjelenésével a képviselők tiszteletdíjban részesültek. Az első ilyen szabályozást az 1848. évi V. tc. 56.§ adta. Eszerint mindegyik országgyűlési követnek 5 pft., vagyis pengő forint napidíj és évi 400 pft. lakbér járt. Ezt módosítja majd az 1870. évi XXV. tc. a lakbérilletményről, amely ennek összegét 800 forintra emelte. A politikából élés egyre erősödő szellemét egy korlátozó törvény mutatja már 1875-ből, bár ekkor még erőteljesebb a politikáért élők politikai rekrutációja. A korlátozás arra vonatkozik, hogy „azon képviselők, a kik az állam szolgálatában állnak, és mint olyanok lakbért húznak, vagy lakással láttatnak el, képviselői-illetményben nem részesülhetnek”.⁸¹ A dualizmus időszakának második felében a politikai generációváltást és az új korszakot a politika mint professzió terén az 1893. évi VI. tc. is jelezte. „Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának általán-összegben leendő megállapításáról” szóló törvény minden országgyűlési képviselőnek napidíj-általány fejében évi 2400 forintnyi (4800 korona) tiszteletdíjat állapít meg, amelyhez lakbér címén további 800 forint (1600 korona) éves összeg kifizetését rendeli el. Ha figyelembe vesszük Andrew C. Janos korszakra vonatkozó számításait,⁸² amik szerint egy átlagos munkás heti keresete 10-14 korona között mozgott, megállapítható, hogy a törvény biztosította illetmény bizony hozzájárult a politikából élő politikusi gárda kialakulásához.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a politikus-kiválasztódás és a politikusi professzió alakulása szorosan kapcsolódott a dualizmus kettős társadalmi struktúrájához. A történeti társadalom és a betelepedett, modern polgári társadalom egyidejű változásai és gyakran egymásnak feszülései vezettek a korszak nagy politikai konfliktusaihoz, amelyek egyben vissza is hatottak a politikus-kiválasztódásra és a politikusi professzionalizálódásra. Mindeközben pedig a politikai aréna és annak politikai elitje generációváltáson megy át, és 1900 májusában – ahogy John Lukacs írja –

80 Itt nem teszünk weberi különbséget a közhivatalnoki politikus, és a párt illetve parlamenti és kormánypolitikus között. Ezt később a Politikus típusok és a tudós-politikus alakja fejezetben részletesen indokoljuk.

81 A képviselők összeférhetetlenségét szabályozó 1875. évi I. tc. 10.§ mondja ki.

82 Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. p.63.

Jókai már egy letűnt évszázad embereként tekint le az Erzsébet körút 44. szám alatti ház első emeleti erkélyéről, amikor a nemzet Munkácsy Mihályt utolsó útjára kíséri.⁸³

Záruq Péter Farkas politológus, a Miskolci Egyetem Politikatudományi Intézetének egyetemi adjunktusa, rendszeres közéleti publikáló és médiumok politikai elemzője, a Magyar Országgyűlés szakértője.

IRODALOMJEGYZÉK

BIBÓ ISTVÁN: Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok, társadalomtörténet – szociológia – társaslélektan*. Corvina, Budapest, 2004.

BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyarország kormányai 1848-1992*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.

BUZINKAI GÉZA: *Kis magyar sajtótörténet*. Haza és Haladás Alapítvány, Budapest, 1993.

BUZINKAI – ERÉNYI – GERGELY – NÉMETH – VELIKY: A magyar sajtó története II., 1867-1892, (Szerk.: Kosáry Domokos, Németh G. Béla). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985.

CSIZMADIA ERVIN: *Két liberalizmus Magyarországon*. Budapest, 1999.

DOBSZAY TAMÁS—FÓNAGY ZOLTÁN: Magyarország társadalmi a 19. század második felében. In Gergely András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

DURKHEIM, EMIL: *A társadalmi tények magyarázatához*. Budapest, 1978.

ERDEI FERENC: *A magyar társadalomról*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1980.

GRATZ GUSZTÁV: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918*. 1-2 köt. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934.

HANÁK PÉTER: *A dualizmus korának történeti problémái*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1971.

HÁRSING LÁSZLÓ: *Pluralizmus és tolerancia*. FTE. 9, Demokrácia, pluralizmus, tolerancia. 1996.

83 John Lukács: Budapest 1900. p.11.
2008/3-4.

HORVÁTH ZOLTÁN: *Magyar századforduló. A második reformnemzedék története (1896-1914)*. Budapest, 1974.

IGNOTUS PÁL: *Olvadás közben*. Franklin Társulat, Magyar Irodalmi Intézet és Könyv Nyomda, Budapest, 1906.

JÓNÁS KÁROLY: *Pártpanoptikum Magyarországon 1848-1990*. Interart, Budapest, 1990.

KÓKAY – BUZINKAI – MURÁNYI: *A magyar sajtó története*. Pécsi Nyomda Rt., Pécs, 1994.

KORNIS GYULA: *A magyar művelődés eszményei*. Budapest, 1927.

KOZÁRI MÓNIKA: *A dualista rendszer (1867-1918)*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2005.

LENGYEL GÉZA: *Magyar újságmánások*. Akadémia Kiadó, Irodalomtörténeti Füzetek, 41. szám, Budapest, 1963.

LUKÁCS, JOHN: *Budapest 1900*. Európa Kiadó, Budapest, 2004.

MÉREI GYULA: *A magyar polgári pártok programjai 1867-1918 között*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971.

MIKSZÁTH KÁLMÁN: *Két választás Magyarországon*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1986.

PETHŐ SÁNDOR: *Világostól Trianonig*. Enciklopédia R.-T., Budapest, 1925.

ROMSICS IGNÁC: *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

SARTORI, GIOVANNI: *Demokrácia*. Ozirisz Kiadó, Budapest, 1999.

SZEKFŰ GYULA: *Három nemzedék*. „Élet” Irodalmi és Nyomda Társaság, Századvég, Budapest, 1922.

SZŰCS JENŐ: *Nemzet és történelem*. Tanulmányok, Budapest, 1974.

SZŰCS JENŐ: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető, Budapest, 1983.

TAXNER-TÓTH ERNŐ: *(Köz)vélemény formálás Eötvös regényeiben*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2005.

WEBER, MAX: *A tudomány és a politika mint hivatás*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1995.

ZÁRUG PÉTER FARKAS: A magyar médiastruktúra gyökerei és az „átmenet” problémája a média alrendszerében. In Enyedi Nagy – Farkas – Molnár – Soltészki (szerk): *Médiakönyv 2000-2001*. ENAMIKE, 2000-2001.

MACZÁK MÁRTON

FEJEZETEK A NÉMET FÖDERALIZMUS TÖRTÉNETÉHEZ I. (1871-1945)

I. EGYSÉGTŐL A FORRADALOMIG (1871-1918)

1871 JELENTŐSÉGE ÉS A „HEIMAT IDEE”¹

A német egység 1871-es létrejötte egy megkésett nemzetté válás (*Verspätete Nation*) fontos dátuma. 1871 előtt a németek történetéről, illetve német történelemről ugyan szólhatunk, de nem Németország történetéről. Ekkor egyesült ugyanis a német nemzet egy meghatározott területen, újradefiniálva saját történelmi dimenzióit.²

Az 1871. év egy több száz éves fejlődés beérését jelentette. A föderalizmus, mint eszme és egyben realitás a középkor óta a német politikai gondolkodás része. A változást az jelenti a XIX. században, hogy szervező elvként ekkor alkalmazzák először tudatosan.

Bismarck kancellár porosz hazafi volt, aki nem akarta Poroszországot központosított államban felolvasztani. „Németország nem Franciaország” és „Berlin nem Párizs” – szokta mondani, utalva arra, hogy a Német Birodalom nem olyan centralizált állam, mint Franciaország.³ Ne legyen azonban kétségünk: *Bismarck* nem volt szentimentális a hagyományokat illetően, legyenek azok vélték vagy valóságok. A föderalizmus melletti tudatos elkötelezettségét politikai kalkulációra alapozta. Annak tudatában, hogy a német hazafias érzelmek számos államban poroszellenes érzésekkel vegyülnek, politikai stabilitásra törekedett az egyes régiók identitásának és

1 Alon Confino: *Federalism and the Heimat Idea in Imperial Germany*. p.70-90.

2 Véleményem szerint a nemzetállamok korában létrejövő föderális német állam egyfajta kontinuitás a német ún. „*Sonderweg*” sorában.

3 1941. június 24-én Hitler egy vacsorán szintén ebben az értelemben utalt Franciaországra, és a francia Département-rendszert hozta fel a túlccentralizáció káros példájaként. Adolf Hitler: *Asztali beszélgetések 1941-44*. p.28.

politikai struktúráinak tiszteletben tartásával. Jól tudta, hogy a dél-német államokra erőltetett egységállam instabilnak és tarthatatlannak bizonyulna.

Ebben a légkörben az úgynevezett *Heimat Idee* nagy jelentőségre tett szert, különösen az 1880-1890-es években. Ez a „haza-eszme” olyan azonosulási rendszer, amely összekötötte a helyi és a nemzeti szintet. A föderalizmus, mint politikai rendszer úgyszintén a két említett szférát kapcsolja össze. A *Heimat Idee* képes volt reprezentálni a helyi, regionális és nemzeti szintek hálózatából felépülő német identitást, továbbá egy olyan képzelt közösséget teremteni, amely minden németet összekötött. Valójában nem is a *Heimat*, hanem a *Heimaten* a pontosabb megjelölés, utalva az elv alapját képező közösségekre. Azonban a nemzeti *Heimat* nem csupán a helyi *Heimaten* összessége, hanem olyan szimbólum, amely azokat egyesítve több a részek kumulációjánál. A *Heimat* tág fogalom, elemei a történelem, a természet és a néprajz. Hordozója pedig számos különféle műalkotás.

Az egyes közösségek többek között könyvekben és lexikonokban (*Heimatbücher*) hozták nyilvánosságra kivételességüket, amelyeket polgártársaik és a külföldiek számára nyomtattak. Ezek a könyvek igényesen megírt és gazdagon illusztrált kiadványok voltak, amelyeket a családban és az iskolában használtak. Az iskolákban az 1880-1890-es évektől a tananyag részévé tették a *Heimat*-tanulmányokat (*Heimatkunde*), amely keretében helyi, regionális és nemzeti történelmi, természeti és etnográfiai ismereteket oktattak. Továbbá 1871 és 1918 között mintegy 400 *Heimat*-múzeumot (*Heimattmuseen*) alapítottak Németországban, amelyek a mindennapok használati tárgyainak bemutatása révén beszélték el alapítóik történetét. Ennek megfelelően címertani figurákat, okiratokat, rajzokat, metszeteket, olajfestményeket, mindenféle fegyvereket, céhek tárgyait és tanoncok iratait, kályhákat, cserepeket, fazekakat, konyhai felszereléseket, díszablákat, fényképeket, régi játékokat, helyi térképeket, népviseleteket, bútorokat, családfákat, érméket, bélyegeket, késeket vagy éppen cipőfűzőket mutattak be. A felsorolásból kitűnik a *Heimat-Idee* egy másik tulajdonsága, hogy az átlagemberre koncentrált az elitek helyett. Az elv jelen volt a szervezetek hálózataiban is. A helyi szervezeteket, mint a boldoggá avatási társaságokat, történelmi, néprajzi, természetvédő csoportosulásokat regionális testületekbe szervezték. Ilyen volt a württembergi Fekete-erdő Egyesület (*Württembergischer Schwarzwaldverein*) vagy württembergi és Hohenzollern Honvédő Szövetség (*Bund für Heimatschutz in Württemberg und Hohenzollern*). Utóbbiak pedig országos szervezetek részét alkották, így az 1904-ben alapított Német Honvédő Ligát.

A *Heimat-Idee* népszerűségét és hatását még az sem árnyékolta be, hogy a korabeli német föderális államok politikai határai gyakran nem estek egybe a *Heimat* érzület hatáiraival.⁴

A *Heimat-Idee* és a föderalizmus jelentése is nagy változásokon ment át a későbbiekben és a két elv 1918 után sosem került olyan szoros kapcsolatba, mint korábban. A Harmadik Birodalomban, s később az NDK-ban eltörölték a föderalizmust, mint államszervező elvet. Az NSZK-ban pedig létezett a föderalizmus, de a *Heimat-Idee* már más jelentést kapott, a helyi közösségekre alkalmazva. Az 1871 utáni periódusban komplementer pólusként éltek egymás mellett, hozzájárulva a politikai rendszer sokszínű, mégis egységes jellegéhez.

POLITIKAI EGYSÉG ÉS NYELVI SOKSZÍNŰSÉG, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HOCHDEUTSCH FEJLŐDÉSÉRE⁵

Az előzőekben választ kerestünk arra a kérdésre, mi jelentette politikai (föderalizmus) és ideológiai síkon (*Heimat-Idee*) az azonosulási támaszt a németeknek 1871 után. Kérdéses ugyanakkor az is, ki számít németnek ebben az időszakban? A magyarrá visszaadhatatlan *Stammesbewusstsein* mindig is kiemelt helyet foglalt el a németiség öntudatában.

Azonban Peter Schneider 1982-es híres elbeszélésében (*Der Mauerspringer*) még így válaszolt erre: „Ha a nemzetiségemről kérdeznak, habozás nélkül németnek vallom magam, ezzel fejezve ki kötődésemet nem egy államhoz, hanem egy néphez, amelynek nincsen megfelelő politikai identitása. Ha a német szülőföld túlél és létezni fog valamilyen formában, akkor az a közös nyelv miatt lesz. Hiszen a „német” szó eredetileg sem népet, sem államot nem jelölt, csupán annyit: „hosszánk tartozó”, ezzel utalva a törzsi csoportok közös nyelvére. Bizonyos értelemben ma visszatértünk történelmünk kiinduló pontjához, mert a német szó csak egyetlen főnévi jelentéssel bír, a nyelvre utalva.”⁶

Az alternatíva adott: a „németeket” nyelvi síkon kell definiálnunk, vagyis akik anyanyelvként beszélik a németet, vagy politikai értelemben, azokat értve alatta, akik állampolgárai a német államnak?⁷

4 Württemberg például, mint sváb *Heimat* definiálta önmagát, noha politikai határai nem teljesen fedték „Svábföldet”.

5 Martin Durrell: *Political Unity and Linguistic Diversity in Nineteenth-Century Germany*. p.91-109.

6 Peter Schneider: *Der Mauerspringer*. Erzählung. p.116-117.

7 Véleményem szerint a kérdés ma is aktuális, még ha más színezetet is kap: azok a második, esetleg harmadik generációs törökök, akik Németországban születtek és anyanyelvi szinten beszélnek németül, nem bírnak *ipso jure* alkotmányos joggal német állampolgársággal, ellenben az Oroszországból hazatelepülő ún. kései kitelepülők (*Spätaussiedlers*) német állampolgárok, 2008/3-4.

Annyi bizonyos, hogy a németeknek történelmük nagy részében az egyetlen összekötő kapocs a közös nyelv volt. Mi is azonban a német nyelv?

Az 1800 körül kialakult egységes irodalmi nyelv, a *Hochdeutsch*? Cáfolni látszik ezt a tényt, hogy egyrészt csak a középosztálybeli kulturális elit használta (nem az arisztokrácia, amely a francia nyelvet preferálta), másrészt ez írott nyelv volt (*Schriftdeutsch*) az egész XIX. században, mint ahogy Svájc német részén még ma is ekként szolgál.

Ebben az összefüggésben utalni kell a dialektusok (*Landsprachen*) problémájára is. Ebből a szempontból a germán nyelvű területek ma is a legnagyobbak és a legváltozatosabbak egész Európában, szinte akkora területet fedve le, mint az egész szláv nyelvterület. Ugyanakkor egy átlagos német csak nagy nehézségek árán ért meg egy svájci németet vagy éppen luxemburgi német dialektust beszélőt. Érdekes, hogy nincs megfelelő érv annak magyarázatára, miért nem alakult ki 3-4 különböző nyelv az írott dialektusok alapján. A holland nyelv ugyan különvált az egyesült tartományok függetlenségének kivívása után, a XX. században pedig a luxemburgi nyelv is elszakadt.

1871-ben a *Hochdeutsch* hivatalosan nemzeti nyelv lett, ezzel fontos szimbóluma az egységes államnak. Ennek megfelelően komoly lépések születtek a *Hochdeutsch* kodifikációjának befejezése irányába. 1901-ben egységes helyesírási rendszert vezettek be az egész Birodalomban, az ún. „Második Ortográfiai Konferencia” eredményeként, noha már az „Első Ortográfiai Konferencia” 1876-os ülésén is számos kezdeményezés született. A híres tanár és tudós, Konrad Duden 1872-ben alkotta meg első szótárát.

1871-et mégsem lehet az egységes német nyelv születési évének tekinteni. A *Hochdeutsch* már a XVIII. század során nagy részben kodifikált nyelv volt, különösen az alaktan, a mondattan és a szókészlet vonatkozásában. A német klasszicizmus két legnagyobb mestere, Goethe és Schiller tovább növelte a *Hochdeutsch* presztízsét. Ekkorra már kialakult az a nézet, hogy a beszélt dialektusok pusztán devianciák a tiszta német nyelvhez, a *Hochdeutsch*-hoz képest. A legmeglepőbb, hogy 1800-ra írott nyelvként az egész Birodalomban elfogadottá vált. A *Hochdeutsch* presztízsében ekkor már a latinnal és a franciával is felvette a versenyt. 1806 után a művelt középosztály (*Bildungsbürgertum*) szimbólumává vált, különösen északon, és egyre inkább beszélt nyelvként is terjedt. Ez a művelt réteg ugyanis

akkor is, ha gyakorlatilag nem is beszélnek németül. A helyzet fonákságát csak részben ellensúlyozza az, hogy a közelmúlt változásai következtében azoknak a személyeknek, akik Németországban születtek nem német szülők gyermekeként, kettős állampolgárságuk van 23 éves korukig, amikor választaniuk kell, lemondva az egyikről, a német állampolgárság megtartása érdekében. A kettős állampolgárság egyéb kérdéseiről lásd: A kettős állampolgárság Európában - esettanulmányok, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest 2004. (Egy 2004. március 10-én tartott konferenciához kapcsolódóan.)

azonosult Herder és Humboldt, majd később Jakob Grimm gondolataival, melyek szerint a kultúrnemzet (*Kulturnation*) legfontosabb eleme az önálló nyelv. A problémát az jelentette, hogy a XIX. században csupán északon sikerült elérni a Hochdeutsch áttörését. Ludolf Wienbarg híres pamfletje 1834-ben jellemző lépcsőfok ezen az úton.⁸

A mai álláspont vitatott a dialektusokkal kapcsolatban, de a XIX. század vége óta domináns az a megközelítés, hogy a dialektusok integráns részei a német nyelvnek, amely erősségét éppen sokszínűségéből meríti.

ALKOTMÁNYOS SZERVEK ÉS MŰKÖDÉSÜK⁹

A dél-német államoknak az Észak-német Szövetségbe való belépéséről szóló tárgyalások már a francia hadüzenet idején megkezdődtek, végül az ún. novemberi szerződések (*Novemberverträgen*) aláírására 1870. november 15-én került sor Baden, Hessen és az Észak-német Szövetség között. Bajorország és Württemberg november 23-án ill. 25-én lépett be a szerződésbe. 1871. január 1-én léptek hatályba a szerződések, április 16-án pedig kiadták a Birodalom alkotmányának végső változatát.¹⁰

A dél-német államok belépése komolyabb alkotmánymódosítások nélkül kivitelezhető volt, mert az Észak-német Szövetség alkotmányát Bismarck már úgy készítette elő, hogy az érintett államok belépésüket saját alkotmányuk érintetlenül hagyásával végre tudták hajtani. Bismarck egységállami elutasítása szoros kapcsolatban állt érdekeivel, hogy fenntartsa a német fejlődés kontinuitását. Ennek köszönhetően került sor az Észak-német Szövetségre jellemző porosz hegemonia bizonyos mértékű változtatására.¹¹ Ennek fontos eleme volt, hogy a szövetségi tanácsban a szavazatok számát 43-ról 58-ra növelték. Az alkotmánymódosítás elutasításához pedig 14 szavazatra volt szükség. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Poroszország utáni három nagy királyság együttes szavazataival minden alkotmánymódosító javaslatot blokkolni tudott, hiszen Bajorországnak 6, Szászországnak 4, és Württembergnek szintén 6 szavazata volt.

8 „Soll die plattdeutsche Sprache gepflegt oder ausgerottet werden? Gegen ersteres und für Letzteres”.

9 Eko Prasojó: *Das Deutsche Reich 1871-1918*. p.284-290.

10 Lásd például: www.verfassungen.de (Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871).

11 A 25 tagállamból álló Szövetségnek 4 királyság és 6 nagyhercegség is a része volt. A szakirodalom egységes álláspontja szerint a porosz hegemonia túlsúlya miatt az államalakulat összegegyeztetetetlen a föderalizmus fogalmával. Eko Prasojó egyenesen Poroszország és vazallusai viszonyáról beszél, majd hozzáteszi: „Die Konföderation zwischen Löwe und Maus ist nicht möglich”. Eko Prasojó: *Das Deutsche Reich 1871-1918*. p.284.

A Német Birodalom alkotmánya szerint az állam feje a szövetségi elnökség (*Bundespräsidium*) élén álló császár (*Kaiser*) volt.¹² A császár jogában állt a Birodalom nemzetközi közjogi képviselője, a Birodalom nevében a szövetségi tanács hozzájárulásával a hadüzenet és a békekötés joga, szövetség- és szerződéskötés más államokkal. Ő nevezte ki a birodalmi kancellárt, és ehhez nem volt szüksége a birodalmi gyűlés hozzájárulására. A kinevezett kancellár független volt a birodalmi gyűléstől és csak a császártól függött, aki bármikor elbocsáthatta. A császár jogkörébe tartozott a hadsereg és a flotta parancsnoksága, továbbá a szövetségi tanács és a birodalmi gyűlés összehívása, megnyitása, elnapolása, és berekesztése. 1884-től a Birodalom gyarmati ügyei is hozzá tartoztak, és a gyarmatok kormányzói joga kizárólagos jogosítványa volt.

A szövetségi tanács (*Bundesrat*) tagjai részben a szövetség képviselői voltak, akik egyben nem lehettek egyidejűleg a birodalmi gyűlés tagjai, másrészt a tagállamok képviselői, akik saját államuk utasítási jogához kötődtek.¹³ A tanács határozott a birodalmi gyűlés előterjesztéseiről és törvényjavaslatairól, rendeletalkotási joga volt az elfogadott törvények végrehajtását illetően, felügyeleti jogot gyakorolt a tagállamok felett, bírói hatalommal járt el a szövetség és a tagállamok, továbbá az egyes tagállamok között felmerült nézeteltérések, illetve a tagállamokon belül jelentkező alkotmányos viták esetében.¹⁴ Az alkotmány szerint a tanács a császár hozzájárulásával feloszlathatta a birodalmi gyűlést.¹⁵ Ez utóbbi érzékelteti, hogy a fejedelmek politikai jogai előnyt élveztek a demokratikusan választott parlamenttel szemben. Az egyes tagállamok egyébként annyi meghatalmazottat küldhettek a tanácsba, amennyi szavazatuk volt, szavazataikat azonban csak egységesen adhatták le az egyes államok. A tanács elnöke a birodalmi kancellár volt.

A föderális-monarchikus jellegű szövetségi tanáccsal szemben a demokratikus elemet a birodalmi gyűlés (*Reichstag*) képviselte a Birodalomban. Tagjai általános, közvetlen és titkos választás révén nyerték el mandátumukat.¹⁶ Egyenlő választójogról azonban ekkor még nem beszélhetünk. Akkoriban az egész Birodalomban általános választójog volt érvényben egyfajta *genus proximunként*, amely csak a férfiakra vonatkozott. *Differentia specifica* volt viszont az, hogy ezen felül majd minden tagállamban eltért a választójog szabályozása. Poroszországban konzervatív és antidemokratikus háromosztályos rendszer volt érvényben, amelynek egyedüli funkciója a junker nagybirtokosok hatalomban tartása volt. Ezzel

12 Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, 11. §

13 Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, 6. és 9. §

14 Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, 76. §

15 Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, 24. §

16 Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, 20. §

szemben például Württembergben sokkal liberálisabb és demokratikusabb választójog érvényesült. Ami a birodalmi gyűlést illeti, a szövetségi tanáccsal ellentétben semmilyen befolyást nem gyakorolt a szövetségi kormány (*Bundesregierung*) összetételére, mert a császár által kinevezett kancellár nem függött a parlament bizalmától.¹⁷ A gyűlés alapvető feladata a törvényhozásban való közreműködés volt. Az 5. paragrafus szerint a birodalmi törvények megszületéséhez mind a tanács mind a gyűlés többségi hozzájárulására szükség volt. Továbbá jogában állt törvényeket kezdeményezni. Nagy jelentőségű, hogy az éves költségvetést is csak a gyűlés hozzájárulásával lehetett elfogadni. Jó példa erre, hogy 1878-ban Bismarck át akarta alakítani az államok pénzügyi hozzájárulásán (*Matrikularbeiträge*) alapuló gazdasági rendszert, ezzel igyekezve biztosítani a Birodalom pénzügyi függetlenségét és önállóságát. Javaslatát azonban a birodalmi gyűlés és a szövetségi tanács is elutasította. A német alkotmány ezen parlamentáris eleme, miszerint az éves költségvetés elfogadásához szükség volt a birodalmi gyűlés beleegyezésére, végig Bismarck egyik legnagyobb gondja volt, mutatva, hogy a Birodalom parlamentáris karakterének erősítése szükségszerűen a porosz hegemonia terhére vált.

Az alkotmány a törvényhozást illetően taxatív felsorolja a Birodalom hatáskörébe tartozó törvényhozási területeket, a végrehajtást pedig alapvetően a tagállamok szférájába utalja.¹⁸ Valójában az alkotmányban egy hármas felosztás érvényesül a törvényhozási kompetenciákat illetően. A Birodalom kizárólagos hatáskörébe tartoztak a mozgásszabadsággal, az állampolgársággal, a vám- és kereskedelmi törvényalkotással kapcsolatos ügyek, a bankügyek, a posta- és táviratügyek, a hadsereg, a vasutak, a találmányok, a szellemi alkotások jogának védelme, a súly- és mértékrendszer, és az érmekiadás joga. Konkurráló hatáskörbe tartozott többek között a büntetőjog, a polgári jog, és az eljárási jogok és a gazdasági jogalkotás. Ezeken a területeken a tagállamok önálló törvényeket hozhattak, amennyiben a Birodalom nem élt saját törvényalkotási jogával. A tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoztak végül a klasszikus végrehajtási jogkörök: a rendőri irányítás, a településszervezés, az iskolaügy, az egyházügyek. Utóbbi jog viszont a gyakorlatban valódi önkormányzati jogot jelentett. Ehhez járultak még a dél-német államok külön privilégiumai (*Reservatrechte*), amelyek szerint a Bajor Királyság az alkotmány 4. paragrafusának 8. bekezdése értelmében önálló vasúttal, továbbá saját posta- és táviratüggyel rendelkezett (4. paragrafus, 10. cikk), s békeidőben saját hadsereget tarthatott.

17 Az 1918. október 28-án elfogadott alkotmánymódosító törvény értelmében a kancellár felelős volt a parlamentnek és rászorult annak bizalmára, mert mind a szövetségi kancellár mind helyettesei egyaránt felelőssé váltak a gyűlés és a tanács előtt is.

18 Gesetz betreffend des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, 4. §

Württemberg szintén önállósággal rendelkezett a postát és a vasutat illetően. Ezen kívül minden déli állam fogadhatott és küldhetett követeket külföldi államokba.

A pénzügyek terén azonban fordított volt az alapfelállás. A 70. paragrafus szól a tagállamok hozzájárulásáról (*Matrikularbeiträge*), amelynek kulcsát az egyes tagállamok lakosságszáma határozta meg. A Birodalmat pusztán a vámok, a fogyasztási adók és a posta-és távirat után befolyó bevételek illették meg.¹⁹ A helyzetet Bismarck a tanács és a gyűlés együttes ellenállása miatt sosem tudott változtatni. Sőt, az ún. franckensteini klauzula (*Franckensteinsche Klausel*) értelmében a vámokat és a dohányadót, ha a belőlük származó éves bevétel a 130 millió márkát meghaladta, később a birodalmi bélyegekből és az égetett szesz utáni adóbevételeket is a tagállamok utalták át lakosságszámuk arányában. 1906-07-ben került sor egy nagyobb reformra, amikor a közvetlen adókat emelték és végül 1913-ban növelték az egyszeri védelmi hozzájárulást és a vagyonadót.

Az egyes államoknak adott privilégiumok többsége inkább szimbolikus, mintsem valós előny volt. Ennek ellenére, bár elvesztették 1870-71 előtti szuverenitásukat, mégis egységesen megtartották az egyesülés előtti hatalmi elemeik döntő többségét: volt államfőjük (többségében monarchák), saját szimbólumaik, tartományi parlamentjük (*Landtag*), saját kormányuk (*Landesregierung*), közigazgatási apparátusuk és jogrendjük. A korszakban folyamatos központosító, illetve inkább egységesítő kísérlet zajlott. 1873-ban került sor a pénz,- súly,- és mértékrendszer egységesítésére az egész Birodalomban, utána a jog- és bírósági szervezet egységesítése következett.

A porosz túlsúly ugyanakkor végig egyértelmű volt.²⁰ Továbbá perszonálunió állt fenn a porosz király és a német császár azonos személye, illetve a porosz miniszterelnök és a birodalmi kancellár azonos volta miatt is. A Porosz Királyság a szövetségi tanácsban 17 szavazattal rendelkezett az 58 leadható szavazatból. Ugyanakkor a három másik nagy királyság (Bajorország, Württemberg, és Szászország) összesen 14 szavazata minden esetben vétót jelenthetett az alkotmánymódosítások tekintetében. Ez egy szemléletes példa arra, ami miatt még Németország valódi föderális történelméhez tartozik ez a korszak. Különlegessége pedig abban áll a föderalizmus Németországi történetén belül, hogy itt monarchiák föderációja állott fenn, mivel 25 tagállamból 22 monarchia volt.

¹⁹ A tagállamok rendelkeztek tehát az adók túlnyomó többségével, és mivel a Birodalom számára egyenes adó sem állt rendelkezésre, pénzügyileg az államoktól függött.

²⁰ Poroszország 292 ezer négyzetkilométer területtel és 38 millió lakossal vette ki a részét ugyanis a 470 ezer négyzetkilométer összterületű és 62 millió összlakosságú Birodalomból.

A Birodalom alkotmánya a különbözőségek ellenére is számos elemét adja a ma is hatályos bonni alkotmánynak. A törvényhozási hatáskör hármas felosztása, vagy éppen azok tartalma nem sokat változott.

II. A WEIMARI ÉVEK „ÁLFÖDERALIZMUSA” (1918-1933)

A WEIMARI ALKOTMÁNY²¹

Az 1918. novemberi forradalom nyomában munkás- és katonatanácsok (*Arbeiter- und Soldatenräte*) létesültek Németországban. Berlinben a „Népmegbízottak Tanácsa” (*Der Rat der Volksbeauftragten*) szociáldemokratákból (Ebert, Scheidemann, Landsberg) és független szociáldemokratákból (Haase, Dittmann, Barth) állt, és átvette a kormány szerepét.²² A főszereplők között azonban nézeteltérés volt: a független szociáldemokraták a politikai hatalmat tanácsok kezébe akarták helyezni, a szociáldemokraták többsége azonban Friedrich Ebert vezetésével népszavazást akart Németország jövőbeni állami- és alkotmányos struktúrájáról és egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását.

A Népmegbízottak Tanácsa 1918. november 25-én találkozott az egyes tagállamok képviselőivel, amelynek eredményeként döntöttek az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásáról. A munkás- és katonatanácsok december 16-án ülésező konferenciája pedig többségi határozatával az 1919. január 19-én tartandó választások mellett állt ki.²³ Ezzel gyakorlatilag zátonyra futott a tanácsrendszer, amely a népszuverenitás elutasításával, a proletárdiktatúra szellemében osztályuralmat hirdetett és megerősödhetett a parlamentáris demokrácia Németországban. A decemberi konferenciát azonban többszörös ellentétek jellemezték. Egyrészt az egységállam és az egyes államok ellentétei, másrészt a föderalizmus feltétlen és mérsékelt támogatói közötti súrlódások, mivel az előbbiek további föderalizációt, demokratizálást és parlamentarizmust követeltek. Végül pedig ellentét állt fenn az unitaristák (centralisták) és a föderálisok között, utóbbiak parlamenti demokráciát, előbbiek pedig a tanácsrendszer kiépítését szorgalmazták.

A januári választások eredményeként megalakulhatott a három párti weimari koalíció (szociáldemokraták, centrum, liberális demokraták), február 6-án pedig összeült az alkotmányozó nemzetgyűlés Weimarban. A

21 Eko Praszojo: Die Weimarer Reichverfassung von 1919. p.290-297. Érdekes egyébként, hogy a vizsgált három alkotmány terjedelmét tekintve a weimari alkotmány a leghosszabb. Összesen 181 paragrafusból áll, szemben az 1871-es birodalmi alkotmány 78 és a bonni alaptörvény 146 paragrafusával.

22 Németh István, Németország története: Egységtől az egységig (1871-1990). p.100-101.

23 Tokody Gyula, Németország 1918-19. p.135.

nemzetgyűlésben zajló viták már nem a szövetségi állam (*Bundesstaat*) és az államszövetség (*Staatenbund*) körül forogtak, hanem sokkal inkább az volt a kérdés, hogy egységállam (*Einheitsstaat*) vagy szövetségi állam (*Bundesstaat*) lesz a jövőendő Németország. *Hugo Preuß* belügyi államtitkár javaslata egy decentralizált egységállamot körvonalazott, amely ellen ugyan energikusan, de számottevő eredmény nélkül tiltakoztak a tagállami kormányok. Az alkotmányért kizárólagosan felelős Nemzetgyűlés által elfogadott alaptörvény jól érzékelteti, hogy résztvevői mennyire kiálltak az egységállam mellett. Az alkotmány szerint a két legfontosabb szerv a nép által választott birodalmi gyűlés (*Reichstag*) és a birodalmi elnök (*Reichspräsident*), amely szintén az egységállami jelleget erősítette.

Az 1871-es alkotmánnyal összehasonlítva a weimari alkotmány jócskán csökkentette a birodalmi tanácsnak (*Reichsrat*) átkeresztelt szövetségi tanács szerepét. Sem első vagy második kamarának, sem parlamentnek illetve szenátusnak nem volt tekinthető. Csupán statisztaszerepet kapott a törvényalkotásban és a végrehajtásban. Feladata mindenekelőtt a birodalmi törvényhozás befolyásolásában és rendeletek kibocsátásában állott, amelyek az elfogadott törvények végrehajtását szolgálták.²⁴ A törvényhozásban a birodalmi gyűléssel szemben csak korlátozott, halasztó hatályú vétó állt a rendelkezésére.²⁵ Ezzel a birodalmi tanács jelentőségében a birodalmi gyűlés, a birodalmi kormány és a birodalmi elnök mögött állt. A kormány által beterjesztett törvényjavaslat előterjesztéséhez elvben szükség volt a hozzájárulására. Ha ez nem történt meg, akkor a kormány a birodalmi gyűlés révén keresztülvihette a törvényjavaslat előterjesztését, csupán fel kellett tüntetnie a birodalmi tanács eltérő véleményét.²⁶ A birodalmi gyűlés által elfogadott törvény ellen a birodalmi tanács kifogást terjeszthetett be.²⁷ Ha azonban a birodalmi gyűlés 2/3-os többséggel újfent elfogadta a törvényt, akkor a birodalmi elnök kötelessége volt három hónapon belül azt kihirdetni vagy népszavazást rendezni arról. Ha a 2/3-os többség nem jött létre, akkor a birodalmi elnök választása szerint kihirdethette vagy népszavazásra bocsáthatta a törvényt, szintén három hónapos időkorláttal. Ha viszont nem élt három hónapon belül ezzel a jogával, akkor nem született meg a törvény. A birodalmi tanács a birodalmi gyűlés alkotmánymódosító határozataival szemben népszavazást kezdeményezhetett. A birodalmi tanács összetételét az egyes tagállamok lakosságszáma határozta meg, de minden tagállam rendelkezett legalább egy szavazattal. A nagyobb tagállamok esetében 700 ezer lakosra jutott egy szavazat, amelyek végül 350 ezret meghaladó lakosság

24 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 77. §

25 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 74. §

26 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 69. §(1)

27 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 74. §(1)

után még egy teljes szavazatra voltak jogosultak. Egy tagállam sem birtokolhatta az összes szavazatok több, mint 40 százalékát. A tagállamok képviselői tagjai lehettek kormányaiknak. Poroszországot illetően az a külön szabály élt, hogy a birodalmi tanácsban leadható szavazatok legfeljebb felének szabad a porosz tartományoktól származnia. A legfontosabb alkotmányos szerv a birodalmi gyűlés (*Reichstag*) lett. Tagjait általános, egyenlő, közvetlen és titkos választás révén választották négy esztendőre.²⁸ A tisztán listás rendszerben 60 ezer szavazatra jutott egy minden utasítástól mentes, szabad mandátum. Mint törvényhozó testületnek, jogában állt törvényjavaslatokat előterjeszteni és törvényeket elfogadni. Nagy jelentősége volt politikai állásfoglalásának és ellenőrzési jogának a szövetségi kormányt illetően. Mivel a szövetségi kormány a parlamentnek volt felelős, így többségi határozatával elfogadott bizalmatlansági indítványával a birodalmi gyűlésnek joga volt a szövetségi kormány visszahívására. Ennek az volt a logikus következménye, hogy a birodalmi kormány kinevezése csak akkor volt ésszerű, hogyha a kinevezett kormány a birodalmi gyűlés többségének bizalmát is élvezte.

A weimari alkotmány másik nagy jelentőségű szerve a birodalmi elnök (*Reichspräsident*) volt. A nép által közvetlenül, 7 évre választott elnök jogában állt a birodalmi gyűlés felosztatása.²⁹ Ha a birodalmi gyűlés bizalmatlansági indítványt nyújtott be a szövetségi kormány ellen, jogában állt a gyűlés felosztatása, hogy a keletkező konfliktusnak az új választások kiírásával elejét vegye. Utóbbit megelőzendő a birodalmi gyűlés népszavazást kezdeményezhetett az elnök hivatalából való idő előtti elmozdítása érdekében. Az elnök képviselte nemzetközi jogilag az államot és annak nevében szövetséget és szerződést köthetett külső hatalmakkal. A szokásos államfői jogok mellett joga volt a birodalmi kancellár (*Reichskanzler*) kinevezésére és elbocsátására, a birodalmi miniszterek (*Reichsminister*) kancellár javaslatára történő kinevezésére, a törvények népszavazásra bocsátására azok kihirdetése helyett. A hadsereg (*Wehrmacht*) parancsnoki jogait is gyakorolta, felhatalmazott volt a közrend és a közbiztonság helyreállítása érdekében szükséges intézkedések megtételére.³⁰ Mivel a nép közvetlenül választotta a birodalmi gyűlést és birodalmi elnököt egyaránt, így összességében a prezidenciális és parlamentáris elemek egyensúlyba kerültek.

A törvényhozás terén megmaradt a klasszikus hármas felosztás, ám a Birodalom számára több kompetencia állt rendelkezésére, mint 1849-ben vagy 1871-ben. Kizárólagos hatáskörébe tartozott a külpolitika, a pénzverés, a honvédelem és az állampolgárság szabályozása. Konkurráló területnek

28 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 22. §

29 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 25. §

30 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 48. §

számított a büntetőjog, az egészségügy, a munkajog, a vasút, az ipar és a bányászat szabályozása. A 14.§ értelmében a végrehajtás alapvetően a tagállamok felelőssége volt, hacsak birodalmi törvény másként nem rendelkezett. A birodalmi kormány felügyeleti jogot gyakorolt minden terület felett, amely a Birodalom törvényhozó hatalma alá tartozott (15.§). Jelentős újításként említi az alkotmány az ún. *Reichsaufsichtverwaltung*ot, amely további utasítási jogokat adott a végrehajtás terén a Birodalomnak. Ugyanakkor az alkotmány előírta, hogy annak módosításához a közvetlenül érintett tagállamok hozzájárulása kellett.³¹

A pénzügyek terén is fordulat következett be. Az első világháborút követő súlyos terhekre (háborús jóvátétel, kölcsönök) hivatkozva átrendeződtek a kompetenciák. A kiadások és bevételek feletti jogalkotás a Birodalomhoz került és ezzel az adóügyek is.³² A Matthias Erzberger nevéhez köthető reform aztán teljesen megreformálta az adóügyeket.³³ A jövedelemadó, társasági-, telekadó és az általános forgalmi adó birodalmi adóvá vált. A fogyasztási- és közlekedési adók esetében azok többsége illetve a Birodalmat. A tagállamoknak csupán a vagyoadók maradtak meg, így pénzügyileg függővé (*Kostgänger des Reiches*) váltak a Birodalomtól, utóbbi pedig közvetlen befolyást gyakorolt a tagállamok költségvetésére.

A TAGÁLLAMOK KONFERENCIÁI (1928-30) ÉS A POROSZ ÁLLAMCSÍNY

Az alkotmány értelmében minden tagállamnak ún. szabadállami alkotmánnyal (*freistaatliche Verfassung*) kellett rendelkeznie.³⁴ Az államok száma egyébként 25-ről 16-ra csökkent. Az egyes tagállamokban mindenütt a tartományi gyűlés (*Landtag*) volt a szuverenitás hordozója. Ez a szerv választotta a tartományi miniszterelnököt (*Ministerpräsident*), illetve egyes államokban a minisztereket is. A tartományi kormány (*Landesregierung*) tehát a fentiek szerint a tartományi gyűléstől függött, amely bizalmatlansági indítványával ráadásul bármikor visszahívhatta a végrehajtó hatalmat. A tartományi gyűlés feloszlatását viszont csak sikeres népszavazás révén lehetett keresztülvinni.

Az 1928-tól rendszeresen összehívott konferenciák (*Länderkonferenzen*) célja a föderális struktúra két irányú reformja volt. Egyrészt földrajzilag és demográfiailag a 16 állam között meglévő aránytalanságok csökkentése, amely a terület 60%-át kitevő és lakosságának 61%-át adó Poroszországtól a

31 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 18. §

32 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 8. §

33 Matthias Erzberger a Centrum Párt vezéralakja, korábban a német fegyverszüneti delegáció vezetője volt, aki reálisan látta Németország nemzetközi és belső helyzetét egyaránt. Lásd: Tokody Gyula: Németország 1918-19. p. 200.

34 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, 17. §

kicsi Schaumburg-Lippeig terjedt, amelynek 53195 lakosa volt 1941-ben.³⁵ Másrészt a hatalmi- és kormányzati jogkörök újraosztása a Birodalom intézményei és a tagállamok között. Ugyanis az 1918 előtti korszak alapvető jellemzőit változatlanul hagyta a weimari alkotmány. A tartományi kormányok és parlamentek, a saját belső adminisztráció a rendőri, igazságszolgáltatási, oktatási és kulturális ügyekben mind-mind a császári korszak hagyatékaik voltak. Ez annak a következménye, hogy az alkotmányozás folyamatában a négy dél-német állam – Bajorország, Württemberg, Baden és Hessen – viszonylag sikeresen harcolt jogaik túlzott megkurtítása ellen, ezért az alkotmány a földrajzi és a politikai struktúrákat alapvetően nem bolygatta meg, noha ezek az államok elvesztették korábbi külön privilégiumaikat. 1918 után ez azzal járt, hogy a reformjavaslatok a tagállamok közötti nézetkülönbségek áldozatai lettek. A központi kérdés az volt, mi legyen Poroszországgal, a másik a dél-német államok és különösen Bajorország határozottsága, hogy minél nagyobb önállóságra tegyen szert. Ezek a viták az 1928 és 1930 közötti konferenciasorozatban csúcsosodtak ki, melyek végét az 1930-as válság és a Brüning-kabinet kinevezése jelentette.

A köztársaság éveiben bekövetkezett változások kivétel nélkül a birodalom szerepét növelték. A legfontosabb *Matthias Erzberger* reformja 1919-ben, amely eltolta illetve megfordította a pénzügyi egyensúlyt a Birodalom javára és a tagállamok kárára.³⁶ Az elnöki hatalom évei 1930 és 1933 között erősítették ezt a folyamatot. A Legfelsőbb Bíróság 1931. december 5-én kimondta a birodalmi elnök jogalkotási hatalmát olyan területeken, amelyek eredetileg a tagállamok hatáskörébe tartoztak. Valójában a kivételes állapot esetén kibocsátott elnöki rendeletek (48.§) feljogosították a birodalmat, hogy egy sor olyan kérdésbe avatkozzon be, amelyeket elsődlegesen tagállami hatáskörbe és illetékességbe sorolt az alkotmány. Ilyen volt a köztársaság védelméről elfogadott törvény 1930. március 24-én, amely gyengítette a tagállamok saját rendőri erői feletti tagállami hatalmát. Az ilyen intézkedések hozzájárultak a tartományi belügyminisztériumok fokozott alárendelődéséhez a birodalmi belügyminisztériumnak.

Ezzel egyidejűleg új birodalmi hivatalok jöttek létre, és birodalmi biztosokat neveztek ki, például a birodalmi munkaügyi biztost. Ez a folyamat azzal tetőzött, hogy a Papen-kormány 1932. július 20-án birodalmi megbízottat nevezett ki a porosz kormány élére.³⁷ Papen kancellár legfontosabb céljai közé tartozott a birodalmi kancellári és a porosz miniszterelnöki tisztség egyesítése, a parlamenttől független kancellári

35 1941-ben egyébként összesen hét államnak volt fél milliónál kevesebb lakosa.

36 Németh István: Németország története: Egységtől az egységig (1871-1990). p.114-116.

37 Németh István: Németország története: Egységtől az egységig (1871-1990). p.172-175.

pozíció megteremtése, és egy arisztokrata-hivatásrendi típusú felsőház visszaállítása. Ezek az elvek a császári Németország fontos jellemzőit képezték le. Kormányzásának egyik fontos lépése volt tehát a porosz tartományi kormány kikapcsolása. Ezt az tette lehetővé, hogy Otto Braun szociáldemokrata kormánya 1932. április 24-én elveszítette többségét a tartományi választáson. Döntési vákuum alakult ki ekkor, hiszen a nácik és a kommunisták „negatív többsége” minden normális kormányalternatívát megakadályozott. Hindenburg elnök ezután két szükségrendeletet bocsátott ki. Ezek egyike, hogy a „a közrend és közbiztonság helyreállítása” címén birodalmi megbízott kerülhet a porosz kormány élére. A másik rendelet a végrehajtó hatalmat érintette. Ez Berlinben és Brandenburgban a birodalmi hadsereg (*Reichswehr*) kezébe került. A porosz államcsíny nyomában a közigazgatásban is jelentős tisztogatás indult. Konzervatív és németnemzeti hivatalnokok kerültek vezető pozíciókba, vagyis a birodalmi bürokrácia érdekei találkoztak a nemzeti jobboldal politikai prioritásaival, modellként szolgálva minden későbbi kormánynak a tagállamok feletti hatalom megszerzésére. Poroszország nem hagyta annyiban a dolgot, s az állami legfelsőbb bírósághoz fordult a történetek miatt. Ugyan a bíróság megállapította, hogy a birodalmi megbízott átmeneti kinevezése törvényes volt, viszont alkotmány sértőnek minősítette azt a gyakorlatot, hogy a birodalmi tanácsban Poroszországot a birodalmi megbízottak képviselik. Végeredményben azonban a helyzet nem változott semmit Poroszországban, érvényesült a náci erőpolitika fölénye a törvényességgel szemben.

III. SZEMBEN A HAGYOMÁNYOKKAL (1933—1945)³⁸

A BAJOR KÍSÉRLET ÉS KÖVETKEZMÉNYEI (1933. ÁPRILIS 7-IG)

Bajorország különállása 1871 óta időről időre felmerülő olyan kérdés, amelyet akár erőszakkal, a Birodalom ellenében is készek voltak keresztülvinni a bajorok. Már 1920 és 1923 között is rendkívül erős volt a szeparatista mozgalom. A poroszok és a „vörös Berlin” elleni ellenséges érzületet egyaránt osztotta a nemesség és a parasztság, a városi és a vidéki burzsoázia. Támogatta azt a katolikus egyház és a domináns párt, a Bajor Néppárt is (*Bayerische Volkspartei*). A politikai paranoia csúcspontját Hitler sörpuccsa jelentette 1923. november 8-9-én, melyet az 1924-es hiperinfláció, majd mérsékelt konzervatív kormányok sora követett. Sok bajor viszont továbbra is gyanúval tekintett a Birodalom politikájára, és nemcsak a bal-

38 Jeremy Noakes: *Federalism in the Nazi State*. p.113-145.

hanem a nemzeti jobboldaléra (*deutschnational*) is. Azonban Bajorországon belül is eltérő volt a bajor identitáshoz való lojalitás erőssége. A középső- és északi területeken (*Franconia/Franken*) történelmi okok miatt kevésbé erős volt az elkötelezettség, és ezt az inkább nemzeti érzelmű protestáns egyház csak erősítette. A különbségeket érzékeltetik a választási eredmények. Míg Dél-Bajorországban (*Oberbayern-Schwaben* és *Niederbayern*) a nácik az 1932. júliusi birodalmi gyűlési választáson 27%- és 21%-ot értek el, addig Frankföldön (*Franconia/Franken*) 40%-ot (birodalmi átlagban 37%-ot egyébként). Ezek a különbségek természetesen nehezítették a tagállam ellenállását a náci „koordinációval” szemben.

A nácik úgy kerültek hatalomra, hogy nem volt világos elképzelésük a német föderális struktúra jövőjét illetően, nem is szólva a konkrét tervekről. Az 1920. februári pártprogram utolsó, 25. pontja egy „erős központi hatalmú Birodalomról” tesz említést. Hitler egy 1919-es beszédében támadta a bajor szeparatizmust és kárhoztatta a porosz ellenes érzelmeket, amelyek az 1920-as években elterjedtek voltak Münchenben, és amelyeket szerinte a zsidók szorgalmaztak, akik így akarták megosztani a németeket.

A Mein Kampf 10. fejezetében aztán részletesen kifejti koncepcióját, melynek címe „A föderalizmus, mint álarc”.³⁹ Ebben elsősorban az északi és a déli német államok közötti szakadékok mélyülésének hátterét kutatja; s Angliát, Franciaországot és a zsidókat állítja be annak mozgatórugójaként. Poroszország meggyengülése szerinte az egész országot megviselte, amely fő okának a Berlin-központú hadigazdálkodás elhibázott módját látja. A kisember számára a haditársaságok egyikek voltak Berlinnel, Berlin pedig Poroszországgal. Valójában a zsidók voltak azok Hitler szerint, akik a haditársaságok cégére alatt a német nép ellen szervezett kizsákmányolást folytattak. Bajorország és Poroszország harca a zsidóság számára a békét jelentette, miközben az általános figyelem elterelődött róluk, s így még alaposabban foszthatták ki a tartományokat. A „nemzetközi zsidó” Kurt Eisner bajor politikust teszi felelőssé a Poroszország elleni ellenszenv kialakulásáért. Ő a zsidóság megbízottjaként a bajor nép ösztönét és ellenszenvét Németország összetörésére használta fel, amely így könnyebben zsákmánya lehetett a bolsevizmusnak. A bajor tanácsköztársaságot a bajor munkásság harcaként tüntették fel a porosz militarizmussal szemben, amelyben bár az utóbbi győzött, a kommunisták rendkívül megerősödtek. Ebben a légkörben kezdte harcát Hitler, mint fogalmaz, sokszor fizikailag is bántalmazva egy-egy gyűlése után, olyan jelszavak között, mint „El Poroszországtól, le Poroszországgal! Háború Poroszország ellen!” vagy „Inkább bajorként meghalni, mint poroszul tönkremenni!”⁴⁰

39 Adolf Hitler: Harcom. p.289-302.

40 Adolf Hitler: Harcom. p.291.

Az „ellenfél” propagandája indítóokként mindig a föderalizmusra hivatkozott. Szerinte a „tisztességes föderalistának” nem lenne szabad a Bismarck által teremtett porosz állam egyes részei ellen törni. Felteszi a kérdést, hogy vajon milyen lármát csaptak volna Münchenben, ha valamelyik porosz párt a Frankföldnek Bajorországtól való elcsatolását pártolta, vagy nyilvános üléseken követelte volna. A föderalisták harca nem a weimari alkotmány túlnyomó részben déli németekből álló megteremtői, hanem a régi konzervatív poroszok képviselői, a weimari alkotmány ellenlábasai ellen irányult. Vagyis a zsidók a konzervatív bajorokat játszották ki a konzervatív poroszok ellen. A másik kártyájuknak pedig a katolikus-protestáns ellenségeskedés felszítását tartotta. A zsidó érdek a népi mozgalmat a vallási harcok közepette akarta „elvéreztetni”. A két vallásfelekezet pedig egymás ellen küzdött, ahelyett, hogy pusztítójuk ellen egyesültek volna.

Hitlernek a német nép (*das Volk*) volt a politikai entitás, amelyet a Birodalom képvisel, és ezért utóbbinak abszolút és osztatlan szuverenitással kell bírnia. Ugyan kész volt arra, hogy regionális és helyi szintre delegálja a hatalmat, de csak annak elismertetésével, hogy ez származékos hatáskör, s nem a tagállamok által követelt helyi autonómia (*Selbstverwaltung*). A Mein Kampfban így folytatja: „az egyes tagállamok jelentősége a jövőben nem saját állami hatalmukban és politikájukban rejlik. Én ezt vagy a törzsi (*Stamm*) vagy a kulturális területben látom.”⁴¹ Itt a „művészlelkű” I. Lajos bajor uralkodóra hivatkozik, aki München művészeti metropolissá emelésével „jobbat és maradandóbbat alkotott, mint ahogy ez másként egyáltalán lehetséges lett volna”. Majd kiszáratva ezt írja: „Ahogy az egyházak sem érzik magukat kötve és korlátozva politikai határok mentén, úgy nem érzi magát a nemzeti szocialista eszme sem szülőföldünk tagállami területei révén.” Összehasonlító elemzést is tesz, amikor az Egyesült Államok föderalizmusáról úgy beszél, mint amit az Unió teremtett meg, s nem az államok Uniót, mivel ősi szuverenitásokról nemigen lehetett beszélni. Vagyis amíg Amerikában az alkotmány hozta létre a föderalista szerkezetet, addig Németországban különálló országokból alakult a Birodalom. A német államok területi különbségei miatt is összehasonlíthatatlannak tartja a két rendszert. Ugyanakkor a Németországban meglévő egyenlőtlenségnek és részvételi aránytalanságnak is ez a természetes oka. Ezután a bismarcki Birodalommal foglalkozik, amely kifelé szabad és független, befelé szabadságot biztosító állam volt. A köztársaságot a „külföld rabszolgatelepeként” kifelé gyengének, saját polgáraival szemben pedig erőszakosnak tartja. A világ akkori fejlődését az egységesülés útján látja, amelyhez a modern közlekedés és technika is hozzájárul. A szövetségi államformát csupán „piszkos pártérdekek”

41 Adolf Hitler: Harcom. p. 300-301.

eszközének tekinti. Mégis állást foglal a központosítás ellen is. Egyrészt a teljesítési politika megvetése miatt, hiszen ez szükségszerűen kívánja a centralizációt. Másrészt a weimari kormányrendszer megerősödésének megakadályozása, végül és legfőképpen pedig a forradalmi pártok fellépése miatt ellenzi a központosítást. Ám Hitler egyáltalán nem konzekvens. Nem sokkal később ismét arról ír, hogy a birodalmi egység miatt az egyes tagállamok külföldi képviselőiteinek meg kell szűnnie, és a szövetségi államocskák is csupán örökös támadási felületek. A hadsereg példájával utal az erős állam szükségességére. A fiatal bajort az Északi-tengerhez, a hamburgit az Alpokba, a kelet-poroszt a Német-középhegységbe kell katonai szolgálatra küldeni, hogy egész Németországot megismerje, és ami a nemzet életében elválasztólag hat, az a hadsereg révén összetartó erővé váljon.

Föderalizmussal szembeni ellenérzését csak megerősítették 1933 márciusában szerzett tapasztalatai, amikor kormánya hozzáfogott a tagállamok feletti hatalom átvételéhez.

1933. január végén a 16-ból négy állam már náci irányítás alatt állt – Anhalt, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin és Thüringia. További három államban koalíciós kormányok tagjaiként vettek részt az irányításban – Brunswick, Mecklenburg-Strelitz és Lippe. Februárban Poroszországot gyorsan alávetették az új rezsimnek, Hermann Göring porosz belügyminiszter közreműködésével. A március 5-én esedékes választások előtt nem is került sor több változtatásra. Azt követően azonban elnyomással és megfélemlítéssel – az SA és SS egységek révén szervezett tömegmegmozdulásokkal – lehetővé tették a náci belügyminiszter, Wilhelm Frick számára, hogy helyreállítsa a közrendet az ún. Reichstag-tűzrendelet (1933. február 28.) 2. §-a alapján, amely birodalmi beavatkozást helyezett kilátásba, ha valamelyik tagállamban nem teszik meg a szükséges intézkedéseket a közrend helyreállítására. Frick náci *Gauleiterek*et és SA vezetőket nevezett ki, hogy átvegyék a rendőri hatalmat, és aztán előkészítsék a tagállami hatalomátvételeket.

Bajorország okozta a legnagyobb fejtörést a kormánynak, mert minden kísérletnek ellenállt, hogy elkerülje a Poroszországban 1932. július 20-án történteket. Ezért keresett és kapott ismételt megerősítést a birodalmi elnöktől, Hindenburgtól, hogy nem áll szándékában birodalmi biztost küldeni Münchenbe. Ennek tudatában február közepén a Bajor Néppárt vezetője, Fritz Schäffer egy választási gyűlésen kinyilvánította, hogy ha birodalmi biztos lépné át a Majna folyót, akkor őt letartóztatnák. Ezzel egyidejűleg a Bajor Néppárt és a bajor SPD együttes elhatározással komolyan fontolóra vette a népszerű bajor trónörökös, Rupprecht kinevezését, mint állami komisszárt, mintegy első lépésként a Bajor Királyság helyreállítása felé. Azonban a bajor miniszterelnök, Heinrich Held

már szkeptikusabb volt, és amikor láthatóvá vált, hogy Hindenburg nem támogatná ezt a lépést és a helyi *Reichswehr* egységek pedig lojálisak Berlinhez, felhagyott a tervvel a birodalmi beavatkozástól való félelmében. Hogy március 5-én a nácik a leadott szavazatok 40 ill. 39 százalékát megszerezték Felső- és Alsó Bajorországban, mutatja, hogy az állam legelkötelezettebb részei is sebezhetőnek bizonyultak a nácik révén.

Hitler dühös lett a bajor kísérlet miatt, és első reakcióként március 23-án már be is mutatta a felhatalmazási törvényt a birodalmi gyűlésben.⁴² Beszédében elfogadhatatlannak minősített bármely monarchista restaurációt, megnyugtatta azonban a konzervatív elitet, hogy a felhatalmazási törvényt nem a tagállamok megsemmisítésére fogja felhasználni.

Első lépésként az 1933. március 31-i ún. „Átmeneti rendelkezés az államok koordinációjára a Birodalommal” értelmében feloszlatta a tagállamok parlamentjeit. Ebben szerepel az is, hogy a tagállami törvények ezentúl semmibe vehetők a tagállami alkotmányt. Célja egy olyan alkotmányos mechanizmus alkotása volt, amely elejét veszi az államok jövőbeli partikularizmusának, továbbá kilátásba helyezte, hogy a jövőben a tagállamok a birodalmi kormány által jelölt és kinevezett elnököket kapnak.

1933. április 7-én Hitler javaslatát az ún. „Második rendelkezés az államok koordinációjára a Birodalommal” című jogforrásban valósították meg, amely szabályozza az ún. birodalmi helytartó (*Reichsstatthalter*) kinevezését. Maga az elnevezés Hitler eredeti elképzelésével (*Landpräsident*) szemben a Birodalom egysége fenntartásának fontosságát hivatott kifejezni. A helytartót a birodalmi elnök nevezte ki, a kancellár tanácsára és ellenjegyzésével. A következő 3 hónapban 10 birodalmi helytartót neveztek ki: hatot a legnagyobb tagállamokban, a többi négy a két milliónál nem nagyobb lélekszámmal bíró államokat fedte le.⁴³ Bajorországban a népszerű Epp ezredes kinevezése ravasz lépés volt, tekintve az ottani náci hatalomátvitel megosztó jellegét. Eppet ugyanis München felszabadítójának tekintették az 1919. tavaszi kommunista rezsim óta. Kinevezése egyúttal szükségtelenné tette a választást a négy bajor *Gauleiter* között. Poroszországot pedig Hitler olyan nagy és jelentős államnak ítélte, hogy magát nevezte ki helytartónak. Április 25-én azonban átadta hatalmát Göringnek, aki egyébként három héttel korábban nevezte ki magát porosz miniszterelnöknek.

42 A felhatalmazási törvény értelmében a birodalmi kormány a birodalmi gyűlés és a birodalmi tanács közreműködése nélkül élhetett jogalkotási hatalmával, akár a weimari alkotmányt rendelkezésével összeütközően is, ezzel fosztva meg a tagállamokat a demokratikus alapoktól és autonómiájuktól.

43 Ez jól mutatja Hitler hajlandóságát, hogy megszegje a tagállami határokat és azok szuverén jogait.

A birodalmi helytartók nem voltak hivatalnokok, és a jog semmit sem mondott arról, kinek is feleltek. Jogukban állt a tartományi miniszterek kinevezése és elbocsátása, a tagállamok parlamentjeinek feloszlatása, új választások kiírása, törvények megfogalmazása és felsőbb hivatalnokok kinevezése és elbocsátása. Ugyanakkor, bár joguk volt az egyes kormányzervektől információt kapni, nem volt joguk utasítani őket, kivéve a vészhelyzetet. Az áprilisi törvény első cikkelye szerint ők voltak hivatottak ellenőrizni a kancellár által lefektetett általános politikai irányelvek megvalósulását. Frick belügyminiszter szerint a helytartók a Führer alvezérei a tagállamokban, vagyis minden értelemben a kancellártól függenek. Beiktatásukkor 1933. május 26-án Hindenburg egy új kötelékről beszélt a Birodalom és a tagállamok között, amely elősegíti a birodalmi politika megvalósítását az egész országban. Hitler saját ügynökeiként tekintett rájuk, akik megakadályozzák a partikuláris erők térnyerését az egyébként már náci vezetésű tartományi kormányokban. Szeptember 28-án már ellenőrző és tanácsadó funkciójukról beszélt. Stratégiája részeként július 20-án kezdeményezte ezen kívül az 1921-es birodalmi védelmi törvény módosítását, amely ezáltal a Reichswehr egységeinek alkalmazását a közrendet veszélyeztető helyzet fennforgása esetén a tartományi kormányok kezéből a helytartók kezébe tette. Egyértelmű, hogy Hitler a lehető legkiemeltebb státuszt szánta a helytartóknak, legalábbis 1933-ban. A birodalmi miniszterekkel azonos fizetést kaptak, sőt Hindenburgnál, a fegyveres erők parancsnokánál közbenjárt azért, hogy saját személyzetük ill. testőrségük legyen a kiemelt alkalmakkor. Noha ezt visszautasította a birodalmi elnök, megígérte, hogy időről időre megfontolja a kérdést.

A GLEICHSCHALTUNG MÁSODIK FÁZISA (1934. JANUÁR 30-IG)

1933. április 7-e a náci *Gleichschaltung* első szakaszának végét jelentette. A folyamat második része 1934. január 30-án ért véget, amikor kiadták a birodalom újjászervezéséről szóló törvényt. A két időpont között két domináns síkon folytak az események. Egyrészt a helytartók és az új náci kormányok kapcsolata, másrészt a birodalmi belügyminisztérium kísérlete, hogy a tagállamok közvetlen alávetésével megreformálja a föderális struktúrát, ezzel előkészítve egy arányosabb földrajzi és demográfiai elosztást. Ami az elsőt illeti, a helytartók az áprilisi törvényben nem kapták meg a jogot a tagállamoknak történő utasításadásra, kivéve a vészhelyzetet. Ezért a tartományi kormányok felett kinevezési és elbocsátási jogukkal élve próbáltak hatalmat gyakorolni. Az 1933. szeptember 28-án lezajlott helytartói konferencián viszont Hitler rosszallását fejezte ki azért, mert néhány tartományban már elbocsátottak minisztereket és újakat neveztek ki a helyükre. Azt mondta, hogy a helytartóknak nem kellene beavatkozniuk a

tagállami adminisztrációba. Beszéde valójában aggodalmát fejezte ki, mert úgy gondolta, hogy az események kicsúszhatnak a kezéből. Ugyanakkor szeptember elején, a nürnbergi pártkonferencián még a tagállamok likvidálásának szükségességéről beszélt. A „múlt építőköveinek” titulálva azokat, amelyek „már nem oszlopai a mai Birodalomnak”. Ami a belügyminisztérium elképzeléseit illeti, Frick egy erős központi hatalmat akart kiépíteni, és a tagállamokat birodalmi tartományokkal, illetve *Gau*kkal akarta helyettesíteni, amelyek nagyjából azonos méretűek és közvetlenül a birodalmi kormány alárendeltjei. Továbbá egységes köztisztviselői kart is ki akart építeni. A helytartók szerepét, mint erős közvetítő központokét (*Mittelinstanzen*) látta Berlin és a helyi hatalom között, akik párt- és állami hatóságként egyaránt eljárnak, alávetve a birodalmi belügyminisztériumnak. Általános felügyeleti jogot gyakorolnának, a napi ügyekbe is beavatkozva helyi szinten. Egyidejűleg a helytartók *Gauleiterek* is lennének.

Ez a felfogás jutott kifejezésre az 1934. január 30-i törvényben, amely a legfontosabb jogforrás a föderalizmus harmadik birodalombeli történetében. Első cikkelye eltörölte a tagállami parlamenteket, amely kevés gyakorlati jelentőséggel bírt, hiszen a parlamentáris demokrácia már korábban megszűnt. Annál nagyobb jelentőségű a második cikk: „a tagállamok szuverén hatalma a Birodalomhoz kerül. A tartományi kormányok a Birodalom kormányának alárendeltek.” A harmadik cikk a helytartókat a birodalmi belügyminisztérium közigazgatási hatalma alá helyezte. Végül a negyedik kimondta, hogy a „a birodalmi kormány törvényt hozhat az alkotmányt illetően.” Frick büszkén mondta, hogy „egy erős nemzeti egységállam valósult meg a korábbi föderális állam helyett, új fejezetet nyitva a német történelemben”. Ugyanő beszélt a törvény rendelkezéseiről, mint „második felhatalmazási törvényről.”⁴⁴ Azonban hamar bebizonyosodott, hogy a tagállamoknak szükséges továbbra is fennállniuk, különben a birodalmi kormánynak nem lett volna eszköze autoritásának gyakorlására. Ezért az első kiegészítő rendelet 1934. február 2-án a Birodalomra átruházott szuverén hatalmat visszadelegálta az államoknak. Vagyis a felszínen minden a korábbiak szerint működött tovább. A törvényt követő két jelentősebb rendelkezés volt még egyrészt a már említett kiegészítő rendelet másik fontos előírása, amely lehetővé tette tisztviselők áthelyezését a Birodalom és tagállamai között, első lépésként az egységes köztisztviselői kar megteremtése irányában, másrészt pedig a német állampolgárságról szóló február 5-i rendelet, amely eltörölte a tagállami állampolgárságot és kizárólagossá tette a német állampolgárság fogalmát.

44 Jeremy Noakes: *Federalism in the Nazi State*. p.123-125.

POROSZORSZÁG HELYZETE

A legfontosabb reformterület továbbra is Poroszország volt, noha az élén már 1932. július 20-a óta birodalmi megbízott állt. 1933 januárjában Franz von Papen került ebbe a pozícióba Hermann Göringgel mint aktív belügyminiszterrel egyetemben. Papen áprilisban lemondott, ekkortól Göring mint porosz miniszterelnök vette át ezt a szerepet. 1934. június 18-án Göring a következőt mondta a porosz államtanácsnak: „A Führer azzal a feladattal bízott meg, hogy egy évtizeden belül egyesítsem a porosz minisztériumokat birodalmi megfelelőjünkkel, Poroszország pedig olyan birodalmi Gaukra legyen felosztva, amelyeket majd ő kijelöl. Azonban a következő egy évtizedben Poroszország továbbra is fenn fog állni.”⁴⁵ Ennek megfelelően elfogadta, hogy a porosz belügyminisztérium 1934 májusában Frick alá kerüljön, ugyanígy a többi porosz minisztérium összeolvadását is azok birodalmi megfelelőjével 1934 végére, a porosz pénzügyminisztérium kivételével, illetve maga Göring is megtartotta porosz miniszterelnöki tisztségét, sőt a porosz kabinet 1936-ban is végig ülésezett. Göring ellenőrzése alatt tartotta a porosz színházakat – amelyeket kivettek az 1934 májusában létrehozott Birodalmi Oktatási- és Kulturális Minisztérium alól, – és az erdőgazdálkodást is, amelyet szenvedélyes vadászként választott le a birodalmi agrárminisztériumról. Göring pozíciója porosz miniszterelnökként már önmagában is nagy akadályt jelentett Poroszország megszüntetésben, mivel Hitler nem akart ellenséges viszonyba kerülni kiszemelt utódjával. A minisztériumi összeolvadások legfontosabbika 1934. november 1-én a birodalmi és porosz belügy fúziója. A birodalmi megfelelő ugyanis jóval kisebb és tapasztalatlanabb volt, nem véletlenül nevezték „altest nélküli hölgynek” (*Dame ohne Unterleib*). Ahhoz, hogy érvényesítse akaratát az államok felett, a helytartók és a tartományi kormányok felett kellett megteremtenie a hatékony irányítást. Ez Poroszországban különösen nagy gondot okozott. Először is két lehetséges közvetítő szerv (*Mittelinstanzen*) volt. Az ún. *Oberpräsidenten*, akik a tartományok (*Gauk*) idősebb kormánytisztviselői voltak. 1933 februárjában Göring *Gauleiterek*et nevezett ki legtöbbjük posztjára. A másik lehetőség pedig az úgynevezett *Regierungspräsidenten* voltak, akik a *Regierungsbezirke* felett gyakoroltak hatalmat. Végül a választás az előbbiekre esett, akik kibővített hatáskörükkel a többi tagállam helytartójának feleltek meg. A belügy célja Poroszország tartományokra való felosztása volt, melyeket birodalmi tartományoknak (*Reich Gau*) neveztek volna és az *Oberpräsident-Gauleiterek* erős közvetítővé (*Mittelinstanze*) szervezése volt. Egyik célt sem sikerült elérni, de különösen érdekes az *Oberpräsident-Gauleiterek* függetlenségi törekvése. A helyzet a többi

45 Jeremy Noakes: *Federalism in the Nazi State*. p.129.

állam helytartó-*Gauleiter*ével is hasonló volt. Mindannyian csupán Hitlertől voltak hajlandók utasításokat elfogadni, Fricktől nem, akit csupán egy fontoskodó bürokratának tekintettek. 1934. március 22-én, egy helytartói konferencián Hitler a „Birodalom alkirályainak” nevezte őket, akiknek feladata kihozni szerepkörükből mindazt, amit csak tudnak. A helytartó pozíciójának bizonytalanságával kapcsolatban Wilhelm Loeper Brunswick-Anhalt helytartója így panaszzkodott Fritz Saukel (Türingia helytartója) és Frick előtt április 9-én: „El tudom képzelni, hogy a hivatásos bürokrácia szívesen használja ki a helyzetet a helytartó szerepének csökkentésére. Ugyanakkor visszaidézem a Führer szavait: Ti vagytok az első helytartók, és hogy mit tudtok kezdeni szerepköreitekkel, meghatározza mi lesz belőle később”.⁴⁶ Ez klasszikus példája Hitler vezetési stílusának. Ezt a fajta bizonytalanságot a Führer kreatívnak gondolta, valójában végtelen töresekot okozott és elpazarolta azok energiáját, akik részt vettek benne. Frick úgy vélte, hogy a birodalmi miniszter döntéseit a helytartóknak el kell fogadnia, és nem illeti meg jogorvoslat annak saját hatáskörében hozott döntése ellen. Hitler ezzel szemben úgy vélte, hogy a „különös politikai jelentőségű kérdésekben” kivételt kell tenni ez alól a szabály alól, nem definiálva természetesen, hogy mire gondol konkrétan.

1935. JANUÁR 30. ÉS A RENDSZER ANOMÁLIÁI

A következő lépést a második helytartói törvény jelentette 1935. január 30-án. A belügy várakozásával ellentétben nem arról, hogy a helytartók az államok kormányainak fejei, ezzel erősítve *Mittelinstanz* szerepüket. Hitler ugyanis kicserélte az „átveszik” szót az „átvehetik” fordulattal, ami a tagállamok kormányai feletti hatalmat illeti. Ezt aztán csak Szászországban és Hessenben engedélyezte Hitler. A helyzet kuszaságát jól érzékelteti Poroszország. Itt Göring porosz miniszterelnök és helytartó is volt. Utóbbi szerepében Fricknek, mint birodalmi belügyminiszternek alárendelve. Frick viszont porosz belügyminiszterként Göring porosz miniszterelnök alárendeltje volt. Hasonló volt a helyzet például Türingiában is. A kérdés tehát, hogy a helytartó egyidejűleg a kormány feje is volt-e az adott tartományban, nagy jelentőségű volt, hiszen az 1933-as helytartói törvény szerint a helytartóknak nem volt joga utasítások kibocsátásra. Az egyetlen lehetőséget az jelentette, hogyha az adott tartományi kormány élén is álltak. Az 1935-ös törvény kiemelte ugyanakkor a birodalmi kormánynak való alárendeltségüket. Ez nemcsak a birodalmi belügyminisztériumot jelentette, hanem a többi minisztérium rendeleteit is. Az 1935-ös törvény a hivatalnokok kinevezésének és elbocsátásának jogát a helytartótól a

⁴⁶Jeremy Noakes: *Federalism in the Nazi State*. p.135.

birodalmi kancellárhoz utalta, aki ezt a birodalmi miniszterekre delegálta. Elvesztették a helytartók kegyelmezési jogukat és a tartományi fegyveres erők összehívásának jogát is, amelyeket szintén 1933 óta birtokoltak. Ezt erősítette Türingia *Gauleiter*ének és helytartójának, Fritz Sauckelnek Hitlerhez írt 1936-os memoranduma is: „A helytartóknak valójában kevesebb joguk van, mint egy tartományi miniszternek. Gyűlésekről fogadásokra járhat, nyilvános rendezvényektől komolyabb balesetekig, dedikálási ünnepségektől különféle találkozókig, de nem adhat utasításokat. Semmiképp sem áll befolyás nélkül, a diplomácia, a meggyőzés és a fenyegetés eszközei rendelkezésére állnak, de akkor sem adhat parancsokat. Hogy egy összehasonlítással éljek, hasonló a helyzete saját körzetében, mint az angol királyé Angliában. Sokat kihozhat szerepéből energiája és képességei révén, de jórészt a jogi kereteken kívül”.⁴⁷ Végül Sauckel azt is hozzáfűzte, hogy a porosz *Oberpräsidenten* helyzete megegyezik a birodalmi helytartókéval.

A TERÜLETI REFORM CSÓDJE

Frick belügyminiszter 20 birodalmi tartományra (*Reichsgau*) kívánta felosztani Németországot, átlagban négymillió lakossággal. A tartományok határai gazdasági, szociális és katonai szempontok alapján dőltek volna el, a történelmi hagyományok helyett. Számos terv készült állami- és pártszinten is, de két kisebb módosítástól eltérően semmi egyéb nem történt.⁴⁸

A helyzet kulcsa abban állt, hogy egyik helytartó sem kívánta feladni saját területét, Göring pedig Poroszország felosztását hosszú távú tervnek tekintette, és aktív porosz miniszterelnökként nem siette el ezt a projektet. Maga Hitler rendkívül óvatos volt ebben az ügyben, és számára a gazdaság helyreállítása és az erőforrások mozgósítása a háborúra prioritást élvezett. Jól tudta, hogy a területi reform aggodalmat és vitát szülne a náci vezetők, és a tagállamok lakossága körében egyaránt. A birodalmi hadsereg is ellenállna a már kialakított katonai körzetek megváltoztatásának. Végző soron pedig nem akarta a kezét megkötni olyan reformmal, amely a birodalmi belügyminisztérium bürokratáinak hatalmát növelné. Ez eredményezte, hogy már 1933 novemberében minden nyilvános vitát betiltott a területi reformmal kapcsolatban, majd ezt megismételte 1935. március 14-én is. A tilalmak nem szegték kedvét a belügynek. 1937-ben Frick a birodalmi védelmi minisztert igyekezett meggyőzni, hogy átalakítsák a birodalom

47 Jeremy Noakes: *Federalism in the Nazi State*. p.137.

48 A két Mecklenburg, Schwerin és Strelitz 1934. január 1-én egyesült helytartóik kezdeményezése, Lübeck városállam pedig 1937 januárjában olvadt be Poroszországba az 1937. január 26-i ún. Nagyobb Hamburg Törvény részeként.

védelmi körzeteit. Hitler azonban megvétózta az elképzelést. Mindazonáltal minden ellenkezése ellenére, a háború megnyerése után a Führer kívánatosnak tartotta a föderális rendszer területi reformját. A propagandaminiszterrel, Joseph Goebbelszel folytatott megbeszélésen kifejezte, hogy „Poroszországnak fel kell oszlania, de az államok kulturális központjainak épen kell maradniuk, úgymint Bécs, München, Drezda stb. A Wehrmacht, a pénzügyek és a vezetés olyan eszközei mint a rádió, a film, a sajtó a Birodalomnál maradnak. Ahogy a pártban, az államban is központosítani szükséges, amennyire csak lehetséges. Ám ennek a központi hatalomnak nem irányítania kell, hanem vezetnie”.⁴⁹ 1943. június 22-én visszatért a kérdéshez – a belügy szándékával szemben, hogy többé-kevésbe azonos birodalmi tartományok jöjjenek létre – egy olyan hierarchikus rendszert preferálva, amelyben az idősebb *Gauleiterek* egyben helytartók is. Így a fiatal *Gauleiterek* előtt nyitva állt volna az út, hogy teljesítményük révén felemelkedjenek. Hitler tehát ellenezte, hogy a két tisztséget minden esetben kombinálják egymással. Ellenkezőleg, a helytartóvá válásnak a *Gauleiter* kívánatos céljának kellett lennie. 1943. május 11-én ismét bírálta a belügyet, amely „óriási hivatali apparátusával rátelepszik a közéletre, és szivacsként nyel el minden kezdeményezést, és hogy a Birodalom vezetésének központosítása a feladatok végrehajtásának decentralizálása mellett olyan művészet, amelyet a Belügyminisztérium képtelen felfogni.” Hitler valójában a helytartókat és a *Gauleiterek*et közvetlen személyes képviselőinek tekintette a tartományokban. Dilemmáját az okozta, hogy amennyire csak lehetséges egyrészt szabad kezet adott volna nekik, másrészt viszont felismerte a központi irányítás szükségességét.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az 1933-45 közötti korszaknak két fontos vonása van a föderalizmus szempontjából: a birodalmi hivatalok növekvő hajlandósága, hogy megteremtsék saját helyi adminisztrációjukat, ezzel elbitorolva a tagállamok és a tartományi kormányok funkcióit, illetve a náci párt növekvő szerepe, különösen a háború éveiben, amelynek a tartományok partikularizmusa felelt meg. Az első tendencia melletti példa, hogy 1936. június 17-én Heinrich Himmler, aki már 1933-34-ben megszerezte az irányítást az államok politikai rendőrsége felett, a „Német Rendőrség Vezetője” lett, ezzel a tagállamok minden rendőri erejét hatalma alatt tartva. Ezek az új hivatalok pedig végzetesnek bizonyultak a birodalmi belügyminisztérium erős birodalmi középszint megteremtésére (*Mittelinstanzen*) és jól szervezett közigazgatásra vonatkozó álmaira. Az óriási rivalizálás az egyes birodalmi kormányiszervek,

49 Jeremy Noakes: *Federalism in the Nazi State*. p.140-141.

ügynökségek és a belügyminisztérium között megfelelték Hitler hatékony munkaszervezéséről tartott elgondolásainak. A helyzetet jól érzékelteti Sauckel 1936-os memorandumában, mely szerint a birodalmi kormánysszervek vágya, hogy megteremtsék önállósággal rendelkező saját területi szerveiket, államot teremt az államon belül. Így 17 állam helyett végül 14 minisztérium marad, amelyek közép- és alsó szinten mind függetlenebbek lesznek egymástól, ami az államok partikularizmusa helyett szervezeti partikularizmushoz vezet. Vízióját erősíti, hogy például 1942-ben Hamburgban 28 különböző birodalmi szervezet működött függetlenül a városállam hatóságaitól, Berlinből kapva az utasításokat.

Azonban a tagállamoknak nemcsak a minisztériumi-, hanem saját államalkotó tartományaik partikularizmusával is meg kellett küzdeni. A *Gauleiter*ek mindent megtettek, hogy növeljék saját tartományuk területét, gazdasági erőforrásait és közigazgatási funkcióit. Szerepüket a hagyományos *Landesvater* és a modern *Volksführer* együtteseként fogták fel. Számos tartományban például panasznapokat tartottak, amikor a *Gauleiter* személyesen ítélkezett az állampolgárok ügyeiben. Továbbá művészeti fesztiválokat szponzoráltak, komoly építkezésekbe kezdtek és gyakran folytattak szociális értelemben is populista politikát. Minderről a helyi sajtó mindig bőségesen tudósított. Mindezek ellenére néhány *Gauleiter* komolyabb föderalista volt, mint tartományi miniszterelnök elődje. Hamburgnál maradvá, Karl Kaufmann *Gauleiter* a hatalmát valóban saját városállama érdekében gyakorolta. 1937-ben területileg növelte azt, megszerezve két kisebb porosz területet. Kiállt annak gazdasági érdekei mellett is, például a háborús években kitartóan lobbizott azért, hogy minél több hamburgi politikai és gazdasági vezető kerüljön kulcspozícióba a német megszálló intézményeknél.

Az alapvető náci fogalmak, a népközösség (*Volksgemeinschaft*) és néptárs (*Volksgenosse*) voltak, uralva a hivatalos diskurzust az egyén politikai identitását illetően azzal a céllal, hogy legalábbis alárendeljék ennek az olyan fogalmakat, mint a tagállam és a régió. Azonban a kultúra terén megpróbálták fenntartani a hagyományokat, beépítve azokat a hivatalos náci narratívába. Ennek jegyében, ahol a tartomány határa történelmi határ volt, a *Gauleiter* a regionális hagyományok kiaknázására törekedett, ezzel legitimálva uralmát, mind a tartomány lakossága, mind a birodalmi vezetés előtt. Ahol a határok nem egyeztek, ott is gyakran bátorította a *Gauleiter* a hagyományokat. Például Alfred Meyer, Észak-Vesztfália *Gauleitere* és Lippe-Detmold helytartója felélesztette egy korábbi germán törzsi vezető kultuszát, aki a teutoburgi erdőben döntő győzelmet aratott a rómaiak felett, és akinek a XIX. században már egy óriási szobrot emeltek Detmold mellett. Bevezette az éves Grabbe-fesztivált is, emlékezve a XIX. század nagy drámaírójára, Dietrich Grabbéra. Végül pedig, hogy integrálja az iparosodott nyugati

részét is a tartománynak a náci *Volksgemeinschaft*ba; a párt elfogadta a bányász figuráját, mint náci ikont. Továbbá népszerűsítették is ezt az ikont, összekötve a rendkívül népszerű gelsenkircheni labdarúgócsapattal, a Schalke 04-rel. Azonban, ha a birodalmi tartomány érdekei ütköztek a történelmi tartomány vagy tagállam érdekével, akkor az elsőnek adtak elsőbbséget a *Gauleiterek*. Amikor az 1930-as években az új kelet-nyugat autópályát tervezték Északnyugat-Németországon keresztül, Meyer nem avatkozott be Lippe állam érdekében, amelynek helytartója volt, nehogy kiváltsa Észak-Vesztfália lakosságának ellenséges reakcióját (utóbbinak a *Gauleitere* volt).

A tartományok partikularizmusa 1938 után erősödött igazán meg, két egymástól független folyamat eredményeként. Egyrészt Németország bekebelezte Ausztriát, Csehszlovákiát és Lengyelországot. Ezek a területeken a német hatóságok *tabula rasával* találkoztak, és nem voltak kötve a régi birodalom sokrétű érdekhalmazához. Végül olyan birodalmi tartományokat (*Reichsgan*) alakítottak ki, melyet az eredeti birodalomban (*Altreich*) csak Hamburg esetében sikerült, hiszen Hitler mindig megvétózta ezeket a kísérleteket. 1938 októberében a Szudéta-vidék lett birodalmi tartomány, 1939. április 14-én pedig Ausztriát osztották hét birodalmi tartományra. Ezek magukban foglaltak egy ténylegesen erős középső szintet (*Reichsmittelinstanz*) a birodalmi helytartó személyében, akinek nagyobb volt a hatalma, mint a Birodalom eredeti területein szolgáló társainak. Az új birodalmi tartományok a szándékok szerint legalább részben modellül szolgáltak volna egy kibővült német birodalomban az eredeti területek (*Altreich*) átalakításához. Azonban a birodalmi belügyminisztériumban jókora bizonytalanság is volt, hogy vajon az egymástól is különböző Szudéta-vidéki és ausztriai tartományok mennyiben lehetnek megfelelő modellek. Különösen eltértek a nézetek a birodalmi helytartók szerepéről a belügyben és a pártban. Míg a belügyminiszter a maga közvetlen alárendeltjeként, addig a párt párthivatalnokként tekintett rájuk, akik a pártpolitikai irányelveket a belügyminisztériumtól függetlenül hajtják végre. Az új birodalmi tartományok helytartói magukat sem a belügynek, sem a pártnak nem voltak hajlandók alávetni, csak Hitlernek engedelmeskedtek.

A másik folyamat Hitlernek egy, a háború kitörésekor hozott döntéséhez kapcsolódik, amikor a 12 katonai körzet élére egy-egy *Gauleitert* nevezett ki az újonnan létrehozott „birodalmi védelmi megbízott” posztjára. 1942-ben aztán felcserélte őket az eredeti tartományok határaival és vezetőivel, vagyis ettől fogva minden *Gauleiter* (ekkor 41 volt a számuk) birodalmi védelmi biztos lett.

A változások eredményeként kialakuló igazgatási káoszban a *Gauleiterek* saját tartományuk érdekeit egyre inkább a birodalom hátrányára képviselték a birodalmi miniszterekkel szemben. Így például harcoltak a

helyi üzletek és gyárak bezárása ellen és az elkobzástól sem riadtak vissza, ha tartományuk területén élelmiszer vagy üzemanyag szállítmány ment keresztül. 1945-re már régen megszűnt a föderalizmus. A tagállamok hatalmát elszipolyozták, azonban a központosított, ám széttöredezett központi hatalom is megbénult a kompetenciák átláthatatlan hálózatában, melynek oka egyfelől a Birodalom szervezeti egységeinek partikularizmusa, másfelől a tartományi partikularizmus volt.

A NÉMET ELLENÁLLÁS FÖDERÁCIÓS ELKÉPZELÉSEI⁵⁰

Hitler hatalomra jutását követően, s különösen a világháború éveiben sorra születtek a különféle föderációs tervek. Az egyik legfontosabb az egykori königsbergi és lipcsei főpolgármester, Carl Goerdeler köre, amely az ellenzék majdnem valamennyi csoportjával kapcsolatban állt, s államcsínyt szervezett egy demokratikus Németország felépítése céljából. Goerdeler egy 1941-es írásában német nemzetállam, erős hadsereg és technika fontosságáról beszél. Nemzetállami koncepciója minden német ajkút egyesíteni akart, az erős hadsereget pedig a Németországot körülölelő nemzetállamok gyűrűjével magyarázta. Európa egyesítése nem a „gleichschaltolás”, hanem a vezető szerepének láthatatlansága révén mehetett volna végbe. Vezetőként Németországra gondolt, amelyet központi fekvése, számbeli ereje, s népének nagyfokú teljesítőképessége révén a legalkalmasabbnak talált erre a feladatra. 1944 elejére már módosított álláspontján. A kapocs itt már Anglia volt, a cél pedig a föderatív államok egysége Európában. Ennek legfontosabb lépései egyrészt egy vámunió – amely mintája az 1843-as Német Vámszövetség lett volna, másrészt egy olyan Népszövetség, amelyben nem a szavazattöbbség, hanem egységesség és egyhangúság révén dőlt volna el minden meghatározó kérdés. Végül 1944 augusztusában egy gazdasági tanács, egy szövetségi gyűlés és egy állandó bizottság megteremtéséről szólt. Ezeknek változó székhelye és elnöksége lett volna.

Helmuth Moltke 1943. júniusi írásában szintén a gazdaságpolitikára helyezte a hangsúlyt, s az európai munkamegosztást, és az európai valuta- és vámhatárok megszüntetését szorgalmazta.

Érdekesek Hermann Brill 1938 februárjában született gondolatai is. Ő elveti a nacionalizmust, és a német-francia kiegyezésben látja a jövő Európájának kulcsát. Eddig szerinte két nacionalizmus uralkodott a kontinensen. Az egyik a napóleoni, amelyben Franciaország uralkodott a széttagolt Németország felett. A másikban pedig Németország uralta Kelet-

50 Németh István: Európa-tervek 1300-1945. Az ellenállási mozgalmak föderációs tervei, a német ellenállás külpolitikai programja. p.501-509.

Európát, és gyengítette ezzel Franciaországot. Hitler nacionalizmusa egy olyan harmadik forma, amely nem európai típusú és semmiképp sem elfogadható. A jövőben egy olyan államszövetségi Európát kell létrehozni, amelyben a nemzetközi jog és a Népszövetség primátusa érvényesül.

A fenti Európa-tervek adott korszakra vonatkozó realitásáról ugyan lehet vitatkozni, az Európai Unió fél évszázados története azonban igazolja őket, ezzel adva igazi jelentőséget nekik.

Maczák Márton jogász-történész, az ELTE BTK Új- és Jelenkori Egyetemes Történet PhD programjának hallgatója.

IRODALOMJEGYZÉK

CONFINO, ALON: *Federalism and the Heimat Idea in Imperial Germany*, In German Federalism, 2002.

DURRELL, MARTIN: *Political Unity and Linguistic Diversity in Nineteenth-Century Germany*, In German Federalism 2002, 91-109.

HITLER, ADOLF: *Harcom*. Interseas Editions, Budapest, 1996.

HITLER, ADOLF: *Asztali beszélgetések 1941-44*. Ármádia kiadó, Budapest, 1999.

NÉMETH ISTVÁN: *Európa-tervek 1300-1945*. Eötvös Kiadó, Budapest, 2001.

NÉMETH ISTVÁN: *Németország története: Egységtől az egységig (1871-1990)*, Aula Kiadó, Budapest, 2004.

NOAKES, JEREMY: *Federalism in the Nazi State* In German Federalism 2002, 113-145.

PRASOJO, EKO: *Das Deutsche Reich 1871-1918*. Frankfurt am Main, 2003.

SCHNEIDER, PETER: *Der Mauerspringer. Erzählung*. Hamburg, 1982.

TOKODY GYULA: *Németország 1918-19*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.

UGHY MÁRTON

A BLOG HATÁSA A POLITIKAI KOMMUNIKÁCIÓRA EGY FONTOS POLITIKAI BLOG TÜKRÉBEN¹

BEVEZETÉS

Magyarország jelenleg leghíresebb politikusi blogja a Gyurcsány-blog, melynek elkészítése a miniszterelnök bevallása szerint „2005 ősze óta volt napirenden”², az első bejegyzés mégis 2006. január 31-én kelt. A kormányfő webnaplójának az Alapítvány a Modern Baloldalért honlapja, a www.amoba.hu ad otthont. A magyar politikusok közül nem Gyurcsány Ferenc lépett be először az ún. blogoszférába, és a 2006. évi országgyűlési és önkormányzati választások kampányai megmutatták, hogy nem ő volt az utolsó sem. Magyarországon mégis ez a blog híresült el leginkább, ami nyilvánvalóan a miniszterelnöki pozíció prominens mivoltának, a kampánynak és az ezekhez kötődő reklámtevékenységnek köszönhető.

A látogatók többsége biztos szavazó, akik minden nap olvassák a miniszterelnök bejegyzéseit, konstruktív hozzászólásaikkal buzdítják, és a személye elleni támadások esetén mellette szólalnak fel. Politikailag nyugodtabb időkben a blog adta nyilvánosságban egyszerűen megbeszélik a nap eseményeit, recepteket és eszméket cserélnek, társalgást folytatnak, érvelnek. Ezek az emberek – valószínűleg nem is tudatosan – egy jelentős részben fiatalokból álló virtuális mini-közösséget hoztak létre és tartanak fenn.

Mindez a politikai kommunikáció egyik forradalmian új eszközének felhasználására nyújt magyar példát. Az internet paradigmatiszta kérdéseit tekintve, a blogok terjedése akár paradigmaváltást is előre vetíthet.³ Az adott példa esetében a blog nemcsak emberközelbe hozza a miniszterelnök

1 A cikk újraközlés: az írás tartalmilag megegyező változata eredetileg az Információs Társadalom VII. évf. 3. számában jelent meg [a szerk. megj.].

2 A blog-írásról, Gyurcsány Ferenc blogján. <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T912507b436e6c84308db65d43491b94>, 2006. október 20.

3 David Kline – Dan Burstein: Blog!: how the newest media revolution is changing politics, business, and culture. p.xiv.

egyébként szinte elérhetetlen személyét, hanem egyúttal bizonyos intimitást is kölcsönöz az író és olvasói között létrejövő kapcsolatnak, s itt a *kapcsolat* szó a leglényegesebb. Ennek a kapcsolatnak egyik kulcsfontosságú eleme a blog szerzője és olvasói közötti kölcsönhatás: a miniszterelnök és választói megkerülik a különböző médiumok szerkesztőit, a bürokrácia tengerét, a különféle szűrőket, és közvetlenül lépnek kapcsolatba egymással. Természetesen ez a kapcsolat – mint később látni fogjuk – sántít, és legtöbbször csupán szimbolikus.

Bármit is gondolunk róla, be kell látnunk, hogy a blog valami újat hozott a politikába – ahogy a gazdaságba, a kultúrába és az élet számos más területére is. Magyarországon – a rendszeres internethasználók viszonylag alacsony száma miatt – ennek még nem érezhető olyan erős hatása, mint az USA-ban, mégis fontos tudnunk róla, hiszen az Egyesült Államokban a politikai blogok megjelenése bombaként hatott. Masszív változásokat idézett elő nagyvállalatok, pártok, társadalmi szervezetek kommunikációjában, közösségek szervezésében és kampányok alakításában. A blog a 2004. évi elnökválasztási kampány egyik legmeghatározóbb elemévé vált, melynek felhasználásával a szavazók névtelen jelölteket emeltek fel vagy küldtek a süllyesztőbe, végeredményben pedig a republikánusok többek között a blognak is köszönhetően nyerték meg a választást. A közelmúltban pedig a kiélezett 2007. évi franciaországi elnökválasztási kampányban is erős blogolás volt megfigyelhető.

Témám kifejtését a blog fogalmának és rövid történetének bemutatásával kezdem, majd rövid kitérőt teszek az üzleti világba, ahol már hosszabb ideje alkalmazzák a webnaplókat, ezért nagyobb tapasztalattal rendelkeznek ezek kiaknázását illetően. A magyar miniszterelnök webnaplója és a multinacionális cégek, a marketing és a politikai kommunikáció közötti párhuzamok és hasonlóságok körvonalazása után rátérek az internetes politikai kommunikáció sajátosságaira és a bloggal folytatott kampányra a Gyurcsány-blog tükrében. Vizsgálatom a miniszterelnöki webnapló létrejöttétől 2006. október 23-ig tartott: ebben a szűken kilenc hónapos időszakban kampány előtti, alatti és utáni periódusok váltották egymást, sőt válságkezelési kísérletre is volt példa.

A BLOG

Biz Stone, az „ösbloggerek” egyike így teszi fel – és így válaszolja meg rögtön – azt a kérdést, hogy mi is az a blog és a blogolás: „[Vajon]...önkifejezés, személyes kiadvány, napló, amatőr zszurnalisztika, a legnagyobb bomlasztó technológia az e-mail óta, *online* közösség, alternatív média-világ, diákoknak való stúdium, marketing-stratégia, tudásmenedzsment, köldökbámulás, orvosság az unalom ellen, írás-stílus, e-mail

mindenkinek, szeszély, válasz az írástudatlanságra, *online* perszóna, társadalmi háló-szövés, önéletrajz-takarmány, telefonkamerás képvilág, vagy valami olyasmi, amit el kell rejtteni anyuka elől? – Mindez, és még több.”⁴

A BLOG FOGALMA ÉS TÖRTÉNETE

Bár a magyar internetpenetráció az EU-n belül csak Máltával, Görögországgal és Ciprussal veheti fel a versenyt, és nálunk internet-szegényebb ország már csak a lengyeleké,⁵ azért manapság már nincs olyan, aki az internet mibenlétével ne lenne tisztában: a világméretű számítógép-hálózatról van szó, melynek gyakorlatilag bárki a tagja lehet. Ezen a világhálón belül a blog olyan honlap, melyen egy vagy több szerző által írt és publikált bejegyzések fordított kronológiai sorrendben jelennek meg.

Ebből következik, hogy minden blogra jellemző három alapvető dolog: a kronológia, a rendszeresség (naponta, hetenként vagy bármilyen más rendszer szerint történő megjelenés) és az egy (vagy néhány) témára való összpontosítás.⁶ Ugyanakkor a blog nem csupán közlemények halmaza, hiszen tükrözi a szerző (vagy szerzők) személyiségét, stílusát, és alapvetően ettől lesz egy blog – ahogy bármely más írott alkotás is – jó vagy rossz, olvasható vagy olvashatatlan.

Kezdetben a világháló olyan kicsiny volt, hogy a webmesterek és rendszergazdák szó szerint naplót tudtak vezetni arról, hogy milyen új oldalak jöttek létre – a legelső proto-blog is egy ilyen napló lehetett. Internetes keresőprogramok hiányában az efféle napló a felhasználó számára azzal a kifejezett haszonnal járt, hogy innen gyorsan és biztosan megtudhatta, ha valami újdonság jelent meg a hálón.

A 90-es évek elejétől kezdve azonban a világháló olyan tempóval kezdett el növekedni, amivel a rendszergazdák már nem tudtak lépést tartani, ezért csak a szívékhöz közelebb álló, az érdeklődési körükbe vágó vagy a viccesebb honlapokat vették fel internetes naplójukba, ezeket viszont nem egyszer kommentárokkal is ellátták. Noha a felhasználók száma ebben az időben exponenciálisan növekedett, a honlap-készítés (és így a „blogolás” is) még egy darabig azon kevesek privilégiuma maradt, akik beszélték az internet gépi nyelveit.

A modern blog 1999-ben született. Ez volt az az év, amikor – a városi legenda úgy tartja – Peter Merholz (az első modern bloggerek egyike) megalkotta a blog kifejezést; és ugyancsak ez volt az az év, amikor létrejöttek

4 Biz Stone: Who let the blogs out? p.34.

5 European Union Internet Usage and Population Stats. Az Internet World Stats honlapján <http://www.internetworldstats.com/europa.htm>, 2006. október 23.

6 Biz Stone: Who let the blogs out? p.39.

az első könnyen használható blog-alkalmazások, melyek segítségével már azok is hallathatták a hangjukat, akik nem rendelkeztek megfelelő programozási ismeretekkel. A bloggerek száma úgy nőtt, ahogy néhány évvel azelőtt az internetezőké. Egy-két év alatt felfigyelt rájuk a blogoszférában „hagyományosnak” mondott média, de az innovatív vállalatok is érdeklődést mutattak a blogok iránt, mert meglátták bennük a lehetőségeket.

Mára már olyan világban élünk, ahol másodpercenként születik egy blog, és minden második másodpercben megszűnik egy másik. Hazánkban jelenleg több mint százezer, világszerte pedig több millió blog létezik.

A POLITIKAI- ÉS A BLOGOSZFÉRA

Az interneten folytatott első politikai kampányok jelentős részére Amerikában került sor, ahol erre a viszonylag magas internetpenetrációnak köszönhetően már közvetlenül az ezredforduló előtt is volt lehetőség és igény. Az internet minden más kommunikációs eszköznél nagyobb mértékű az interaktivitás ígéretével élt, a 90-es évek második felétől kezdve megnőtt a honlapok jelentősége, és tényleges szavazói igény támadt a pártok és jelöltjeik *online* megjelenésére. Először meg kellett teremteni a politikai honlapokat, majd azokat fenn is kellett tartani és időről-időre frissíteni kellett. A politika egyre nagyobb teret kezdett hódítani a virtuális világban is. Fennállt ugyanis az a veszély, hogy aki nem halad a korrallal, az egyszerűen maradnak tűnhet – e-mail címek jelentek meg, melyeket „a választóknak, a választókért” hoztak létre. A politikai honlapok, sőt honlap-családok kezdetben – a párbeszédet és közösségeket létrehozó nyilvános fórumok megjelenéséig, és néhol még azután is – online szórólapokra és brosúrákra hasonlítottak.⁷

A modern blog megszületése után a blogoszféra gyorsan kiterjeszkedett a politika világára is, és viszont: a politika behatolt a blogoszférába. Idővel – a való világhoz hasonlóan – a társadalom különféle szférái szinte áttekinthetetlenül összefonódtak a virtuális térben is. Ám a valódi blog-demográfiai robbanás a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után következett be: a kialakult pánik okozta túlterhelődés miatt a közvetítések leálltak, az online hírcsatornák képtelenek voltak lebonyolítani a forgalmat. Ezzel szemben a blog-szolgáltatók a megnőtt látogatottság mellett is tudták folytatni a közvetítést. Ekkor jelentek meg az első „háborús blogok”, s ezekből fejlődtek ki az ún. „politikai”, – vagy „politizáló” blogok mai formái.

A kifejezetten személyhez kötődő „politikusi” blog kialakulása Howard Dean nevéhez köthető, aki 2003-ban esélytelen jelöltként vágott

⁷ Robert J. Klotz: *The Politics of Internet Communication*. p.69.

bele az Egyesült Államok elnökségéért folytatott kampányába – az egész országra kiterjedően –, mindössze százezer dollárral és megközelítőleg 500 aktivistával. Kampányfőnöke, Joe Trippi indította el a www.blogforamerica.com című kampány-blogot, melynek segítségével végül 45 millió dollárt gyűjtöttek össze és több tízezer aktivistát sorakoztattak fel. A blogra azért volt szükségük, mert a sajtó eleinte nem engedte Deant szóhoz jutni, aki ezért egyszerűen megkerülte a hagyományos médiát, és közvetlenül a szavazókhoz fordult. Pontosabban: ezt a csapata tette meg, hiszen a webnaplót elsősorban a stábjja írta, és ráadásul nem rosszul, hiszen az végül hatékony közösség-szervező portállá nőtte ki magát. Ez a honlap volt a központja az országos kampánytevékenységnek, és ebből fejlődött ki egy egész honlap-család, melynek tagjait szerte országban a lokális kampányok megszervezésére hozták létre az aktivisták és szimpatizánsok.

Az amerikai blog-kampány annak köszönhető különleges ütőképességét, hogy a felbukkanó webnaplók ezrei egyszerre szolgáltak pénzgyűjtő állomásként, véleménykutató központként és mozgósítási csomópontként.⁸ A Trippi által megtervezett kampány precedens-értékű volt: fél év alatt egy „komolytalan” aspiráns – legalábbis egy időre – a Demokrata Párt első számú jelöltjévé lépett elő. Dean blogja után nem sokkal minden „komoly” jelölt is „szerzett magának” egyet, még ha nem is feltétlenül tudták pontosan, hogy mi az.

Felmerülhet a kérdés persze, hogy a *blogforamerica* sikere mellett mégis miért ifj. George Bush foglalhatta el végül az Ovális Irodát? Tudni kell, hogy Dean kampánya – a webnaplók sikereit látva – túlságosan is erősen támaszkodott a blogokra, s ez vezetett végül politikai „öngyilkosságához”. A blogok köre egy olyan „kemény mag” koncentráltódott, amely nem hagyta Deant szabadon politizálni, s ennek tagjai radikális elgondolásaikkal a saját jelöltjüket is túlharsogták.

A blog ereje és hatása tehát tagadhatatlan, ugyanakkor – mint minden eszközt –, ezt is meg kell tanulni használni. Az üzleti világ a politikát évekkal megelőzve elkezdte felhasználni a blogokat a saját céljaira, s így már sokkal több tapasztalatra tett szert ezen a téren.

ÜZLET ÉS POLITIKA – BLOGOLÁS A SIKER ÉRDEKÉBEN

„A blog evolúciós és nem revolúciós [jelenség], közölték velünk ismételtén. Kilenc hónap kutatómunka és több mint 100 üzletember meginterjúvolása után mostanra meg vagyunk győződve arról, hogy a blog egy igen jelentős revolúció eszköze; egy olyan forradalomé, amely a szó

⁸ David Kline – Dan Burstein: *Blog!: how the newest media revolution is changing politics, business, and culture.* p.15.

szoros értelemben megállíthatatlan, és amely meg fogja változtatni a nagyvállalatok és a célközönségük közti viszony egyensúlyi helyzetét.”⁹

ÜZLET ÉS POLITIKA PÁRHUZAMAI

Az üzleti világban a marketing legváltozatosabb eszközeivel próbáljuk meg az embereket meggyőzni arról, hogy az általunk előállított terméket kell megvásárolniuk. El kell érniük, hogy dollárjaikat a mi árucikkünk megvételére fordítsák.

A politika világában a politikai kommunikáció legváltozatosabb eszközeivel próbáljuk meg az embereket meggyőzni arról, hogy az általunk képviselt értékekre kell szavazniuk. El kell érjük, hogy szavazódollárjaikat a mi jelöltünk megválasztására fordítsák.

Az üzleti és a politikai szakemberek egyaránt többé-kevésbé a fenti gondolatmenetnek megfelelően próbálják felhasználni a blog eszközt is. Tudvalevő, hogy e két terület között a kommunikációs specialisták viszonylag szabadon mozognak, bár tény, hogy általában az előbbinek a vívmányait próbálják az utóbbiba átültetni.

Ha a célok és az eszközök bizonyos szinten – mutatis mutandis – megegyeznek, ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy kisebb-nagyobb módosításokkal szinte bármilyen stratégia és ötlet is átültethető az egyik szférából a másikba. Az előzőekből pedig az következik, hogy nemcsak lehetséges, de hasznos is lehet, ha a már bőségesebb tapasztalatokkal rendelkező üzleti világ példáin és tanulságain keresztül próbáljuk megközelíteni a kampányblogok logikáját.

LÉTEZIK-E IDEÁLIS BLOG?

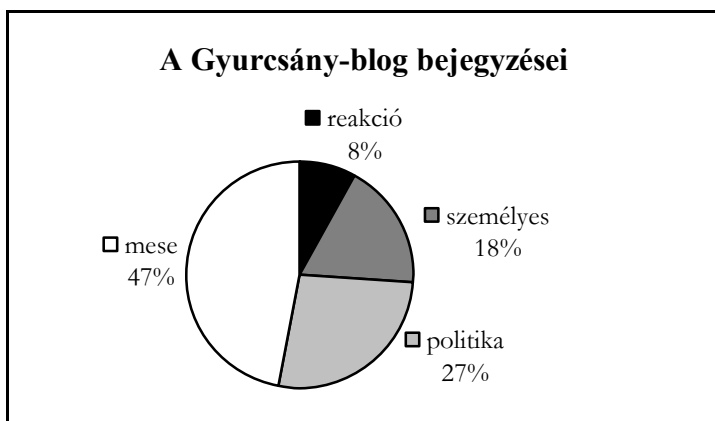
A következőkben a Scoble-Israel szerzőpáros könyvében az „ideális üzleti blog” jellemzőire vonatkozóan közölt 11 ajánlást mutatom be. Az ajánlások az eszményi webnapló tartalmára vonatkoznak, ezért ismertetésükkel párhuzamosan beszámolok egy kiválasztott politikai blog (a Gyurcsány-blog) általam elvégzett tartalomvizsgálatáról és annak eredményeit összevetem az „ideális” mintával.

Az elemzést a miniszterelnöki webnapló (2006. január 31. és október 23. közötti) 195 bejegyzésén végeztem el. Ezeknek a tartalmát négy, nagyrészt tisztán elkülöníthető kategóriába soroltam. Az első a politika, ami a kormányfő konkrét politizálását, vagyis az „aktuálpolitikai” események vagy jelenségek véleményezését jelenti: mindaz ebbe a kategóriába került,

⁹ Robert Scoble—Shel Israel: Naked conversations: How blogs are changing the way businesses talk with costumers. p.228.

amivel olvasóit a saját álláspontjáról próbálja meggyőzni. A második a személyes kategória: ide a családjáról és a személyes elfoglaltságai kapcsán felmerülő dolgokról általa közöltek tartoznak. A harmadik a reagálás: az olvasók hozzászólásaira, leveleire reagáló bejegyzésrészek köre. A negyedik és utolsó kategória a *mese*: itt látszólag „csak úgy” mesél miniszterelnöki mindennapjairól, vendégeiről és más élményeiről.

Minden egyes bejegyzést összesen 10 ponttal jellemeztem, amelyeket a négy kategória között osztottam el, annak függvényében, hogy a miniszterelnök miről mekkora terjedelemben szólt. (pl. politika: 2, személyes: 3, reakció: 1, mese: 4, összesen: 10) Az így kapott eredményeket összesítve kaptam meg az alábbi ábrán látható eredményt, ami a vizsgált időszak összes bejegyzésére vonatkozik, együttevén.



Az alábbiakban a politikusi webnaplót az „üzleti siker” szempontjai szerint vizsgálom.

1.) „Mielőtt az ember bármit tenne, érdemes néhány blogot elolvasni, belerázódni a blogolásba és a blogoszférába.”

Azt, hogy a miniszterelnök vagy bármely tanácsadója mennyire ismerte vagy ismerte meg azóta a blogoszférát, nem mérhető, annyi azonban megállapítható, hogy a miniszterelnöki napló a kezdeti 1000-1100 szavas, meglehetősen hosszú bejegyzések helyett októberben már átlagosan 400-600 szavas írásokkal frissült, miközben mondandója egyszerűsödött és koncentrált. Ez a példászerű blogok egyik olyan sajátossága, amit Scoble és Israel is megemlíti – harmadik tanácsként.

2.) Ha már nemcsak hallomásból ismerjük a blog műfaját, elkészíthetjük a magunkét is. Ehhez „válasszunk olyan címet és nevet, mellyel könnyűszerrel megtalálnak”! Ha például nyomdával rendelkezünk, semmiképp ne egyszerűen „X.Y. blogja” vagy „N. N. naplója” legyen a címünk. Ha azt szeretnénk, hogy egyrészt a keresőprogramok az elsők

között találjanak ránk, másrészt a nyomdai szolgáltatásokat kereső felhasználó is ránk kattintson és ne másra, használjuk inkább a „Gutenberg blogja – egy nyomdász mindennapjai” címet.

A Gyurcsány-blog a <http://blog.amoba.hu> címen érhető el és neve „Amőba – Blog”, amelyet bár jobban is elnevezhettek volna, a Google-próbát kiállta. A Google keresőjébe a „Gyurcsány-blog”, „Gyurcsány blogja” illetve „Gyurcsány Ferenc blogja” kifejezéseket írva mindig az elsők között kaptuk a kormányfő naplóját.

3.) Figyeljünk arra, hogy „bejegyzéseink egyszerűek és koncentráltak legyenek”! Egy terjedelmes szöveg ijesztő tud lenni, a látogatók könnyen elveszíthetik érdeklődésüket, mert egyszerűen nincs türelmük végigolvasni.

Az 1. pontban elmondottaknak megfelelően a nyár végére a Gyurcsány-blog is lerövidült, kevesebb időbe telt a miniszterelnök gondolataival megismerkedni, ami Scoble és Israel álláspontja szerint mindenképpen pozitív vonás.

4.) „Stílusunk legyen megragadó!” Ha az olvasónak az az érzése támad, hogy a bloggal valamit rá akarunk erőltetni vagy azt csupán reklámként írjuk, lehetséges, hogy soha többé nem fog visszatérni hozzánk. Nyilván támadnak benne kételyek, hogy egy üzletember vagy egy politikus ugyan mi másért akarna önmagáról és mindennapjairól blogolni, de ezeket viszonylag hamar el lehet oszlatni, ha érezhetővé válik, hogy a szerző valóban élvezzi a blogolást.

5.) „Mutassunk szakmai hozzáértést!” Ha már sikerült néhány pillanatnál tovább marasztalnunk egy látogatót, mutassuk meg, hogy valóban értünk ahhoz, amit csinálunk. A blog tartalmilag csak akkor lesz igazán jó, ha szerzője egyszerre megragadó és hozzáértő, éppen ezért ezt a két pontot együtt érdemes tárgyalni.

Sajnos a miniszterelnök stílusának és hozzáértésének a hatását mérni lehetetlen, hiszen nem feltételezhető, hogy olvasóinak számottevő része elsősorban vagy kizárólag a szerző hozzáértő előadásmódja, stílusa és nyelvezete miatt marad a blog rendszeres látogatója, mivel egy miniszterelnök esetében erősen érvényesül a prominens státusából adódó vonzerő is. Ez a „bulvár-hatás” annyit tesz, hogy blogját sokan nem azért látogatják, mert arra kíváncsiak, hogy ő magánemberként mit mond, hanem a miniszterelnök, a politikai élet egyik első számú embere privátszférájába szeretnének betekintést nyerni. Ezzel a kormányfő is tisztában van, hiszen „újra megugrik a naplót látogatók és a hozzászólók száma, amikor [...] inkább személyes jellegűek” írásai.¹⁰

10 Ma leteszi az esküt a kormány. Gyurcsány Ferenc blogján. <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T51f499784496a3685928f4b36f8cc83>, 2006. október 19.

6.) „Adjunk lehetőséget az olvasónak a hozzászólásra!” Egyáltalán nem biztos, hogy „a vevőnek mindig igaza van”, de mindenképpen érdemes odafigyelni rá és tisztelettudóan végighallgatni.

A szóban forgó blog biztosítja a hozzászólás lehetőségét, amit a látogatók ki is használnak. A bejegyzésekhez a vizsgált időszakban átlagosan 535 hozzászólás érkezett.

7.) „Legyünk elérhetőek!” Legalább egy e-mail cím vagy telefonszám legyen feltüntetve, ahol a szerzőt személyesen is el lehet érni, ha az olvasónak esetleg fontosabb mondanivalója van, nehogy az elveszzen a hozzászólások között.

A miniszterelnök a telefonszámát nem tette közzé, de elérhető, hiszen e-mail címe nyilvános, és a blogjából kiderül, hogy a postáját rendszeresen – ritkábban személyesen, többnyire inkább munkatársainak a közvetítésével – figyelemmel kíséri.

8.) „Meséljünk el egy történetet!” Ez a blog lényegéhez tartozik: mindenki elmondhatja a saját személyes történetét, és mindenki más éppen erre kíváncsi.

A kormányfő bejegyzéseinek majdnem a felét – ha nem is folyton a családjáról és a magánéletéről beszél, ahogy ez az 1. ábrán is látszik – a „mese” teszi ki. Mesél a Bécsbe tett utazásáról, annak eseményeiről, a találkozóról az ottani nagykövettel; mesél a miniszterelnök mindennapjairól, a kormány működéséről, és nagyon sokszor tényleg csak mesél.

9.) „Használjunk linkeket!” Ha valami nálunk nem elérhető, de megvan az esélye, hogy az olvasókat érdeklí, tegyünk ki linkeket, mutassunk rá a világra!

Ennek a tanácsnak a politikában talán kevesebb értelme van, mint az üzleti világban, hiszen az eredeti indoklás szerint azért érdemes „linkelni”, mert ha valamivel a saját üzletünk nem rendelkezik, olvasóinkat átirányíthatjuk a megfelelő helyre. Ezzel szemben a pártok és a politikusok megpróbálnak mindenre választ adni, így az általuk megadott linkek általában a honlap-családon belül maradnak.

10.) „Jeljen meg a való világban!” Ha blogunk elért egy bizonyos olvasottságot, és sikeresnek mondható, feltétlenül menjünk ki, és a valóságban is mutassuk meg magunkat!

Ez a tanács ebben az esetben első pillantásra értelmetlennek tűnik, hiszen a miniszterelnök a pozíciójából kifolyólag gyakran szerepel nagy nyilvánosság előtt, Gyurcsány Ferenc ennek ellenére sikeresen megfogadta. Blogjában többször is említést tesz arról, hogy futással tartja edzésben magát. A jó idő beálltával a Margit-szigeten folytatta tréningjeit, ahová blogjának a látogatóit is invitálta, alkalmat nyújtva arra, hogy megjelenjen olvasói előtt és mintegy „demisztifikálja” a személyiségét.

11.) „Reagáljunk!” Amellett, hogy meghallgatjuk olvasóinkat, reagáljunk is hozzászólásaikra, leveleikre! Ha van rá alkalmunk, feltétlenül használjuk ki az internet adta interaktivitás lehetőségeit; olvasóink meg fogják hálálni.

Ezzel a miniszterelnök is tisztában lehet, hiszen a vizsgált időszakban bejegyzéseinek majdnem egytizedét a hozzászólásokra való reagálásai tették ki. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy a teljes kép ennél árnyaltabb, mert a valóságban a reagálások nagy részére a blog kezdetén és a kampány alatt került sor, egyébként ebből a szempontból a kormányfő nemegyszer elhanyagolta olvasóit.

A felsorolt 11 tanács megfogadása valóban olvasó-barát blogot hozhat létre. A Gyurcsány-blog idővel nagyrészüket követte és hozzájárult szerzőjének sikereihez, legalábbis saját pártján belül.

AZ INTERNETES POLITIKAI KOMMUNIKÁCIÓ ÉS A BLOG¹¹

AZ INTERNETES KAMPÁNY ÉS A BLOG

Robert Klotz a hagyományos médián és az interneten keresztül folytatott kampányok különbségeit próbálta feltérképezni, és négy jelentős eltérést talált közöttük. (Klotz, 2004: 64). Érdemes megvizsgálni, hogy a blog hogyan illeszkedik be az internetes eszközök sorába, illetve miben tér el más online eszközöktől.

A véletlenszerű elérés csekély esélyei:

Talán ez a legnagyobb különbség az Internet és más tömegkommunikációs eszközök között. Amíg újságolvasás, rádióhallgatás vagy televíziózás közben óhatatlanul találkozunk politikai reklámokkal is, az interneten sokkal inkább mi magunk irányítjuk, hogy milyen tartalommal szembesülünk, hiszen ahhoz, hogy eljussunk bármilyen (esetleg politikai) tartalmú közleményekhez, aktív tevékenységre (valamely cím beírására, egy-két kattintásra stb.) van szükség.

Ahogy Klotz is rámutat, ennek megvan a pozitív és a negatív oldala is. Negatív vonásnak tekinthető, hogy a politikus a honlapjával nem képes tömegeket elérni, a bizonytalan szavazók helyett tehát a biztos támogatókra koncentrál. Megtartani, megerősíteni és mozgósítani próbálja politikai híveit. Negatívum továbbá az is, hogy bár a bizonytalan szavazókat nem sikerül elérnie, politikai versenytársai számára bepillantást enged kvázi-privát szférájába: támadási felületet hoz létre, amit kétségtől megpróbál

11 „Ostoba gyűlölet az, mi lenéz mindent, ami új, ám újat imádni csupán – gyűlöletes ostobaság.” – római közmondás.

minimalizálni. Ezzel szemben pozitívum, hogy minden olvasója – akár a támogatói közé tartozik, akár nem – valamilyen mértékben érdeklődik iránta és kampánya iránt. A honlap az érdeklődők körében tehát sokkal hatékonyabb, hiszen egy televíziós vagy rádiós hirdetés időtartamánál az olvasó többet fog a honlapon eltölteni.

A blog ebben a tekintetben nem hoz semmi újat. Talán csak annyit, hogy ha nem is növeli meg a honlap látogatóinak a számát, rendszeresebbé teheti a látogatásokat. Ez azzal az előnnyel jár, hogy a naponta visszalátogatók azonnal szembesülnek a legfrissebb fejleményekkel. Ez viszont újabb mozgósítást vagy legalábbis magasabb szintű aktivitást jelent – hiszen az érdeklődőknek naponta el kell indítaniuk a böngészőjüket, és be kell írniuk a kívánt internetes címet. A Gyurcsány-blognak sikerült napi legalább 5-6 ezer embert a www.amoba.hu vonzásában tartani.

Az üzenetek vételének sorrendjét a címzett határozza meg:

A televíziós hirdetésekkel vagy a politikai beszédekkel szemben, melyeknek a felépítését a kampányfőnök vagy a szónok dönti el, az interneten a befogadott üzenetek sorrendje (és mennyisége is) teljes mértékben a felhasználótól függ.

A látogató kényelmét szolgálja, hogy bárhonnán bármikor hozzáférhet a párt vagy jelöltje által közrebocsátott információkhoz, legyen szó akár videó-, akár hang- vagy írásos dokumentumokról. Ebből egyenesen következik, hogy az ésszerűen gondolkodó politikus megpróbál megfelelni potenciális támogatói kényelmi igényeinek is. Érdemes tehát minden pártnak és politikusnak a lehető legtöbb információt feltenni a honlapjára és felszerelni azt minden kívánatos funkcióval.

Nehézségeket okoz azonban – mutat rá Klotz – éppen az, hogy a honlap készítője, lévén sosem találkozik a honlap látogatóival, nem tud felkészülni azok pillanatnyi hangulatára és reakcióira. Egy szónok a jelenlévők hangulatától függően alakíthatja a beszédét, vagy legalábbis a beszédstílusát. A honlapok éppen ezért sok esetben megpróbálnak minél kevesebb karakteres stílusjegyet felmutatni és minél semlegesebb hangot megütni, hogy a látogatók legszélesebb körét tudják megszólítani. Ugyanakkor a hűvös hangvétel nem a legmegnyerőbb.

A blog jól beleillik ebbe a sémába, hiszen az időrendben közzétett bejegyzések bármelyike bármikor elolvasható, és a blog hosszabb távon egyben tökéletes archívum is. A blog mégis elsősorban a szerzőjéről szól, és ennek a pozitív hatása abban nyilvánul meg, hogy az érdeklődő látogatókat sokkal energikusabban tudja megszólítani. A honlap mögül hirtelen egy ember bújik elő.

A hatalmas interaktivitás lehetősége:

Az internet adta eszközökkel – írja Klotz – a jelölteknek egyrészt újabb lehetőségük nyílik üzenetüket nagy tömegekhez eljuttatni, másrészt az

internet egyedi vonásainak köszönhetően ez fordítva is igaz: tömegek üzenetei juthatnak el a jelölthöz. A jelöltet választóinak meghallgatása segítheti annak megértésében, hogy szavazói táborának mely ügyek fontosak, és emellett a szavazók egymással is társalgást folytathatnak.

A hatalmas interaktivitás praktikus oldala egyben hátrányokkal is jár, ugyanis a párbeszéd lehetősége bizonyos elvárásokat támaszthat a jelölttel és/vagy pártjával szemben, és ha ezeknek mégsem tud megfelelni, könnyen azt a benyomást keltheti, hogy nem érdeklődik a saját szavazói bázisa iránt. Bár a közönségtől érkező kezdeményezésekre való reagálással nyilvánvalóan meg lehet bízni másokat is, ehhez újabb erőforrások szükségesek, vagyis növekednek a kampány költségei.

A blog esetében szintén viszonylag magas fokú interaktivitás érhető el. A politikus a bejegyzéseivel kezdeményez beszélgetést önmaga és az olvasók, illetve olvasók és olvasók között. A Gyurcsány-blogot bevallottan három ember készíti.¹² A miniszterelnök szabad perceiben diktafont ragad és szóban mondja el gondolatait, ezeket egy titkárnő vagy segéd begépel, majd Keszthelyi András szerkeszti, kiszűri a nyelvtani hibákat, és ha szükségesnek látja, a szerző beleegyezésével átírhat vagy törölhet bizonyos dolgokat. A miniszterelnök közlése szerint erre eddig még nem nagyon volt példa, mivel a saját gondolatait foglalják írásba.

Végtelen tér és idő:

Végül Klotz szerint az internetes kommunikáció abban tér el a hagyományos médiumoktól, hogy a világháló nyújtotta végtelen tér és idő korlátlan kommunikációra ad lehetőséget – szűrők beiktatása nélkül. Nyilvánvalóan a televízió, a rádió, és a nyomtatott médiumok által nyújtott, térben és időben igencsak korlátozott „reklámfelületekhez” képest az internet mindkét dimenzióban a lehető legtöbbet nyújtja. A párt vagy jelölt honlapja lehetőséget biztosít – ahogy a blog is – szűretlen információk közzétételére, a média megkerülésére.

A blog – szemben a gigantikus párthonlap-családokkal – előállításában olcsó, kezelésében könnyű. A végtelen térnek és időnek köszönhetően pedig gyakorlatilag egyszeri kiadásról van szó. A fenntartás és a frissítés pedig szintén automatikusan megoldódik az új bejegyzések rendszeres közzétételével. Igaz ez az amoba.hu honlapra és a Gyurcsány-blogra is, amelyek nem tartoznak szorosan a kormánypárt honlap-családjához, s így sokkal nagyobb mozgásterük van, mert nem kell idomulniuk a pártszínéhez; erre nem is törekednek, és a kulcsin és a tartalom szempontjából egyaránt szabadabbak.

12 Toller Laci felépüléséért aggódunk. Gyurcsány Ferenc blogján. <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T0125a0b73904f965a753ab4babb24eb>, 2006. október 20.

Adott lévén végtelen tér és idő, elvárhatóvá válik, hogy a jelölt egy-egy témában ne csak általánosságokat mondjon, hanem fejtse ki részletesebben, amit gondol róluk. Megintcsak meg kell próbálnia a lehető legjobban kielégíteni a látogatók igényeit, ám ez kétségkívül nehéz feladat.

A GYURCSÁNY-BLOG

A Gyurcsány-blog egyik legszembevetőbb tulajdonsága, hogy nem kampány-blog. Amerikában Dean és Bush blogjai a kampány végezetével elcsendesedtek. Forgalmukat megpróbálták más oldalakra átmenteni, de nem funkcionáltak tovább ugyanazzal az intenzitással, s ezért olvasóikat – a kemény magot leszámítva – rövid idő alatt elveszítették. A magyar miniszterelnök a nehezebb utat választotta: a választások előtt bő két hónappal kezdett blogolni, de a győzelem után nem dőlt hátra karosszékében, hanem új elemeket vásárolt diktafonjába és folytatta – mind a mai napig – a blogolást. Felmerül a kérdés, hogy miért.

Többször említettem, hogy mind a politikai, mind az üzleti blog „megkerüli” a médiát, közvetlenül szól a szavazókhoz, illetve a vásárlókhoz. E mögött az itt vizsgált esetben az áll, hogy a politikusok függenek a médiától, hiszen programjuk és üzeneteik a média közvetítésével jutnak el a közönséghez. A politikát és a médiát – bár hasonló megfontolások alapján – mégis különböző tényezők motiválják. Mindkét szféra a lehető legnagyobb publikumot, támogatói kört szeretné a magáénak tudni, ugyanakkor a média elsődleges szempontja – még az úgynevezett „pártközeli” orgánumok esetében is – a közlemények hírértéke, amit a politikusok nem mindig tudnak biztosítani. Ebből következően a webnaplók ideális lehetőséget nyújtanak ahhoz, hogy a politikus – bár csupán egy szűkebb kör számára – a színen maradhasson.

A blogolás – mivel a kommunikáció újszerű eszköze – a választó számára modernséget sugall. Funkcióját betöltve többek között megerősíti a támogatók kemény magját, és folyamatos reklámként is működik. A választási kampány során nem egy óriásplakát hirdette a miniszterelnök virtuális naplóját („Gyurcsány Ferenc blogja az amoba.hu-n”): ezzel egyszerre tudták reklámozni a viszonylag fiatal „amóbát”, (Alapítvány a Modern Baloldalért) és a miniszterelnök blogját, és magát a kormányfőt is.

Február első heteiben a legnagyobb ellenzéki pártra figyelt a blogoszféra, mindenki kíváncsian várt egy ellenblogot, az ellenzék azonban nem vette fel a kesztyűt, kommunikációjukkal megpróbálták a blogot és a blogoszférát is bagatellizálni. Persze bárki joggal feltételezhetette, hogy a kormányfő csak a fiatalok megszólítása érdekében kezdett el webnaplót

vezetni.¹³ Gyurcsány Ferenc azonban nemcsak elkezdte, hanem folytatta is a blogolást.

A webnapló egyik alapvető sajátossága, hogy lejegyzett formában van, tehát bármikor újra és újra megjeleníthető. Ezáltal a blog szerzője akarva-akaratlanul később is szembesül saját gondolataival, érveivel és véleményével. A rendszeres blogolás éppen ezért magabiztosabb író farag a szerzőből. A miniszterelnök például bevallottan jóleső érzéssel látja, hogy több ezren érdeklődnek mindennapjai iránt, és több százan meg is fogalmazzák az általa közöltekkal kapcsolatos gondolataikat, melyeknek nagy része támogató jellegű.¹⁴

Az üzletemberek és a politikusok egyaránt elsősorban azért nyúlnak a blogokhoz, mert nagy részük tisztában van azzal, hogy potenciális támogatóik torkig vannak a többszörösen megszürt és megszerkesztett, üzletileg, illetve politikailag korrekt, ám semmitmondó üzenetekkel. A webnaplók sokkal személyesebb hangvételükkel alternatívát nyújtanak ezekhez: a blogokban emberek beszélnek emberekhez, személyiségek jelennek meg a virtuális térben. Érvek és tapasztalatok kapnak hangot, nem semmitmondó reklámszövegek. Bármely üzleti vállalkozás vagy politikai szerveződés legnagyobb hibája éppen az lenne, ha a már megszokott standardizált marketing-stratégiákat próbálná meg átültetni a blogra.

A blogok körül – világszerte – közösségek jönnek létre bizonyos ügyek támogatására Nyilvánvaló, hogy a honlapok elsősorban a szimpatizáns közösségnek szólnak, ám ha úgyszólván csak támogatók látogatják őket, minek fejleszteni bármit is? Az Egyesült Államok béli egyik leghíresebb politizáló blog, a DailyKos szerzője szerint „a marketingipar a véleményvezérekről beszél, igaz? Úgy értem, a sikeres marketing Szent Grálja elérni azt a tíz vagy cirka tíz százalékát a társadalomnak, akik a legszenvédélyesebb és/vagy leghozzáértőbb része – bármilyen témáról legyen is szó. Szóval, amikor politikai véleményvezérekről van szó, marketingtanulmányok megmutatták, hogy még befolyásosabbak, mint egyéb társaik, saját témájukban.”

A közösségek azonban segítenek abban is, hogy a politikus megismerje az őt támogató kemény mag véleményét vagy hangulatát. Kipróbálhat új jelszavakat és egyéb kampány-eszközöket is, hiszen ebben a környezetben csak konstruktív kritikával szembesülhet. A miniszterelnök már a negyedik bejegyzését a későbbi jelszóvá vált „Húzzunk bele!” kitételrel fejezte be. Körülbelül két héttel ezután kipróbálta a mérsékeltbb „Tegyük a

13 Gyurcsány magnóval blogol. A Fidesz honlapján: <http://www.fidesz.hu/index.php?CikkID=50087>.

14 Ma leteszi az esküt a kormány. Gyurcsány Ferenc blogján. <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T51f499784496a3685928f4b36f8cc83>, 2006. október 19.

dolgunkat!” jelszót is, amit később a kampány után, nyáron használt minden bejegyzése végén.

ÖSSZEGZÉS

Mivel a blogok az internetes kommunikáció világán belül is viszonylag új eszközök, hatékony felhasználásuknak a szabályai és törvényszerűségei napjainkban alakulnak ki. Bizonyos dolgokra az egyéb online eszközöknél kevésbé, míg másokra sokkal inkább alkalmasak. Például a közösségépítés, a párbeszéd kezdeményezése és a politika humanizálása valamely párt honlapján blogok nélkül szinte megvalósíthatatlan.

A blogok magyar politikai kommunikációban eddig még nem okoztak jelentős változásokat, egyelőre csak beilleszkedtek a környezetbe. Később azonban minden bizonnyal még hatékonyabban ki fogják egészíteni az online érintkezési formák „fegyvertárát” és leváltják a kevésbé hatékony eszközöket. Az USA-ban lezajlott események alapján még az is lehetséges, hogy legalább olyan fontos részévé válnak a kampányoknak, mint a mobiltelefonok és honlapok.

Ahhoz azonban, hogy a blog teljes mértékben kifejthesse hatását egy sokkal magasabb szintű internetpenetrációra van szükség. Kline és Burstein szerint az Egyesült Államok a 2002. év táján éppen hogy elérte azt a „hálózatosodási” szintet, amely már elegendő a politikai propaganda céljára felhasználható hálózati technológiák potenciáljának a kihasználásához – ez a szint pedig ott jelenleg közel 70 százalékos internetpenetrációt jelent, ami bő kétszerese a magyarországi értéknek. Az amerikai felmérések ugyanakkor arra is rámutattak, hogy a blogok önmagukban valószínűleg nem fognak „életbe vágó” politikai küzdelmeket eldönteni, de erősen polarizált politikai légkörben, ami Magyarországra jellemző, esetleg sorsdöntőek is lehetnek.

Abból, hogy az internetpenetráció jelenlegi alacsony szintjén a blogok még nem fejthetnek ki jelentős hatást, arra a következtetésre is lehet jutni, hogy felesleges foglalkozni velük. A magam részéről mégsem tartom jelentéktelennek sem a Gyurcsány-blogot, sem a kérészéletű kampányblogokat, hiszen mindezek egy fejlődési folyamat első mozzanatai. Ugyanakkor félok, hogy a haladás könnyen megrekedhet, ha sem a politikusok, sem választóik nem mutatnak elegendő érdeklődést az internet iránt, és ha a világhálón böngésző „hálózati polgárok” száma Magyarországon továbbra is stagnál.

Ugby Márton az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának politológia szakos hallgatója.

IRODALOMJEGYZÉK

KLINE, DAVID – BURSTEIN, DAN: *Blog!: how the newest media revolution is changing politics, business, and culture*. CDS Books, New York, 2005.

KLOTZ, ROBERT J.: *The Politics of Internet Communication*. Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 2004.

SCOBLE, ROBERT – ISRAEL, SHEL: *Naked conversations: How blogs are changing the way businesses talk with costumers*. Wiley Technology Pub., Indianapolis, 2006.

STONE, BIZ: *Who let the blogs out?: A Hyperconnected Peek at the World of Weblogs*. St. Martin's Griffin, New York, 2004.

EGYÉB FORRÁSOK:

A blog-írásról. Gyurcsány Ferenc blogján, <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T912507b436e6c84308db65d43491b94>, 2006. október 20.

Az amoba.hu és a Gyurcsány-blog csoport statisztikája. A Medián Webaudit honlapján, <http://www.webaudit.hu/index.php?content=12>, 2006. október 23.

European Union Internet Usage and Population Stats, az Internet World Stats honlapján, <http://www.internetworldstats.com/europa.htm>, 2006. október 23.

Gyurcsány magnóval blogol. A Fidesz honlapján, <http://www.fidesz.hu/index.php?CikkID=50087>, 2006. október 21.

Ma leteszi az esküt a kormány. Gyurcsány Ferenc blogján, <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T51f499784496a3685928f4b36f8cc83>, 2006. október 19.

Toller Laci felépüléséért aggódunk. Gyurcsány Ferenc blogján, <http://blog.amoba.hu/blog-3.php?oid=T0125a0b73904f965a753ab4babb24eb>, 2006. október 20.

LÓRINCZI GYULA

A „HATÉKONY” EGÉSZSÉGÜGY KIALAKÍTÁSÁNAK
BUKTATÓI MAGYARORSZÁGON¹

Az egészségügy reformja folyamatosan napirenden van minden fejlett országban, csak az ilyen irányú társadalmi tevékenység intenzitásában van különbség. Hazánk most pár éven át nagyobb intenzitással reformál. A társadalmak alapvető problémái, különös tekintettel az olyan nagy ellátórendszerekre, mint az egészségügy, sohasem oldhatók meg végérvényesen. Állandó kiigazítás, ha úgy tetszik, reform szükséges az adott alrendszernek a változó társadalmi viszonyokhoz való igazításához. Ebből következik, hogy a reform sohasem lesz befejezett, újabb és újabb módosítások válnak majd szükségessé. Ebben az egyben Magyarország osztja a fejlett társadalmak sorsát. Nagyon sok mindenben azonban nem. Jelen vitairatban azon magyar sajátosságokra szeretném felhívni a figyelmet, amelyek, az egészségügy jellegénél fogva szó szerint értendően, életveszélyessé teszik egy olyan rendszer gyors, rövid átmeneti periódussal történő bevezetését, amelyet egész más történelmi fejlődésen átment országokra találtak ki és vezetnek be.

Mielőtt ezekre a sajátosságokra rátérnék, bontsuk ki röviden a bevezetni kívánt modell lényegi elemeit. Erre azért van szükség, mert a politikai kommunikáció leegyszerűsítő jellege eltakarja a változtatás és az újítás mibenlétét. Az egy-, illetve több biztosítós megkülönböztetés csak egy, és nem is a legfontosabb formája a társadalombiztosítási rendszerek közötti különbségtételnek. A magyar reform szempontjából pedig kifejezetten másodlagos és figyelemelterelő. Az egészségügyi rendszerek összehasonlításánál a legfontosabb különbségtétel az, hogy a rendszer kötelező jellegű-e, azaz jogszabály írja elő a belépést a rendszerbe, természetesen fizetési kötelezettséggel együtt (ezek az úgynevezett *compulsory*, illetve *public* rendszerek), vagy a biztosítás önkéntes jellegű (ezek a *voluntary*, illetve *private* rendszerek). A *public* jellegű rendszereket jellemzően az állam és az önkormányzatok tartják fenn, a *private* rendszereknél jelennek meg a

1 A cikk 2007 őszén íródott [a szerk. megj.].
2008/3-4.

magánbiztosítók és a verseny. Mindkét rendszernek van egy-egy alapvető hibája (sok egyéb mellett): a *public* nem eléggé költség-hatékony, a *private* pedig nem biztosít egyenlő hozzáférést. Hollandiában a bevezetésre nem került Dekker-reform (1987) próbálkozott először a két alaprendszer elemeinek addig elképzelhetetlen egyesítésével. Azért nem kézenfekvő a megoldás, mert lényegét tekintve közpénzből (értsd: jogszabály alapján kötelezően és általánosan befizetett pénzből) finanszírozzunk magánbiztosítókat és rajtuk keresztül esetleg magántulajdonban lévő egészségügyi szolgáltatásokat és profitjukat. Könnyen belátható, hogy egy ilyen megoldás finoman szólva is „kényes”. A cél itt azonban joggal szentesíti az eszközt, amennyiben segítségével sikerül az általános ellátási lefedettség és a gazdasági hatékonyság kettős követelményének megfelelni. Azóta a svédek is (Stockholm modell), és a svájciak is próbálkoztak hasonlóval. A hollandok legújabb tervezetei² már a svájci megoldásra is támaszkodva készültek, amelynek lényegi eleme a biztosítók közötti verseny a költségek korlátok között tartása érdekében.

Hollandia, Svájc, Svédország. Európa és a világ legfejlettebb, legmélyebb gyökerekkel rendelkező demokráciái. Ki ne szeretne ebbe a csoportba tartozni? Minden bizonnyal a lehető legfejlettebb egészségügyi rendszerrel rendelkeznek, ami a mai világban megvalósítható. Messzemenően megértem egészségpolitikusaink szakmai büszkeségét, amikor ezt a korszerű rendszert a magyar viszonyokra adaptálták. Szakmailag nem sok gondot látok, a rendszer korszerű és nagyszerű. Meggyőződésem azonban, hogy ennek a rendszernek a magyarországi adottságok mellett gyors bevezetése kifejezetten beteg- és orvos-ellenes, embertelen cselekedet volt (a tárgy okán az utóbbi jelző nem díszítő jellegű). Lássuk, hogy miért.

Az alábbiakban azokat a szempontokat sorolom fel összefoglaló jelleggel, amelyek nagyon nehézé teszik ennek a korszerű megoldásnak a magyarországi bevezetését. A könnyebb megjegyezhetőség és összevethetőség kedvéért mindegyik szempontot elláttam egy jellemző, a nemzetközi szakirodalomban is használt fogalommal. Ez azonban kizárólag összevetési célokat szolgál, mivel a felsorolásban kizárólag a magyar sajátosságokat írtam le. A bevezetésre váró rendszer sajátosságaiból fakadó problémákkal (*risk selection*, monopol és monoposzton helyzetek kialakulása stb.) nem foglalkozom, ezek számos, a témával foglalkozó írásban megtalálhatók. Egyébként is a modell kulcsszavaként oly sokszor hangoztatott hatékonyság gazdaságilag a következőt jelenti: még megfelelő szolgáltatást nyújtani minimális költségráfördítással. Ezt a reform bevezetése során megfelelően hangsúlyozni kellene. További szűkítésként csak az

² Balkanende I (2002) és Balkanende II (2004).

egészségügyi alapellátásra (*primary and hospital care*) koncentráltam, a speciális területeket (mentés, krónikus ellátás, stb.) mellőztem. Jóllehet, ez ilyen témában felettebb problematikus, de igyekeztem egy hozzávetőleges fontossági sorrendet tartani.

A HOZZÁFÉRÉS SZŰKÍTÉSE (*ACCESS, GATEKEEPER*)

A legalapvetőbb különbség az, hogy a fejlett világ egyértelműen a hozzáférés általánossá tétele irányában halad. Ez jelentős különbségekkel ugyan, de minden országra igaz. A 2007-2008-as amerikai elnökválasztási kampány legfontosabb témái közé tartozik, de még az új holland modellnek is fontos célkitűzése (eddig bizonyos jövedelem felett nem volt kötelező a belépés). A magyar reform mindenféleképpen szűkítést fog eredményezni, hiszen a szocialista egészségügy átfogó biztosítási rendszeréből, amelyet még egy 1972-es törvény hozott létre (beemelve az addig többé-kevésbé kizárt parasztságot), egyszerűen nincs másfelé út. A magyar lakosság több évtizeden keresztül hozzászokott a csekély kivétellel központilag finanszírozott, teljes lefedettséget biztosító egészségügyi ellátáshoz. Innen csak visszalépni lehet, és a visszalépés mindig fájdalmas. A korszerű egészségügyi rendszerek sok és hatékony megoldással rendelkeznek a hozzáférés szűkítésére. Ezek között sok olyan is van, amelyekről az átlag magyar polgárnak nincs túl sok tapasztalata, így se felkészülni, se védekezni nem tud ellene (gyakran nem is igen lehet). Nézzünk három ilyen konkrét esetet, csak példaképpen. (A konkrét eseteknél nem nevezzük meg az országot, ahol történt, mert éppen az általánosságban alkalmazhatóságra akarunk utalni, de valamennyi a világ legfejlettebbjei közé tartozik. Ez a későbbi példákra is vonatkozik.)

a.) Szűkös keresztmetszet tartalékok hiánya miatt, sorban állás (*waiting list*) nélkül.

Betegünknek fáj a füle. Minden bizonnyal egyszerű kimosással megoldható a dolog, de betegünknek ehhez nincsen eszköze. Körzeti orvosa kézséggel irányítja a nővérhez, aki azonban szabadságon van, helyettese nincs. Az orvos ilyennel nem foglalkozik. A praxisban egyetlen nővér van csak. Más praxisnak ellátási kötelezettsége nincs, átjelentkezni (ha egyáltalán fogad új beteget a praxis) csak két hetes moratóriummal lehet. Vészhelyzetről szó sincs. A kör, legalábbis egy hétre, tökéletesen bezárult. Egy hét múlva visszaérkezik szabadságáról a nővér, udvarias mosolyok és tökéletes szolgáltatói image mellett egy percen belül kitisztítja a rendetlenkedő fület, a paciens megkönnyebbülten távozik (egy hetes permanens fülzúgás után megkönnyebbülése érhető).

b.) A körzeti orvos kapuőr (*gatekeeper*) szerepben.

Betegünk 70 éves, leletei nem a legjobbakkal, de akut problémája nincs. Körzeti orvosa hosszadalmas rábeszélés, kérés, könyörgés ellenére sem hajlandó kivizsgálásra küldeni, mondván, a paciens idős, ha fiatalabb lenne, jobb leletei lennének. Szerencséjére rövid időn belül hazajön Magyarországra, ahol relatíve gyorsan és sallangmentesen általános kivizsgáláson esik át. Méhrák. Gyors műtéti beavatkozás után a beteg már harmadik éve tünetmentes. Ennyit a hatékonyságról az egészségügyben.

c.) Magas szakmai minőségű orvosokhoz (specialisták és elsődleges ellátást nyújtók) való korlátozott hozzáférés.

Közlemésként szívinfarktuson átesett betegnél szakmai tapasztalattal rendelkező hozzátartozó akut szívritmuszavart észlel. A körzeti orvosnál a számítógépes EKG kezeléséhez értő asszisztens szabadságon van. A kardiológus specialista felé csak EKG-val dokumentált, indokolt esetben lehet utalni a beteget. A rendszer lezár, marad az öngyógyítás. Jelen esetben a béta blokkoló dózisének empirikus emelése jelentős javulást eredményezett. Jó, ha orvos van (lesz) a háznál.

A betegnek egy átlagos biztosítás keretében nem sok beleszólása van abba, hogy konkrétan melyik orvos foglalkozzon vele. Ez tág keretet ad a biztosítónak és a szolgáltatóknak, hogy a legtapasztaltabb, legfelkészültebb orvosok szolgáltatásait csak a kiegészítő, önkéntes biztosítást kötőknek tartsa fenn. Ez egyben a plusz források bevonásának egyik fontos eszköze lehet.

A hozzáférés biztosítása, illetve szűkítése a legfontosabb következménye az egészségügyi reformnak, szinte az összes többi következmény visszavezethető erre.

AZ EGYENLŐSÉG SÉRÜLÉSE (*EQUITY*)

A magyar lakosság nagyon egyenlőségpárti. Különösen az egészségügy területén. Az általános ellátást mindenki számára elvárja. Az „elérhető legmagasabb színvonalú ellátás” azonban már korábban sem volt mindenki számára elérhető, erre ráment volna a teljes magyar GDP (egy minisztériumi belső anyag korábban utalt is erre). Valamilyen szűkítés eddig is volt, de egy relatíve magas színvonalú ellátást tényleg mindenki megkapott (a magas színvonalat a többi országhoz képest, és nem a lakosság elvárásaihoz képest kell érteni). A reformmal a rendszerbe többletforrás lényegileg nem kerül. Az állami források a meglévő szinten maradnak, a magántőke pedig szigorúan *forprofit* alapon fog beruházni. De hová is? A reform egyik alapja, hogy a tartós beruházások továbbra is a fenntartók feladatai közé tartoznak. A fenntartói szerepkört pedig továbbra is az állam és az önkormányzatok látják el túlnyomó többségben. A pénztárak csak a betegellátás folyó költségeinek finanszírozását veszik át az OEP-től. Ahhoz, hogy befektetői

tőke érkezzen, előbb privatizálni kell a szolgáltatókat, a fenntartói funkciót állami kézről magánkézbe kell adni. Mintha ezt már hallottuk volna valahol.

A rendszerbe semmiképpen se kerül majd nagy mennyiségű magántőke rövid időn belül. A hatékonyságot a biztosítók menedzserei a jól bevált hozzáférés-szűkítéssel oldják majd meg. Ezáltal létrejön egy, még a fejlettebb országokra is jellemző „közegészségügy”, éppen még eltűrhető, minimális szolgáltatási színvonallal, hatalmas kommunikációs és marketing ösztűz mellett, ami a keserű pirula lenyelését csak megkönnyíti. Kifelé minden magas színvonalú és tökéletes lesz a kommunikációban. Nem hiszem, hogy a magyar lakosság tudatában van annak, hogy ezt a műfajt milyen magas szinten űzik a fejlett országok legtöbbszörében.

Aki magasabb színvonalú szolgáltatásra (gyakran egyáltalában szolgáltatásra) vágyik, annak prémiumot kell majd fizetnie, kiegészítő biztosítást (*co-insurance*) kell kötnie. Ez lesz az új rendszer bevonható új forrása, és nem más (a magántulajdonban lévő szolgáltatóktól most eltekintve). Ez pedig alapjaiban sérti az egészségügy egyik nagy vívmányát, az egyenlő elbánást.

AZ ORVOS-BETEG VISZONY MEGVÁLTOZÁSA (*AGENCY VERSUS MEDICAL ETHICS* MODELL), A SZAKMAI PROTOKOLLOK NÖVEKVŐ SZEREPE

A magyar orvosi hozzáállás jellemzően a *medical ethics* néven illetett orvosi attitűd segítségével írható le. Ez azt jelenti, hogy az orvos számára a beteg érdeke minden mást megelőz, a költségekre tekintet nélkül. A versenyző, profitorientált modellekben ezt szükségszerűen egy olyan orvosi hozzáállásnak kell felváltania, amely a beteg számára várható hasznot összeveti az elérésükhöz szükséges költségekkel. Ez szokatlan magatartást igényel mind a beteg, mind pedig az orvos részéről. A magánbiztosító (és esetleg a magán szolgáltató, a kórház) hatékonysági kritériumait az orvosok fogják konkretizálni mindennapi orvos-beteg kapcsolatainkban. Nem véletlen talán, hogy a szakmai szervezetek (jelesül és elsősorban a MOK), oly hevesen tiltakoztak a tervezettel szemben. Ők tudták, tudják, hogy a dolog neheze rájuk vár.

A szakmai protokollok növekvő szerepe sokat levet az orvosok válláról, de meglehetősen rideggé teszi a rendszert. Például egy drága ultrahang-vizsgálat hozzátartozik a mélyvénás trombózis diagnózisának felállításához, de nem használandó a terápia eredményességének monitorozására, illetve igazolására. Egyébként is, mindenkit (államot, biztosítót, szolgáltatót, azaz orvost és beteget) kielégítő protokollokat felállítani a legnehezebb feladatok közé tartozik az egészségügyben.

AZ EGYÉNI JÖVEDELEM VÉDELMÉNEK SÉRÜLÉSE (*INCOME PROTECTION, COST-SHARING*)

A magyar lakosság évtizedeken át nem kalkulálta bele az egészségmegőrzés költségeit a családi büdzsébe. Egy olyan lassú fejlődési periódusban, ahol a reálbérek éveken át stagnálnak (enyhe növekedést és enyhe csökkenést hozó évek mellett), nagyon kellemetlen lesz még a csekélyebb terhek beillesztése is a családi kiadások közé. A *cost-sharing* mindhárom fajtája megjelenik (már jelen is van részben), és részarányuk biztosan nőni fog. A *co-payment* már itt van a vizitdíjjal és a kórházi napidíjjal, a *co-insurance*-t (kiegészítő biztosítás kötése) ki fogja kényszeríteni a „hatékony” alapellátás, a biztosítási kötvényeknek pedig mindig része a *deductible*, amely minden igénybevétel esetén egy adott összeget a biztosítottra terhel. Emellett számtalan egyéb eszköz van a beteg terheinek növelésére.

Csak a példa kedvéért. Felettből izgalmas az a megoldás, amit akkor alkalmaznak, ha a beteg a biztosítóval (pénztárral) nem szerződő szolgáltatónál vesz igénybe szolgáltatást. Ilyenkor egy általános piaci árat térít jellemzően a biztosító, a beteg és a szolgáltató közötti összjátékot kikerülendő. Ennek a piaci árnak a megadása igen tág játékteret biztosít a pénztár számára, amivel vissza is élnek a biztosítók. Alacsony piaci árat térítenek, és így a különbözet a betegre hárul.

A TÚLZOTT IGÉNYBEVÉTEL VISSZASZORÍTÁSA (*MORAL HAZARD*), VALAMINT A MAGAS ELVÁRÁSOK (*QUALITY EXPECTATIONS*) ÉS A VÁRHATÓ TÉNYLEGES SZOLGÁLTATÁSI SZÍNVONAL KÖZÖTTI KÜLÖNBBSÉG

Az általános, névlegesen majdnem teljesen ingyenes és relatíve magas színvonalú ellátás messze a gazdasági teljesítőképesség feletti mértékű egészségügyi ellátás igénybe vételére szoktatta a magyar lakosságot. Ez elsősorban az egészségügyben dolgozók áldozatos munkájának köszönhető, mert ők nyújtották azt a szakmai és emberi többletet az alacsony bérek mellett, amely áthidalta a finanszírozás elégtelensége és a szolgáltatás relatíve magas színvonala közötti különbséget. Erről a lakosságot ilyen gyors ütemben leszoktatni lehetetlen, illetve igen nagy mértékű frusztrációt eredményez majd. Tegyük hozzá, joggal. Ha egy gyereknek mindent megadunk egy ideig, másnapról nem kezdhetjük el játszani a zord atyát. Hosszú szoktatási periódusra lenne szükség ezen okból kifolyólag is.

KOCKÁZATVÁLLALÓ ÉLETMÓD (*RISK TAKING*), A MEGELŐZÉS
ATTITŰDJÉNEK HIÁNYA

Az előbbiekhöz szorosan kapcsolódik az a tény, hogy a magyar életviteli szokások a könnyen hozzáférhető egészségügyi szolgáltatások mellett úgy alakultak, hogy szinte teljesen érzéketlenné váltak az egészséges életmódhoz tartozó elemekkel szemben. A magyar étkezési szokások, a dohányzás, az alkohol, a mozgásszegény életmód és egyéb tényezők együttese valami olyan, az egészségre veszélyes elegyet alkot, amely párját ritkítja a fejlett országok között. Ezért, relatíve fejlett egészségügyünk ellenére a várható életkor és az elvesztett életevek tekintetében a legutolsók (illetve a legelsőek) között vagyunk. Nem szorul bizonyításra, hogy a társadalmi szokások és az ezek által alakított egyéni életvitel megváltozása hosszabb időt vesz igénybe. Számos tragédia történik majd, mikor a „hatékony” egészségügy ütközik majd a kockázatvállaló magyar virtussal.

SPECIÁLIS MAGYAR (EGÉSZSÉGÜGYI) SZOKÁSOK

A fentiekhez tartozik a lakosságnak az egészségügyi szolgáltatások igénybevételével kapcsolatban kialakított néhány szokása is. Ezek közül hármat emelnék ki:

- a.) a körzeti orvos rutinszerű „foglalkoztatása”, a körzeti orvos *quasi* családtagnak tekintése;
- b.) a kórházi fekvőbeteg-ellátás (*in-patient care*) extrém igénybevétele, ami jelentős költségmegtakarítás a beteg hozzátartozóinak (étkezés, betegszállítási költség, kieső munkaidő minimalizálása), és még jelentősebb kiadás az egészségügyi kasszáknak;
- c.) túlzott gyógyszerfogyasztás.

Ezek mind anomáliáknak tekinthetők, de megoldásuk csakis lassú fejlődés, és nem gyors irányváltás útján képzelhető el. A rohamszerű változtatás itt is frusztrációt fog eredményezni, és rontani fogja az egészségügyi ellátások eredményességét (nem hatékonyságát!).

AZ ÁTLÁTHATÓSÁG (*TRANSPARENCY*) JELENTŐS CSÖKKENÉSE

A modern egészségügyi rendszereknek tulajdonképpen csak egy átfogó közös tulajdonságuk van: bonyolultak. Minél több szempont szeretnénk érvényesíteni, minél több érdeket integrálni a rendszerbe, az annál összetettebb lesz. Ez bármilyen társadalmi alrendszerre igaz (gondoljunk a folyamatosan „egyszerűsödő” adórendszerünkre). A korábbi átlátható, egyszerű rendszer helyett hirtelen egy ellentétes érdekekkel zsúfolt, sokszereplős szisztémát kapunk. Ezen inkább ront, mint javít az a tény,

hogya a biztosított választási lehetősége nő. Ez a gyakran felhozott érv egész egyszerűen nem állja meg a helyét. Az emberek nem szeretnek dönteni, főleg nem lényeges kérdésekben (ezért alkalmasak nagyon kevesen vezető menedzsernek). Legfeljebb azt fogadják el, ha kevés számú, világosan megfogalmazott lehetőség közül választhatnak. Annuit állíthatunk csak, hogy az alternatívatlanságot tényleg rosszul viselik.

Az egyik fejlett egészségbiztosítási rendszerrel rendelkező országban a mama eléri a 65. életévét, és nyugdíjogosult lesz. Fia, aki egészségügyi szakíró pont ebben a témában, vállalja a nyugdíjasoknak kínált megfelelő egészségbiztosítási csomag kiválasztását. Pár perc alatt átfutja a lehetőségeket, és kiválasztja a legmegfelelőbbet, gondolja. Tévedett. Több, mint száz lehetőség közül lehetett (kellett?) választania, és ez neki, a szakembernek, több napjába telt. Mindeközben egyre nőtt a félelme, nehogy olyan hibát kövessen el, ami később súlyos következményekkel járhat.

Másik eset: az amúgy körültekintő beteg olyan gyógyszerárban veszi meg új sürgősségi gyógyszerét, amely nem szerepel biztosítója nemrég módosított listáján. A biztosító nem térít, a betegnek jelentős összeget kell saját zsebből állnia.

Kíváncsi vagyok, ki, és hogyan fogja megvédeni és felvilágosítani a magyar társadalmat a bonyolult biztosítási kötvények és praktikák útvesztőiben. Ez a nálunk sokkal fejlettebb civil és állami fogyasztóvédelemmel rendelkező országokban is nagyon nagy nehézségekbe ütközik.

És még annyi mindenről kellene beszélni. Évtizedeken át szőnyeg alá söpört problémákról. Csak egy különösen fájót és elhallgatottat hadd említsek meg: a fenntartói beruházás-finanszírozás problémakörét. Mivel a korházi vezetőket a fenntartó nevezi ki, itt végképp nem akadt olyan fajsúlyos érdekkör, amely felemelte volna a hangját. Témánkhoz kapcsolódóan én már csak arra vagyok kíváncsi, mi lesz az eredménye annak, ha a profitorientált biztosító (pénztár) leállítja azt az országos gyakorlatot, amelynek keretében a folyó betegellátásra az OEP által utalt pénzt fenntartói, beruházási kiadásokra fordították (ahogy azt egy országos ügyészi vizsgálat pár éve feltárta). Még jobban ki fognak ütközni a fenntartói (állami, önkormányzati) finanszírozás hiányosságai. Erős ösztönzést teremt ez a fenntartói jogok magánkézbe adására? Minden bizonnyal. Újra az ismerős téma. Úgy látszik a dolgok összefüggnek valahol. Jó lenne egy kicsit tisztábban látni és láttatni a dolgokat. A magam tényleg csekély részét én igyekeztem hozzátenni.

Lőrinczi Gyula az ELTE ÁJK Közgazdaságtan és Statisztika Tanszék egyetemi docense.

INTERJÚ SZÉKELY GÁBORRAL, AZ ELTE TÖRTÉNÉSZ PROFESSZORÁVAL¹

„Azt hiszem, hogy a klasszikus háborúk leáldozóban vannak. Nem hiszem, hogy a délszláv vagy az iraki háború megismétlődhet, vagy sokáig lehetne folytatni az afganisztáni kalandot a mai formában. Ha az emberek racionalitását nem is értékeljük túl, de a fejlett ipari országok előbb-utóbb csak mérlegelni fogják, hogy mi éri meg, és mi az, ami nem. Talán ezért valószínű, hogy nem lesz több ilyen háború, mert pontosabban fogják megfogalmazni azokat a célokat, amiket el akarnak érni. És abban a pillanatban nyilvánvalóvá fog válni, hogy azok a háborúval nem érhetők el.”

Székely Gábor egyetemi tanár, történész, az MTA doktora. 2007-ig volt az ELTE BTK Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszék vezetője, jelenleg ugyanott az Új- és Jelenkori Egyetemes Történelem doktori program vezetője. Számos intézményben, közintézményben tölt be vezető tisztséget: a Béke- és Konfliktuskutató Intézet igazgatója, a Holocaust Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány kuratóriumi elnöke, 2005 és 2007 között a Nemzeti Kulturális Alap (NKA) Ismeretterjesztés és Környezetkultúra Szakmai Kollégium elnöke. Főbb kutatási területei: háborúk történet és keletkezéstörténete, politikatörténet – modern politikai ideológiák története, nemzetközi szervezetek története a XIX. és XX. században. Számos monográfia (Béke és háború. A nemzetközi békeszervezetek története; Hitler hatalomra jutása; Profintern-krónika; A Komintern és a fasizmus) és tanulmány szerzője, több kötet szerkesztője. Az elmúlt harminc évben számos külföldi ösztöndíjat nyert el (Amsterdam IISG, Berlin-Potsdam IML, Bonn FES, Moszkva IML, Párizs IRM), illetve

¹ Az interjú 2007 őszén készült [a szerk. megj.].
2008/3-4.

számos előadást tartott külföldön is (Amszterdam, Berlin, Bonn, Bécs, Linz, Moszkva, New York, Párizs, Peking, Prága, Róma, Szófia stb.).

Székely Gáborral – többek között – a háború történetiségéről, a klasszikus és modern háború különbségeiről, a nagyhatalmiság jellemvonásairól, Hitler hatalomra jutásának körülményeiről, a munkásmozgalomról, illetve tudományos képzésről és kutatóközpontokról is beszélgettünk.

Éppen tíz éve jelent meg Béke és háború című könyve. Milyen figyelemreméltó megállapítás tehető a békéről és a háborúról? Van kilátás a globális békeállapot megteremtődésére a közeljövőben?

Hogy a végéről kezdjem: nem, és, sajnos, ennek megállapításához nem kell nagy jóstehetség. A kötetben említésre kerül egy adat, miszerint az emberiség elmúlt 4000 év történetéből mindösszesen 268 volt békeév. Persze ehhez két dolgot hozzá kell tenni: egyfelől ez a szám arra vonatkozik, hogy nem tudjuk, azokban az években volt-e háború vagy sem, vagyis még az sem biztos, hogy ennyi békeév volt; másfelől ezt persze nem úgy kell elképzelni, hogy a többi évben az egész földön háború dúlt, hanem úgy, hogy a földön valahol volt háború. Mindazonáltal az kétségtelen, hogy a régi háborúk sokkal kiterjedtebbek voltak, mint a mai helyi háborúk. Az asszír korban, a görögöknél vagy a rómaiaknál is a háború nagyon széles volt, nemcsak a Karthágó ellen vívott, hanem a többi is. A csúcsot természetesen a két világháború jelentette. A lényeg az, hogy a mai világban a háborúnak, úgy látom, megváltozott a természete, nemkülönben a funkciója.

A clausewitzi elvekkel le lehet még írni a háborút?

A clausewitzi formula úgy szól – legalábbis a legrövidebb, hiszen három helyen is megfogalmazza könyvében –, hogy „a háború a politika folytatása más eszközökkel”. A meghatározás legnagyobb érdeme, hogy beilleszti a háborút a civilizáció eszköztárába, lehántva róla az olyan mítoszokat, mint a gonosz és a jó harca, az Isten akaratából vívott szent háború és másokat. A háború ebben az alakjában nem más, mint érdekek konfliktusának a következménye, politikai döntés eredménye, régen köznapi, ma talán már rendkívüli. Azt hiszem, ez a lényeg, s talán ezért igaz a Churchillnek tulajdonított mondás, miszerint a háború olyan komoly dolog, hogy azt nem szabad a katonákra bízni. Viszont úgy gondolom, hogy a háborúnak ma már az emberiség elavult eszközeinek tárát kellene gazdagítania. Ezt bizonyítani is igyekeztem egyik tanulmányomban,² ami nem kis vitát váltott ki a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen.

2 Székely Gábor: A háborúk keletkezéstörténete. Múltunk, 2004/4. p.71-107. [a szerk. megj].

Véleményem szerint a háború elsősorban azért az emberiség idejémtúlt eszköze, mert bebizonyosodott alkalmatlansága azon célok eléréséhez, amelyekre igénybe vették és veszik, s csak kis részben azért, mert nála alkalmasabbak is vannak. Fennmaradását egyelőre annak köszönheti, hogy ugyanúgy, ahogy az emberi civilizáció nehezen vált meg régi eszközeitől és szokásaitól – kovakő, gőzhajó, emberáldozat stb. –, úgy nem tud megszabadulni a háborútól sem. Viszont, ha kicsit tüzetesebben megvizsgáljuk a ma háborúit, akkor azt látjuk, hogy ezek nem nagyon hasonlítanak a régi idők háborúira. Az utolsó jelentősebb háború, ami tényleg hasonlított a klasszikus háborúra, a koreai háború volt. Ott is megtalálhatóak már olyan sajátosságok, amilyen a hadüzenet nélkülség, ami persze már az I. világháború óta divat, a fegyverek korlátozott bevetése, illetve az ENSZ „béketeremtés”. Ez utóbbi kivételével mégis ezek még belefértek a clausewitzi háború fogalmába. A ma háborúi azonban már nem ilyenek. Két olyan dolgot említek, ami talán nyilvánvalóvá teszi a különbséget. A hagyományos háborúk mindig területek megszerzésére irányultak. A legutóbbiak is: a második világháború a német „életterért” robbant ki, a korai háború Dél-Koreaért, és így tovább. Az új típusú háborúk, amelyek közül az első jelentős az USA vietnami, majd a Szovjetunió afganisztáni háborúja volt, már mások: itt befolyási övezetekről volt, illetve van szó. Az a háború, amit a Szovjetunió viselt, tehát hogy fegyveres erejét fölhasználva próbálja befolyását megtartani, illetve kiterjeszteni, látványosan csődöt mondott. Ez elég világosan kiderült már az USA számára Irak esetében, nemkülönben Afganisztánnál, s az Irán elleni „politikai manipulációkban” is tetten érhető. A másik döntő különbség, amit említek, hogy a ma háborúit nem a két fél katonai erőviszonyai döntenek el. Mert ugye nem kétséges, hogy Afganisztán és a többi esetben a Szovjetunió, illetve az Egyesült Államok katonai túlereje nem hozott eredményt. Tehát, ha a háborút ma önmagában, a régi formájában használják, akkor az egészen biztos, hogy csődöt jelent. A fegyveres beavatkozás – bár ennek ma minden formáját háborúnak nevezik – természetesen alkalmazható az ellenség fegyveres fellépésének a közvetlen elhárítására, s annak ereje, vagy éppen gyengesége befolyásolni fogja a végső, diplomáciai, vagyis politikai megoldást. Végső soron azonban csak a gazdasági erő és a politikai nyomás együtt az, ami biztosíthatja a befolyási övezeteket. Aki ezt nem látja át, az tévútra viszi magát és az őt követőket. Ma úgy tűnik, hogy a háború hagyományos eszközei nem alkalmazhatók sikerrel olyan területeken, ahol a cél befolyásunk érvényesítése, sőt annak elvesztésével fog járni.

A klasszikus diplomácia és a nemzetközi politika hagyományos értékei szerint hogy néz ki ez? Koszovó függetlenné válásának folyamata értelmezhető nagyhatalmi befolyásszerzésként?

Amíg Talleyrand idején a legitimitás és a szuverenitás volt a két szervező elem, addig ma, az emberi jogok valós vagy vélt védelme került előtérbe. Ma tehát a klasszikus értékrendek nem érvényesülnek, sem a szuverenitás több évszázados hagyománya, sem pedig az úgynevezett legitimitás több ezer éves hagyománya. Utóbbi abból indul ki, hogy egy legitím uralkodónak addig van joga saját országa területeihez, amíg valami olyasmit nem követ el – természetesen külső, vagy belső ellenfelei szerint –, ami ezt a jogot megkérdőjelezheti. A szuverenitás már modernebb fogalom, bár itt is hasonló a kiindulópont: régebben a szó maga, a szuverént, az uralkodót jelentette, s jogát a hatalomhoz, a felségjogot. A szó modern jelentése közel áll ehhez; itt viszont a polgári államról van már szó. A nemzetközi jog az egyes államok szuverenitását ismeri el bizonyos területek fölött, s ezt tekintik saját, vagy „történelmi” területnek. Hogy ez a szuverenitás mely területekre vonatkozik, azt lehet és lehetett megkérdőjelezni, az mindig az erőviszonyok kérdése volt – lásd a II. világháború előtt Európa térképének példátlan méretű, azonban békés átrajzolása a németek, angolok, franciák és olaszok megegyezésével, ami jelentette két szuverén állam eltűnését: Ausztria beolvasztását a Harmadik Birodalomba, majd Csehszlovákia földarabolását. Visszatérve a kiinduló kérdéshez: a szuverenitás érvényesítése a jelenlegi konfliktusokban, így a délszláv helyzetben nem járható út. Mert azt ugyan senki nem kérdőjelezhette meg, hogy Szerbia teljesen szuverén módon rendelkezhet teljes területével, beleértve a most elszakadni kívánó Koszovót is. Az elszakadásnak egyetlen indoklása lehet egy olyan kategória, amelyet valójában soha nem alkalmaztak, annál többet hivatkoztak rá, ha be akartak avatkozni „más ország belügyeibe” – ez pedig a népszuverenitás. Ha viszont ezt a kategóriát követjük, annak következményei beláthatatlanok. Ez már kiderült Wilson amerikai elnök híres 14 pontja idején. Éppen ezért mindenki inkább valamilyen különleges helyzetre hivatkozik, vagy hogy itt valami egészen egyedi dologról van szó. Szerbia és Koszovó esetében például az albánok emberi jogainak megsértéséről, népiirtásról van szó. A politikusok, a politikai vezetők mindenesetre kerülnek a szuverenitás említését, illetve a nemzetközi jog ezzel kapcsolatos értelmezéseit.

A klasszikus háború tehát területszerző háború volt, majd ez átcsapott egy befolyásszerző célrendszerbe. A terror elleni háború mint következő lépcsőfok egyáltalán értelmezhető katonai eszközökkel meghívható háborúként?

Véleményem szerint egyáltalán nem. Azt, hogy háborút robbantanak ki a terrorizmus elleni cselekvés jegyében, tehát nem látnak más megoldást, csak a háborút, én ezt teljesen tévesnek tartom. Nem is igazolja azt egyébként az eredmény. A terroristákat megsemmisíteni háborúban, a háború eszközeivel, nem lehet, ez még soha nem sikerült senkinek. Jó példa

erre Oszama bin Láden és környezete: élnek, és nem lehet megtalálni őket. Szerintem azoknak van igazuk, akik azt hangsúlyozzák, hogy erre kizárólag a titkosszolgálati eszközök alkalmasak, azok teljes tárházukkal. Szóval nem kell sok százezer embert lebombázní, falvakat néptelenné tenni, azért, hogy likvidálni tudjanak egy-két terroristát. Abba a vitába sem kívánok bekapcsolódní, hogy mely országot kell megtámadni azért, hogy a terrorizmust visszaszorítsuk – ahol megvethetjük a lábunkat a terroristák közelében, vagy ahol a terroristákat kiképezik, vagy ahonnan pénzelik. Csak magamat tudom ismételní: csak komplex titkosszolgálati eszközökkel lehet földérítelní és semlegesítelní ezeket az erőket. Nem nagy számú erők ezek. Azokkal értek egyet, akik az összes terrorista szervezet tagságát százezer fő alá becsülnik. És ezek az egész világon szétszórva találhatók. Azokkal is egyetértek, akik állítják, hogy sokkal eredményesebb lenne – első lépésben – a megfelelő bankszámlák felderítése, majd a zárolása.

A terror elleni „háborút” a korunkban egyetlen szuperhatalomként emlegetett Egyesült Államok indította el. A szuperhatalmíság vagy nagyhatalmíság jellemvonásait hogy határozhatjuk meg a posztbipoláris érásban?

A nagyhatalmak minőségét klasszikusan két kritériummal lehetett leírni, legalábbis a XX. század végéig. Az első az volt, hogy erőt mutasson kifele, a második, hogy egyetlen olyan hatalom se létezhesen, amely egyedül, tehát szövetségesek nélkül, a győzelem esélyével támadhatná meg ezt a hatalmat. A nagyhatalmak általában úgy élnek az életüket, mint az emberek: születnek, léteznek és elpusztulnak. Ma úgy tűnik, hogy napjaikban egyre jobban fölgyorsulnak ezek a folyamatok is. A XVI. századtól végigtekintették, hogy hány nagyhatalom volt: volt olyan század, ahol egymás mellett létezett nyolc nagyhatalom, és volt olyan, mint a XX. század, ahol pillanatok alatt tűntek el nagyhatalmak és emelkedtek ki, egy közülük – Spanyolországtól, Portugáliától, Hollandiától a brit birodalmon át egészen az Egyesült Államokig és a Szovjetunióig, hogy a ma jelentkező szuperhatalmat is említsük: Kínát. Ma már kis ország Hollandia, Portugália vagy Spanyolország, és Nagy-Britannia sem nagyhatalom. Megkérdőjelezhető hogy Európában van-e ma nagyhatalom, sőt az is, hogy az Európai Unió, eltekintve potenciáljától, amit kevésbé tud érvényesítelní, nagyhatalomnak számít-e egyáltalán.

A klasszikus nagyhatalmíság ismérvei tehát nem érvényesek a XX. és a XXI. századra?

Éppen azt akartam mondani, hogy természetesen nem. Mégpedig azért nem érvényes a klasszikus meghatározás, mert a globalizáció megkérdőjelezi a nagyhatalomnak azt az egyik lényegét, hogy az nem lehet más, mint egy ország vagy egy birodalom. Például ma az Egyesült Államok

az egyetlen valódi szuperhatalom, de „szuperhatalom” gyakorlatilag Kína is, és Oroszországot sem lehet leírni. Az utóbbit nem elsősorban katonai ereje miatt, amint azt sokan vélik, hanem az energiahordozókon alapuló gazdasági érdekérvényesítő ereje miatt. Ha ezt a három nagyhatalmat vizsgáljuk, látjuk, valójában egyik sem egy országot jelent. Az Egyesült Államok befolyási övezeteivel együtt nagyhatalom, ahogy az egész világra kiterjed. Ha megnézzük az Egyesült Államok befolyási övezeteit a XIX–XX. század fordulóján, már az is a Csendes-óceán hatalmas térségeire, egészen Dél-Amerikáig terjedt ki – a spanyolokat ekkor szorította ki végleg az Atlanti-óceánról, Közép- és Latin-Amerikából. Utána, a századfordulót követően, pedig a másik irányba terjeszkedett. Az első világháborúban például megszerezte a német tengeralatti informatikai – ma így mondjuk, akkor távközlőnek nevezték – kábeleit, amely révén az Egyesült Államok gyakorlatilag behálózta az egész világot. A Yap-szigetek kapcsán úgy állapodott meg Japánnal az 1921-1922-ben tartott washingtoni konferencián, hogy övé lesz az ottani német elosztó központ, s csak a sziget szuverenitása, irányítása lesz a japánoké. Talán ez az egyik első modern példája annak, hogy a szuverenitásnál többet ér a befolyás, a „rendelkezési jog”. Ez is arra utal, hogy ma már a nagyhatalom befolyási övezetek és szövetségi rendszerek szövevénye. Az Egyesült Államok esetében a NATO is része a nagyhatalomnak. Kína hatalmas, valószínűleg ma már a leghatalmasabb világkereskedelmi befolyással rendelkezik, Oroszországnak pedig olaj- és a gáz energiatermelése folytán nőtt meg a befolyása, mégpedig pont Európára, s ez nagyhatalmi státust biztosít a számára. Vagyis nem olyan a nagyhatalmi státus ma, mint az volt akárcsak egy negyedszázada.

Az új világrendet Fukuyama és Huntington két, egymással rivalizáló tudományos körökben népszerű elmélete írja le. Milyen más releváns elmélet említhető még?

Úgy látom, hogy e különféle paradigmák megfogalmazása azért vált világszámmá, mert a rendszerváltozás teljesen váratlanul ért mindenkit. Fukuyama volt az első, aki megfogalmazta nézetét, a „történelem végét”. Azóta visszavonta, de ez egy olyan jó *bonmot*, olyan egyszerűen és röviden megfogalmazott és közérthető gondolat volt, hogy világszerte nagy érdeklődést váltott ki. És persze reményeket is. A remények nagyon gyorsan, már az első délszláv háborúval szertefoszlottak, mert lehetett látni, hogy mi van a háttérben. Hasonlóképpen volt az első, még inkább a második iraki háborúval, amellyel egész más történet kezdődött el, s nem a liberális demokrácia világméretű diadala és a béke világa. Erre írta meg Huntington ennek az ellenkezőjét, a civilizációk összecsapását. Valóban több jel mutat arra, hogy nem lesz békés az eljövendő korszak. Nos, ez az, amivel szemben John Gray, a liberalizmus egyik komoly kutatója, megfontoltabb véleményt

hozott, amikor azt mondta, hogy a liberalizmus válsága következett be mostanra. A paradigmát vázoló *False Dawn* (Hamis virradat) című könyvében éppen azon gondolkodik, hogy a maga összetettségében a mai globális világ miként szabályozhatja magát, és ha optimistább is, mint Huntington, azért mégis elég sötét színekkel írja le világunkat.

Egy dolgot azért hozzátennék. Az kétségtelen, hogy mai világunk nem békés, folyamatosan háborúk vagy háborúkhöz hasonló harci események folynak benne. Ugyanakkor nagyon nagy a valószínűsége annak, hogy nem azon a vonalon fejlődnek az események, ahogy ez a második világháború után alakult. Azt hiszem, hogy a klasszikus háborúk valóban leáldozóban vannak. Nem hiszem, hogy a délszláv vagy az iraki háború megismétlődhet, vagy sokáig lehetne folytatni az afganisztáni kalandot a mai formában. Ha az emberek racionalitását nem is értékelhetjük túl, de a fejlett ipari országok előbb-utóbb csak mérlegelni fogják, hogy mi éri meg, és mi az, ami nem. Talán ezért valószínű, hogy nem lesz több ilyen háború, mert pontosabban fogják megfogalmazni azokat a célokat, amiket el akarnak érni. És abban a pillanatban nyilvánvalóvá fog válni, hogy azok a háborúval nem érhetőek el. Optimizmusra okot adó példa létezik. Ha áttekintjük, hogy az amerikai hadvezetésnek a világháború utáni nukleáris tervezésre vonatkozó dokumentumai mit mutatnak, azaz, hogy a hadvezetés, amikor azt vizsgálta, hogyan lehetne megnyerni egy nukleáris háborút, akkor teljesen egyértelművé vált mindenki számára, hogy ilyen terv elkészítése nem lehetséges. Ez is az egyik oka, hogy egyik oldalon sem vállalkoztak nukleáris háború kirobbantására. Azt gondolom, hogy az ilyenfajta, tehát repülőgépanyahajókkal, rakétákkal, harckocsikkal folytatott háborúkról ugyanez fog kiderülni, ha a tervezés pontosabb lesz. A dolog ugyanis nem csupán nagyon drága, de nem is hatékony.

Az ELTE BTK Új- és Jelenkori Egyetemes Történelmi Tanszék mellett alakult Béke- és Konfliktuskutató Intézet kutatásai hogyan kötődhetnek az elhangzottakhoz, milyen új háború- és békeelméletekkel foglalkoznak? Mik a béke- és a konfliktuskutatás hangsúlyeltolódásai egymáshoz képest?

Létezik egy híres *bonmot* itt is, ami nagyon-nagyon régről jön, még a késő Római Birodalomban a hadászatért és a szamarak egészségéért egyaránt aggódó szerzőtől, Vegetiustól: *Si vis pace, pere bellum*, vagyis, „ha békét akarsz, készülj a háborúra!”. Nos, most ez pont úgy nem igaz, mint sok más hasonló *bonmot*, mert ha aki háborúra készül, az előbb-utóbb ki is robbantja azt, vagy belekeveredik a háborúba. Ennek több oka van, nem akarom sorolni, de tény, hogy a fegyverkezési verseny egyre pusztítóbb háborúkhöz vezetett. Ugyanakkor a Béke- és Konfliktuskutató Intézet nevével azt kívántuk jelezni, hogy a békét és a konfliktusokat nem mint egymást kizáró tényezőket kezeljük. Arról van szó, hogy a meglévő konfliktusokat, amikkel

az emberiségnek együtt kell élnie, mert más lehetősége nincsen, tudjuk úgy kezelni, hogy közben a békeállapotot fönntartsuk. Nem azt vizsgáljuk, hogy az egyes konfliktusoknak a megoldása milyen gyakorlati módszerekkel lehetséges, hanem azt, hogy milyen békés megoldásai lehetnek. Ezt nem pacifista alapon akarjuk tenni. Azzal ugyanis tisztában kell lenni, hogy ha a háborút az emberiség el is kerülheti, ami hatalmas eredmény lesz, az erőszaktól megszabadulni nem tud belátható történelmi időn belül. Az erőszak megmarad. És a béke nem jelenti az erőszak teljes eltűnését. Nem nagy titok, hogy a béke fenntartása, megőrzése az erőszak különféle formáival történik az esetek nagy többségében. Ez lehet fizikai erőszak, lehet szellemi erőszak, lehet a nyomásgyakorlás más eszköze, de az nyilvánvaló, hogy általában erőszakot kell igénybe venni a konfliktusok kezelésekor. Szóval, ha a történészek komolyan vizsgálják, például a II. világháború történetét, hogy mi vezetett a háborúhoz, akkor a különféle eseményeken végighaladva mind oda jutnak, hogy a háború kirobbanását végül is az idézte elő, hogy Adolf Hitler számára nem válhatott nyilvánvalóvá 1939. szeptember 1. előtt, hogy az általa kirobbantani kívánt háború csak Németország totális vereségével zárulhat. Hogy miért nem vált azzá, azt már sokan sokféleképp magyarázzák, de a legfőbb tény az, hogy nem jelent meg e dátum előtt az a szövetség, ami majd Adolf Hitler vereségét fogja előidézni. S ez a lényeg. Ha megszületett volna, akkor ez a háború nem tör ki, sőt, nagy valószínűséggel már Hitler sem juthatott volna hatalomra. Az I. világháborúnál is ugyanez volt a helyzet – bár az egy más kor volt, jóval zavarosabbak voltak a körülmények. 1914-ben nem lehetett tisztán látni egy sor olyan dolgot, amit viszont már 1933-ban és utána érzékelni lehetett. És nagyon sokan tisztán is látták, hogy egyetlen módja van Hitler megfékezésének, akkor az erő felmutatása – hogy csak a legismertebb személyiségre utaljak: Churchill. De nem tudták keresztülvinni akaratukat sok tényező miatt. Nos, a BKI a jelen helyzetben vizsgálja a konfliktusok békés megoldásának a lehetőségeit. Honlapunkon³ tanulmányokat teszünk közzé a tárgyból, ülészakokat szervezünk.

Hitler hatalomra jutását alapvetően Németország jobbratulódásához kötik, de egy másik, az Ön nevéhez köthető elmélet ezt cáfolta. Hogyan került hatalomra Hitler? Milyen tanulságai lehetnek ennek akár napjainkra nézve?

Többszörös tanulsággal szolgál. Az egyik egy történelmi tanulság, és ez az, amiről a legkevesebb szó esik. A németek történetéből ugyanis leszűrték azt a tapasztalatot, hogy nem szabad olyan nagy befolyással rendelkező, olyan erős köztársasági elnöki tisztséget létrehozni, mint amilyen Hindenburgé volt. Hangsúlyozom, Hitlert soha nem választották kancellárrá,

3 Az intézet honlapja: www.bki.fw.hu [a szerk. megj.].

hanem kinevezték, mert az elnöknek joga volt erre. Ezt tehát 1945 után leszűrték a történetből. Leszűrték azt is, hogy az alkotmányba nem szabad olyan paragrafusokat belerakni, vagy olyanokat kihagyni belőle, ami lehetővé teszi magának az alkotmánynak a fölszámolását. Viszont nem szűrték le azt, hogy nem szabad hagyni, hogy a demokrácia keretein és egyes politikai csoportokon belül megerősödjenek olyan szélsőségek, amelyek nyilvánvalóan a rendszer pusztulását idézik elő. Napjaink eseményeit tekintve is talán használhatók az analógiák. Mert miért jutott hatalomra Adolf Hitler? Azért, mert Hitler egy szélsőség élén, de a konzervatív szavazók hátán lett a legnagyobb, legtöbb szavazattal rendelkező politikai pártnak a vezetője. A könyvemben ezt írom le: a már a 20-as évek elejétől parlamenti többséggel bíró konzervatív blokk szavazóit hódította el Hitler. A konzervatívok 1932-re elveszítették szavazataik majd 80 százalékát, miközben a centrum és a baloldal szavazóbázisa gyakorlatilag érintetlen maradt. Vagyis, azt mondom, hogy Németországban a konzervatív jobboldal, amely a szavazatok szerint és a társadalomban is a támogatottság és a befolyás nagyobb részét bírta egészen 1930-ig, csődöt mondott, és ez idézte elő Adolf Hitler hatalomra jutását. Hindenburg még 1925-ben köztársasági elnök lett, olyan köztársasági elnök, aki volt császárához, az emigrációban élő II. Vilmoshoz kiutazott Hollandiába, és engedélyt kért tőle, hogy elvállalhassa a köztársasági elnökjelöltséget. Megkapta. A kormányzás nehézségeit látva 1927-től foglalkozott, pontosabban foglalkoztak környezetében már a gondolattal, hogy szükségrendeletekkel kormányzó elnöki kabineteket alakítsanak, de akkor még több minden szólt ez ellen. Végül, amikor a szociáldemokraták vezette nagyközláció nem tudta megoldani – többek közt a világgazdasági válság kirobbanása miatt – a német konzervatívokkal egyeztetett program végigvitelét, akkor döntöttek az elnöki kabinetek mellett. Úgy gondolták, hogy egy elnöki kabinetekkel, vagyis, lényegében parancsuralmi rendszerrel – természetesen Hitleréhez nem hasonlítható, sőt Mussoliniével sem összevethető rendszerrel – alakítják ki azt a politikát, ami majd megoldást jelent ehhez a programhoz. A program egyébként már Stresemann külügyminisztersége idején is tartalmazta az Anschlusst, Danzigot és a világháborúban elvesztett területek visszaszerzését – csak éppen nem háborúval. Csakhogy Németország egyre súlyosabb gazdasági és politikai válságba került, s végül Hitler volt az, aki vállalta, hogy e program mögé felsorakoztatja mozgalmát. Megvalósítja a revíziót, Németország fölemelését, a munkanélküliség megszüntetését és így tovább. Egyvalamit vállalt még Hitler: a parlamenti többség biztosítását. Tehát az a tragikomikus a történetben, hogy Hitler tulajdonképpen az őt megelőző időszak nem parlamentáris kormányzását szüntette meg, de csak azért persze, hogy azután mindjárt és teljesen fel is számolja a parlamentet: az

ügynevezett felhatalmazási törvénnyel teljesen szabadkezet kapott a weimari alkotmány fölszámolásához.

A baloldali pártok miért nem tudtak ellenpólust képezni, akár átmeneti megoldásként?

Ennek igen egyszerű az oka: a baloldali pártok nem rendelkeztek többséggel, sem parlamentáris, sem más többséggel. A baloldali pártok közül a szociáldemokrata párt volt az, amely együtt politizált a katolikus Centrum Párttal és a Bajor Néppárt frakciójával, valamint a liberális Német Demokratikus Párttal. Ez a csoport volt a weimari demokrácia magva, de 1920-tól így együtt sem rendelkeztek többséggel. 1930-tól pedig a szociáldemokraták magukra maradtak az utóbbival. Ismeretes, hogy Hindenburgnak egyetlen kikötése volt 1930-tól minden kormánynál, Brüningnél, Papennél és Schleichernél, hogy a szociáldemokratákat ne vonják be a koalícióba – így persze e kormányok sem rendelkezhetek parlamenti többséggel, legalábbis a nemzetiszocialisták nélkül. Itt nem kifejezetten Hindenburgról van szó, hiszen ő már 1932-ben szinte teljesen szenilis volt; inkább a körülötte lévő körről, amely úgy vélte, hogy Hitler hatalomra juttatásával végleg el lehet intézni a baloldali kurzust, majd ezt követően, Hitler félreállításával a konzervatív program már ismét parlamentárisan és diplomáciai eszközökkel lesz megvalósítható a kedvezőbbé váló helyzetben. A kedvezőbb helyzetet, a világgazdasági válság elmúltát és a német igényeket toleráló politikát azonban már Hitler használta ki.

A baloldal kapcsán érdemes másik jelentős kutatási területéről, a munkásmozgalomról beszélni. Napjainkban van-e még relevanciája a munkásmozgalom kutatásának?

Mindenképpen van, mivel a munkásmozgalom, ha úgy tetszik, egy jó másfél évszázadig működő sikeres mozgalom volt, és rengeteg olyan tanulsággal rendelkezik, ami meggondolandó a civilizáció szempontjából. Mert valójában mi történik itt? A kapitalizmussal a társadalom kettészakadt tulajdonosokra és tulajdon nélküliekre, és úgy tűnt, hogy ennek a két erőnek az összecsapásából fog megszületni az új világ, amit szocializmusnak neveznek. Ez azért volt érdekes, mert az előző társadalmi formációknál egészen más volt a helyzet. Ezt Marx és Engels írta le először. A rabszolgatartó társadalomban nem a rabszolgák és a rabszolgatartók összecsapásából jött a következő társadalmi formáció, a feudalizmus, hiszen ott már a földbirtokosok és a parasztság tömegei állnak egymással szemben. És a feudalizmus sem úgy dőlt össze, hogy a parasztság föllázadt a nagybirtokosok ellen, hanem jött a polgárság, és jöttek a proletárok, és döntötték meg a feudalizmust. Tehát mindig úgy történt, hogy az adott

társadalmi formációban megszületett az erő, amelyik azt később lebontotta; de az nem a két antagonisztikus, egymással kibékíthetetlen erő közül került ki. És akkor Marx és Engels a Kommunista kiáltványban arra jutottak, hogy a kapitalizmussal más lesz majd a helyzet, mert bár itt a tőkés és a munkás áll egymással szemben, ez esetben mégis a kettő harcából fog kikerülni az új rend embere. Mégpedig azért, mert a munkásosztályon, a munkásmozgalmon kívül nincs más olyan szervezett erő, ami ezt a tőkén alapuló társadalmat fölbontaná. És ez így is nézett ki sokáig. Először megtörtént Párizsban, 1871-ben, utána Oroszországban kétszer is, aztán Európában néhány helyen, így Magyarországon, majd Németországban is. De ezt követően egy fél évszázadra, gondoljunk Kubára, vége lett. A munkásmozgalom persze továbbra is nagy befolyással és támogatottsággal bírt: a szociáldemokrácia már a két világháború között részt vett kormányokban, néhány esetben a kommunisták is, azóta is jelentős erő képviselnek. Azonban valami elkezdett átalakulni. És ennek az átalakulásnak a folyamata nagyon izgalmas. Nem akarok itt belemenni abba a vitába, hogy vannak-e a mai társadalmakban osztályok, avagy, hogy létezik-e munkás-, vagy dolgozó osztály.

Mégis, általános felfogás, hogy a munkásosztály kezd átalakulni, egyesek szerint eltűnni. Hogy állunk ezzel?

Elkezdtek használni a fehéreköpenyes munkás kifejezést, egy olyan jelzéssel, hogy az már tulajdonképpen nem a munkásosztály, igaz, még nem is tulajdonos. Majd megpróbálkoztak egy másik iránnyal, hogy legyen akkor mindenki tulajdonos, legalább néhány részvény erejéig. Ilyen irányú kezdeményezések a XIX. században is történtek. Létezik a népi kapitalizmus, a népi részvények, azaz hogy mindenkinek legyen részvénye, ami által mindenki tulajdonos lesz. Itt azonban van egy tévedés. Nem egyszerűen a tulajdon a lényeges a kapitalizmusban, hanem a tőke birtoklása. A társadalom lényegét nem a tulajdon szabja meg, hanem a tőke, egy olyan speciális tulajdon, amely úgy képes és akarja magát újratermelni, hogy egyúttal profitot produkál. Ez a problémája az egész társadalomnak, hogy a termelés célja nem az, hogy az embernek legyen inge, nadrágja, autója, repülője, könyve és így tovább, hanem az, hogy az említett profit létrejöjjön. Ha ez együtt jön létre, az jó, ami a jóléti társadalomnak a kulcsa. Ez működik Európában és a Nyugaton, ahol erős a baloldal, de nem működik Afrikában és alig Ázsiában és Dél-Amerikában. A kérdés az, hogy hogyan képzeljük el a jövő társadalmát, magát a társadalmi berendezkedést. Milyen társadalom lesz ez a társadalom: ez a nagy kérdése valahol az emberiségnek. Azt hiszem, ehhez legközelebb Eric Hobsbawm jutott, aki megírta többek között a Szélsőségek korát, hogy érzékeltesse - ne erre keressük a jövőt.

Az Ön által is vezetett doktori iskola megnyerte a kiválósági címet, vagyis az egyik vezető szellemi műhely. Ma egy magasabb szintű kutatóműhely a történelemtudományban milyen új eredményeket ér el, milyen új kutatási irányai vannak, amik említést érdemelnek?

Azt látom, hogy eléggé intézményközpontúakká váltak a műhelyek. Míg régebben egyes kiemelkedő személyiségek köré csoportosultak a hallgatók, kutatók, még intézeteken belül is, addig ezt most kevésbé látom. Valahogy a történelemtudományban is egyre többször figyeli meg az ember, hogy nem születnek monográfiák. Persze most is vannak szerzők, akik vaskos kötetekkel bombázzák az olvasni vágyókat, csakhogy ezek a könyvek tulajdonképpen tudományos népszerű összefoglalók, vagy tanulmánygyűjtemények. Monográfia, egy témát mélyen feldolgozó könyv, mint amelyet Ránki György, Berend T. Iván itthon, vagy Arnold J. Toynbee és Hobsbawm írt, egyre ritkább. Pedig nem a feltételekkel van a baj. Azt szokták mondani, hogy ez is olyan tudomány, ahol egyre jobban bele kell menni a részletekbe. Azt hiszem, hogy ebben semmi nem változott – a részleteket természetesen föl kell tární, és ezt a munkát nagyon sok embernek kell végeznie, de azért kell, hogy szülessenek összefoglaló monográfiák is. Egy szélsőséges példát említhetnék. H. G. Wellst is, aki észrevéve mind a hiátust, mind pedig az igényeket, írt egy világtörténetet – bár nem volt történész, de mégis elkészítette az első olyan könyvet, ami tényleg népszerűvé vált, s ami egyúttal nagyon komoly munka is volt. A már említett Toynbee szintén írt egy sokkötetes világtörténetet. Hobsbawm nem vállalkozott a világtörténet megírására, de megírta az újkor történetének trilógiáját. Azt hiszem, talán a probléma maga a kor, amelyben élünk, és amely bonyolultabb, gyorsabb, mint a megelőzőek: nem ad arra lehetőséget, vagy sokkal nehezebben biztosítja azt, amit az előző korok. Mert az interneten fellelhető iszonyú adatmennyiség nekem mindig azt a gonosz tréfát juttatja eszembe, hogy amikor egy V-2 becsapódott a londoni levéltárba, és az kigyulladt, akkor állítólag történészek hada jelent meg ott, hogy akadályozza a tűzoltók munkáját, mert már képtelenek voltak áttekinteni az ott raktározott sok iratot.

A Nemzeti Kulturális Alap (NKA) Ismeretterjesztés és Környezetkultúra Szakmai Kollégium nemrégiben leköszönt elnökeként milyen szerepet tulajdonít a szervezetnek, milyen támogatási forrásokat tart fontosnak, előremutatónak?

Szerintem az NKA az egyetlen komoly pénzzel rendelkező mecénás intézmény Magyarországon, amely elérte azt, hogy egy kicsit eltávolodhatott a politikától, a pártoktól és a Parlamenttől. Ma már egy alap, önálló intézményként működik, s bár fennmaradt a kapcsolata a kulturális tárcával, de ez nem alárendelt viszony. Az összeg, amivel rendelkezik, azonban nem

elégéséges. A bevételek nagy része különböző jogdíjakból, így például az eladott zenei adathordozók után fizetett jogdíjakból folyik be, s ezek forgalma katasztrofálisan csökken.

Az NKA-nak az erőssége az, ami a gyengéje is. Hogy az érdekelt területek képviselőiből állnak össze a kuratóriumok, vagyis mindenki tiszttában van a saját területének a helyzetével, ezért szinte lehetetlen olyan megoldást találni, ami mindenki számára megnyugtató lenne. Meg kell néznünk, hogy egy ilyen típusú szervezet évi nyolc-kilenc milliárd forint kerettel egyáltalán be tudja-e tölteni ezt a szerepet. Úgy vélem, a fentiek ellenére, hogy igen. Összehasonlíthatatlanul jobb ez a helyzet, mint ha ilyen szervezet nem létezne. Nem újabb mecenatúrákat kell létrehozni – állami szinten, elég ez az egy. Ellenben annak a lehetőségét kell megfontolni, hogy nagyobb adókedvezménnyel támogassák azokat, akik készek ilyen célú alapítványokat támogatni, és magánemberek is többet adhassanak a jövedelmükből bizonyos, jól meghatározott célokra.

Az interjút Holndonner Róbert László és Krizmanits József készítették.

ANTOS ZSOLT
A GONOSZ VALÓDI ARCAI¹

John Kekesnek (avagy Kékes Jánosnak) ez a negyedik magyarul megjelent könyve. Az első három (A liberalizmus ellen, A konzervativizmus ésszerűsége és Az egalitarizmus illúziói) egyértelműen politikafilozófiai mű, elsősorban a ma uralkodó domináns egalitárius liberalizmus kritikáját nyújtják, alternatívaként kínálva helyette azt a konzervatív pozíciót, melynek talajáról Kekes a bírálatait megfogalmazza. Első magyarul megjelent könyve, A liberalizmus ellen felsőoktatási tankönyvként jelent meg. Noha vitatható, hogy mennyire helytálló az abban előttart liberalizmus-kép általános érvényessége, illetve az is, hogy a kritika kellően mély és találó-e, két fő erénnyel mindenképp rendelkezik. Az egyik, hogy Kekes gondolatmenete világos, jól strukturált, példákkal illusztrált és könnyen követhető, a másik, hogy képes a liberalizmust oly módon kritizálni konzervatív alapokról, hogy közben vitapartnereiről jó szándékot feltételez, írásmódja pedig indulatoktól mentes. Ennyiben akár példaértékűnek is tekinthető. (Persze tény, hogy ő az angolszász „mérsékelt józan ész” konzervatív gondolkodója, ami a magyar viszonyoktól kissé különbözik).

E negyedik könyv témája leginkább erkölcsfilozófiai, de korántsem törli meg az eddigi művek témáiban fellelhető egységet. Sőt, miközben korábbi írásaitól függetlenül, önálló könyvként is tökéletesen megállja a helyét, számos téma bukkan elő benne korábról. Mégis, megállapításai mélyebb szinten érintik a politika kérdéseit, mint egy egyszerű liberalizmus versus konzervativizmus vita: meg kívánja határozni azt az erkölcsfilozófiai és -pszichológiai alapot, amelynek talaján egyáltalán kibontakozhat e dialógus. Kekes eddigi műveiben is számos érv szólt a liberális etika, tágabban a felvilágosodásból kinőtt világnézet ellen. Azonban míg korábbi műveiben az erre vonatkozó megjegyzések és fejtegetések beleolvadtak egy nagyobb, és összességében nem feltétlenül a legeredetibb és legátütőbb erejű érvrendszerbe (elég csak Edmund Burke-re vagy a kommunáriusok

1 John Kekes: A Gonoszság gyökerei. Fordította Balázs Zoltán. Attraktor Kiadó, Máriabesnyő-Gödöllő, 2007.

liberalizmus-kritikájára hivatkozunk e ponton), új könyvében olyan morálfilozófiai és erkölcspszichológiai megállapításokat tesz, amelyek sokkal nagyobb és mélyebb kihívást intézhetnek a támadott nézetek ellen, mint konkrét kritikái. Ugyanakkor célpontja a keresztény felfogás is, és valamennyi olyan tan, amely az ember vagy a kozmosz eredendő jóságából indul ki. Kekes e könyvében (mely a magyarul nem létező *Facing evil* tovább- és újragondolása), nem csupán szembeszáll a *mainstream* erkölcsfilozófiában és a közbeszédben uralkodó trendekkel, de megkérdőjelezi korunk néhány evidenciaszámba menő népszerű erkölcsi és politikai frázisát is. A gonosz általa nyújtott magyarázatából kinövő erkölcs- és politikafilozófiai alap olyan megállapításokat tartalmaz, melyeket egyetlen politikai teóriának sem kellene ignorálnia.

Kekes korábról már ismert alapgondolata, hogy az ember eredendően jó életre törekvő, a jól-létet kereső lény, miközben világunkban a rossz („a diktatúra, a kínzás, a szegénység, az intolerancia, az elnyomás, a hátrányos megkülönböztetés, a törvénytelenység és hasonlók”²) megfigyelhetően és nyilvánvalóan kiterjedt. A szerző felfogásában a liberalizmus azáltal követi el a hibát, hogy a rossz elkerülése érdekében olyan szemléletet és politikai gyakorlatot támogat, amely csak még inkább megnöveli a rossz kiterjedtségét. Szerinte inkonzisztens eszmerendszer, amely illúziókon és az ember lényegi jóságába vetett optimista és teljességgel alaptalan hiten alapul. A jogi egyenlőség alapelv, de szerinte a jókkal és rosszakkal egy kormányzatnak nem szabad egyenlő módon bánnia (ezen alapvető erkölcsi igazságot az egyenlő bánásmód eszménye torzítja el), és szándékolatlan szokásszerű rossz cselekedeteiért is felelősnek kell tartani az egyént.

„A gonoszság állandóan fenyegeti az emberi állapotot” szól új könyvének kezdőmondata. A nagy kérdés, hogy mivel magyarázhatjuk, illetve hogy hogyan tehetünk ellene? Kekes saját álláspontját realistának nevezi. Realistának azért, mert a radikális rosszat, a gonoszt nem csupán illúzióknak vagy szimpla társadalmi konstrukciónak tekinti. És realista azért is, mert nem engedi, hogy fejtegetése homályos metafizikai régiókba emelkedjen (száműzi a gonosz magyarázatai közül Istent és a démonokat), vagy hogy hitek, vágyak, illúziók és remények vezéreljék fejtegetéseit a gonosz valódi okaival való szembenézés helyett. „A gonoszszágot emberek követik el, ezért bennük kell keresni annak okait”. Az angolszász analitikus politikai filozófia módszerével közelíti meg témáit, célja a gonoszszágot „vértelen absztrakciók” helyett „konkrét fogalmakkal” tárgyalni. Ennek megfelelően könyve első része egyfajta esettanulmány-gyűjtemény, a „tagadhatatlan és borzasztó gonoszság” hat konkrét esetével. Konkrét

2 Az idézet A liberalizmus ellen című könyvből (Európa Könyvkiadó, Budapest, 1999) való.
2008/3-4.

szereplők meghatározott jellemmel, történelmi és társadalmi kontextussal, konkrét gonosztettek, megállapítható konkrét erkölcsi felelősség. Oly példák, melyek – ideológiai elköteleződéstől függetlenül – a legtöbb ember számára egyértelműen a gonoszság kategóriája alá tartoznak. Ezek szolgáltatják azt a „nyers adatot, melyekről a rossz sikeres magyarázatának számot kell adnia”.

A hat esetleírás a következő: a katharok kiirtása a keresztések által a 13. században; Robespierre jakobinus terrorja; Franz Stangl náci táborparancsnok példás hatékonysággal megszervezett emberirtása Treblinkában; Charles Manson és követői kegyetlen gyilkosságai; az argentin fegyveres erők 1976-os puccsa utáni „piszkos háború”; és végül a pszichopata John Allen ámokfutása a hatvanas-hetvenes években. Közös, hogy mind torz módon látták áldozataikat (a keresztések a keresztény hit lerombolói; Robespierre az erény ellenségeit; Stangl barmokat és számadatokat, akikkel nincs semmilyen érzelmi viszonya; Manson hírnevének és vagyonának őt lenéző bitorlóit; a „piszkos harcosok” mindenkiben politikai ellenséget, potenciális gerillát; a pszichopata unaloműző izgalmas szórakozást). E „hamisítás” többféle lehet: vagy erkölcsi igazolást ad, mint pl. a keresztéseknél, vagy nem-erkölcsi igazolást nyújt az erkölcsi tiltások félretételére, mint pl. Mansonnál (Stangl egyszerűen a körülmények áldozatának látta magát). Ez azonban nem adhat felmentést. Mint Kekes fogalmaz, más megérteni egy gonosztevő mozgatórugóit, és más felmenteni őt. Másik fontos gondolata, hogy a gonosznak nem kell feltétlenül erkölcsi szörnyetegnek, amorális génusznak lennie; noha ez a remény sokunk elvárása. Ez az elvárás volna az ún. *gonoszelmélet*: az az illúzió, amely szerint nagy gonoszságokat csak igazán szörnyű emberek követhetnek el.

Hannah Arendt Eichmann Jeruzsálemben c. könyve, amely Kekes szerint az eddigi legjobb magyarázatot nyújtotta, rámutatott, hogy a legnagyobb gonosz sokszor nagyon is banális. E provokatív ám találó és sokszor félreértett kifejezéséért a filozófusnőt számos támadás érte, pedig ő csupán arra akart rámutatni, hogy Eichmann korántsem volt őrült, sőt, egy unalmas, középszerű bürokrata volt, nem valamiféle szörnyszülött génusz. Arendt általánosabb tétele, miszerint a leghétköznapibb és legtisztességesebb ember is bűnözővé válhat a megfelelő körülmények között, nem talált a legszívélyesebb fogadtatásra. A heves támadások önmagukban jelzik, hogy sokan nem hajlandók szembenézni e problémával. Könnyebb, megnyugtatóbb és felemelőbb abban hinni, hogy a gonosz valamiféle rendkívüli jelenség. Kekes érdeme éppen az, hogy egy újabb, szisztematikus kísérletet tesz ezen nézet cáfolására.

Kekes választásai persze önmagukban is állásfoglalást jelentenek, de ez teljesen tudatos. (Eredetileg tervezett egy fejezetet a Rákosi-rendszerrel

is, de a téma túl sok plusz ismeret közlését követelte volna meg az angol olvasóközönség felé). Célja az volt, hogy konkrét gonosztevők konkrét felelősségére mutasson rá konkrét indítékaik és motivációik feltárása révén. Ehhez pedig szakítania kellett az uralkodó neoromantikus felfogással, amely szerint a gonoszért a társadalmi környezet a felelős. A társadalmi környezet fontos katalizátor lehet, támogathatja és akadályozhatja is a gonoszt, de önmagában nem elégséges magyarázat. (Ennek belátására elég azt végiggondolni, hogy azonos társadalmi környezeti feltételek között – brutális gyermekkor, elnyomó ideológia stb. – nem mindenki lesz egyformán gonosz. A társadalmi kontextust pedig emberek hozzák létre, ami noha önálló erővé válhat, Kekes felfogásában mindenképp másodlagos az azt létrehozó és fenntartó emberhez képest). Szerinte Hannah Arendt jutott talán legközelebb a helyes felfogáshoz a gonoszt illetően, azonban nem magyarázta meg a gonosz valamennyi formáját (ezzel Arendt is tisztában volt). Ez az, amire ő maga tesz kísérletet. Választott gonosztevői épp ezért mind a gonosz egy lehetséges (ám valós) arcát példázzák.

De mi is az a gonosz, ami szóban forog? Nem egyszerűen a rossz, ettől fogalmilag el kell különíteni. A gonosz rosszindulatú, indokolatlan, súlyos és túlzó fizikai vagy pszichikai kár okozása másoknak. Például egy rablás erkölcsileg rossz, de a kirabolt megkínzása már gonosztett. A kulcs itt az indokolatlan és túlzó: kevesebb károkozás is elég lenne a cél eléréséhez, és a tett nem menthető erkölcsi szempontból. Kekes fontos megállapítása, hogy a szándékoltság nem kritérium. A legtöbb ember meg sem fogalmazza szándékait azon a tudatossági fokon, ami előfeltétel lehetne; jelleme alapján cselekszik és különféle elvárásoknak megfelelően. És ahogy korábban már említést nyert, az, hogy a gonosztett elkövetője önképe szerint nem gonosz (például szándéka szerint nem gyermekeket éget el, hanem a hit ellenségeivel számol le), nem adhat felmentést.

A korábbi nagy gonoszelméletek mind egy adott világnézetből indultak ki, s ebbe próbálták beilleszteni a gonoszságot. A platóni és a vallási világnézet szerint a kozmoszt átítatja egy erkölcsileg jó rend, a gonosz az ettől való eltérés (egyfajta alkalmazkodási hiba, értelmi vagy erkölcsi fogyatékoság). A probléma, hogy ily módon a fogyatékoság is a dolgok rendjének része kell legyen. A felvilágosodás világnézete szerint pedig az ember az, aki eredendően jó, a jó élet az észnek megfelelő élet. Ami megront, azok a külső hatások, mint a rossz társadalmi intézmények. A forrás itt Rousseau. Az *Emil* kezdőmondata szerint: „Minden jó, amidőn kilép a dolgok alkotójának kezéből, de minden elfajul az ember kezei közt”. Azonban „nincs meggyőző okunk feltételezni, hogy a jó alapvető, a gonoszság levezetett”; és semmivel sincs több okunk föltételezni, hogy a gonoszság a jó megzavarása, mint azt, hogy a jó a gonoszság megzavarása”. Akár idézhetnénk itt Jungot is, aki szerint „egy záptojás, sajnós, ugyanolyan

valóságos, mint a friss”.³ Az eddigi fejtegetésekben azonban még nincs semmi igazán radikálisan újszerű, ezért Kekes nem is elégszik meg ennyivel: a gonosz geneziséét a lehető legrendszeretettebb formában kívánja elének tárni.

Okai lehetnek külsők (isteni akarat, emberi igazságtalanság) és belsők (tudatlanság, kegyetlenség), valamint aktívak (belső sértettség, külső gazdasági hatás) és passzívak (értelem hiánya, törvények hiánya). Ezzel négy alaptípust kapunk, melyek valójában ideáltípusok: nem feltétlenül léteznek tiszta formák. Egy olyan osztályozási rendszer jön így létre, amelyben – ha az egyes történetileg kialakult elméleteknek csak a legcentrálisabb elemeit nézzük – a szerző szerint minden korábbi elmélet elhelyezhető. (Természetesen vannak vegyes elméletek is, például Philippa Foot biológiai magyarázata, melynek Kekes külön fejezetet is szentel).

Nézzük most a négy alaptípust. A külső és passzív okokat hangsúlyozó magyarázat lényegében nem más, mint a Voltaire által kigúnyolt leibnizi „lehető világok legjobbika”. Külső magyarázat ez, mert a gonosztságot az embertől függetlenül létező, erkölcsileg jó rend szükségszerű részének tételezi és passzív, mert az ember képességeinek hiánya az, ami megakadályozza, hogy felismerjük: a legnagyobb jóhoz a rossz valamilyen mennyisége elkerülhetetlen. (A klasszikus nézet szerint a rossz előfeltétele a szabad akaratnak, melynek megléte jobb annak hiányánál). Egy „láthatatlan kéz” (a gondviselés) úgy intézi a dolgokat, hogy a jó és gonosz optimális aránya jöjjön létre: mindig a lehető legtöbb jó és legkevesebb rossz. Gyakorlati példa az igazságos háború: sok rosszal jár együtt, de minden más alternatíva még rosszabb volna, csak ezt nem feltétlenül vagyunk képesek belátni. Az a fő probléma ezzel a tannal, hogy még ha létezne is egy ilyen erkölcsileg jó világrend (ami Kekes szerint semmiképp nincs így), a (leg)nagyobb jóhoz szükséges rossz tana akkor sem indokolhat túlzó, rosszindulatú és indokolatlan károkozást (amilyenek az igazi gonosztettek).

A külső aktív okokat hangsúlyozó elmélet nem más, mint a ma uralkodó nézet: e szerint az eredendően jó embert a társadalmi körülmények rontják meg (nehéz gyermekkor, ártalmas ideológiák hatása, szegénység, munkanélküliség stb.). Az, hogy az ember nem képes az értelemmel összhangban cselekedni nem fogyatékoság, hanem valamilyen zavar az emberi fejlődésben. E Rousseau-ra és Kantra visszavezethető optimista nézet, karöltve a liberalizmus ma uralkodó domináns formájával az ember természetes jóságában és tökéletesíthetőségében hisz. Az ember azonban jó és rossz hajlamokkal egyaránt bír, „sem angyali, sem ördögi”.

A belső passzív okokra fókuszáló elmélet prototípusát Platón fogalmazta meg Szókratész figurája által: e szerint senki nem tesz rosszat

3 C. G. Jung: Gondolatok a jóról és a rosszról. Kossuth Kiadó, Budapest, 2005.

szándékosan. Ha mindig tudatában lennénk annak, hogy valójában mit is teszünk, nem követnénk el semmilyen szörnyűséget, de még egyszerű rosszat sem tennénk. A gonoszság forrása az ember hibás funkcionálása, az értelem működésének valamely hiányossága vagy akarati funkciók hiba (a cselekvés nem tükrözi a tudást). Ez a paradoxon azonban (paradox, mert téves) – más problémák mellett – ismét tételez egy eredendő és erkölcsileg jó rendet a Kozmoszban, illetve pszichológiailag valószínűtlen. Túl azon, hogy az ember sokszor tudatában van tette súlyának és erkölcsi rosszságának, Shakespeare III. Richárdja az „élő” cáfolat: úgy döntöttem, hogy gazember leszek (ez az ún. autonóm gonosz problémája, a ritka erkölcsi szörnyeteg).

A negyedik, utolsó típus a belső aktív feltételeknek tulajdonít elsődleges fontosságot. E szerint a gonoszság forrása természetes hajlamokban rejlik, melyek az ember normális működéséhez tartoznak (vagyis nem külső hatásra jönnek létre, és nem is hibás működés eredményei). E nézet optimista képviselői szerint (Butler, Kant, Bradley) az értelem képes lesz előbb-utóbb úrrá lenni a gonosztettek elkövetéséért felelős hajlamokon, a pesszimista gondolkodók szerint azonban (Hobbes és Freud) e hajlamok (a szüntelen hatalomvágy illetve a romboló halálösztön) túl erősek ehhez. Kekes szerint e nézet érdeme, hogy felismeri: a rossz oka természetes pszichológiai hajlam, ugyanakkor nem szentel kellő figyelmet a külső tényezőknél és egyetlen erőre akarja redukálni a gonoszság megannyi lehetséges okát.

Mindegyik magyarázatban van igazság, de mindegyik túlzó, mert a gonoszság egyes tagadhatatlan feltételeinek kizárólagos jelentőséget tulajdonít, másokat viszont elvet. Érdemük, hogy mind rámutattak a gonoszság valamely létező okára, de csak egy olyan elmélet adhat számot a gonosz valamennyi aspektusáról, amely a külső és belső, aktív és passzív feltételeket egyaránt figyelembe veszi, s számol valamennyivel.

Kekes vegyes magyarázata tehát magába foglalja a korábbi elméletek valamennyi igazságát. (Nem kell minden esetben feltétlenül jelen lennie mind a négy oknak, de ha valamelyik hiányzik, a maradék háromból legalább az egyik „kauzális hatásosságának” kompenzálnia kell erősségben a hiányzó elemét). A javasolt magyarázat legfőbb erénye a multikauzalitás, vagyis az, hogy nem esik az egyszerűsítő és egysíkú válaszadás korábbi kudarcra fenyegető csapdáiba, hanem rögzíti: „a rossz különböző formáinak különböző okai vannak”, illetve a gonosztettek „belső pszichológiai hajlamok és külső körülmények kombinációja magyarázza meg”. Ezen kívül a javasolt elmélet nem kínál könnyű (ám hamis) utat, a gonoszt nem tulajdonítja kizárólag az erkölcsi szörnyetgeknek, és nem is azonosítja az ésszerűtlennel. Sok gonosztett valóban irracionális, de vannak esetek, amikor az elkövető számára mégiscsak kiállják az ésszerűség próbáját.

Itt visszakanyarodhatunk a konkrét eseteírásokhoz. A gonoszság okát, motivációját a gonosztettekre a kereszteseknél a hit, Robespierre esetén az ideológia, Stanglnál az ambíció, Mansonnál az irigység, a piszkos harcosoknál a becsület, a pszichopata esetében az unalom adta. Két dolgot fontos itt rögzíteni. Az egyik, hogy ezek nem egyszerű reakciók voltak bizonyos impulzusokra, hanem összetett és közvetett válaszok, melyeket meggyőződések, érzések, tapasztalatok és értékelések közvetítettek. A másik, hogy nem önmagukban jelentettek motivációt a gonosztettek elkövetésére, hiszen a felsorolt fogalmak mindenkiben meglévő természetes emberi hajlamok. Egy részük értelmet ad az életnek (hit, ideológia és becsület), vagy pedig az élettel való elégedetlenség feldolgozási mechanizmusai (ambíció, irigység, unalom). És itt lépnek be a külső hatások: a gyermekkor, az ideológia, a neveltetés, a fizikai fenyegetettség stb. Ha az életstratégiákat vagy feldolgozási módokat fenyegetés éri, akkor e hajlamok „erőtéljes, sürgető” vággyá, védelmező és a valós tényeket meghamisító szenvedéllyé alakulnak. A kulcs e roppant erős és mindent torzító szenvedély; ezáltal válnak túlzó, rosszindulatú és menthetetlen kárt okozó cselekedetek vezérlőivé a vélt vagy valós ellenséggel szemben. Így lesz hitből, ideológiából, ambícióból, irigységből, becsületből és unalomból vallási és ideológiai fanatizmus, gátlástalan ambíció, önismeret nélküli mardosó irigység, hisztérikussá torzult becsület és el nem bírható unalom.

Az erkölcsi felelősség nagyon fontos kulcsfogalma Kekesnek, külön fejezetet is szentel e témának. Már volt róla szó, hogy egy személy tetteiért való felelősségét nem csökkenti az, hogy cselekedeteiről alkotott ítélete torz volt vagy viselkedése szokásszerű. (Még ha ítélete igaz is volna, túlzó és rosszindulatú károkozást az sem igazolhatja). Természetesen a felelősség mértéke módosul, akár meg is szűnik érvényes felmentő körülmény (beszámíthatatlanság, gyengeelméjűség és időleges képességvesztés), enyhítő körülmény (pl. Kurt Gerstein SS-tiszt esete, aki belülről harcolt az SS ellen) vagy megfelelő indok (nincs más mód egy sokkal nagyobb rossz elkerülésére) esetén. De az esettanulmányok gonosztevői pontosan látták, hogy súlyos, túlzó és rosszindulatú kárt okoznak másoknak, sőt, élvezettel húzgálták le csipesszel mások talpáról a bőrt (piszkos harcosok), égettek meg elevenen gyermekeket (keresztesek), tépettek szét és zabáltattak föl embereket a csőcselékkel (Robespierre). Fontos, hogy egy gonosz sosem egyszeri tette által válik gonosztevővé; felelősége „nem elszigetelt epizódokhoz, hanem gonosztett-mintázatokhoz kötődik”. A cselekvés-mintázatok szokásszerűek, ami nem hogy gyengíti a felelősséget, hanem épp ellenkezőleg, jelzi a pszichológiai hajlamokat, jó mutatója a jellemnek. Ez pedig megfelelő társadalmi kontextusban gonoszként aktivizálódhat. Mint Kekes megjegyzi, „ha ők nem felelősök, akkor nehéz elképzelni, hogy bárki is felelős volna”.

Mi hát a megoldás? Ha elfogadjuk a vegyes magyarázatot, akkor a gonosszal való szembeszállás programja adott: meg kell változtatni mind a belső, mind a külső feltételeket. Az első cél a megfelelő nevelés, oktatás révén érhető el, azáltal, hogy a klasszikus műveltség átörökítésével kifejlesztjük és erősítjük az „erkölcsi képzeletet”. Ez az a képességünk, melynek segítségével mások életmódját és jó életről alkotott felfogását is méltányolni tudjuk, sőt, bele tudunk helyezkedni az ő pozíciójukba. Ez például kizárta volna, hogy a keresztesek a katharokban a szent eszme lerombolói vagy a pszichopata áldozataiban saját szórakozásának eszközeit lássa. A második cél pedig oly módon valósítható meg, hogy a fizikai biztonságot védő erkölcsi és jogi tiltások érvényesülnek is megfelelő büntetésekben manifesztálódva, a gonosztevők szigorú felelősségre vonásával. Az emberi jól-lét védelme érdekében ez mindnyájunknak érdeke, és az elemi tisztesség is megköveteli.

S vajon legyőzhető a gonosz? Kekes nem ad pozitív választ, mert úgy véli, mivel a gonosz gyökerei az emberi hajlamokban adóttak (éppúgy, ahogy a jó is), örök fenyegetést jelentenek az emberi jól-létre nézve: kiirtani nem lehet, csupán megbirkózni vele. Ugyanakkor nem tartozik a legsötétebben pesszimista gondolkodók közé, mert mint fogalmaz, „az ember alapvetően se nem jó, se nem rossz, hanem ambivalens. A jövővel kapcsolatban az ésszerű álláspont a bizonytalanság, nem az optimizmus és nem is a pesszimizmus”.

John Kekes új könyve a vallási és szekuláris optimizmus ellen szól. Igazi értékét az adja, hogy szisztematikus és kérlelhetetlen következetességgel végiggondolt formában próbál leszámolni a felvilágosodás, a kortárs liberális etika és (persze bizonyos irányzatokra ez nem igaz) a keresztény erkölcs előítéleteivel, illúzióival és optimizmusával. Lényegi üzenete, hogy a gonosztevő lehet banális, a gonosztett soha; a gonosztevőt megérthetjük, megszánhatjuk vagy akár meg is bocsáthatunk neki, de ez nem mentesíti az erkölcsi felelősség és felelősségrevonás alól. A gonosztevőt magát megítélni talán a büszkeség bűne (hiszen nem tudhatjuk, hogy hasonló vagy szélsőséges körülmények között nem lépnénk-e át mi is azt a bizonyos határt), de gonosztettét megítélhetjük és meg is kell ítélnünk a társadalom össz-érdeke, az emberi jól-lét örök fenyegetettsége és az elemi tisztesség követelménye miatt.

Kekes analitikus-empirikus pozíciója fogalmilag teljesen átláthatóvá és metafizikai homályosságoktól mentessé teszi művét, de a klasszikus metafizika és teológia témáinak likvidálása korántsem magától értetődő és evidens. Uthalhatnánk itt akár a régi mondásra: attól, hogy nem hiszünk a démonokban, ők még hisznek bennünk. A metafizika elutasítása mindenesetre azzal jár, hogy a gonoszság gyökerei a gonosztettek okaivá válnak, a szó mélyebb értelmének lehetősége elvész egy multikauzális oksági

magyarázatban. Ugyanakkor kétség kívül ez a könyv nyújtja az egyik legárnyaltabb és legtöbb szempontot figyelembe vevő magyarázatot, jó pár leegyszerűsítése ellenére is. Az emberi gonoszt kérelmelhetetlen következetességgel állítja elénk. Esettanulmányaiiban az elemzések világosak, a fő motívumok és indítékok feltárása meggyőző erejű. Ugyanakkor az is felvethető, hogy attól, hogy egy nézet optimista várakozást fejez ki és nincs különösebb ok feltételezni igazságát, még nem feltétlenül hamis. Ez azonban átvezetne annak a régi problémának a tárgyalásához, hogy melyik a korábbi: egy adott nézet melletti elköteleződés, vagy a mellette szóló érvek?

Kekes e negyedik magyarul megjelent könyve remek olvasmány, melynek felvetett gondolatai és témái nem megkerülhetők. A magyar fordítás most is megbízható (bár a 'rossz' viszonylag gyakori használata a 'gonosz' szinonimájaként egy-két helyen félrevezető lehet). Ha az olvasó a felvilágosodás, a liberális etika és politikai filozófia, ezek kritikái valamint a konzervativizmus iránt érdeklődik, Kekes könyvei jó bevezetések és kiindulópontok egy-két vonatkozást illetően, de nem minden esetben nyújtanak ennél többet. Ha azonban az emberi gonosz és általában a politikai filozófia magvát képező erkölcsfilozófia és -pszichológia kelti fel érdeklődésünket, új könyvénel jobb kiindulópontot egy általánosabb vizsgálódáshoz nem is találhatnánk.

Antos Zsolt az ELTE BTK Politikai Filozófia Doktori Iskolájának hallgatója.

**KÁRPÁT-MEDENCEI FIATAL POLITOLÓGUSOK
KONFERENCIÁJA (FiPOLI'08)
TÁRSADALOM & POLITIKA KÖZÉP-EURÓPÁBAN
(DEBRECEN–NAGYVÁRAD,
2008. NOVEMBER 20–22.)**

A Politológiai Párbeszéd Társaságának és a Politológus Hallgatók Országos Egyesületének együttműködésében immár harmadszor került megrendezésre a FiPOLI. Ez alkalommal két helyszínen: Debrecenben és Nagyváradon – vagyis az országhatárokat is átlépve, immár nemcsak nevében és résztvevőiben, de helyszínét tekintve is „kárpát-medenceivé” téve a rendezvényt. A konferencia tematikáját tekintve is Közép-Európa aktuális politikai és társadalmi kérdéseire fókuszált. A szervezés operatív feladatait – Ugyan Gábor koordinációjával – a Debreceni Egyetem Politikatudományi, illetve a Partiumi Keresztény Egyetem Társadalomtudományi Tanszékének hallgatói látták el, míg a szakmai koncepciót Hegedűs Dániel és Birkás Antal dolgozta ki. A cél ezúttal is kettős volt: lehetőséget teremteni a szakmai fejlődésre – egyrészt elismert szakmai tekintélyek szerepeltetésével, másrészt fórum biztosításával a színvonalas hallgatói munkák előadására – és alkalmat teremteni a közösségépítésre (olyan „félszakmai” vagy nem-szakmai programok közbeiktatásával, amelyek emlékezetessé teszik a részvételt). A rendezvény keretében tartott előadások az éves rendszerességgel megrendezett konferencia-sorozat történetében először nyomtatásban is megjelennek, a Társadalom & Politika folyóirat munkatársainak szerkesztésében, tematikus konferenciakötetként.

A háromnapos konferencia szakmai és közösségi programjai:

- Bíró Rozália alpolgármester köszöntője a nagyváradai Városháza dísztermében (csütörtök délután).

- Csütörtök délutáni első szekció (Városháza, Nagyvárad): Political Culture, Political and Party System in Romania — Lia Pop, Vasile Puscas, Ioan Biris [angol, illetve román nyelven, magyar konzekutív tolmácsolással]; ismerkedés a Nagyváradai Egyetem politikatudományi tanszékének oktatóival.

- Koraesti városnézés Nagyváradon.
- Csütörtök délutáni második szekció (Partiumi Keresztény Egyetem, Nagyvárad): Az erdélyi magyar belpolitika és a romániai pártrendszer alakulása két év választásai tükrében — Szász Alpár Zoltán, Székely István, Tonk Márton (moderátor: Bognár Zoltán).
- Stand-up comedy Felméri Péter kolozsvári humorista előadásában (csütörtök este).
- Megnyitó és köszöntők a debreceni Megyeháza Árpád-termében (péntek délelőtt) — Szólláth Tibor (a Megyei Közgyűlés alelnöke), Szabó Tibor (a Debreceni Egyetem Politikatudományi Tanszékének tanszékvezetője), Holndonner Róbert László (a Politológiai Párbeszéd Társaságának alelnöke), Andorka Miklós (a Politológus Hallgatók Országos Egyesületének elnökségi tagja).
- Péntek délelőtti szekció (Megyeháza, Debrecen): A kisebbségi magyar közösségek és a többségi államhatalom viszonya a Kárpát-medencében — Hegedűs Dániel, Öllös László, Toró T. Tibor, Tóth Mihály (moderátor: Szabó Tibor).
- Péntek délutáni első szekció (Debreceni Egyetem): Identitás és ideológia (Közép-)Európában — Balázs Zoltán, Horkay Hörcher Ferenc, Murányi István, Szabó Tibor (moderátor: Birkás Antal).
- Péntek délutáni második szekció (Debreceni Egyetem): Társadalom és politika a visegrádi országokban és a Balkánon — Hamberger Judit, Szilágyi Imre (moderátor: Hegedűs Dániel).
- PHE-közgyűlés (Debreceni Egyetem).
- Rendhagyó történelemóra Boross Péter volt miniszterelnökkel Közép-Európa elmúlt száz évéről (Debreceni Egyetem; moderátor: Birkás Antal).
- Állófogadás a Debreceni Egyetem aulájában – pohárköszöntőt mondott Boross Péter volt miniszterelnök.
- Exkluzív éjszakai fürdőzés a debreceni Aquaticum Mediterrán Élmenyfürdőben.
- Szombat délelőtti hallgatói szekciók (székház, Debreceni Akadémiai Bizottság): kétszer három párhuzamos szekcióban összesen 17 előadás összesen 10 képzési helyről.
- Szombat délutáni szekció (székház, Debreceni Akadémiai Bizottság): A nemzetpolitika aktuális kérdései — Bakk Miklós, Öllös László, Takács Viktória Ágnes, Szabó Tibor (moderátor: Nagy Vilmos Márton).

A bemutatót Holndonner Róbert László, a Politológiai Párbeszéd Társaságának alelnöke írta.

TABLE OF CONTENTS

Society & Politics 2008/3-4

INTERNATIONAL POLITICS

LILLA NAGY: Public Diplomacy – Public Relations in Diplomacy

SECURITY POLICY

DÁVID PUSZTAI: Virtue out of Necessity?: The Security Council and the Authorization for the Use of Force – The Past and Present of a Contradictory Practice

POLITY

PÉTER FARKAS ZÁRUG: State and Political Arena in the Hungary of the Dual Monarchy

POLITICAL HISTORY

MÁRTON MACZÁK: Chapters to the History of German Federalism – Part I (1871-1945)

MEDIA AND COMMUNICATION

MÁRTON UGHY: The Influence of Blogs on Political Communication in the Mirror of an Important Political Blog

REFLECTIONS

Gyula Lőrinczi: The Pitfalls of Creating an “Effective” Health Care System in Hungary

INTERVIEW

Gábor Székely – historian, senior lecturer of the Eötvös Loránd University, the ex-chairman of one Curatory of the NKA (the Hungarian National Cultural Fund)

REVIEW

ZSOLT ANTOS: The True Faces of Evil

PRESENTATION

FiPolí'08 (the 4th Conference of Young Political Scientists from the Carpathian Basin – the General Assembly of the National Association of Students of Political Sciences)

ABSTRACTS

LILLA NAGY

PUBLIC DIPLOMACY – PUBLIC RELATIONS IN DIPLOMACY

Public diplomacy informs and forms foreign public opinion in order to support traditional foreign policy goals of a given state. Public diplomacy aims at developing a positive and supportive attitude towards the given state in a foreign public. Public diplomacy is of great importance thanks to the evolution of communication techniques, the multiplication of communication channels, the evolution of information flow, and the tendency of foreign policy decisions gaining more and more publicity. Public diplomacy is not widely known in Hungary. The author gathered information on public diplomacy from foreign literature, the work of public diplomacy institutes and interviews. The goal of the author was to reveal the effects of public diplomacy and the importance it may have to Hungary. The author got interested in public diplomacy during her Erasmus scholarship at the Sorbonne, Paris, and continued her research while preparing her paper for the national competition of scientific studies of university students and finally while writing her thesis paper; she continues her research presently, during her PhD studies.

DÁVID PUSZTAI

VIRTUE OUT OF NECESSITY?:

THE SECURITY COUNCIL AND THE AUTHORIZATION FOR THE USE OF FORCE – THE PAST AND PRESENT OF A CONTRADICTIONARY PRACTICE

The study intends to give a comprehensive overview of an ostensibly miscellaneous but rather important element of the practice of the UN Security Council, namely that of the authorization for the use of force. It analyses the regulations of Chapter VII of the UN Charter and, in particular, Article 43 and the subsequent ones about the Military Staff Committee, and it presents the course of events in the late 1940s that led to the failure of the implementation of these rules and the UN's unique chance – and desperate endeavour to make virtue out of necessity – in Korea to prove its relevance in restoring international peace and security by substituting the original provisions of Chapter VII with the practice of the authorization for the use of force. Although the practice of authorization had been intended to be a single and unique substitution for the original enforcement mechanism of the UN Charter blocked by the usual power plays of the Cold War, it blossomed into a more and more precise and sophisticated general practice of the Security Council in the 1990s, used for example in the first Gulf War, in Somalia, in the former Yugoslavia, and in Haiti to protect or restore international peace and security, and to provide humanitarian relief. However, its political and legal background is still not clear and transparent

enough and, as the study tries to prove it by the analysis of the practice, it creates opportunities for the abuse and usurpation of the competences of the Security Council. In the final part of the study, the author tries to give a picture of the possible future of this practice regarding the preparatory works of the reform of the United Nations.

PÉTER FARKAS ZÁRUG
STATE AND POLITICAL ARENA
IN THE HUNGARY OF THE DUAL MONARCHY

The study aims at giving an overview of the constitutional superstructure and the political realities of the Hungary of the Dual Monarchy. The first part, on the one hand, analyses the main constitutional institutions and their legal background, while, on the other, it supports and enriches its description with the enumeration and presentation of the relevant political groupings, figures, and happenings of the era. In the second part we can read about the relationship between high politics, in the strictest meaning of the word, and the press – in other words: about the nature of public debate in the society of the age: beside broad generalizations we can also read about some tiny details and historical facts. The third and final part deals with “politics as a profession”, that is, the main characteristic features and the typical career lines of politicians emerging then, including the elaboration on the main (and some “alternative”) recruitmental bases at that time – of course, again, beside the main tendencies, we can face some concrete examples as well.

MÁRTON MACZÁK
CHAPTERS TO THE HISTORY OF GERMAN FEDERALISM
– PART I (1871-1945)

This essay attempts to present the formation and development of the German Constitutional System. Federalism is a key concept of the history of the German state and history of law. It concerns the constitutional and political system of the country. The main goal of the author is to examine the German constitutions in detail and comparatively both in theoretical and practical sense. The first part reveals, beside constitutional organs and functions, the two most important cohesive factors of the Deutsches Reich from 1871, the so-called Heimat Idee and the development of Hochdeutsch. The second chapter investigates the Weimar-era, the model constitution and conferences of the Bundesländer, and finally the Prussian coup. The third part unfolds, for instance, the Bavarian attempt and the Führer’s ideas about federalism, the second phase of the Gleichschaltung, the accentuated

position of Prussia, the failure of the territorial reform, and the theories of the German Opposition and Resistance.

MÁRTON UGHY

THE INFLUENCE OF BLOGS ON POLITICAL COMMUNICATION
IN THE MIRROR OF AN IMPORTANT POLITICAL BLOG

The study tries to observe and analyse the newest application of the Internet, the blog and its applicability and effects on political communication. The frame of the essay consists of the definition of the weblog and the Internet and the brief summary of their historical development. The backbone of the exposition then divides into two parts, which are held together by the constant review and analysis of the blog of the Hungarian prime minister, Ferenc Gyurcsány. The first part focuses on the world of business, since business creates the most innovative marketing strategies – corporations were the first to use blogs for the realization of their market interests –, and political communication always tries to get and adopt new ideas from business experts. In the second part the subject of research is the effect of the blog on political communication; the author is mainly trying to answer the question of how much the weblog can fit into the arsenal of (online) campaigning instruments, what innovations it bears, and what we have to expect from the future.

A TÁRSADALOM & POLITIKA MEGRENDELHETŐ, ELŐFIZETHETŐ:

POLITOLÓGIAI PÁRBESZÉD TÁRSASÁGA
2045 TÖRÖKBÁLINT, BAROSS U. 12.
E-MAIL: INFO@TARSADALOMESPOLITIKA.EU

MEGJELENT A
GONDOLAT KIADÓ
ÉS A
POLITOLÓGIAI PÁRBESZÉD TÁRSASÁGA
GONDOZÁSÁBAN
KÖZREMŰKÖDIK A POLITOLÓGUS HALLGATÓK ORSZÁGOS EGYESÜLETE

ISSN 1786-8475

SZÖVEGGONDOZÓ: INCZE NIKOLETTA
BORÍTÓTERV: DÖMÖTÖR LAJOS
FORMAI MUNKÁK: HOLNDONNER RÓBERT LÁSZLÓ

INFO@TARSADALOMESPOLITIKA.EU
WWW.TARSADALOMESPOLITIKA.EU
WWW.HARMATTAN.HU – WWW.POLITOLOGIA.HU

ONLINE VERZIÓ/ELSŐ NYOMAT

450 Ft