

A CIVIL TÁRSADALOM HELYZETE MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A POPULIZMUS TÉRNYERÉSÉRE

RIXER ÁDÁM
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Jelen tanulmány szűkebb tárgya a 2010-es évek két, Magyarországon külön-külön is izgalmas jelenség-együttesének kapcsolata: azt vizsgáljuk, hogy a civil társadalom állapota és formaváltozásai hogyan függnék össze az ún. politikai populizmussal, kiváltképp a nemzetközi vitákat is generáló 'illiberális' állam jelenségeivel. Főbb feladataink a szakirodalom feltérképezése, az alapvető fogalmak kortárs jelentéseinek rögzítése, továbbá a jelenlegi főbb magyarországi jogi, politikai trendek, gyakorlatok katalogizálása, végül pedig utóbbiak csoportosítása és értékelése a bevezetett fogalmak rendszerében.

Elsőként a civilség nemzetközi és hazai fogalmát tisztázzuk, és a civil társadalom helyzetét meghatározó hagyományos és újabb általános körülményeket soroljuk fel röviden. Ezt követi a populizmus fogalmának tisztázása – különös tekintettel a rokon fogalmaktól való elhatárolásra –, majd a konkrét magyarországi sajátosságok, fejlemények teljeskörűsége törekvő, ám szintén általános jellegű felsorolása. Végül pedig *a két téma metszetében felnagyítva* jelennek majd meg azok a részletkérdések, populista irányultságú konkrét állami lépések, amelyek az illiberális állam jellegadó gyakorlataiként leginkább meghatározták a civil társadalom egyes szereplőinek, szegmenseinek helyzetét a vizsgált időszakban.

1. A civil társadalom

1.1. A civilség fogalma

Történetileg a civil társadalom megjelenése a politikai állam polgári társadalomról való leválásával kapcsolódik össze, amennyiben a köztük kialakuló köztes szférában megteremtődik a lehetséges a korporatív, érdekképviseleti közvetítő mechanizmusok és egyéb aktivitások önállósulásának is. A civil társadalom ma általánosan elfogadott fogalmi jellemzőit négy pontban foglalhatjuk össze:

1. A civil társadalom azon formális szervezetek és nem formalizált csoportok hálózata, amely létrejött és működése sajátosságai alapján különbözik a társadalom többi alrendszerétől.
2. Nem egyenlő sem az állammal (ideértve az önkormányzatokat is), sem a magánszférával (utóbbiba beleértve a teljes gazdasági szférát is), bár kapcsolódásai mindkettőhöz közvetlenek és szervezettek.
3. Létezésének elvi alapjait az emberi-állampolgári jogok érvényesülése, a jogállamiság, az érdekluralizáció jelenti.
4. A civil társadalom *egyik leglényegesebb* rendeltetése, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel és törekvésekkel. Ennek legfontosabb eszköze a „közösségi részvétel”, amelynek leglényegesebb pillérei – jogi nézőpontból – az információhoz való jog, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog.

A fenti definíció is jól mutatja, hogy a civilség nem csupán a jog által biztosított formák keretei között, intézményesült módokon létező szervezetekben, hanem kollektív társadalmi akciókban és mozgalmakban¹ is megjelenhet, továbbá az egyén szintjén is jelen van, ahol az aktív állampolgárságban, az önkéntességben és a társadalmi részvételben ölt testet.² Szintén a definiálás kapcsán kell megjegyeznünk, hogy fontos feladat az egyes állami és gazdasági aktoroktól és azok 'civil jellegű', illetve vegyes tevékenységeitől való elhatárolás is, különösen Magyarországon, ahol – ahogyan azt később látni fogjuk – a 'féllálami-félcivil' megoldások hagyományosan nagy súllyal vannak jelen.

Tomka Miklós szerint a civil társadalom kifejezés valójában semmi mást nem jelent, mint egy olyan alulról építkező társadalmat, amelyben a különböző csoportok megtalálják önkifejeződési módjukat és az egyéb csoportokkal való együttélés mikéntjét.³ A fogalom már 1989-ben készen áll: „[a] szociológiában és a politikai irodalomban gyakran használt fogalom, amely az államhatalomtól

1 A társadalmi mozgalmak speciális politikai folyamatok, az egyén cselekvésének olyan epizódszerű, nyilvános és kollektív formákban megvalósuló mechanizmusai, amelyek a beazonosított ellenfelekkel szembeni, konfrontatív politizálás (*contentious politics*) képviselői. TARROW, Sidney: „*Contentious Politics*”. In: SNOW, David A. et al. (eds.): *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, 2013. Idézi: ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel: *Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó, 2015. 309.

2 ARATÓ – MIKECZ i. m. 308.

3 Hivatkozva: BODÓ Barna: *Demokrácia és civil társadalom – kisebbségi léthelyzetben*. *Korunk*, 2018, 29 (10), 11.

elkülönült, attól függetlenedni képes polgárok önszerveződő közösségére utal. A civil társadalom eszméjének e megfogalmazásaiban súlyponti elem, hogy az emberek igenis képesek életüket és tevékenységüket az államhatalom beavatkozása nélkül is összehangolni, adott esetben érdekeiket az állammal szemben is megvédelmezni, illetve korlátozni az államhatalom túlzott kiterjedését”.⁴

A civilség nem öncél, sokkal inkább az egészséges társadalom egyik alapköve. Amiként egy Európai Unió dokumentum fogalmaz: „[a] civil társadalmi szervezetek és nem állami szereplők a jól működő demokrácia létfontosságú elemei, és jelentős szerepet játszanak egy mélyen a társadalomban gyökerező demokratikus kultúra kialakításában”.⁵ Sőt, a civilség intenzív propagálásának háttérében „a túlságosan elbürokratizálódott, hierarchiájában megcsontosodott, a polgároktól elidegenedett hagyományos képviseleti demokrácia kritikája áll”, amennyiben – a részvételi típusú demokrácia felé elmozdulva igény mutatkozik arra, hogy – áthidalva a szavazópolgár és a politikai képviselő közötti jelentős távolságokat is – az érintettek és szervezeteik intenzívebben részt vehessenek a társadalmpolitikai döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában, demokratikusabbá téve a társadalom működését.⁶ Mint jelenség szoros kapcsolatot mutat a döntően az OECD-országokban meghonosodott, utóbbi évtizedekben előtérbe került „governance” működési móddal, amelynek lényege, hogy a közügyekkel olyan hálózatok (stratégiai partnerek) foglalkoznak, amelyek közintézményekből, magánvállalkozókból és civil szervezetekből állnak. *Miközben az alapelv mindenütt széles körben elfogadottnak tekinthető, az egyes tényezők belső arányai a nemzeti sajátosságok következtében akár jelentősen is különbözhetnek.*⁷ A különbségek között említendő, hogy – egyebek mellett –, „milyen intézményes kapacitások és mechanizmusok működnek az adott államban a nemzeti konszenzus elérése érdekében, illetve, hogy mennyire működnek a társadalmi korporatizmus mechanizmusai, amelyek erősíthetik és kiegészíthetik a képviseleti demokráciát”.⁸

4 Ágh Attila: *Az önszabályzó társadalom*. Budapest, Kossuth, 1989.

5 Állásfoglalás a keleti partnerség országaiban a civil társadalom megszilárdításáról, beleértve a kormány és a civil társadalom közötti együttműködés és a civil társadalom megerősítésére irányuló reformok kérdését. *HL C 153., 2012.5.30., 16.*

6 KRÉMER Balázs: Az NGO kultuszáról. *Esély*, 1996/2, 45-47.

7 JENEI György – KUTI Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 2011, 42 (Klnsz 1), 16.

8 Uo.

A civil társadalom, illetve civil szervezet kifejezések nem az egyedüli, s nem is feltétlenül a leggyakrabban használt fogalmak a vizsgált jelenségcsoport leírására: attól függően, hogy mely aspektusát (a politikait, gazdaságit, szociálist stb.) hangsúlyozzuk, számos hasonló fogalom ismert: így a nonprofit szervezet (*non-profit oriented organisation*), a nem kormányzati szervezet (NGO), független szervezet (*independent organisation*), az önkéntes szervezet (*voluntary organisation*), és így tovább. Ezek közül a politikai típusú dokumentumokban (ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió dokumentumaiban) a *nem kormányzati szervezet* a leggyakrabban használt fogalom; míg a tudományos irodalomban a legfrekvenciáltabb a *nonprofit* kifejezés, amelynek széles körben elfogadott fogalma a civilség és civil szervezeti mivolt kapcsán is jó kiindulópont lehet. Salamon és Anheier kutatásai szerint a nonprofit szervezet ismérvei a következők:

1. intézményesültség jellemzi (azaz nem 'háztartási szintű' szerveződés);
2. kormányzattól független és belső önkormányzattal rendelkezik;
3. nem *elsősorban* nyereségorientált, azaz érvényesül a profit tagok közötti szétosztásának a tilalma; valamint
4. önkéntesség jellemzi, ami egyrészt önkéntesek bevonását jelenti, másrészt a csatlakozás lehetőségének biztosítását.⁹

A fenti definíció néhány szervezettípus (egyház¹⁰, politikai párt, szakszervezet stb.) esetében komolyabb értelmezésre szorul, de a gyakorlatban – ahogyan arra már utaltunk – érdemi nehézséget inkább az állami és civil szférák metszetében megjelenő szervezettípusok jelentenek.

9 A nonprofit definíciót a Baltimore-i John Hopkins Egyetem nemzetközi összehasonlító projektje dolgozta ki: SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K.: *Working Papers of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1996*. http://adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP19.pdf (2018. 11. 22.)

10 Salamon és Anheier szerint az „[...] egyházak megfelelnek a nonprofit szervezetek definíciójának” (intézményesültség, kormánytól való függetlenség, profitelosztás tilalma, önkormányzatiság, önkéntesség, öntevékenység), még akkor is, ha tevékenységük kizárólag a hitélet szervezésére és a vallási tanok terjesztésére korlátozódik. SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K.: *Szektor születik*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, 1995, 38. A magyar szakirodalomban találkozunk ezzel ellentétes nézetekkel is: pl. Jagasics az egyházszerű hitéleti tevékenységet is *ab ovo* kizárja a non-profit körből. JAGASICS Béla: *A nonprofit szféra elmélete*. Zalaegerszeg, Landorhegy Alapítvány, 2001, 12.

1.2. Mely entitások tekinthetők civil szervezetnek Magyarországon?

A legtöbb magyarországi szerző a civil társadalom szervezeteinek vizsgálata során a legkézenfekvőbb megoldást választja: a hatályos jogban civil szervezetként megjelölt entitásokra terjeszti ki kutatásait. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) szerint civil szervezet a *civil társaság*, a Magyarországon nyilvántartásba vett *egyesület* (a párt, szakszervezet és kölcsönös biztosítópénztár kivételével), valamint az *alapítvány* (a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével).¹¹ Az egyesület és az alapítvány pontos fogalma a Polgári Törvénykönyvben kerül kifejtésre¹².

2017-ben 19.927 alapítvány létezett Magyarországon (ez több, mint 4000-rel kevesebb, mint a 2008-as 24096-os adat). Az ún. társas nonprofit szervezetek (egyesületek és civil társaságok) száma 2017-ben 41.224 volt.¹³

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy egyes – a civil szervezeti körön túlmutató – nonprofit szervezettípusok számának jogalkotással történő állami csökkentésére, illetve növelésére is sor került 2010 után.¹⁴ Annak elemzése, hogy 2012 után Magyarországon miért csökkent le az egyházi státusszal rendelkező vallási szervezetek száma, és miért ugrott meg a vallási egyesületek száma, szükségessé tenné egy jogi-politikai folyamat fontosabb állomásainak vázlatos ismertetését is, de itt erre nem vállalkozhatunk. Elegendő arra utalnunk, hogy az állam közvetlen beavatkozása egyes visszaélészerű egyházalapítások és gyakorlatok felszámolását célozta, de a változás valamennyi egyházi státuszától megfosztott szervezetet közvetlenül és negatívan érintette.¹⁵

11 Civil tv. 2. § 6. pont.

12 2013. évi V. törvény 3:63. §; 3:378. §.

13 *A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele településtípus szerint.* Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018, 3.2.13. STADAT T. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html (2019. 11. 02.)

14 Az ennek alapjául szolgáló *legfontosabb* jogszabály a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény.

15 Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014-ben egyezményértőnek találta az egyházakkal kapcsolatos új magyar szabályozás egyes elemeit. Lásd a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások kontra Magyarország ügyben* az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletet (Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12, ECHR 2014-I).

1.3. A civil társadalom hagyományos és újabb jellemzői Magyarországon

Ebben az alfejezetben azokat a tényezőket soroljuk fel, amelyek ma Magyarországon döntően meghatározzák a civil társadalom helyzetét: néhány esetben évszázados folyamatok, hatások továbbélését látjuk, más esetekben viszonylag friss jelenségekről van szó. *Mindezek egyrészt leképezik az európai trendeket, másrészt vannak egyedi sajátosságaik is.* Fontosnak tartottuk, hogy ne csupán a populista trendekkel szorosabb kapcsolatot mutató sajátosságokat emeljük ki, hiszen teljesebb, átfogó képet – amelyen belül egyes résztemák is jól elhelyezhetőek – csupán így nyerhetünk.

1.3.1. A magyar közpolitika hagyományos sajátosságai

A magyar állam modernizációjában – a nyugati reformtrendek mércéjén – az állam és a piac egyensúlyának hiányosságai évszázadok óta folyamatosak,¹⁶ illetve a közpolitikai döntéshozatal magyar modelljében változatlanul a „top-down” megközelítés dominál, amennyiben az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai *gyakran* csupán formálisan működnek.¹⁷ A magyar politikai kultúra hagyományosan jellemző vonásai a paternalizmus, az intolerancia és a személyi kapcsolatok politikaivá transzformálása,¹⁸ s nem utolsósorban a korrupciós jelenségek léte, amelyek a térség átlagát meghaladó mértékben vannak jelen.¹⁹ A korrupció kérdésköre kapcsán külön is ki kell emelnünk, hogy a közpolitikai folyamatok hagyományos magyar modellje alapján stabil elemként van jelen az ügyfelek és fogyasztók felé fennálló felelősség – a büntetőjogban kialakult formákon túli – jogi és erkölcsi formáinak fejletlensége, kialakulatlansága, illetve ezek tényleges, közigazgatáson belüli alkalmazásának gyakori hiánya. A közszektor etikai szabályai – ideértve az önkormányzatok etikai kódexeit is – általában *változatlanul* megrekednek azon a szinten, hogy általános magatartási elvárásokat fogalmaznak meg, konkrét részletszabályok, példák, illetve javasolt minták megjelenítése nélkül.²⁰

16 JENEI György: *Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről.* In: Hosszú Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején.* Budapest, COMPLEX, 2010, 94.

17 Uo. 95.

18 KULCSÁR Kálmán: *Politika és jogszociológia.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1987, 336.

19 *Building a Better Working World* (2010). http://www.ey.com/HU/hu/Newsroom/News-releases/global_fraud_survey_2010_pr (2013. 07. 11.)

20 BENCSIK András: *A közigazgatás törvényességétől a technikai innovációig.* Pécs, Hart-

A klasszikus kormányzati kudarcjelenségek között említhetjük a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségeit és mérhetőségének bizonytalanságait – ide értve az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok rendszeres hiányát és az erős érdekcsoportok által gyakorolt egészségtelen mértékű befolyást.²¹

*A civil társadalom hagyományos jellemzője Magyarországon, hogy sérülékeny és reaktív, mert tőkehiányos és az állami szervekkel való kapcsolataiban hiányzik az egyszintűség.*²² Magyarországon azt látjuk, hogy a civilek érdekfeltáró és érdekmegjelenítő szerepe egy szinte kizárólagosan *reaktív* formában érvényesül. Ez alatt azt értjük, hogy a politikai akarat formálásának folyamatában rendelkezésre állnak ugyan a különböző – a jog által biztosított – lehetőségek a civilek (és az általuk képviseltek) véleményének kikérésére (lásd például az előzetes hatásvizsgálat intézményét, illetve a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos kötelező véleményezést), de a gyakorlatban a legnagyobb jelentőségű jogszabályok is gyakran jogsértően, az érintettek kihagyásával, illetve (ez a leggyakoribb) jogszerűen, az érintettek formális bevonásával, de javaslatukat figyelembe nem vevő módon kerülnek elfogadásra.²³ *Azt mondhatjuk, hogy a jogszabályi környezet fejlettsége Magyarországon egyelőre magasabb, mint az azt működtető politikai és igazgatási kultúráé.* Ennek megfelelően a civil aktorok gyakran csak az elfogadott törvények kihirdetett szövegének megismerése után kezdenek meg tevékenységüket, az érintettek bevonását, nyilvános fórumok, Facebook-csoportok szervezését, és véleményük döntéshozók felé közvetítését. De nem csupán a közpolitika formálásában, a jogalkotási folyamatokban való részvétel kapcsán érzékelhető *a reaktív és alacsony intenzitású jelenlét*: a jogalkalmazás során, például a hatósági eljárásokban való részvételi jogosítványok gyakorlása körében is hasonló a helyzet: „[a] magyarországi viszonylatokat figyelembe véve megállapítható, hogy napjainkra alapvetően kielégítő jogi keretek állnak rendelkezésre a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételére, mégis igen kevés szervezet él e participációs lehetőséggel és még kevesebb találja meg igazi helyét, szerepét a folyamatban”.²⁴

hmedia Kft., 2015, 54-55. További részletekért lásd még: COOMBES, David – VASS, Laszlo: *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava, NISPAcee, 2007.

21 HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008, 33.

22 KÖVÉR, Ágnes: *Captured by church and state: civil society in democratic Hungary*. In: KRASZTEV, P. - VAN TIL, J. (eds): *Hungarian Patient*. Budapest, CEU Press, 2015, 81 – 90.

23 RIXER Ádám: A hatásvizsgálatok jelentősége és egyes szempontjai a vallási szervezetek szabályozása körében. *Kodifikáció*, 2013/1, 95.

24 HOHMANN Balázs: Civil szervezetek ügyféli részvétele a közigazgatási hatósági eljárásban.

1.3.1.1. Az államszocializmus hagyatéka

A civil társadalom mai magyarországi helyzetében Magyarország hagyományos 'kompország' jellegéből, a megszakítottságból, a szerves fejlődés hiányából és az ezek nyomán szervült viselkedésmódokból is következő általános sajátosságok mellett az államszocializmus időszakára közvetlenül is visszavezethető sajátosságok is detektálhatóak. A civil társadalom, mint kulcsfontosságú fogalom már a kádári autoritárius rendszerben (az arra vonatkozó leírási kísérletekben) felmerült, amikor a „[d]emokratikus szereplők önmagukat akarták megérteni, továbbá fontos változó a demokratikus átmenet problémáinak újabb elemzéseiben is”.²⁵ *Az állam és az önkéntes szerveződések közötti viszony alakulását az államszocializmus időszakában mindvégig a hullámvás, az együttműködés és a szembenállás legkülönbözőbb kombinációi jellemezték.*²⁶ Az 1980-as évek elejére világossá válik a hatalom és a társadalom látszat-egységének felbomlása; megindul a (civil) „társadalom leválása a hagyományos gondoskodó államról”.²⁷ Ez az időszak a társadalom „kettéválásának” ideje is; kialakul egy alternatív vagy „politikai” civil társadalom²⁸, amelynek tagjait elsősorban a „kritikai nyelv kultúrája” köti össze, részben emiatt, részben konspiratív, illegális módszereik okán képtelenek szélesebb körben is terjeszteni társadalomszervezési és etikai normáikat (mintáikat). A 80-as években a civil társadalom fogalma radikálisan politikai töltetű volt: uralomellenesség, részvételi alapú bázis-demokrácia iránti igény, harmadik utasság jellemezte.²⁹

Tévedés lenne, ha azt állítanánk, hogy az 1988-1990 közötti időszak a tömegek által kirobbantott, illetve kikényszerített események, változások

Studia Iuvenum Iurisperitorum, 2016/8, 179-180.

25 ARATÓ András – COHEN, Jean: Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában. *Mozgó Világ*, 1992/7, 17.

26 KUTI Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, 1998, 4. (56. l.)

27 BIHARI Mihály (szerk.): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991*. Budapest, Kossuth, 1992, 32.

28 CSIZMADIA Ervin: A társadalom és a mai rendszer. *Valóság*, 1991/4, 52.

29 GYÖRFFY Gábor: *A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük*. In: TÖRÖK – DR. VINCZE (szerk.): *Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára*. Budapest, NIOK – SOROS, 1998, 19. Tegyük hozzá, hogy Magyarországon (is) azt látjuk, hogy a civilségnek időről-időre új, más és más aspektusai kerülnek előtérbe: 1979-től a hivatalosan nem létező szegények felkarolására jött létre a SZETA, akkor még csak erre volt lehetőség félig túrt formában, aztán 1987-1988-tól szabadságjogok nyílt hangoztatása, a politikai irányultság is lehetségessé és hangsúlyosabbá válik.

forradalmi sorozataként is leírható. Az elmúlt évtizedekben is számos teória látott napvilágot arra vonatkozóan, hogy miért nem volt a rendszerváltásnak, a politikai átmenetnek széles, minden társadalmi rétegre, csoportra kiterjedő „forradalmi” bázisa. Az átmenet egyik legsarkosabb kérdése a paraszti, illetve munkástömegek identitástudatának problematikája. Jól látszik az egészséges, organikus társadalomszerkezet hiánya – még a lengyel vagy cseh (szlovák) helyzettel való összevetésben is. Szelényi szerint „a munkások [Magyarországon, akkoriban] érzékelnek osztálydichotómiát, erős köztük az azonosság érzése, sőt képesek felismerni az osztályviszonyok konfliktusos jellegét is, ám az osztály totalitásának érzése, bármely alternatíva képe – szemben például lengyel társaikkal – hiányzik belőlük”.³⁰

A civilség hazai (és tágabb Közép-Kelet-Európai térségbeli) fejlődéstörténete – s ennek részeként a rendkívül szűk és ennek ellenére is ideológiakusan tagolt, továbbá tőkehiányos elit léte – részben annak is magyarázata, hogy az új közép-európai demokráciák miért nem a széles társadalmi részvételen alapuló, kifinomult társadalmi koordinációs eljárásokra és intézményrendszerre építették az 1989 utáni politikai rendszert, hanem arra a parlamentközpontú politikaformálásra, amely aztán befagyott a képviseleti demokrácia szintjén.

1.4. A konzultatív mechanizmusok jelenlegi állapota

Manapság sokan „posztparlamentáris demokráciáról” beszélnek, ami arra utal, hogy a képviseleti demokrácia részeként tartott rendszeres választásokat kiegészíti – a választások közötti időszakban – a politikai prioritások érvényesítését és a társadalmi feszültségek kezelését biztosító rendszeres társadalmi konzultációk rendszere. Ezeket a társadalmi konzultációkat az OECD-országokban különböző formákban intézményesítették.³¹ A konzultáció tehát – ebben az értelemben is – része a fejlett államok közpolitikai gyakorlatának.

Sajnálatos módon azonban a főbb magyarországi döntéshozatali folyamatok belső dinamikáiban évtizedek óta nem látszik érdemi elmozdulás a '90-es évekhez képest: csak a metapolitikai térben³² erősödik a megalapozottabb, sokszereplős, bevonáson alapuló döntéshozatali folyamatokra vonatkozó kommunikáció, különösen az ún. nemzeti konzultációk révén. 2011 februárja és 2018 novembere között összesen 10 alkalommal került sor a jogszabályok

30 SZELÉNYI Iván: Új osztály, állam, politika. Budapest, Európa, 1990, 44.

31 JENEI - KUTI i. m. 17.

32 JENEI György: A közpolitika és a közigazgatástudományok. In: TAKÁCS Péter (szerk.): A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Budapest, ELTE ÁJK, 2003, 129.

által elő nem írt, és nem is szabályozott ún. nemzeti konzultációra különféle kérdésekben (pl. az új alaptörvényről, a bevándorlásról, az internettel kapcsolatos kérdésekről, „Brüsszel megállításáról”, a családtámogatásokról), úgy, hogy a Kormány minden választásra jogosult polgárhoz papíralapon eljuttatta az alapvetően eldöntendő kérdéseket tartalmazó íveket (leveleket). Ezekkel párhuzamosan a különféle *jogszabály által előírt*, illetve korábban is létezett, intézményes konzultatív megoldások nem vagy csak rendkívül alacsony intenzitással működnek Magyarországon.³³

A Vadál által ajánlott megoldás alapján Magyarország kapcsán is lehetséges a kormányzati tevékenység belső konzultatív szerveinek és a kormányzati tevékenység külső konzultatív szerveinek elhatárolása.³⁴ Előbbi körbe sorolhatóak azok az intézményesített fórumok (pl. hagyományosan kormánybizottságok, kabinetek, tárcaközi bizottságok), amelyekben csak állami szervek vesznek részt, utóbbi körbe pedig azokat a szervek tartoznak, amelyeken belül a kormányzati szervek képviselői mellett a *legtágabban értelmezett civil szféra egyes képviselői is megtalálhatóak*: így társadalmi szervezetek, érdekképviselések, szakmai, illetve szakértői szervezetek, a tudomány képviselői stb. Míg a legtöbb régi Unió tagállamban a konzultáció érdemi (jogi garanciák által is biztosított) és folyamatos, aktív, addig Magyarországon – hagyományosan – az „ad hoc” jelleg dominál, kiegészülve az egyes fórumok összehívási gyakoriságának alacsony mértékével.³⁵ Két évtizede intenzíven jelenlévő igény, hogy a különböző döntés-előkészítési mechanizmusokat a mainál részletesebb jogi előírások révén lenne érdemes formalizálni Magyarországon.³⁶ A további nehézségek között kell említenünk egyrészt a társadalmi szereplők szakmai felkészültségének és anyagi erőforrásainak alacsony szintjét, másrészt a kormányzati oldal kapacitásbeli hiányosságaként értékelhető elemként az egyeztetési tevékenységre specializálódott közszolgálati állomány részleges

33 Lásd például a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7. §-ában rendezett részvételi formákat, továbbá az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 60. §-ának (2) bekezdését, amelynek *értelmében* a civil szervezetek finanszírozásában döntő szerepet játszó Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsának összetételében a mindenkorai kormánytöbbségnek döntő szava van.

34 VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2012, 60.

35 VADÁL i. m. 61.

36 KÉRI László: *A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból*. In: PESTI Sándor (szerk.): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2001, 218.

hiányát (és folyamatosan jelentős fluktuációját) a központi államigazgatásban.³⁷ Trócsányi már a '90-es évek elején rögzíti, hogy „a kialakult döntés-előkészítő, egyeztető fórumok egymáshoz való viszonyát, tényleges szerepét és súlyát jogszabályokban kellene tisztázni”.³⁸

A konzultációnak természetesen nem csupán országos szinterei vannak, hanem lokális formái is. Függetlenül az általános trendek 'legyűrűző' hatásaitól, ezek területén mutatkozik a legtöbb pozitív változás a társadalmi érdekek feltárásában, becsatornázásában és érvényesítésében, azzal együtt is, hogy a helyi, illetve területi – önkormányzati típusú – szervek által működtetett intézmények egy része is csupán papíron létezik, érdemi alkalmazás nélkül: pl. ilyen a megyei közmeghallgatás intézménye is.³⁹

A különféle egyeztetések és együttműködések léte, illetve hiánya részben összefügg a közfeladat-ellátásban történő állami szerepvállalás átalakulásával is. A 2000-es évek közepéig-végéig komoly kritikák érték az államot Magyarországon, mondván „az államszervezet és ezen belül a kormányzati irányítás hatékonysága alacsony a háttérszervezetek túlbujánzása, valamint a félállami ál-civilszervezetek (közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok) létrehozására irányuló állandósult törekvés miatt”.⁴⁰ Miközben a '90-es és 2000-es években a szerzők jelentős része a mezoszféra állami túlsúlyát és negatív hatásait kárhóztatta, mondván, ez elerőtleníti a civil aktivitást, az öngondoskodásra készítetettséget stb., addig a 2010-es években a legtöbb kritika már *közvetlenül* a nyíltan terjeszkedő, központosító, az említett mezoszférát is csökkentő és közfeladatokat magához vonó, részben neo-weberi irányultságú államot éri. Utóbbi esetben egyébként arról van szó, hogy az állam 2014-15-től – felismerve, hogy számos területen (egészségügy, oktatás) közvetve vagy közvetlenül egyébként is ő a majdhogynem kizárólagos finanszírozó – kihagyja a feladat-ellátási és finanszírozási folyamatból a helyi önkormányzatokat, illetve a for- vagy nonprofit szervezeteket.⁴¹

Már 2010 előtt is megfigyelhető a civil kezdeményezések államosítása,⁴² *illetve*

37 VADÁL i. m. 171-172.

38 TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar Közigazgatás*, 1993/7, 5.

39 HÉDER Ákos: A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (3-4), 104-136.

40 SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Budapest, Kossuth Kiadó, 2004, 5.

41 RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012, 50.

42 GERGELY András: Kisebbségben: a „civil társadalom” másképp közelítése. 2017, 171. <http://www.maszol.ro/index.php/kisebbségben/83580-kisebbségben-a-civil-társadalom-maskepp-kozelitese> (2018.09.05.)

felülről vezéreltsége: kontinuuusan, sőt, erősödve van jelen az állam, pontosabban a kormányzat azon törekvése, hogy maga alkossa meg 'saját' civil társadalmát. Ezt a célt szolgálta a 2010 és 2020 közötti magyar kormány (második, harmadik és negyedik Orbán-kormány) esetében a polgári körök kialakítása, országos mozgalommá szervezése már a 2000-es években, illetve a Civil Összefogás Fórum (CÖF) nevű (ál)civil mozgalom létrehozása közvetlenül 2010 előtt (2009-ben), amely az említett időszakban folyamatosan a Kormány melletti tömeges szimpátia-tüntetések szervezett a – több állami vállalat által is nagyvonalúan támogatott⁴³ – Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány (CÖKA) segítségével. A félállami-félcivil entitások újratermelődése továbbra is megfigyelhető, legújabban az állami egyetemek alapítvánnyá alakítása indult meg, az állami, a piaci és a civil elemek összemosódását is eredményezve. Szintén rendkívül sajátos magyar képződmény az ún. nemzetiségi önkormányzat intézménye, amely egyedülálló megoldás, állami támogatással, de civil kontúrokkal. A nemzetiségi civil közösségek egyik jellegadó sajátossága továbbá, hogy a legnagyobb létszámú (össznépeség 8-10 %-a), ám belülről is tagolt roma (cigány) közösségek organikus civil társadalmá fejletlen és önállóan, nem látja el potenciális feladatait, például az érdemi politikai részvételre képesítés feladatait.

Az állami-önkormányzati szférának Magyarországon egyébként már a rendszerváltozás óta van egy 'vaskos civil árnyéka' is, ami nem más, mint az egyes intézmények mellett létrejött alapítványokból összeálló második vonal, amely szinte kizárólag pénzügyi (finanszírozási) okokból létezik – és *a legtöbb esetben nem önkéntesen, alulról jövően, szabadon jönnek létre, hanem koordináltan, felülről kialakítottan stb.*

Ágh Attila kifejezése a '80-as évekre: „védekező társadalom”, „duális társadalom”.⁴⁴ A duális társadalom kifejezés azonban új tartalommal is megtelt az elmúlt két évtized Magyarországon: kialakult egy olyan kettős politikai szerkezet, ahol *nincs átjárás, sőt, érdemi kapcsolat és érdemi konzultáció* a politikai oldalak között. Ennek egyik következménye, hogy a civil szervezetek is minden esetben 'besorolásra' kerülnek – elkönyvelésre kerülnek egyik vagy másik oldalhoz tartozóként.

43 Pl. a Magyar Villamos Művek 2016-ban 508 millió forintot, a Szerencsejáték Zrt. 2019-ben 70 millió forint támogatást nyújtott.

44 Ágh Attila: A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről. *Civil Szemle*, 2016, 13 (1), 5-29. Lásd még: BRACHINGER Tamás: Offenzívában és defenzívában. A hazai civil társadalom kurrens helyzetéről. *NFA Füzetek*, 2017, 4 (2), 10-33.

1.5. A magyar civil társadalom új jelenségei, új jelentéstartalmai

Melyek azok az új elemek, amelyek a hagyományos politikatudományi, illetve jogi megközelítések mellett, azokat kiegészítve *napjainkban* a magyarországi civil társadalom jelentését, fogalmát teljesebbé teszik? Álláspontunk szerint az alábbi három kérdéskör révén a magyarországi civil/nonprofit szektor valós folyamatai *konkrét részleteikben is* hozzáférhetővé és valós súlyuknak megfelelően értelmezhetővé válnak:

- A) *A kisebbségi aspektus szervesen beépült a civil társadalom hazai fogalmába*, részben a határon túli magyar kisebbségek autonómia-törekvéseinek kormányzati támogatásával, illetve e kisebbségek szülőföldjükön történő boldogulásával összefüggésben. 1989-től jelen volt ez a fogalmi elem, de szervessé, az egyéb elemekkel, aspektusokkal azonos értékűvé csak 2010-et követően vált. Lényeges, hogy a mai Magyarország területén élő nemzeti kisebbségek civil törekvéseivel kapcsolatos tudományos irodalom, illetve politikai vita nagyságrendekkel elmarad a határon túli magyarok hasonló összefüggéseitől. A kérdéskör egy további aspektusa, hogy ma már nem csupán a szomszédos országok magyar kisebbségeinek civil aktivitása önálló elem, hanem a Magyarországot közvetlenül érintő érdemi civil tevékenységek egy része is áttevődött Magyarországon kívülre, s ott önálló életre is kelt: egyes magyarországi civil szervezetek például Brüsszelben (Strasbourgban) folytatnak érdekképviseleti, jogvédő, figyelemfelhívó stb. tevékenységet, illetve akár *flashmob* akciókat, tüntetéseket is – olyanokat, amelyek közvetlenül a hazai viszonyokat kívánják befolyásolni. Szintén az elmúlt egy-két évtized fejleménye, hogy egyes nyugati nagyvárosokban – leginkább Londonban – fejlett és rétegzett magyar civil élet alakult ki, színházi és sportélettel, karitatív és egyéb elemekkel.
- B) A hazai és nemzetközi szakirodalom is gyakran említi a „jó és rossz civil szervezetek” szerinti fekete-fehér állami látásmód erősödését 2010 után, amennyiben a hivatalosan a közérdekre alapított szűkítések, szigorítások, korlátozások egyes civil jellegű szereplők – például vallási szervezetek, humán szolgáltatók, migrációs szervezetek, félkatonai szervezetek stb. – vonatkozásában erősödő állami beavatkozást mutattak/mutatnak az 1990 és 2010 közötti időszakhoz képest. Valamifajta jogi és politikai homogenizációs folyamat zajlik.
- c) Önálló jelentőségűvé váló elem, *hogy a változások sebessége a vizsgált területen is nő*. Bodó írja, hogy – nem csupán Magyarországon vagy a

határon túli magyar közösségekben – az új, civil jellegű formák, megoldások hetek, hónapok alatt jelenhetnek meg és épülhetnek be a civil társadalmi gyakorlatokba. Ennek a legáltalánosabb okokon (pl. globális trendek megismerésének 'költségei' jelentősen lecsökkentek, *best practice*-ek megosztásán alapuló új működésmódok terjednek rohamosan stb.) túl olyan okai is vannak, hogy *versengő jelenségek felbukkanásával* helykeresés és átalakulás zajlik a gazdaság és a civilitás határterületein – gondoljunk csak a szociális vállalkozások, illetve a Magyarországon korábban ismeretlen ún. közösségi alapítványok⁴⁵ megjelenésére vagy éppen a *share economy* újabb és újabb formáinak térhódítására. A civil társadalom szerveződési formáinak megújulása is jól látható, elsősorban az információtechnológia új eredményei révén (internetes civil közösségek jönnek létre, illetve például terjednek az egyéb intenzív, ám kevésbé stabil megjelenési formák is).

2. A populizmus

2.1. A populizmus mai jelentései a nemzetközi szakirodalomban

A nemzetközi szakirodalom szerint a populizmus alapvetően egy identitáskonstruáló, átfogó logika, amely valamely közösség, a 'nép' kontúrjait mindig a 'mi' és 'ők' közötti egyértelmű határvonalak meghúzásával alakítja ki,⁴⁶ sőt, a populizmus jellemzően valamilyen elittel szembeni mozgósításban érhető tetten, ami persze csak azt eredményezi, hogy a populista jelző tetszés szerint osztható ki egymással élesen szembenálló politikai vezetőknek és mozgalmaknak is.⁴⁷ Albertazzi és McDonnell az 'ők' csoport fő sajátosságaként a 'mi' által kivívott értékek, jogok, illetve kommunikációs lehetőségek veszélyeztetésére utalnak.⁴⁸ Csigó találoán utal arra, hogy „[a] maguknak az elnyomott nép vagy nemzet nevében hatalmat és szót követelő populista pártok és mozgalmak között egyaránt találunk baloldali és jobboldali szereplőket: a jóléti újraelosztás és az egyenlősítő osztálypolitika szószólóit és annak ellenségeit is. Kevés közös jellemzőjük egyike,

45 RIXER, Ádám: *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 134-136.

46 LACLAU, Ernesto: *A populista ész*. Budapest, Noran Libro, 2011, 83.

47 BARTHA Ákos: *Populizmus, népiség, modernizáció. Fejezetek a kelet-közép-európai politikai gondolkodás 20. századi történetéből*. Budapest, MTA BTK Történettudományi Intézet, 2017, 30–37.

48 ALBERTAZZI, D. – MCDONNELL, D.: *Introduction: The Spectre and the Spectre*. In: ALBERTAZZI - MCDONNELL (eds): *Twenty-First Century Populism; the Spectre of Western European Democracy*. Palgrave, 2008, 3.

hogy a neoliberális hegemonia korszakának uralkodó elitjét és ideológiáját támadják az általuk elnyomott népre vagy nemzetre hivatkozva”.⁴⁹ A ’90-es, s még inkább a 2000-es évektől minden jelentős politikai táborban erős ellenérzésekkel fogadták, hogy „a neoliberális erők a politizálást is szakértők által menedzselt ügymenetté alakították, ideológiamentessé, technikaivá és mediatisálttá, egyszersmind kiüresítették a demokratikus érdekképviselő intézményrendszerét is”.⁵⁰ A populizmus térnyerésével kapcsolatban Éber is azt emeli ki, hogy „[a] neoliberális politikák (privatizáció, dereguláció, piacliberalizáció, adócsökkentés) rendkívüli mértékben megnövelték a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeket”,⁵¹ különösen azt követően, hogy „[a] reálgazdaságba irányuló tőkebefektetések csökkenő profitrátája [...] teret nyitott a jóval jövedelmezőbbnek ígérkező, ugyanakkor spekulatív buborékokat képző voltuk miatt sokkal kockázatosabb pénzügyi befektetéseknek [...]”.⁵² Sokan éppen annak tudják be a populizmus új reneszánszát, hogy „[a] 2008-as válság óta különösen nagy lendületet kapott az egyes (nemzet)állami keretek között értelmezett társadalmak belső egyenlőtlenségeinek növekedése”.⁵³ A korábbi – 1990 utáni – modernizációs konszenzus politikai támogatásának csökkenésével, valamint a 2000-es évek végi nemzetközi pénzügyi válsággal ugyanakkor egy új domináns paradigma is felemelkedett: az ún. pénzügyi nacionalizmus.⁵⁴

Ez a változás azonban nem a semmiből jött, nem 2008 után bukkan fel egyik napról a másikra; folyamatszerűen kibontakozó előzményei már a korábbi szakirodalomban is leírásra kerültek: „Ivan Krastev már a pénzügyi válságot közvetlenül megelőzően arra a következtetésre jutott, hogy Közép-Európát a populizmus és az illiberalizmus erői gyengítik. Nacionalista populista szereplők mobilizálnak a „posztmodern kultúra túlzásai”, a „hagyományos értékek összeomlása”, az „EU intézményeiben testet öltő liberális racionalizmus”, az „elitek elszámoltathatatlansága”, valamint a „korrupt elitek és a morálisan korrumpáló »mások« (mint az etnikai és szexuális kisebbségek) ellen”.⁵⁵

49 CSIGÓ Péter: Mediatisált politika és kollektív spekuláció. *Replika*, 2015/6, 60.

50 Uo.

51 ÉBER Márk Áron: A nép nevében. A populizmus új hullámának okai a neoliberális hegemonia után. *Kellék*, 2019, 61. lapszám, 127.

52 MINSKY, Hyman P.: Hosszú hullámok a pénzügyi kapcsolatokban: pénzügyi tényezők a súlyosabb válságokban. Ford. MIKESY Álmos. *Fordulat*, 2008, 1 (4), 10–25.

53 MILANOVIĆ, Branko: *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, Harvard University Press, 2016.

54 SEBŐK Miklós: *Paradigmák fogságában - Elitek és ideológiák a magyar pénzügyi kapitalizmusban*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.

55 ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamen-*

„A »populizmus« a 19. századvég Amerikájából – a kis- és középbirtokosság tőkeellenes mozgalmától – eredeztethető terminus, még ha ezt el felejtettük is időközben. Átalakult és kibővült tartalommal évszázad múltán (...) a politikai jobboldal irányából éled újjá a tetőfokára hágó globalizálódás és az azzal együtt járó gazdasági neoliberalizmus Európájában”⁵⁶ – s tegyük hozzá a legújabb szakirodalomban is elsősorban a jobboldali változatok kerülnek terítékre, alaposabb vizsgálatra.

Fontos azonban már előljáróban rögzítenünk, hogy a populizmus *nem semleges tartalmú fogalom* a nemzetközi szakirodalomban: a legtöbb elemzés azt vizsgálja, hogy milyen viszonyban van egymással a populizmus és a képviseleti demokrácia, „hogyan veszélyezteti előbbi az utóbbit, és hogyan értelmezhetjük a populizmus térhódítását?”⁵⁷ Válaszaik többségének lényege, hogy egy „demokratikus látszatok” mögé rejtőző, valójában mélyen autoriter jelenségről van szó, amely diszkriminatív legalizmust („a barátainak mindent, az ellenségeimnek a törvényt”) és klientúra-rendszert valósít meg. „[V] égtelen kreativitással használják fel a tágan értelmezett intézményeket, elnyomják a civil társadalmat (amelyben delegitimáló veszélyt látnak a népakarat saját maguk által meghatározott és kizárólagosnak hirdetett képviseleti igényére nézve). Végeredményben elfoglalják az államot, sőt az egész társadalmat, végső soron pedig a demokratikus homlokzat mögött, hatalmuk konzerválása érdekében, egy rendkívüli mértékű és szisztematikusan egyenlőtlen játékteret (*uneven playing field*) hoznak létre”.⁵⁸ Antal Attila – e vonatkozásban – a következőket tartja fontosnak: „Cas Mudde úgy véli, hogy a legtöbb, a témával foglalkozó kutató osztozik abban, hogy a populizmus egy patológikus, pszeudo- vagy posztdemokratikus jelenség, amelyet a demokratikus értékek korrumpálódása termel ki”.⁵⁹ Mudde úgy véli, hogy „a populizmusnak alapvetően kétféle megközelítése alakult ki. Az egyik szerint a populizmus nagyon emocionálisan és meglehetősen leegyszerűsítő módon azt szolgálja, hogy az emberek jól érezzék magukat. A populizmus célja az,

tum, 2015, 19 (2-3), 50.

56 KOMÁROMI Sándor: Bauer, W. T.: Jobboldali populizmus Nyugat-és Kelet- és Kelet-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2012, 21 (4), 852.

57 BENEDEK István. *Üdvözet a győzőnek? A populizmus térhódítása: szükséges fordulat, múló korszellem vagy autoriter veszélyforrás? Új Jel-kép: Kommunikáció, Közvélemény, Média*, 2019/2, 27.

58 Uo. 38.

59 ANTAL Attila: A populizmus vizsgálata demokráciaelméleti perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 2017, 26 (2), 130. Az általa hivatkozott mű: MUDDE, Cas: The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 2004, 39 (4), 541. [a továbbiakban ANTAL (2017a)]

hogy faékegyszerűségű megoldásokat nyújtson korunk problémáira. Ez a megközelítés meglehetősen problematikus és empirikus módon igen kevésbé megragadható, hogy mi az, ami nem racionális vagy éppen nem elég nyitott világunk összetettségére. Másodsorban a populizmus az olyan opportunisták politikai leírására szolgál, amelynek az a célja, hogy az embereket (a »népet«), illetve a szavazókat gyors megelégedéssel töltsse el, s egyúttal megvásárolja (alacsonyabb adók és pénzügyi előnyök ígéretével) szavazataikat”.⁶⁰

A téma újabb feldolgozásai szinte mind érintik a *politikai alkotmányosság* fogalmát is: a politikai alkotmányosság egy ’ellenteória’, amely a jogi, illetve liberális alkotmányosság ellenében azt vallja, hogy a politikai intézmények (Országgyűlés, Kormány) jogi úton csak a korábbiaknál szűkebb körben korlátozhatóak az igazságszolgáltatás szereplői által. Ez a megközelítés a liberális depolitizáció és jó értelemben vett bürokratikus semlegesség helyett *repolitizációt* valósít meg.⁶¹

Lényeges, hogy a *kiteljesedő* populizmus éppen a demokrácia legalapvetőbb fogalmi elemeit kérdőjelezi meg, illetve ássa alá a szakirodalom szerint: a hatalomkorlátozást, az alkotmányos civil és politikai szabadságjogokat, valamint a nyilvános vitát, mint a politikai élet sajátos formáját. A populizmus egyik további, alapvető működésmódja, hogy a „válságot”, a kivételes állapotot – mint „a karizmatikus vezető által felismert közjó fenyegető ellenpólusát” – állítja középpontba.⁶²

A fentiek kiegészítéseképpen jegyezzük meg, hogy a populizmus természetes jelenség, periodikusan jelentkező társadalmi-politikai ellenhatás, *ennyiben* tartható álláspont lehet előnyeinek, pozitív velejáróinak számbavétele is: „Schmitter, Laclau és mások tanulmányai a populizmust olyan ideiglenes erőnek tekintik, amely aláássa a bezárkózó, kartelleződő és bemerevedett pártrendszert, új ügyeket tűz napirendre, tabukat dönt, és összeomlása után megfiatalodott pártrendszert hagy maga után” – írja Enyedi.⁶³

Az elmúlt években felbukkanó elméletek számos eltérése és átfedése mellett is megállapítható, hogy a populizmusnak a szakirodalomban alapvetően

60 MUDDE i. m. 543. Hivatkozta: ANTAL (2017a) i. m. 130.

61 ANTAL, Attila (2017): The Political Theories, Preconditions and Dangers of the Governing Populism in Hungary. *Czech Journal of Political Science*, 2017/1, 5–20. [a továbbiakban: ANTAL (2017b)]

62 MÜLLER, Jan-Werner: *What is Populism?* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016, 33.

63 ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamentum*, 2015, 19 (2-3), 50.

három megközelítése, illetve lehetséges aspektusa különíthető el: az első ideológiaként, a második politikai stratégiaként, a harmadik pedig alapvetően kommunikációs stílusként ragadja meg azt. *Ezek közül nyilván az első a legizgalmasabb és legtöbbet elemzett aspektus.* Enyedi jegyzi meg, hogy „[a]z alkotmányos rend reformja és a közpolitika radikális megváltozása soha nem történik ideológiai vákuumban. Ha a változások motorját személyes és intézményi érdekek jelentik is, világnézeti megalapozás nélkül lehetetlen átfogó módon átalakítani a jogi és intézményes struktúrákat, vagy bebetonozni az új közpolitikai irányokat”.⁶⁴ Külön említendő Körösényi és Patkós felosztása, akik a populizmusnak szintén három különböző fogalmát különítették el, „nevezetesen a populizmust, mint (1) ideológiát (*substance*), (2) mint módszert (*process and linkage*)⁶⁵, és (3) mint alkotmányos-intézményi politikát”.⁶⁶ A módszerként felfogott populizmus kapcsán Mudde és Rovira jegyzi meg, hogy itt a populista politikusok azon politikaformálásáról van szó, amely az átlagos szavazó akaratára hivatkozik, anélkül azonban, hogy tényleges részvételükre a döntések kialakításában sor kerülne.⁶⁷

Nyilvánvaló, hogy a populizmus gyakorlati megoldásai között a konkrét intézményi változtatások is önálló elemként jelenhetnek meg: a vizsgált vonatkozásban „[ezeknek] az alkotmányos garanciák és ellensúlyok gyengítése következtében határozott autoriter, antiliberalis irányuk van; tekintélyelvű, paternalista elemekkel”.⁶⁸

A populizmus – állítja Benedek Michael Freeden felosztása nyomán – „nem egy teljes értékű (mint a szocializmus, liberalizmus, nacionalizmus stb.), hanem egy vékony középpontú (*thin-centered*) ideológia. Nem a teljes politikai élet magyarázatára hivatott, hanem csupán az értékek egy szűkebb, de annál vitathatatlanabb spektrumát takarják”, azt a majdhogynem üres, és mégis erőteljes „képzetet”, amely a nagyon is konkrét, egyértelműen megjelölt társadalmi törésvonalra tekintettel jön létre.⁶⁹

64 Uo. 50.

65 A választók és a kormány közvetlen kapcsolatára helyezi a hangsúlyt – miközben mellőzi a közvetítő szervezeteket, például a pártokat – és plebiszciter technikákat alkalmaz.

66 KÖRÖSÉNYI András - PATKÓS Veronika: Liberális és illiberális populizmus: Berlusconi és Orbán politikai vezetése. *Politikatudományi Szemle*, 2015, 24 (2), 32.

67 MUDDE, C. - ROVIRA KALTWASSER, Cristobal: *Populism*. In: Oxford Handbook of Political Ideologies. FREEDEN, Michael – SARGENT, L. T. – STEARS, M. (eds.): Oxford, Oxford University Press, 2013, 493-512.

68 KÖRÖSÉNYI – PATKÓS i. m. 40.

69 BENEDEK i. m. 33.

A területet érintő tudományos vizsgálatok áttekintése nyomán azonban azt is rögzítenünk kell, hogy a vizsgálatok eredményei összességükben féloldalasak: a populizmus-vitában a 'nép' motivációi, szempontjai, a populista tendenciákkal való esetleges azonosulásának okai, szociálpszichológiai vagy egyéb szempontjai jelennek meg a legkevésbé.⁷⁰ Pedig az az egyik legfontosabb kérdés, hogy „de akkor mitől működik?”.

Napjainkban a populizmus fogalmának számos jelzős változata használatos, így az *autoriter populizmus*⁷¹ és a *populista autoritarianizmus (populista autokrácia)*⁷², de a hasonló jelenségek leírására használt *hibrid rezsim* kifejezés is ebbe a körbe tartozik, amennyiben a demokráciák és a zárt diktatúrák közötti szürke zónában található rendszereket próbálja fogalmilag megragadni.⁷³ Ezek közös sajátossága, hogy a korábban általánosan használt „jóléti populizmus” fogalmán túllépnek, s a fogalmi elemek már nem merülnek ki a fiskális fenntarthatóságot veszélyeztető ígéretekben és ténylegesen biztosított juttatásokban.

Müller szerint a Magyarországgal kapcsolatban – öndefinícióként is – használt „illiberális demokrácia” fogalma bizonyos mértékben félrevezető, hiszen éppen hogy a demokratikus kereteket leépítő aktorokat legitimálja.⁷⁴ Hasonlóan ellentmondásos kifejezésként bukkan fel a korábban már említett politikai alkotmányosság fogalmán túllépő *populista alkotmányosság* is.⁷⁵

Az illiberális demokrácia leírására is használt párhuzamos kifejezések között jelent meg a „választott diktatúra” fogalom is, amely a domináns vezető párt és a végrehajtó hatalom, sőt a pénzügyi- és gazdasági szféra fölötti személyes kontrolljának, illetve befolyásának példátlanul magas szintjére utal.⁷⁶

70 Ehhez lásd D'ERAMO, Marco: Populizmus és az új oligarchia. *Fordulat*, 2017, 22. sz., 6-29.

71 Ehhez lásd BUGARIC, Bojan – KUHELJ, Alenka: Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger? *Hague Journal of Rule of Law*, 2018, 10 (1), 21–33.

72 Ehhez lásd BUTLER, Israel: *Countering Populist Authoritarians: Where their support comes from and how to reverse their success*. Berlin, Civil Liberties Union for Europe, 2018.

73 BENEDEK i. m. 28.

74 MÜLLER i. m. 49-60.

75 BLOKKER 2018. A téma magyar vonatkozásaihoz lásd még: HALMAI, Gábor: Is There Such A Thing As 'Populist Constitutionalism'? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2018, 5 (1), 1-16.

76 KÖRÖSÉNYI – PATKÓS i. m. 47.

2.2. A hazai szakirodalom, illetve a kifejezetten Magyarországra vonatkozó további szakirodalom megállapításai

A magyar szakirodalomban a populizmus egy folyamatosan tovább- és újragondolt kurrens téma.⁷⁷ Ahogyan arra korábban is utaltunk, itt is kiindulópont, hogy nem csupán jobboldali változatai léteznek, Hardt és Negri felosztása nyomán egy (lemaradóban lévő) baloldali, emancipatorikus, az emberi jogokat és a liberális alkotmányosság értékeit tiszteletben tartó („multitude”) populizmust, illetve egy radikális jobboldali, a nemzeti szuverenítésre építő, idegengyűlölő és a neoliberalizmussal szemben fellépő változat kerül leírásra.⁷⁸ A magyar politikai élet kétpólusúvá válása már 2010 előtt is lehetővé tette, hogy a populizmus jelenségeinek vizsgálatára ebben a kontextusban is sor kerüljön.⁷⁹ 2013-2014-től az ún. baloldali populizmus témája háttérbe szorul, sőt elsikkad, ekkortól szinte kizárólagosan az Orbán-rendszerhez kapcsolt jobboldali vagy nemzeti populizmus elemzéseivel találkozhatunk.

A populizmus magyarországi, illetve Magyarországra vonatkozó szakirodalmában, sőt a politikai közbeszédben a '90-es évektől kezdődően igen gyakran a *fasisztoid*, illetve *nemzetiszocialista* jelenségekre, politikai törekvésekre vonatkoztatva jelent meg e kifejezés.⁸⁰ Ez az aspektus – úgy is, mint a populizmust az antiszemitizmus jelenlétén keresztül vizsgáló megközelítés – később is élő maradt.⁸¹ Ez a megközelítés gyakran történeti visszatekintésre is vállalkozik/vállalkozott, felidézve – úgy is, mint a kortárs jelenségek előképét – például a második világháborút megelőző évtizedek egyes kifejezetten konzervatív gyakorlatait. E körben különösen az 1920-as, 1930-as évek Magyarországnak 'állag-megőrző' konzervativizmusa tekintetében gyakori kritika, hogy tartósan elfedte a megoldatlanul maradt társadalmi-szerkezeti feszültségeket. A megközelítés jelentőségét növeli, hogy számos szerző az egyes korszakok populizmusaira adott válaszként tekint a későbbi, hasonló gyakorlatokra: Antal például kifejezetten úgy vélekedik, hogy

77 MIKECZ, Daniel: *Rethinking Populism: Top-Down Mobilization and Political Actions Beyond Institutions*. In: Hungary. 2016.

78 HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. Penguin Books, 2015.

79 Lásd például: PALONEN, Emilia: Political Polarisation and Populism in Contemporary Hungary. *Parliamentary Affairs*, 2009, 62 (2), 318–334.

80 GYURÁCZ Ferenc: „Populizmus”, 2016-17. *Hitel*, 2017, 30 (12), 3-4.

81 *Lásd pl. TAMÁS Pál: A magyar nemzeti populizmus indikátorai: mutat-e valamit külön az antiszemitizmus? 2. Kritika*, 2013, 42 (1-2), 15-18.

a későbbi kommunista populizmus alapvetően egy, politikai, gazdasági és társadalmi válasz az azt megelőző Horthy-rendszerre.⁸² Lényeges adalék, hogy a magyarországi „[h]étköznapi nyelvhasználatunkban a populizmus sokszor a demagógia szinonímájaként fordul elő, és pejoratív konnotációval bír”.⁸³

Újdonság a téma magyarországi irodalmában, hogy a '10-es években eleinte *elsősorban* egyes szakpolitikai területek kapcsán jelent meg a téma, így különösen a büntetőpolitika populizmusa révén.⁸⁴ Ekkortól egyre gyakoribbak a nemzetközi összehasonlítások is: ezek egyrészt jelzik, hogy a poszt-kommunista államok között Magyarországon a legmagasabb az államszocializmus időszakára nosztalgiával tekintők aránya (72% válaszolta azt 2010-ben, hogy véleménye szerint a társadalom többsége jobb gazdasági helyzetben volt 1989 előtt),⁸⁵ ami ugye egy jó alap bármilyen populista trend számára is, másrészt megjelennek azok az elemzések is, amelyek a populistának tekintett vezetők, illetve rezsimek által alkalmazott politikai kommunikációs eszközök, az ideológikusság mértéke vagy éppen az intézményrendszerek tényleges átalakításában való előrehaladás tekintetében élnek összehasonlításokkal (utóbbi körben lásd például a Körösenyi – Patkós-féle kutatást).

Az Orbán-rendszer kapcsán számos – a populista jellegzetességeket is elemző – munka látott napvilágot. Ezek jelentős része rögzíti, hogy az első Orbán-kormány (1998-2002) és a 2010 óta hatalmon lévő újabb és újabb Orbán-kormányok egy tudatos politikai építkezés révén válnak fokozatosan egyre inkább a populizmus kritériumainak megfelelő entitásokká. Valamennyi mű jelzi, hogy a 2002-es választási vereséget követően következett be egy jelentős, stratégiai változás a kommunikációban, ekkortól figyelhető meg az új, populistának tekintett mobilizációs technikák alkalmazása, például a rövid idő alatt kétszázezresre duzzadó Polgári Körök Mozgalmának megalapításával, ami a pártpolitikai elemek háttérbe szorításával, ám a nemzeti jelleg hangsúlyozásával megerősítette a FIDESZ vidéki bázisát. Ez az a változás, amit a szakirodalom gyakran *mozgalmi kormányzásnak* nevez, olyan politikának, amely a felülről jövő kezdeményezések civil szerveződések általi megvalósítását állandó elemévé teszi.

82 ANTAL, Attila: Communist Populism in Hungary. *Society and Economy*, 2014, 40 (4), 633.

83 FALUDI Julianna: Demokrácia a populizmus köpenyében. *Educatio*, 2014, 23 (1), 170.

84 BODA Zsolt - SZABÓ Gabriella - BARTHA Attila - MEDVE-BÁLINT Gergő - VIDRA Zsuzsanna: Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. *Politikatudományi Szemle*, 2014, 23 (3), 67-94;

85 WIKE, Richard (2010): Hungary Dissatisfied with Democracy, but Not Its Ideals. Pew Research Center, Pew Global Attitudes Project. 7th April 2010. <http://www.pewglobal.org/2010/04/07/hungary-dissatisfied-with-democracy-but-not-its-ideals/> (2019. 10. 14.)

A magyar helyzet elemzése körében további, folyamatosan vissza-visszatérő elemek a népakaratot megtestesítő vezetőnek szánt központi szerep, a súlyos válság deklarálása, az ellenségkép, továbbá a megosztó, polarizáló politika is. Az utóbbi elemek középponti magva minden esetben konkrét *félelmek* azonosítása és intenzív kifejezése. A kiindulópont szinte minden elemzés esetében a korábbi, konszenzusos demokrácia-modelltől a többségi modell irányában történő egyértelmű elmozdulás tényének rögzítése; annak egyidejű említésével, hogy a politikai tér egészének és a korábbi elitek diszkreditálódott volta, a civilek és az egyéb politikai erők távolsága, konstruktív kapcsolatának hiánya is jelentősen növeli a populista tendenciák lehetőségét.⁸⁶

A gazdasági típusú elemzések, megközelítések visszatérő eleme, hogy az Orbán-kormányok – bár retorikájuk jelentős részben antiglobalista – erősödő együttműködésre törekednek a legkülönbébb neoliberais elitekkel, aminek leglátványosabb elemei a nemzetközi nagyvállalatokkal kötött – a partnereknek jelentős kedvezményeket, sőt támogatásokat biztosító – *stratégiai együttműködési megállapodások*: 2012 és 2019 között 81 ilyen született.

2.3. A magyarországi populizmus főbb megjelenési formái és ezek civil társadalmi vonatkozásai

Ebben az alfejezetben a szakirodalomból nyert – a magyarországi populizmus lehetséges megjelenési területeit és formáit visszatükröző – elemek saját csoportosítás szerinti bemutatását végzem el, külön kiemelve azokat az összefüggéseket, illet konkrét gyakorlatokat, melyek civil társadalomra gyakorolt tényleges hatás felmérését is lehetővé teszik.

A magyar populizmus – mint állami, politikai gyakorlat – legújabb formájának jelentőségét az is adja, hogy egyúttal, mint *illiberális* demokrácia, más államok számára is mintaként szolgál (!) – egyes elemeiben és összességében is. Tizenkét terület azonosításával kívánunk áttekintést adni a kortárs folyamatokról:

1. *A lényeges társadalmi törésvonalak, belső ellentmondások* (Magyarországon feltétlenül ilyen feszítő kérdések a romák romló helyzete, az oktatás és az egészségügy általános állapota) átmeneti, sőt középtávú felfüggesztése *a hatalmon lévő erők által, a közbeszéd sikeres tematizálásával* (a

86 Larry Diamond értelmezésében a liberális demokrácia a minimális intézményi meghatározottságon túl az állampolgári szabadságjogok széles körű tiszteletben tartását is biztosítja, azaz a többségi elven történő állami döntések körét szűken értelmezi, és tág teret enged az egyéni értékek kifejezésének. Hivatkozva: BODÓ Barna: Demokrácia és civil társadalom – kisebbségi léthelyzetben. *Korunk*, 2018, 29 (10), 9.

migránsveszély hangsúlyozásával, az identitás-vita napirenden tartásával, más területek eredményeinek hangsúlyozásával stb.). Ennek legfőbb eszköze az *elitellenes mozgósítás* (mint a populizmus lényege, ha úgy tetszik: legbensőbb fogalmi magva), legyen szó globális elitről, európai elitről⁸⁷ vagy hazai liberális elitről. Utóbbi törekvés határozott antikommunizmussal is kiegészül, sőt minden korábbi – legalábbis 1945 utáni – elittel kapcsolatos elutasítás jellemzi. Az elitellenesség velejárója, hogy bizonyos témákban megnyilatkozó személyeket *egyetlen homogén csoportként* és Magyarországon kívülről szervezett lobbiként állít be. Itt említendő a nem konvencionális szubkultúrákkal szembeni fellépés is. A populista ideológia általánosságban is gyanakodva tekint a szervezett pluralizmus intézményeire, és elvetendőnek tartja a kisebbségi érdekek preferenciális kezelését: vallja a többségelvűséget.⁸⁸ Mindezek együtt járnak az összeesküvés-elméletek hangsúlyos jelenlétével, illetve a permanens válságkommunikációval is.

2. *A politikai rendszer intenzív jogalkotással*⁸⁹ és ún. *nemzeti konzultációval pótolja az érdemi társadalmi vitát*. Enyedi szerint a populizmus ideológiája az antielitizmuson túl, vagy éppen az antielitizmus miatt, a kormányzatban való közvetlen népi részvétel valamilyen formáját követeli,⁹⁰ s ehhez hozzátehetjük, hogy Magyarországon ezt az aktív konszenzuskeresés mozzanata nélkül, „üres” mechanizmusként teszi.
3. *Technológiai felzárkózás zajlik* állami irányítás mellett. Az állam- és közigazgatásfejlesztés jelentős része poszt- és transzhumanista megfontolások mentén zajlik, a digitális fejlődés előmozdítására összpontosít. Fókuszában elsősorban az egyéni igények gyorsabb, olcsóbb kielégítése áll. Ez Magyarországon együtt jár(t) mind a humán, mind pedig gazdasági közszolgáltatások *hatékonyságra hivatkozó* centralizálásával, sőt a tudomány intézményeinek központosításával (részleges államosításával) is: összességében a helyi-területi és egyéb autonómiák szűkülése figyelhető meg.⁹¹

87 KOMÁROMI Sándor: Mehler, D.-Petrovic, K.-Bieber, F.: Populizmus és euroszkepticizmus Délkelet-Európában 1989 után. *Kisebbségkutatás*, 2012, 21 (4), 855-856.

88 ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamentum*, 2015, 19 (2-39), 50-51.

89 RIXER, Ádám: *Features of the Hungarian legal system after 2010*. Budapest, Patrocinium, 2012, 141-146.

90 ENYEDI i. m. 51.

91 A helyi területi önkormányzatok autonómia-szűkülésével kapcsolatban lásd például: PÉTERI Gábor: Helyi autonómia. Felejtsük el? *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, 8 (1), 11-21. A Magyar Tudományos Akadémia helyzetének változására nézve a nemzetközi

4. *Kommunikációs egyeduralomra törekvés figyelhető meg.* Ennek legeklejtársabb jele Magyarországon egy szélsőséges kormányzati médiafölény kialakulása.⁹²
5. *A közigazgatás nemzeti közigazgatássá tétele.* Ennek egyik legfontosabb jele és eredménye a határon túli magyarokkal – és igen hangsúlyosan azok *politikai, illetve szűkebben értelmezett civil szervezeteivel* – való tudatos együttműködés, valamint egyes humán közszolgáltatások rendszerszintű, intézményes biztosítása számukra is.⁹³
6. Közérdekre és nemzeti érdekre alapított gazdasági intézkedésekre *kerül sor.*⁹⁴ A 2010 utáni években erősödött a gazdasági szektorok szabályozása és a gazdasági folyamatokba való – közérdekre hivatkozással történt – beavatkozás. A gazdaság- és szociálpolitika ekkortól elsősorban a közép- és felső-középosztálynak kedvez, de *vegyes jellegű*: egyszerre fogyasztáspárti és kritikus a globalizált kapitalizmussal és a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel szemben (jól megfér benne mindkettő). Miközben retorikailag és ideológiailag szembehelyezkednek a kozmopolita, (neo) liberális, technokrata elitekkel, politikai gyakorlatukban a jobboldali populisták számos neolibertális társadalom- és gazdaságpolitikai intézkedést is átvesznek tőlük.⁹⁵
7. Előbbi ponttól elválaszthatatlan, hogy új középosztályt, régebbi vagy pontosabb elnevezésével tőkés osztályt hoz létre, jelentős részben állami, illetve közvetlen pártirányítással (közbeszerzések, egyéb pályázati és célzott támogatások rendszerének működtetésével). A politikailag lojális civil szervezetek támogatása is része ennek a mechanizmusnak.
8. *A családok támogatása, a gyermekvállalás intenzív, nemzetközi mércével is nagyvonalú támogatása figyelhető meg.*⁹⁶

irodalomból lásd például: KRAKOVSKY, Roman: Illiberal Democracies in Central Europe. *Études*, 2019/4, 14.

92 Ennek részleteire nézve lásd: POLYÁK, Gábor: *Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy*. In: POŁOŃSKA, Eva – BECKETT, Charlie (eds.): *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019, 279-303.

93 A határon túli civil szervezetekre nézve lásd: RIXER, Ádám: *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 151-155.

94 RIXER (2012) i. m. 61-62.

95 Éber i. m. 129. Lásd még: KRAKOVSKY i. m. 14.

96 A gyermekeket nevelő, illetve vállaló családok támogatása kapcsán lásd például az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendeletet. A kérdéskörhöz lásd még a családok védelméről szóló 2011.

9. Újkonzervatív ideológia megalapozása, újjáépítése. A legfőbb eszköz a keresztény erkölcs alapjainak erősítése az oktatásban, különösen egyes bevett egyházak kiemelt támogatásával, ám mindez a 'következmények nélküli társadalom' felszámolása nélkül zajlik. Gyakran keresztény értékek és a keresztény szabadság hirdetésére kerül sor a kormányzati szereplők révén – a keresztény szabadság bibliai korlátainak hirdetése és azoknak a közmorál, politikai morál részévé tétele nélkül. Hangsúlyos eleme a *múltépítés*, amelynek része Magyarország Alaptörvényének megalkotása és folyamatos módosítása is.⁹⁷
10. *Identitásvita* meghirdetése és prolongálása.⁹⁸
11. A politika továbbra is távol tartja magát az igazságszolgáltatás elé kerülő ügyek túlnyomó többségétől, azokat nem próbálja *közvetlenül* befolyásolni (legfeljebb közvetve, az intézményrendszer átalakításával) – ezzel is fenntartva a demokratikus, jogállami keretek egy részét – biztosítva a további pótlólagos, külső EU-s és egyéb források beáramlását, azaz azoknak a kereteknek a fenntartását, amelyek lehetővé teszik a működő tőke bevonását, megújuló jelenlétét is. Ehhez azonban szorosan kapcsolódik egyes korábbi konszenzusok 'meghaladása', például jelölési, egyeztetési stb. gyakorlatok megszüntetése, átalakítása, korábbi gyakorlatok kiüresítése – éppen az igazságszolgáltatási területeken.⁹⁹ A magyarországi helyzet megértéséhez érdemes áttekinteni az *Országos Bírói Hivatal* és az *Országos Bírói Tanács* konfliktusának állomásait. Ebben a helyzetben éppen egy civil szervezet, a *Magyar Bírói Egyesület* (MABIE) határozott fellépése lehet egy hosszú – a megoldáshoz vezető – út első lépése.¹⁰⁰
12. *Visszatérés a '80-as évek civil-ellenességéhez – a jó civil-rossz civil felosztás intézményesítése, állandósítása.* A jelenség legismertebb és legnyilvánvalóbb formája a különféle, migrációs tevékenységekkel is kapcsolatba kerülő,

évi CCXI. törvényt.

- 97 RIXER Ádám: *A történeti alkotmány vívmányai: Utazás a múltba vagy út a jövőbe?* In: BALOGH Judit et al. (szerk.): 65. *Studia in honorem István Stipta*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 365-375. [a továbbiakban RIXER (2017a)]
- 98 Ennek részleteire nézve lásd: RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (1-2), 147-171. [a továbbiakban RIXER (2017b)]
- 99 BADÓ, Attila: Political, merit-based and nepotic elements in the selection of Hungarian judges. A possible way of creating judicial loyalty in East Central Europe. *International Journal of the Legal Profession*, 2016, 24 (3), 259-274.
- 100 *Tiltakozik a Bírói Egyesület*. Budapest, MABIE, 2019. <https://www.mabie.hu/index.php/1486-tiltakozik-a-biroi-egyesulet> (2019. 11. 16.)

tipikusan jogvédelmi feladatokat ellátó szervezetek elleni törvényi fellépés.¹⁰¹ Fontos, hogy a 'jó-rossz' felosztás nem a jogszerű-jogellenes binaritás mentén értelmezendő, hiszen utóbbi körben az állam 2010 után (is) határozottan fellépett például a különféle, tipikusan egyesületi formában szerveződő félkatonai, önvédelmi jellegű, az állam rendészeti monopóliumát is sértő szervezetekkel szemben. Ahogyan arra már utaltunk, a „jó” oldalon is feltűntek markáns szereplők, így 2009-től egy újabb, a későbbi kormánypártok prominensei és szellemi holdudvara által létrehozott „civil” mozgalom, a *Civil Összefogás Fórum* tűnt fel, amely a balliberális politika ellen, illetve a Fidesz, mint kormánypárt mellett szervezett politikai nagygyűléseket. *A civil-ellenesség egyúttal a politikai tér kisajátításával is együtt jár, s a civil társadalom egészének helykeresését is eredményezi: „a tilalom-határok megsokszorozódnak, a bázisközösségek pedig a mikrohálózati szférába húzódnak vissza [...] Egyszóval: a hatalom által kisajátított politikai térben adott esetekben és időszakban főszerepet kaphatnak olyan társadalmi (civil, önjelölt, helyi, érdekcsoportos, képvisleti, nem-intézményes) önreprezentációk, melyek a napi sajtóban és a főútvonalakon is az »utca szintű politizálás«, az »Occupy-mozgalom«, a Tanítanék Mozgalom, a Milla, a Hallgatói Hálózat vagy A város mindenkié alakjában jelennek meg, s akkor ezek mégiscsak civilek a szó tradicionális értelmében, ugyanakkor a polgári ellenállás új formáit is előveszik, kitalálják, megkonstruálják, leleményesen kezdeményezik és megfelelő új hatalomkritikai pozíciókat is találnak hozzá. Ilyenek például az egyre hatékonyabbnak tetsző állampolgári kezdeményezések, provokált népszavazások, plakátkampányok, polgári engedetlenségek, új mozgalmak, állandósult demonstrációk, petíciózások, önkéntes megtagadási játszmák, melyek az ismét ébredező civil társadalom előjelei [...]».*¹⁰²

101 Lásd az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény 253. §-ának rendelkezéseit. A 253. § (1) bekezdése értelmében „Bevándorlási különadó-köteles a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása vagy Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása”. Bár a (2) bekezdés kísérletet tesz a bevándorlást segítő tevékenység definiálására, a rendelkezés teljesen amorf, gyakorlatilag abba bármi beleérthető. Nem véletlen, hogy a hatálybalépést követő évben egyetlen különadó-fizetésre nem került sor. *Az új jogintézmény bevezetésének két eredménye: egy kontúrok nélküli magatartáshoz politikai alapokon hátrány rendelése, valamint ennek révén a jogrendszer felesleges túlterhelése és a jobbiztonság veszélyeztetése.*

102 GERGELY i. m. 172.

3. Összefoglalás helyett

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy az előző alfejezetben bemutatott 12 elem egy része kontinuuosan van jelen a magyar történelemben, s kifejezetten a legújabbkori (20-21. századi) magyar történelemben. Kiemelést érdemel az 1. pont, amely mintegy az új középosztály kiépítésének, illetve a 'modernizációs ugrás' áráként (összetársadalmi költségeként) definiálja egyes társadalmi törésvonalak, hiátusok eliminálását, tematizált közbeszédből való kirekesztését. Szintén jellegadó változás a 3. pont is, amennyiben az újabb közpolitika a határon túli magyarságot teljes értékű, aktív nemzetrészként kezeli – szemben az 1945 és 2010 közötti időszakkal. Megállapíthatjuk továbbá, hogy az állami populizmus mai jelenségeinek többsége közvetlenül is befolyásolja a civil társadalom helyzetét, összetételét, autonómiáját és a felvállalt feladatok körét, mértékét is.

A populizmus legnagyobb veszélyének az látszik, hogy – valóságselemek felhasználásával – olyan társadalmi törésvonalakat láttat és kezel jelentősként, amelyek *tartósan* elfednek egyes, (szintén) *akut* társadalmi érdek- és életviszonyokat: Magyarországon a 2010-es években, folyamatosan kiteljesedő formákban – különösen 2016 és 2020 között – ilyennek tekinthetőek a morális kérdések (korrupció), a nagy ellátórendszerek helyzete, a roma közösség leszakadása *helyett* migrációra és a középosztály támogatására kihegyezett kül- és belpolitikai narratíva.

Némileg általánosítva és egyúttal a mai Magyarországra vetítve a kérdést, megállapíthatjuk, hogy a populizmus csak akkor meghatározó (azaz egy adott politika csak akkor nevezhető határozottan populistának), *ha hatalmon van* (de legalábbis meghatározó politikai erőhöz kapcsolható)¹⁰³ és időben elhúzódó módon *tevékenykedik* (azaz ténylegesen népszerű is, hiszen nem erőszakos úton szerezte meg és tartja meg a hatalmat). A fentiek alapján egyik lényeges *célja és/vagy eredménye* a társadalomban létező lényegesebb (egyres lényeges) törésvonalak elrejtése, a közbeszéd azoktól eltérő témákra irányítása, a voluntarizmus, a mediatizáció, sikerkommunikáció, a mennyiségi szemléletmód... Szintén megkerülhetetlen fogalmi elemek a politika nemzetiesítése és civil jelmezbe bújtatása - végső soron *a jog politika általi meghaladásának folyamatos kísérlete*.

A fentiek ellenére a rendszerszintű populizmus leglényegesebb hatása az ún. társadalmi kiegyezések elmaradása, a konszenzusos politizálás kultúrájának

103 MERKOVITY, Norbert - CSIGÓ, Péter: *Hungary: Home of Empty Populism*. In: AALBERG, Toril et al. (Eds.): *Populist Political Communication in Europe*. Routledge, New York, 301.

kontinuus hiánya. A hatás tehát – a közvetlen károk ellenére is – *elsősorban* az elmaradó lépésekben, a mindenféle relációban azonosítható lemaradásban érhető tetten. A hátrányok mérséklésének elmaradása, az elmaradottság konzerválódása jelenti a fő nehézséget.

Mindezek ismeretében, mit hoz a jövő? Kuti Éva, a civil szféra legjelentősebb magyarországi kutatója már kísérletet tesz a tartós trendek és múltó zavarok azonosítására, beleértve a civilség jövődőlhető stratégiai szerepváltozásait is.¹⁰⁴ Nem túlságosan távolra tekintve, megállapíthatjuk, hogy az államra – saját populizmusával kapcsolatban – komoly nyomások helyeződnek, mind kívülről, mind pedig belülről.

A külső nyomások között a globalizációs folyamatokkal párhuzamosan zajló európai integrációs folyamatok is újabb aspektusokat vetnek fel a civil társadalom fogalmát és jelentőségét illetően.¹⁰⁵ Uniós dokumentumokban, illetve jogforrásokban megfigyelhető egy folyamatos újraalköteleződés azon „plurális civil társadalom mellett, amely kulcsszerepet tölt be abban, hogy Európában fennmaradjon a liberális demokrácia”.¹⁰⁶ Az Uniós dokumentumok is jól visszatükrözik a jelenlegi vitákat: az Európai Parlament 2017. október 3-i állásfoglalása például a civil társadalom mozgásterének fejlődő országokban tapasztalható szűküléséről értekezik,¹⁰⁷ sőt, visszatérő elem azon, „illiberális demokrácia” felé mutató tendenciák említése, „melyek nyomán Európában [általánosságban is] csökken a tömegtájékoztató szabadsága és nő a korrupció”.¹⁰⁸ Megtudhatjuk, hogy az „illiberális demokráciák” olyan politikai rendszerek, ahol választásokat tartanak, de nem áll fenn alkotmányos liberalizmus. A demokratikusan megválasztott vezetők korlátozzák a polgári jogokat, a polgári szabadságjogokat és a kisebbségek védelmét. A fékek és egyensúlyok rendszerét, a független igazságszolgáltatást és a független a tömegtájékoztatót aláássák annak érdekében, hogy a kormányzó többség

104 KUTI ÉVA: *Tartós trendek vagy múltó zavarok? Változási folyamatok a civil szférában*. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma: a politikai tér visszafoglalása*. Budapest, Noran Libro, 2016, 283-304.

105 SÍPOS Katalin: *Európai Unió: civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek – konvent. Állam- és Jogtudomány*, 2003/3-4, 274.

106 *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye. Ellenállóképes demokrácia a szilárd és sokszínű civil társadalom segítségével (saját kezdeményezésű vélemény)* EESC 2018/04661. HL C 228., 2019.7.5., 24.

107 2016/2324(INI)) HL C 346., 2018.9.27., 20-28.

108 *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye. Ellenállóképes demokrácia a szilárd és sokszínű civil társadalom segítségével(saját kezdeményezésű vélemény)* EESC 2018/04661. HL C 228., 2019.7.5., 24. 1.7.

abszolút szuverenitása mentes legyen az alkotmányos korlátozásoktól és ellenőrzéstől.¹⁰⁹ A „populizmus” kapcsán pedig azt olvashatjuk, hogy az „[...] egy vékony ideológia, amely azt vallja, hogy létezik koherens akarattal rendelkező homogén nép. A populisták azt állítják, hogy ők ennek az akaratnak az egyetlen és a valódi képviselői. Miközben a populizmus nem rendelkezik egyértelmű fogalom meghatározással arra vonatkozóan, hogy mit jelent a »nép«, ellenségeket és a néppel szemben álló ellenfeleket hoz létre – értve ezalatt például az elitet –, és azt állítja, hogy ezek szembemennek a nép valódi akaratával. A populisták érzelmeket visznek a politikai vitákba annak érdekében, hogy félelmet keltsenek”.¹¹⁰

Magyarországgal kapcsolatos és témánkkal közvetlenül összefüggő lényeges fejlemény, hogy 2018 szeptemberében az EP által elfogadott jelentés (hivatalosan: indoklással ellátott javaslat) nyomán elindult az EU Szerződés 7. cikkébe foglalt folyamat, amelynek kezdeményezője, az EP felkérte az EU Tanácsát, hogy kezdjen vizsgálatot annak megállapítására, Magyarország valóban súlyosan megsérti-e a jogállamisággal összefüggő uniós értékeket.

A Magyarországra nehezedő külső nyomások mellett a belső nyomás is növekszik: bizonyos területen, szférákban – akár állami szervek között, vagy állami szerveken belül is csak a civil, illetve civil jellegű mechanizmusok képesek egyes konfliktushelyzetek kezelésére, megoldására, közvetítésre stb. A hatalmi ágakon belüli kommunikáció lehetőségére jó példa lehet például a már említett MABIE is.

További szempont, hogy a civil szféra igényei, megújuló gyakorlatai és innovatív beavatkozásai jelenleg is olyan modernizációs hajtóerők Magyarországon (is), amelyek a közszférát állandóan intézményesített társadalmi nyomás alatt tartják.¹¹¹ A reziliencia (rugalmasság) képesség, alkalmazkodási folyamat, amelyben az egyén vagy a közösség megtanul válsághelyzeteket kezelni, azokban is érvényesíteni akaratát, pszichés, kommunikációs és egyéb képességei révén.¹¹² Ez a tanulási képesség populista természetű intézményes megoldásokkal való szembesülés esetén különösen lényegessé válik – ennek megléte ugyanis éppen a társadalom védekező mechanizmusait stimulálja.

109 Uo. 2.4.

110 Uo. 2.7.

111 *Together for better public service. Partnering with citizens and civil society.* Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 2011.

112 KOUDEL Pál: Információ, nyilvánosság és a civil társadalom színtereinek és integráló erejének változása a nemzetközi migrációban. Új értelmezési keretek. *Civil Szemle*, 2015, 12 (2), 5-23.

A jövő kontúrjait természetesen nem csupán a jelenlegi, rendszerszintű jelenségek és nyomások, kihívások teszik megsejthetővé, hanem a magyar történelem azon mozzanatai, hagyományai is, amelyek a mindenkori populizmusok ellenében ható konstans tényezőkként említhetőek:

1. Elsőként *a nem rendszerszintű* törekvéseket kell említenünk – azokat, amelyek *elsősorban* egy-egy politikus személyéhez köthetőek, így különösen Széchenyi István vagy éppen az 1956-os mártír miniszterelnök, Nagy Imre történelmi léptékű gesztusait. E gesztusok legfőbb sajátossága, hogy túltekint az egyén személyes, családi és pártérdekein, és *kifejezetten ezek ellenében* a legnemesebb értelmű közérdeket tartja szem előtt.
2. Másodikként a rendszerszintű, de eseti megoldásokat kell előhívunk. Ezek – összefoglalóan – a *különbéle kiegyezések* fogalmi körébe sorolhatóak, amennyiben a kiegyezés nem más, mint a meghatározó szereplők által elért, *jól felfogott érdekek mentén zajló, de egyúttal az* önkorlátozás elemét is magába foglaló leszámolás a populista, rövidtávú politikai törekvésekkel. Ehelyütt nem felsorolva a magyar történelemben meglévő előzményeket, jelezzük, hogy a közelmúltban – hosszú szünet után – ismét felmerült egy kormányzati-civil megállapodás ötlete.¹¹³
3. Harmadikként pedig a rendszerszintű, de folyamatosan fejlesztett és gyakorolt megoldás-típusra kell utalnunk: ez nem más, mint korunk varázskifejezése, a részvételre képesítés, amely csak tudatos neveléssel és egyidejű önneveléssel valósulhat meg. A stabil parlamentáris demokráciához ugyanis szükség van arra is, hogy az adott állam polgárai politikailag is képzetek és aktívak legyenek.

113 SEBESTÉNY István: *Fél évtized – egészen új környezetben. Kormányzati szándék és eredmény a civil szféra NER-konformizálásában*. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma: a politikai tér visszafoglalása*. Budapest, Noran Libro, 2016, 61–84.