

A POLITIKA FOGALMÁNAK TÖRTÉNETE A POLITIKAI KÖZÖSSÉG ELMÉLETÉTŐL A SZAKPOLITIKÁK URALMÁIG

PACZOLAY PÉTER

Absztrakt

A szakpolitikák 20. századi térhódítása miatt megfogalmazott gyakori vádak között szerepel a szakítás a politikai filozófiával, az eszmetörténettel és a politika közösségi szemléletével. E tanulmány nem kíván igazságot tenni e vitában, de a megértést elő kívánja segíteni azzal a visszatekintéssel, amely a politika fogalmának ókori, középkori és kora újkori elméleti fejlődését mutatja be, mint a modern politikatudomány és a szakpolitikák 20. századi kialakulásának lényeges előzményét. Az ókori görög politikaelmélet politikai közösséghez kötődő fogalmi kerete az Arisztotelész-recepció után elterjedt a középkori politikai és teológiai nyelvzetben. Fordulatot Machiavelli munkássága hozott a 16. század elején. Ő a politika önállóságát megalapozta azzal, hogy szerinte a politika saját törvényekkel és értékekkel rendelkezik, és képes önmaga magyarázatára. Ezen önállóság alapján a későbbi újkori gondolkodók kidolgozták a politika különböző összetevőinek magyarázatát; ezek között említhető a demokrácia, a bürokrácia vagy a hatalom. Ezt követően a későbbi újkori és modern politikatudomány néhány kiragadott epizódján keresztül jutunk el a szakpolitikák, a policy sciences megszületéséig. A 20. században létrejött a természettudományos igényű modern politikatudomány, majd a döntések szakszerű előkészítését szolgáló szakpolitikák. A tanulmány arra mutat rá, hogy a szakpolitikák megszületése, így Lasswell ellentmondásos munkássága is értékválasztáson és értékalkotásán alapult.

Kulcsszavak: a politika fogalma, politikatudomány, szakpolitikák, a politika önállósága, hatalom, demokrácia, közjó, Machiavelli, Lasswell

A politikai közösség fogalma az ókorban és a középkorban

Közismert tény, hogy a politika eszméje (egyben a terminológia gyökere) a görögöknél, a politikai filozófiában Arisztotelésznél jelent meg, majd az Arisztotelész-recepcióval került be a középkori nyugat-európai közfelfogásba. Machiavelli és a 16. század lenne a politika modern fölfogásának szülője, míg a politikáról való gondolkodás csak a 19. század végére vált valóban tudománnyá.¹ E fejlődés vizsgálatánál a politika Arisztotelész (Krisztus előtt 384–322) által megfogalmazott klasszikus képéből kell kiindulni, mely valójában a polisz és polgárainak viszonyát, e sajátos közösség jellegzetességeit mutatta be a legteljesebben. Arisztotelész meghatározása szerint a városállam, a polisz a legfelsőbb rendű közösség, amely eléri a teljes, önmagában való elegendőséget (*autarkeia*). *Politika* című művével az autonóm, önkormányzó politikai közösség (*koinónia politiké*) elméleti leírásának mintáját teremtette meg. A polisz a közösségi lét átfogó egysége, polgárai számára a „politika” (a politikai közösségben való létezés és cselekvés) a minden és a lényeg volt, nem csak az élet egyik elkülöníthető része. Az európai politikai gondolkodás legnagyobb hatású és jelentőségű elméleti megkülönböztetésének tartott fölismerés a társadalom és az állam, a magán és a köz elválásáról itt még nem jött szóba. Arisztotelésznél a társadalmi-közösségi és a politikai egybeolvadt; ezt jól tükrözik az említett elválás iránt már némi érzékenységet mutató középkori szerzők fordításai, melyek a két minőség együttesére két külön kifejezéssel utaltak: a *zoon politikon* Moerbekei Vilmos fordításában *animal politicum et sociale*, Aegidius Romanusnál *politicum animal et civile*. A poliszból ered az a hagyomány is, hogy a jó, vagyis a szabad, a közösség egészének részvételén alapuló állami berendezkedés a politikai, eltérően a monarchikus, különösen a despotikus uralomtól: ezzel a politika szó horizontális-mellérendeltségi viszonyt fed le (Sartori, 1980: 190–209). Szellemesen utal erre Arisztotelésznek az a hasonlata, mely szerint a házközösségen belül a családfő uralma a rabszolgák felett despotikus, a gyerekek felett királyi (*baszilikosz*), a felesége irányában pedig politikai (*politikosz*) (Arisztotelész, 1969: 1259a 37-ből).

A politika szónak a polisz többől való származása a görögöknél a közösség ügyeire, a közösség által nyilvánosan intézett ügyekre utal. Ezzel egyidejűleg különül el az a tevékenység, mely a politika tárgyával foglalkozik. Ez a tudomány, a *ta politika* Arisztotelész művének is a címe. Ez a diszciplína szorosan kötődik az etikához és az ökonómiához, velük keveredik; Arisztotelész a tudományok rendszerezése során (lásd főleg *Nikomakhoszi etika*, 1180b–118a, Arisztotelész, 1971) a „politikai tudományt” a többi tudomány és képesség rendszerében olyan gyakorlati tudományként helyezi el, mely tapasztalatokra és elméleti is-

1 – Az első két fejezetben érintett egyes kérdések részletesebb kifejtése: Paczolay, 1998: 51–67.

meretekre egyaránt épít, s elsősorban a legjobb törvények kiválogatásához kíván segítséget nyújtani; ezért gyakorlati tudomány.

Ha egy mondatban akarjuk összefoglalni a „politika” eszméjének a római korban végbement változását, akkor azt az eljogiasodásban kell megjelölni. A polisz kifejezést a *civitas* szóval fordították latinra, de ez a görögnél szélesebb és elmosódottabb jelentést hordozott, egyrészt mint *civilis societas*, másrészt mint *iuris societas*: a politikai minőséget a társadalmi és a jogi minőség váltotta föl (Hamza, 1995). Cicero (Krisztus előtt 106–43) szerint a *civitas* nem emberek akármilyen együttese, hanem olyan, amely a jogban való megegyezésre és a közös érdekre épül (Cicero, 1995). Antropológiailag pedig az arisztotelészi politikai lény helyére az *animal sociale* lép (vö. Seneca, 1969, I.: 6), aki már elvesztette a poliszt. „Eljogiasodás” egyfelől, „társadalmiasodás” másfelől: ez a római korban meginduló folyamat, melyet azután a két tradícióból, az arisztotelészből és a rómaiból mint két külön forrásból táplálkozó középkori politikai gondolkodás teljesít ki; ebben a folyamatban a közösség politikaiból társadalmivá vált.

Az egyenlő polgárok mellérendelt viszonyait viszont hűen adják vissza Rómában a polisznak és az ideális alkotmányformának, a *politeiának* a „*res publica*” fogalmába való átültetésével, a köz, a nép ügyének kifejezésével (Cicero: *res publica... res populi*). A poliszt, dacára annak, hogy hivatali intézményei nyilvánvaló hatalmat gyakoroltak a polgárok felett, a horizontális politikai viszonyok jellemezték. A valódi vertikális viszony a modern értelemben vett államban ölt testet, a hierarchikus alá-fölé rendeltségi struktúra miatt (Sartori, 1980: 194). Platónnál, a polisz arisztokrata bírálójánál erős hangsúlyt kapott a politikai közösségen belüli viszonyok hierarchikus elmélete, ezzel azonban Arisztotelész tudatosan polemizált, és ha nem is közvetlenül az ő művéből merítve, de ez a szemlélet lett a meghatározó a római köztársasági teória számára. Így az eredeti görög műszavakat (polisz, politész, politikosz, politiké, politeia) és latin megfelelőiket (*civitas*, *res publica*) egyaránt a horizontális közösségi-politikai viszonyokra alkalmazták. Cicero (1995) idézhető annak illusztrálására, hogy a római szerzők ismerték és értették a görög politikai gondolkodást, s az elterjedt, általános *civitas* és származékai mellett az eredeti görög szót is latinosították; Cicero a görögök „politikai filozófusairól” (*politici philosophi*) és politikai könyvekről ír (*politici libri*), több helyen pedig a görög eredetit szövi be a latin szövegbe. A római szerzők természetesen az egyeduralom, a hierarchikus viszony elméletével is foglalkoztak, de ezt a viszonyt a mellérendelő „politika” tótól eltérő fogalmakkal jelölték (*principatus*, *regnum*, *dominium* stb.).

A kereszténység elterjedése még jelentősebb mértékben módosította a polisz klasszikus elméletét, mert a városállamot, amint egyik világi politikai keretet sem tekinthette a legfelsőbb rendű közösségnek, hanem „Isten városát” tüntette ki ezzel (legismertebb kifejtése Szent Ágoston *De civitate Dei* című művében olvasható). Az e világi és a lelki szféra között

az európai gondolkodás és történelem további sorsát befolyásoló kettősség jött létre. A középkori gondolkodásnak a politikum leírására szolgáló terminológiai és diszkurzív hagyományában tehát a következő, különböző eredetű elemek keveredtek:

1. A római publicisták és jogászok civitaskoncepciója és annak különböző származékai, így a *civilis*. A politikai közösség „társadalmiasodási” folyamata során a polisz a civitas, majd a societas fogalmává módosult. Az arisztotelészi elhatárolások elmosódtak, a közösségfogalmak bizonytalanabbá és szélesebbé váltak. Az *oikosz*, a házközösség alapvetően hierarchikus-despotikus és monarchikus, illetve a polisz mellérendelő, politikai viszonyai közti különbség, Arisztotelész e fontos elhatárolása a societas fogalmában oldódott föl Aquinói Szent Tamásnál: „... a tomista formulában jellegzetes módon olvad össze a »társadalom« – mint személyi kör – fogalma az »állam« quasi-absztrakt fogalmával: *societas civilis sive res publica sive populus*” (Szűcs, 1974: 214).
2. A római kor, főleg a császárság nómenklatúrájából tovább élő, a hierarchikus uralmi viszonyok jelölésére használt szavak (*regnum*, *principatus* stb.) láthatók részben a rangokban, részben – különösen a Corpus Juris 12. századi újrafelfedezése után – az uralkodó jogosítványainak megállapításánál (*legibus solutus*).
3. A kereszténység szemléletének uralkodóvá válásából eredő, nem terminológiai, hanem az egyes terminusok tartalmában és értékelésében bekövetkezett gyökeres változások.
4. Végül ehhez járult a 13. századi Arisztotelész-recepció, mely az eredeti görög fogalmakat latinositotta, a római korban kettévált kifejezés újra egyesült, és meglehetősen terminológiai bizonytalansághoz vezetett. A politikával kapcsolatos, igen termékeny szóalkotás több forrásból táplálkozott. Egyrészt már az ókorban, például Cicerónál, vagy pedig a 13. század előtti középkorban ismert latinra átültetett görög kifejezéseket terjesztettek, így a *politica* jelzőt. Másrészt a fordítók új, korábban nem ismert görögös szavakat is alkottak: *politizare*, *politicus*, *politia*. Harmadrészt megújították az említett latin terminológiát, és összekapcsolták az új szavakkal. Ezek után nem meglepő, hogy a *zoon politikon* fordítása Tamásnál többféleképp fordul elő: *animal civile*; *animal sociale et politicum*; vagy szétbontva *animal sociale*, más helyeken pedig *animal politicum* (Brunner et al., 1974, IV.: 802).

Az Arisztotelész-recepció újjáélesztette a politikával való foglalkozásnak az etikával szorosan összefüggő, viszonylag mégis elkülönült tudományterületét. Aquinói Szent Tamás (1225–1274) a *politica scientia*, helyenként *politica doctrina* vagy egyszerűen a *politica* fogalmát használta, amely nála a politikai közösség (a civitas vagy *civilitas*) kormányzásával kapcsolatos ismereteket földolgozó tudományt jelenti. Az értelmet ezen a területen a ta-

pasztalet irányítja, mely „a természetes és morális dolgokban” figyelhető meg, ezért a „politikai tudomány” gyakorlati – a tapasztalatra épülő és a cselekvéssel kapcsolatos – tudomány, sőt a gyakorlati tudományok közül a legkiválóbb, mert tárgya a végső és legfőbb jó az emberi dolgokban. Ez a gyakorlati tudomány a jó élet feltételeit kereste, de nem a technikáját, mint majd az újkori gondolkodók, így az etika szerves folytatása volt. A politika fogalmának röviden felsorolt változatai – miként a középkori politikai gondolkodás egésze – elválaszthatatlanul kötődtek az etika nyelvezetéhez; a civitas Szent Tamásnál *corpus politicum et morale*, ami jól fejezi ki a kettő összefonódását. A politikai közösség megítélésének, egyáltalán a politikai közösség létének, az e névre való jogosultságnak a kritériuma az volt, hogy ez a közösség tegye képessé tagjait az erényes magatartásra és a jó életre. A szintén etikai meghatározottságú jog is a helyes, az igazságos, az egyenlő értékeit kívánta megvalósítani: a jogi és etikai normativizmus összefonódását legjobban a természetjog tana érzékelteti. Azonban az sem téveszthető szem elől, hogy a vallási és politikai közösség szétválasztása, a politikai szférában a gyakorlati ész uralmának meghirdetése a keresztény elmélet olyan vonásai, melyek elvezetnek majd a politika autonómiájának fel- és elismeréséig.

A politika önállósága Machiavelli elméletében

A politika fogalmának ókori és középkori hagyományához képest radikális tartalmi változást hozott a 16. században Machiavelli (1469–1527). A firenzei szerző művében azt kell megvizsgálni, hogy a politika önállóságához szükséges elkülönülés, öntörvényűség és önmagarázat feltételei teljesülnek-e.

A politika elkülönültsége

Machiavelli elmélete megértésének kulcsszava a realizmus: a valóságot bemutatni, a gyakorlati tapasztalatokon és a történelem példáin okulva a valós törvényszerűségeket kutatni. Ez a célkitűzés komoly értékbeli és módszertani következményekkel járt, felborította a hagyományos középkori-keresztény értékrendet, mely egységes és harmonikus volt; módszertanilag elvetette a valóságon tett erőszak árán megvalósított, zárt logikájú, szisztematikus gondolkodást, nem kívánta fölláldozni a valóságot a tudományos rendszeresség oltárán. Épp e realizmus jegyében fogant, akár radikális előrelépése azoknak a vitáknak a kiváltója, melyek életműve körül immár ötödfélszáz éve dűlnak. A szillogisztikus módszer elvetése, sajátos példálózással és kazuisztikával történő fölváltása különösen az egyedi tapasztalat és az általános törvényszerűség viszonyának tisztázatlansága miatt vált sok félreértés forrásává. A politika és a morál új viszonyának leírása még több ellenvetést váltott ki. Machiavelli a politikai és morális szféra viszonyát sem szisztematikus, logikailag zárt gondolatsorokban,

hanem inkább az eseti tapasztalatokhoz fűzött megjegyzésekben elemzi. Az egész életműből hiányzik a már említett módon a koherencia, s ezért a politika és a morál amúgy sem könnyen elintézhető problémájának megoldása ellentmondásos maradt.

Machiavelli a középkori tradíció egészen túllép, mikor a politikát mint önálló, saját törvényszerűségekkel rendelkező tevékenységet közelíti meg elméletileg is. Módszertani kiindulópontja a valóság és az elképzelés, a realizmus és az utópia, a leírás és az előírás kettősségének tudatosítása: a valóság leírását tűzte ki programul, és így jutott el a politika elkülönítéséhez.

„Az értőknek kívánván hasznos dolgot írni, helyesebbnek ítélem a dolog valódi igazságának kifürkészését, ahelyett hogy megelégednék a róla alkotott elképzeléssel. Sokan képzelnek el olyan köztársaságokat vagy egyeduralmakat, amelyek a valóságban soha nem voltak, és amilyenekről nem is tudunk. Nagy a távolság a valódi és képzelt életmódunk, valóságos és feltételezett tetteink között; aki az utóbbiak alapján okoskodik, inkább saját romlásának okozója, mintsem sikeres előmenetelének” (*A fejedelem*, XV: Machiavelli, 1978, I.: 51).

Az erkölcsi normák szerinti élet elválik attól, amelyet a politikai konkrétum követel meg, a természetfölötti végcél az e világi előmenetel vagy bukás alternatívája váltja föl. Ebben a szemléletben a politika immanens és autonóm. A hasznosságnak a polgári társadalomban uralkodóvá előlépő elve végighúzódik Machiavelli filozófiáján, ha nem is mindig tudatosan és kifejezetten. Ehhez kapcsolódik az a felismerése, hogy a morál alapján önmagában nem sokat lehet kezdeni a politika gyakorlatában. Machiavelli megkísérli a politikai praxis szabályait a valóság megismerésére alapozni; nem kis lépés a politika valós gyakorlatát az elmélet szintjére emelni. Ebben több tényező befolyásolhatta vagy segíthette:

- Mindenekelőtt kora politikai gyakorlatának súlyos válsága: a katasztrófa felé haladó Itália politikai tehetetlensége, ugyanakkor a középkori lovageszménytől és a hagyományos keresztény értékektől elszakadt, az erőszakra, cselvetésre stb. építő politikai gyakorlat.
- A válságra válaszul szánt kvietista reneszánsz vallásosság politikai csődje, amelyet Savonarola reformkísérletének bukásából szűrhetett le.
- Az értékrendnek az eredeti tökefelhalmozás korában végbemenő általános felbomlása, átalakulása.

Machiavelli a politika valóságát minden más normarendszertől függetlenül próbálja elméleti törvényszerűségekbe faragni – ezek pedig meglátása szerint azzal kapcsolatosak, hogy miként kell a politikai közösség irányítását megszervezni, a hatalmat megszerezni és megtartani. Vagyis „a politika elméleti szemléletének emancipálódása” nem spekulatív úton

született, hanem a politikai gyakorlat alapján. A hatékony politikát természetesen Machiavelli előtt is a valóságra alapozták, de ezt az elmélet szintjén nem mondták ki, hanem két megoldáshoz folyamodtak: vagy ideálokat festettek le, és a politikai cselekvés zsinórmértékül erkölcsi szabályokat áhítottak, vagy a politikát a maga valóságában ábrázolták ugyan, de a moralitás talajáról rögtön bírálták és elítélték.

Machiavelli szakít ezzel a hagyománnyal, s a politikai cselekvés kegyetlen valóságát nem ítéli el az erkölcsi erénykódex alapján. Műveinek legbotrányosabb utóéletű passzusai mind azt kívánják ábrázolni, hogy az önmagukban jó erkölcsi erények a politikai hasznosság szempontjából többnyire csődöt mondanak, nemcsak hogy nem segítik a politikust, hanem egyenesen hátrányára válnak. „Mert úgy szokott történni, hogy az olyan embernek, aki mindenkihez jó akar lenni, gonoszok okozzák a vesztét. Ezért szükséges, hogy a fejedelem hatalmának megóvása érdekében megtanuljon rossznak lenni, és ezt a szükségnek megfelelően gyakorolja” (*A fejedelem*, XV). Az erkölcsi erények jóságát, önértékét nem kérdőjelezi meg: „Bárki megértheti, mennyire dicséretes, ha a fejedelem megtartja adott szavát, őszinteséggel és nem ravaszsággal él” – írja, de ezt rögtön szembeállítja a politikai valósággal: „Napjainkban mégis azt tapasztalhatjuk, hogy a szószegő uralkodók vittek véghez nagy dolgot, kik az emberek eszén kifogtak; ezek végül is többre vitték, mint akik igazul cselekedtek” (*A fejedelem*, XVIII). Mindezek oka az emberek rossz természete. „Ha az emberek jók lennének, ez az elv kárt okozna” – véli, de ő rendkívül pesszimistán ítéli meg az embereket. Ráadásul ő, aki annyira hangsúlyozta a történelemben és a politikában a változás szerepét, lényegében egyetlen állandó tényezőt látott a világban: azt, hogy a rossz emberi természet minden korban azonos. Ezért „meg kell érteni, hogy a fejedelem, kiváltképp az új fejedelem, nem tudja mindig azt tenni, amiért az embereket jónak szokták tartani; részben az állam megtartásának szándékától vezetve gyakorta kénytelen a hit, könnyörületesség, emberiség és vallás ellen cselekedni” (*A fejedelem*, XVIII).

Machiavelli számára a politika értékei önálló értékek; a politikai jó szükséges, gyakorlati és materiális, e világi jellegű; és ezen a szférán belül elsődleges a politikai közösség javának szolgálata. Tisztán látja a politikai cselekvés morális problémáját, a személyes moralitás parancsai és a politikai cselekvés szükségszerűségei közti feszültséget.

Azt a tételt, hogy Machiavelli a politika fogalmi önállóságának terén úttörő volt, az sem cáfolja, hogy ő maga nem használta a „politika” szót. Pontosabban az a néhány alkalom, amikor előfordul a *Discorsibus*-ban, a Titus Livius első tíz könyvéről írt értekezéseiben (*A fejedelemben* viszont egyszer sem), az Arisztotelész-recepció terminológiájának igen tartózkodó alkalmazása. Lássuk: „Nagyon ügyelnie kell annak, aki akár reszpublika, akár királyság létrehozásával politikai életet akar szervezni, de az, aki korlátlan uralmat – vagy ahogy a szerzők nevezik: türanniszt – hoz létre, az mindent újítsa meg” (Machiavelli, 1978, I.: 25).

Itt a politikai élet (*vivere politico*) a törvények által rendezett, legitim uralmat jelenti, és a középkorban ilyen értelemben használt arisztoteliánus kategóriáknak felel meg. Vagyis Machiavelli nem terminológiai, hanem tartalmilag újította meg a politika koncepcióját. Terminológiai újítása az állam fogalmának és elnevezésének (*stato*) megalkotása (Paczolay, 1998).

A politika öntörvényűsége

Machiavelli a politika egyik sajátos és meghatározó törvényének tartotta a szükségszerűséget. A szükségletek, a vágyak kielégítése állandóan más emberek vágyaival és szükségleteivel kerül viszonyba, sokszor konfliktusba. Ez kizárja a természetből fogva harmonikus társadalmi rend létét. A rendet tehát mesterségesen kell kialakítani, megőrizni és megvédeni – ez a politika, az állam világa, amellyel Machiavelli foglalkozik, és amely önálló szféra saját törvényszerűségekkel. Szerinte az emberek rossz hajlamai általában, a tragikus itáliai viszonyok pedig konkrétan a szükségszerűség erejével határolják be a lehetséges politikai meghatározásokat és normáikat. A szükségszerűség a politikai magatartásnak már Machiavelli előtt – így a hagyományos morális politika középkori felfogásában is – az egyik magyarázó elve volt, amely rendkívüli helyzetekben fölmentést tett lehetővé a morális értékek követése alól. A „szükség törvényt bont” napjainkban közkeletű bölcsessége hosszú eszmetörténeti fejlődés útján vált általánossá, és ebben a sorban Machiavelli radikális helyet foglal el a szükségszerűség általánosan meghatározó szerepéről vallott felfogásával, melynek következménye az, hogy a politikának – a szükségszerűség által irányított szférának – önálló törvényszerűségei vannak, és ezekhez kell igazítani a politikai magatartás normáit.

A „szükség törvényt bont” elv régi előzményekre nyúlik vissza. Machiavelli elméletének újdonsága abban rejlik, hogy nála ez a partikuláris szükségesség nemcsak rendkívüli esetekben töri át az egyetemesség érvényét, hanem ez válik, legalábbis a politika szférája felől szemlélve, általános törvényszerűséggé. E szükségesség nemcsak alkalmanként ad felmentést, hanem a cselekvés zsinórmértékévé válik, és ehhez igazodnak a politika magatartási szabályai és önálló értékei. Ha valaki egy szilárd állam létrehozását és megőrzését tűzi ki célul a romlott világban, annak ezeket a törvényeket – a politika öntörvényeit – kell követnie, és ezeknek megfelelően cselekedni.

A politika önmagyarázó képessége

A politika elkülönüléséből logikusan ered, hogy az adott területnek önálló törvényei vannak, és ez az önálló szféra nagy valószínűséggel képes önmaga magyarázatára. Machiavelli

már túllépett a gyakorlati filozófia skolasztikus-arisztotelianus értelemben vett tudományán, módszertanilag szakított e hagyomány előfeltételeivel, és felváltotta a gyakorlati szempontú technikai megközelítéssel. A politika gyakorlati ismeretét technikai jellegű szaktudásként művelte, de ez még nem ötvöződik – nem ötvöződhet – a kora újkori tudományos módszerrel, Galilei és Descartes módszerével vagy a modern értelemben vett empirikus-analitikus eljárással. Machiavelli inkább csak sejteti, hogy valamennyi emberi társadalomban a politikai élet állandó törvényszerűségei érvényesülnek, és ezeket a történelmi és jelenkori tapasztalatok alapján lehet megállapítani. E módszernek már eleve gyengéje volt a kritikátlanul és inkább ürügyként felhasznált történelmi példák alkalmazása. Mégis, Hobbes módszerének karteziánus tudományossága ellenére Machiavellit helyezzük a modern politikai gondolkodás élére. Miért? Azért, mert Hobbes a deduktív logika alapján alkotta meg rendszerét, a geometria és a matematika mintájára. Márpedig a politika „valós világa”, melynek több-kevesebb ösztönösséggel, de a megfigyelés és a tapasztalat módszertani elvei alapján Machiavelli firtatta titkait, nem matematikai világ. Így aztán Machiavelli tudományosság nélkül is többet látott a politika valóságából, mint Hobbes az ő tudományos módszerével.

Machiavelli elméletében a politika magának a kifejezésnek a használata nélkül is

- önálló, autonóm diszciplína, mely elkülönült szféra, sui generis törvényekkel és értékekkel rendelkezik, s többé-kevésbé képes önmaga magyarázatára;
- a politikai közösségek kormányzásának törvényszerűségeivel foglalkozik;
- az emberek egyéni és csoportos magatartásának mint természetes jelenségnek a vizsgálatára épül;
- módszere az előfeltételek nélküli, realista megfigyelés a történelmi és a kortárs tapasztalatok alapján;
- gyakorlati eredménye a hatalmi viszonyokban tanúsítandó hatékony magatartás technikájának a megfogalmazása.

A politika a későbbi újkori gondolkodásban

Thomas Hobbes (1588–1679) közeledett tehát a politikai élet törvényeihez kora újkori tudományos módszerrel, a modern értelemben vett empirikus-analitikus eljárással. E technikai bizonyosság kritériuma, hogy az ember meg is tudja csinálni azt a tárgyat, amelyet ismer, mint például órás az órát. Hobbes valóban megalkotja a *Leviatán*ban a politikai hatalom tökéletes mechanizmusát (Hobbes, 2014). Nála a természeti állapot mindenki harca mindenki ellen, melyen a társadalmilag szervezett abszolút hatalom lesz úrrá. Két lényeges ponton állapítható meg rokonság, sőt azonosság Machiavelli és Hobbes között: az emberek

közötti harc, küzdelem, konfliktus szükségszerű elkerülhetetlenségéről ugyanolyan képet festettek. Ez Machiavelli esetében azt a történeti folyamatot tükrözi, mely a közösségtől (ennek mintaképe a középkor közösségi társadalma) a polgári individualizmus irányába haladt; ennek az atomizált individualizmusnak már előrehaladott állapotában, a maga nyersségében mutatkozó piaci magatartását ábrázolja Hobbes természeti állapota. Machiavelli elméletileg persze a közösségiség, a republikánus, sőt az antik poliszeszmeny talaján áll, de épp az eszmények és az eredeti tőkefelhalmozás korának morálja, különösen az itáliai politikai viszonyok még súlyosabb politikai helyzete közti szakadék tragikus felismerése vezette el a morál és a politika viszonylagosságának állításához, a két szféra elválasztásához.

Machiavelli és Hobbes között a másik közös pont az, hogy mindketten az emberi hatalmi rend tudatos létrehozásában látják a küzdelem keretek közé szorításának lehetőségét. A küzdelem rendezése tehát hangsúlyozottan emberi feladat – ez a politika és a mások fölötti uralom területe. Hobbesnál mindezt egy mesterséges konstrukció, a társadalmi szerződés és a természetjog elmélete szolgálja. Hobbes magyarázó erejű zárt logikai rendszerbe foglalta következtetéseit.

A politika fogalma a későbbi újkori gondolkodásban is kötődött a szélesebb értelemben vett politikai közösség eszméjéhez, illetve a szűkebb értelmű új koncepcióhoz, az államhoz. Ez jelent meg a felvilágosodás korának uralkodó elméletében, a természetjogi és szerződéselméletben. Sőt, az állam előtti „ősi társadalmakra” vonatkozó kutatások és nyomukban például Henry Sumner Maine (1822–1888) antropológiai elmélete felvázolta a státustól a szerződés, a közösségitől az egyéni lét felé haladó történeti fejlődést – ezzel meghaladva az állam szerződéses eredetére alapozó, évszázadokig népszerű teóriát (Maine, 1988). A politika egyre sokrétűbbé és többértelművé váló fogalma a modern korban is megőrizte kötődését a politikai közösségben való részvételhez, illetve a hatalom keretében történő értelmezését.

Alexis de Tocqueville (1805–1859) a politika másik alapintézménye, a demokrácia világméretű terjedését és ennek lehetséges következményeit tárgyalta. A demokrácia önmagában örvendetes terjedése mindennél élesebben vetette föl a szabadság és egyenlőség összeegyeztethetőségének kérdését, és Tocqueville félelmei szerint a többség az egyenlőséget fogja választani, és ez a „többség zsarnokságához” fog vezetni. Az általa az „önkéntes hiányával” azonosított szabadság alulmarad az egyenlőség iránti igénnyel szemben. Az egyenlőség társadalmi folyamata olyan társadalmat és politikai berendezkedést eredményez, amelyben az egyének egyenlők, de egyenlően jelentéktelenek az államhatalommal szemben, melynek centralizált bürokráciája gyámlik a társadalom felett. És a társadalom elfogadja a gyámlikodást, mert a hatalom a népszuverenitásra, a többség akaratára hivatkozik (Paczolay–Szabó, 1996: 160). „Minden ember eltűri, hogy megláncolják, mert látja, hogy a lánc másik

végét nem egy ember, hanem maga a nép tartja [...]. Manapság rengetegen vannak, akik igen könnyen kiegyeznek a zsarnokoskodó közigazgatás és a népuralom efféle kompromisszumával, s akik kellőképpen biztosítva látják az egyéni szabadságot, holott kiszolgáltatják a nemzeti hatalomnak” (Tocqueville, 1993: 974). Az új politikatudomány feladatát Tocqueville egyebek között abban látta, hogy jelezze és adott esetben akadályozza meg a folyamatban rejlő veszélyes következményeket.

A politika modern kori átalakulásának, egyben közigazgatási, szakpolitikai irányba történő elmozdulásának valóban fontos tünete a bürokratizálódás jelensége. E szerteágazó intézményi fejlődés jelzését itt csak Max Weber (1864–1920) gondolatainak megemlítésére korlátozom. Weber a modern államfogalom megalkotója: a modern állam sajátossága az, hogy területén belül a törvényes fizikai erőszak monopóliumával rendelkezik. A politikailag orientált kapitalizmus terjeszkedése a bürokratikus államhatalom növekedéséhez vezet. Ebbe az irányba mutatnak a gazdasági és politikai fejlemények: a modern nagyipari termelés, a tömegigényeket kiszolgáló közigazgatás, valamint a kiterjesztett választójog alapján a tömegek politikai részvételét biztosító pártok megjelenése. A politikában is a bürokratikus szervezetek vezetői és tisztviselői hozzák meg a tömegeket érintő döntéseket.

Max Weber *A politika mint hivatás* című művében érzékeltette azt a tendenciát, hogy a politikában is elkerülhetetlen a bürokratizálódás, a politikáért élő politikusokat felváltják a politikából élő pártbürokraták (Paczolay–Szabó, 1996: 207–208). „Hivatásszerűen a »politikából« él az, aki arra törekszik, hogy tartós bevételi forrást csináljon belőle, a »politikáért« pedig az, akinél ez nem így van” (Weber, 1995: 65). „A politika aztán egyfajta »nagyüzemmé« vált, mely megkövetelte a hatalomért vívott harcban és a modern pártélet által kialakított módszerekben való jártasságot, s emiatt a közéleti tisztségviselők két, egymástól semmiképpen nem mereven, de azért világosan elkülönülő kategóriára oszlottak: egyrészt szakhivatalnokokra, másrészt »politikai hivatalnokokra«” (Weber, 1995: 74–75). Ez alapjaiban átalakította a politika művelését, és világossá tette, hogy a politikát szakértőkre támaszkodva, hivatásként gyakorlóké a jövő.

Politikatudomány és szakpolitikák

A modern politikatudomány a 20. században született meg, amikor a modern állam összetett társadalomirányító feladatai ellátásához igényelte a politikai döntések szakszerű előkészítését, a várható következmények előrejelzését. A politikatudomány a korábbi politikaelméletektől eltérően nem filozófiai, etikai, jogi, történeti szemléletű tárgy, hanem a modern társadalomtudományok egyike, amely a modern politika problémáinak leírására és elemzésére törekszik (Paczolay–Szabó, 1996: 10). Módszerében a természettudományok pon-

tosságát és bizonyíthatóságát célozza meg. A modern értelemben vett politikatudomány az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki.

A modern amerikai politikatudomány a politika három módozatát különbözteti meg, mégpedig a hatalom mindennapi gyakorlása alapján tesz különbséget a *politics*, a *polity* és a *policy* között (Pásztor, 2019: 464). A *politics*, vagyis a politika olyan folyamat, amelynek során eltérő véleményű és érdekű egyének közösségi döntéseket alakítanak ki, melyeket közös álláspontként kötelezőnek tartanak magukra nézve (Miller, 1995: 371). Ezáltal a politika politikai magatartássá válik, és ezt fejezi ki a *policy* fogalma, mely olyan döntéshozatali folyamatokra utal, melyek segítségével az adott csoport számára kedvező kimenetelű eredmények érhetők el (Miller, 1995: 372). A *politics* mellett a *polity* a hatalomgyakorlás intézményi kereteit jelöli ki, vagyis az intézményesített társadalmi kapcsolatok formáját, mely lehet az ország kormányzata, területi önkormányzat, szuverén állam.

A *szakpolitikai tudományok* kifejezést először Harold Lasswell (1902–1978) használta az 1940-es években, majd tételesen a Daniel Lernerrel közösen írt *The Policy Sciences* [Politikatudományok] című műben (1951) fejtette ki (Goodin et al., 2003: 539). A társadalomtudományban teret hódító kvantitatív módszerek és a modern társadalomtudományi szemlélet hatása alatt jutott el a politikai ismeretek gyakorlati alkalmazhatóságának programjához. A politikatudomány bekapcsolása a politikai döntés folyamatába új gyakorlati utat nyitott az alapvetően elméleti politikatudomány gyakorlati továbbfejlesztése irányába.

Lasswell eredeti, népszerű *policy cycle* modellje szerint az eljárás hét szakaszra osztható. Napjaink sokféle modellje általában a következő szakaszokat különbözteti meg:

- a probléma azonosítása, a célok tisztázása (*agenda setting*);
- a folyamatok leírása, a feltételek elemzése;
- a lehetséges válaszok kidolgozása, értékelése és kiválasztása (*policy formulation*);
- a döntés végrehajtása, értékelése.

Lasswell szerint a politika tudománya a hatalom tudománya, ezért is szentelt egész trilógiát a kérdésnek. Talán legismertebb, *Politics: Who Gets What, When and How* [Politika: ki, mit, mikor és hogyan kap] című művében (1936) elitista irányba nyit, és a politikatudomány feladatának a befolyás és a befolyásolás tanulmányozását tartja. Az elit befolyásosabb, mint a tömeg (Crick, 1959: 181–183).

A politika értelmezésének az a fordulata, amelyet Lasswell hajtott végre a tiszta tudástól az alkalmazott tudás irányába, megnyitotta az utat a szakpolitikák világa felé. A politika tudományának egyik ága a demokrácia tudománya, mely úgy viszonyul az általános politikatudományhoz, mint az orvostudomány a biológiához. Lasswell három értéket kapcsol a de-

mokráciához: a hatalmat, a tiszteletet és a tudást. Az általa elképzelt politikatudománynak a módszertanon és az elméleten túl erőteljes gyakorlati szerepe volt (Crick, 1959: 191–195).

Hangsúlyoznunk kell, hogy Lasswell ezt a gyakorlatiasság felé irányuló fordulatot nagyon világos értékválasztás alapján tette meg. Mindenekelőtt módszertanilag a jövő lehetőségeit a múlt és a jelen folyamatainak elemzése alapján vázolja fel. Célja a demokratikus értékek fenntartása, elméletét ennek szolgálatába állítja. Lasswell számára a demokrácia fő értéke az emberi méltóság. „Azzal, hogy az emberi méltóságot tesszük vizsgálódásunk középpontjába, az amerikai hagyomány eszményi értékeit és korunk progresszív ideológiáit követjük” – vallotta (Crick, 1959: 195). Ugyanakkor az emberi méltóság nem lényegi követelmény nála, hanem a politikatudomány szociáltechnológiai funkciójának nyújt értékválasztási hátteret.

A policy a kormányzás közvetlen feladatainak ellátását írja körül, ez a közpolitika vagy a szakpolitika, mely a döntéshozatalt szolgálja. A szakpolitika a lényeges szervezeti döntések meghozatalát segíti, különböző alternatívák vagy prioritások kidolgozásával. E döntések és az ezeket elősegítő szakpolitikák lehetnek politikaiak – ezen belül külpolitikaiak, makrogazdaságiak, pénzügyiek, közigazgatásiak vagy éppen a kormányzati működés területéhez kapcsolódók. A szakpolitikák az egyedi, sajátos problémák megoldásához szükséges döntések vagy választások és a rendelkezésre álló tudás értékelésének folyamatát tanulmányozzák. Az úgynevezett *policy sciences*, vagyis a szakpolitikák középpontjában a döntési folyamat áll. Ebben a szakpolitikák támaszkodnak „idősebb testvéreikre”, egyebek között a jogtudományra, a politikatudományra, a politikai szociológiára, a közigazgatás-tudományra. E tudományok tudásanyaga és képviselőik szaktudása mind a policycélok megvalósításának szolgálatába állítható. A szakpolitikák későbbi, erősebben technikai formájukban is gyakran módszerelesen foglalkoznak értékekkel, értékcélokkal. Az értékválasztás igazolhatja a döntéseket.

Mint alkalmazott szaktudomány a szakpolitika „jó” és „rossz” célok szolgálatában egyaránt állhat. Nem véletlenül hangsúlyozza Lasswell a mögöttes értékválasztás fontosságát. De ez így volt Arisztotelésznél és Machiavellinél is. Arisztotelész aszerint különbözteti meg az uralmi formákat, hogy csak az uralkodók vagy a köz egészének érdekét szolgálják-e. És Machiavelli is beépít rendszerébe egy relatív értékfogalmat, a jó hatalomgyakorlást, amelynek során a fejedelem nem saját hatalmának és dicsőségének gyarapítására törekszik, hanem a köz jólétének előmozdítására és az állam megóvására. Más, itt nem tárgyalandó összefüggésben a hatalmi technikák, szakpolitikák morális igazolásul is a közjó szolgál.

Ezt a mai szakpolitikáknak is szem előtt kell tartaniuk, technikailag bármilyen jól is szolgálják a döntéshozatalt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*, Budapest, Gondolat.
- ARISZTOTELÉSZ (1971): *Nikomakhoszi ethika*, Budapest, Magyar Helikon.
- BRUNNER, OTTO – OTTO-CONZE, WALTER – KOSELECK, REINHARD (szerk.) (1974): *Geschichtliche Grundbegriffe – Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett.
- CICERO (1995): *Az állam*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CRICK, BERNARD (1959): *The American Science of Politics – Its Origins and Conditions*, Berkeley – Los Angeles, University of California Press.
- GOODIN, ROBERT E. – KLINGEMANN, HANS-DIETER (2003): *A politikatudomány új kézikönyve*, Budapest, Osiris.
- HAMZA GÁBOR (1995): Cicero *De re publicá*ja és az antik állambölcselet, in CICERO: *Az állam*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HOBBS, THOMAS (2014): *Leviatán*, Budapest, Kossuth.
- MACHIAVELLI, NICCOLÒ (1978): *Művei I–II*, Budapest, Gondolat.
- MAINE, HENRY SUMNER (1988): *Az ősi jog*, Budapest, Gondolat.
- MILLER, DAVID (szerk.) (1995): *Politikai filozófiák enciklopédiája*, Budapest, Kossuth.
- PACZOLAY PÉTER (1998): *Államelmélet I. – Machiavelli és az államfogalom születése*, Budapest, Korona.
- PACZOLAY PÉTER – SZABÓ MÁTÉ (1996): *A politikatudomány kialakulása – A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig*, Budapest, Rejtjel.
- PÁSZTOR PÉTER (szerk.) (2019): *Magyar politikai enciklopédia*, Budapest, Mathias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány.
- SARTORI, GIOVANNI (1980): *La politica – Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, SugarCo.
- SENECA (1969): *De Clementia*, Leiden, E. J. Brill.
- SZÜCS JENŐ (1974): „Nemzetiség” és „nemzeti öntudat” a középkorban – Szempontok egy egységes fogalmi nyelv kialakításához, in SZÜCS JENŐ: *Nemzet és történelem*, Budapest, Gondolat.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1993): *Az amerikai demokrácia*, Budapest, Európa.
- WEBER, MAX (1995): *A tudomány és a politika mint hivatás*, Budapest, Kossuth.

HISTORY OF THE CONCEPT OF POLITICS: FROM THE THEORY OF POLITICAL COMMUNITY TO THE RULE OF POLICY SCIENCES

Abstract

Common allegations of the proliferation of policy sciences in the 20th century include a rupture with political philosophy, the history of ideas, and the community-based approach to politics. This study does not seek to establish truth in this debate, but seeks to promote understanding by looking back at the theoretical development of the concept of 'politics' in ancient, medieval, and early modern times as an essential antecedent to modern political science and policy development in the 20th century. The conceptual framework of ancient Greek political theory tied to a political community spread after the Aristotle reception in medieval political and theological language. A turning point in the early 16th century was brought by the work of Machiavelli, who established the independence of politics by saying that politics has its own laws and values and it is able to explain itself. Based on this autonomy, later modern thinkers developed an explanation of the various components of politics; these include democracy, bureaucracy, power. Then, through some snatched episodes of modern political science, we arrive at the birth of politics, the political sciences. In the 20th century, modern political science with scientific demands was born, followed by policies for the professional preparation of decisions. The study points out that the birth of policy sciences, including Lasswell's controversial work, was based on value choice and value commitment.

Keywords: politics, political science, policy sciences, autonomy of politics, power, democracy, Machiavelli, Lasswell

Paczolay Péter

Az Európai Emberi Jogi Bíróság bírója, az Alkotmánybíróság volt elnöke, egyetemi tanár.

