2019/3 XXVIII. évfolyam

POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE

Az MTA Politikatudományi Bizottsága
és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
referált folyóirata

© MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2019
© A kötetben publikáló szerzők, 2019

Kiadja az MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
A kiadásért felel az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont főigazgatója

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.
Postacím: 1453 Budapest, Pf. 25.

ISSN 1216-1438 (Nyomtatott)
ISSN 2064-6550 (Online)

Megjelenik a Compositio Libri Kft. gondozásában
Tördelő- és olvasószerkesztő: Kardos Gábor

Nyomdai munkák: Séd Nyomda Kft.
Felelős vezető: Katona Szilvia

A szerkesztőség címe: 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.
Postacím: 1453 Budapest, Pf. 25.
Telefon: 224-6724
Honlap: www.poltudszemle.hu
E-mail: posze@tk.mta.hu
Szerkesztőségi titkár: D. Nagy Judit
Szerkesztőségi fogadóóra: kedden 9–13 óra között

A folyóirat a Magyar Tudományos Akadémia támogatásával jelenik meg

TARTALOM

POLITIKAELMÉLET
- *Balázs Zoltán:* Az állam mint uralmi forma: a politikaelmélet nézőpontjai 7

ÖNKORMÁNYZATOK
- *Pálné Kovács Ilona:* Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák 31

EURÓPAI UNIÓ
- *Brucker Balázs:* Az Európai Parlament félhivatalos érdekérvényesítő fórumai. A közös munkacsoportok 57

DEMOKRÁCIA-MODELLEK
- *Gyene Pál:* Iszlám és demokrácia Indonéziában: egy konszenzus-orientált modell felé? 87

KITEKINTŐ
- *Czene-Joó Máté:* Gerrymandering az Egyesült Államokban. Megmentheti-e a matematika a demokráciát? 111

RECENZIÓ
- *Vásárhelyi Benedek:* Az állam újrafelfedezése – alkotmányos változások Magyarországon 137

KÖNYVFIGYELŐ 147

ABSTRACTS 153

Szerkesztők:

Szabó Andrea, (2014–, főszerkesztő 2019 –)
Arató Krisztina (2019-)
Szűcs Zoltán Gábor (2014–)

Szerkesztőbizottság:

Szabó Márton (elnök)
Ágh Attila
Balogh István
Balogh László Levente
Bayer József
Boda Zsolt
Bozóki András
Csizmadia Ervin
Enyedi Zsolt
Ilonszki Gabriella
Körösényi András
Kurtán Sándor
Lánczi András
Pálné Kovács Ilona
Szabó Máté
Tóka Gábor

A folyóirat szerkesztői voltak:
Alapító szerkesztők:
Bozóki András (1992–1999)
Szabó Márton (1992–1994)
Szabó Máté (1992–1999)

Balázs Zoltán (2011–2012)
Boda Zsolt (2008–2018)
Csizmadia Ervin (2000–2013)
Fricz Tamás (1994–2013)
Kurtán Sándor (2000–2010)
Lánczi András (2000–2002)

POLITIKAELMÉLET

Balázs Zoltán

Az állam mint uralmi forma: a politikaelmélet nézőpontjai

AZ ÁLLAM MINT URALMI FORMA: A POLITIKAELMÉLET NÉZŐPONTJA

Balázs Zoltán*
(Budapesti Corvinus Egyetem, MTA TK Politikatudományi Intézet)

A tanulmány beérkezett: 2019. április 23., opponálás: 2019. április 30 – 2019. május 21., véglegesítve: 2019. június 2.

ÖSSZEFOGLALÓ

Egy politikai döntés nyomán Magyarországon hosszú évtizedek múltán ismét létezik államtudomány, mégpedig osztatlan egyetemi szak formájában is. Bár a rendszerváltás után több államtudományi könyv, tankönyv is megjelent, ezek a politikatudomány részéről kevés figyelemben részesültek. Az új helyzetben azonban szükségesnek látszik tisztázni, hogy a politikaelmélet milyen módon értelmezi és magyarázza az államot. A jelen tanulmány egy ilyen értelmezési kísérlet. Alapállítása, hogy az állam az uralom speciális formája (ennek alighanem máig legmeggyőzőbb igazolása Thomas Hobbes nevéhez köthető). Ebből következik, hogy a politikai típusú társadalmi koordináció, vagyis a hatalomnak való engedelmeskedés indokának szabad vitatása megelőzi az államot. Ugyanakkor az állam pontosan azért sikeres és meggyőző igazolás, mert – ahogy Hobbes magyarázatából adódik – képes kiiktatni a politikai szabadságot és a velejáró konfliktusokat. Ezért a politikaelmélet, mint a szabad vita filozófiai kerete, egyrészt mindig kihívás az állam számára; másrészt viszont könnyen szolgálatába is szegődhet. Ez utóbbira a liberális-funkcionalista (elosztási feladatokra egyszerűsített) felfogás az egyik, a XX. század első felében dívó, potenciálisan azonban ma is vonzó állammisztika a másik példa.

Kulcsszavak: állam ■ hatalom ■ uralom ■ politikaelmélet ■ Hobbes,

I.

Platón *Politeia* című művét *Az állam*-nak fordítani tudvalevőleg anakronizmus. Cicero *De re publica* című töredékes, klasszikus párbeszédét *Az államról*-nak

* A tanulmány eredeti változata a Nemzeti Közszolgálati Egyetem államtudományi konferenciáján hangzott el 2017. november 22-én. A szöveg igen jelentősen bővült és változott. A megjegyzéseikért köszönet illeti Horváth Szilviát, Szűcs Zoltán Gábort, valamint a *Politikatudományi Szemle* két anonim bírálóját.

fordítani ugyancsak. Sem a görög, sem a római politikai tapasztalat nem ismerte az államot, és a társadalmat sem. De természetesen ismerte az uralom és a kormányzás különféle típusait, ismerte az autarkeia, az önkormányzó polisz fogalmát, el tudta különíteni a közhatalom egyes fajtáit és kompetenciáit, továbbá elég sokat tudott arról, hogy a különféle népek különféle szokások és intézmények szerint élnek; tehát a nép valamilyen kollektív fogalom, noha a népek összességére mint emberiségre inkább mitológiai értelemben gondolt. Uralom, kormányzás, polisz (civitas), nép, közösség – nagyjából ezekből az alapvető kategóriákból építkezik a klasszikus politikai gondolkodás.[1] S ezekre az ősi, civilizációnkat mélyen meghatározó fogalmakra és ismeretkörökre épít, ezekre reflektál a modern politikai gondolkodás is, függetlenül attól, hogy milyen különbséget teszünk – ha teszünk – politikaelmélet, politikai filozófia, netán egyszerűen a politikai dolgokról való gondolkodás között.[2] Ezért az állam mint probléma, jelenség és fogalom a gyakorlati filozófia, ha tetszik, a politikai filozófia (politikai gondolkodás, politikaelmélet) egyik fontos, de a felsorolt, továbbra is releváns témákkal egyenrangú és azokkal összefüggésben értelmezendő témája.

Modern kollektív fogalmaink, amelyek jóval számosabbak, mint a klasszikus kor fogalmai, mintegy szétosztották, szétparcellázták a kollektívum vagy a közösség politikai természetét. Mit jelent ez? A szuverenitás például leginkább jogelméleti; a társadalom és a közösség társadalomtudományos fogalommá vált; a politikai gondolkodást a demokrácia foglalta le (illetve egyéb rendszerek, jellemzően ellenfogalomként); az állam pedig leginkább igazgatási fogalom lett. Az államelmélet művelői ezen úgy igyekeznek változtatni, hogy az államot tekintik valamiféle gyűjtőfogalomnak és témának. „Államtan vagy államelmélet: az állam egészének, valamint az azzal szorosan összefüggő társadalmi, politikai, jogi, gazdasági és erkölcsi jelenségeknek az elmélete, mely tárgyáról általános ismereteket kíván nyújtani" (Takács et al., 2016: 12., eredeti kiemelés). Az intenció világos: mivel az állammal igazán minden összefügg, ami az emberek együttélésében fölmerülhet, az államtudomány vagy -elmélet mindebben illetékes. „A különböző társadalmi jelenségeket, objektivációkat, intézményeket több oldalról lehet vizsgálni […] Ez azonban nem eredményezi azt, hogy ezzel teljes képet lehet szerezni róla, és meg van oldva a vizsgálata, mivel a különböző megközelítések sajátos nézőpontúak, nem az állam belső sajátosságait, rá jellemző (sui generis) vonásait tárják föl" (Samu, 2000: 19.). Amire tehát szükség van, az „az állami élet különböző oldalainak, belső vonásainak," „törvényszerűségeinek" a kutatása (Samu, 1992: 12.). Ez azt jelentené, hogy az állam sajátos lényeggel rendelkező valami. Az előbbi megfogalmazás viszont az államot afféle gyűjtőfogalomként kezeli, amely sokféle, egymással inkább történeti értelemben összefüggő intézményt, fogalmat, eljárást, jogot foglal magába. A két megközelítés nagyon is inkoherens. Ez nem álprobléma vagy öncélú spekuláció. Az államnak valóban van vagy lehet köze

mindenhez; de ez igaz a politikára is. Míg azonban a politikai minőség mibenléte, vagyis az a kérdés, hogy mi tesz valamit politikaivá, régóta elég jól körülírt probléma, addig az állam mibenléte nem az. Helyesebben tekinthetjük történetileg esetleges intézményes uralomnak, csakhogy akkor az állam léte, működése a politikai gondolkodás *egyik* részkérdése. A politikai-gyakorlati gondolkodás és a rá vonatkozó, belőle táplálkozó elmélet ugyanis minden olyan további részelméletet, reflexiót tartalmaz, amelyben kollektív fogalmak révén a közösség számára releváns empirikus és normatív állítások tehetők és megvitathatók. Ha ezt nem fogadjuk el, vagyis az állam valamilyen mélyebb lényegét (államiságot?) igyekszünk megkeresni, akkor könnyen tévedünk homályos, ha ugyan nem misztikus utakra.

Emiatt kell körültekintően értelmezni – legalábbis mostani szempontunkból – például azt a felfogást is, amelyet a Bihari Mihály és Pokol Béla által írt tankönyv mutat be (Bihari–Pokol, 2009). Eszerint ugyanis a politika elmélete sem más, mint a szféraként vagy alrendszerként *elkülönült* politika elmélete. Ez a felfogás bizonyos intézmények, cselekvők és jelenségek (pártok, mozgalmak, politikai verseny, hatalmi harc, politikai kormányzás) révén határozza meg a politikai alrendszert. Igaz, ebből az is adódik, hogy a politika mellett az állam is elkülönül, s lényegében a közigazgatásra szűkül. A könyv legalábbis ezt állítja, s ezért – egyébként nagyon konzisztensen – arra a következtetésre is jut, hogy az állam voltaképpen fölösleges kategória. Ez azonban így nem pontos, helyesebben félrevezető lehet: semmi elvi akadálya nincs, hogy a közigazgatás egy bizonyos politikaelméleti modellben politikai gyökerű intézményként, államként szerepeljen. Éppen az az egyik érdekes politikaelméleti kérdés, hogy miért, mikor, milyen indokokkal hivatkoznak teoretikusok, politikusok, polgárok az államra. Az idézett, befolyásos könyvben adott értelmezés bizonyos történetileg erősen kötött intézmények, cselekvők, jelenségek révén írja le a politikai alrendszert, s ezért az értelmezés érvényessége is szűk. A politikaelmélet sokkal tágabb. *Nem* a politikai szféra vagy alrendszer elmélete, hanem a már említett kollektív kategóriákban való gondolkodás elmélete. Ahogy láttuk, éppen ezért tágabb és mélyebb, mint az államelmélet, még akkor is, ha az államelméletet nagyon kiterjesztően fogalmazzuk meg.

Ezt a logikát egy helyen az államelmélet művelője is elfogadja. Ezt írja: „[a] politikai filozófia keretei között az állami intézményrend struktúrájának és működésének elemzésén túl, sőt azokat megelőzve mindenekelőtt az *ember és politika* viszonyát vizsgálják, figyelemmel az azokkal összefüggésben álló fontosnak gondolt eszmékre és jelenségekre (igazságosság, demokrácia, jogok, tudás, stb.), a politika és az erkölcs viszonyára, valamint a valóságos és lehetséges történelmi tendenciákra is" (Takács et al., 2016: 60., eredeti kiemelés).[3] Bár az idézetben a politikai filozófia megjelölés szerepel, de a felsorolt témák valójában a tágabb politikaelméletre utalnak. Egyetérthetünk azzal, hogy míg az állam a maga történeti valóságában viszonylag kései jelenség, addig a po-

litikai gondolkodás és a politikaelmélet viszont régebbi, tematikáját tekintve pedig tágabb. A politikaelmélet felől nézve az állam tehát csak egyike a kollektív és individuális cselekvőre és cselekvésre vonatkozó megfontolásoknak és értelmezési kereteknek, éspedig nem csak történeti késeisége miatt, hanem elméleti korlátai és függősége miatt is. Ezért viszont nem fogadható el az alábbi megfogalmazás, amely nagyvonalúnak hat ugyan, de félrevezető: „Az államelméletek története azt mutatja: a fogalomképzés egyik kézenfekvő lehetősége az, hogy az államban elsősorban az azt alkotó polgárok közösségét lássuk. Ebben az értelemben az állam *politikai közösség*, vagy egy cizelláltabb – és átgondolt társadalomelméleti előfeltevésekre utaló – megfogalmazás szerint a polgárok valamilyen *politikai*nak nevezhető *célból történt társulása*. Ide sorolhatók azok az elgondolások is, amelyek szerint az állam »politikai társadalom«" (Egresi et al.: 194., eredeti kiemelés). A szöveg úgy folytatódik, hogy az állam ilyen közösségelvű felfogása átadta később a helyét az állam intézményi felfogásának. Csakhogy amíg nincs államfogalom, addig fölösleges azon spekulálni, hogy ha lett volna, akkor mit jelentett volna, vagy mit értettek volna rajta. Az állam fogalmának használata a hivatkozott korszakokra nem csak anakronizmus, hanem, ahogy látjuk, elméletileg is redundáns, mivel a mai értelmezés számára sem ígér fontos belátásokat.

Kétségtelen, hogy a mértékadó politikai filozófiai szakfolyóiratok ma ritkán tárgyalják az államot, vagy talán helyesebb úgy fogalmazni, hogy az állam mint gyakorlati filozófiai téma a tágabban értelmezett politikaelmélet más szektoraiban szerepel: azokban, ahol az alkotmányos elvekről, a kormányzásról, a jogelméletről van szó. A különböző felségterületek határairól való elvont elmélkedés azonban érdektelen és terméketlen téma. Ezért, ahogy a tanulmány elején jeleztem, a politikaelmélet, a politikai filozófia, a politikáról való gondolkodás közötti különbségekkel sem érdemes foglalkozni. Egyszerűen abból indulok ki, hogy a gyakorlati filozófiának az individuális és a kollektív cselekvőre és cselekvésre, valamint ezek kapcsolatára vonatkozó analitikus és normatív belátásai és megfontolásai között az állam eredetére, konstitúciójára, téloszára nézve is releváns állításokat találunk, illetve ilyeneket kimondhatunk. Ebben a tanulmányban három ilyen állítást teszek, s igyekszem érvelni mellettük. Az első, hogy a politikaelmélet az államot uralmi formaként kezeli, amely történetileg meghatározható folyamatok és elméleti belátások révén alakult ki. Az elméleti belátások közül kulcsfontosságú, hogy az állam mint uralmi forma engedelmességre épül, engedelmeskedést vár el, amit viszont valamilyen politikai indokolással vagy igazolással kell alátámasztania. Ennyiben az állam léte már föltételezi a normativitást. A második állítás az, hogy ez a politikai indokolás sajátos módon éppen a politikai viták megelőzését szolgálja, azaz negatív igazolásról van szó. Az államnak joga és kötelessége a politikai konfliktusok eszkalálódását megakadályozni. Ezért tűnhet úgy, hogy az állam megelőzi a politikát. Ez azonban félreértés. Nem az állam húzza meg a

politika határait, nem a politika különül el az államtól (vagy az államban), hanem fordítva. A politikaelmélet, amely az igazolásra figyel, ezért pontosabb és helyesebb képet ad az állam szerepéről és politikai funkciójáról. Sőt, ezzel érkezünk el a harmadik állításig, ennek révén fontos kritikai funkciót is betölt, amennyiben két lehetséges politikai visszaélésre időben figyelmeztet. Az egyik a normativitás abszolutizálása: amennyiben az állam valamilyen végérvényesen helyes politikai normát követ (például az igazságosságot), annyiban minden olyan politikai, politikaelméleti, normatív vitát, ha nem is betilthat, de szükségtelenné és irrelevánssá nyilváníthat, amely ezt az alapnormát megkérdőjelezi. Valójában a politika mindig feszegetni fogja az állam politikai alapjait, s ezt csak zsarnokság árán lehetne teljesen vagy hatékonyan megakadályozni. A másik visszaélés ennek ellentéte: az állam minden aktusa, cselekedete, az iránta való lojalitás válik abszolút értékké vagy normává, a politika mintegy átjárja az állam minden eresztékét, az eredmény pedig egy misztikus vagy mitizált államfogalom, amely pontosan ugyanúgy fenyeget zsarnoksággal, mint az előző visszaélés. A politikaelmélet tudományos, erkölcsi, s persze politikai kötelessége, hogy ezekre a veszélyekre figyelmeztessen, azzal, hogy a politika és az állam közötti viszonyról valós és hiteles képet nyújt.

II.

Alaptételem a következő: *az államra a politikaelmélet leginkább uralomforma gyanánt tekint.* Triviális, hogy az államnak nagyon is köze van az uralomhoz vagy hatalomhoz. Hogy ez a kapcsolat mennyiben és hogyan lényegi, az vitatható, de a fontosságát az államelmélet művelői sem tagadják. Samu Mihály szerint „[a]z állam a társadalom egészén belül elsősorban mint *hatalmi* tényező jelentkezik; lényeges vonásai a hatalom jellegétől függenek. […] Az állam konkrét történetisége is azt mutatja, hogy mint specifikus hatalmi viszony és intézmény létezik, s egyben a különböző hatalomfajták koncentrátuma." (Samu, 1992: 15.). Kevésbé világosan fogalmaz Takács Péter, de ő is egyértelművé teszi, hogy az állam és a hatalom vagy uralom szoros kapcsolata tény.[4] Ha ez így van, akkor a hatalom vagy uralom természetrajza és igazolása (az igazolás mindig része a magyarázatnak) szintén megelőzi az államra vonatkozó további kérdéseket.[5] Ezért általánosságban azt mondhatjuk, hogy sokféleképpen lehet uralkodni emberek csoportjain, sokféleképpen lehet engedelmeskedni a vezetőnek, s ezek egyik formája vagy módja az állam, ahogyan azt ma közönségesen értjük. A politikaelmélet számára nem okoz problémát, hogy különbséget tegyen állami és nem állami uralmi formák között, s persze az sem, hogy ezeken belül további megkülönböztetésekkel éljen. Amikor az államtudományt Magyarországon fölszámolták, egy bizonyos szempontból helyesen tették: ami ugyanis a valóságban következett, az nem az állam, hanem az úgynevezett pártállam

uralma volt. (Más kérdés, hogy ezzel egyidejűleg a politikatudomány is ellehetetlenült, hiszen a rezsim önmaga uralmi valóságát is kizárólag saját doktrínája szerint – gondoljunk a proletárdiktatúra, majd a „párt vezető szerepe," a „szövetségi politika," a „demokratikus centralizmus" fogalmaira – kívánta bemutatni és értelmezni.) Sem időben, sem térben nem kell tehát messzire mennünk, hogy az állam mint uralmi forma esetlegességét belássuk: közvetlen tapasztalatunk is van róla.[6]

Azonban az államelmélet – legalábbis ahogyan az a mai magyar szakirodalomban megjelenik – nem, vagy csak érintőlegesen foglalkozik az uralom vagy hatalom természetével, és igazolásának kérdésével. Elméletismertetésekkel ezt a feladatot nem lehet letudni.[7] Az sem szerencsés, ha az autoritás elemzéséből indulunk ki, mintegy eleve megoldottnak véve a hatalom, uralom, erőszak és tekintély (autoritás) kapcsolatának problémáját.[8] A politikaelmélet számára viszont ezek a primér kérdések. Ezért a politikaelméleti feladatot előbb el kell végezni, mielőtt az államra rátérhetnénk.[9]

Bármilyen irányból indulunk is el az állam felé, előbb föl kell tételeznünk tehát, hogy már létezik válasz arra a kérdésre, hogy miért kell engedelmeskednünk a kormányzatnak, a közhatalomnak, vagy éppen az államnak (már ahol ez a megjelenési forma). S persze csak olyan válasz fogadható el, amelyben az igazolás, azaz a normatív aspektus nincs fölszámolva. Más szóval minden olyan hatalomelmélet és engedelmeskedés-magyarázat, amelyben a kérdés eleve értelmetlennek látszik, mivel az engedelmeskedés merő automatizmus vagy strukturális jelenség, a politikaelmélet felől nézve nem egyeztethető össze az állam létével. Egyszerűbb szavakkal kifejezve akkor beszélhetünk államról mint uralmi formáról, ha rákérdezhetünk az engedelmeskedés indokára, s arra komolyan vehető választ remélhetünk. Ez pedig föltételezi, hogy az egyéni cselekvők számára megvan az igazolás ellenőrzésének szabadsága.

Hangsúlyozni kell, hogy ezzel nem zárjuk ki, hogy más társadalmak (egyes) tagjai is birtokában vannak vagy lehetnek az engedelmeskedés indokaira vonatkozó kérdezés szabadságának (sőt: mi magunk is sokféle reflektív engedelmeskedési viszonyban lehetünk; s például minden jelentős keresztény egyházban indokolandó és indokolható az autoritás hatalma). Azt sem tagadjuk, hogy ahol nincs ilyen szabadság, ott is létezhet igazgatás, intézményesen koordinált kollektív cselekvés, robusztus uralom: sőt, valójában éppen ez a robusztusság, az engedelmesség magától értetődősége az, ami az államot a modern korban sokfelé oly népszerű politikai megoldássá tette. A lényeg azonban abban van, hogy az állam léte – erősen fogalmazva – politikai provokáció. Mihelyst kimondjuk, hogy létezik – azaz engedelmeskedünk neki –, megkérdőjelezzük a természetességét, magától értetődőségét. S ahogy érvelni fogok, az állam olyan uralmi forma, amely egy jól föltárható, de kétségkívül sajátos és bonyolult politikai érveléssel igyekszik önmagát indokolni.

Vannak olyan elképzelések is, amelyek az állam uralmát azonosítják a társadalmi, vagy a gazdasági elnyomással. Azok ezt a szabadságot szintén kizárják, pontosabban merő illúziónak deklarálják. Természetesen létezik elnyomás, létezik szabadsághiányos állapot, léteznek erőszakon alapuló uralmi rendek. De ha államról mint uralmi formáról beszélünk, akkor abba beleértjük, hogy az mindenkitől ugyanolyan engedelmeskedést követel meg. Az említett elnyomáselméletekben az elit vagy a kizsákmányoló osztály nincs alávetve az államnak (a neomarxista elméletek éppen abban térnek el a klasszikus marxizmustól, hogy megpróbálnak helyet találni az állam autonómiájának is; kérdés, hogy ez mennyire feszíti szét az eredeti konceptuális keretet); az állam – vagy legalábbis az, amit annak neveznek ezekben a rendszerekben – valóban csak eszköz. Mondani sem kell, hogy az uralomnak mindig van legalábbis potenciálisan elnyomó jellege vagy dimenziója is. Bár az imént nem zártam ki, hogy egy uralom minden igazolás nélkül tartósan fönn tudjon maradni, erre valószínűleg nehéz volna konkrét példát találni (a legstabilabb birodalmak igen fejlett vallási-mitikus legitimációt használnak). Mindenesetre akkor, amikor az államról mint valamilyen mindenki számára egyformán hozzáférhető, s nagyrészt mindenkit egyformán érintő igazoláson nyugvó uralmi formáról beszélünk, akkor a nyugati vagy atlanti civilizáció történetének egy adott időszakában konstituálódó megoldásra gondolunk. Ez tehát a politikai közösség minden tagját magában foglaló, rájuk egyformán vonatkozó, mert mindenki számára azonos problémára választ kínáló uralmi forma. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állam olyan uralmi forma, amely a politikai gondolkodás és elméletalkotás felől nézve egy bizonyos normatív (persze valóságos tényekkel, tapasztalatokkal alátámasztott) konstellációban értelmezhető: abban a konstellációban, amelyet az egyének egyenlősége, természetes szabadsága, korlátozott önérdeke és korlátozott racionalitása határoz meg. Mivel ez az államot megelőzi, éspedig elméletileg is, ezért ezt *politikai belátásnak* és *politikai igazolásnak* nevezhetjük.[10]

III.

A következő tézis az állam paradox természetét mondja ki: *az állam azonban specifikusan olyan uralomforma, amelyből eltávolították és eltávolítják a politikát*. Csakhogy ez politikai cselekvés, *amely politikai cselekvésre ösztönöz.*

(Analógia) A magyarázatot hadd kezdjem kicsit messzebbről. A politikaelmélet történetéből jól ismerjük a kereszténység megjelenésének, illetve uralkodó világnézetté, világértelmezéssé válásának elméleti és gyakorlati (intézményi) következményeit. Ennek jól ismert része volt az a döntő fontosságú mozzanat, amit leegyszerűsítve a világi (temporális vagy szekuláris) és az egyházi (spirituális)

hatalom egymástól való elkülönítésének nevezünk. Az elkülönítés természetesen a politikaelmélet terminus technicusa, amelynek számos magyarázatban nincs is különösebb jelentősége. Itt és most azonban magára a terminusra is reflektálnunk kell. Az elkülönítés ugyanis föltételezi, hogy *már meglévő* dolgok közé vonunk határt, helyesebben a létező határt mintegy fölismerjük.

Itt azonban nem erről, hanem kölcsönös és sajátos logikájú tételezésről, konstituálásról van – illetve volt – szó. A római köztársaság intézményei, szokás- és jogrendje, kormányzata, politikai logikája (amelyeket még nem nevezhetünk államnak) hosszú, számos esetlegességgel tarkított, s elsősorban a Nyugaton végbemenő folyamat eredményeként nagyrészt megszűnt. Az egyik fontos kivétel viszont éppen a Caesar (inkább: caesar) szerepét megöröklő, az univerzális egységet kifejező politikai szerep, amely szembe találta magát az egyház mint konkrét, szintén intézményesülő, és sajátos törvényekkel, szokásokkal rendelkező közösség egységét kifejező pápai hivatallal. Ez a kettősség az elméletben egymásra utalt, de egymástól valamilyen módon elhatárolt tény gyanánt jelent meg, majd az ismert kettős hatalom (pontosabban hatalom és autoritás) téziseként fogalmazódott meg. De még tovább léphetünk: amikor a tézis megfogalmazódik, valójában nem csak a tényt – az elkülönültséget – rögzíti egyfajta statikus szemléletben, hanem a két hatalom viszonyát logikailag dinamikusnak fogja föl. A spirituális hatalom ugyanis önmagát mintegy *visszavonja* (mint kezdeményezőé övé tehát a primátus), az uralomgyakorlás egyes területeit mintegy *rábízza* a világi hatalomra; misztikusabban fogalmazva: *megszüli*. A kölcsönös konstituálás értelmében persze a spirituális hatalom is ekkor ismeri föl önmagát ebben a szerepben, tulajdonképpen ilyen módon ébred rá egyáltalán arra, hogy *hatalom*. Ez a dinamikus elem, vagyis a spirituális hatalom visszavonulása, kivonulása, önmaga eltávolítása a másik oldalról *nem megfosztja* valamitől, ami az övé volt (hiszen nem is létezett, ezért nem lehetett semmi az övé), hanem eleve ekként hozza létre.[11]

Mármost ha ezt a másik oldalt nem is nevezhetjük még államnak, embrionális formában mégis erről van már szó: a világi hatalom elkülönüléséről, amely azáltal lehetséges, hogy – megfelelő teológiai alapokon – a spirituális hatalom eltávolítja, visszavonja önmagát az emberi, közösségi élet bizonyos vonatkozásaiból, viszonyaiból, rendezéséből. A világi hatalom természetesen nem semleges, nem közömbös a vallással és az egyházzal szemben, erre a megfelelően semleges vagy vallásilag közömbös személyek sem állnak rendelkezésére; de a visszavonulás és a kölcsönös létrehozás számtalan dinamikus (s persze konfliktusos) tapasztalat és esemény révén valóságos folyamat. Még mielőtt az állam mint uralmi forma a politika és a politika visszavonulása által létrejött volna, egy korábbi, több tekintetben vele analóg folyamat azt már előkészítette. Nem is lehet ennek fontosságát eléggé hangsúlyozni, hiszen az analógia révén a következőkben ismertetendő kivonulás vagy eltávolodás/eltávolítás logikája és konstitutív funkciója talán érthetőbb lesz.

(Hobbes: az állam in statu nascendi) Jóllehet Thomas Hobbes, ahogy már utaltam rá, nem államelméletet művelt, mindazonáltal éppen nála és az ő érvelésében lehet a legtisztábban tetten érni a politika visszavonulásának vagy visszavonásának az elméleti stratégiáját, amely egyúttal az állam konstituálása is. Ahogy az gyakran előfordul az elmélettörténetben, egy valós gyakorlati probléma megoldásának fogalmi eszközei nem föltétlenül maradandóak, maga a logika vagy az érvelés azonban igen. A Leviatán metafora (a mesterséges személyé); a commonwealth terminus technicus (ma úgy hívnánk: *a* szuverén). Egyik fogalom sem azonosítható még az állammal mint uralmi formával, viszont mindkét fogalom egy olyan politikaelméleti okfejtés konklúzióját, eredményét jelöli, amelyben in statu nascendi megpillanthatjuk azt, ami ma államnak hívunk.[12]

Mint tudjuk, Hobbes magyarázata szerint a közhatalom társadalmi megállapodásból születik, vagy legalábbis egy ilyenből levezethető. Ez a megállapodás egyetlen aktus, amelynek lényege az autonóm cselekvésről való kölcsönös és feltétel nélküli lemondás. A megszülető közhatalom negatív cselekvésből ered tehát, hiszen lényege szerint eleve egy visszavonulás miatt keletkezik, kizárólag helyettesítő funkciója van. Viszont a magánéletbe visszavonuló egyének éppen azért mondanak le egymást fenyegető minden hatalmukról, mert pontosan tudják egymásról, hogy nagyon is szeretnének ezzel a hatalommal élni. A hatalommal való élni akarás mint hajtóerő ugyanis nem irtható ki, realitás marad, ezért a közhatalom tulajdonképpeni első feladata nem más, mint küzdés ellene. Ennek a küzdésnek a szervezett változata az uralom, vagyis a közhatalom intézményesülése, s ezt már nevezhetjük államnak. Csakhogy ezek szerint az állam legfontosabb feladata nem az igazgatás, nem a kormányzás, nem a közjó biztosítása, s nem a jogalkotás. A legfontosabb feladat politikai természetű: a hatalom elleni küzdelem. Ez annyiban paradoxon, hogy a hatalommal való küzdelemre az állam éppen egy politikai, hatalmi aktusból nyer fölhatalmazást. De paradoxon ide vagy oda, a végeredmény pontosan abban az értelemben fenntartható megoldás, ahogyan a spirituális és a szekuláris hatalom elválasztása: a megkülönböztetés állandóan probléma, egyben pedig állandó megoldás. A közhatalom tehát úgy alakul állammá, hogy abból a hatalom mint politikai realitás visszavonul; az így létrejövő uralmi forma, az állam ezt a negatív politikai helyet tölti be. Bármennyire is „negatív" ez a hely, mégsem tagadhatja el, hogy politikai eredete van, fő célja pedig az uralom mentesítése, ha tetszik: tehermentesítése a hatalomtól.[13]

(A politikaelmélet feladata) Ennek a konstrukciónak a föltárása és magyarázata eminensen politikaelméleti feladat. Sőt, ennél tovább kell lépnie, ugyanis az említett „hatalom elleni küzdelem" nagyon is valóságos, elméleti és gyakorlati terepen egyaránt folytatott harc. Az elméleti terep az igazolásé: az állam mint uralom politikamentesítése folyton napirenden tartja magát a kérdést, s ezzel végső soron élteti is a politikát, s persze a politikaelméletet is.

Az államot, pontosabban az államot mint uralmat, uralmi rendet képviselők érvelése mindig ugyanarra utal: az állam létezése az egyedül lehetséges megoldás az anarchia problémájára. Ezért, szólhat az érvelés, az állam egyetlen specifikus problémája – legyen az egy szakpolitikai dilemma, vagy mondjuk a nép vagy a tömegek kormányzásba történő bevonásának optimális mértéke – sem szolgáltatható ki a politikai vitának, hanem állami kompetencia marad. Ennek a negatív érvnek a pozitív formája – mégis, miért kell megtennünk ezt vagy azt, amit az állam kíván; miért kell engedelmeskednünk ennek vagy annak a konkrét elvárásnak, normának, jogszabálynak – a klasszikus hivatkozási alapja az államérdek. Itt nem elsősorban a XVII. századra gondolok, amikor a tömegek bevonása a politikába még eleve elképzelhetetlen volt, hanem a jelenkorra, például a kommunista rendszerekre, ahol a jellemzően az államérdekre, nem pedig a proletariátus uralmára, akaratára, stb. hivatkozva követelték a polgárokról a teljes engedelmeskedést. Az elnevezések – államvédelem, államvédelmi hatóság – ezt jól tükrözték; az eleve autokratikus orosz hagyományok ezt meg is előlegezték (lásd például az Állami Duma-elnevezést).[14] De már Rousseau forradalma vagy normatív lázadása is felfogható elméleti értelemben az állam elleni politikai lázadásnak: valódi politikai erő rejlik abban a gondolatban, hogy egyetlen normatív aktus vagy parancs sem nélkülözheti a politikai igazolást.[15] Az államot meg (vagy éppen vissza) kell hódítani, a politikának fölül kell kerekednie az államon. A cél ugyanis nem az anarchiába való visszatérés, hanem annak a tudatnak a visszaszerzése, hogy politikai beleegyezés nélkül semmilyen állam nem legitim, hogy az államnak politikai eredete van, hogy az uralmat mindig igazolni kell.

Az állam politikamentesítésének politikai feladata folyamatos cselekvést igényel. A természetes módon föllépő és belépni igyekvő gyakorlati politikai érdeklődést el kell hárítania. Az állandó érvényesség tehát folyamatos cselekvéssé, ha tetszik, kvázipolitikai cselekvéssé transzformálódik, amelynek végső politikai célja az, hogy az állam távol tartsa önmagát a politikától. A kora újkori – mondjuk így: konszolidálódó – államokban fogalmazódott meg az a nézet, hogy az állam irányítása, vezetése sajátos művészet vagy tudás/tudomány (statecraft, Staatskunst, Polizeiwissenschaft, Staatskunde, Staatswissenschaft). Az államművészet (Kunst) és az államtudomány mint ismeretanyag (Kunde) tehát annak készsége és tudása, hogy az államérdek éppen mit követel meg, miben áll, hogyan alkalmazandó. Értelemszerűen a közönséges ember erről mit sem tudhat, s a politika nyers és közönséges valósága – amelyet azonban a közönséges ember is jól ismerhet – csak megzavarja, elrontja az állam vezetésének sajátos művészetét. Ez a tudás a XIX. században demokratizálódott ugyan, de inkább szociológiai értelemben (az érdeklődőket a származás egyre kevésbé zárta ki, legalábbis elvileg, az állam szolgálatából), semmint valamiféle közös tudássá válásként. Természetesen azáltal, hogy az állam a korábbi különféle önigazgatási egységeket magába olvasztotta, ez a közös tudás

részben létrejött: mindannyian képesek vagyunk adminisztrálni, igazgatni saját magunkat is. De ugyanúgy közismert az igazgatási-jogászi, majd különféle szakértelemmel rendelkező elitek igyekezete nemcsak saját sorainak zárására, hanem a politikával szembeni föllépésére, egészen odáig, a „szakértői kormányzás" helyenként és időnként politikai programmá vált.

A politikamentesítő, politikaeltávolító igyekezet tételünk értelmében azonban politikaösztönző, mi több, provokáló hatással is együtt jár. Radikális forradalmakban olykor teljes igazgatási elitcsere történik, de konszolidált rendszerekben is jellemző politikai program a „bürokrácia csökkentése", visszavágása, kritikája, a „politikai irányítás" visszaszerzésének igénye. Ezek mögött nem csak bizonyos immanens szempontok merülnek föl (a bürokrácia rossz hatásfokkal működik, kontraszelektált, maradi, saját érdekeit követi, stb.), hanem – s ez itt a lényeg – léténél fogva provokál. Az állam, illetve képviselője intézkedik, elintéz, akár meg is old; de képtelen arra, hogy megszólítsa vagy bevonja a polgárt bármibe is. Ebben az értelemben az állam mintegy *kiváltja* (hatásként) a politikát; vagy még pontosabban: a politika által konstituált állam függősége, önigazolásának lehetetlensége föltárul, s ezzel együtt a függőség természetének fölismerésére, az igazolás kérdésének föltevésére ösztönöz.

Erre a kettősségre egy olyan műből idézek egy gondolatmenetet, amely nemigen szokott államelméleti fejtegetésekben helyet kapni. Edmund Burkenek a *Töprengések a francia forradalomról* című közismert művében találjuk azt a nevezetes bekezdést, amelyben a francia forradalmárok (egészen pontosan filozófusok, mai értelemben értelmiségiek) politikai, kormányzati dilettantizmusát taglalja. A bekezdés első mondatában a „science of constructing a commonwealth"-ról mondja, hogy az nem *a priori* tudomány. Később azt írja, hogy „[i]n states there are often some obscure and almost latent causes," amelyek helyes ismerete összességében – folytatja a következő mondatban – egyfajta „science of government"-nek tekinthető, ami nagyon is gyakorlati tudomány. Ennek elsajátítása és gyakorlása mindenekelőtt tapasztalatot, éspedig az egyes egyén felfogó- és befogadóképességét meghaladó tapasztalatot igényel (Burke, 1951: 58–59.). Kontler László amúgy kitűnő fordításában ebből a három fogalomból – commonwealth, state, government – sajnos csak kettő marad meg, éspedig az állam (amely a commonwealth-et is jelenti), valamint a kormányzat (Burke, 1990: 149). Természetesen nem ragadhatunk le egyetlen bekezdésnél, s azt sem tételezhetjük föl, hogy Burke valami mély és rejtett igazságot akart itt a három fogalom változatos használatával megfogalmazni. Magából az érvelésből (elsősorban a politikaibb tartalmú commonwealth kifejezés alkalmazásából), valamint Burke-nek az egyes egyén képességeit meghaladó tapasztalatra való hivatkozásából azonban két fontos belátásra következtethetünk. Egyrészt arra, hogy az állam nem egyfajta modern, gépezetszerűen összerakható-szétszedhető, tanulmányozható, funkcionális-adaptív eszköz a kormányzáshoz: rendszerint ezt szokták itt kiemelni. Kevésbé figyelnek föl

a másik következtetésre: tudniillik hogy a kormányzás, az állam irányítása az államművészettel, az államérdek képviseletével *sem* azonos. Olyan tapasztalatok meglétére van szükség, amelyek a társadalmi érdekek és a politika mély ismeretéből fakadnak, s amelyeket végső soron nem lehet kisajátítani. Burke tehát nem csak a kontároktól vagy dilettánsoktól félti a kormányzást, hanem azoktól is, akik szerint ez valóban művészet, már abban az értelemben, hogy az államban és az államon szabadon élhetik ki a konstruktív fantáziájukat, tetszésük szerint válogatva a lehetséges stílusok között. Nem: az államművészet valójában inkább kormányozni tudás, ami pedig leginkább azt a *politikai tudást* fejezi ki, amelynek része az is, hogy senki sincs a teljes tudás birtokában, még pontosabban pedig mindenki, így a legegyszerűbb polgár is a birtokában van valamilyen tudásnak.[16] Ez a minimális tudás is politikai tudás, a legalapvetőbb politikai kérdésre adott válasz ismerete: miért kell engedelmeskednem a törvényeknek, az uralmi rendnek, az államnak. S erre a kérdésre nem lehet azt válaszolni, hogy azért, mert az államérdek, vagy egyszerűen csak az állam ezt kívánja. Ez a válasz ugyanis politikai provokáció, a gyakorlati önkény biztos jele.

A politikaelmélet nem tehet mást, mint hogy folyton fölhívja a figyelmet három összefüggésre. Egyrészt arra, hogy az állam politikaellenessége (küzdelem a hatalom ellen) politikai feladat. Másrészt arra, hogy az állam bármilyen érdeke vagy szükséglete politikaellenes hivatkozás, amely azonban szükségképpen politikai ellenállást indukál. Harmadrészt pedig arra, hogy az államtudomány mint a kormányzásból való kizárás technikája *ellen*hatalmi technikaként azért *hatalmi* technika marad. A politikától való megszabadulás, hiába van az államnak mint uralomnak erre politikai fölhatalmazása (eredete), nem tud más lenni, mint politika. A politika éppen ezért állandóan betör az állam sáncai mögé. Hiába Hobbes minden igyekezete, sőt, igazsága abban, hogy az emberek rendszerint különösebb gondolkodás nélkül, ösztönösen, az erőtől való félelem miatt engedelmeskednek, mégis szükségét látta, hogy az állam mint uralom mindenki számára elfogadható, ésszerű igazolását nyújtsa, mégpedig pontosan azzal, hogy a tartalmi igazolás fölöslegességét igyekezett egyszer és mindenkorra bizonyítani. Az állam ugyanis nem szorul tartalmi igazolásra, de nem is volna rá képes. Éppen ezért eleve igyekszik vagy minden igazolási kérdést illegitimmé nyilvánítani, mert potenciálisan anarchiát előidéző; vagy minden filozófiai és uralom-igazolási kérdésben egyformán illetékessé nyilvánítja saját magát. Mondanom sem kell talán, hogy lényege szerint mindkét válasz politikai. S noha a modern demokráciák megadják a politikai részvétel lehetőségét a legtöbb embernek, a képviselet, a politika üzemszerűvé (és alrendszerré) válása vagy változtatása, a pszeudorészvételi formák (állami eszközrendszerrel fönntartott politikai mozgalmak; így szervezett események: népszavazások, demonstrációk, végső esetben választások; kartellpártok) alkalmazása nagyon is hasznos abból a szempontból, hogy a kormányzás

a gyakorlatban is eltávolodjék a politikától. Minderre, legalábbis Hobbes elképzelésében, *van* politikai fölhatalmazása az államnak, illetve az állam mint uralomforma ettől legitim. S mégis ez a fölhatalmazás az, amit az állam szeretne titokban tartani (ez a végső, az igazi arcanum imperii); s ez az, amit a politikaelmélet folyton közzé kíván tenni. Ezért van az, hogy az állam, illetve az állam nevében föllépő vezető mindig mély bizalmatlansággal tekint a filozófiára, de kiváltképpen a politikai filozófiára vagy a politikaelméletre.

IV.

A helyzet azonban az, hogy a politikaelmélet nem csupán leleplezi az államot mint lényegi értelemben politikai képződményt vagy konstrukciót, illetve föltárja a hobbesi politikai igazolás logikáját, a politika visszavonását-visszavonulását az uralomból és annak gyakorlásából; hanem igen gyakran az állam szolgálatába is szegődik. Ezzel önmagában még nincs probléma, hiszen sokféle ember sokféle választ vár és fogad el arra, hogy a hobbesi alapvetésen túl van-e egyéb indoka annak, hogy miért kell neki engedelmeskednie. Megjegyzendő egyébként, hogy a Hobbes által kidolgozott igazolás sem tekinthető minden konkrét esetben meggyőzőnek, annak keretein belül elég nehéz igazolni például a hadkötelezettséget, főleg éles háborús helyzetben, hiszen a háború nem föltétlenül nyújt biztosabb túlélési lehetőségeket, pláne egyéni szinten, mint valamiféle anarchia, amelyben csak ki kell várni, amíg a győztes fél megteremti az uralmat. Van tehát tere a politikaelméleti kutatásnak és töprengéseknek. Mindazonáltal, ahogy láttuk, az állam mint uralom politikaelméleti igazolása során két súlyos veszély is föllép. Mindkét esetben megtörténhet (s történelmileg ilyen vagy ehhez közeli gyakorlati állapotok ki is alakultak), hogy az igazolásra vonatkozó kérdések és a kérdezés – a politika – lehetőségét véglegesen fölszámolják. Az egyik eset az igazolási kérdést eleve megelőzni, és így illegitimnek nyilvánítani igyekvő veszély és kísértés, a másik eset az igazolási kérdés megválaszolását illetően önmagát kizárólagosan legitimnek föltüntető veszély és kísértés.

(*Rawls*) Az előbbire példa John Rawls igazságosság-elmélete (Rawls, 1997). Ennek sokfelé az a híre, hogy ez a par excellence politikai filozófia. A hír alapja, hogy az elmélet kendőzetlenül normatív, a politika, származékosan pedig az állam elé is az igazságosságot állítja végső mérceként. Láttuk azonban, hogy a politikaelmélet megkerülhetetlen alapkérdése az engedelmeskedés, az uralom igazolása. Csakhogy Rawls sem uralomról, sem hatalomról nem beszél, annál többet a jogok, kötelességek és javak elosztásáról. Mármost az alapvető jogok egyenlő elosztása rendszerint nem is vált ki különösebb vitát, ez a megoldás megfelel a hobbesi kiindulópontnak is, bár annál erősebb korlátokat állít

az uralom elé. Az állam az uralom szervezett formájaként nem terjeszkedhet túl ezeken a korlátokon. A szuverén jogalkotásának még Bodin elképzelései szerint is kemény korlátja a magántulajdon. A politikai jogok egyenlő elosztása pedig további érv amellett, hogy a Rousseau-féle normatív lázadás tanulságai alapján az elmélet igenis megfelel a politikaelmélet elvárásainak. Sőt, még tovább is léphetünk. A nevezetes rawlsi különbözeti elv (difference principle), s a belőle levont elosztási szkéma (az igazságosság második elve) sem kifogásolható, amennyiben egy kormányzat vagy állam éppen erre építi az újraelosztást érintő politikáját. Hobbes sem mondana mást, mint hogy a társadalmi béke érdekében, azaz a társadalomból eredő hatalmi igények és törekvések kezelése (az ellenük való harc) érdekében az állam, illetve az azt irányítók helyesnek láthatják, ha egy ilyen elvre hivatkozva rendezik el az újraelosztás intézményeit. Persze ha a körülmények megváltoznak, az elv lecserélhető.

Tudjuk viszont, hogy pontosan ez az, ami Rawlsnál elképzelhetetlen. Az első lépéstől fogva világossá teszi, hogy számára az alapvető és a származtatott elvek is csak az igazságosság, az igazságos társadalom (commonwealth) felől érvényesek, vagyis az igazságosság eleve adott cél. Márpedig ebben az esetben minden olyan vita, amely ennek a célnak a normatív helyességét érintené, illegitim. A kiindulópont tehát kristálytisztán normatív – ettől politikai filozófiai jellegű az elmélet –, a következmény azonban nem más, mint hogy kiküszöböltük a normatív vitát, s ezzel együtt a társadalmi hatalom, az igazolás folytonos megkérdőjelezésének, ugyanakkor igénylésének és provokálásának a lehetőségét is. Ezzel azonban a politikai filozófia, ha tetszik, a politikaelmélet is megszűnik, legföljebb a kiinduló axiómák alkalmazásain lehet tűnődni, vagy az alkalmazásokat lehet tovább csiszolgatni.

Ahogy említettem, Rawls érdemben sem hatalomról, sem uralomról, sem demokráciáról, sem kormányzásról nem beszél; legalábbis a társadalmi megállapodás vagy szerződés létrejöttekor semmiképpen. Ebben az úgynevezett eredeti helyzetben a résztvevők tehát egy igazságosságelvet állapítanak meg. Nem tételezik föl, illetve Rawls nem teszi, hogy az igazságosságról tipikusan politikai vitát szokás folytatni. Ehhez viszont léteznie kellene a megfelelő politikai közösségnek. Ilyennek a létrehozásával azonban sem ő, sem az általa elképzelt eredeti helyzet résztvevői nem bíbelődnek. A hobbesi kérdést így megkerülve eleve olyan uralmi formát, államot kell elképzelnünk, amely közvetlenül épül az igazságosságra, s ezzel eleve szükségtelenné teszi a politikai vitát, az igazolás kérdését. Az uralomnak igazodnia kell ugyan az igazságosság elveihez, de ezeket az elveket semmi és senki nem kérdőjelezheti meg. Az állam tehát előzetes tiltó normatív hatalommal rendelkezik. Az igazságosságról folytatott vita ugyanis egyúttal azt is tartalmazná, hogy esetleg nem az igazságosság a legfőbb érték vagy elv. Ám mivel ez ellentmond a kiinduló föltevésnek, a normatív vita eleve tilos: ezt jelenti a gyakorlatban a politikaelmélet – saját maga által indított – felszámolása.

Ennél kényelmesebb helyzetbe az állam mint uralom nem is kerülhetne, hiszen anélkül élvezheti a politikai filozófia nominális támogatását, hogy el kellene számolnia azzal a politikaelméleti kihívással, hogy a normatív vita mindig aktuális, mivel az uralomnak való engedelmeskedés indokára újra és újra rákérdezhetünk.

Nyilván nem arról van szó, hogy Rawls szándéka kimondottan egy totalitárius ideológia megalapozása lett volna, amely egyszerre normatív és antipolitikai. Az azonban föltűnő, amit már említettem, hogy ti. az eredeti helyzetben nincs valódi politika, nincs hatalom, nincs anarchia. A résztvevők decens társadalomból jönnek, mintegy önmagukat elvonatkoztatva, amely nincs még „jól elrendezve" ugyan, de pontosan ez a cél, azaz a megfelelő elrendezés. Egyébként még egy ilyen, viszonylag rendezett állapotból is tovább lehetne lépni, mondjuk egy locke-i érveléssel, amely az egyenlő alapvető jogokat nem az igazságossággal, hanem a szükséges minimális autonómiával és annak védelmével köti össze. A társadalmi megállapodás pedig az állam határairól szól vagy szólna, mert a locke-i (de nem hobbesi) föltevés az, hogy az állam határtalansága okozná a legnagyobb rendetlenséget, azaz önkényuralmat. De Rawlst ezek a lehetőségek nem érdeklik. Az elrendezés nála az összes társadalmi, emberi alapviszony alávetését jelenti egy olyan értéknek, amely korlátlanul érvényesül, mégpedig az állam közvetlen vezérlésén keresztül. Az uralom igazolása – a politikai filozófia definitív témája – helyett egy morális-politikai érték igazolását mutatja be. Így az államot, vagy az azt irányító kormányzatot, politikai vezetését megszabadítja az uralom igazolásának a politikán kívül megoldhatatlan problémájától. Ez az eljárás éppen politikai sikerei alapján leplezi le saját magát: a rawlsi állam semleges kíván lenni ugyan a jóra vonatkozó sokféle nézet között, kizárólagos értékorientációja miatt a valóságban rendkívül korlátozó és doktrinér, hellyel-közzel politikai értelemben elnyomó.

(Állammisztika) A másik kísértés az a koncepció, amelynek egyik oldalát nevezhetjük állammisztikának, a másik oldalát pánpolitikának. Ez magát az államot tekinti olyan értéknek, amely mint érték igényel igazolást. Ez a felfogás, sajnos vagy nem sajnos, minduntalan fölsejlik az államelmélet hagyományos (esszencialista, sui generis) elképzelései mögött is, még akkor is, ha inkább jogilag semleges, nem pedig vérbő filozófiai nyelvezetet használnak. Ez a koncepció, amelynek számtalan változata van, főleg a német gondolkodást határozta meg. Bár ebben a formájában ma nem tekinthető divatosnak, egyrészt hordereje rendkívüli volt, másrészt pedig, ha az államelméletet a politikaelmélettől elválasztva kívánjuk művelni, akkor ezek a gondolatok óhatatlanul vissza fognak térni, éspedig inkább előbb, mint utóbb.[17] Az alapgondolat értelmében tehát az államnak nincs szüksége arra, hogy bármilyen külső politikai vagy morális igazolást keressen magának, mert az igazolás magából az államból, az államról való gondolkodásból, ha tetszik: az államelméletből ered;

s végső soron az állam valamilyen apriori megértésénél lyukad ki. Hangsúlyozom, hogy ez nem az államérdek tanának visszatérése, mert az, ahogy megmutattam, végső soron éppen az igazolás igényének visszautasítása. Itt azonban nagyon is fontos az igazolás. A politikaelméletet, de tágabban véve a teljes filozófiát igénybe lehet venni, tetszés szerint emelve ki belőle különféle ötleteket arra nézve, hogy az állam lényege miben is áll.

Akármilyen konkrét megoldásra is jutunk, a következmény az lesz, hogy mivel az állam létezése érték, sőt, önérték, magában hordja az igazolását, s így szorosan véve az állam marad az egyetlen politikai cselekvő, vagy legalábbis a legteljesebb értelemben vett, legtökéletesebb, kvintesszenciális politikai cselekvő (a jog nyelvén: az állam alkotja a jogot). Az állam mint uralmi forma tökéletesen és végérvényesen legyőzi a hatalmat. Az állam a politikai akaratot közvetlenül képviseli vagy fejezi ki. A politikai akarat többé nem csak arra irányul, hogy legyen uralom, hanem arra is, hogy ez az uralom minden rezdülésében, mozdulatában, aktusában látszódjék, megtestesüljön. Szó sincs arról, hogy az államnak mintegy mentesítenie kellene magát a politikától, ellenkezőleg: azonossá kell válnia vele, hordoznia és képviselnie kell az összes olyan értéket, amely a politikai közösségben egyáltalán elgondolható.

Ezt sok szempontból a legegyszerűbb úgy megoldani, hogy az állam mintegy közvetlenül is megtestesül például egy politikai vezérben, annak akaratában, ahogyan azt Carl Schmitt ki is fejti (Schmitt, 2002). A vezér bármely elgondolása, elképzelése így ugyanis közvetlenül fejezi ki a politika egyedül lehetséges irányát, valamint ezzel egyidejűleg az államnak mint eszköznek is látható, követhető gazdája van. Nincs szükség bonyolult és elvont fogalmak használatára, a megszemélyesítés mindig is a legegyszerűbb uralomgyakorlási módszerek közé tartozott.

Politikai fölhatalmazás és végleges, kizárólagos normatív igazolás birtokában önmagát a politikától és a hatalomtól elszakító állam elképzelésével szemben itt tehát az önmagát a politikával azonosító állammal van dolgunk, amelyből azonban ugyanúgy hiányzik az uralom, a kényszer, az engedelmeskedés igazolása. A politikai dimenzió egy másik módon, de szintén elillan. A valóságban persze nem, hiszen az uralom és az engedelmeskedés kényszere akkor is tény marad, ha a politikai vezér a maga akaratát tényleg képes az állam teljes apparátusán és struktúráján végigfuttatni, s ezt azzal a meggyőződéssel tenni, hogy a politikai közösség politikai akaratát képviseli vagy hajtja végre. Az állam ugyanis uralom, igazolásának lényege pedig, ahogy érveltem, éppen a hatalom kiiktatása, eltávolítása az uralomtól. Ez pedig természetesen mindig politikai cselekvés, még ha negatív is. Ezért a hatalom és vele együtt a politika mindig betör az állam és uralom sáncai mögé. Az állam esetleges uralmi forma, kontextushoz, civilizációhoz kötött politikai igazolási stratégia, amely a gyakorlatban lehet sikeres, de soha nem kizárólagos. A kizárólagosságra való törekvés tehát érthető *politikai* ösztöne az államnak, amely éppen ezért mindig

megtalálja a maga politikai (ki)használóját. A politikaelmélet pedig könnyen kísértésbe esik, mert vagy úgy látja, hogy egy abszolút érvényességű elv révén végleg meghódíthatja az államot és az uralmat (ez ugyanakkor az állam kísértése is); vagy úgy találja, hogy fölösleges a különböző igazolási módokkal bíbelődnie, hanem csak meg kell adnia az általános fölhatalmazást az állam számára ahhoz, hogy uralmát egyszerűen azzal igazolja, hogy a politikai kérdést már akkor végleg eldöntötték, amikor az államot egyáltalán megalkották. Ha azonban az uralom igazolásának pluralizmusát, amely a politika alapproblémája, egy állam úgy igyekszik megoldani, hogy átveszi az igazolás összes terhét, abból nagyon más nem tud következni, mint egyfajta állammisztika, amely csak két opciót ismer: azonosulást és elutasítást. A politika inherens igazolási pluralizmusát mindkét opció kizárja, s vele együtt a politikaelméletet is fölszámolja.

JEGYZETEK

[1] Ahogy az állam, úgy a politikai gondolkodás terminus is modern. Platón, de főleg Arisztotelész felfogása a tudás különféle fajtáiról igen összetett. A politika ügyeiről való gondolkodásnak része, hogy a megszerzett tudás milyen fajtájú, azaz hogyan viszonylik a cselekvéshez és más tudásformákhoz. Nem témája ennek az írásnak, de fontos volna például, ha az államról szóló vitákban az államról szóló tudás mibenléte, a tudás megszerzésének mikéntje, módszere is szóba kerülne. A mértékadó könyvekben – lásd a következő lábjegyzetet – ennek nincs nyoma.

[2] Takács Péter elég világosan el is ismeri, hogy az állam kifejezetten modern jelenség. (Takács et al., 2016: 11–13.). Igaz, egy másik – legalábbis részben szintén általa szerkesztett – államelméleti tankönyv erre már nem figyelmeztet, hanem Platónt, Arisztotelészt is besorolja az államelmélet művelői közé (Egresi et al., 2016). Samu Mihály értékelése, hogy az antik gondolkodásban a társadalom és az állam mintegy felcserélődik, ebben a formában ugyancsak anakronisztikus (Samu, 1992: 12.). Ő maga is hangsúlyozza ugyan, hogy a visszavetítés helytelen, de hozzáfűzi, hogy azért elképzelhetőek olyan „egzakt eredmények, amelyeket az adott kor leírásaiban és következtetéseiben találunk" (uo.). Ezzel is egyetérthetnénk, föltéve, hogy ezek az eredmények kellően árnyalt és problémaközpontú elemzésekbe illeszkednek.

[3] Implicit módon hasonló állítást Samu Mihály is megfogalmaz: „Az államtudományok szerepét és feladatait a különböző eszmei irányzatok más és más megközelítés alapján határozzák meg: nyilvánvalóan más választ adnak erre a konstitucionalizmus, a liberalizmus, a szocializmus, a konzervativizmus, az etatizmus, a nacionalizmus vagy a fasizmus irányzataiban és koncepcionális magyarázataiban" (Samu, 1992: 11.). Ezek szerint ugyanis az államelmélet függő változó.

[4] Takács Péter Georg Jellinek fejtegetéseit idézi, aki szerint az uralom társadalmi, a hatalom állami (de nem politikai) jelenség (Takács et al., 63.). Jellinek természetesen az állam és a politika szoros fogalmi összetartozását tanította: a politika állam nélkül nem gondolható el; a politika valójában alkalmazott államtudomány (Jellinek, 1914). Nem itt van a helye Jellinek elemzésének, annyit viszont érdemes róla elmondani, hogy számára a már említett anakronizmus a legcsekélyebb problémát sem okozza. Nála a politikai gondolkodás összes klasszikusa államelmé-

letet művelt. Például Hobbes Leviatán-elmélete is államelmélet, a társadalmi szerződés pedig értelemszerűen államalapítás. Tudvalevő, hogy Hobbes nem használja az állam kifejezést, hanem commonwealth-et mond (a magyar fordításban ez minden magyarázat nélkül 'állam'). Hobbes persze nem azért mellőzi az állam kifejezést, mert valamiért nem ismeri, hanem azért, mert az állam, ahogyan ma értjük, nem is létezett.

[5] Weber uralomkatalógusa is lehetne politikaelmélet, nagyjából úgy, ahogyan Arisztotelész alkotmánytana is az, ha Weber nem igyekezett volna – tudományetikai meggyőződésből – mindenáron eltávolítani belőle a normatív elemet. Ez persze fogalmilag lehetetlen, így azt a megoldást választotta, hogy minden uralomdefinícióban szerepelteti a hit vagy a meggyőződés elemét. A karizmatikus uralom akkor az, ami, ha a vezető karizmájában hisznek. A bürokratikus uralom az, ahol az intézmények, eljárások, jogrendszer helyességében hisznek. Karizma és helyesség persze inherensen normatív fogalmak.

[6] Cs. Kiss Lajos megfogalmazásában: „A proletárdiktatúra akciócentrumát jelentő Párttal szemben az elhalásra ítélt Államot, mint »történelmi kategóriát« önálló tudományos problémaként kutató államtudomány feleslegessé, ideológiailag veszélyessé vált, amelyet tudománypolitikailag semlegesíteni kellett." (Cs. Kiss, 2017: 5.) Az „akciócentrumot" itt a nyugodt lelkiismerettel azonosíthatjuk a valódi és egyetlen politikai cselekvővel, ami tényleg nem az állam. Így az államtudomány megszüntetése voltaképpen politikailag hiteles cselekedet volt, nem pedig, a szerző sugalmazásával némiképp ellentétben, valamiféle erőltetett és hiteltelen ideologizálás. Mármost igaz, hogy mindig is voltak olyan tudósok (az itt tárgyalt államelmélet-könyvek szerzői, szerkesztői minden bizonnyal közéjük tartoznak), akik az államtudományt tudományos megfontolásokból vélték visszaállítandónak. Mégsem lehet maradéktalanul egyetérteni a szerző értékelésével, mely szerint a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az Államtudományi és Közigazgatási Kar újraalapítása és az „Államtudományi" osztatlan mesterképzési szak indítása visszaadta az államtudomány autonómiáját. Ezeket a döntéseket ugyanis egyértelműen a politika, s nem a tudomány elvárásai szerint hozták meg, s ezt kivételesen egészen egyértelmű bizonyíték támasztja alá: az államtudományi képzés folytatását a törvény csak az NKE számára teszi lehetővé. Ezért bármennyire is sajnálatos, az államtudomány mint egyetemi diszciplína, szak, Magyarországon politikai érdekágyban fogant és született újjá. Talán nem érdektelen adalék a jelen folyóirat olvasói számára, hogy a szak elvégzése doktori fokozatra jogosít, melynek latin megnevezése doctor *rerum politicarum*.

[7] A már idézett államelméleti tankönyvek leginkább erre szorítkoznak. Egyik anonim bírálóm fölveti, hogy bár érvelek amellett, hogy a politikaelmélet számára az állam uralmi-hatalmi jelenségként értelmezendő elsősorban (de nem kizárólag), számára ez nem elég érthető. Erre sajnos itt csak azt tudom válaszolni, hogy a politikaelmélet Platón óta gyakorlatilag ezt, vagyis az engedelmeskedés helyes indokának keresését föltétlenül központi kérdésként kezeli, s innen nézve az államra sem tekinthet másként.

[8] Önmagában rokonszenves kísérlet Bódig Mátyás és Győrffy Tamás kétkötetes államelmélete (2002). Ők ugyanis világossá teszik, hogy az államelméletet a politikai filozófia felől közelítik meg, azaz a normatív aspektust is komolyan veszik. A politikai filozófia nem ideális gyakorlati elmélet, hanem létező intézmények létének gyökerét, elvét keresi és értelmezi úgy, hogy az igazolás sem tűnik el belőle. Számukra a mérsékelt állam a vonzó, amelyet az állam egy struktu-

rális változatának neveznek. Nem állítják, hogy a korlátlan állam nem is állam, de a helyzet az, hogy akár ezt is megtehetnék. A pontos határok meghúzása részletkérdés; viszont érdemes fölidézni, hogy a *Jogelméleti Szemlé*ben lezajlott eszmecsere során Bódig Mátyás például határozottan ebben a szellemben értelmezi saját könyvük alapálláspontját: a totalitárius állammal szemben a mérsékelt állam lehet liberális, konzervatív, szociáldemokrata – már amennyiben az ideológiai jelzőknek itt van értelmük (Bódig, 2004). Ami viszont mégis nehézkessé teszi a szerző- és szerkesztőpáros koncepcióját, az az elemzés tárgyának a rendszertelensége, az autoritás esetleges kiemelése a tágabb engedelmességi viszonyok közül.

9 Cs. Kiss Lajos az államelmélet *hét* kutatási irányát különbözteti meg: egy német-osztrák hagyományt követő általános államtant; a „politikafilozófiai kutatási irány"-t; egy jogi-politikaelméleti értelemben semleges megközelítést; a természetjogit; az alkotmányjogit; a politikatudományit; s végül a társadalomelméletit. Van, amelyik ezek közül végső soron illegitim, amennyiben az államot és vele együtt az államtant föloldja valami másban, s így relevanciáját megszünteti. Ezeket most nem értékelem külön-külön. (A politikatudományiról fentebb volt szó; a szerző értékelésével egyet lehet érteni, hozzátéve, hogy politikaelméleti szempontból abban a politika szférájának elkülönítése és föltételezett elkülönülése is vitatható, illetve a funkcionalista társadalomelmélet premisszáiból adódik.) Viszont röviden jeleznem kell, hogy a szerző a politikafilozófiai kutatási irányt indokolatlanul köti a jogelmélethez: „[e]z a kutatási irány a jogelmélet politikafilozófiai megalapozásának összefüggésében, azaz a jogelméleti kutatási program részeként, igazolás- és intézményelméleti nézőpontból került sor önálló államelmélet kidolgozására, a joguralom-tan teoretikus változataként. A kutatási irány alaptézise: a jogelmélet nem az államelméletből, hanem »alapvetően a politikai filozófiából meríti teoretikus energiáit«, s abból kell kiindulnia, hogy a jog, mint politikai intézmény kifejtéséhez nincs szükség az államelméletre, mint önálló konstrukcióra. Ebből az következik, hogy az állam fogalmi megragadása kizárólag a politikafilozófia által vezérelt jogelmélet feladata." (Cs. Kiss, 2017: 12. A belső idézet Bódig Mátyás egy másik írásából van.) Álláspontom szerint a politikai filozófiának nincs szüksége a jogelmélet közvetítésére, hogy az államról tudományosan és filozófiailag értékelhető állításokat tegyen. Egy jogfilozófus természetesen szabadon élhet a politikai filozófia eszköztárával, de ez nem tudományos, hanem személyes döntés, amit éppen ezért nem szerencsés irányzatként definiálni. A jelen írás sem foglalkozik a jog filozófiájával.

10 Az egyenlőség az államelméletben az állampolgárság fogalmát előzi meg. A természetes szabadság az állam határoltságát implikálja. A korlátozott önérdek arra utal, hogy az állam mint uralmi forma a közérdekre is irányul, amelyet leginkább valamilyen közjó, közösségi jó módjára fogunk fel. A korlátozott racionalitás pedig az állam szakszerűségét, erősebb kompetenciáját alapozza meg, legalábbis bizonyos kollektív dilemmák és konfliktusok megoldásában. Ezek persze történetileg kialakuló, megszilárduló föltevések; a korai, a rendiségből az abszolutista megoldások felé haladó uralmi forma nem egyik napról a másikra alakult állammá.

11 A *Politikatudományi Szemlé*ben talán szokatlan gondolati-fogalmi formák ezek. A teológiailag képzett olvasó minden bizonnyal fölismeri bennük a skolasztikus trinitológiával való analógiát. Azt azonban jól tudjuk, hogy Carl Schmitt megfigyelése a teológiai és a politikai gondolkodás közötti *analógiákkal* kapcsolatban mennyire termékenyítő hatásúnak bizonyult. Ha óvatosan is, de megkockáztathatjuk, hogy a kölcsönös konstituálás, az ontológiai primátus, valamint a re-

latív elkülönülés koncepciójának mélyebb szinten köze van az egység-háromság értelmezésének hagyományához is.

[12] Maurizio Viroli klasszikus művében bemutatja azt az eszmetörténeti, egyúttal politikatörténeti folyamatot, ahogyan az itáliai politikai gondolkodásban a politikát fölváltja az állam, az államérdek (Viroli, 1992). A jelen tanulmányban nem elmélettörténeti rekonstrukció a célom, hanem normatív-analitikus. Másként fogalmazva: nem Hobbes gondolkodása, hanem érvei és gondolatmenetei a fontosak.

[13] Az állam politikai „eredetének" hangsúlyozása éppen a német államelméleti hagyományon belül volt forradalmi gondolat. Carl Schmitt tézisét részletesen elemezni itt nincs hely, annyit azonban a magyar kontextus szempontjából érdemes megjegyezni, hogy Cs. Kiss Lajos, Schmitt egyik legjobb és legértőbb hazai elemzője, az idézett államelméleti tanulmányában meglehetősen sajátos módon alkalmazza Schmitt belátásait. A konklúzió ugyanis így szól: „Az állam mindig jogállam, azaz mint intézmény eleve jogrendként is létezik, de nemcsak jogból […] áll, nemcsak jogi funkciója van, hanem van egy, a jogból nem levezethető politikai alkotórésze és létszerű funkciója. A kettő nem választható el egymástól, csak együtt elgondolva lehet az államot tárgynak megfelelően azonosítani és róla teljes leírást adni. Azonban az állam politikai, jogitól független alkotórésze és funkciója csak a kivételes állapotban, illetve a modern totális állam strukturális helyzetében válik láthatóvá és megismerhetővé" (Cs. Kiss, 2017: 26.). Ezzel így nem lehet egyetérteni: az államnak nem része a politika, sem elemként, sem funkcióként; főleg nem úgy, hogy mellérakva mintegy a jogit, megkapnánk magát az államot. Persze egy adott államban létezhet politikaiként azonosított intézményrendszer, de az legalább annyira a társadalomnak, sőt, a politikai közösségnek is a része. Mindazonáltal ha az, amit politikainak nevezünk, az államon *kívül* nem létezhetne, akkor nem volna értelme annak, ami Schmitt alapvető fölismerése, hogy ti. a politikai fogalma megelőzi az államot. Más kérdés, hogy a „politikai" fogalmi primátusa mit jelent; saját álláspontom az, hogy itt nem fogalmi bűvészkedésről, hanem valóságos, ontológiai primátusról van szó, vagyis arról a valós helyzetről, ami az engedelmeskedés indokának megadásáról, megállapításáról, tisztázásáról szól. Schmitt maga nem tette föl ezeket a kérdéseket; jó okkal. Pontosabban: megvoltak a maga személyes politikai indokai. A lényeg tehát: a politika, s vele együtt a politikaelmélet kívülről is képes az államra reflektálni, s ez feladata is.

[14] Szűcs Zoltán Gábor hívta föl a figyelmemet arra, hogy az államvédelem, államrendőrség kifejezések a dualizmusból erednek, és a Horthy-rendszerben teljesednek ki. Ezek a német modell követésén túl a helyi hatóságok ellenpontját fölépíteni igyekvő politikai kormányzatok intencióit és igyekezetét is tükrözték.

[15] Az „erősebb joga" önellentmondás. Az engedelmeskedés az erőnek természetes reakció, amely az erő hatásáig tart, de nem elv. Az engedelmeskedés tartósságához jogosság – igazolás – kell tehát, de ez nem lehet az erő, akkor sem, ha az éppen az állam kezében van (Rousseau, 1978, 470–471.).

[16] A gondolatot az is alátámasztja, hogy a brit common law ismert induktív-precedentális logikája egyszerre tartalmazta a tapasztalat fontosságát és a helyi összefüggésekre, a konkrét esetre koncentrálás fontosságát. A megjegyzésért köszönet Szűcs Zoltán Gábornak.

[17] A klasszikusok közül Fichtét és Hegelt talán idézni sem kell. Példaképpen J. G. Fichte egyik írását mégis érdemes elővenni. A felvilágosodás gondolatvilágának megfelelően ő az ész vagy értelem uralmával azonosítja a tökéletes államot, amely az emberiség célját szolgálja (Fichte, 1981). Kifejti, hogy az állam számára mindenekelőtt nem jogi, hanem filozófiai fogalom, s inkább „abszolút államról" beszél, amely „arra szolgál, hogy az összes egyéni erőt a nem [ti. az emberi nem] életére fordítsa, s abba olvassza fel, tehát hogy az egyénekben kívülről megvalósítsa és megjelenítse az általában vett eszme […] formáját" (572. o.). Ez persze egyelőre kényszer; de az értelem korában az állam megszűnik külső-kényszerítő erő lenni, „belülről átjárja a polgárt" (648. o.). A rousseau-i politikaelmélet, vagyis a köztársaságelv és társadalmi szerződéselv Fichténél magától értetődő könnyedséggel megy át államelméletbe, amelynek logikus konklúziója az, hogy a tökéletes állam a tökéletesen, azaz racionálisan kétségbevonhatatlanul igazolt uralom, amelyben a polgárok minden erejükkel önként szolgálják a közösség javát, s többé föl sem merülhet az a kérdés, hogy az ember esetleg nem szabad. Rousseau föllázadt az államérdek ellen, a politikai igazolást követelve; de az igazsághoz hozzátartozik, hogy mindkét szélsőséges megoldást, amely a politikaelméletet az állam szolgálatába állítja, minden további nélkül le lehet vezetni a fejtegetéseiből.

A I. világháború után a felvilágosodás programja helyett a részben nietzschei ihletésű elitista, kiválasztottságon, nemességen, szellemi-faji felsőbbrendűségen alapuló uralom elméletei keretezték a tökéletes állam tanát, jól jelezve, hogy az éppen aktuális filozófiai trendek milyen könnyen használhatók ki az állam „lényegi" vagy apriori meghatározásában. Lásd például Othmar Spann (1921) könyvét. Nála „szellemi érvényesség" teszi az elitet a legjobbá, a legtökéletesebb állam pedig a legjobbak vezetését jelenti (203–205.).

A magyar eszmetörténetben a Szent Korona-eszme egyes értelmezései vagy koncepciói mutatnak hasonló irányt; továbbá azok a nézetek, amelyek az „államalkotó-képesség", az állam vezetésére való „történelmi hivatottság" és hasonló fogalmak révén közelítették meg a magyar „államiság"-ot.

IRODALOM

Bihari Mihály–Pokol Béla (2009): *Politológia.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

Bódig Mátyás–Győrffy Tamás (2002): Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. I-II Miskolc, Bíbor.

Bódig Mátyás (2004): Cs. Kiss Lajos és a mérsékelt állam interpretív elmélete. *Jogelméleti Szemle,* 4.

Burke, Edmund (1951): *Reflections on the French revolution*, London, Dent, New York, Dutton, 1951. [A magyar változat: *Töprengések a francia forradalomról,* Budapest, Atlantisz-Medvetánc, 1990.]

Cs. Kiss Lajos (2017): Államtudományi helyzetkép. Államtudományi Műhelytanulmányok, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 6: 2–39.

Egresi Katalin–Pongrácz Alex–Szigeti Péter–Takács Péter (szerk.) (2016): Államelmélet. Győr: Széchenyi I. Egyetem.

Fichte, Johann Gottlieb (1981): A jelenlegi kor alapvonásai. In: *Válogatott írások*. Budapest, Gondolat.

Jellinek, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, O. Haering.

Rawls, John (1997): *Az igazságosság elmélete.* Budapest, Osiris.

Rousseau, Jean-Jacques (1978): A társadalmi szerződésről. In: Értekezések és filozófiai levelek, Budapest, Helikon, 463–618.

Samu Mihály (1992): Államelmélet, Budapest, Püski.

Schmitt, Carl (2002): A Führer oltalmazza a jogot. In: *A politikai fogalma.* Budapest, Osiris–Pallas–Attraktor, 227–231.

Spann, Othmar (1921): *Der wahre Staat*. Leipzig, Quelle & Meyer.

Takács Péter–H. Szilágyi István–Fekete Balázs (szerk.) (2016): Államelmélet. Budapest, Szent István Társulat.

Viroli, Maurizio (1992): *From politics to reason of state. The acquisition and transformation of the language of politics 1250–1600.* Cambridge, Cambridge University Press.

.

ÖNKORMÁNYZATOK

Pálné Kovács Ilona
Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák

BIZALOM ÉS HELYI KORMÁNYZÁS*

Elméleti és hazai dilemmák

Pálné Kovács Ilona
(MTA Közgazdasági és Regionális Tudományi Kutatóközpont)

A tanulmány beérkezett: 2018. október 30., opponálás: 2018. november 6. – 2019. január 28., véglegesítve: 2019. április 16.

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a szakirodalomra támaszkodva elméleti megközelítéssel törekszik értelmezni a bizalom és a helyi önkormányzás összefüggését. A helyi önkormányzatok iránti bizalom a hazai szakirodalom figyelmét eddig jórészt elkerülte, ezért is nehéz választ találni arra, hogy a magyar kormányzati és önkormányzati rendszerben bekövetkezett drasztikus változások, a szűkülő helyi mozgástér ellenére az önkormányzatok iránti bizalom erősödik. A szerzőnek nem lehetett célja a magyar önkormányzati rendszert érintő intézményi és társadalmi bizalom alakulásának mélyebb elemzése sem, éppen ellenkezőleg, az ilyen kutatások hiányára és szükségességére akar rámutatni.

Kulcsszavak: intézményi bizalom ■ input- és output legitimáció ■ önkormányzatok

A bizalom szerepe Magyarországon is felértékelődött, szerte a világon a hatalom legitimációja és működése szempontjából fontos tényezőnek tekintik (Boda–Medve, 2012). A hazai kutatók eleinte a bizalom, majd a társadalmi tőke-fogalom tisztázásával, a módszertani, mérési nehézségekkel foglalkoztak, ritkán fókuszálva a helyi szintre (Tóth, 2009; Csizmadia–Páthy, 2009; Boda, 2016; Bodor–Grünhut, 2014; Füzér, 2015). A nemzetközi szakirodalomban természetesen több, a helyi önkormányzatokra vonatkozó elméleti és empirikus elemzéssel találkozni, amelyek a helyi önkormányzatok iránti bizalom alakulását gyakran helyezik hatalommegosztási, intézményi, makropolitikai kontextusba. Újabban nemzetközi összehasonlító mérések, empirikus vizsgálatok is összefüggést keresnek a helyi és nemzeti kormányzatok iránti bizalom között (Fitzgerald–Wolak, 2016).

* A tanulmány az NKFIH *Bizalom és kormányzás összefüggései helyi szinten* c. 116424 sz. projektje keretében készült, témavezető Bodor Ákos.

A téma nemcsak azért aktuális, mert a hazai szakirodalom figyelmét eddig jórészt elkerülte, hanem azért is, mert a magyar kormányzati és önkormányzati rendszerben bekövetkezett drasztikus változások és a bizalom összefüggései sajátos dinamikát és mintázatot mutatnak, amit a tudományos kutatási eredményekkel nehéz magyarázni. A tanulmány nem átfogó szakirodalmi szemle, nem vállalkozik a szerteágazó elméleti, módszertani háttér teljes bemutatására, különösen nem annak kritikai értelmezésére. A szerzőnek nem lehetett célja a magyar önkormányzati rendszert érintő intézményi és társadalmi bizalom alakulásának mélyebb elemzése sem, éppen ellenkezőleg, az ilyen kutatások hiányára és egyben szükségességére akar rámutatni. Kutatások sorának feladata lenne válaszolni arra, hogy milyen konkrét tényezők formálják a helyi önkormányzatok iránti bizalmat. Különösen releváns nálunk azt a kérdést körüljárni, hogy vajon a helyi politikai, bizalmi kontextus pusztán a nemzeti politikai, hatalmi intézményi környezet lenyomata-e, vagy van-e önálló mozgástere az önkormányzatoknak centralizált kormányzási, hatalmi környezetben is, netán a központi és helyi kormányzás iránti bizalom determinánsai kölcsönösen összefüggenek. Ugyancsak megválaszolandó kérdés, hogy tehetnek-e valamit az önkormányzatok a bizalomért, illetve annak birtokában.

KORMÁNYZÁSI TRENDEK ÉS BIZALOM-MEGKÖZELÍTÉSEK

A bizalom szerepének felértékelődése összefügg a klasszikus nyugati demokratikus intézmények és mechanizmusok iránti szkepszis megjelenésével, amit egyesek már posztdemokratikus korszaknak tekintenek (Crouch, 2004). A demokrácia iránti bizalom visszanyerésére, a kormányzat legitimációjának megerősítésére a politikai rezsimek különböző stratégiákhoz folyamodtak. Miután a jobb közpolitikai teljesítmény önmagában növeli a választók elégedettségét és egyben a bizalmát is, ezért az eredményességre, a „fogyasztói" elégedettségre (outputra) fókuszáló neoliberális közpolitikai reformok a közszolgáltatások minőségét, hozzáférését javító technikákat, intézményeket alkalmaztak. Ezzel párhuzamosan új demokratikus működési technikákkal is próbálkoznak, azt feltételezve, hogy a bevonás, a tájékoztatás, a részvétel ugyancsak erősíti a bizalmat (input legitimáció). Jórészt a közösségi döntések és a New Public Management elméletére és módszertanára támaszkodó modellek, technikák egyben a demokratikus fogyasztói, civil részvétel, a transzparencia szempontjából is előnyösnek bizonyultak (Osborne–Brown, 2011), kedvezve a decentralizációnak, az önkormányzatok helyzetbehozásának. A demokrácia bemeneti, illetve folyamat-oldalára irányuló, zömmel a politikatudomány eredményeire támaszkodó kormányzati reformtörekvések pedig a demokrácia eszköztárának megújítására irányultak, például a deliberáció, részvétel, intézményi újítások, partnerségek, hálózatok, új típusú nyilvánosság szorgalmazásával (Grote–

Gbikpi, 2002; Steiner, 2012; Haus, 2014). Lényegében mindkét, output és input fókuszú, kormányzati reformirányzat a governance paradigma (Osborne, 2010; Bevir, 2011; Levi-Faur, 2012) bázisán épült fel. A neoliberális „governance" reformok iránti lelkesedés közepette is megjelentek kritikusok, akik arra figyelmeztettek, hogy a hálózatos, elitista kormányzási modell gyengíti a legitimációt, rontva a transzparenciát, végső soron pedig a bizalmat a kormányzás iránt (Lovering, 2011). Azt is el kell ismerni, hogy a közpolitikai újítások nem mindig hozták a remélt teljesítményjavulást sem (Pollitt–Bouckaert, 2004). Az Amerikai Egyesült Államokban tapasztalt, majd Európában is gyengülő támogatás a liberális demokrácia iránt, de különösen a fejlődő és rendszerváltó országok új demokráciáinak problémái olyan kihívások voltak, amelyek az intézményi újítások mellett/helyett a társadalmi tőke, és a bizalom jelentőségének újraértékeléséhez vezettek (Haus, 2014).

A bizalom komplex társadalmi, lélektani jelenség, rég óta különböző fókuszú tudományos kutatások tárgya. A szakirodalom hosszabb ideje megkülönbözteti a társadalmi (interperszonális, kulturális) és intézményi bizalom fogalmát, kiegészülve a társadalmi tőke újabb elméletével, ezeket a distinkciókat érvényesíteni kell a kormányzással való kapcsolat értelmezése során. A társadalmi, interperszonális bizalom és a társadalmi tőke megkötő, összekötő és összekapcsoló formái (Füzér, 2015) a kormányzást meghatározó, de nehezen befolyásolható, lassan változó szociokulturális környezetet jelentenek. Az intézmények, ezen belül a kormányzati szereplők iránti bizalom (nevezik politikai bizalomban is) egyszerűbben azonosítható és az általános felfogás szerint formálható, függ az intézmények teljesítményétől is. A politikai intézmények iránti bizalom nemcsak a kormányzatok legitimációja szempontjából kulcsfontosságú, hanem hozzájárul a jobb kormányzati teljesítményhez (Boda–Medve, 2012). A társadalmi és intézményi bizalom szoros kölcsönhatásban van, egymást rontja vagy támogatja, a bizalom és a kormányzás, a demokrácia minősége összefügg (Balázs, 2002).

A jó kormányzás nemzetközi kritériumainak (részvétel, transzparencia, és kormányzási hatékonyság) teljesítéséhez a bizalom szerepe nélkülözhetetlen. A kormányzati teljesítményt mérő rangsorok (pl. World Governance Index, Sustainable Governance Index, European Quality of Governance Index) és az egyes országok bizalmi jellemzői (pl. World Value Survey, Eurobarometer, European Social Survey) összefüggenek. A jobban kormányzott országokban általában magasabb az intézményi és az interperszonális bizalom is. Különösen az interperszonális bizalom tekintetében vannak erős és tartós nemzeti, regionális különbségek. Egyre inkább felismerik, hogy a számszerű „jó kormányzási" standardok nemcsak az eltérő gazdasági fejlettség, hanem egyéb társadalmi kulturális sajátosságok miatt sem alkalmazhatóak mindenütt.

Először Putnam irányította az intézményekről a figyelmet a társadalom és kormányzás kulturális meghatározottságára (Kaase, 1999; Putnam et al, 1993;

Putnam 2000 és 2002). A társadalmi tőke, nagy karriert befutott fogalmával mutat rá, hogy a közösségi összetartozás lehetőség az individualizálódó társadalmak és elitista politikai rendszerek megújulása számára. Az említett nemzetközi összehasonlító vizsgálatok a politikai bizalom eredetét az egyes emberek kultúrájában és történelmi örökségében látják (Almond-Verba, 1963; Inglehart, 1997). Putnam szerint az intézményi bizalom nem pusztán egyéni tulajdonságok eredménye, hanem a közösségé, amelynek tagjai, ha bíznak egymásban, akkor bízni fognak az intézményekben is (Putnam, et al, 1993, 2000 és 2002).

Különböző vélemények, és eltérő tapasztalatok léteznek arról, hogy a kormányzás és a bizalom milyen mértékben és milyen mechanizmusokon keresztül hatnak egymásra. A kulturális, interperszonális bizalmi tényezők fontossága nem vitatott, de az intézményi megközelítés tartja magát, mert a kulturális változások magyarázó ereje nehezebben verifikálható (Coleman, 1990; John, 2001). Amennyiben az intézmények jól teljesítenek, megfelelő szolgáltatásokat nyújtanak, transzparensen és pártatlanul működnek, ha nincs korrupció, akkor az emberek bizalma is erősödik (Wong, 2011). A múlt század végén még nem találtak szoros összefüggést az interperszonális és a politikai, intézményi bizalom között, és Európában kevésbé voltak jellemzőek az USA-ban bekövetkezett társadalmi bizalomvesztés, atomizálódás és a politikai legitimációs problémák (Kaase, 1999). A későbbi elemzések, jelentőséget tulajdonítva az emberek átélt tapasztalatainak, már abból indultak ki, hogy szoros az összegfüggés a társadalmi tőke (az interperszonális bizalom) és a politikai intézmények iránti bizalom között (Rothstein–Stolle, 2008). Newton 66 országra kiterjedő elemzéseiben (2006) statisztikailag igazolt összefüggést talált a társadalmi tőke és a politikai bizalom között. Ugyanakkor a megtapasztalt gazdasági-társadalmi problémák közvetlenül hatnak a kormányzati teljesítménnyel kapcsolatos elégedettségre és a politikai bizalmra. Newton szerint ezért a politikai bizalom alakulása nem kizárólag a társadalmi bizalomhoz kötött.

Holmberg és Rothstein (2017) elemzései tovább árnyalják a társadalmi és intézményi, politikai bizalom közötti összefüggést. Noha a World Value Survey (WVS) értékrendje szerint „optimális" az, ha a társadalmi bizalom magas és a különböző gazdasági és társadalmi csoportok között nincsenek kiugró egyenlőtlenségek, az adatok azonban az ideális elvárásoktól eltérnek. Csak kevés országban mutatható ki magas társadalmi bizalom, a fejlett demokráciák többségében alacsonyabb (50% körüli), még kisebb az új demokráciában és a diktatúrákban, a fejlettebb demokráciákban a politika iránti nagyobb érdeklődés növeli az intézményi bizalmat. A különbségek jelentősek a különböző társadalmi csoportok között is, a legmagasabb bizalmi értékek a felső, magasan képzett osztályt jellemzik, a legelesettebbek között pedig alacsony a bizalmi szint. Nem tudtak kimutatni viszont markáns társadalmi bizalmi differenciákat pártpolitikai, ideológiai nézetek mentén. A társadalmi bizalom időbeli ingadozása összefügg az életkörülmények alakulásával. A szerzők szerint a magasabb bizalom inkább morális,

mint kulturális vagy vallási bázisra épül, konklúziójuk szerint a közintézmények minőségén és pártatlanságán múlik az intézményi bizalom.

A kiragadott kutatási eredmények arra utalnak, hogy a kormányzás minősége, a társadalmi és intézményi bizalom között egyaránt összefüggés van, de korántsem oksági determinizmus. Különösen nehéz az összefüggés természetét megérteni olyan országok esetében, ahol jelentős (rendszer) változások zajlottak le, amikor az intézményi sokkok hatása erősebb, a társadalom értékrendszere, bizalma gyorsabban változik. A tanulási folyamatra hívja fel a figyelmet Mishler és Rose (2001). 10 posztkommunista országra vonatkozó elemzésük alacsony, de polarizált társadalmi bizalmat mutatott ki, az intézményi bizalom tekintetében kevésbé érvényesültek viszont a nemzeti, kulturális sajátosságok. Az emberek intézményi, politikai bizalma akkortájt nem a tényleges tapasztalatokra, hanem arra a feltételezésre épült, hogy az új rezsim teljesítménye jobb (demokratikusabb, kevésbé korrupt stb.), mint a korábbi diktatúráé. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a rendszerváltó országokban megelőlegezték a politika, illetve az intézmények iránti bizalmat. A rendszerváltáson túljutva az egyes országok intézményi bizalma stabilizálódott és már érzékelhetően eltér egymástól a nemzeti/kulturális sajátosságok szerint. Közös sajátosság azonban, hogy a pártok tartósan a legkevésbé, míg az önkormányzatok a leginkább és erősödő trendben élvezik a bizalmat *(1. táblázat)*.

1. *táblázat*. A politikai pártokban, a nemzeti kormányzatban és a helyi önkormányzatban megbízók aránya a kelet-közép-európai országokban, 2004-ben, 2010-ben és 2017-ben (%).

	Politikai pártok			**Nemzeti kormányzat**			**Helyi önkormányzat**		
	2004	**2010**	**2017**	**2004**	**2010**	**2017**	**2004**	**2010**	**2017**
Bulgária	11	13	13	26	34	29	–	35	39
Csehország	10	12	13	27	26	22	–	50	56
Észtország	17	18	19	47	55	57	–	64	57
Horvátország	–	5	11	–	9	15	–	17	26
Magyarország	18	22	23	40	48	48	–	57	63
Litvánia	16	7	10	38	15	33	–	28	47
Lettország	6	6	9	26	20	27	–	40	50
Lengyelország	5	12	14	13	29	29	–	47	47
Románia	18	7	13	40	12	21	–	32	35
Szlovénia	17	7	8	35	18	17	–	39	43
Szlovákia	9	18	15	22	36	28	–	47	41
EU-25 / EU-28	17	15	18	34	28	36	–	47	51

Forrás: Eurobarometer 2004, 2010 és 2017 alapján saját szerkesztés.

HELYI KORMÁNYZÁS ÉS A BIZALOM
A helyi kormányzás változó trendjei

Nehéz stabil és egyértelmű képet alkotni arról, hogy a helyi, területi kormányzatok milyen szerepet töltenek be a kormányzásban és mennyiben értelmezhetőek önálló szereplőként, saját mozgástérrel a bizalom formálásában. Mind a tér, amelyet kormányoznak, mind a hatalom, amelyet birtokolnak összetett, dinamikus hálózat. Általános vélemény, hogy a helyi önkormányzatok és a polgárok közötti közvetlenebb kapcsolat pozitív hatású a bizalom alakulására, a decentralizáció egyik előnyét is a kisebb távolságban látják. A „governance" iskola szerint az erős önkormányzatiság egyszerre a demokratikus és hatékony „jó" kormányzás feltétele és eszköze, ezért évtizedeken át forszírozott reformirányzat volt a decentralizáció (Pálné, 2014). Törés tapasztalható azonban ebben a trendben, különösen a gazdasági válság nyomán, a pénzügyi konszolidáció sok országban az önkormányzati költségvetések megnyirbálásával járt. Vannak olyan országok, ahol nem „csak" a költségvetési támogatási arány csökkent átmenetileg, hanem a kormányzási modell tudatosan centralizációs irányba fordult, növelve az állam szerepét a közfeladatok ellátásában. A Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa egy jelentésében az önkormányzatiságot válaszút előtt látja, amikor a „szektor" sorsa hosszabb távon kérdésessé vált (CEMR, 2013).

A decentralizált, neoliberális kormányzati rendszert érő kritikák nem kizárólag a válság következményeire fűződtek fel (Geddes, et al, 2011), az önkormányzástól különböző kiutakat keresve. A neo-weberiánus erős központi állam hívei mellett, az éleződő társadalmi egyenlőtlenségek hatására, megjelentek a baloldali, úgynevezett közösségi modell képviselői is. A konfliktusokat generáló, új mozgalmak is („tánc a dinamittal") az önkormányzatokon kívüli lehetőségekre fókuszálnak (Geddes, 2014: 3149.). Az önkormányzati decentralizáció egyeduralma megszűnt, a kormányzás szintjei, keretei, működési rendje jelentős változásokon megy keresztül, amelyek hatást gyakorolnak az önkormányzatok iránti bizalom alakulására is.

A homogenizáló igényű reformtrendek ellenére a helyi kormányzatok világát sokszínűség jellemzi, nem egységes sem a helyük a kormányzás rendszerében, sem a méretük, sem a működési modelljük. A helyi kormányzatok intézményi szerkezete, működési mechanizmusai egyre diverzifikáltabbá válnak. A helyi kormányzatok nem egyszerűen ágensei a nemzeti kormányzásnak és a helyi társadalom sem pusztán a társadalom helyi aggregátuma. A korábbi monolitnak tekintett helyi kormányzási hatalmi modellek sokfajta irányban differenciálódnak, ezért a helyi kormányzás önállóan értelmezendő intézményi keret (Haus, 2014).

Az önkormányzati autonómia, a felhatalmazás és a bizalom összefüggései

Az önkormányzatok hatalmi pozíciója vélhetően döntő szerepet játszik a bizalom alakulásában. Nem egyszerű azonban az önkormányzatok helyét kijelölni a hatalom szerkezetében. Tény, hogy erős vertikális összekapcsolódás és függésrendszer érvényesül a központi és helyi kormányzási szintek között, kötődve a nemzeti kormányzási sajátosságokhoz.

Fitzgerald, Wolak (2016) a 2006-os eurobarométer-adatok alapján azt találták, hogy az intézményi bizalom erős kulturális, nemzeti sajátosságai mellett, a föderalizált és decentralizált országokban általában erősebb a helyi önkormányzatok iránti bizalom. A 2017-es eurobarométer-adatok már nem mutatnak ilyen egyértelmű hatalmi szerkezeti összefüggést (célszerű, lenne a bizalmi adatokat az autonómia-adatokkal összevetni, mint erre még visszatérünk), de megerősítik az önkormányzatokkal szembeni magasabb bizalmat még az alacsonyabb intézményi bizalmi értékekkel rendelkező országokban is, ahol egyébként a kormányzati és helyi kormányzati adatok közötti különbségek jelentősebbek *(2. táblázat)*.

2. táblázat. A helyi önkormányzatban és a nemzeti kormányzatban megbízók aránya országonként 2008, 2011 és 2017-bent (%)

Típus	Ország	2008		2011		2017		Átlagos bizalmi index*
		helyi önk.	nemz. korm.	helyi önk.	nemz. korm.	helyi önk.	nemz. korm.	
Magas bizalom	Luxemburg	59	58	71	73	79	70	1,867
	Finnország	72	65	61	59	73	58	1,603
	Svédország	68	51	64	63	69	62	1,461
	Dánia	70	58	72	48	72	50	1,375
	Hollandia	64	59	60	51	65	66	1,320
	Németország (nyugati tartományok)	67	41	64	37	80	61	1,136
	Ausztria	67	46	62	54	68	44	1,025
	Németország	65	39	61	36	77	57	0,945
	Észtország	59	52	55	53	56	54	0,872
	Belgium	63	38	62	37	61	44	0,577

Típus	Ország	2008 helyi önk.	2008 nemz. korm.	2011 helyi önk.	2011 nemz. korm.	2017 helyi önk.	2017 nemz. korm.	Átlagos bizalmi index*
Átlagos bizalom	Ciprus	56	67	47	38	44	33	0,343
	Málta	56	53	33	34	55	55	0,337
	Németország (keleti tartományok)	58	31	52	32	63	41	0,239
	Franciaország	62	30	54	25	57	36	0,073
	Magyarország	45	15	50	31	59	44	-0,167
	Portugália	43	32	39	22	52	54	-0,191
	Egyesült Királyság	47	27	44	27	53	35	-0,308
	Szlovákia	45	42	48	29	42	27	-0,308
	Írország	40	35	26	32	53	43	-0,345
	Lengyelország	41	23	47	29	46	31	-0,498
Alacsony bizalom	Spanyolország	50	50	32	20	35	20	-0,621
	Csehország	49	21	45	15	53	20	-0,677
	Lettország	44	16	44	17	51	28	-0,713
	Szlovénia	39	34	36	13	44	19	-0,892
	Bulgária	31	16	35	34	38	29	-0,916
	Litvánia	31	17	31	16	46	34	-1,008
	Románia	39	25	33	12	37	27	-1,045
	Görögország	34	29	19	12	25	11	-1,561
	Olaszország	25	21	20	18	23	17	-1,635
	Horvátország	23	21	17	11	25	19	-1,739
EU átlag		*50*	*33*	*45*	*28*	*51*	*37*	*0,000*

* Az általunk alkalmazott bizalmi indexnek a kiválasztott évekhez tartozó hat adat átlagának normalizált – egységnyi szórású – értékeit tekintettük, a táblázat sorai ezen index szerint csökkenő sorrendben rendezettek. Az átlagos bizalom tartomány határát a –0,5 és +0,5 értékeknél húztuk meg, azaz a +0,5 értéknél nagyobb indexű országokra a magas, a –0,5-nél kisebbekre az alacsony bizalmat tartjuk jellemzőnek.
Forrás: Eurobarometer *(http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm).*

Ma már alapos módszertan és nemzetközi adatsorok állnak rendelkezésre a helyi és regionális autonómia mérésére (Ladner et al, 2016; Hooghe et al, 2010). A kutatók megkülönböztetik az önkormányzatok által önállóan gyakorolható kompetenciákat és alkalmazott eszközöket (self-rule) és külön elemzik a szintek közötti összekapcsolódásokat is (shared rule). Ezek segítségével könnyebben nyomon követhető lesz a hatalmi szerkezetben elfoglalt hely, de ez nem

elegendő annak megítéléséhez, hogy a hatalom szétválasztása és összekapcsolódása hogyan hat az egyes szintek iránti bizalomra.

Többek szerint az emberek többsége nem képes megkülönböztetni az egyes kormányzati szinteket, ezért bármelyik kormányzási szint jó teljesítménye általában növelheti a kormányzás iránti bizalmat (Van de Walle–Bouckaert, 2003; Glaser–Denhardt, 1997). Az úgynevezett kettős elszámoltathatóság elmélete alapján viszont a választó képes elkülöníteni a különböző szintek kompetenciáit és külön-külön felelősségre vonni azokat a teljesítményért, éppen erre épül a decentralizált demokrácia előnye. Az egyes kormányzási szintek tényleges – különösen pénzügyi – eszközeiről azonban ritkán rendelkeznek a választók információval, ezért szavazatukat inkább a nemzeti teljesítmény (GDP, foglalkoztatás) alapján adják (Rodden–Williems, 2010).

Vannak olyan kormányzási rendszerek, ahol speciális kulturális és intézményi sajátosságok megkérdőjelezik a helyi dimenzió önálló értelmezési lehetőségét. Franciaországban például a mandátumok kumulálódása fonja szorosra a helyi-központi viszonyrendszert (az ötödik köztársaság ideje alatt a parlamenti képviselők 65-95%-a volt egyben helyi polgármester, vagy megyei, regionális tanácstag). A helyi-központi szintek közötti hatalom és feladatmegosztás bonyolult politikai és közigazgatási hálózataiból nehéz kihámozni a hatalom tényleges birtokosait (Jérome–Lewis-Beck, 1999). Paradox módon a legendás prefektusok sem feltétlenül a központi hatalmat képviselik (Gremion, 1976). A helyi és központi hatalom viszonyrendszere mindenütt releváns, ami „optimális" esetben kölcsönös, és különösen azoknak a „határon álló" szereplőknek a befolyását értékeli fel, akik a kormányzási szintek között közvetítenek (Haasis, 1978).

Az egyes kormányzási szintek egymással való összefonódása nyilvánvalóan megjelenik a politikai rendszerben, így a választásokra is hatással van. A másodrangúnak nevezett helyi, regionális választások gyakran a kormányzati szintű pártpolitikai küzdelmek terepévé válnak, ahol általában alacsonyabb részvételi arány a jellemző (Jérome–Lewis-Beck, 1999) és azt is felismerték, hogy az emberek gyakran nem is tudják elkülöníteni a választási döntéseik során a központi és területi szint szerepét (Rodden–Wibbels, 2010).

A fentiekből következő konklúzió, hogy a bizalom értelmezésében az önkormányzatok nem kezelhetőek a szintektől elválasztható, teljes autonómiát élvező szereplőkként. Mint a következő fejezetben kifejtjük, elhatárolásuk térben sem egyszerű.

Az önkormányzati terek és a méret dilemmái

A helyi kormányzás térben is diffúz, nem rendelkezik világos szervezeti, földrajzi határokkal, a „helyek" kölcsönös összekapcsolódást mutatnak földrajzi, társadalmi, gazdasági értelemben egyaránt. Ennek következménye van a helyi önkormányzatok tényleges felhatalmazására, mozgásterére is. A helyi, külö-

nösen a kisméretű, vidéki önkormányzatok például csak egymással és a nagyobb központi településekkel, városokkal együttműködve tudják rendeltetésüket betölteni, ezért önállóságuk viszonylagossá válik. A horizontális térbeli hálózati rendszer egyszerre kiterjeszti, illetve szűkíti az adminisztratív illetékességi területeket. A városok, különösen a nagyobbak viszont funkcióik révén nagyobb térségeket „hálóznak be", a városi önkormányzatok rivalizáló helyzetbe kerülnek külső (kormányzati és nem kormányzati) szereplőkkel.

A terek összefonódása meglehetősen bonyolult intézményesítési és felhatalmazási dilemmákat vet fel, de a méret (döntéshozóktól való földrajzi távolság) és bizalom összefüggése is, miközben szinte közhely, hogy a polgárokhoz való közelség a demokrácia fontos kritériuma. Dahl és Tufte gyakran idézett kutatása arra kereste a választ, hogy milyen lakosságszám mellett képzelhető el érdemi részvétel a helyi döntéshozásban (Dahl–Tufte, 1973). A méret „optimalizálása" azonban hatékonysági és demokrácia elméleti szempontból sem egyszerű. Általánosan elfogadott, hogy a nagyobb települési (szervezeti) méret biztosít a helyi ügyek feletti valós kontrollt, míg a kisebb méret teszi lehetővé jobban a közvetlen állampolgári részvételt (Houlberg, 2010). Denters (2002) az általános vélekedéssel ellentétes összefüggéseket talált a méret és az integritás, a környezetre és problémákra való érzékenység, valamint a vezetői kompetencia között. A nagyobb települések önkormányzati politikusai felkészültebbek, kevésbé jellemző a korrupció, viszont kevésbé érzékenyek a helyi problémákra. A kisebb egységek önkormányzatai korruptabbak, klientisták, a politikusok kevésbé kompetensek. A kisebb településen működő önkormányzatokkal szemben mégis magasabb az elégedettség. A leegyszerűsített magyarázatokra cáfol rá az a megfigyelés is, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos elégedettség függ az egyes országok általános fejlettségétől és a vidéki, illetve urbanizált térségek gazdasági, infrastrukturális körülményeitől. A legfrissebb eurobarométer-adatok mutatják, hogy az önkormányzati bizalmi adatok differenciálódnak, például a magyar falvak intézményi bizalma elmarad a magyar városokétól és az uniós átlagtól is, ami mögött a helyi életkörülményekkel való elégedetlenség húzódhat meg *(3. táblázat)*.

3. táblázat. A politikai pártokban, a nemzeti kormányzatban és a helyi önkormányzatban megbízók aránya a válaszolók lakóhelye szerint Magyarországon és az Európai Unióban 2017-ben (%).

	Magyarország			**Európai Unió**		
	Falu	**Város**	**Nagyváros**	**Falu**	**Város**	**Nagyváros**
Politikai pártok	15	18	27	20	19	19
Nemzeti kormányzat	30	38	45	38	37	35
Helyi önkormányzat	50	54	59	53	51	47

Forrás: *https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2142_87_3_STD87_ENG*

Rahn és Rudolph (2001) nem közvetlenül a méretre, hanem a települések különböző sajátosságaira koncentrált, kimutatva, hogy minél homogénebb egy település társadalma, annál erősebb a társadalmi és intézményi bizalom is. A városi települések nagyobb jövedelmi, képzettségi egyenlőtlenségeket produkálnak, politikai értelemben is heterogénebbek, ezért mind a kétfajta bizalom szintje alacsonyabb. A metropolisz térségekben erősebb verseny van a helyi kormányzatok között, ami ugyan hozzájárul az életminőség javulásához és az elégedettséghez, viszont a mérettel összeköthető transzparencia hiány rontja a bizalmat. A felmérés eredményei szerint a kulturális jellemzők sem hanyagolhatóak el. Például a vidéki társadalmakban nagyobb arányt képviselő konzervatívak jobban bíznak az önkormányzatban és általában a politikában, mint a városokban koncentrálódó liberálisok, és a helyi társadalom morális attitűdje és civil aktivitása is hatással van a bizalom alakulására.

A kutatási eredmények alapján egyelőre nehéz elkülöníteni a települési szociokulturális sajátosságok, a helyi körülményekkel való elégedettség és az önkormányzati működés, szervezeti méret hatását. Márpedig a tisztánlátás éppen a bizalom építése szempontjából lenne fontos.

A LEGITIMÁCIÓ ÉS A BIZALOM ÉPÍTÉSE

A helyi önkormányzatok legitimációja (a működésükhöz szükséges társadalmi támogatásuk, elfogadottságuk, Haus, 2014) nem kizárólag a helyi bizalom mértékétől függ. A polgárok, mint individuális szavazók, és mint különböző közösségek tagjai a lokális dimenziót jelentik. A felsőbb szintű kormányzatok, a pártok és egyéb nem lokális szereplők ugyancsak alapvető hatást gyakorolnak a működésükre. A helyi önkormányzatok legitimációja egyszerre függ tehát helyi, bottom up (bizalom, transzparencia, elégedettség stb.) és top down (a biztosított autonómia, funkciók stb.) tényezőktől.

Lidström és Baldersheim (2016) a helyi kormányzatok legitimációs forrásainak elemzéséhez a jól ismert input, throughput és output dimenziókat használták. Az input legitimáció a polgárok informáltságára, részvételére és az önkormányzatok reakcióira épül, a throughput legitimáció a döntési folyamat, illetve a végrehajtás transzparenciáját, míg az eredményre koncentráló output dimenzió a szervezeti teljesítményt és elégedettséget jelenti. A szerzők az önkormányzati legitimációt értelmező modelljükhöz a legitimáció bottom up és top down forrásait különböztették meg. A bottom up tényezőket a 2012-es eurobarométer adataival közelítették meg, míg a top down források számára az úgynevezett helyi autonómia-indexet (LAI, Ladner et al, 2016) használták. A 30 ország adatait használó elemzések szoros összefüggést találtak a polgárok helyi kormányzat iránti bizalma és az input-throughput, illetve output legitimáció között. Az eredmények szerint a nagyobb autonómia (LAI-érték) az

önkormányzatok erősebb output legitimációját és a nagyobb bizalmat eredményezi. Evidens, hogy a kisebb autonómia az önkormányzatok alkalmazkodó, reagáló képességét rontva, kisebb polgári elégedettséghez, illetve bizalomhoz vezet. A bizalom egyszerre ok és következmény, de mégis elsősorban az önkormányzatokon kívüli (top down) tényezők függvénye.

A helyi dimenziókra koncentráló kutatások eredményei arra utalnak, hogy az önkormányzatok szerepe nem hanyagolható el. Denters (2002) európai felmérése szerint a helyi választott vezetők iránti magasabb bizalom elsősorban a konkrét helyi tapasztalatokra és elégedettségre épül. Az európai helyzethez hasonlóan, amerikai felmérések, esettanulmányok szerint is a helyi kormányzatok iránti bizalom magasabb, és stabilabb a központi kormányzatéhoz képest, amit a részvételi demokrácia eszközeinek használatával magyaráznak (Cooper et al, 2008).

A helyi önkormányzatok iránti bizalom függ természetesen a helyi társadalom sajátosságaitól. A kulturális, társadalmi (tőke) kutatások a helyi közösségi hálózatok szerepére irányítják a figyelmet, amelyek lehetőséget adhatnak a részvételre, egyben hozzájárulnak a fejlődéshez, elégedettséghez, javítják vagy korrigálják az intézményi kapacitásokat. Ha a hálózatok nem kötődnek össze, hanem kirekesztőek, akkor kontraproduktívak, társadalmi egyenlőtlenségekhez vezetnek, rontva az interperszonális, de egyben az intézményi bizalmat is, ezzel nehezítve az intézmények működését (Fukuyama, 2000; Rodríguez-Pose 2013).

A fentiekből egyértelműen következik, hogy az önkormányzatok mozgástere nem korlátlan a bizalom formálásában, de az sem állítható, hogy nincs szerepe a helyi teljesítménynek és a helyi politika minőségének. A továbbiakban olyan elemzéseket és gyakorlatokat mutatunk be, amelyek erre a feltételezésre épülnek.

Input legitimáció és a bizalom

Noha Lidström és Baldersheim (2016) szerint az önkormányzatok külső, felső meghatározottsága, illetve autonómiája döntő, mégis vannak a helyi önkormányzatok legitimációjának helyben is befolyásolható forrásai. Az input-bottom up oldali tényezők között a települési méret, a földrajzi távolság/állampolgári közelség az egyik leggyakoribban említett sajátosság, a másik pedig a részvétel, ami szintén függ a mérettől és a közelségtől. A szerzők szerint az önkormányzati intézményi és működési, modernizációs reformokkal ezek a tényezők befolyásolhatóak. Számításaik visszaigazolták a kisebb méret-magasabb részvétel és nagyobb bizalom összefüggését. A modernizációs reformok (például községintegrációk) közvetlen szerepét nem sikerült igazolni az önkormányzatok iránti bizalom alakulásában, összhangban azzal a vélemény-

nyel, hogy a kisebb települések önkormányzatai is lehetnek hatékonyak, de antidemokratikusak is (Swianiewicz, 2010; Illner, 2013).

Általánosan elfogadott, hogy minél több információja van a helyi társadalomnak a döntéshozásról, annál inkább bízik a döntéshozókban. A kép azonban árnyaltabb az önkormányzat és a helyi társadalom közötti kommunikációt elemző kutatási eredmények alapján. Például hollandiai kutatások arra jutottak, hogy az önkormányzati ülések jegyzőkönyveinek közzététele nem vezetett pozitív eredményhez (Grimmelikhuijsen, 2010). A döntéshozási folyamatokat gyakran átszövik személyes és politikai megfontolások, amely az emberek körében csalódáshoz, bizalmatlansághoz vezethet. Nem önmagában a transzparencia számít, hanem a helyi társadalom szervezeti ismeretei is szükségesek a folyamatok megértéséhez és a bizalom növeléséhez. Az emberek általános politikai attitűdje, a kormányzás iránti bizalma hatással van a helyi kormányzat iránti speciális bizalomra is.

Rahn és Rudolph (2002) mikro és makro szempontokat bevonó elemzései rámutattak a helyi intézményi és eredménytényezők fontos szerepére. A szerzőpáros az önkormányzati szervezeti modellek és választási rendszerek oldaláról közelített. A polgármesternek dominanciát biztosító, politika központú (mayor-council) modellben a polgármester közvetlen választása nagyobb bizalmat eredményez az önkormányzat egésze iránt, de hátrányos lehet a jellemzően konfliktusosabb testületi működés. Az adminisztratív szempontoknak nagyobb teret adó manager-council modellben harmónia van a szervezeten belül, mert a vezető nincs kötve a választókhoz, könnyebben köt ésszerű kompromisszumokat, viszont kisebb bizalmat élvez a lakosság részéről. Ezek a szabályozási, szervezeti sajátosságok nyilvánvalóan eltérő input, illetve throughput legitimációs stratégiát igényelnek az önkormányzatok részéről.

Folytatni lehetne a sort, hogy milyen sokfajta szervezeti modellt és működési technikákat alkalmaznak az önkormányzatok iránti bizalom növelése, a helyi demokrácia javítása érdekében, de elegendő a tanulmány célja szempontjából arra rámutatni, hogy az önkormányzatok nem csupán passzív tárgyai a bizalomnak, hanem maguk is formálják azt a számukra rendelkezésre álló makro szabályozási feltételek között.

Közszolgáltatásokkal való elégedettség és bizalom

Az intézményi bizalom és a közszolgáltatások minősége között kapcsolat van (Boda, 2016), és a „jó kormányzáshoz" kötődő közpolitikai elvárások is az eredményesség irányába tolják a kormányzatokat (Pálné, 2014). Az önkormányzatok elsősorban a közszolgáltatások minőségének javításától várják a nagyobb helyi támogatást. Rahn és Rudolph 55 amerikai középvárosban folytatott elem-

zéseiből is az derült ki, hogy aki jobb minőségben él, elégedett a környezettel, az jobban bízik az önkormányzatban is (2001).

Az eredményre koncentrálás közepette sem szabad elfeledni, hogy az önkormányzatok szerepe a közszolgáltatásokban és a helyi életkörülmények formálásában különböző, és a közpolitikai elemzések nem igazolják, hogy a jobb minőségű közszolgáltatások automatikusan és önmagukban nagyobb elégedettséget és bizalmat eredményeznének (Van de Walle–Bouckaert, 2003). Az elégedettség nem pusztán a közszolgáltatás minőségén, az egyes közszolgáltatásokra fordított források mennyiségén múlik. Érdekes példa Svédország, ahol a közszolgáltatásokra vonatkozó ellenőrzési mechanizmusok, az áttekinthetetlen mennyiségű információ vezetett a polgárok körében bizalomvesztéshez (Johansson–Montin, 2014). A rendszeres statisztikai hivatali felmérések adatai szerint (Roos–Lidström, 2014) az emberek elégedettségét az is növeli, ha a helyi demokrácia és részvétel minőségét javítják. A svéd lakosság bizalma kisebb a kiszerződött közszolgáltatások iránt, tehát az egyes országok eltérő közszolgáltatás szervezési modelljei maguk is magyarázatot adhatnak a bizalom alakulására. Az önkormányzatok eltérő átlagos mérete is eltéréseket eredményezhet az elégedettség és a bizalom tekintetében tapasztalt nemzeti különbségek kialakulásában (Gustavsen et al, 2014/b). A kép tovább árnyalódik az egyes közszolgáltatási területek mentén. Herian (2014) a helyi elégedettséget az emberek általános, „ágazati" közpolitikai bizalmi sajátosságaihoz kötötte (trust as heuristic). Elemzései szerint vannak olyan közpolitikák, amelyek támogatottsága folyamatosan magas és nem kötődik az önkormányzatok teljesítményéhez (például a katasztrófa védelem, közbiztonság). Az önkormányzatok iránti bizalom mértéke viszont szorosan kapcsolódik a helyi humán szolgáltatásokkal való elégedettséghez, amely alapvetően befolyásolja az önkormányzatok általános megítélését is.

Összességében a szakirodalom alátámasztja, hogy az önkormányzatok iránti bizalom formálódása nagyon komplex, vertikálisan és horizontálisan, input és output dimenziókkal megragadható tényezők rendszere mentén zajlik. Az intézményi bizalom esetében különösen nagy szerepe van a közjogi felhatalmazásnak, és szerepkörnek, így a helyi önkormányzati autonómiának és mozgástérnek. Ugyanakkor az objektív körülmények, a helyi közszolgáltatások minősége, a fizikai, épített lakókörnyezet, a gazdaság fejlettsége és a helyi társadalom összetétele, sajátosságai szintén számítanak. A helyi gazdasági, társadalmi kontextus mellett a helyi kormányzás minősége, a helyi bizalomépítési törekvések hatásossága sem mellékes. A helyi dimenzió mellett természetesen a kevésbé vagy csak lassan formálható makro társadalmi, gazdasági, kormányzási/hatalmi, kulturális tényezők szerepe elvitathatatlan (Gustavsen et al, 2014). Az önkormányzatok iránti bizalom ráadásul szorosan összefügg az általános intézményi bizalommal és természetesen az interperszonális bizalom, a társadalmi tőke helyzetével is. Könnyebb a meghatározó

tényezőket sorolni, mint pontosan értelmezni, ha egyáltalán lehet általánosságban, vagy elméleti modellek szintjén. A szakirodalmi áttekintés legfeljebb arra elegendő, hogy a magyar önkormányzati rendszer bizalmi összefüggéseit bizonyos standardok mentén kezdjük el vizsgálni.

A HAZAI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A BIZALOM

Az előzőekben felvázolt elméleti keretek sok megközelítési lehetőséget kínálnak a magyar sajátosságok elemzéséhez, ami nyilvánvalóan meghaladja ennek a tanulmánynak a terjedelmi lehetőségeit és a szerző tudását is. A továbbiakban alkalmazott elemzési fókusz az önkormányzati felhatalmazás, autonómia és a helyi bizalom közötti összefüggés lesz. A választást az indokolja, hogy miközben a hazai önkormányzatok egyre szűkebb mozgástérrel rendelkeznek az emberek irántuk táplált bizalma befolyásolásában, mégis az önkormányzatok iránti bizalom magasabb, mint a központi kormányzaté, és növekvő tendenciájú. A továbbiakban a hazai önkormányzati rendszer formálódásának bemutatása, illetve a helyi politika kutatási eredményei alapján az ellentmondás néhány összefüggésére világítunk rá.

A rendszerváltás, mint esély

Magyarországon az önkormányzás történelmi, kulturális gyökereinek hiánya a központosító állami tradíciókkal és az autonómiák, a civil társadalom fejletlenségével is összefügg (Ágh, 1989; A. Gergely, 2017). A rendszerváltás nagy változásokat hozott a helyi önkormányzással kapcsolatos értékrendben, amelyet nem csak a mintakövetés kényszere, hanem a politikai elit nyugatos értékorientációja alapozott meg. A helyi önkormányzatok közjogi és politikai impulzust kaptak a helyi kormányzás iránti bizalom kiépítéséhez. Széles hatásköri felhatalmazás és felülről (is) származó legitimáció birtokában esély mutatkozott a sikeres működésre és a helyi társadalmi elégedettségre. A törvényhozó azonban elhanyagolta a sikeres működéshez szükséges materiális feltételeket. A méret (képesség) és/vagy demokrácia (polgárközelség) dilemmáját illetően a demokrácia mellé állt. A sok kisközség nem volt alkalmas a közszolgáltatások önálló megszervezésére, és a városok sem tudták kompenzálni a kapacitáshiányt, amit csak tetézett a megyei önkormányzatok kiiktatása. A helyi közszolgáltatások minőségromlását és a hozzáférési problémákat nem lehetett az input legitimáció eszközeivel kompenzálni, megjegyezve, hogy az önkormányzatok a helyi demokrácia működtetésében sem jeleskedtek mindenütt, még a „hőskorszakban" sem (Bódi, 2006).

A korrekciók és reformok

A kilencvenes évtized közepétől a csatlakozással járó alkalmazkodási kényszer is a szabályozási feltételek korrekciójára késztetett. Az Európai Unióban támogatott governance modell, a regionális decentralizáció, horizontális partnerség, többszintű kormányzás a versenyképesség növelését célozta meg. Az új értékek, hatalmi szerkezeti elmozdulások nálunk csak felszínesen hatottak, nem épültek be a közpolitikai, intézményi reformokba és különösen nem a döntéshozók fejébe. A területi kormányzásban végrehajtott reformokat az uniós forrásokhoz való hozzáférés, a hatalom exkluzív, „hálózatos" gyakorlása, a hatalom koncentrálásának szándéka mozgatta. Elmaradt a helyi önkormányzatok működésének racionalizálása, helyzetbe hozása, a „regionalizáció" inkább a választott megyei önkormányzatok kiszorítását szolgálta.

A helyi társadalom aktivitása is ellentmondásosan formálódott. A rendszerváltás idején még kiugróan magas választási részvétel mérséklődött, a civil társadalmi szervezetek fokozatosan kiszorultak a formális képviselőtestületekből, és a helyi informális hálózatokból is (Bőhm, 2006). A civilszektor önkormányzati/állami, illetve pártfüggőségben működött, csak kivételesen tudott saját erőforrásai és kapcsolati tőkéje alapján, autonóm szereplőként megjelenni a helyi politikában (Kákai, 2004). Ha elmaradnak felülről a demokratizálási, decentralizálási impulzusok, akkor az autonómia feltételeivel nem rendelkező társadalmakban a helyi kormányzatok szerepe erősödik a civilek rovására. A helyi kormányzatok domináns szerepe egyébként a fejlett demokráciákban és erős civil társadalmi környezetben is kimutatható. Egy 30 országra kiterjedő kutatás szerint a részvételi demokrácia szempontjából a társadalmi tőke szerepe másodlagos a helyi politikusok bevonó vagy kizáró attitűdjéhez képest (De Vries, 2002: 92.). Magyarországon az erős közjogi és elosztó hatalommal felruházott önkormányzatok szerepe a helyi hálózatokon belül szükségszerűen vált túlsúlyossá. A domináns szerep betöltéséhez azonban egyre kevésbé volt elegendő a mozgástér, a végrehajtás feltételrendszere.

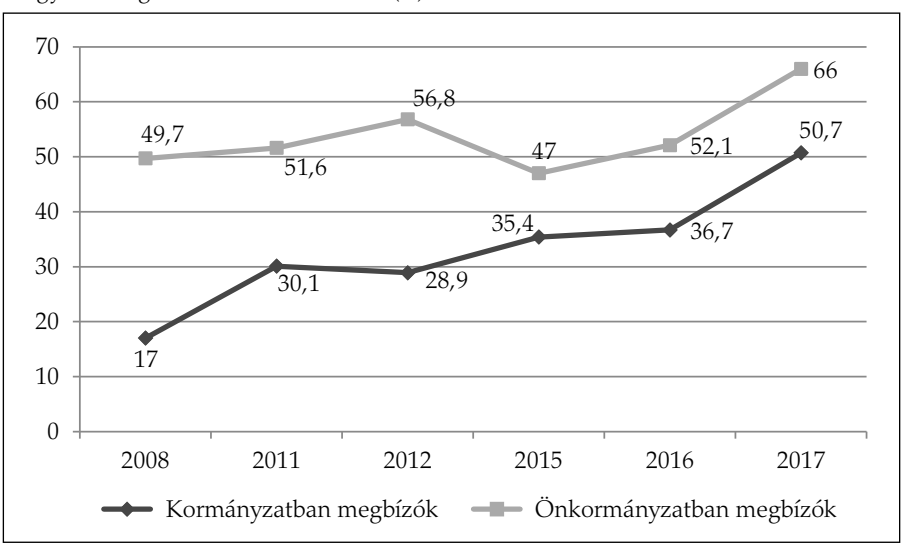
A válság, a centralizáció és az önkormányzatok iránti bizalom

Az önkormányzati szektorban elmaradt konszolidáció, a működési, pénzügyi feltételek romlása, majd az általános válság az önkormányzatok egy részének eladósodásához vezetett, ami érvanyagot szolgáltatott a drasztikus közjogi változásokhoz. Az új, 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény nem csak konszolidációs, válságkezelő-keret volt, hanem egy új állami és önkormányzati értékrend terméke. A magyar önkormányzatok 2010 után szélsőséges mértékű centralizációt szenvedtek el, sok közfunkciót elveszítettek, mozgásterük

a döntési, finanszírozási szabadság tekintetében is szűkült (Szente, 2012; Horváth M., 2014).

A felhatalmazás és autonómia nagyobb mértéke általában visszatükröződik az önkormányzatok iránti erősebb bizalomban. Nehéz megválaszolni ennek alapján, hogy vajon miért nőtt Magyarországon az utóbbi években tovább a helyi önkormányzatok iránti bizalom *(1. ábra)*.

1. ábra. A helyi önkormányzatban és a kormányzatban megbízók arányának változása Magyarországon 2008 és 2017 között (%)



Forrás: Eurobarometer *(http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm)*

Ha az autonómia és a mozgástér szerepe nem domináns, akkor vajon az emberek mire alapozzák a bizalmukat az önkormányzatok iránt, kérdés, hogy a közszolgáltatások oldaláról kapunk-e választ? Saját korábbi kutatási eredményeink az ellentmondást inkább erősítik. Két időszakban, 1500-1500 fős reprezentatív lakossági mintán készült kérdőíves felmérés eredményei szerint az emberek a közszolgáltatások megszervezésében továbbra is az önkormányzatokat preferálják. Nem érzékelik, vagy nem támogatják, hogy már nem az önkormányzatok felelősek a közoktatásért, a különböző egészségügyi, szociális és közmű-szolgáltatásokért. Amikor arról kérdeztük őket 2013-ban, hogy melyik fenntartóban bíznak a leginkább, akkor a helyi önkormányzatok szerepeltek az első helyen (52%) az állami, magán, civil és egyházi szolgáltatóval szemben. 2017-ben is a megkérdezetteknek csak mintegy 30%-a értett egyet azzal, hogy az állam vett át az önkormányzatoktól intézményeket. Azt is ér-

zékeltük, hogy az emberek különösen a humán szolgáltatások terén igényelik az önkormányzati szerepvállalást (ÁROP, 2012–2013; KÖFOP, 2017–2018). Az emberek az önkormányzatok iránti bizalmat tehát nem az önkormányzati teljesítményre, a közszolgáltatásokkal való elégedettségre alapozzák. Ha hozzátesszük, hogy a helyi politikai aktivitás, a társadalmi részvétel, a civil szervezetek szerepvállalása is hanyatló tendenciát mutat, akkor különösen bizonytalanná válik a szakirodalomban kimutatott input és output legitimáció bizalmat erősítő szerepe.

A helyi önkormányzati elit bizalmi sajátosságai oldaláról is nehéz értelmezni az önkormányzatok pozícióvesztése nyomán bekövetkezett változásokat. A hivatkozott OTKA-kutatás során végzett empirikus felmérés* szerint a polgármesterek intézményi bizalmi szintje nem tér el jelentősen az általánosan jellemző intézményi bizalmi sajátosságoktól. A helyi politikai elit csak lazán kapcsolódik a makro politikai szférához, és a közéletben eltöltött idővel fordított arányban alakul a bizalom erőssége. A megkérdezettek túlnyomó többsége egyébként függetlenként indult a választásokon, a pártokhoz kötődő polgármesterek pedig a kormányzó pártok színeiben nyertek többségében mandátumot. Vizsgálati adataink szerint a polgármesterek interperszonális (partikuláris) bizalma elsősorban a családtagok, közvetlen barátok körére irányul és kisebb a szomszédok, vagy általában a helyi társadalom irányában. A polgármestereknek sem az intézményi, sem a társadalmi, interperszonális bizalmi jellemzői nem igazolnak vissza erős, helyi integráló szerepet. Ezek az adatok felvetik a kérdést, vajon a polgármestereknek a központi hatalomhoz kötődő szerepe és a helyi közösség összetartó ereje hogyan érvényesülhet a jövőben? A korábbihoz képest lényegesen gyengébb hatalmi pozícióban lévő helyi kormányzatok betölthetnek-e egyáltalán integráló szerepet és hozzájárulhatnak-e a helyi bizalom alakulásához.

VÁLASZOK HELYETT KÉRDÉSEK

Ami az önkormányzatok iránti bizalom tudományos kutatásának elméleti, módszertani bázisát illeti, kétségtelen, hogy vannak olyan eredmények, elméleti keretek, amelyek segítenek az eligazodásban. Ugyanakkor az is bizonyos, hogy a nemzeti szintű elemzéseknek ebben a témában különösen nagy szerepe van. Nehéz ugyanis adatok, információk hiányában a nagyon sokfajta

* A kutatás keretében 2017 tavaszán került sor egy kérdőíves adatfelvételre Baranya megye 1000 fő alatti településeinek polgármesterei körében. A települések kiválasztása rétegzett mintavétellel történt, a személyes lekérdezés során 163 polgármestert sikerült bevonni a vizsgálatba.

determináns helyét, szerepét azonosítani. A LAI- és RAI-adatok birtokában elemezni lehet a bizalom és az autonómia alakulása közötti általános összefüggést, viszont nagyon sok dimenzió mélyebb, nemzeti szintű elemzéseket igényel. Nem véletlen, hogy a magyar szituáció megértése előtt a kérdések feltétele van egyelőre napirenden.

Az önkormányzatok autonómiája középtávon nem erősödik, a felhatalmazás köre nem bővül, erős marad a kormányzati forrásokon és kapcsolatokon alapuló függés. Az életkörülményekben, a közszolgáltatások minőségében meglévő nagyon jelentős területi, települési különbségek pedig differenciálják a helyi önkormányzatok mozgásterét és természetesen a lakosság elégedettségét is. Feltételezni lehet, hogy a helyi életkörülményekkel való elégedetlenség hosszabb távon rontja vagy legalábbis erősen differenciálja az önkormányzatok iránti bizalmat is. Tehát sem az önkormányzati mozgástér, autonómia, sem a közszolgáltatásokkal való elégedettség tekintetében nincsenek pozitív kilátások.

Kérdés, hogy a helyi önkormányzatok szerepköre elmozdul-e a helyi közösségszervezés és érdekérvényesítés irányába, ami hozzájárulna a bizalom megőrzéséhez. A helyi társadalom fogadókészsége erre azonban nagyon korlátozottnak tűnik, így lassan inkább erodálódik, mint erősödik a bizalom. Meg is fordulhat a trend a kormány és az önkormányzat iránti bizalom viszonyában, nem kizárt, hogy a kormányzat iránti bizalom erősebb lesz a helyi önkormányzatokhoz képest, amit nemcsak a két kormányzati szint hatalmi szempontból aszimmetrikus viszonyrendszere indokolhat, hanem az egész politikai rendszerben lezajló „hibrid demokratikus" változások, a populizmus, a politikai kommunikáció beszűkülése stb.

Az önkormányzatok gyenge hatalmi pozícióban képesek lesznek-e és hogyan, a helyi bizalmi pozíciókat megőrizni? Vélhetően az input legitimációs intervenciókra, a nyitottabb és kooperatívabb helyi politikára, helyi szövetségekre, a helyi erőforrások mozgósítására nagy szükség lesz. Erősebb helyi beágyazottsággal sem biztos, hogy sikerül nagyobb befolyást szerezni a helyi fejlődést és életminőséget meghatározó központi közpolitikai döntésekben, de azok nélkül, csak a patriarchális függés opciója marad.

Nyitott kérdés az is, hogy az önkormányzatok képesek-e a makropolitikai színtéren önálló szereplőként megjelenni, támaszkodva a helyi támogatásra. Az önkormányzatok mozgástere azonban erősen korlátozott mindenféle szövetségek irányában, bár nyilvánvalóan itt az önkormányzatok mérete, kapacitása, funkciói, pozíciója erősen differenciálhat. A harminc éves önkormányzás története arra utal, hogy nincs tartós politikai szövetségese a helyi önkormányzatoknak. Centralizált, szűkülő politikai arénákban a helyi politika nem egyszerűen másodrendűvé, hanem jelentéktelenné válhat.

IRODALOM

Ágh Attila (1989): *Az önszabályozó társadalom*: *A civil társadalom Nyugat és Kelet-Európában*. Budapest, Kossuth Kiadó.

A. Gergely András (2017): A „tegnapi" és „mai" civil társadalom. Fogalom-história, megújuló köntösben, röviden. *Metszetek*, 6/3: 158–176. *DOI: 10.18392/metsz/2017/4/11 http://metszetek.unideb.hu/files/metszetek_201703_09.pdf*

Almond, Gabriel–Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: The Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* Princeton, Princeton University Press.

ÁROP-1.1.22-2012-2012-001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása" (2013–2014). Projektvezető: Pálné Kovács Ilona–Finta István. Pécs, MTA KRTK. *http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok*

Balázs Zoltán (2002): A bizalom fogalma. *Századvég*, 7/24: 27–48.

Bevir, Mark (ed) (2011): *The SAGE Handbook of Governance.* London, SAGE.

Boda Zsolt (szerk.) (2016): *Bizalom és közpolitika: Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet–Argumentum.

Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő (2012): Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle,* 2: 27–54.

Bódi Ferenc (2006): A falusi önkormányzatok újraéledése és demokráciadeficitje. In. Bőhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002.* Budapest, MTA PTI, 321–341.

Bodor Ákos–Grünhut Zoltán (2014): Dilemmák a területi tőke modelljének alkalmazhatóságáról. A társadalmi tőke problémája Camagni elméletében. *Tér és társadalom,* 3: 3–17. *https://doi.org/10.17649/TET.28.3.2602.*

CEMR (2013): *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Brussels, CCRE–CEMR.

Coleman, James (1990): Foundations of social theory, Cambridge, Harvard University Press.

Cooper, Christopher A.–Knotts, Gibbs H.–Brennan, Kathleen M. (2008): The Importance of Trust in Government for Public Administration: the Case of Zoning. *Public Administration Review,* 5–6: 459–468. *https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00882.x*.

Csizmadia Zoltán–Páthy Ádám (2010): Győri elit és a városfejlődés – A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése. *Tér és Társadalom,* 2: 63–91. *https://doi.org/10.17649/TET.24.2.1314*

Dahl, Robert–Tufte, Edward (1973): *Size and democracy*. Palo Alto, Stanford University Press.

Denters, Bas (2002): Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherland, Norway and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy,* 20/6: 793–812. *https://doi.org/10.1068/c0225*.

Eurobarometer (2012): No. 77, Spring 2012, Appendix.

Fitzgerald, Jennifer–Wolak, Jennifer (2016): The roots of trust in local government in Western Europe. *International Political Science Review,* 37/1: 130–146. *https://doi.org/10.1177/0192512114545119*.

Fukuyama, Francis (2000): *Social capital and the civil society*. IMF Working Paper, Number 74. Washington. *http://dx.doi.org/10.5089/9781451849585.001*

Füzér Katalin (2015): A bizalom társadalomelmélete és a társadalmi tőke szociológiaelmélete. *Századvég,* 78/4: 5–19.

Geddes, Mike (2011): Debate: Neoliberalism and local governance: global contrast and research priorities. *Policy and politics,* 39/3: 439–447. *https://doi.org/10.1332/147084411X581826*

Geddes, Mike (2014): Neoliberalism and local governance: radical developments in Latin America. *Urban Studies,* 51/11: 3147–3163. *https://doi.org/10.1177/0042098013516811*

Glaser, Mark A.–Denhardt, Robert B. (1997): *Local Government Performance. Through the Eyes of Citizens*. Newark, University of Delaware.

Gremion, Pierre (1976): *Le pouvoir périphérique*. Paris, Edition de Seuil.

Grimmelikhuijsen, Stephan (2010): Transparency of Public Decision-making:Towards Trust in Local Government. *Policy and Internet,* 2/1: 5–35. *https://doi.org/10.2202/1944-2866.1024*.

Grote, Jürgen–Gbikpi, Bernard (eds.) (2002): *Participatory Governance. Political and Societal Implications.* Opladen, Leske+Budrich.

Gustavsen, Annelin–Roiseland, Asbjorn–Pierre, Jon (2014): Editorial. Toward output legitimacy in local government? *Urban Research and Practice.* 7/2: 19–22. *http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910933*.

Gustavsen, Annelin–Roiseland, Asbjorn–Pierre, Jon (2014/b): Procedure or performance? Assesing citizen's attitudes towards legitimacy in Swedish and Norwegian local government. *Urban Research and Practice,* 7/2: 200–212. *http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910924*.

Haasis, Hans-Arthur (1978): *Kommunalpolitik und Machtstruktur*. Frankfurt/Main, Haag-Herschen Verlag.

Haus, Michael (2014): Mirror of the state or independent image? – Conceptual perspectives on the question of a legitimacy shift to the output dimension in local democracy. *Urban Research & Practice*, 7/2: 123–136. *https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910919.*

Herian, Mitchel (2014): Trust in Government and Support for Municipal Services. *State and Local Government Review,* 46/2: 82–90. *https://doi.org/10.1177/0160323X14533706*.

Hetherington, Marc J. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, Princeton University Press.

Hooghe, Liesbet–Marks, Gary–Schakel, Arjan (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies.* Abingdon–New York, Routledge.

Holmberg, Sören–Rothstein, Bo (2017): Trusting other people. *Journal of Public Affairs,* 17: 1–2. *https://doi.org/10.1002/pa.1645*.

Horváth M. Tamás (2014): Átváltozás. (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010-2014). Új Magyar Közigazgatás, 7/1: 30–35.

Illner, Michal (2013): Fragmented Structure of Municipalities in the Czech republik – An advantages or a Problems? In. Pálné, Kovács Ilona–Scott, James–Gál, Zoltán (eds.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, CERS HAS. 444–454.

Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princenton, Princeton University Press.

Johansson, Vicki–Montin, Stig (2014): What if performance accountabilty mechanisms engender distrust. *Urban Research and Practice*, 7/2: 213–227. *http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910925*.

John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London, SAGE.

Jérome, Bruno–Lewis-Beck, Michael S. (1999): Is local politics, local? French evidence. *European Journal of Political Research,* 35: 181–197. *https://doi.org/10.1023/A:1006910222585*.

Kaase, Max (1999): Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe. *West European Politics,* 22/3: 1–21. *https://doi.org/10.1080/01402389908425313*.

Kákai László (2004): Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Budapest, Századvég.

KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001: *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés*. Modernizációs alprogram. (A lakossági felmérés vezetője: Kákai László) 2017–2018. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. A kutatási jelentés egyelőre nem érhető el publikált formában.

Ladner, Andreas–Keuffer, Nicolas–Baldersheim, Harald (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies,* 26/3: 321–359. *https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911*.

Levi-Faur, David (ed) (2012): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press.

Lidström, Anders–Baldersheim, Harald (2016): *A comparative approach to local government legitimacy*. Prague, Paper presented at ECPR Conference.

Lovering, John (2011): The new regional governance and the hegemony of neoliberalism. In: Pike, Andy–Rodrígez-Pose, Andrés–Tomaney, John (eds.): *Handbook of Local and Regional Development*. London and New York, Routledge. 581–595.

Mischler, William–Rose, Richard (2001): What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. *Comparative Political Studies,* 34/1: 30–62. *https://doi.org/10.1177/0010414001034001002*.

Newton, Kenneth (2006): Political support: Social Capital, Civil Society and Political and Economical Performance. *Political Studies,* 54/4: 846–864. *https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00634.x*.

OECD (2017): *Government at a Glance 2017.* Paris, OECD Publishing. *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en*.

Osborne, Stephen P. (ed) (2010): *The New Public Governance?* London, New York, Routledge.

Osborne, Stephen–Brown, Louise (2011): Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89/4: 1335–1350.

Page, Edward C.–Goldsmith, Michael (eds.) (1987): *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London, Sage.

Pálné Kovács Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, MTA.

Pollitt, Christopher–Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

Putnam, Robert D.–Leonardi, Robert–Nonetti, Raffaella (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princenton, Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone: *The Collapse and revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.

Putnam, Robert D (ed) (2002): *Democracies in Flux. the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford, Oxford University Press.

Rahn, Wendy M.–Rudolph, Thomas J. (2001): *Spatial Variation in Trust in Local Government: The Roles of Institutions, Culture, and Community Heterogeneity.* Paper presented at the Center for the Study of Democratic Politics Trust in Government Workshop, Princeton University, Nov.

Rahn, Wendy M.–Rudolph, Thomas J. (2002): Trust in Local Governments. In: Barbara Norrander–Clyde Wilcox (eds.): *Understanding Public Opinion*, 2nd edition. Washington, CQ Press.

Rodden, Jonathan–Wibbels, Erik (2010): Dual accountability and nationalisation of party competition: Evidence from four federations. *Party Politics,* 17. 5. 629–653. *https://doi.org/10.1177/1354068810376182*.

Rodríguez-Pose, Andrés (2013): Do Institutions Matter for Regional Development. *Regional Studie,* 47. 7. 1034–1048. pp. *https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978*.

Roos, Katarina–Lidström, Anders (2014): Local policies and local government legitimacy. The Swedish case. *Urban Research and Practice,* 7/2: 137–152. *http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2014.910920*.

Rudolph, Thomas J. (2009): Political trust, ideology, and public support for tax cuts. *Public Opinion Quarterly,* 73: 144–158. *https://doi.org/10.1093/poq/nfp012*.

Steiner, Jürg (2012): *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge, Cambridge University Press.

Swianiewicz, Pawel (2010): Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution? In: Swianiewicz, Pawel (ed): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, OSI/LGI. 1–23.

Szente Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum,* 2/11–14.

Tóth István György (2009): *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében.* Budapest, TÁRKI.

Van de Walle, Steven–Bouckaert, Geert (2003): Public Service performance and trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration,* 26/8–9: 891–913. *https://doi.org/10.1081/PAD-120019352*.

EURÓPAI UNIÓ

Brucker Balázs

Az Európai Parlament félhivatalos érdekérvényesítő fórumai.
A közös munkacsoportok

AZ EURÓPAI PARLAMENT FÉLHIVATALOS ÉRDEKÉRVÉNYESÍTŐ FÓRUMAI

A közös munkacsoportok

Brucker Balázs
(Pécsi Tudományegyetem BTK IDI Politikatudományi Doktori Program)

Tanulmány beérkezett: 2019. január 29., opponálás: 2019. január 29. – február 7., véglegesítve: 2019. június 19.

ÖSSZEFOGLALÓ

Az európai parlamenti képviselők nem csupán képviselőcsoportok és szakbizottságok keretében tevékenykednek, hanem bekapcsolódhatnak az EP „félhivatalos" képviselői csoportosulásaiként működő közös munkacsoportok tevékenységébe. Tanulmányomban EP-képviselőkkel készített interjúkra és uniós dokumentumokra – elsősorban az EP Eljárási Szabályzatára – támaszkodva mutatom be e közös munkacsoportok struktúráját, jellemzőit, valamint az EP-ben elfoglalt helyét, különös tekintettel e képviselői csoportosulásoknak az érdekérvényesítésben betöltött szerepére.

Kulcsszavak: Európai Unió ■ Európai Parlament ■ közös munkacsoport ■ érdekérvényesítés ■ lobbiszervezetek.

Az európai parlamenti képviselők nem csupán a plenáris, szakbizottsági és képviselőcsoporti üléseken vehetnek részt, hanem bekapcsolódhatnak az Európai Parlament (EP) keretében működő „félhivatalos" képviselői csoportosulások, az ún. közös munkacsoportok (*intergroupok*) tevékenységébe.

Hogy az EP struktúráján belül milyen szerepet töltenek be a képviselőcsoportok, vagy más néven politikai csoportok[1] és a parlamenti (szak)bizottságok, az minden EU-val foglalkozó szakember (politikus, elemző) számára egyértelmű. De vajon mik azok a közös munkacsoportok? A kérdés megválaszolása már csak azért sem evidens, mert a közös munkacsoportok struktúráját és működését illetően igen korlátozottan áll rendelkezésre mind magyar, mind idegen nyelvű szakirodalom.

Az idegen – az európai uniós tanulmányok terén elsődleges angol és francia – nyelvű írások a közös munkacsoportok általános bemutatásán túl elsősorban az EP struktúráján belül elfoglalt helyzetükkel és a rájuk vonatkozó

szabályozással foglalkoznak (Abélès, 1992: 322.; Corbett, 2000: 158–159.; Costa, 2001: 344–351.; Ringe–Victor, 2013; Nedergaard–Jensen, 2014). Ezen írások közül elsősorban Marc Abélès, politikai antropológiával foglalkozó kutató, illetve a Nedergaard–Jensen szerzőpáros munkáját érdemes kiemelni: míg Abélès írásának az a „különlegessége", hogy a politikai antropológia eszköztárával elemzi a közös munkacsoportok tevékenységét és az EP-ben elfoglalt sajátos helyzetét, addig Nedergaard és Jensen – a képviselői csoportosulások általános bemutatásán túl – kísérletet tesznek a közös munkacsoportok kategorizálására. Az idegen nyelvű szerzők közül érdemes továbbá kiemelten kezelni Laurent Dutoit, az *Université de Genèves* kutatójának munkásságát, aki 2001-ben megjelent francia nyelvű könyvében (Dutoit, 2001) közel 100 oldalt szentel a közös munkacsoportok kérdésének. Ebben a témában ez mindmáig a legrészletesebb, ugyanakkor a hazai politológusok által rendkívül ritkán hivatkozott elemzés. Dutoit írásában felvázolja a közös munkacsoportok történetét a képviselői csoportosulások 1979-es hivatalos alapításától egészen 2001-ig, illetve elhelyezi őket az EP-struktúrájában, különös tekintettel e közös munkacsoportoknak az EP-s szakbizottságokhoz, politikai csoportokhoz és érdekérvényesítő szervezetekhez való viszonyára. Dutoit-nak még két további – egy francia és egy angol nyelvű – írása is megjelent a közös munkacsoportok kérdéséről: az egyik (Dutoit, 2003) e képviselői csoportosulások EP-n belüli hatásáról, a másik pedig (Dutoit, 2016) a közös munkacsoportoknak a külpolitika-formálás terén játszott szerepéről. Ezekben az írásokban több közös munkacsoport tevékenységét vizsgálja meg, érintve azok érdekérvényesítő képességét is. Ugyanakkor – véleményem szerint – az elemzése nem kellően alapos, hisz egy-egy közös munkacsoport tevékenységének és érdekérvényesítő hatásának vizsgálata nem haladja meg az 1–2 oldalt, és a legtöbbször csupán általános megállapításokra szorítkozik. Következtetéseit gyakran nem támasztja alá empirikus vizsgálatokkal, és ha meg is jelenik az empíria, az alkalmazott módszertan nem kerül egyértelműen kifejtésre.

A témában néhány magyar nyelvű cikk és szerkesztett kötet is megjelent. A tudományos írásművek vagy a közös munkacsoportok általános, deskriptív jellegű bemutatását adják (Navracsics, 1998; Laczkóné,[2] 2004: 153–155., Simon, 2009: 56., 65.; Simon, 2013: 78.), vagy az európai uniós érdekérvényesítési struktúra kapcsán tesznek említést e képviselői csoportosulásokról (Nagy, 1998: 95–97.; Kégler, 2004: 189.; Tabajdi–Korányi, 2006; Feledy: 2010: 13). Emellett léteznek olyan tudományos igényű munkák is, amelyek egyes szakpolitikák kapcsán az azon a területen releváns közös munkacsoportokat mutatják be röviden (pl. Nemzeti kisebbségügyi intergroup kapcsán: Kurkó, 2011: 531.; Vizi, 2013.). Ezen írásokban a közös munkacsoportok bemutatása ugyanakkor ritkán haladja meg az 1-2 bekezdést. Ez alól csak Laczkóné Tuka Ágnes és Navracsics Tibor írásai jelentenek kivételt: e szerzők ugyanis könyvükben külön, 2-3 oldalas fejezetet szenteltek a közös munkacsoportok kérdésének.

A közös munkacsoportok kevéssé kutatott jellegét mutatja az a tény is, hogy szinte valamennyi, a témában megjelent magyar nyelvű írás más-más kifejezéssel illeti a közös munkacsoportokat. A közös munkacsoportok kapcsán alkalmazott magyar nyelvű elnevezések a következők: *intercsoportok* (Laczkóné, 2004: 153.), *csoportközi csoportok* (Navracsics, 1998: 116.; Laczkóné, 2004: 153.), *frakcióközi munkacsoportok,*[3] *képviselőcsoportok közötti csoportosulások,*[4] *munkacsoportok,*[5] *parlamentközi csoportok* (Kégler, 2004: 189.), pártközi csoportok (Kurkó, 2011: 531.), *intergroupok* (Feledy, 2010: 13.).

E tanulmányban ugyanakkor az egyetlen hivatalos EU-s dokumentumban, az EP Eljárási Szabályzatában szereplő *közös munkacsoport* kifejezést[6] alkalmazom.[7]

A közös munkacsoportok definiálására is csak kevés szerző vállalkozott. Cikkemben kiindulási pontként Navracsics Tibor jogász-politológus, jelenlegi uniós biztos fogalommeghatározását veszem alapul, azonban – a közös munkacsoportok működési jellemzőinek bemutatását követően – kísérletet teszek egy saját, pontosabb definíció felállítására. Navracsics megfogalmazása szerint a közös munkacsoportok *„olyan, az informalitás és a formalitás határán álló képviselői csoportosulások, amelyek valamely közös cél elérése érdekében tömörítik az egyébként más-más politikai csoporthoz tartozó képviselőket"* (Navracsics, 1998: 116.).

Ez a „hálátlan" helyzet azonban részben érthető és akceptálható: a közös munkacsoportok tevékenysége – ahogy azt a téma szakértője, Laurent Dutoit is kiemeli (Dutoit, 2001: 5.; Dutoit, 2016: 184.) – nem biztosít könnyű vizsgálati terepet a kutatók számára, hisz e csoportok gyakran nem rendelkeznek saját honlappal vagy facebook-oldallal, az ülések jegyzőkönyvei nem, vagy csak korlátozottan[8] érhetők el.

A tanulmányomban arra keresem a választ, hogy mi jellemzi ezen, a hazai és európai politikusok és kutatók által alig ismert közös munkacsoportok működését, különös tekintettel a közös munkacsoportok és más, közpolitikai aktorok közötti relációra, valamint e képviselői csoportosulások érdekérvényesítő képességére (azaz azt vizsgálom, hogy az Európai Parlament közös munkacsoportjai miként tudnak hozzájárulni a különböző – nemzeti, regionális, szektoriális stb. – érdekek érvényesítéséhez).

Tanulmányom az Európai Unió dokumentumaira, elsősorban az EP Eljárási Szabályzatára (ESZ)[9] és az Elnökök Értekezletének 1999. évi szabályozására (EÉSZ), valamint EP-képviselőkkel és politikai tanácsadóikkal (asszisztenseikkel), illetve egy érdekérvényesítéssel foglalkozó szervezet képviselőjével készített interjúkra támaszkodik. Az interjúalanyok kiválasztása során a sokszínűségre törekedtem: igyekeztem különböző nemzetiségű, különböző politikai csoporthoz (baloldali és jobboldali, EU-párti és euroszkeptikus stb.) tartozó képviselőkkel interjút készíteni. A magyar képviselők jelentősebb arányát ugyanakkor az magyarázza, hogy – informális kapcsolataimnak köszönhetően – velük egyszerűbben meg tudtam szervezni az interjút.

Írásom elsősorban ahhoz kíván hozzájárulni, hogy Magyarország döntéshozói, valamint a politikai pártok és a választott EP-képviselők hazánk érdekeinek érvényesítése során hatékonyabban tudják kihasználni a közös munkacsoportokban rejlő lehetőségeket.

A tanulmány négy részre tagolódik. Mindenekelőtt áttekintem a közös munkacsoportok létrejöttét és evolúcióját a rájuk vonatkozó uniós szabályozás változásának tükrében, ezt követően pedig kitérek a közös munkacsoportok jellemzőire, struktúrájára és csoportosítására. Emellett ebben a részben – az addig ismertetett strukturális és működési jellemzők alapján – kísérletet teszek a közös munkacsoportok átfogóbb, pontosabb definiálására. A harmadik rész a közös munkacsoportok és más közpolitikai aktorok komparatív elemzését adja, külön hangsúlyt fektetve a közös munkacsoportok és ezen aktorok közötti interakcióra, míg a negyedik rész a közös munkacsoportok érdekérvényesítési lehetőségeit veszi górcső alá, elsősorban az EP Eljárási Szabályzatának tükrében.

A KÖZÖS MUNKACSOPORTOK TÖRTÉNETE ÉS FEJLŐDÉSE A SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

Az első közös munkacsoportok az EP közvetlen választását követően, 1979 második félévében jöttek létre. Megalakulásuk tehát látszólag szorosan kapcsolódik az Európai Parlament közvetlen választásokkal összefüggő legitimációjának növekedéséhez és egyben jól tükrözi a civil társadalom és az Európai Parlament közötti megváltozott viszonyt. (Dutoit, 2001: 29.) Az EP közvetlen választását megelőzően a képviselőket a nemzeti parlamentek delegálták a nemzeti választásokon megszerzett képviselői mandátumok megoszlásának függvényében. Ez azt jelentette, hogy amennyiben valamely országban választásra került sor, ez – a választási eredményektől függően – adott esetben az EP-be delegált képviselők visszahívását és helyükre újak delegálását eredményezte. Úgy vélem, hogy a folyamatosan változó összetételű Közgyűlés/Parlament[10] nem tette lehetővé a közös munkacsoportokhoz hasonló jellegű képviselői csoportosulások létrehozását.

E csoportok tevékenységét jelenleg az EP Eljárási Szabályzatának 34. cikke, valamint a közös munkacsoportok létrehozására vonatkozó, az Elnökök Értekezlete által 1999. december 16-án elfogadott, és 2004-ben konszolidált, 2008-ban és 2012-ben pedig módosított szabályzat[11] (EÉSZ) határozza meg.

Az említett szabályozások értelmében a képviselők maguk dönthetnek arról, hogy részt kívánnak-e venni valamely közös munkacsoport működésében és amennyiben igen, melyikében. E képviselői csoportosulások nem az Európai Parlament szervei, következésképpen nyilatkozataikban nem az EP álláspontját képviselik (EÉSZ 1. cikk). Ez az álláspont egyébként már folyama-

tosan visszatérő elem a közös munkacsoportok szabályozását illetően. Emellett nem használhatnak olyan, megtévesztésre alkalmas logót, amely alapján bárki azt hiheti, hogy az adott közös munkacsoport a Parlament valamely hivatalos szerveként jár el. Az Eljárási Szabályzat értelmében a közös munkacsoportok nem hivatalos eszmecserét tartanak, valamint ösztönzik a képviselők és a civil társadalom közötti kapcsolattartást (ESZ 34. cikk [1.] bek.). Láthatjuk tehát, hogy a demokráciadeficit[12] miatt az EP is fontosnak tartja az állampolgári érdekek civil társadalmon keresztül történő becsatornázását a parlamenti döntéshozatalba. Mindkét dokumentum hangsúlyozza továbbá, hogy a közös munkacsoportoknak oly módon kell működniük, hogy tevékenységük ne legyen összetéveszthető a Parlament és hivatalos szervei tevékenységével. (ESZ 34. cikk [2.] bek.; EÉSZ 2. cikk) A közös munkacsoportok létrehozását szabályozó dokumentum azt is kiköti, hogy e képviselői csoportosulások nem folytathatnak olyan tevékenységet, amely veszélyeztethetné az EU harmadik országokkal létesített kapcsolatait.[13] (Dutoit, 2016: 190–193.)

A közös munkacsoportok tevékenységét szabályozó dokumentumok szintén nagy hangsúlyt fektetnek az átláthatóságra. Ennek jegyében a közös munkacsoportok kötelesek minden pénzbeli vagy természetbeli (pl. külső titkárság) támogatásról bejelentést tenni (ESZ 34. cikk [3.] bek.; EÉSZ 6. és 8. cikk).

E képviselői csoportosulások létrehozásáról szóló szabályozás értelmében közös munkacsoport csak abban az esetben hozható létre, ha az adott munkacsoport támogatást kapott három képviselőcsoporttól. Ennek érdekében az Elnökök Értekezlete egy úgynevezett kvótarendszert vezetett be, amelynek értelmében valamennyi képviselőcsoport súlyának megfelelő számú közös munkacsoport létrehozását támogathatja (EÉSZ 4. cikk).

1. táblázat: A közös munkacsoportok létrehozására vonatkozó kvótarendszer a 2014 és 2019 közötti parlamenti ciklusban.

EPP	S&D	ECR	ALDE	GUE/NGL	Zöldek/EFA	EFDD
22	22	9	9	7	7	7

(Forrás: Rules Governing the Establishment of Intergroups (2014). Decision of the Conference of Presidents of 11 September 2014: *http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/legislature_8/DecisionofCoPof16Dec1999-Rules_governing_the_establishment_of_integroupes.pdf)*

Tehát ily módon korlátozott a közös munkacsoportok alapításának a száma. Csak a három politikai csoport támogatásával létrehozott közös munkacsoportok számára biztosították a csoport működéséhez szükséges infrastrukturális feltételeket. Mivel háromnál több frakció támogatására nincs szükség, ezért gondos, több hónapon át tartó egyeztetés előzi meg a munkacsoportok

létrehozását, így biztosítva, hogy minél több képviselői csoportosulást lehessen létrehozni.

Ennek a csoportalapítás limitálására irányuló szándéknak kettős következménye lett. Egyrészt 1999-től, tehát az 5. parlamenti ciklustól kezdődően több, korábban szeparáltan működő közös munkacsoport fúzióra kényszerült a politikai csoportok támogatásának megszerzése érdekében (Dutoit, 2003: 128–129.). Ennek egyik példája a 2000-től *Egészség és komplementer medicina, népesedés, fenntartható fejlődés és demográfia intergroup* létrejötte volt, amely a korábbi *Egészség, komplementer medicina*, valamint *Népesedés, fenntartható fejlődés és demográfia* munkacsoportok fúziójának eredménye.

Másrészt számos korábbi közös munkacsoport – a politikai csoportok megfelelő támogatásának hiányában – az EP hivatalos struktúráján kívül folytatta tevékenységét. Emiatt – bár a hazai szakirodalom erről a jelenségről nem tesz említést – a Nedergaard és Jensen szerzőpároshoz hasonlóan (Nedergaard–Jensen, 2015: 198.) fontosnak tartom a formálisan (azaz az EP infrastrukturális támogatásával) működő, azaz regisztrált közös munkacsoportok (a továbbiakban: *közös munkacsoportok*), illetve az informálisan tevékenykedő, azaz nem regisztrált közös munkacsoportok (a továbbiakban: *informális munkacsoportok*[14]) elkülönítését. Az informális munkacsoportok kutatása rendkívül nehezen kivitelezhető, hiszen – mivel az EP struktúráján kívül működnek – a Parlament semmilyen adattal sem rendelkezik ezen informális munkacsoportokról: sem számuk, sem pedig tevékenységük nem ismert.

A szabályozás hatására az 1999-ben kezdődő 5. parlamenti ciklusban a formálisan működő közös munkacsoportok száma 54-ről[15] 25-re csökkent. A 2014–2019 közötti időszakban pedig 28 bejegyzett közös munkacsoport működött, míg az informális csoportosulások száma – egyes becslések szerint – elérte az ötvenet (Nedergaard–Jensen 2014: 197.).

2. táblázat: Az EP közös munkacsoportjai a 2014 és 2019 közötti 8. parlamenti ciklusban (saját szerkesztés):

Állatjólét és állatvédelem
Biodiverzitás, vidék, vadászat és horgászat
Borok, párlatok és minőségi élelmiszerek
Digitális menetrend
Égbolt és világűr
Éghajlatváltozás, fenntartható fejlődés és biodiverzitás
Európai idegenforgalom fejlesztése, kulturális örökség, Szent Jakab út és egyéb európai kulturális útvonalak
Fogyatékosság
Gyermekjogok

Hagyományos kisebbségek, nemzeti közösségek és nyelvek
Hosszú távú beruházások és újraiparosítás
Ifjúságügy
Integritás – átláthatóság, küzdelem a korrupció és a szervezett bűnözés ellen
Kkv-k – kis- és középvállalkozások
Közjavak és közszolgáltatások
Kreatív iparágak
Lelkiismereti és vallásszabadság, vallási tolerancia
Leszbikusok, melegek, biszexuálisok, transzneműek és interszexuálisok jogai – LMBTI
Mélyszegénység és emberi jogok
Nyugat-Szahara
Rasszizmus elleni küzdelem és sokféleség
Sport
Szakszervezetek
Szociális gazdaság, a szociális gazdasághoz tartozó vállalkozások, a szociális vállalkozások és a harmadik szektor
Tengerek, folyók, szigetek és part menti területek
Tevékeny időskor, nemzedékek közötti szolidaritás és családpolitika
Városok
Vidéki, hegyvidéki és távoli területek

(Forrás: Európai Parlament (2018): Az Európai Parlament közös munkacsoportjai: *http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/organisation/intergroups)*

Az informális munkacsoportok az EP keretein kívül, legtöbbször külső helyszínen,[16] a Parlament kontrollja és infrastrukturális támogatása nélkül működnek. E tekintetben tehát – véleményem szerint – az EP vezető szerveinek szabályozási szándéka éppen ellentétes hatást váltott ki, ugyanis számos – korábban az EP keretein belül működő – munkacsoport kikerült a Parlament látóköréből. Ráadásul – különösen a nagy gazdasági szervezetek által alapított és azok befolyása alatt álló – munkacsoportok most még inkább rászorultak az érdekérvényesítő szervezetek támogatására (pl. külső helyszín, titkárság stb. biztosítása), ami még inkább növelte e szervezetek lobbiképességét.

Minden közös munkacsoport egy valamely politikai csoport ellenőrzése alá tartozik. A képviselői csoportosulás létrejöttét támogató frakciók egyike látja el a csoport felügyeletét. Általában a csoport elnökségét ellátó (egyik) EP-képviselő politikai csoportja felelős a közös munkacsoport tevékenységének ellenőrzéséért. Ez a csoport biztosítja a közös munkacsoport parlamenti tevékenységéhez szükséges infrastruktúrát (ülésterem, tolmácsolás) is.

A közös munkacsoportok üléseiket kizárólag a strasbourgi plenáris ülés hetében, csütörtöki napon tarthatják. Azonban az is előírás, hogy az ülés nem eshet egybe a csütörtöki napon megrendezett „szavazások órájával”[17] (EÉSZ 8. cikk).

A közös munkacsoportok tevékenysége a parlamenti ciklus végén véget ér, így a következő ciklus elején újra kell/lehet alapítani őket, amelynek feltétele a három politikai csoport támogatásának megszerzése (EÉSZ 10. cikk).

A KÖZÖS MUNKACSOPORTOK STRUKTURÁLIS ÉS MŰKÖDÉSI JELLEMZŐI, CSOPORTOSÍTÁSA ÉS DEFINÍCIÓJA

Mivel a közös munkacsoportok maguk határozzák meg működési szabályaikat, e képviselői csoportosulások vezetői (elnökségi) struktúrája is eltérő.

A közös munkacsoportok élén elnök áll. Ugyanakkor számos közös munkacsoport – épp az alapításhoz szükséges képviselőcsoportok támogatásának megszerzése érdekében – társelnöki rendszerben dolgozik. Ez azt jelenti, hogy e hivatalos státuszú képviselői csoportosulás kettő vagy akár három – általában eltérő nemzetiségű és eltérő politikai csoporthoz tartozó – elnök vezetése alatt áll. A korábban önállóan tevékenykedő képviselői csoportosulások fúziójából létrejött közös munkacsoportok (pl. Egészség és komplementer medicina, népesedés, fenntartható fejlődés és demográfia intergroup) esetében megszokott, hogy a társelnökök mindegyike egy-egy területért felelős (Dutoit, 2003: 130.).

Emellett előfordul, hogy a csoportok irányításában alelnökök is részt vesznek.

Az elnök (társelnökök) és – adott esetben – az alelnökök együttesen alkotják az elnökséget, amely a közös munkacsoportok legfőbb döntéshozó szerve. Az elnökség közösen dönt az ülések napirendjéről és a meghívottak köréről. Következésképpen a lobbistáknak/lobbiszervezeteknek elsősorban az elnökséggel kell felvenniük a kapcsolatot, amennyiben – meghívott előadóként – szeretnének részt venni a szakterületükhöz tartozó közös munkacsoport ülésén (Nedergaard–Jensen 2014: 198.).

A közös munkacsoportokhoz csatlakozni kívánó képviselők aláírásukkal jelzik a csatlakozási szándékukat. A képviselők legtöbbször csak az érdeklődésüknek vagy konkrét szakbizottsági tevékenységüknek[18] megfelelő témával foglalkozó ülésen vesznek részt. Ez különösen igaz a korábban két-három, egymástól függetlenül működő közös munkacsoportok fúziójából létrejött munkacsoportokra.

A közös munkacsoportok ülésén nem csak a tagok, hanem elméletben bármelyik EP-képviselő részt vehet. A gyakorlatban a részvételt megnehezíti az a tény, hogy a közös munkacsoportok elnöksége általában elektronikus levele-

zés útján közli a tagokkal a csoportosulás soron következő ülésének helyét, időpontját és napirendjét. Az EP-képviselők a közös munkacsoport ülésein szabadon felszólalhatnak. Az egyéb résztvevők csak abban az esetben szólhatnak hozzá az üléshez, amennyiben meghívott előadóként vesznek részt vagy amennyiben az elnök(ség) ezt előzetesen engedélyezte.[19]

Az európai parlamenti döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamatot figyelembe véve a közös munkacsoportok érdekérvényesítő képességét növeli az a tény, ha soraikban tudhatják az egyes politikai csoportok prominens személyeit, illetve annak/azoknak a parlamenti szakbizottság(ok)nak a vezető tisztségviselőit, amelyek az adott közös munkacsoport által tárgyalt kérdéssel foglalkoznak. A közös munkacsoportok adminisztratív munkáját (jegyzőkönyvvezetés, kapcsolattartás a közös munkacsoport tagjaival, a meghívott előadók kiutazásának szervezése, teremfoglalás stb.) titkárság végzi. Ami a munkacsoport működéséhez szükséges titkárság kérdését illeti, erre – a csoport tevékenységi körétől (is) függően – három megoldás létezik:

– belső titkárság: leggyakrabban a közös munkacsoport elnökének (társelnöki rendszer esetén: elnökeinek) az egyik asszisztense/politikai tanácsadója látja el a titkári feladatokat;
– külső titkárság: valamely érdekképviseleti szervezet biztosítja a közös munkacsoport titkárságát;
– vegyes megoldás: a fentebb ismertetett két megoldás kombinációja.

A második és a harmadik megoldás egyértelműen azokban az esetekben elterjedt, amikor erős pénzügyi háttérrel rendelkező lobbiszervezet áll a közös munkacsoport mögött. Nem ritka az sem, hogy eleve a lobbiszervezet kezdeményezte a közös munkacsoport létrehozását, hogy ily módon befolyásolni tudja a parlamenti döntéshozatalt. Ilyen esetekben a lobbiszervezet leveszi a képviselők – és az amúgy is túlterhelt – asszisztenseik válláról a közös munkacsoport működtetésével járó adminisztratív és anyagi terheket (Nedergaard–Jensen, 2014: 198.; Brucker, 2015). Természetesen a közös munkacsoport működésével járó anyagi terhek – részleges – átvállalása csak a gazdasági érdekek képviseletére hivatott, megfelelő financiális háttérrel rendelkező lobbiszervezeteknél megoldott, míg például az alacsonyabb költségvetésből (tagdíjból) és néhány fős brüsszeli irodával működő kisebbségi érdekérvényesítéssel, állat- vagy környezetvédelemmel stb. foglalkozó lobbiszervezetek sokszor képtelenek a titkárság működtetésével járó anyagi (és adminisztratív) terhek átvállalására.[20]

A közös munkacsoportokat összefoglalóan a következő jegyek jellemzik:

A formalizáltság hiánya:

Ez annyit tesz, hogy míg a közös munkacsoportok létrehozásáról és tevékenységének legfőbb elveiről az EP Eljárási Szabályzata és a közös munkacsoportok

létrehozására vonatkozó 1999. évi szabályozás rendelkezik, addig az adott képviselői csoportosulás tagjai dolgozzák ki az adott csoport működési mechanizmusát, emiatt is rendkívül találó Navracsics definíciója, amely szerint e képviselői csoportosulások az informalitás és a formalitás határán állnak (Navracsics, 1998: 116.).

A formalizáltság hiányának jellemzője továbbá az eltérő működési mechanizmus. A csoportok üléseinek gyakorisága változó: vannak olyan közös munkacsoportok, amelyek csak évente kétszer, mások félévente, míg megint mások havi rendszerességgel üléseznek. A legaktívabb képviselői csoportosulások közé tartozik a valamennyi strasbourgi plenáris hét csütörtök délelőttjén ülésező Nemzeti kisebbségügyi intergroup és a leszbikusok és melegek jogaival foglalkozó LGBTI-intergroup,[21] míg vannak olyan közös munkacsoportok is, amelyek „fantomcsoportként" működnek: a Rasszizmus elleni küzdelem és sokféleség intergroup például rendkívül ritkán tart ülést.[22] A közös munkacsoportok többsége – az ülésekre vonatkozó előírásoknak megfelelően – az EP strasbourgi épületében ülésezik (Brucker, 2014: 90–91.).

A közös munkacsoportok informális jellegét mutatja az a tény is, hogy egy adott közös munkacsoportba jelentkező képviselők általában csak az érdeklődési körüknek megfelelő témák vitájába kapcsolódnak be. Ennek az is az oka, hogy a képviselők korlátlan számú közös munkacsoportba kérhetik felvételüket, az ülések időpontjára vonatkozó, fentebb ismertetett restrikció miatt azonban e képviselői csoportosulások gyakran azonos időpontban tartják üléseiket.

Specializáció:
Az egyes csoportok pontosan meghatározott szakpolitikai részterületekkel foglalkoznak.[23] E csoportok tevékenysége a civil társadalom valamennyi területére kiterjed(het): így a gazdaságra, az intézményi kérdésekre, a regionális együttműködésekre, az alapvető jogokra, az oktatásra, a kultúrára, az egészségügyre, a környezetvédelemre, az állatvédelemre, az egyes hobbitevékenységekre stb.

Apolitizáltság:
Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tagjai háttérbe szorítják a csoportidentitásukat, és az elérendő szakpolitikai kérdést helyezik előtérbe. Mint Dutoit (Dutoit, 2003: 127.) rámutat, a képviselők túllépnek a pártpolitikai vitákon annak érdekében, hogy a szakpolitikai problémák megoldására helyezzék a hangsúlyt.

Ugyanakkor több interjúalanyom[24] is jelezte, hogy a szélsőséges nézeteket képviselő politikusokkal, és különösen a szélsőjobboldallal minden együttműködés elképzelhetetlen. A mérsékelten euroszkeptikus, jobboldali belga Helga Stevens (ECR), a Fogyatékosságügyi intergroup társelnöke szerint az általa társelnökölt közös munkacsoportban kizárt a szélsőjobboldali, ahogy ő

fogalmazott *„antidemokratikus"* képviselőkkel való kooperáció. Azt is hozzátette, hogy amennyiben egy szélsőjobboldali képviselő a fogyatékkal élő személyek életét jobbító javaslatot nyújtana be az EP-ben, ő – és véleménye szerint a Fogyatékosságügyi intergroupban tevékenykedő képviselők többsége – nem szavazná meg.[25]

Dutoit ugyanakkor rámutat arra is, hogy vannak olyan tematikájú közös munkacsoportok, amelyek elsősorban a jobboldal, míg mások a baloldal képviselőit vonzzák. Véleménye szerint a rasszizmusellenességgel, világbékével, illetve a vagyonadóval foglalkozó közös munkacsoportok elsősorban a szocialista, zöld és szélsőbaloldali formációkat vonzzák, míg a zsidó állammal, illetve Tibettel való kapcsolatokat, valamint a halászat és vadászat előmozdítását célzó közös munkacsoportok[26] elsősorban a liberális, a néppárti és egyéb jobb- és szélsőjobboldali politikai csoportok képviselőinek érdeklődésére tartanak számot (Dutoit, 2003: 127.; Dutoit, 2010: 189. és 191.) Ugyanakkor ezen állítását nem támasztotta alá empirikus adatokkal.

Cikkemben a 2014 és 2019 közötti parlamenti ciklus négy közös munkacsoportjának – a baloldali tematikájú Szakszervezetek és Mélyszegénység és emberi jogok, a konzervatív értékrendet képviselő jobboldalhoz közelebb álló Biodiverzitás, vidék, vadászat és horgászat, valamint a hazai politikai életben elsősorban jobboldali tematikájú nemzeti kisebbségek kérdésével (is) foglalkozó Hagyományos kisebbségek, nemzeti közösségek és nyelvek (Nemzeti kisebbségügyi) intergroupok – tagságát elemeztem. Az elemzés módszertanát illetően fontos megemlíteni, hogy a liberális képviselőket tömörítő ALDE-t, a politikai palettán elfoglalt helyzete alapján – a szimplifikáció jegyében – centrista képviselői tömörülésnek tekintem, noha a liberalizmus esetében elkülöníthetők a magántulajdonhoz való jogot előtérbe helyező és a gazdaságba való minimális állami beavatkozást megengedő jobboldali liberális pártok, valamint az emberi jogokra és az egyenlőségeszmére hangsúlyt helyező baloldali és centrista liberális pártok (Enyedi–Körösényi, 2004: 100–103.). Ugyanakkor annak eldöntéséhez, hogy az adott tagállami liberális párt baloldali, vagy inkább jobboldali jegyeket visel-e magán, az adott párt – sokszor kizárólag a tagország hivatalos nyelvén/nyelvein rendelkezésre álló – programjának alapos vizsgálatára lenne szükség. A Zöldek/EFA közös képviselőcsoport esetében a zöldeket baloldaliaknak tekintem, míg a főleg etnoregionális és nemzeti kisebbségi pártokat tömörítő EFA tagjait – mivel e pártok ideológiai besorolását illetően a politológusok között nincs egységes álláspont (De Winter–Cachafeiro, 2002: 484.) – nem veszem figyelembe az elemzésemben. Emellett a képviselőcsoporthoz nem tartozó (független) képviselők esetében is csak a képviselő konkrét pártjának ismeretében lehetne eldönteni, hogy baloldali vagy jobboldali EP-tagról van-e szó. Ennek elemzése azonban túlmutat e dolgozat keretein. Következésképpen az ALDE és az EFA tagjait, valamint a független képviselőket nem veszem figyelembe az elemzés során.

3. táblázat: A közös munkacsoportok politikai irányultsága (saját szerkesztés)

Szakszervezetek intergroup:

Képviselőcsoport	IG-tagok száma (16)
EPP	6
S&D	6
Zöldek/EFA	3 (2 Zöldek/1 EFA)
GUE/NGL	1

Jobboldal: 6; baloldal: 9; elemzésből kihagyva: 1 → baloldali dominancia
(A közös munkacsoport tagjait lásd: *http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/legislative-list-of-member-trade-unions.pdf)*

Mélyszegénység és emberi jogok intergroup:

Képviselőcsoport	IG-tagok száma (27)
EPP	1
S&D	13
ALDE	9
Zöldek/EFA	4 (3 Zöldek/1 EFA)

Jobboldal: 1; baloldal: 16; elemzésből kihagyva: 10 → baloldali dominancia
(A közös munkacsoport tagjait lásd: *http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/legislative-list-of-member-extreme-poverty-and-human-rights.pdf)*

„Biodiverzitás, vidék, vadászat és horgászat" intergroup:

Képviselőcsoport	IG-tagok száma (98)
EPP	52
S&D	16
ECR	10
ALDE	4
Zöldek/EFA	1 (1 Zöldek)
GUE/NGL	1
EFDD	8
Függetlenek	6

Jobboldal: 70; baloldal: 18, elemzésből kihagyva: 10 → jobboldali dominancia
(A közös munkacsoport tagjait lásd: *http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/legislative-list-of-member-biodiversity.pdf)*

„Hagyományos kisebbségek, nemzeti közösségek és nyelvek" intergroup:

Képviselőcsoport	IG-tagok száma (60)
EPP	22
S&D	8
ECR	5
ALDE	11
Zöldek/EFA	6 (1 Zöldek/5 EFA)
GUE/NGL	3
ENF	3
Függetlenek	2

Jobboldal: 30; baloldal: 12; elemzésből kihagyva: 18 → jobboldali dominancia
(A közös munkacsoport tagjait lásd: *http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/legislative-list-of-member-traditional-minorities.pdf)*

Az elemzésből egyértelműen kitűnik, hogy a baloldali tematikájúnak tekintett közös munkacsoportokban a baloldali képviselők, míg a jobboldalhoz közelebb álló munkacsoportban a jobboldali képviselők dominanciája a meghatározó. Fontos azt is kiemelni, hogy az ALDE egyetlen képviselője sem vesz részt a szakszervezetekkel foglalkozó munkacsoport tevékenységében.

Különösen érdekes a Nemzeti kisebbségügyi intergroup helyzete: bár a képviselők többségét a néppárti frakció adja, a liberálisok és a baloldali csoportok jelenléte is markáns. Ugyanakkor az is lényeges, hogy e képviselői csoportosulás tagsága esetében nem is annyira a politikai orientáció, mintsem a kisebbségi kötődés a meghatározó.[27]

Külső (EP-n, és általánosságban az EU-n kívüli) szervezetek és személyek bevonása: A közös munkacsoportok jelentős teret biztosítanak a transzeurópai lobbiszervezetek számára (Tuka, 2004: 153–155.). A közös munkacsoportok félhivatalos jellege és a saját anyagi forrás hiánya teszi érdekessé a közös munkacsoportokat az egyes érdekcsoportok, lobbiszervezetek számára, amelyek – a működéshez nyújtott anyagi támogatásuk révén – adott esetben akár befolyásolni is tudják a csoport tagjainak álláspontját, és ezáltal a parlamenti döntéshozatalt.

A közös munkacsoportok nem ritkán ugyanazoknak az érdekeknek a képviseletéért küzdenek, mint a vele együttműködő civil szervezetek (lásd pl.: állatvédelemmel foglalkozó civil szervezetek ás állatvédelemmel foglalkozó közös munkacsoport).

A közös munkacsoportok nem csupán a civil szervezetekkel, hanem a tudományos élet képviselőivel, adott esetben gazdasági társaságokkal, illetve más nemzetközi (pl. ENSZ, Európa Tanács, EBESZ stb.) és uniós intézményekkel (különösen az Európai Bizottságnak az adott területért felelős biztosa(i) val),[28] illetve az EP más szerveivel (különösen az illetékes szakbizottság(ok) kal) is kapcsolatban állnak.

A közös munkacsoportok csoportosítása

A közös munkacsoportok tematikai csoportosítását illetően a Nedergaard–Jensen dán politológus szerzőpáros által javasolt klasszifikáció[29] (Nedergaard–Jensen, 2014: 200.) tűnik a legmegfelelőbbnek, amely e képviselői csoportosulások következő három kategóriáját különíti el:

– *ország- vagy régióspecifikus közös munkacsoportok*: e képviselői csoportosulások egy adott országgal vagy régióval való kapcsolatok előmozdítását tűzik ki célul (pl. „Tibet", „Balti-tenger", „Nyugat-Szahara" stb.);
– *szakpolitikai területhez kapcsolódó közös munkacsoportok*: e képviselői csoportosulások – mint a nevük is mutatja – egyes, az EP szakbizottsági struktúrájában meglévő vagy meg nem lévő szakterülethez kapcsolódnak (pl. „Éghajlatváltozás, fenntartható fejlődés és biodiverzitás", „Ifjúságügy", „Hagyományos kisebbségek, nemzeti közösségek és nyelvek", „Fogyatékosság", „KKV-k" stb.);
– *a „hobbitevékenységhez" kapcsolódó közös munkacsoportok*: e képviselői csoportosulások – az elnevezésnek megfelelően – különböző szabadidős vagy hobbitevékenységhez kacsolódnak (pl. Borok, Sport).

Dutoit ugyanakkor megjegyzi, hogy vannak olyan közös munkacsoportok is, amelyek – tevékenységi területük összetettsége miatt – nem sorolhatók be egyértelműen egyik vagy másik kategóriába. Ilyen a Borok intergroup, amely egyrészt a szőlőművelés, borkultúra, borászati hagyományok előmozdítását tűzte ki célul, másrészt viszont – a lobbiszervezetek által szervezett tanulmányutak keretében – lehetőséget biztosít a képviselők számára, hogy borvidékeket keressenek fel, és ott borkóstolón vegyenek részt. Ily módon – Dutoit szerint – ez a közös munkacsoport egyszerre tartozik a szakpolitikai és a hobbitevékenységhez kapcsolódó munkacsoportok közé (Dutoit, 2003: 128.).

Dutoit rámutat arra is, hogy a közös munkacsoportokra vonatkozó 1999. évi szabályozás bevezetését követően jelentős mértékben csökkent az ország- és régióspecifikus, valamint a hobbitevékenységhez kötődő munkacsoportok száma. Az ország- és régióspecifikus közös munkacsoportok helyét egyre inkább a harmadik országok parlamentjeivel való kapcsolattartásért és információcseréért felelős parlamenti delegációk vették át (Dutoit, 2016: 128.), míg a

hobbitevékenységhez kapcsolódó képviselői csoportosulások – a politikai csoportok megfelelő támogatásának hiányában – kiszorultak a parlamenti struktúrából, és helyüket gyakran az informális munkacsoportok vették át (Dutoit, 2003: 129.).

A közös munkacsoportok definíciója

Az előzőekben felvázolt strukturális és működési jellemzők alapján véleményem szerint a következő definícióval lehet a (formális) közös munkacsoportok lényegét megragadni: a közös munkacsoportok olyan, a formalitás és az informalitás határán álló, különböző politikai csoporthoz tartozó EP-képviselőket tömörítő, többnyire ideológiamentesen működő csoportosulások, amelyek valamely szakpolitikai[30] terület érdekeinek az európai parlamenti döntéshozatalba való becsatornázásával foglalkoznak.

Ebben a definícióban, ugyanúgy mint Navracsics Tibor meghatározásában (Navracsics, 1998: 116.), a legvitathatóbb elem a *„formalitás és informalitás határán álló képviselői csoportosulások"* szerkezet. Véleményem szerint a meghatározás ezen eleme azért is találó, mert a (formális) közös munkacsoportok olyan bejegyzett képviselői csoportosulások, amelyek megfelelnek az Európai Parlament által meghatározott feltételeknek és három képviselőcsoport hivatalos támogatását élvezik. Ez a közös munkacsoportok formalitására utal. Ugyanakkor e képviselői csoportosulások nem az Európai Parlament hivatalos szervei, és működési szabályzatukat is maguk alakítják ki. Ez adja e képviselői csoportosulások informális jellegét.

A KÖZÖS MUNKACSOPORTOK HELYE AZ EURÓPAI PARLAMENT POLITIKAI STRUKTÚRÁJÁBAN

Az Európai Parlament közös munkacsoportjai természetesen nem elszigetelt fórumként működnek az EP struktúráján belül: tevékenységük nem független a politikai csoportok, illetve a szakbizottságok működésétől. Ugyanakkor a civil társadalommal és az érdekérvényesítő csoportokkal való együttműködésüket sem lehet figyelmen kívül hagyni.

Közös munkacsoportok vs. politikai csoportok: egyoldalú függőség?

Mint láthattuk, 1999 óta a közös munkacsoportok létrehozásához három képviselőcsoport támogatására van szükség. Ez némiképp limitálja az egy adott parlamenti ciklusban működő (formális) közös munkacsoportok számát. Ebből kifolyólag a közös munkacsoportoknak jó viszonyt kell kialakítaniuk legalább

három politikai csoporttal a létrehozásukhoz szükséges támogatás megszerzéséhez. Ugyanakkor e kapcsolat fenntartása nem elegendő az adott közös munkacsoport létrehozásáig, hiszen a hivatkozott szabályozásnak megfelelően egy politikai csoportnak gyámságot, vagy más szóval adminisztratív felügyeletet kell gyakorolni az adott közös munkacsoport felett. Ez a képviselőcsoport biztosítja ugyanis az üléstermet és a tolmácsolást a közös munkacsoport ülésére.

A részvétel mindkét képviselői csoportosulásban önkéntes, hiszen az EP-képviselő dönthet úgy, hogy egyetlen politikai csoporthoz sem csatlakozik és függetlenként végzi tevékenységét. Nem szabad elfelejteni azonban, hogy a politikai csoportok, és az azokhoz tartozó képviselők független társaikhoz képest többletjogosítványokkal rendelkeznek (dönthetnek a tisztségviselőkről, a szakbizottságok összeállításáról, a csoport véleményét kifejthetik a plenáris ülésen, befolyásolják a raportőri megbízást, önálló adminisztrációt működtethetnek). Ugyanakkor a politikai csoport szabadon dönthet az EP-képviselő vagy egy adott nemzeti szintű párt felvételéről (Spirova–Stefanova, 2012). Ezzel szemben a közös munkacsoportok tevékenységében bármely képviselő részt vehet, tehát egy közös munkacsoport nem tilthatja meg, hogy egy adott képviselő részt vegyen a tevékenységében, azonban az EP-képviselők igyekeznek ignorálni, sőt egyes esetekben karantén alá helyezni a szélsőjobboldali kötődésű társaikat. Ez a tendencia – mint Helga Stevens EP-képviselő utalt rá – jól megfigyelhető a közös munkacsoportok esetében is.[31]

A két képviselői csoportosulás közötti legfőbb különbség abban rejlik, hogy a különböző szakpolitikai területtel foglalkozó képviselőket tömörítő képviselőcsoportok – az egy adott szakpolitikai témára fókuszáló közös munkacsoportokkal szemben – nem feltétlenül biztosítanak megfelelő terepet arra, hogy a képviselők egy-egy kérdést ideológiai kötöttségektől mentesen, kizárólagosan szakmai érvek mentén vitassanak meg.

Közös munkacsoportok vs. parlamenti szakbizottságok: konkurencia vagy komplementaritás?

A közös munkacsoportok egy adott (szakpolitikai) területtel foglalkozó, különböző politikai ideológiájú képviselőket[32] tömörítenek (Dutoit, 2001: 54.). E meghatározás szerint a közös munkacsoportok jellemzői igen közel állnak a parlamenti szakbizottságokéhoz, amelyekben szintén különböző politikai csoporthoz tartozó EP-tagok tevékenykednek.

Ugyanakkor a parlamenti szakbizottságok létrehozását, összetételét és működését pontosan meghatározzák az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 196–201. cikkei. Az itt lefektetett szabályoktól e szakbizottságok csak az Eljárási Szabályzat bonyolult módosítása esetén térhetnek el. Ezzel szemben a

közös munkacsoportok létrehozása az 1999-ben bevezetett módosítások folyományaként nem egyszerű, viszont a létrehozásukra vonatkozó korlátozást kivéve – amely szerint, mint már láthattuk, olyan területeken nem hozhatók létre közös munkacsoportok, amelyek veszélyeztethetik az EU külkapcsolatait –, szinte bármilyen (szak)politikai területen lehetséges.

Emellett míg a szakbizottságok szoros napirend mellett dolgoznak, a közös munkacsoportok napirendje lazább, ami lehetővé teszi a képviselők számára az egyes kérdések alaposabb, elmélyültebb megvitatását.[33]

A parlamenti szakbizottságokban a politikai csoportok játsszák a döntő szerepet a szakbizottsági helyek, fő pozíciók felosztásában és a napirend kialakításában, ezzel szemben a közös munkacsoportok – a külső szereplők bevonása révén – a politikai csoportoknál szélesebb körű platformot biztosítanak: tulajdonképpen bármelyik EP-képviselő – érdeklődésének megfelelően – részt vehet bármelyik (egyszerre akár több) közös munkacsoport munkájában, bár – mint korábban utaltunk rá – nem ritka, hogy az antidemokratikusnak tekintett szélsőjobboldali politikusokat igyekeznek kihagyni e képviselői csoportosulásokból. Ugyanakkor egyetlen EP-képviselőt sem lehet kitiltani a közös munkacsoport üléséről. A közös munkacsoportban a vezető pozíciókat leggyakrabban a közös munkacsoport létrehozásához támogatást nyújtó három csoport egy-egy tagja kapja meg.[34]

Fontos különbség még az is, hogy a közös munkacsoportok intenzívebb kapcsolatot ápolnak a külső szereplőkkel (civil szervezetek, egyéb aktorok), mint a szakbizottságok. A lobbisták ugyanakkor a hallgatóság soraiban részt vehetnek a szakbizottságok ülésein is, meghívott vendégként akár előadást is tarthatnak, de legfeljebb informális csatornákon keresztül van lehetőségük arra, hogy a napirend összeállítását befolyásolják.

Egyes EP-képviselők és az Európai Parlament szakbizottságai sokszor gyanakodva tekintenek a közös munkacsoportok tevékenységére. A román Cristian Preda (EPP) képviselő elmondta, hogy bár – EP-képviselő kollégája kérésére – jelentkezett az európai kulturális útvonalakkal foglalkozó Szent Jakab út intergroupba, egyetlen ülésen sem vett részt, mert – mint mondja – teljesen feleslegesnek tartja e képviselői csoportosulások munkáját. Preda szerint az EP megfelelő fórumokat (képviselőcsoport, szakbizottság) biztosít az EP-képviselők számára a szakpolitikai kérdések megvitatására.[35]

Érdekes módon hasonlóan vélekedik a Rasszizmus elleni küzdelem és sokféleség intergroup titkárságvezetője, Emira Mujkic is, aki elmondta, hogy a közös munkacsoportja azért tart olyan ritkán üléseket, mert a rasszizmusellenesség kérdését az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságban meg tudják tárgyalni.[36] Ezzel szemben a melegek és leszbikusok érdekeinek képviseletével foglalkozó közös munkacsoport titkárságvezetője, Jan Jacobsen elmondta, hogy a képviselői csoportosulásuk által megjelenített kérdés specifi-

kus jellege miatt egyik szakbizottság sem foglalkozik kiemelten a kérdéssel, ezért van szükség gyakori (havi szintű) egyeztetésre.[37]

Úgy tűnik tehát, hogy a közös munkacsoportok a parlamenti szakbizottságokhoz képest jóval kötetlenebb keretet biztosítanak a képviselők számára egy-egy szakpolitikai téma megtárgyalására és ezáltal ismereteik bővítésére. A közös munkacsoportok ülésein szerzett információkat az EP-tagok aztán alkalmazni tudják a szakbizottsági üléseken, illetve a plenáris ülés szavazásai során.

A közös munkacsoportok vs. érdekérvényesítő (lobbi)csoportok: kölcsönös egymásrautaltság?

A szakbizottságok mellett az európai parlamenti érdekérvényesítés másik meghatározó terepe a közös munkacsoportok rendszere. Mindez annak ellenére is így van, hogy a közös munkacsoportoknak jogszabályalkotási felhatalmazása nincs. Az Európai Parlament közös munkacsoportjai nem csupán lobbicsoportokkal tartanak fenn kapcsolatot, hanem maguk is érdekérvényesítő tevékenységet végeznek egy adott szakpolitikai cél elérése érdekében.

A közös munkacsoportok az intézményesített jelenlétet biztosítják a parlamenten kívüli érdekeknek és következésképpen az összeurópai lobbiszervezetekkel való többé-kevésbé szoros együttműködésük vitathatatlan.

Mindazonáltal – a látszólagos „összefonódás" ellenére – fontos megkülönböztetnünk a lobbicsoportokat a közös munkacsoportoktól: ugyanis míg az előbbiek az Európai Parlament struktúrájától teljesen függetlenül működnek, az utóbbiak a külső lobbicsoportokkal együttműködve, de az EP szervezetén belül fejtik ki tevékenységüket (Dutoit, 2001: 35.).

Az egyes lobbicsoportok képviselői – az adott közös munkacsoportban tevékenykedő képviselők meghívására – részt vehetnek a munkacsoport ülésein, ahol azonban – főszabály szerint – csak az EP-képviselők szólalhatnak fel (Nedergaard–Jensen, 2014: 200. és 202.). A lobbiszervezetek képviselői csak kivételes esetekben, az ülést vezető elnök hozzájárulásával kaphatnak szót. Az elnök dönthet úgy is, hogy az adott témában külső szakértőket – nem ritkán lobbicsoportok képviselőit – kér fel előadóként. Természetesen a lobbisták nem csupán a közös munkacsoportok ülésein tudják befolyásolni a képviselőket, hanem már e képviselő csoportosulások üléseit megelőzően is. Többek között felkérhetik az ülések napirendjét összeállító (társ)elnökö(ke)t és alelnökö(ke)t, hogy az általuk fontosnak tartott témá(ka)t tűzzék napirendre, másrészt meggyőzhetik az ülésen részt vevő képviselőket, hogy álláspontjukat képviseljék a közös munkacsoport vagy – az ügy későbbi szakaszában – az adott kérdéssel foglalkozó szakbizottság ülésén, valamint a plenáris vitában.

A lobbicsoportok és a közös munkacsoportok közötti együttműködés mindkét fél számára hasznos lehet: míg a közös munkacsoportok a lobbicsoportok

számára fontos információforrást nyújtanak az adott szakpolitikai kérdések EP-n belüli megjelenéséről, valamint – az EP-képviselők révén – lehetővé teszik a különböző szakpolitikai érdekeknek az európai parlamenti döntéshozatalba történő becsatornázását, addig a (nem feltétlenül szakpolitikusokból álló) közös munkacsoportok nélkülözhetetlen ágazatspecifikus szakismerethez juthatnak. Emellett – mint láthattuk – az sem ritka, hogy az érdekérvényesítő csoportok látják el a velük kapcsolatban álló közös munkacsoport titkársági teendőit (lásd: külső és vegyes titkárság).

A KÖZÖS MUNKACSOPORTOK ÉS AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

A közös munkacsoportok kötelező érvényű dokumentumot nem adhatnak ki. Ugyanakkor ajánlásokat fogalmazhatnak meg az EP szervei és más EU-s intézmények számára. Továbbá a tagok (leggyakrabban a (társ)elnök(ök)) sajtótájékoztatót tarthatnak, valamint a képviselői csoportosulás nevében akár levelet küldhetnek az uniós és tagállami politikai döntéshozóknak; ugyanakkor az ajánlásban, levélben foglaltak figyelembevétele nem kötelező jellegű. Ezen eszközök leginkább a figyelemfelkeltésben és a problémák napirenden tartásában játszanak szerepet. Emellett a közös munkacsoportok fő erőssége abban rejlik, hogy fontos információforrást jelentenek a képviselők számára, különösen azáltal, hogy külső aktorok álláspontját is meg tudják ismerni.[38] A közös munkacsoportok célja, hogy a plenáris ülés elé és így szavazásra kerülő anyagok kidolgozásába be tudja csatornázni a közös munkacsoport ülésein kialakított álláspontot.

Ami az EP-ben folyó érdekérvényesítést illeti, ezen a téren a következő pozíciók kulcsfontosságúak: az EP elnöke, alelnöke; a frakcióvezetők, a frakcióvezető-helyettesek, a frakciók elnökségének tagjai; az adott közös munkacsoport tematikája szempontjából meghatározó releváns szakbizottság elnöke, alelnökei, csoportkoordinátorai,[39] az ezekben a szakbizottságokban tevékenykedő raportőrök[40] és árnyékraportőrök.[41]

Egy adott közös munkacsoport érdekérvényesítése szempontjából kiemelkedő fontosságú, hogy e személyek közül minél többet a tagjai között tudhasson. Emellett az adott közös munkacsoport tematikája szempontjából meghatározó parlamenti szakbizottságok tagjai – bár korlátozottabb mértékben – rendelkeznek még érdekérvényesítő képességgel.

Dutoit véleménye szerint (Dutoit, 2003: 137–138.) a közös munkacsoportok befolyása három tengely körül vázolható fel leginkább.[42]

1. Procedurális tengely:
A parlamenti eljárásokra (Dutoit cikkében franciául: *procédures*) és azoknak a közös munkacsoportok általi kiaknázására vonatkozik (Dutoit, 2003: 137.).

Az EP Eljárási Szabályzatának 52. cikke értelmében a Parlament szakbizottságai saját kezdeményezésű jelentést készíthetnek. A 46. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Parlament ennek *„elfogadásával az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke alapján felkérheti a Bizottságot megfelelő, új jogi aktus elfogadására vagy valamely meglévő jogi aktus módosítására irányuló javaslat benyújtására"*. Az EUMSZ 225. cikke szerinti parlamenti kezdeményezési jog értelmében minden képviselő benyújthat uniós jogi aktusra irányuló javaslatot. A benyújtók száma és a benyújtó képviselők ideológiai sokszínűsége a javaslat széles körű támogatottságát mutatja. Az Eljárási Szabályzat 52. cikkének (4) bekezdése értelmében az EP-hez beterjesztett állásfoglalási indítványokhoz csak akkor fogadhatók el módosítások, ha azokat a raportőr új információ figyelembevétele céljából terjesztette elő, vagy ha azokat a képviselők legalább egytizede terjeszti elő. Tehát a közös munkacsoportok nem csupán a módosító indítványok megtárgyalásához, hanem annak benyújtásához szükséges támogatás összegyűjtéséhez is megfelelő terepet kínálnak.

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 150. cikke szerint, amennyiben egy jelentést egy szakbizottságban a tagok kevesebb mint egytizedének az ellenszavazatával fogadják el, azt vita és módosítás nélküli szavazásra tűzik a Parlament napirendtervezetére. Ugyanakkor a közepes érvényességi küszöböt elérő számú képviselő[43] vagy egy képviselőcsoport írásban kérheti, hogy a napirendi pontot módosításra nyissák meg. Ez azért rendkívül fontos, mert azon napirendi pontokat, amelyeket módosítás nélküli szavazásra vettek fel a végleges napirendtervezetre, vita nélkül kell szavazásra bocsátani. Mindez azt jelenti, hogy egy jelentősebb taglétszámú közös munkacsoport elérheti, hogy a napirendi pontot módosításra nyissák meg. Emellett egy képviselőcsoport vagy legalább az alacsony érvényességi küszöböt elérő számú képviselő[44] kérheti a kérdés vitára bocsátását. Láthatjuk, hogy amennyiben egy közös munkacsoport tagjainak sikerül közös álláspontot kialakítaniuk, akkor el tudják érni az adott kérdés vitára bocsátását még abban az esetben is, ha eredetileg vita nélküli szavazásra bocsátották volna.

Emellett az EP-képviselők az Európai Bizottság által kidolgozott jogalkotási tervezetekhez módosító javaslatokat nyújthatnak be. Az EP Eljárási Szabályzata 169. cikkének (1) bekezdése értelmében *„[a]z illetékes bizottság, bármely képviselőcsoport vagy az alacsony érvényességi küszöbértéket elérő* képviselő terjeszthet elő módosításokat a plenáris ülés elé megfontolásra". Emellett az Eljárási Szabályzat 69. cikke értelmében rendes jogalkotási eljárás második olvasatában az illetékes bizottság, egy képviselőcsoport vagy legalább az alacsony érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő a Tanács álláspontjához kapcsolódó módosításokat terjeszthet be a plenáris ülés elé elfogadásra. Továbbá az Eljárási Szabályzat 135. cikke szerint egy bizottság, parlamentközi delegáció, képviselőcsoport vagy legalább az alacsony érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő írásban vita tartását kérheti az Elnöktől az emberi jogok,

a demokrácia és a jogállamiság megsértését érintő sürgős ügyekben. Ezekben az esetekben meghatározó lehet a közös munkacsoportok szerepe, ugyanis e képviselői csoportosulásokban részt vevő EP-képviselők együttműködése révén lehetőség nyílhat módosító javaslat benyújtására. Ez utóbbi eszköz különösen hasznos lehet az emberi jogi kérdésekkel foglalkozó közös munkacsoportok számára.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a félhivatalos státusszal rendelkező közös munkacsoportok nem nyújthatnak be állásfoglalásra irányuló javaslatot, módosító indítványt stb. az EP-nek. Erre csak az egyéni képviselőknek van lehetőségük. Ugyanakkor a közös munkacsoportok kiváló koordinációs fórumot jelentenek e jogi dokumentumok kidolgozásához, illetve a módosító indítványok benyújtásához szükséges támogatás megszerzéséhez stb.

2. Parlamenti funkciókhoz kötődő tengely:
Ez a tengely a parlamenti tisztségekhez (*fonctions*) kötődik (Dutoit, 2003: 137–138.).

A közös munkacsoportok ülésein kialakított álláspont becsatornázása érdekében fontos, hogy ezt az álláspontot – a közös munkacsoport tevékenységében részt vevő képviselők révén – képviselni tudják a politikai csoportok és az adott témában érdekelt szakbizottság(ok) ülésein. Ennek érdekében kívánatos, hogy a közös munkacsoportok széles politikai spektrum befolyásos politikusait (EP elnöke, alelnökei, politikai csoportok vezető tisztségviselői, az adott közös munkacsoport tevékenységéhez kötődő szakbizottságok vezető tisztségviselői, raportőrök stb.) tudják soraik között (Tabajdi–Korányi, 2006: 849.), hiszen elsősorban ők azok, akik a leginkább képesek arra, hogy a közös munkacsoport ülésén kialakított álláspontot érvényre juttassák az egyéb fórumokon. Itt ugyanakkor fontos kiemelni a parlamenti szakbizottsági vezető tisztségviselők szerepét, hiszen a jogalkotói munka oroszlánrésze a parlamenti szakbizottságokban történik (Dutoit, 2003: 138.).

3. Intézményi tengely:
Ez a tengely a közös munkacsoportok ülésein kialakított álláspont más intézményekbe *(institutions)* történő becsatornázására vonatkozik (Dutoit, 2003: 138.).

Az EP-képviselőknek lehetőségük van arra, hogy az Unió más intézményeinek, nevezetesen a Tanács és a Bizottság képviselőinek, vagy a Bizottság alelnökének/az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének szóbeli és írásbeli válaszokat igénylő kérdéseket tegyenek fel, az Európai Központi Banknak pedig írásbeli választ igénylő kérdéseket nyújtsanak be. Az EP Eljárási Szabályzatának 128. cikke értelmében szóbeli választ igénylő kérdést bármely szakbizottság, képviselőcsoport vagy legalább az alacsony érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő nyújthat be. Tehát ebben az esetben is na-

gyon fontos szerepet játszhatnak a közös munkacsoportok abban, hogy egy szóbeli választ igénylő kérdés benyújtása megfelelő támogatást kapjon. Az írásbeli választ igénylő kérdések benyújtása esetében nincs minimális képviselői küszöb meghatározva.

Az EP struktúrájában egyértelműen a szóbeli választ igénylő kérdések nagyobb politikai súllyal rendelkeznek, hiszen a válaszadás keretét biztosító plenáris ülések nyilvánosak, amelyen a sajtó képviselői is jelen vannak. Így e szóbeli kérdések meghatározó szerepet játszhatnak abban, hogy egy adott problémára ráirányítsák nem csupán a döntéshozók, hanem egy szélesebb publikum figyelmét is.

4. táblázat: Az Európai Parlament politikai csoportjai a 2014 és 2019 közötti parlamenti ciklusban (saját szerkesztés).

Mozaikszó	A politikai csoport teljes neve	Ideológia
ALDE	*Alliance of Liberals and Democrats for Europe;* Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért	liberalizmus, centrizmus
ECR	*European Conservatives and Reformists;* Európai Konzervatívok és Reformisták	konzervativizmus, *soft* euroszkepticizmus
EFDD	*Europe of Freedom and Direct Democracy;* Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája	populizmus, *hard* euroszkepticizmus
ENF	*Europe of Nations and Freedom;* Nemzetek és Szabadság Európája	nacionalizmus, populizmus, *hard* euroszkepticizmus
EPP	*European People's Party;* Európai Néppárt	liberális konzervativizmus, kereszténydemokrácia
GUE/NGL	*European United Left/Nordic Green Left;* Európai Egyesült Baloldal/Északi Zöld Baloldal	szocializmus, kommunizmus
S&D	*Progressive Alliance of Socialists and Democrats;* Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége	szocializmus, szociáldemokrácia
Zöldek/EFA	*Greens/European Free Alliance;* Zöldek/Európai Szabad Szövetség	zöldpolitika, (etno)regionalizmus

KONKLÚZIÓ

A hazai és a nemzetközi szakirodalom által ignorált, és következésképpen a döntéshozók által is alig ismert közös munkacsoportok – bár csupán félhivatalos státusszal rendelkeznek az Európai Parlament struktúráján belül – lehe-

tőséget teremtenek a különböző érdekek megjelenítésére és az európai parlamenti döntéshozatalba való becsatornázásra. A közös munkacsoportok ennek érdekében rendszeresen üléseket tartanak, ahol a képviselői csoportosulás tagjai egy-egy témát vitatnak meg. Így lehetőségük nyílik az adott csoportosulás szakmai specializációjához kapcsolódó határozati javaslatok, módosító indítványok stb. kidolgozására és megvitatására. Emellett a képviselői csoportosulás tagjai – amennyiben megfelelő számban egy adott ügy mellé állnak – el tudják érni egy szóbeli választ igénylő kérdés napirendre vételét. Megállapíthatjuk tehát, hogy a közös munkacsoportok kiemelkedő szerepet játszhatnak a tagállami és szektoriális (pl. borászati, dohányipari, környezetvédelmi, állatvédelmi, egészségügyi, kisebbségügyi stb.) érdekérvényesítés terén.

JEGYZETEK

[1] Tanulmányomban a „képviselőcsoport" és „politikai csoport" kifejezéseket szinonimaként használom.

[2] Laczkóné Tuka Ágnes 2005-től kezdődően Tuka Ágnes néven jegyzi írásait.

[3] Sógor Csaba EP-képviselő honlapján: *http://sogorcsaba.eu/index.php/hu/kisebbsegvedelem/kisebbsegi-frakciokozi-munkacsoport/* (utolsó letöltés: 2018. március 30.).

[4] Az Európai Parlament honlapján, méghozzá a közös munkacsoportokat bemutató résznél (*http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00010/Felépítés*) az angol nyelvű szabályozáshoz vezető *link* (*http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/legislature_8/DecisionofCoPof16Dec1999-Rules_governing_the_establishment_of_integroupes.pdf*) magyar nyelvű címe *A képviselőcsoportok közötti csoportosulások létrehozására vonatkozó szabályok*.

[5] Gál Kinga EP-képviselő honlapján: *http://galkinga.hu/hu/bemutatkozas/* (utolsó letöltés: 2018. március 30.).

[6] Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata, 34. cikk: *http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=HU&reference=RULE-034* (utolsó letöltés: 2018. március 31.).

[7] Ettől csak akkor térek el, ha egy konkrét közös munkacsoportra utalok (pl. Nemzeti kisebbségügyi intergroup), ugyanis e közös munkacsoportok dokumentumaiban is legtöbbször az „intergroup" elnevezés szerepel.

[8] Természetesen mivel az ülésekről készült jegyzőkönyvek nyilvánosságra hozatala nincs központilag szabályozva, ezen anyagok közzététele és elérhetősége az egyes közös munkacsoportok esetében eltérő. Információkat legtöbbször a közös munkacsoportok üléséről megjelent sajtóanyagból, a csoportok munkájában részt vevő képviselők honlapjáról és – adott esetben – a kérdéses közös munkacsoport honlapjáról vagy facebook-oldaláról (ha van ilyen) lehet szerezni.

[9] A tanulmány az EP Eljárási Szabályzatának legfrissebb, 2018 júliusában hatályba lépett változatán alapul: *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//HU&language=HU* (utolsó letöltés: 2019. január 10.).

[10] Az Európai Parlament elnevezés csak 1962-től él.

[11] Elnökök Értekezlete (2012): *„A képviselőcsoportok közötti csoportosulások létrehozására vonatkozó szabályok. Az elnökök értekezletének 1999. december 16-i határozata"*: *http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/2012_Rules_HU.pdf* (letöltés: 2018. június 10.).

[12] A demokráciadeficit vagy más kifejezéssel demokratikus deficit az Európai Unió azon sajátosságára utal, hogy az uniós intézmények és a döntéshozatali folyamatok nem rendelkeznek demokratikus legitimációval és túlzott bonyolultságuk miatt megközelíthetetlennek tűnnek a hétköznapi emberek számára (Follesdal–Hix, 2006: 534. és 536.) Az EU valódi demokráciadeficitje abban áll, hogy az uniós polgárok nem érzik úgy, hogy adott esetben módjukban áll elutasítani a hatalmon lévő kormányt és valamilyen módon megváltoztatni a szakpolitikák irányát .

[13] Ez különösen annak tudatában fontos, hogy az EP-ben 1989 és 2014 között létezett a *Tibet intergroup*, amelynek tevékenységét nem csupán Kína, de számos EP-képviselő sem nézte jó szemmel, attól tartva, hogy a csoport léte veszélyezteti az EU Kínával ápolt gazdasági és diplomáciai kapcsolatait. Következésképpen 2014-ben a csoport vezetőinek már nem sikerült megszerezniük a minden parlamenti ciklus elején előírt újraalapításhoz szükséges támogatást a képviselőcsoportoktól.

[14] Az informális munkacsoportok esetében kerülöm a *közös munkacsoport* kifejezés alkalmazását, hiszen ezek a képviselői csoportosulások elsősorban azért működnek az EP által biztosított hivatalos kereteken kívül, mert nem feleltek meg a közös munkacsoportok létrehozására vonatkozóan 1999-ben megalkotott feltételeknek.

[15] 1998. novemberi adat.

[16] A Tabajdi Csaba által vezetett *Finnugor Fórum* például az Európai Parlament éttermében tartotta összejöveteleit. (Szent-Iványi István EP-képviselővel készített írásbeli interjú. 2018. június 2.)

[17] Az Európai Parlamentben a képviselők általában a négynapos ülésszak utolsó napján, csütörtökön – tömbösítve – szavaznak az addig elhangzott témákról.

[18] Például a borászattal és szőlőműveléssel foglalkozó közös munkacsoportban részt vevő képviselők közül a Mezőgazdasági és Videkfejlesztési Bizottság tagjai elsősorban a szőlőművelést érintő kérdésekkel foglalkozó üléseken, míg a Nemzetközi Kereskedelem Bizottság tagjai a bor harmadik országokban történő értékesítését érintő találkozókon vesznek részt.

[19] Tabajdi Csaba EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2014. március 4.; François Alfonsi EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2014. március 19.; Gál Kinga EP-képviselő politikai tanácsadójával, Demeter Dorottyával készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

[20] Vicent Climenttel, az NPLD brüsszeli politikai tanácsadójával készített interjú. Brüsszel, 2016. október 19.

[21] E csoport elnevezését köznévként használom, mivel története során többször is változott.

[22] Emine Bozkurt EP-képviselő politikai tanácsadójával, Emira Mujkiccal készített interjú, 2014. március 19.

[23] Ezen a téren az 1999-ben bevezetett szabályozás hatására létrejövő munkacsoport-fúzió miatt némi elmozdulás tapasztalható, nevezetesen a képviselői csoportosulások sokszor 2–3, korábban független közös munkacsoport tematikáját egyesítik.

[24] Jan Jacobsennel, a szexuális kisebbségekkel foglalkozó közös munkacsoport politikai tanácsadójával készített interjú. Brüsszel, 2014. március 20.; Helga Stevens EP-képviselővel, a Fogyatékosságügyi intergroup társelnökével készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

[25] Helga Stevens EP-képviselővel, a Fogyatékosságügyi intergroup társelnökével készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

[26] Az itt felsorolt munkacsoportok köre nem korlátozódik a 2004–2016 közötti időszakra.

[27] A 2014 és 2019 közötti időszakban a Nemzeti kisebbségügyi intergroup munkájában részt vevő 61 EP-képviselőből 32 tartozott valamely kisebbséghez. (Forrás: saját elemzés az EP honlapján elérhető képviselői önéletrajzok alapján.)

[28] Például nem létezik kisebbségpolitikáért felelős uniós biztosi poszt, de az Európai Bizottság összetételétől függően több biztos munkáját is érintheti a kisebbségi kérdések valamely aspektusa.

[29] Hasonló klasszifikációt alkalmaz Laurent Dutoit is (Dutoit, 2003: 128.), azonban ő más, kevésbé egyértelmű elnevezéseket alkalmaz. Nála az ország- és régióspecifikus közös munkacsoportoknak a *baráti (groupes d'amitié)*, a szakpolitikai területhez kapcsolódóknak a *tanulmányi csoportok (groupes d'études)*, míg a hobbitevékenységnek a *szabadidőhöz kapcsolódó munkacsoportok (amicales)* felelnek meg.

[30] Az ország és régióspecifikus közös munkacsoportok is tekinthetők egyfajta külpolitikai érdekérvényesítéssel foglalkozó képviselői csoportosulásoknak, míg a hobbijellegű munkacsoportok esetében sem vitatható a szakpolitikai kötődés (lásd pl.: „Borok" intergroup).

[31] Helga Stevens EP-képviselővel, a Fogyatékosságügyi Intergroup társelnökével készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

[32] Laurent Dutoit megfogalmazása szerint *„különböző politikai csoportokhoz tartozó képviselőket".* Ugyanakkor ez a megfogalmazás nem teljesen pontos, mivel a parlamenti szakbizottságok munkájában független képviselők is részt vesznek (pl. Morvai Krisztina 2014-től a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság – FEMM tagja).

[33] Pál EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2016. október 10.

[34] Kinga EP-képviselő politikai tanácsadójával, Demeter Dorottyával készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.; Helga Stevens EP-képviselővel, a Fogyatékosságügyi intergroup társelnökével készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

[35] Preda EP-képviselővel készített telefonos interjú, 2018. május 16.

[36] Bozkurt EP-képviselő politikai tanácsadójával, Emira Mujkiccal készített interjú, 2014. március 19.

[37] Jacobsennel, a szexuális kisebbségekkel foglalkozó közös munkacsoport politikai tanácsadójával készített interjú. Brüsszel, 2014. március 20.

[38] Csaba EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2014. március 4.

[39] A szakbizottság munkájában részt vevő képviselőcsoportok mindegyike ún. csoportkoordinátort választ, aki a bizottsági frakciótagok vezetőjeként képviseli a frakció érdekeit és közreműködik a bizottságok napirendjének kialakításában. A csoportkoordinátor vezeti továbbá a szakbizottsági ülések előtt a frakciótagok külön üléseit, és jelentős szerepe van az egyes kérdésekkel kapcsolatos frakcióállásponto k kialakításában.

[40] Egy parlamenti jelentés kidolgozásában kiemelkedő szerepet játszik az adott téma fő felelősének kijelölt képviselő, a téma raportőre. Az Európai Parlamentben minden kiemelt ügynek van egy választott raportőre. Az ő feladata a jelentéstervezet előkészítése, a szakbizottsági vita során

történő koordinálása, illetve végül a plenáris ülésnek való bemutatása, ahol kommentálja a megfogalmazott módosító indítványokat.

[41] A nagyobb frakciók az olyan meghatározóbb kérdéseknél, ahol más frakció adja a raportőrt, az ő fő „vitapartnerének" szánt képviselőt, ún. „árnyékraportőrt" is kineveznek.

[42] A közös munkacsoportok érdekérvényesítő képességének bemutatásakor is a Dutoit-féle hármas tengely mentén haladok, azonban az egyes tengelyekre vonatkozó információkat elsősorban az EP Eljárási Szabályzatából merítem.

[43] Az összes parlamenti képviselő egytizede, amely egy vagy több képviselőcsoportból vagy egyéni képviselőkből, vagy e két csoportból vegyesen tevődik össze.

[44] Az összes parlamenti képviselő egyhuszada vagy egy képviselőcsoport.

IRODALOM

Abélès, Marc (1992): *La vie quotidienne au Parlement européen*. Paris, Hachette.

Brucker Balázs (2014): Az Európai Parlament Nemzeti Kisebbségi Intercsoportjának szerepe a kisebbségi érdekek érvényesítésében (2004–2009). In: Végh Andor (szerk.): *Kisebbségek geopolitikája*. Pécs, PTE, 88–96.

Brucker Balázs (2015): A kisebbségi lobbi egyik kevéssé ismert eszköze: az Európai Parlament közös munkacsoportjai (2009–2014). In: Tuka Ágnes (szerk.)*: Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok*. IDResearch Kft.–Publikon, Pécs, 147–166.

Corbett, Richard G.–Jacobs, Francis–Shackleton, Michael (2011): *The European Parliament*. London, John Harper.

Costa, Olivier (2001): *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.

Costa, Olivier (2002): Les relations entre la Commission et le Parlement européen au prisme du parlementarisme. *Politique européenne,* 2002/1: 25–42. *https://doi.org/10.3917/poeu.005.0025*.

Costa, Olivier–Saint Martin, Florent (2011), *Le Parlement européen*. Paris, La documentation française.

De Winter, Lieven–Cachafeiro, Gomez-Reino (2002): European integration and ethnoregionalist parties. *Party politics,* 2002/4: 483–503. *https://doi.org/10.1177/1354068802008004007*.

Dutoit, Laurent (2001): *Les intergroupes au Parlement européen*. Genève, Eryopa.

Dutoit, Laurent (2003): L'influence au sein du Parlement européen: les intergroupes. *Politique européenne,* 2003/1: 123–142. *https://doi.org/10.3917/poeu.009.0123*.

Dutoit, Laurent (2016): The International Role of the European Parliament's Intergroup in: Parliamentary Democracy. *The Hague Journal of Diplomacy,* 11, (23): 182–195. *https://doi.org/10.1163/9789004336346_007*.

Elnökök Értekezlete (2012): *A képviselőcsoportok közötti csoportosulások létrehozására vonatkozó szabályok. Az elnökök értekezletének 1999. december 16-i határozata*. *http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/2012_Rules_HU.pdf*.

Európai Parlament Eljárási Szabályzata. 8. ciklus (2017): *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//HU&language=HU*.

Európai Unió működéséről szóló szerződés (2009): *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3AC2012%2F326%2F01*.

Feledy Botond (2010): A lobbiszabályozás fejlődése az uniós intézményekben. *Európai Tükör,* 2010/10: 3–18.

Follesdal, Andreas–Hix, Simon (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. JCMS, 2006/3: 533–562. *https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x*.

Fricz Tamás–Orosz Tímea (szerk.) (2011): *Küzdelmes integráció. Az Európai Parlament és Magyarország*, Budapest, L'Harmattan.

Horváth Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*, Budapest, HVG-Orac.

Horváth Zoltán–Tar Gábor (2006): *Az Európai Parlament az európai demokráciában*, Budapest, Országgyűlés Hivatala.

Kégler Ádám (2004): Lobbizás az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle,* 2004/1–2.: 181–202.

Kégler Ádám (2006): Érdekérvényesítés az Európai Unióban. Budapest, MTA PTI.

Kégler Ádám (2008): *Tagállami érdekérvényesítés az Európai Unióban*. Budapest, BCE.

Kégler Ádám (2009): Az Európai Unió döntéshozatali háromszöge. In: Kégler Ádám–Bayer József (szerk.): *Kormányzati, gazdasági és civil érdekérvényesítés az Európai Unióban*. Budapest, MTA PTI, 31–113.

Kende Tamás (szerk.) (1998): *Európai közjog és politika.* Budapest, Osiris Kiadó.

Korányi Dávid (2009): A Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup elmúlt 4 éves tevékenysége és tapasztalatai. In: Tabajdi Csaba (szerk.) *Pro minotitate Europae. Az európai kisebbségekért. Az Európai Parlamentben működő Nemzeti Kisebbségi Intergroup tanulmánykötete.* Budapest, EU–Ground Kft., 310–319.

Enyedi Zsolt–Körösényi András (2004): *Pártok és pártrendszerek.* Budapest, Osiris.

Kurkó Noémi (2011): Érdekérvényesítés, lobbizás, kisebbségvédelem. In: Fricz Tamás–Orosz Tímea (szerk.) (2011): *Küzdelmes integráció. Az Európai Parlament és Magyarország.* Budapest, L'Harmattan, 513–538.

Laczkóné Tuka Ágnes (2004): *Európai Parlament. A meg-megújuló intézmény.* Pécs–Budapest, Dialóg–Campus.

Nagy Péter (1998): Lobbyzás az Európai Unióban. *Európai Szemle,* 1998/1., 34–55.

Navracsics Tibor (1998): *Európai belpolitika.* Budapest, Korona Kiadó.

Nedergaard, Peter–Jensen, Mads Dagnis (2014): The anatomy of Intergroups – network governance in the political engine room of the European Parliament. *Policy Studies,* 2014/2: 192–209.

Ringe, Nils–Victor, Jennifer Nicoll (2013): *Bringing the Information Gap. Legislative Member Organisations as Social Network sin the United States and the European Union.* Michigan, Michian Press.

Simon Zoltán (2009): *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon.* Budapest, L'Harmattan.

Simon Zoltán (2013): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban.* Budapest, L'Harmattan.

Spiers, Mark S. (1997): *Avant-projet de rapport sur le financement et le fonctionnement des intergroupes, 20 mars 1997.* PE221.685.

Spirova, Maria–Stefanova, Boyka (2012): The European dimension of minority political representation: Bulgaria and Romania compared. *East European Politics and Societies,* 26:1: 75–92.

Tabajdi Csaba–Korányi Dávid (2006): Az uniós nemzeti érdekérvényesítés három modellje. Másfél éves európai parlamenti érdekérvényesítés tapasztalatai (2004. július–2005. december). In: Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Alapítvány, 836–851.

Vizi Balázs (2013): *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek.* Budapest, L'Harmattan.

A cikkben hivatkozott interjúk jegyzéke:

Tabajdi Csaba (PES/S&D, HU) EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2014. március 4.

François Alfonsi (Zöldek/EFA, FR) EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2014. március 19.

Emine Bozkurt (S&D, NL) EP-képviselő politikai tanácsadójával, Emira Mujkiccal készített interjú. 2014. március 19.

Jan Jacobsennel, a szexuális kisebbségekkel foglalkozó közös munkacsoport politikai tanácsadójával készített interjú. Brüsszel, 2014. március 20.

Csáky Pál (EPP, SK) EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2016. október 10.

Gál Kinga (EPP, HU) EP-képviselő politikai tanácsadójával, Demeter Dorottyával készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

Helga Stevens (ECR, BE) EP-képviselővel készített interjú. Brüsszel, 2016. október 11.

Vicent Climenttel, az NPLD brüsszeli politikai tanácsadójával készített interjú. Brüsszel, 2016. október 19.

Cristian Preda (EPP, RO) EP-képviselővel készített telefonos interjú. 2018. május 16.

Szent-Iványi István (ALDE, HU) EP-képviselővel készített írásbeli interjú. 2018. június 2.

DEMOKRÁCIA-MODELLEK

Gyene Pál
Iszlám és demokrácia Indonéziában:
egy konszenzus-orientált modell felé?

ISZLÁM ÉS DEMOKRÁCIA INDONÉZIÁBAN: EGY KONSZENZUSORIENTÁLT MODELL FELÉ?

Gyene Pál
(Budapesti Gazdasági Egyetem Külkereskedelmi Kar)

A tanulmány beérkezett: 2018. október 4., opponálás: 2018. november 6. – 2019. január 4., véglegesítve: 2019. január 22.

ÖSSZEFOGLALÓ

Tanulmányomban a politikai demokrácia adaptálásának lehetőségeit vizsgáltam a délkelet-ázsiai, pontosabban az indonéziai iszlám kontextusában. Az „iszlám faktor" hatását az indonéz politikai rendszerre meglátásom szerint legalább három elkülönülő elemzési szinten érdemes vizsgálni: 1. a társadalom politikai tagozódásának szintjén: az iszlámhoz, illetve az állam szekuláris jellegéhez fűződő viszony képezi mind a mai napig az indonéz társadalom talán legalapvetőbb politikai törésvonalát; 2. a pártrendszer szintjén: a politikai iszlám platformján álló pártok helye és szerepe az indonéz pártrendszerben; 3. végül, de nem utolsósorban a parlamenti politizálás szintje: a szekuláris és iszlám pártok mennyiben befolyásos alakítói a törvényhozásnak és a végrehajtó hatalom gyakorlásának. Míg az első két dimenzióban, tehát a társadalmi törésvonalként és a pártrendszer tagozódásában a mai napig tetten érhető a szekuláris és „iszlám" politikai szubkultúrák elkülönülése, addig a parlamenti politizálás kormány–ellenzék dichotómiája már nem ezt a törésvonalat tükrözi vissza. A jelenlegi kormánykoalícióban például szekuláris, tradicionalista és modernista muszlim pártok egyaránt részt vesznek és a politikai ellenzék ideológiai profilja hasonlóan vegyes képet mutat. Nézetem szerint egy sajátságosan indonéz, de bizonyos nyugati előképektől mégsem idegen „konszenzusorientált" demokráciamodell van tehát kiformálódóban, ahol a politikai iszlám és az iszlamista pártok nem destabilizáló faktorként, hanem éppen ellenkezőleg – számos „nyugati" kereszténydemokrata párthoz hasonlóan – a demokratikus konszenzust erősítő „muszlim demokrata" erőként vannak jelen. A vizsgálat nem nélkülözi a történeti és implicite az összeghasonlító megközelítést sem, és nagyban épít Sartori immár klasszikusnak számító pártrendszer-tipológiájának, lijphardti „többségi" és „konszenzusos" demokráciamodelljére, valamint a parlamentáris és a prezidenciális kormányforma előnyeiről és lehetséges hátulütőiről folytatott úgynevezett neoinstitucionalista vita elméleti kereteire és módszertanára.

Kulcsszavak: Indonézia ■ demokratizálódás ■ pártrendszer ■ politikai iszlám

Párhuzamosan azzal, ahogy a '90-es évek elején a huntingtoni civilizációs törésvonal-paradigma a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szakirodalom egyik legtöbbet hivatkozott toposzává vált, a demokrácia, illetve annak kul-

turális-civilizációs beágyazottságának kérdése is egyre népszerűbb kutatási és vita témává lett. A huntingtoni paradigmában különösen az Iszlám civilizációs háttér és a politikai demokrácia kapcsolata tételeződik fel problémásként, amely talán elsősorban azzal magyarázható, hogy a demokrácia és az iszlám viszonyát vizsgáló kutatások sokáig elsősorban a közel-keleti térségre fókuszáltak. Ez a perspektíva azonban súlyosan torzító. Kétségtelen, hogy az iszlám bölcsőjének számító Közel-Kelet térségében – Tunézia és a posztszaddámi, 2011-ig szuverenitásában erősen korlátozott Irak kivételével – szinte egyáltalán nem találhatunk funkcionáló politikai demokráciákat. Ez azonban a Nyugatról importált nemzetállami modell közel-keleti átvételének nehézségeivel magyarázható, mintsem általánosságban az „iszlám" és a demokrácia összeegyeztethetetlenségével.

Ugyanakkor ma már az iszlám világ demográfiai és egyre inkább gazdasági súlypontja nem a Közel-Keleten, hanem Dél- ill. Délkelet-Ázsiában található. A világ jelenleg legnépesebb muszlim, pontosabban muszlim többségű országa Indonézia, amelyik a maga mintegy 260 milliós lakosságával napjainkban a világ harmadik legnépesebb politikai demokráciája is egyben, India és az Amerikai Egyesült Államok után (Mietzner–Aspinall, 2010: 3.), 220 milliós muszlim népessége pedig meghaladja a Közel-Kelet arab országainak muszlim összlakosságát (Nakamura, 2005: 2.)

Pedig 1998-ban a Szuharto-rezsim bukásakor aligha tűntek túl biztatónak az indonéziai demokratizálódás perspektívái. Az indonéz rendszerváltást folyamatát etnikai és vallási villongások kísérték. Hasonlóan komoly aggodalmakra adott okot a radikális politikai iszlám megerősödésének potenciális fenyegetése vagy éppen az informális politikai befolyását őrző hadsereg, amely bizonyos esetekben a háttérből szította az etnikai és felekezeti feszültségeket. Az alkotmányos intézményrendszerbe kódolva voltak a nehezen feloldható patthelyzetek a törvényhozás, és a végrehajtó hatalom letéteményeseként funkcionáló elnök között. A politikai pártok gyenge intézményesültsége és sok esetben konfúzus ideológiai profilja, valamint az arányos választási rendszer folytán igen erősen fragmentált parlamenti paletta viszonyai közepette a többségi kormányzás komoly kihívást jelent a mindenkori elnökök számára.

Azonban rácáfolva minden korábbi aggodalomra és szkeptikus várakozásra, Indonézia Szuharto bukása és az 1998-ban megkezdődött „rendszerváltás" óta immár négy parlamenti és három közvetlen elnökválasztáson van túl,[1] melyeket a nemzetközi megfigyelők és szervezetek egyaránt szabadnak és szabályszerűnek minősítettek (Ufen, 2018: 307.; Fionna–Tomsa, 2017: 5.), bár egyes szerzők továbbra is rendkívül kritikusak az indonéz demokráciával kapcsolatban: „stagnálónak", „alacsony minőségűnek" (Mietzner, 2012: 209–229.) vagy egyenesen „oligarchikusnak" (Robison–Hadiz, 2004; Fukuoka, 2013) minősítve azt. A magam részéről inkább azon a véleményen vagyok, hogy minden hiányosságával és diszfunkcionalitásával együtt a jelenlegi indonéz politikai

rendszer mindenképpen kimeríti a demokrácia minimalista, procedurális kritériumait,[2] sőt azt sem tartom túlzásnak kijelenteni, hogy Indonézia immár túljutott a demokratikus átmenet fázisán és a kétezres évek derekától, legkésőbb a 2004-es választásoktól konszolidált demokráciának nyilvánítható (Barton, 2010: 476.).

Tanulmányunkban a demokrácia és az iszlám kölcsönhatását kívánom vizsgálni az indonéz kontextusban. Nevezetesen: hogy az iszlám mint szociokulturális és politikai faktor milyen szerepet játszott a sikeres demokratikus konszolidációban. Az „iszlám faktor" hatását az indonéz politikai rendszerre meglátásom szerint legalább három elkülönülő elemzési szinten érdemes vizsgálni: 1. a társadalom politikai tagozódásának szintjén: az iszlámhoz, illetve az állam szekuláris jellegéhez fűződő viszony képezi mind a mai napig az indonéz társadalom talán legalapvetőbb politikai törésvonalát; 2. a pártrendszer szintjén: a politikai iszlám platformján álló pártok helye és szerepe az indonéz pártrendszerben; 3. végül, de nem utolsósorban a parlamenti politizálás szintje: a szekuláris és iszlám pártok mennyiben befolyásos alakítói a törvényhozásnak és a végrehajtó hatalom gyakorlásának.

Kutatásunk alapvetően egy kvalitatív, leíró jellegű esettanulmány, amely nem nélkülözi a történeti megközelítést, de implicite módon az összehasonlító szemléletet sem. Mindenekelőtt azonban a politikatudomány és a tranzitológia (a demokratikus átmenet folyamatainak kutatása) fogalomkészletére és módszertanára épít. Így a posztszuhartói korszak pártrendszerének elemzésekor nagyban támaszkodtunk Sartori immár klasszikusnak számító pártrendszer-tipológiájának elemzési kategóriáira, a lijphardti „többségi" és „konszenzusos" demokráciamodell kínálta elméleti keretekre, valamint a parlamentáris és prezidenciális kormányforma előnyeiről és lehetséges hátulütőiről folytatott úgynevezett neoinstitucionalista vita bizonyos következtetéseire.

AZ INDONÉZ SZIGETVILÁG ISZLAMIZÁCIÓJA ÉS A DÉLKELET-ÁZSIAI ISZLÁM SZOCIOKULTURÁLIS JELLEMZŐI

A délkelet ázsiai iszlámmal kapcsolatban rendszerint annak három meghatározó vonását szokták kiemelni: *békés elterjedését, pluralizmusát* és *toleráns jellegét* (Buehler, 2009: 53–54.; Wanadi, 2010: 105.).

Az iszlám békés, kereskedelem általi terjedésének köszönhetően a Malájfélszigeten rendszerint nagyfokú toleranciát tanusított a korábbi hindu-buddhista, illetve animista tradíciókkal szemben. Jáva szigetén például olyan mértéket ért el ez a fajta szinkretizmus, hogy az itt gyakorolt vallás tulajdonképpen csak a felszínen volt iszlám, az indiai, illetve közel-keleti muszlimok, de még saját követői is *javanizmus* névvel illették, mint egyfajta különálló, heterodox vallási irányzatot. A jávai rádzsák udvarában az iszlám vallásjogot a *saríát* is

meglehetősen liberálisan alkalmazták, és a lakosság mindennapi életvitelét sokkal inkább a hagyományos törzsi szokásjog, az úgynevezett *adat* szabta meg (Hefner, 2000: 32–33.).

A kereskedők mellett az iszlám értékek közvetítésében az utazó vallásjogtudósok és a zarándokok jártak élen. Az ő szerepük különösen azután értékelődött fel a délkelet-ázsiai, valamint az indiai és közel-keleti muszlimok közötti kapcsolattartásban, miután a XVI. századtól kezdve a portugál, majd holland gyarmatosítók teljesen szétzilálták az addig hagyományosan muszlimok által működtetett kereskedelmi hálózatokat a térségben (Meuelman, 2002: 15.). A mekkai zarándoklatról hazatérő maláj *háddzsik* a XIX. század második felétől kezdve aztán fokozatosan kezdeményezőivé váltak egy mozgalomnak, amely a délkelet-ázsiai iszlám megreformálását, szinkretista hatásoktól történő megtisztítását és egyfajta pániszlám ideálhoz való közelítését tűzte zászlajára. A modern Indonéziában társadalmi és politikai szinten egyaránt mind a mai napig kitapintható ennek a két vallási szubkultúrának, tehát a tradicionalista-szinkretista iszlám, illetve a reformista-pániszlám irányzatnak a szembenállása.

A két irányzatot azóta már számos megnevezéssel illették, indonézül leggyakrabban *abangannak,* illetve *santrinak* nevezik.[3] A nyugati szakirodalomban általában mint *tradicionalista,* illetve *modernista* irányzatként utalnak rájuk (Eliraz, 2004: 21.), azonban különösen ez utóbbi elnevezés bizonyos értelemben félrevezető lehet. A tradicionalisták mindig inkább a délkelet-ázsiai, illetve jávai iszlám megkülönböztető sajátosságait, egyedi voltát hangsúlyozták és igen toleránsan viszonyultak a lokális animista tradíciókhoz. Ezzel szemben a modernisták a délkelet-ázsiai iszlámnak a XIX. századi (mindenekelőtt al-Afghánihoz és Muhammad Abduhoz köthető) pániszlám mozgalomba való betagozódását tartották kívánatosnak. Ennek jegyében általában az iszlám fundamentalista[4] értelmezése mellett szálltak és szállnak síkra. Andreas Ufen annyiban pontosítja a fenti fogalmi distinkciót, hogy az abangan–santri fogalmi dichotómia egyszerűen a szinkretista/heterodox és az ortodox muszlim irányzatok közötti megkülönbözetésre utal és igazából a santrikon *belül* lehet elkülöníteni a tradicionalista és modernista irányzatot (Ufen, 2008a: 11.). A jávai tradicionalisták jellemzően az ún. *Naskabandi* szúfi miszticizmus követői, a modernisták viszont elvetik a miszticizmust és az ortodox iszlám puritán értelmezését és gyakorlatát követik (Woodward, 2008: 46.).

A tradicionalista–modernista törésvonal regionális, földrajzi dimenzióban is megnyilvánult. A jávai tradicionális arisztokrácia, valamint a tőlük függő paraszti népesség jellemzően a szinkretista, de mindenképpen tradicionalista irányzatokat követte, míg a modernista-puritán iszlám elsősorban a nagyvárosokban hódított teret, valamint a jávai dominancia alól emancipálódni kívánó régiókban, mindenekelőtt Szumátrán, Sulawesin és a nyugat-jávai szundai

etnikum körében.[5] Ezzel is magyarázható, hogy a későbbiekben az indonéz nemzetállamban a jávai centrummal szemben fellépő regionális szeparatizmusok (pl. a szumátrai Acehben) gyakran a politikai iszlamizmus köntösét öltötték magukra (Barton, 2010: 479.).

Megállapíthatjuk, hogy már a gyarmati időszakban, tehát a XX. század '20-as, '30-as éveiben megjelentek azok a politikai törésvonalak a nemzeti függetlenségi mozgalmon belül, amelyek bizonyos értelemben mind a mai napig megosztják az indonéz társadalmat. Ezek közül mindenekelőtt kiemelhetjük a szekuláris–iszlamista törésvonalat, amely már a kezdetektől kitapintható volt, ugyanakkor az iszlamista tábor is megosztott volt a tradicionalista–modernista szubkultúrák mentén, amely Andreas Ufen meglátása szerint egyfajta város–vidék ellentétet is tükrözött (Ufen, 2008a: 9.).

A szekuláris–vallásos, a tradicionalista–modernista, valamint a város–vidék és szociális törésvonalak mentén négy markáns, egy-egy párt körül kikristályosodó politikai szubkultúra különült el tehát egymástól:

1. a szekuláris-nacionalista Nemzeti Párt (PNI) mögött javarészt a jávai abangan arisztokrácia sorakozott fel, a gyarmati tisztviselői középosztállyal és vallási kisebbségekkel (keresztények, hinduk) karöltve,
2. az ugyancsak erőteljesen nacionalista, jávai bázisú Kommunista Párt (PKI), akiket leginkább az abangan hátterű, nincstelen városi és szegényparaszti tömegek támogattak,
3. a Nahdlatul Ulama (NU) a vidéki elitcsoportok, és birtokos parasztok tradicionalista muszlim pártja,
4. végül a modernista muszlimok, javarészt a Muhammadiyah nevű mozgalom követői, akik a japán megszállás éveiben szerveződtek politikai párttá *Majelis Sujra Muslimin Indonesia* (Indonéziai Muszlim Felszabadítási Tanács – továbbiakban Masyumi) néven. Ennek a sok tekintetben az egyiptomi Muszlim Testvériség ideológiáját és szervezeti működését követő pártnak a szavazóbázisa javarészt a nagyvárosi középosztály soraiból, illetve Jáván kivülről (elsősorban Szumátra, Sulawesi) rekrutálódott (Azra, 2002: 33.).

A négy politikai szubkultúrából kettő (a Nemzeti Párt és a kommunisták) hangsúlyozottan szekuláris-nacionalisták voltak, őket leginkább a szociális különbségek választották el egymástól, az iszlamista tábort ugyanakkor a tradicionalista–modernista törésvonal osztotta meg. A négy párt közül a Masyumi határozottan nagyvárosi, míg a Nadhlatul Ulema egyértelműen vidéki kötődésű volt. A Nemzeti Párt és a kommunisták szavazóbázisa viszont nem polarizálódott a város–vidék törésvonal mentén (Ufen, 2008a: 10.). Ezeket a szakirodalomban, Clifford Geertz kultúrantropológus kifejezésével gyakorta *aliran*nak (áramlatnak) is nevezett politikai szubkultúrák[6] – melyek szembeötlő párhuzamot mutattak a gyarmattartó Hollandia „oszloposodott társadalmával" –

figyelemre méltóan tartós struktúráknak bizonyultak és a függetlenség elnyerése utáni években is döntően meghatározták az indonéz pártpolitikát.

A FÜGGETLENSÉG ELNYERÉSE; A PÁRTRENDSZER ÉS A SZEKULÁRIS–ISZLAMISTA KONFRONTÁCIÓ SZUKARNO ELNÖKSÉGE ÉS AZ „IRÁNYÍTOTT DEMOKRÁCIA" IDŐSZAKÁBAN

A függetlenség első éveiben – sőt már azt megelőzően is – a politikai diskurzus főtengelyébe az indonéz állam szekuláris, illetőleg deklaráltan iszlám jellegével kapcsolatos viták kerültek. Szukarno elnök – a függetlenségi mozgalom szekuláris-nacionalista szárnyának vezetője – a híres és később az indonéz állam alapvetésévé váló öt elv, a *Pancasila* beterjesztésével kívánta áthidalni az ellentéteket.[7] Ezek közül az első alapelvet, a Szukarno által beterjesztett formában „Hit Istenben"-t, a muszlim szervezetek túl általánosnak találták és elutasították, illetve a későbbiekben kiegészítését javasolták *„Hit Istenben, az Iszlám követőinek azzal a kötelességével, hogy az Iszlám jognak érvényt szerezzenek."* (Bertrand, 2003: 32.). Végül annyi engedményt tettek csak a muszlim szervezetek felé, hogy az első alapelv végleges megfogalmazása nem „Hit Istenben" hanem „Hit *egy* Istenben" lett (Barton, 2010: 480.). Az alkotmány alapján tehát az iszlám pártok követelésével szemben nem lett államvallás az iszlám, az állam pedig nem vált teokráciává, noha nyugati értelemben teljes mértékig szekulárisnak sem nevezhető, hiszen állampolgáraitól mind a mai napig megköveteli a hat elismert vallásfelekezet[8] egyikéhez való tartozást. Szigorú törvények büntetik az istenkáromlást is (Azra, 2006: 37.).

Az első szabad választásokra végül is 1955-ben kerítettek sort, az iszlám pártok pedig, amelyeket a Pancasilában megfogalmazott kompromisszum nem elégített ki, nagy reményeket fűztek hozzá: úgy vélték ha az Alkotmányozó Gyűlésben ők szerzik majd meg az abszolút többséget, korrigálhatják Szukarno korábbi „iszlámellenes" döntéseit.

Az 1955-ös választások eredménye híven tükrözte az aliran-szubkultúrák politikaformáló erejét, a pártrendszer elsősorban a szekuláris–vallásos és tradicionalista–modernista törésvonalak mentén strukturálódott. A nagy tömegpártok közül legjobban Szukarno elnök pártja, a *Nacionalista Párt* szerepelt, a szavazatok 22%-át begyűjtve. Szintén meglepően jól szerepeltek a *kommunisták,* akik 16%-ot szereztek. A modernista muszlim *Masyumi* 20%-os eredménye, a várakozásokhoz képest csalódást keltett. Egyedül ennek a pártnak a programjában szerepelt az iszlám állam megteremtése. A mérsékeltebb, tradicionalista muszlim Nahdlatul Ulama 18%-ot ért el. A muszlim pártokra összességében tehát csaknem pontosan ugyanannyian szavaztak, mint a nacionalista-kommunista blokkra (Hefner, 2000: 43.).

Miként azonban Marcus Mietzner is megállapítja a pártrendszer összességében igen fragmentált maradt, hiszen bár a fent említett négy politikai erő gyűjtötte be a szavazatok több mint 70%-át, összesen 35 (!) politikai párt jutott be az Alkotmányozó Gyűlésbe. Az adott kontextusban még inkább súlyosbította a helyzetet, hogy sem a „szekuláris", sem az „iszlamista" politikai blokk nem rendelkezett az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados többséggel. Az Alkotmányozó Gyűlésben lényegében feloldhatatlan politikai patthelyzet alakult ki, a többszöri nekifutásra is eredménytelen alkotmányozási vita pedig egyre inkább radikalizálta a szemben álló feleket. Az 1955-ös választások nyomán formálódott indonéz pártrendszert Sartori terminológiájával tehát egy tipikus *polarizált sokpártrendszernek* minősíthetjük, melyben, miként az erősen töredezett pártrendszerek kapcsán gyakran tanúi lehetünk, egy centrifugális dinamikájú pártverseny bontakozott ki, amely a pártpolitika végletes radikalizálódásához és végül a demokratikus politikai rend összeomlásához vezetett (Mietzner, 2008: 433–438.).

Szukarno elnök végül is megelégelve a többéves huzavonát, 1959 júliusában a hadsereg támogatásával feloszlatta az Alkotmányozó Gyűlést és rendeletileg vezette be az új alkotmányt – pontosabban deklarálta az első 1945-ös indonéz alkotmányhoz való visszatérést (Barton, 2010: 481.). 1960-ban a Masyumi-pártot betiltották, annak vezető politikusai közül többet is bebörtönöztek, ugyanakkor a párthoz kötődő ifjúsági szervezetek és vidéki milíciák továbbra is működhettek. Szukarno azonban megfizette a politikai iszlám háttérbe szorításának árát: az addig kényesen a hadsereg és a kommunisták között egyensúlyozó elnök egyre inkább az utóbbiak befolyása alá került (Rabasa–Haseman, 2002: 35.). A kommunisták által szorgalmazott gazdaságpolitikának köszönhetően, 1965-re az indonéz gazdaság az összeomlás szélére került, miközben különböző természeti katasztrófáknak köszönhetően Jáván már így is milliók éheztek.

Az eszkalálódó gazdasági és politikai válság végül kiváltotta a hadsereg beavatkozását. A hadsereg Stratégiai Tartalék Parancsnokságának vezetője, *Szuharto* tábornok eleinte kerülni kívánta a nyílt katonai hatalomátvétel látszatát, ezért nem direkt a hadsereget vetette be, hanem a muszlim pártok, így a Nahdlatul Ulama és a betiltott Masyumi milíciáit hívta segítségül. 1965 decemberében a muszlim milicistáknak és számos esetben a spontán népharagnak legalább félmillió kommunista párttag (illetve azok családtagjai) esett áldozatul Indonézia szerte. Ezzel gyakorlatilag fizikai értelemben is megsemmisítették egész Ázsia legrégebbi és egyik legnagyobb taglétszámú kommunista pártját, habár a kommunista párt formális betiltására csak 1967-ben került sor. Ugyanebben az évben mondatta le a törvényhozás Szukarno elnököt és választotta Szuharto tábornokot államfővé. Szukarnót, bár soha nem helyezték jogi eljárás alá, lényegében egészen 1970-ben bekövetkezett haláláig háziőrizetben tartották (Hefner, 2000: 70.).

HATALOMGYAKORLÁS ÉS PÁRTRENDSZER A SZUHARTÓI „ÚJ REND" IDŐSZAKÁBAN

Az iszlám pártok komoly várakozásokkal tekintettek a Szuharto féle „Új Rend" beköszönte elé, ám végsősoron csalódniuk kellett. A hadsereg vezetői nem kívántak különösebben széles teret nyitni az iszlám pártok számára a politikai életben. Az „Új Rend" ideológiai alapját elviekben az 1945-ös Pancasila szolgáltatta, ezt valamint a rezsim antikommunizmusát és a hivatalos szintre emelt nacionalizmust egyetlen politikai szereplő sem kérdőjelezhette meg nyilvánosan. 1985-ben az összes társadalmi és politikai szervezet – így a muszlim szervezetek számára is – kötelezővé tették a *Pancasila* mint „egyedüli alapelv" *(asas tunggal)* elismerését (Azra, 2002: 34.).

Ami a politikai pluralizmust és a pártok közötti szabad versengést illeti, azt Szuharto uralmának idején még Szukarno „irányított demokráciájának" időszakához képest is erőteljesebben korlátozták. Szuharto újonnan szervezett mozgalma a Golkar – a Golongan Karya azaz „funkcionális csoportok" rövidítéséből – a rezsim de facto állampártjaként funkcionált (Sulistyo, 2002: 77.). Mint az elnevezés is mutatja, a Golkar a régi „aliran alapú" hagyományos pártokkal összevetve, kevéssé rendelkezett karakteres ideológiai profillal, sőt szigorúan jogi értelemben véve nem is egy párt volt, hanem különféle funkcionális és érdekcsoportok ernyőszervezete. Szerepe egyrészt a rezsim pragmatikus-technokrata arculatának megjelenítése volt, hogy az állami bürokrácia és hadsereg tagjainak lojalitását és ezen keresztül a kellő számú támogató szavazatot választásról választásra biztosítsa. Ami azt illeti, „szavazatszerző gépezetként" a Golkar valóban nem teljesített rosszul, hiszen a '71-et követő hat parlamenti választás (1974, 1977, 1982, 1987, 1992 és 1997) során minden alkalommal a szavazatok több mint 60%-át gyűjtötte be a kormánypárt (Sulistyo, 2002: 77.).

Ami a parlamenti ellenzéket illeti, a még létező jelentősebb ellenzéki pártokat arra kényszerítették hogy fuzionáljanak két alakulatba. Szukarno bukása után a népszerűségéből jelentős mértékben veszítő Nemzeti Pártot a katolikus és protestáns közösségek pártjaival egyesítették, így hozva létre az Indonéz Demokrata Pártot (*Partai Demokrasi Indonesia* – PDI), míg a muszlim pártokat, így a Nahdlatul Ulemát és a Masyumi utódszervezetét, a Parmusit (*Partai Muslimin Indonesia* – Indonéziai Muszlimok Pártja) az Egység és Fejlődés Pártban (*Partai Persatuan dan Pembangunan* – PPP) olvaszották össze. A rendszer Patyomkin-ellenzékének ezzel tulajdonképpen lett egy „szekuláris" és egy „iszlamista" szárnya, habár ez utóbbi „iszlám" jellegét inkább csak valamiféle hallgatólagos közmegegyezés övezte. Természetesen a PPP sem kérdőjelezhette meg a Pancasilát, mint kizárólagos állami ideológiát, programjában, szimbólumaiban, de még a párt nevében sem utalt semmi az Iszlámra,

vagy a párt bármiféle iszlamista jellegére (Bertrand, 2003: 39.). Ennek ellenére szembeötlő kontinuitás figyelhető meg, amennyiben a korábbi NU és Parmusi, valamint a PPP szavazati arányait tekintjük: a hat egymást követő parlamenti választáson mindig a szavazatok 15-25%-át szerezték meg, legjobb eredményüket az 1977-es választáson érték el, ekkor a voksok 29%-a jutott nekik (Sulistyo, 2002: 77.).

Összefoglalóan tehát az „Új Rend" pártrendszerét Sartori terminológiájával egy tipikus hegemón pártrendszerként jellemezhetjük, amely formailag ugyan nem volt egypártrendszer, de a politikai pártok közötti szabad versengést intézményesen korlátozták, csaknem három évtizedre bebiztosítva ezzel a gyakorlatilag állampártként funkcionáló Golkar hatalmi monopóliumát. Az ellenzéki Demokrata Pártnak és a PPP-nek ebben a szisztémában jobbára csak statisztaszerep jutott, a parlamenti politikát és kormányzati döntéshozatalt nem tudták érdemben befolyásolni. Ennek ellenére a PPP konstans szavazati arányai arra engednek következtetni, hogy társadalmi és szociokulturális szinten tovább éltek a tradicionalista és modernista muszlim politikai szubkultúrák, a jobbára föld alá szorított iszlám politikára pedig továbbra is lett volna komoly társadalmi igény.

Sőt, ami azt illeti, a Szuharto-korszakban a politikai iszlám teljes marginalizálódása ellenére – vagy talán többek között éppen emiatt – társadalmi és szociokulturális szinten egyfajta „modernista iszlám reneszánsz" ment végbe, ami egyébként jól illeszkedett az ekkortájt az egész muszlim világon végigsöprő reiszlamizációs hullámba (Barton, 2010: 485.). Ahogy Robert Hefner is megállapítja immár klasszikus, a „civil iszlám"-ról írt monográfiájában, a kilencvenes évek elejére Indonéziában kiformálódott egy plurális és differenciált muszlim „civil szféra", a maga kiterjedt szervezeti hálózatával, pártjaival, egyesületeivel és sajtójával (Hefner, 2000). Ezek között a muszlim civil szervezetek között voltak kimondottan politikai jellegűek és olyanok, amelyek hangsúlyosan távol tartották magukat a politikától, voltak olyanok, melyek a liberális és demokratikus értékek fontosságát hirdették és olyanok is, amelyek fundamentalista alapról elutasították azokat. Nem voltak alaptalanok tehát azok a várakozások, hogy a rendszerváltás nyomán egy demokratikus Indonéziában felerősödhet a politikai iszlamizáció folyamata, vagy legalábbis hasonlóan az 1950-es évekhez, az ismét katalizálódó szekuláris–iszlamista konfrontáció válhat a demokratikus politikai közösséget megosztó legfontosabb törésvonallá. Ezeket a várakozásokat és félelmeket azonban meglátásom szerint az 1998 után kibontakozó pártverseny és parlamenti politizálás dinamikája mindezideáig kevéssé igazolta vissza. Tanulmányom következő fejezetében ennek a részletesebb vizsgálatára és magyarázatára teszek kísérletet.

PÁRTVERSENY ÉS POLITIKAI ISZLÁM A „POSZTSZUHARTÓI" KORSZAKBAN

1997 augusztusában Indonéziát megrázta modernkori történetének legsúlyosabb pénzügyi, majd gazdasági válsága. Az ennek nyomán kirobbanó zavargások[9] lerombolták a Szuharto-rezsim maradék tekintélyét is, belföldön és a nemzetközi színtéren egyaránt. Szuharto végül is 1998. május 18-án lemondott, átadva a hatalmat alelnökének és egyben kiszemelt utódának, a mérnök végzettségű és pragmatikus technokrata imidzset ápoló Juszuf Habibie-nek (Sulistyo, 2002: 78).

Habibie átmeneti – egyébként meglehetősen rövid életűnek bizonyult, mindössze másfél éves – elnökségétől számíthatjuk a *„reformasi"*, a politikai reformok, vagyis az indonéz rendszerváltás időszakát (Tanthowi, 2012: 11.). A javarészt 1998–2005 között elfogadott alkotmánymódosítások valóban alapjaiban formálták át az indonéz politika intézményi kereteit. 1999-ben új választási törvényt fogadtak el és liberalizálták a politikai pártok működését (Sulistyo, 2002: 79.). Ennek köszönhetően 1955 óta sor kerülhetett az első valóban versengő és többpárti választásokra. A törvény adta lehetőségeket kihasználva több mint 200 új politikai párt jött létre. Miután feloldották a pártok számára a Pancasila mint egyedüli kizárólagos ideológiai alapelv elismerésének kötelezettségét, az új pártok között mintegy negyven iszlamista színezetű politikai erő is alakult (Azra, 2006: 41.).

2004 óta az indonéz állampolgárok nemcsak a parlamenti képviselőket, de az elnököt, illetve a tartományi kormányzókat (az ún. *pilkadákat*) is közvetlenül választják. Azontúl, hogy ez alkotmányos szinten is az elnöki típusú kormányformára történő maradéktalan áttérést jelentett, ennél általánosabb értelemben is az indonéz politikai rendszer „prezidencializálódásához", mindenekelőtt a választási küzdelem személyközpontú jellegének a felerősödéséhez vezetett (Ufen 2018; Aspinall 2011: 297.). Szintén a perszonalizációs tendenciákat erősíti, hogy bár az indonéz választási rendszer tisztán arányos-pártlistás alapú, 2009 óta az 560 fős parlament képviselőit 77 többmandátumos választókerületben, nyíltlistás rendszerben választják (Ufen, 2018: 3.).

Ami a pártrendszer tagozódását és a pártverseny dinamikáját illeti: első látásra is szembetűnő és nyilvánvalóan az arányos választási rendszer alkalmazásának is betudható a posztszuhartói korszak pártrendszerének nagyfokú fragmentációja. Az 1999 és 2014 között megtartott eddigi négy parlamenti választáson a parlamentbe jutó pártok száma átlagban 14 volt. Ez igen magas érték, még akkor is ha valamelyest csökkenő tendenciát mutat: 1999-ben 21, 2004-ben 16, 2009-ben 9, míg 2014-ben 10 párt jutott be a törvényhozásba (Highashikata–Kawamura, 2015: 8.). Ugyanakkor a pártok úgynevezett effektív és a parlamenti pártok effektív száma[10] még növekedett is az elmúlt húsz évben: 1999-ben 5,1 és 4,7; 2004-ben 8,6 és 7,1; 2009-ben 6,1 és 6,2; míg 2014-

ben 8,9 és 8,2 volt a két szóbanforgó érték – ami viszont összességében növekvő töredezettségre utal (Highashikata–Kawamura, 2015: 36.). Ez alapján a pártrendszer effektív számértéke (a parlamenten kívüli pártokkal is kalkulálva) 7,1, a parlamenti pártok effektív száma 6,55-ös értéket mutat az elmúlt húsz év átlagában (Fionna–Tomsa, 2017: 5.). Ezek nemzetközi összehasonlításban is igen magas számok.

Ráadásul az adatok nem pusztán a parlamenti pártok relatíve magas számáról, hanem szavazóik igen nagy mértékű fluktuációjáról is tanúskodnak. A Higashikata–Kawamura szerzőpáros szerint tehát míg a posztszuhartói korszak demokráciája általánosságban stabilnak és konszolidáltnak tekinthető, a rendszerváltás utáni indonéz pártrendszer már korántsem az (Higashikata–Kawamura, 2017: 2.). Az ingadozó szavazók aránya 2004-ben (az előző választáshoz képest) 23% volt, 2009-ben 28,7%, 2014-ben pedig 26,3%. Ez az érték majdnem háromszorosa a „konszolidált" nyugat-európai demokráciák 1885 és 1985 között számított átlagának – igaz a kilencvenes években demokratizálódott Latin-Amerikával vagy Kelet-Európával összevetve már korántsem tekinthető kiugróan magasnak (Highashikata–Kawamura, 2015: 7.).

Ugyanakkor az újonnan demokratizálódó országok pártpolitikai dinamikáját általában jellemző relatíve erős volatilitás mellett a posztszuhartói pártrendszerben a stabilitás és kontinuitás bizonyos elemei is felfedezhetőek. Mint arra a Fionna–Tomsa szerzőpáros is felhívja a figyelmet 1999 óta hat párt állandó jelleggel jelen van a törvényhozásban, ennek a hat „magpártnak" az együttes parlamenti mandátumaránya 1999-ben 88%, 2004-ben 72%, 2009-ben 52% míg 2014-ben 63%-ot tett ki (Fionna–Tomsa, 2017: 5.). A „magpártok" pedig, ha alaposabban megvizsgáljuk őket figyelmre méltó kontinuitást mutatnak a szuhartói „Új rend" időszakának pártjaival, sőt még a Szuhartókorszakot megelőző időszak meghatározó szubkultúráival, az „aliranokkal" is felfedezhetőek bizonyos kapcsolódások.

Az 1950-es évek négy nagy politikai szubkultúrájából három úgy tűnik a posztszuhartói korszakban is tovább él: a Nemzeti Párt hangsúlyozottan szekuláris-nacionalista irányvonalát, a Megawati Sukarnoputri (elnök 2001 és 2004 között) által vezetett Demokrata Párt (hivatalosan *Indonéz Demokrata Párt* – Küzdelem; Partai Demokrasi Indonesia – *Perjuangan,* PDI-P) vitte tovább, amely a Szuharto-korszak szalonellenzékéből a kilencvenes évekre valódi ellenzéki erővé érett és bizonyos értelemben a szukarnói „örökség" hordozója maradt. Az Abdurrahman Wahid professzor (elnök 1999 és 2001 között) neve által fémjelzett Nemzeti Ébredés Pártja (*Partai Kebangkitan Bangsa* – PKB) szoros személyi, szervezeti és ideológiai folytonosságot mutatott a tradicionalista muszlimok szervezetével a Nahdlatul Ulamával. A modernista muszlim szubkultúra ehhez képest pártpolitikai szinten lényegesen fragmentáltabb formát öltött: tovább működött a Masyumi utódjának tekinthető, és a Szuharto-korszak „hivatalos" iszlamista ellenzékét képező PPP,[11] de szintén a modernista musz-

lim tömegszervezetekhez, nevezetesen a Muhammadiyahhoz kötődött a Nemzeti Üdvpárt (*Partai Amanat Nasional* – PAN), valamint az előzőeknél radikálisabbnak tekinthető, az iszlamista kampuszmozgalomból kinövő Igazság (később Igazság és Jólét) Párt (*Partai Keadilan Sejahtera* – PKS). A kommunisták által képviselt radikális baloldali tradíciónak ugyanakkor a posztszuhartói politikai palettán nem maradt örököse, sokak meglepetésére a demokratikus verseny körülményei között is tartós tényező tudott maradni viszont a Golkar a bürokraták és állami funkconáriusok technokrata arculatú formációja (Ufen 2008b: 17.).

A hat „magpárt" közül kettő kimondottan szekuláris (a PDI és a Golkar) a másik négy viszont deklaráltan vagy – legalábbis szavazóbázisának kötődését tekintve – burkoltan, mérsékeltebb vagy radikálisabb iszlamista platformon állt.[12] Ugyanakkor ha a szavazati arányokat tekintjük az összkép már kevésbé hízelgő az iszlamista pártokra nézve: 1999-ben a négy iszlamista magpárt összesen a szavazatok 33%-át kapta, nagyságrendileg tehát annyit, mint a Szukarnoputri vezette PDI egymagában. A szavazatok és a parlamenti mandátumok többségén, csaknem hatvan százalékán két szekuláris párt a PDI és a Golkar osztozott. Higashikata és Kawamura számításai szerint 1999 óta az iszlamista pártokra adott szavazatok aránya konstans jelleggel a 30-50% körüli sávban mozog (Higashikata- Kawamura, 2015: 11.). Ugyanakkor ez a kijelentés is csak abban az esetben állja meg a helyét, ha elfogadjuk a kiinduló premisszát, miszerint például a tradicionalista PKB vagy éppen a modernista PAN „iszlamista pártok", noha ezek a politikai alakulatok a posztszuhartói korszakban felhagytak a saría alkotmányba emelésére vonatkozó követelésükkel és továbbra is a Pancasila elveit tartják magukra nézve meghatározónak (Eliraz, 2002: 69.; Hosen, 2005: 426.). 1999 óta még a PKS iszlamista retorikája is jelentősen mérséklődött és programjuk is némileg felhígult – sokak szerint pusztán taktikai okokból, de felhagytak az iszlám állam követelésével (Woodward, 2008: 54.). De ha továbbra is őket tekintjük a szorosabb értelemben vett „iszlamista" pártnak, akkor is kijelenthetjük, hogy az iszlám saría alapján álló állam programja az indonéz szavazók legfeljebb 10%-a számára vonzó.

Ami a fent említett pártok választói támogatottságának területi megoszlását illeti, a kontinuitás ezen a téren is megfigyelhető az ötvenes évek első demokráciájának mintázatával. A PDI-P akárcsak elődje a PNI elsősorban a jávai abangan szavazói csoportok és vallási kisebbségek, mindenekelőtt a keresztény szavazók és a balinéz hinduk körében erős. A PKB fellegvárát Közép és Kelet-Jáván a tradicionalista és jellemzően inkább vidéki muszlim közösségek képezik, csakúgy mint a „preszuhartói" korszakban a Nahdlatul Ulamáét (Ufen, 2008a: 15.). A modernista muszlim szubkultúra pártjai hagyományosan inkább nagyvárosokban és Jáván kívül erősek. A modernista, ám viszonylag mérsékelten iszlamista PPP legerősebb bástyája Észak-Szumátra Aceh tarto-

mánya. Az eredendően a Muhammadiyához kötődő PAN szintén Szumátrán, a fővárosban Jakartában és a pártalapító Amien Rais – a Muhammadiya szervezet korábbi elnöke és a Gadjah Mada Egyetem professzora – szűkebb pátriájában, a jávai Yogyakarta körzetében erős, bár a párt jelöltje nyerte 2018-ban Dél-Sulawesin is a kormányzóválasztást. A többi muszlim pártnál radikálisabbnak tartott modernista PKS kiugróan erős Jakartában a fővárosban,[13] ahol népszerűségük csúcsán 2004-ben és 2009-ben a szavazatok több mint 20%-át megszerezték (Woodward, 2008: 54.; Fionna–Tomsa, 2017: 36.). A Golkar támogatását mindezekkel a pártokkal szemben nagyobb arányban meríti a perifériálisabb régiókból így Szumátáráról, Kalimantanról és a keleti (értsd Balitól keletre fekvő) „külső" szigetekről, mint Sulawesi, Maluku vagy éppen Pápua (Ufen, 2008a: 15.).

Ehelyütt talán érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy bár az országos nagy pártok szavazóbázisa kétségtelenül mutat bizonyos területi mintázatot, ahogy az '50-es évek „első demokráciájában" úgy a posztszuhartói korszak indonéz belpolitikában sem váltak meghatározóvá a regionális törésvonalak és az ország nem vált az etnonacionalista politikai mozgósítás terepévé, dacára annak, hogy a Szuharto-rezsim bukását követően fellángoló szeparatista és etnikai konfliktusok nyomán, sokan ennek éppen az ellenkezőjére számítottak. Ez azontúl, hogy az indonéz nemzettudat viszonylagos erejéről, és az etnikai identitások kevéssé átpolitizált minőségéről is tanúskodik, a pártok közötti versengés intézményi szabályozásának is köszönhető. A közigazgatásban a tartományi szint adminisztratív meggyengítése a szubprovinciális körzetek javára, a tisztán arányos választási rendszer, valamint az a szabály, hogy a nemzeti törvényhozásba bejutni kivánó pártokban, legalább a tartományok kétharmadában (és azon belül a körzetek kétharmadában) jelöltet kell állítaniuk,[14] mind-mind a regionális szinten vagy tartományi alapon szerveződő pártok létrejötte ellen hatott és az indonéz pártrendszer ideológiai alapú tagozódását segítette elő (Aspinall, 2011: 296.; Ufen, 2008a: 16.).

Az indonéz pártrendszer ideológiai tagozódását pedig jelentős részben még mindig az 1950-es évek első demokráciájának időszakából átörökölt „aliran" szubkultúrák szabják meg. Ahogy azt számos elemző megállapította az egyébként relatíve nagymértékű pártok közötti szavazatingadozás is jellemzően ezen szubkulturális blokkokon belül ment végbe, tehát egyes iszlamista pártok – például a PPP – szavazatveszteségéből általában nem a szekuláris politikai erők, hanem más iszlamista pártok, például a PKS profitáltak. Az „iszlamista" és a „szekuláris" szavazói blokkok között tehát úgy tűnik továbbra is csekély mértékű az átjárás (Hagashikata–Kawwamura, 2015: 11.; Mietzner, 2008: 440.). Az ideológiai alapú blokkosodás és a fragmentált politikai paletta alapján érvelhetnénk amellett is, hogy a posztszuhartói korszakban, hasonlóan az 1950-es évek „első demokráciájához", egy centrifugális dinamikájú polarizált sokpártrendszer formálódott ki. Ráadásul a politikatudományban már-már

közhelyszerűen hivatkozott álláspont, hogy az arányos-pártlistás választási rendszer, az ennek folytán fragmentálódott sokpártrendszer és tisztán prezidenciális jellegű kormányforma párosítása nem igazán szerencsés, mivel világos támogató többség hiányában a törvényhozás és végrehajtó hatalmi ág közötti konfliktusok állandósulhatnak, destabilizálva az egész demokratikus politikai rendet (Mainwaring–Shugart, 1993; Linz, 1994; Mietzner, 2016). Ezekre a várakozásokra azonban a posztszuhartói pártrendszer dinamikája és a kormányzati rendszer viszonylagos stabilitása egyaránt rácáfolni látszik.

Miként Marcus Mietzner is megállapítja, a centrifugális spirál, a szembenálló szavazói blokkok és pártjaik radikalizálódása helyett a posztszuhartói korszakban alapvetően egy centripetális, mérséklő dinamikájú pártverseny bontakozott ki (Mietzner, 2008). Ennek magyarázata úgy gondolom számos faktorra visszavezethető. Először is: bár az indonéz társadalomban a politikai szubkultúrák szintjén továbbra is kitapintható a szekuláris–iszlamista törésvonal, a pártrendszer szintjén a politikai erők – szemben az ötvenes évekkel – mégsem két mereven szembenálló blokkban rendeződnek. Egyrészt, ahogy a fentiekben már említettük az „iszlamista" blokk pártjai esetében erősen kérdéses mennyire vehetőek ezek a politikai erők egy kalap alá: a PKB, a PPP és a PAN kimondottan mérsékelt pártok amelyek hivatalosan mindig is elfogadták a Pancasila ideológiát, de a náluk radikálisabbnak tartott, némileg elitellenes-populista PKS is mindig betartotta a parlamenti demokrácia játékszabályait. A meghatározó szekuláris politikai erők, így a PDI-P és a Golkar is jellemzően pragmatikus, centrista politikai irányvonalat követnek. Az ötvenes években a kommunisták által megjelenített szekuláris-ideologikus radikalizmus gyakorlatilag teljesen hiányzik a jelenlegi indonéz politikai palettáról. Ennek köszönhetően radikalizáció helyett a politikai centrum „tömegvonzása" érvényesül a szétaprózott sokpárti környezetben is (Mietzner, 2008: 444–447.). Napjainkban az indonéz pártok ideológiai profilja általánosságban véve is sokkal inkább konfúzus, mint az '50-es években, és a hagyományos politikai szubkultúrákhoz kötődő „magpártokat" is sokkal inkább egy-egy karizmatikus személyiség, mintsem valamiféle markáns ideológiai karakter dominálja.[15]

Erre a centripetális dinamikára és a perszonalizációs folyamatokra indirekt módon bizonyos intézményi reformok is ráérősítettek. 2004-től kezdve a közvetlen elnökválasztások, majd 2005-től a közvetlen tartományi kormányzóválasztások, valamint 2009-től a parlamenti választásokon a nyíltlistás szisztéma bevezetése összességében gyengítette a politikai pártok szerepét és erősítette a személyközpontú tendenciákat (Fionna–Tomsa, 2017: 15–18.). Olyannyira, hogy 2004-től az indonéz politikai palettán a hagyományos „aliran" kötődésű „magpártok" mellett, megjelentek merőben új típusú „egyszemélyi" politikai mozgalmak. Ilyen volt a népszerű nyugalmazott tábornok Szuszilo Bambang Yudhoyono (elnök: 2004–2014) „Demokrata Pártja" (*Partai Demokrat* – PD), aki

miután Sukarnoputrival szemben alulmaradt a PDI-ben, saját mozgalmat indított magának, amely gyakorlatilag a semmiből betörve a politikai főáramba, 2004-ben egy csapásra a harmadik legtöbb mandátumot szerző párt lett. Ehhez hasonlóan egy korábbi tábornok Prabowo Subianto személyi ambícióit szolgálja a Nagy Indonéziáért Mozgalom (*Gerakan Indonesia Raya* – Gerakan), amelyet Szuharto egykori veje azután alapított, miután 2004-ben Aburizal Bakrievel szemben alulmaradt a Golkar párt vezetéséért folytatott küzdelemben. De Wiranto generális 2006-ban alapított Népi Öntudat Pártjáról (*Partai Hati Nurani Rakyat* – Hanura), vagy a Surya Paloh médiacézár által életre hívott Nemzeti Demokrata Pártról (*Partai Nasional Demokrat* – NasDem) ugyanezt mondhatjuk el (Ufen, 2018: 12.).

A posztszuhartói korszak pártpolitikája és parlamenti politizálásnak mozgatója sokkal inkább a személyi patronázsküzdelmek és klientelizmus mintsem az ideológiai konfrontáció (Aspinall–Sukmajati, 2016). A kormányzati patronázspozíciókból való részesedés az elmúlt két évtizedben döntő motivációnak bizonyult az iszlamista pártok számára is, hogy igyekezzenek részt vállalni a kormányzásban, ahelyett, hogy ellenzékbe vonulnának (Mietzner, 2008: 445.; Ufen, 2018: 10.). Másfelől a széttagolt sokpárti indonéz parlamenti paletta kontextusában az államfők is csak minél szélesebb „szivárvány koalíciók" kiépítésével tudták hatékonyan gyakorolni a végrehajtó hatalmat. Joko Widodo elnök kihasználva a parlamenti pártok belső hatalmi harcait számos esetben a kormányát támogató frakciókat juttatta hatalomra (Ufen, 2018). Ennek köszönhetően bár „Jokowi" elnök 2014-ben a parlamenti választásokon csupán a mandátumok 19%-át megszerző PDI-P jelöltjeként jutott hatalomra, de ma lényegében egy hatpárti – a PDI-P-t, a Golkart, a Hanurát, a Nasdemet, a PKB-t, és a PPP-t magában foglaló – koalíció élén kormányoz. A négy parlamenti iszlamista pártból, tehát kettő támogatja a regnáló elnököt. A tulajdonképpeni politikai ellenzéket, így a jelenlegi ciklusban a Jokowi elnök személyes ellenlábasának tekinthető Prabowo tábornok Gerindra pártja és a politikai identitását az iszlamizmus mellett nem kis részben a megalkuvás mentes elit és korrupcióellenességre építő PKS alkotja.[16] A PAN pozíciója az elmúlt parlamenti ciklusban némileg képlékenynek bizonyult: ők is évekig támogatták Jokowi elnököt, de a 2019-es elnökválasztásokon úgy tűnik mégis inkább kihívója, Prabowo Subianto mögött sorakoznak fel.[17] Cserében az elnöki hatalom támogatásáért, néha a kormányzat is felvállalja az iszlamista pártok politikai agendáját: mint történt az eredetileg a PAN által szorgalmazott pornográfia elleni törvény megszavazásakor 2006-ban (Ufen, 2018: 24.).

A 2019-es elnökválasztásra előretekintve a meglehetősen fluktuens indonéz pártrendszerben két nagyobb szembenálló tábor látszik kiformálódni. Jokowi elnököt a PDI-P, Golkar, Hanura, NasDem, PKB és PPP pártok meglehetősen heterogén koalíciója támogatja, míg fő kihívóját Prabowo tábornokot egy nem kevésbé tarka, Gerindra, PD, PAN, PKS szövetség jelöli. Ha a

PPP-t mint tradicionalista muszlim pártot tekintjük, Jokowi koalíciójának összetétele némileg emlékeztethet minket Szukarno NASAKOM kormányára (azzal a nem elhanyagolható különbséggel persze, hogy ebben a szövetségben kommunisták nem vesznek részt). Az ellenzék viszont távolról sem csak a modernista muszlim pártokat, hanem a szekuláris politikai erőket is magában foglalja. Az ötvenes évek szekuláris – iszalmista politikai törésvonalának újraéledéséről tehát csak bajosan lehetne beszélni. Különösen, hogy jokowi egy 75 éves muszlim hittudóst, Ma'ruf Amint választotta alelnökjelöltjéül.[18]

Az is gyakran megfigyelhető, hogy a parlamenti politizálás során a törvények sorsa pártközi háttéralkuk eredményeképpen a nyilvánosság elől zárt bizottsági üléseken dől el és a parlamenti pártok a döntést végül is konszenzussal és nem szavazással hozzák (Ufen, 2008b: 32.). A parlamenti törvényhozási folyamat emiatt sokak számára korruptnak és kevéssé transzparensnek tűnhet, de az indonéz modell működése szemlélhető pozitív értelemben egyfajta sokpárti konszenzusorientált demokráciaként – akárcsak az egykori gyarmattartó Hollandiáé –, ahol a politikai döntéshozatal nem egyoldalú módon, egy esetleg csak relatív többségi felhatalmazást szerző politikai erő kezében van, hanem igyekeznek minél több politikai szubkultúrát bevonni a törvényhozás folyamatába és a végrehajtó hatalom gyakorlásába is. Bár az indonéz alkotmányos berendezkedés tüzetesebb vizsgálata nem képezte tanulmányunk tárgyát, de ehelyütt jegyeznénk meg, hogy meglátásunk szerint a párhuzamosan fennálló politikai szubkultúrákra fragmentálódott társadalom és sok pártrendszer mellett, az indonéz demokrácia konszenzusos vonásait erősítik olyan alkotmányos/intézményi tényezők is, mint az arányos választási rendszer vagy a törvényhozás és elnök relációjában fennálló, prezidenciális rendszerekre jellemző nagyfokú hatalommegosztás, valamint a közigazgatás elmúlt években lezajlott erőteljes decentralizációja is.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányunkban a politikai demokrácia adaptálásának lehetőségeit vizsgáltam a délkelet-ázsiai iszlám kontextusában. Az indonéz demokrácia történetében végig kitapintható egy egymással hol szembenálló, hol együttműködő szekuláris, illetve iszlám politikai szubkultúra. Ez utóbbi tovább tagolódik a tradicionalista–modernista szociokulturális törésvonal mentén. A pártrendszer tagozódása is tükrözi ezeket a szociokulturális törésvonalakat. Az ötvenes évek első demokráciájában a pártpolitika radikalizálódásához és végső soron a demokratikus politikai rend összeomlásához vezetett a szekuláris és iszlám „blokkok" konfrontációja. Ugyanakkor a posztszuhartói korszakban a parlamenti politizálás kormányzati–ellenzéki dichotómiája már nem ezek mentén a törésvonalak mentén alakul. A jelenlegi kormánykoalícióban például szekuláris,

tradicionalista és modernista muszlim pártok egyaránt részt vesznek és a politikai ellenzék ideológiai profilja hasonlóan vegyes képet mutat.

Elemzők szerint a jelenlegi iszlamista pártok közül a 2019-es választásokon a tradicionalista PKB és a modernista PKS parlamentbe jutása továbbra is lényegében biztosra vehető. Ugyanakkor a belső küzdelmekben meggyengült PPP és a karizmatikus alapító Raisz professzor távozása óta zsugorodó népszerűségű PAN parlamentbe kerülése, a 4%-osra emelt bejutási küszöb mellett, legalábbis erősen kétséges.[19] Mindenesre egy tradicionalista és egy karakteresen modernista muszlim párt 2019 után is minden bizonnyal jelen lesz az indonéz törvényhozásban.

Nézetünk szerint egy sajátságosan indonéz, de bizonyos nyugati előképektől mégsem idegen „konszenzusorientált" demokrácia modell van tehát kiformálódóban, ahol a politikai iszlám és az iszlamista pártok nem destabilizáló faktorként, éppen ellenkezőleg – számos „nyugati" kereszténydemokrata párthoz hasonlóan – a demokratikus konszenzust erősítő „muszlim demokrata" erőként vannak jelen.

Ehelyütt szeretném köszönetemet kifejezni a Budapesti Gazdasági Egyetem Keleti Üzleti Akadémiájának, valamint a jogjakartai Gadjah Mada Egyetem Társadalom és Politikatudományi Kara, valamint Nemzetközi Kapcsolatok Tanszékének. A KÜAK kutatói ösztöndíjprogramja és a Gadjah Mada Egyetem, mint fogadóintézmény munkatársainak értékes szakmai segítsége nélkül ez a tanulmány aligha születhetett volna meg. A Gadjah Mada Egyetem oktatói és kutatói közül név szerint mindenképpen köszönet illeti Nur Rachmat Yuliantoro professzort, a Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék vezetőjét, Riza Noer Arfani professzor urat, a Nemzetközi Tanulmányok kutatóközpont igazgatóját, dr. Siti Mutiah Setiawatit és Muhammad Rumot a Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék oktatóit, dr. Wawan Masudi politológust, a Társadalom és Politikatudományi kar kutatóját, valamint dr. Muhammad Najib Azcát a Biztonságpolitikai és Békekutatások Központjának szakértőjét. A velük folytatott beszélgetések és interjúk nagyban hozzájárultak ennek a kutatásnak az eredményeihez. A tanulmány esetleges hiányosságaiért ugyanakkor a felelősség kizárólag a szerzőt terheli.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Gerakan – *Gerakan Indonesia Raya* (Nagy Indonéziáért Mozgalom)
GOLKAR – *Golongan Karya* (Funkcionális Csoportok)
Hanura – *Partai Hati Nurani Rakyat* (Népi Öntudat Pártja)
ICMI – *Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia* (Muszlim Értelmiségiek Társasága)
Masyumi – *Sujra Muslimin Indonesia* (Indonéziai Muszlim Felszabadítási Tanács)

NasDem – *Partai Nasional Demokrat* (Nemzeti Demokrata Párt)
NU – *Nahdlatul Ulama* (Az Ulema Újjászületése)
Parmusi – *Partai Muslimin Indonesia* (Indonéziai Muszlimok Pártja)
PAN – *Partai Amanat Nasional* (Nemzeti Üdvpárt)
PD – *Partai Demokrat* (Demokrata Párt)
PDI – *Partai Demokrasi Indonesia* (Indonéz Demokrata Párt)
PDI-P – *Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan* (Indonéz Demokrata Párt – Küzdelem)
PKB – *Partai Kebangkitan Bangsa* (Nemzeti Ébredés Pártja)
PKI – *Partai Komunis Indonesia* (Indonéz Kommunista Párt)
PKS – *Partai Keadilan Sejahtera* (Igazság és Jólét Pártja)
PNI – *Partai Nasional Indonesia* (Indonéz Nemzeti Párt)
PPP – *Partai Persatuan dan Pembangunan* (Egység és Haladás Pártja)

JEGYZETEK

1 Indonéziában a 2002-es alkotmánymódosítások vezették be a közvetlen, nép általi elnökválasztás intézményét, ezzel az ország kormányformája teljességgel prezidenciális jellegű lett. Az első közvetlen elnökválasztásokat 2004-ben tartották a parlamenti választásokkal egy időben (Ufen, 2018: 308.).

2 A demokrácia fogalmának procedurális meghatározásakor Robert A. Dahl klasszikus poliarchia-modelljének kritériumait tartjuk szem előtt, úgy mint szabad és többpárti választások, intézményes hatalommegosztás, a média pluralizmusa stb. Ehhez még Samuel P. Huntington nyomán hozzátehetjük, hogy sikeres demokratikus konszolidációról akkor beszélhetünk, ha legalább két egymást követő szabad és többpárti választáson zökkenőmentes hatalomátadás valósul meg. Ez pedig Indonéziában a 2004-es választások nyomán teljesült (Huntington, 1992.).

3 Ez utóbbi a *pesantren* maláj szóbol ered, amely muszlim vallási iskolát jelent. A *santri* eredeti jelentése muszlim vallási iskolában tanuló diák (Hisyam, 2002: 302.).

4 Az iszlám fundamentalisták legfőbb célja a vallás megtisztítása az idők során „rárakódott", ám annak eredeti szellemével össze nem férő újításoktól *(bídá)*, lényegében tehát a Mohamed próféta és a négy „igaz" kalifa korának általuk tételezett eredeti, „tiszta" iszlámjához való visszatérés. A fundamentalizmus fogalmát gyakran azonosítják a politikai iszlamizmussal, holott ez utóbbi egy politikai ideológia. A politikai iszlám – avagy rövidebben *iszlamizmus* – központi gondolata az iszlám vallás tanításaira, pontosabban az iszlám vallásjogra a *saríára* – még pontosabban ennek az iszlamisták által adott értelmezésére – alapozott társadalom és politikai rendszer létrehozása. A modernkori politikai iszlám képviselői rendszerint vallási fundamentalisták is egyben, ugyanakkor a fundamentalizmus nem feltétlenül rendelkezik politikai töltettel (Naumkin, 2005: 235.).

5 Az indonéz szigetvilág demográfiai súlypontja hagyományosan a rendkívül termékeny Jáva szigete volt. Így a domináns etnikum az ún. jávai, akik a modern Indonézián belül a népesség körülbelül 40%-át teszik ki és főleg Közép-, illetve Kelet-Jáván koncentrálódnak. A második leg-

nagyobb lélekszámú etnikum az ún. szundai, akik főleg Nyugat-Jávát népesítik be, az ő arányuk ma körülbelül 15% (Aspinall, 2011: 292.).

[6] Clifford Geertz-et idézi Andreas Ufen. A holland társadalom politikai tagozódását a huszadik század jórészében ugyancsak felekezeti alapú szubkultúrák (liberális-szekuláris, fundamentalista-protestáns, katolikus) határozták meg (Ufen, 2008b: 9.).

[7] A Pancasila, az öt alapelv: 1. Hit egy Istenben; 2. Emberiesség; 3. Nacionalizmus, mely Indonézia egységében fejeződik ki; 4. Demokrácia; 5. Szociális igazságosság (Hefner, 2000: 42.).

[8] Ezek a muszlim, hindu, buddhista, konfuciánus és katolikus, illetve protestáns keresztény. A vallásfelekezetet az állampolgárok személyi igazolványában is feltüntetik. Noha annak megvan a lehetősége, hogy az igazolványon a vonatkozó rubrikát üresen hagyják, de senki nem vallhatja magát hivatalosan ateistának. *2009 Report on International Religious Freedom – Indonesia.* United States Department of State, *https://www.refworld.org/docid/4ae861361d.html 10.26. 2009.*

[9] A tiltakozások kapcsán ki kell emelnünk a demokratikus iszlám szervezetek szerepét, köztük mindenekelőtt az újra aktivizálódó *Nahdlatul Ulamáét*, amely 1984-ben szakított az addigi „hivatalos" iszlám ellenzékkel a PPP-vel (Barton, 2003: 486.; Ufen 2008b: 14.). Elnöke a nagy tekintélyű *Abdurrahman Wahid* professzor, a Szuharto rezsim demokratikus ellenzékének egyik vezető figurájává vált.

[10] A pártok effektív száma egy pártrendszerben Laakso és Taagepera formulája szerint: 1 osztva a pártok szavazatarányának tizedestörtben kifejezett (pl. 50% = 0,5) értékeinek négyzetének összegével. A parlamenti pártok effektív számát a parlamentbe jutó pártok mandátumarányaiból számítjuk hasonló módon (Laakso–Taagepera, 1979).

[11] Az persze, hogy a PPP mennyiben tekinthető „modernista" muszlim pártnak, vitatható. Ne feledjük a pártot az 1970-es évekbern adminisztratív kényszer útján hozták létre a modernista Parmusi és a tradicionalista NU fúziójával. Bár a pártot sokan elsősorban a Masyumi örökésének tartják, valójában mély megosztottság jellemzi egy tradicionalista és modernista szárny által. Az utóbbi években a pártvezetésben a tradicionalista irányzat kerekedett felül (a szerző interjúja Dr. Wawan Masudival és Dr. Muhammad Najib Azcával, a Gadjah Mada Egyetem Társadalom és Politikatudományi Karának, illetve biztonságpolitikai és békekutatások Központja szakértőivel).

[12] Azyurmadi Azra nyomán a politikai iszlám platfomján álló pártként definiálhatunk minden olyan politikai erőt, amelyek programjukban és egyéb hivatalos dokumentumaikban kifejezetten az iszlámra, mint ideológiai alapra hivatkoznak – az említett magpártok közül a PPP és a PKS ilyennek tekinthető – vagy, bár hivatalosan a Pancasila ideológiai alapjára helyzkednek, de széleskörben használnak iszlám vallási szimbólumokat, muszlim társadalmi szervezetekhez kötődnek, és a társadalmi, illetve a politikai közmegegyezés is iszlám pártoknak tekinti őket, mint például a PKB-t vagy a PAN-t. (Azra, 2006: 41.)

[13] A szerző interjúja Farouk Alwynivel, a PKS párt Külkapcsolati Irodájának vezetőjével.

[14] Ez alól a szabályozás alól egyedül Aceh tartomány élvez kivételt, ahol a szeparatista lázadószervezetekkel kötött 2005-ös békemegállapodás értelmében működhetnek a regionális pártok (Ufen, 200ba: 16.).

[15] A PDI-P esetében ilyennek tekinthető Megawati Sukarnoputri; a tradicionalista PKB-t tekintve a reformasi időszakában mindenképpen ilyen volt a 2009-ben elhunyt Abdurrahman Wahid

professzor; a PAN pedig Amien Rais köré szerveződött, aki Wahidhoz hasonló értelmiségi/akadémiai háttérrel rendelkezett. Rais a yogyakartai Gadjah Mada Egyetem politikatudományi professzora volt, talán ez is magyarázza pártja kiugró népszerűségét Yogyakarta körzetében (a szerző interjúja Dr. Muhammad Najib Azcával).

[16] A szerző interjúja Farouk Alwynivel, a PKS párt Külkapcsolati Irodájának vezetőjével.

[17] A szerző interjúja Dr. Muhammad Najib Azcával és Dr. Wawan Masudival. „Prabowo Subianto to run for 2019 Indonesian presidential election with Jakarta deputy governor." *The Straits Times, https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/prabowo-subianto-says-to-run-again-for-indonesian-president-in-2019-election. 10. 08*. 2018.

[18] Amin az Indonéz Ulema Tanács nevű befolyásos iszlamista szervezet vezetője, akinek neve annak kapcsán vált országosan ismertté, amikor a tavalyi jakartai kormányzóválasztási kampány során a kínai és keresztény hátterű – egyébként eredetileg Jokowi és a PDI-P által is támogatott – Basuki Tjahaja Purnama kormányzójelöltet istenkáromlással vádolta meg. A botrány végül is a megválasztott kormányzó lemondásához vezetett (Dewi, 2018).

[19] A szerző interjúja Dr. Muhammad Najib Azcával és Dr. Wawan Masudival.

IRODALOM

2009 Report on International Religious Freedom – Indonesia. *United States Department of State https://www.refworld.org/docid/4ae861361d.html 10.26. 2009.*

Abdulbaki, Louay (2008): Democratisation in Indonesia: From Transition to Consolidation. *Asian Journal of Political Science,* Vol. 16, No. 2, August, 151–172. *https://doi.org/10.1080/02185370802204099.*

Aspinall, Edward (2011): Democratization and Ethnic Politics in Indonesia: Nine Theses. *Journal of East Asian Studies*, Vol. 11, No. 2, May-August, 289–319. *https://doi.org/10.1017/s1598240800007190*.

Azra, Azyumadi (2002): Globalization of Indonesian Muslim Discourse. In Johan Meuelman (ed.): *Islam in the Era of Globalization*. London–New York, Routledge–Curzon.

Azra, Azyumadi (2006): *Indonesia, Islam, and Democracy: Dynamics in a Global Context.* Equiox Publishing.

Barton, Greg (2010): Indonesia: Legitimacy, Secular Democracy and Islam. *Politics & Policy,* Vol. 38, No.3, 471–496. *https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00244.x* .

Bertrand, Jacques (2003): *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia.* Cambridge University Press. *https://doi.org/10.1017/cbo9780511559341*.

Buehler, Michael (2009) : Islam and Democracy in Indonesia. *Insight Turkey,* Vol. 11. No. 4, 51–63.

Dewi, Sita W. (2018): Who is Ma'ruf Amin, Jokowi's running mate? *The Jakarta Post, http://www.thejakartapost.com/news/2018/08/09/who-is-maruf-amin-jokowis-running-mate.html?src=mostviewed&pg=news/2018/05/13/jakarta-east-java-riau-islands-on-highest-alert-after-surabaya-bombings.html. 09. 08. 2018*.

Eliraz, Giora (2004): *Islam in Indonesia*. Brighton–Portland, Sussex Academic Press. *https://doi.org/10.1093/jis/etl037.*

Fionna, Ulla–Tomsa, Dirk (2017): Parties and Factions in Indonesia: The Effects of Historical Legacies and Institutional Engineering. *ISEAS Working Papers.*

Fukuoka, Yuki (2013): Oligarchy and Democracy in Post-Suharto Indonesia. *Political Studies Review,* Vol. 11, No. 1, 52–64. *https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00286.x.*

Hefner, Robert W. (2000): *Civil Islam*. Princeton–Oxford, Princeton University Press. *https://doi.org/10.1515/9781400823871.*

Higashikata, Takayuki–Kawamura, Koichi (2015): Voting Behaviour in Indonesia from 1999 to 2014. Religious Cleavage or Economic Performance? *Institute of Developing Economies*, Working Paper No. 512. *https://doi.org/10.2139/ssrn.2620455.*

Hosen, Nadirsyah (2005): Religion and the Indonesian Constitution: A Recent Debate. *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 36. No. 3, 419–440. *http://dx.doi.org/10.1017/S0022463405000238*

Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* University of Oklahoma Press.

Laakso, Maarku–Taagepera, Rein (1979): Effective Number of Parties. A Measure Application to West Europe. *Comparative Political Studies*. Vol 12, No. 1, 3–27. *https://doi.org/10.1177/001041407901200101.*

Meuelman, Johan (2002): South-East Asian Islam and the Globalization Process. In: Johan Meuelman (ed.): *Islam in the Era of Globalization.* London–New York, Routledge–Curzon.

Mietzner, Marcus (2008): Comparing Indonesia's party systems of the 1950s and the post-Suharto era: from centrifugal to centripetal interparty competition. *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 39. Issue 3, 431–453. *https://doi.org/10.1017/s0022463408000337.*

Mietzner, Marcus (2012): Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society. *Democratization,* Vol. 19, No. 2, April, 209–229. *https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572620*

Mietzner, Marcus–Aspinall, Edward (2010): Problems of Democratisation in Indonesia: an Overview. In: Marcus Mietzner–Edward Aspinall (eds.): *Problems of Democratisation in Indonesia.* ISEAS – Yusof Ishak Institute. *https://doi.org/10.1355/9789814279918-006.*

Mietzner, Marcus (2016): Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs.* Vol. 38; No. 2, 209–232.

Nakamura, Mitsuo (2005*): Islam and Democracy in Indonesia: Observations on the 2004 General and Presidential Elections.* Cambridge, Islamic Legal Studies Program, Harvard Law School.

Naumkin, Vitalij (2005): *Radical Islam in Central Asia: Between Pen and Rifle.* Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

Prabowo Subianto to run for 2019 Indonesian presidential election with Jakarta deputy governor. *The Straits Times, https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/prabowo-subianto-says-to-run-again-for-indonesian-president-in-2019-election* 2018. október 18.

Rabasa, Angel–Haseman, John (2002): *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics and Power.* RAND – National Security Division.

Robison, Richard–Hadiz, Vedi R. (2004): *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London–New York, Routledge. *https://doi.org/10.4324/9780203401453.*

Sulistyo, Hermawan (2002): Electoral Politics in Indonesia: A Hard way to Democracy. In: Aurel Croissant (ed.): *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapore, Friedrich Ebert Stiftung, Office for Regional Co-Operation in Southeast Asia.

Tanthowi, Pramono U. (2012): Religiosity, parties and democratization in post-Soeharto Indonesia. *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies*, Vol. 2. No. 1, June, 1–27. *https://doi.org/10.18326/ijims.v2i1.1-27.*

Ufen, Andreas (2008a): The Evolution of Cleavages in the Indonesian Party System. *German Institute of Global and Area Studies,* Working Paper 74. *https://doi.org/10.2139/ssrn.1123942.*

Ufen, Andreas (2008b): From aliran to dealignment: political parties in post-Suharto Indonesia. *South-East Asia Research,* Vol. 16, No. 1, 5–41. *https://doi.org/10.5367/000000008784108149.*

Ufen, Adreas (2018): Party presidentialization in post-Suharto Indonesia. *Contemporary Politics*, Vol. 24, Nr. 3, 306–324. *https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413499.*

Wanandi, Jusuf (2002): Islam in Indonesia: Its History, Development and Future Challenges. *Asia-Pacific Review,* Vol. 9, No. 2, 104–112. *http://dx.doi.org/10.1080/1343900022000036115.*

Woodward, Mark (2008): Indonesia's Religious Political Parties: Democratic Consolidation and Security in Post-New Order Indonesia. *Asian Security*, Vol. 4, Nr. 1, 41–60. *https://doi.org/10.1080/14799850701783197*

KITEKINTŐ

Czene-Joó Máté
Gerrymandering az Egyesült Államokban.
Megmentheti-e a matematika a demokráciát?

GERRYMANDERING AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Megmentheti-e a matematika a demokráciát?*

Czene-Joó Máté
(ELTE ÁJK PTI)

Tanulmány beérkezett: 2019. március 18., opponálás: 2019. március 20. – május 30., véglegesítve: 2019. június 13.

ÖSSZEFOGLALÓ

Az alábbiakban arra vállalkozom, hogy a gerrymanderinggel kapcsolatos irodalom egy kevesebb figyelmet kapó területére, azaz maga a tendenciózus körzethatár-módosítás praktikus megállapítására, bizonyítására és felmérésére szolgáló tesztek világába nyújtsak betekintést. Ezek a tesztek két fő csoportba oszthatók: a matematikai és statisztikai módszereket alkalmazók, amelyek inputjaként csupán a választási eredmények, a szavazat- és mandátumarányok szolgálnak; illetve a földrajzi szempontokat mérlegelő tesztek, amelyek a geoinformatika eszköztárát veszik igénybe, hogy pontos következtetéseket vonhassunk le az újrakörzetesítési tervek részrehajlásáról és annak mértékéről.

Kulcsszavak: gerrymandering ■ újrakörzetesítés ■ politikai földrajz ■ választási földrajz

Köztudott, hogy a pártos gerrymandering[1] első dokumentált esete a XIX. századi Egyesült Államokba vezethető vissza, a jelenség pedig a mai napig szerves része az amerikai demokrácia működésének. A gerrymanderingről általánosságban sok szó esik, mind tudományos művek, mind közéleti publicisztikák formájában. A tendenciózus körzethatár módosításoknak mind a történelme (Engstrom, 2013; Ansolabehere–Palmer, 2015), a politikai rendszerre kifejtett hatásai (Notes, 2004; Abramowitz–Alexander–Gunning, 2006a és b; McCarty–Poole–Rosenthal, 2009), de a logikája és működési elvei (Friedman–Holden, 2005 és 2008) is beható elemzésre kerültek az évek során, így ezen szempontok kívül estek jelen tanulmányom tárgyai körén. Egy alapvető, mégis újszerű területet kívánok megvilágítani, amelynek az a központi kérdése, hogy hogyan bizonyítható be és mérhető fel a lehető legnagyobb bizonyossággal, hogy történt-e gerrymandering. A továbbiakban arra vállalkozom, hogy olyan *teszteket* mutassak be, amelyekkel választ kaphatunk e kérdésekre.

* Köszönettel tartozom az opponenseimnek konstruktív kritikájukért, és Mándi Tibornak, aki tanácsaival nagyban segítette a kutatás menetét.

Az alábbiakban ismertetett *tesztek* a választókerületi határok kialakításának egy meghatározott aspektusának vizsgálatára kialakított formulák, céljuk pedig az, hogy vagy az újrakörzetesítés során vessék be őket a különböző tervek mérlegelésére, vagy a bírósági útra terelt ügyekben szolgálhassanak a mérleg nyelveként. A tesztek által vizsgált területek spektruma a választási eredményektől a körzetek térbeli alakjáig terjedhet, tehát matematikai, statisztikai és földrajzi módszereket is találhatunk. A formulák is lehetnek élesen eltérőek, némelyik egy négyzetrácsos lapon is elvégezhető, csupán a voksok és mandátumok arányának ismeretében, más módszerek azonban geoinformatikai szoftverek alkalmazását is igényelhetik. A teszteket az elterjedtségük, idézettségük és a gyakorlatban való használatuk, vagy az arra tett kísérletek szerint választottam ki.

A gerrymandering kutatásának ezen formája több szempontból is releváns. Részben az aktualitása miatt, miszerint egy olyan problémáról beszélünk, amely tízévente, az újrakörzetesítési ciklusok alkalmával újra és újra felüti a fejét az Egyesült Államokban, de a világ minden táján találkozhatunk a jelenséggel, így Magyarországon is. Másrészt, egy fontos aspektus, amely véleményem szerint emeli a terület tudományos, politikai és jogi relevanciáját is, a gerrymandering mértékének felmérhetősége. A tudományos relevanciát a különböző mértékű torzulás által kifejtett hatások további lehetséges vizsgálata, a politikai és jogi relevanciát pedig a felelősök elszámoltathatósága, vagy éppen egy elfogadhatósági tartomány megállapítása adja.

A legfontosabb kérdés azonban mégis a gyakorlati alkalmazás lehetősége. A közelmúltból elég csak a nagy figyelmet kapott Gill v. Whitford-ügyre[2] gondolnunk, amely során a wisconsini republikánusok a többségük biztosítása végett manipulálták a választókerületek megrajzolásának folyamatát. Az ügy különös jelentőséggel bírt, mivel sokáig úgy tűnt, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése precedenst teremthet a gerrymandering ügyek megoldására egy teszt elfogadásával és a jogalkalmazási gyakorlatba emelésével. Erre azonban nem kerülhetett sor, mivel a Legfelsőbb Bíróság 2018 nyarán nem találta elég megalapozottnak az ügyet, így ítélet nem született. Nyitott kérdés, hogy a bírák csupán a nyílt politikai állásfoglalást akarták-e elkerülni, egy, a politikai napirendet időről időre uralni képes témában, vagy a korábbi, már évtizedek óta emlegetett alkotmányossági aggályok[3] hátráltatják az ítélethozatalt.

A relevanciát tovább növelheti a hazai alkalmazhatóság lehetősége. A 2011-es újrakörzetesítés vizsgálatában már láthattunk a szavazatok hasznosulási hatékonyságát (Tóth, 2015) vagy az alkotmányosságot (Tóka, 2014) középpontba állító elemzéseket, továbbá földrajzi megközelítésű analízist (Kovács–Vida, 2015; Kovalcsik–Mucsi–Vida, 2015) is. A teljességre törekvő, összefoglaló jellegű elemzések (Szigetvári–Tordai–Vető, 2011 és a számításaik alapján Karácsony, 2012) pedig többnyire az első új szabályok szerint lezajlott választások előtt születtek, így szükségesnek tartom az újbóli vizsgálódást. Emellett azt is érdemes meg-

jegyezni, hogy az említett kutatások egy része hasonló elvi alapokon működött az általam bemutatni kívánt tesztek némelyikéhez képest, de nem merítették ki azok teljes eszköztárát. A tesztek működése és hatásossága a többpártrendszerek vizsgálata során azonban módszertani kérdéseket is felvet (Tóka, 2016).

A hazai választási reform részleteinek vizsgálata – és azok egészének értékelése – tágabb kontextusba is helyezhető, a magyar demokrácia működésének és természetének kutatásába. Mind a politikai rendszerben bekövetkezett intézményi változások részeként (ld. „egyenlőtlen játéktér": Tóth–Szabó, 2018), mind a tendenciák értelmezésében (ld. hibridizáció: Gyulai, 2017; Filippov, 2018) fontos szempont a választások tisztességének kérdése, amibe beletartozik a választókerületek határainak pártatlan kialakítása. A gerrymandering a választások integritását és a pártverseny tisztaságát veszélyezteti – az egyéni állampolgári jogok sérelméről nem is beszélve –, így közvetett módon a demokratikus működést és intézményrendszert ássa alá. Ezek alapján úgy gondolom, hogy a későbbiekben ismertetett tesztek hozzájárulhatnak a rezsimelmélet vitáihoz is, hiszen a gerrymandering alkalmas eszköznek tűnhet egy hibridizálódó rezsimben az ellenzék erejének korlátozására.

Ahogyan arra a tanulmányom címében is utaltam, a tesztek működésének szemléltetésére a gerrymandering „hazáját" választottam. Ennek oka, hogy magukat a teszteket is elsősorban az amerikai esetek vizsgálatára alkották, másrészt az Egyesült Államok választókerületi felosztásáról több nyilvános adat érhető el, így kézenfekvő volt a példaként állítása. A rövid fogalmi letisztázást követően a szakirodalom bemutatására kronologikus sorrendben kerül sor. Először a gerrymandering és az újrakörzetesítés kutatásának korai éveiben közkeletű földrajzi módszereket ismertetem, később pedig az elmúlt években nagy figyelmet kapó matematikai és statisztikai módszerek következnek, végül a tanulmányomat diszkusszió zárja.

A GERRYMANDERING ALAPFOGALMAI

A legfontosabb fogalom, amely elsődlegesen magyarázatot igényel, az a *redistricting*, azaz „újrakörzetesítés". Az Egyesült Államokban a *redistricting*[4] az *apportionment*, azaz arányosítás nevű eljárással együtt zajlik le a tízévente rendezett népszámlálásokat követően. Az arányosítás célja, hogy a 435 képviselőházi mandátumot az államok között a lakosság arányában osszák fel,[5] míg a *redistricting* során az dől el, hogy az állomokon belül hol húzzák meg az egyes választókerületek határait. A két folyamat együttes célja a *malapportionment*, azaz a választókerületek lélekszámai közötti radikális eltérések elkerülése. A folyamatot az államok túlnyomó többségében, egészen pontosan 43-ban, a törvényhozás házai, a többi hétben pedig egy bizottság végzi el. A bizottságok közül csupán kettőt minősíthetünk a pártoktól függetlennek, ezek a Kalifor-

niában és Arizonában működő bizottságok (Crocker, 2012). Könnyen belátható, hogy az újrakörzetesítés milyen módon ad lehetőséget a pártoknak, hogy a folyamat során a saját előnyükre és a versenytársak kárára avatkozzanak be: az állami törvényhozásbeli többségüket kihasználva a saját érdekeik mentén alakíthatják az új térképet, és amennyiben a kormányzó vétóját[6] sikerül elkerülniük vagy azt leszavazniuk, a választásokat már a saját képükre kialakított rendszerben folytathatják le.

A gerrymandering során alkalmazott technikákra rátérve, azok között kettő módszert különíthetünk el. Az első a *packing*, a „D" párt szavazóinak egy-egy kerületbe gyűjtése, ami így biztos ponttá, *fellegvárrá* válik „D" párt számára, de a többi választókerületet így mind elbukja. A másik módszer, a *cracking*, azaz *feldarabolás*, pedig az egyenlő elosztásra törekvés, amely során igyekszünk az „R" párt szavazóit egyenletesen elhelyezni a kerületek között, úgy, hogy mindenhol szoros eredménnyel, de többségbe kerüljenek (Friedman–Holden, 2005). A *packing & cracking* egyszerre emlegetése nem véletlen, a két módszert gyakran egyszerre alkalmazzák, akár a manipuláló akarata nélkül, hiszen a fellegvárképzés a másik párt szavazóinak a többi választókerületből való kivonását, kisebbségbe kényszerítését jelenti (Suzuki, 2014).

Könnyen belátható, hogy milyen logikát követ a folyamat: a kétpártrendszer miatt a választás mindig zérróösszegű játszma lesz „R" és „D" pártok között, így manipulálni is csak a másik párt kárára lehet, a veszteségek és a nyereségek mértéke a két fél között megegyezik. Az óvatlan csaló azonban veszélyeknek is kiteheti a saját pártját, például a feldarabolás során, amennyiben nem kalkulál megfelelően a szavazatokkal, hiszen ez a módszer az apró, 10%-on belüli különbségekre épít.

MIÉRT VAN SZÜKSÉG TESZTEKRE?

Bővebb indoklást igényel, hogy a gerrymandering vizsgálatának miért ez a módszere előnyösebb, mint például a választókerületeket egyenként elemző, a lakosság térbeli megoszlását középpontba helyező eljárások. Az alábbiakban ismertetett tesztek legnagyobb előnye a kapott eredmények egyértelműsége: konkrét, százalékos eredményeket kapunk, amelyek könnyen összehasonlíthatók és nemzetközi perspektívába helyezhetők, így a mérlegelés egyszerűvé válik két választókerületi térkép között, vagy éppen a bíróság számára nyújthat segítséget az ügyek rövidre zárásában. Fontos megjegyezni, hogy a választási eredményeket vizsgáló módszereket kifejezetten bírósági alkalmazásra készítették, hiszen a tesztek elvégzéséhez valós, lezajlott választások eredményeit kell használnunk.

Egy másik érv, amelyik az újfajta megközelítések, a szoftveres analízis és a szimulációk mellett foglal állást, az maga a gerrymandering fejlődése, a kívánt hatás elérése érdekében bevetett eszközök szofisztikáltsága. Ahogyan arra Backstrom (et al., 2006) is rámutat, ma már nem azokat a módszereket alkal-

mazzák a választást manipulálni akarók, mint a gerrymandering atyja, Elbridge Gerry[7] korában, a XIX. század eleji Egyesült Államokban, mivel a technológiai fejlődés sokkal hatékonyabb lehetőségeket teremtett, így, ha fel akarjuk venni a jelenséggel szembeni harcot, magunknak is élnünk kell ezekkel a lehetőségekkel.

A FÖLDRAJZI VÁLTOZÓKAT VIZSGÁLÓ TESZTEK

Minden ötödik, az Egyesült Államokban valaha rajzolt választókerületi térkép kevésbé volt kompakt, mint az előzőekben említett, a névadó, Elbridge Gerryhez kötődő 1812-es massachusettsi gerrymandering, az 1960-as évek óta ez a tendencia pedig folyamatosan nő (Ansolabehere–Palmer, 2015). Könnyen belátható, hogy a földrajzi változók vizsgálatára miért van szükség: a gerrymandering során akarva-akaratlanul is hosszabb, tagoltabb lesz a választókerület határvonala, hiszen a fellegvárak homogenitásának megteremtése érdekében nem lehet egyszerű vonalvezetést alkalmazni, minél bonyolultabb, kiugró formákat kell létrehozni. Ezzel értelemszerűen a körzet mértanilag is egyre komplexebbé válik, ennek az ellenőrzésére azonban rendelkezésünkre állnak különböző matematikai módszerek, amelyeket az alábbiakban ismertetek. A következőkben bemutatott tesztek többnyire a XX. század második felében voltak népszerűek, a használatuk ma is elterjedt, de többnyire háttérbe szorították őket a választási eredményeket vizsgáló módszerek.

A Polsby–Popper-teszt

Daniel Polsby és Robert Popper 1991-ben jelentette meg tanulmányát, amelyben a választókerületek kompaktságának mérésére javasolták egy új módszer alkalmazását. Kétségtelenül az egyik legegyszerűbb tesztet mutatták be, amely az alapvető földrajzi adatok (a kérdéses körzet kerülete és területe) ismeretében bárki által elvégezhető egy négyzetrácsos lapon.

$$PP = \frac{4\pi A}{K^2}$$

A fenti képletben a jelöléseket a hagyományos értelmükben találjuk meg. Az „A" a körzet területét, míg a „K" a kerületét jelöli, a bal oldalon pedig az eredményként kapott arányszámot találhatjuk, amit a Polsby–Popper-teszt esetében „PP"-vel jelöltem. A számítás végeztével az eredményünk mindig 0 és 1 közé eső érték lesz, ahol az 1 a tökéletes eredmény. Ez első látásra vonzónak tűnhet, hiszen ilyen formában könnyű további számításokat végezni és különböző választókerületeket összehasonlítani. A formula kifejezhető másképpen is, amelyből azonnal nyilvánvalóvá válik, hogy milyen logikát követ a teszt:

$$PP = \frac{\text{Választókerület területe}}{\text{Azonos kerületű kör területe}}$$

Ennek ismeretében érthető Polsby és Popper koncepciója, miszerint a kompaktság szempontjából ideális, legkevésbé bonyolult geometriai alakzat a kör. Konvex, a határ kiszámítható, de a valóságtól idegen, hiszen képtelenség, hogy minden választókerület tökéletes kör alakját vegye fel, hiszen így egyes területek nem fedhetők le. A teszt érzékeny a kerülethatár tagoltságára, hiszen minél tagoltabb, minél hosszabb lesz, annál nagyobb lesz a vele összehasonlítandó kör területe is (Merrill, 2017). Dilemmát okoz a természetes földrajzi határok, mint a folyó- és tengerpartok kérdése, amelyek indokolhatják ugyan a határok megvonását, de a teszt nem tud különbséget tenni a természetes és mesterséges határvonalak között. A probléma tovább folytatódik a szigetek számbavételével, hiszen a tagolt észak-amerikai partvonal mentén számtalan sziget helyezkedik el, amelyek választókerületi besorolása jelentős torzulást eredményezhet.

A Schwartzberg-teszt

Schwartzberg módszere kísértetiesen hasonló Polsby és Popperéhez, egy különbséggel. Ebben az esetben nem a kerülete azonos a körnek, amellyel összehasonlítjuk a választókerületünket, hanem a területe. A képlet így módosul:

$$S = \frac{K}{\sqrt{4\pi A}}$$

Ami kifejezhető más formában is:

$$S = \frac{\text{A választókerület kerülete}}{\text{Azonos területű kör kerülete}}$$

A teszt logikája azon alapszik, hogy annál ideálisabb egy alakzat, minél rövidebb határvonallal minél nagyobb területet tud befogni, ebben pedig értelemszerűen a kör a leghatékonyabb[8] (Polsby–Popper, 1991). Ezt azonban semlegesítheti az a tényező, hogy a kerületet nem feltétlenül növeli egy-egy terület „befogása" vagy kihagyása, hiszen a domború és homorú határvonal ugyanakkora hosszúságú is lehet. A két formula ki is fejezhető egymásból (Ansolabehere–Palmer, 2015):

$$\text{Polsby–Popper} = \frac{1}{\text{Schwartzberg}^2}$$

Ennek a hasonlatosságnak köszönhetően a két teszt nagyjából azonos előnyökkel rendelkezik, a hátrányoknál azonban megemlítendő Young kritikája, miszerint a teszt túlérzékeny a határvonal hosszának apró változásaira (Chambers–Miller, 2010).

A Reock-teszt

Ernest Reock a vizsgálat egyik úttörője, a módszerét 1961-ben prezentálta, amely megihlette a későbbi kezdeményezéseket, mivel a kört először ő használta a kompaktság ideáljának a választókerületek mérésére. A módszere arra épül, hogy a választókerület területét összehasonlítjuk a köré írható legkisebb, a körzetet teljes egészében magában foglaló kör területével:

$$R = \frac{\text{A választókerület területe}}{\text{A köré írható legkisebb kör területe}}$$

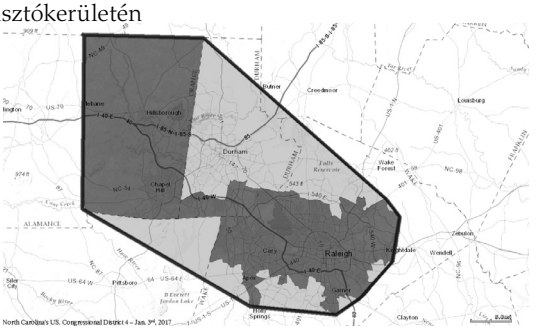
A kapott arányszám 0 és 1 között veszi fel az értékeit, ahol az 1-es a legjobb eredmény. Más matematikai képlettel ez a formula nem írható le, hiszen a kiszámításához a körzet egymástól legtávolabb fekvő pontjainak pontos helyzetére van szükségünk. Maga a teszt legjobban Schwartzberg módszeréhez hasonló, mivel a vizsgálat középpontjában itt is az áll, hogy a választókerület mennyire hatékonyan fed le egy adott területet. Nézzük meg, hogy a gerrymandering egyik emblematikus esete, az illinoisi negyedik kongresszusi választókerület hogyan teljesít a tesztnek alávetve: a választókerület 136 négyzetkilométeres területet fed le,[9] míg a köré rajzolt kör átmérője 24,4 kilométer,[10] ebből könnyen kiszámítható, hogy a kör területe 467 négyzetkilométer. A kapott Reock-arányszám 0,29 (százalékosan kifejezve 29%), ami rendkívül kedvezőtlen eredmény. Összehasonlításképp, Reock kilencven kongresszusi választókerületet vizsgált az 1960-as cenzust követő redistricting után, amelyek közül csupán öt végzett a hasonló, 0,21–0,3 közötti tartományban, az összes átlaga pedig 0,46 volt. Reock javaslata szerint a 0,3 alatti eredményeknek tüzetesebb vizsgálatot, míg a 0,2 alattiaknak pedig azonnali eltörlést kellene maguk után vonniuk (1961).

1. ábra. Illinois állam negyedik számú választókerülete és a köré írható legkisebb kör.

Forrás: Saját ábrázolás. A kép alapjául szolgált: *https://commons.wikimedia.org/wiki/File: Illinois_US_Congressional_District_4_(since_2013).tif (letöltve: 2018. 04. 01.)*

Reock megközelítéséhez a legjobban hasonlító teszt a *Convex Hull* módszere, amely során a körzet köré írható legkisebb kört a legkisebb konvex sokszög váltja fel. Könnyen belátható, hogy a konvexség miért olyan fontos kitétel a gerrymandering vonatkozásában: a konvex sokszöggel való összehasonlítás kiküszöböli a kört mintául állító módszerekben rejlő aránytalanságot, hiszen a sokszög a valóságtól kevésbé idegen forma, a választókerületi térkép kialakítása ezen ideál követése mentén technikailag lehetséges, ellentétben a körrel.

2. ábra. Merrill szemlélteti a Convex Hull módszerét Észak-Karolina negyedik számú kongresszusi választókerületén



A Mackenzie-index[11]

John Mackenzie (2009) a kompaktságot vizsgáló módszerek hiányosságainak tudatában egy olyan indexet fejlesztett ki, amelyik nagyrészt leküzdötte ezeket a problémákat. Kétféle körzethatárt különített el, természetest és politikailag meghatározottat. Ezután a politikailag meghatározott határvonal hosszát szorozta a teljes körzet kerületével, és a szorzatot osztotta a körzet területével. A politikai meghatározottság csupán annyit takar, hogy az adott határszakasz nem illeszkedik állam- vagy országhatárra.

$$\mathrm{GI} = \frac{\text{Politikailag meghatározott határok hossza} \times \text{A körzet teljes kerülete}}{\text{A választókerület területe}}$$

Példaként ismét említsük Illinois negyedik számú kongresszusi választókerületét, amely 336 pontot ért el a gerrymandering-indexszel való vizsgálat során, összehasonlításképpen, ez a 2000-et követő redistricting során kialakított határvonalak mellett országosan a negyedik helyre volt elég. Az első harminc helyezett között a gerrymanderingről jól ismert Észak-Karolinával, Kaliforniával, Floridával találkozhatunk, az első helyet pedig Maryland második számú körzete érte el, amely az állam földrajzi viszonyait ismerve nem is lehet túlságosan meglepő eredmény.

	Szerző	Teszt	Előny / Hátrány
Kompaktság vizsgálata	Polsby–Popper, 1991	A választókörzet területének összehasonlítása egy azonos kerületű kör területével	Kevés adatot igényel és könnyű elvégezni, de nem tesz különbséget a természetes és mesterséges határok között.
	Schwartzberg, 1965	A választókörzet kerületének összehasonlítása egy azonos területű kör kerületével	Kevés adatot igényel és könnyű elvégezni, de nem tesz különbséget a természetes és mesterséges határok között
	Reock, 1961	A választókörzet területének összehasonlítása a köré írható kör területével	Könnyű elvégezni, de nem tesz különbséget a természetes és mesterséges határok között
	Grofman–Hofeller, 2002	A választókörzet területének összehasonlítása a köré írható konvex sokszög területével	A konvex sokszöghöz hasonlítás reálisabb a körhöz valónál
Határvonal vizsgálata	Mackenzie, 2009	A politikailag meghatározott határvonal súlyozása és osztása a körzet területével	Különbséget tesz a természetes és mesterséges határok között, de az eredmények nehezebben összehasonlíthatók

A VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEKET VIZSGÁLÓ TESZTEK

Ahogyan erre korábban utaltam, a választási eredményeket vizsgáló tesztek az elmúlt években váltak közismertté. Ezt a folyamatot a gerrymandering alkotmányosságáról szóló 2004-es Vieth v. Jubelirer ügy determinálta, ugyanis a Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta az alsóbb szintű bíróság ítéletét, miszerint a gerrymandering ügyekben nem szolgáltatható igazság a bíróságok részéről. Nagy jelentőséggel bírt azonban Anthony Kennedy bíró különvéleménye, amiben rögzítette, hogy a gerrymandering bizonyítására az ügyben prezentált választási eredményeket kell górcső alá venni (Anand, 2014: 944.). A következőkben a szavazat- és mandátumarányokat vizsgáló tesztek szakirodalmának bemutatására törekszem.

Partisan Symmetry

A *Partisan Symmetry*, azaz a „pártalapú szimmetria/a pártok szimmetriája" több mint egy teszt, valójában egy elvet takar. A jogállamiság keretei között alapvetés, hogy a választási rendszer *pártatlan*, azaz előzetesen nem favorizálja egyik felet sem a másikkal szemben, ennek elsődleges megnyilvánulási

formája a szavazatok és a mandátumok megoszlása szempontjából a pártok *felcserélhetősége*. Ez csupán annyit takar, hogy ha egy párt a szavazatok 55%-ával a mandátumok 60%-át nyeri el, akkor erre hipotetikusan a másik pártnak is lehetősége van. Értelemszerűen a gerrymandering ezt nem teszi lehetővé, hiszen a manipulált választókerületi határok determinálják a mandátumok sorsát: egy párt szavazóerejének koncentrálásával aszimmetrikus eredmények születnek, hiszen lehetőség nyílik akár arra is, hogy lényegesen több szavazattal is kevesebb képviselői helyet nyerhessen el (Grofman–King, 2007).

A Partisan Symmetry tesztjének elvégzésére az egyik lehetséges mód a mandátumok és szavazatok kapcsolatát vizsgáló görbe *(seats-votes curve)* segítségével való vizsgálat. A függvény egyik tengelye a választókerületekben megszerzett átlagos szavazatarány, a másik pedig a mandátumok aránya. A görbe tehát a *szabályos eredmények mezejét* jelenti a kutatásunk során, amelyre ha illeszkedik a vizsgált választási eredmény, akkor a választási rendszer minden bizonnyal pártatlanul kezelte a feleket. A nem tökéletes illeszkedés persze nem jelenti közvetlenül azt, hogy a választókerületek határainak kialakítását manipulálták, szükséges tehát egy határ- vagy küszöbérték megállapítása, amelyen belül még elfogadható az eredmény. Grofman és King javaslata szerint több megoldás is elképzelhető, mint például konkrét százalékban meghatározni az elfogadható eltérést (például 5%-on belüli eltérés a szimmetriától még elfogadható) vagy alternatív megoldásként akár mandátumok számában, de a legmegfelelőbb minimális kritérium szerintük a többségi elv érvényesítése. Eszerint alkotmányellenesnek kell tekinteni azt a körzethatár-módosítási tervet, amelynek köszönhetően a szavazatok 50%-ánál kevesebbet szerző párt a mandátumok többségét szerezheti meg (2007).

Jogos kritika a modellel szemben, hogy figyelmen kívül hagyja a többségi választási rendszer azon sajátosságát, miszerint annak nem kell kényszerűen lélekszámarányos képviseletet teremtenie, a győztes mindent visz. Szimmetria ettől függetlenül létezhet a *single member plurality* keretei között is, de ebben az esetben vagy korábbi választási eredményekre kell utalnunk, így a vita statisztikai eszközök igénybevételével elméleti síkra terelődik, hiszen annak a bebizonyítása, hogy a másik pártnak is lehetősége lett volna hasonló eredményt elérni, csak hipotetikusan történhet meg (Merrill, 2017). A bíróságok részéről némi idegenkedés tapasztalható e téren, továbbá ez Anthony Kennedy feltételének sem felel meg, miszerint egy olyan tesztre van szükség, amely kizárólag az ügyben prezentált választási eredményeket vizsgálja.

A Partisan Symmetry Amerikában leginkább állami szinten alkalmazható, egy-egy választókerület manipulálttságának megítélésére alkalmatlan, hiszen nem a földrajzi követelmények betartását ellenőrzi, hanem egyszerűen a szavazatok és a mandátumok arányaiból próbálhatunk meg következtetéseket levonni vele. Applikációjára tett legemlékezetesebb kísérlet a 2004-es texasi

League of United Latin American Citizens (*LULAC*) v. Perry-ügy, amely során Rick Perry texasi kormányzót vádolták a republikánusok számára előnyös körzethatárok megalkotásával. Az ügyhöz kutatók szakértői véleményként csatolták a Partisan Symmetryt (King et al., 2005), mint lehetséges sztenderdet, azonban nem jártak sikerrel, a Legfelsőbb Bíróság nem emelte be az eszköztárába. Azonban az elutasítás sem volt teljeskörű: a bírák többsége egyetértett abban, hogy a Partisan Symmetry a jövőben alapjául szolgálhat egy egységes, átfogó sztenderdnek, de az aszimmetria önmagában nem elégséges feltétel a gerrymandering-ügyek eldöntésére. A használata eközben széles körben elterjedt az alsóbb szintű bírósági folyamatokban és az újrakörzetesítést végső bizottságokban, legfőképp a közreműködő szakértők által (Grofman–King, 2007).

Efficiency Gap

Az teljes bizonyossággal elmondható, hogy az utóbbi években az Efficiency Gap kavarta fel a legjobban az állóvizet a gerrymandering témájában. A Partisan Symmetryhez hasonlóan itt is egy konkrét bírósági ügy, a wisconsini újrakörzetesítést megtámadó, a korábbiakban bemutatott wisconsini Whitford v. Nichol-ügy (No. 3:15-cv-00421 W.D. Wis. 2015, később Gill v. Whitford a Legfelsőbb Bíróság előtt) tette híressé Eric McGhee és Nicholas Stephanopoulos 2015-ös munkáját.

Először McGhee (2014) végzett kutatást a témában, a kiindulópontja a manipuláló szempontjából legideálisabb forgatókönyv bekövetkezte: a versenytárs(ak) szavazatainak minél alacsonyabb fokú hasznosulása, ami természetesen a manipuláló félre leadott szavazatok hasznosságának a maximalizálása is egyben.

Könnyen belátható, hogy a gerrymandering technikáit alkalmazva hogyan érhető el az adott pártra adott szavazatok maximális hasznosulása. Ha például a feldarabolás módszerével tökéletesen élt – a példánk kedvéért, és a történeti hitelességért – az „R" párt, és minden egyes körzetben többségbe került, akkor akár az állami szinten 51:49 arányú fölényét is maximális mandátumarányra tudja váltani, így az összes szavazata hasznosult. Ehhez persze szüksége volt az állami szintű többségre, kisebbségből csak a fellegvárképzés módszerével tud minél nagyobb hasznosulást elérni. Így ugyan kompromisszumra kényszerül „R" párt, mivel „D" párt is mandátumokhoz jut, de a körzeteiben nagyarányú győzelmet arat, így a győzelemhez már nem szükséges, felesleges, 50% plusz egy feletti szavazatai szintén nem hasznosulnak. Röviden, egy párt két úton vesztegethet el szavazatokat: a párt számára vesztes körzetben az összes szavazatot, továbbá a győztes körzetben az összes felesleges szavazatot (2014).

Itt lép be a képbe az Efficiency Gap modellje: a *hasznosulási különbség* vizsgálata során először is összeszámoljuk az elvesztegetett szavazatokat párton-

ként, ezeknek vesszük a különbségét és a kapott összeget elosztjuk az összes szavazat számával. Így egy százalékos eredményt kapunk, amelynek az előjele dönti el, hogy feltételezhetően melyik párt számára kedveztek a választókerületi határok: ha mínusz, akkor a demokratáknak, ha plusz, akkor a republikánusoknak.

$$\frac{\text{Elvesztegetett demokrata szavazatok} - \text{Elvesztegetett republikánus szavazatok}}{\text{Összes leadott szavazat}} = \text{Efficiency Gap}$$

Tovább is egyszerűsíthetjük a formulát, úgy, hogy csak az egyik pártra leadott szavazatok és a megszerzett mandátumok száma szükséges a tesztünk elvégzéséhez:[12]

$$\left(\text{Elnyert mandátumok aránya} - 50\%\right) - 2 \times \left(\text{Szavazatok aránya} - 50\%\right) = \text{Efficiency Gap}$$

A konkrét százalékos eredmény azt indikálja, hogy az a párt, amelyiknek kedvezett a választókerületi határok kialakítása, arányában mennyivel több képviselői helyet kap, mint amennyire jogosult lenne. A –15%-os eredmény azt mutatná meg, hogy a demokratáknak 15%-kal több mandátum jutott a gerrymandering miatt. A tökéletes – azaz a modell szerint manipuláció jelét nem mutató – eredmény a 0%. A képlet magában hordozza azt is, hogy ez az érték csak akkor maradhat 0%, ha minden egyes százaléknyi változást a szavazatok terén két százaléknyi változás követ a mandátumok viszonyában. Ez rezonál az *electoral responsiveness*[13] Egyesült Államokra jellemző értékével. Az Efficiency Gap továbbá azt is feltételezi, hogy a pártokra leadott voksok ugyanakkora hányada nem eredményezett mandátumot, nem hasznosult. Ebben jól megmutatkozik az Efficiency Gapben rejtőző racionalitás is, amely a Partisan Symmetryhez hasonlóan a pártok egyenlőségét, a választásban résztvevő felek pártatlan kezelését implikálja (Stephanopoulos–McGhee, 2015).

A közös elemek ellenére van egy fundamentális különbség is a Partisan Symmetry és az Efficiency Gap között: az Efficiency Gap csak az adott esetben releváns választási eredményeket veszi vizsgálat alá, nem használ hipotetikus adatsorokat. Ez azért is lehet fontos tényező, mivel a Partisan Symmetryvel szemben ez egy erős kifogás az igazságszolgáltatás részéről. Az Efficiency Gap azért is lehet vonzóbb alternatíva a szimmetriával szemben, mivel egy konkrét százalékos eredményt kapunk a kiszámítása után, amely továbbá lényegesen egyszerűbb is, bárki elvégezheti a választási eredmények ismeretében.

Stephanopoulos és McGhee 1972 és 2012 között minden egyes állam képviselőházának választását, és ezek közül az összes, legalább nyolc kongresszusi választókerülettel rendelkező állam szövetségi képviselőházi választását megvizsgálta a fentiekben ismertetett módszerekkel. Kutatásuk eredménye

szerint összességében egyik pártnak sem kedveztek túlnyomó mértékben a választókerületi határok, az adatok szimmetrikus képet festenek és a medián-érték a nullához közeli. Figyelemreméltó azonban a 2012-es választások eltérése a korábbi trendektől, ekkor ugyanis az Efficiency Gap-számításokból nyert adatok országos átlaga szerint a korábbi egy mandátum, amelyet a pártok a manipulációnak köszönhettek, másfélre nőtt.

Ahogyan azt már a Partisan Symmetryvel kapcsolatban is tárgyaltuk, szükség van egy határértékre is a hatékony bírói fellépés érdekében. Stephanopoulos és McGhee ezt a kongresszusi választások esetében *két képviselői helyben*, míg az állami törvényhozások választásában *8%-ban* javasolta megállapítani. Mivel az Egyesült Államokat ötven tagállam alkotja, ezért a határok rugalmasak, hiszen a 8%-os határ akár 32 mandátumot is jelenthet a 400 fős New Hampshire-i képviselőházban, de csupán 4-et az 51 fős hawaii képviselőházban. Chambers, Miller és Sobel számításai szerint a határok nem elég érzékenyek az apró változásokra. Vizsgálódásaik során bevezették a *spare vote margin*[14] fogalmát, ami egy öt választókerületes államban 5%-ot jelent, mivel ez az a minimális szavazatarány-változás, amivel a lehető legkevesebb szavazathoz képest többel lehet a határértékek szabályainak betartásával is legális eredményeket produkálni. Példa erre az említett öt körzetes államban három mandátumot elnyerő párt esete, ami az ehhez minimálisan szükséges 30%-os szavazatarányhoz képest 35%-kal már szabályos Efficiency Gap-értéket eredményezhet.[15] (2017: 18)

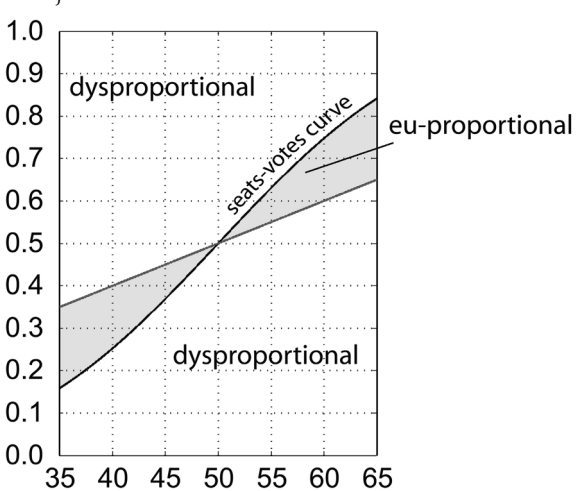
Az Efficiency Gapet persze számos kritika is érte, általános visszhang, hogy még nem esett át elég tesztelésen, az eredmények nem adnak konzisztens eredményeket, így akár magán a formulán is változtatni kell majd az applikációhoz. Cover a formula robusztusságát vonja kétségbe (2018). Chambers, Miller és Sobel (2017) „stressz tesztelés" alá vetették az Efficiency Gapet, ami alatt a lehetséges, de valószínűtlen, extrém esetek értendők. Ilyen eset például az, hogy egy államban csak republikánus szavazók éljenek, így a republikánusok 100%-os győzelmet aratnak a választásokon. Ebben az esetben az Efficiency Gap azt fogja mutatni, hogy ebben az államban a demokraták javára történhetett manipuláció, hiszen az összes elvesztegetett szavazat republikánus. Emellett Stephanopoulos és McGhee megközelítését is kritizálják, mivel az Efficiency Gap alapvetése a fellegvárképzés és feldarabolás technikák használata, csak ezek vizsgálatára alkalmas. Alexeev és Mixon (2017) bebizonyította, hogy egyes esetekben az alacsony Efficiency Gap-érték csupán rendkívül komplex, bizarr formájú választókerületekkel lehetséges, ami a gerrymandering egy másik vizsgálati formájában, a kompaktságot vizsgáló tesztek esetében jelentene rossz, mesterséges torzulásra utaló eredményt. Duchin azt is megmutatta, hogy nem csak az extrém esetekben megbízhatatlan a vizsgálat, mivel a tökéletes arányosság esetén is téves eredmények születnek, például a 65%-os szavazat- és mandátumarány 15%-os mandátumtöbbletet mutat a másik

párt részére (2018). William Griesbach, wisconsini kerületi bíró az említett Gill v. Whitford-ügy egyik korábbi szakaszában (akkor még Whitford v. Gill, 218 F.Supp.3d 837, 2016) egy sportanalógiát felhasználva azt is kifogásolta, hogy az elvesztegetett szavazatokat a gerrymandering ügyekben, mint a csalás fokmérőjét használják, hiszen a baseballban sem számolunk „felesleges futásokat", a győzelemhez mindre szükség volt (Chambers–Miller–Sobel, 2017: 12.).

A PRINCETON EGYETEM GERRYMANDERING KUTATÓCSOPORTJÁNAK TESZTJEI

Samuel Wang és a Princeton Egyetem gerrymandering-projektjének kutatói három tesztet állítottak össze, amelyek perdöntők lehetnek a vitás kérdésekben. Wang egy olyan sztenderdet prezentált, amely az ő olvasatában megfelel a pártalapú gerrymanderinggel kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlatnak: a tesztek mind a *szándékot* és a *hatásokat* igyekeznek számszerűen meghatározni. A *szándék* alatt a korábbiakban ismertetett tesztekhez hasonló racionalitás érvényesül: a manipuláló fejével gondolkodva, a teszteket úgy alkották meg, hogy a közismert gerrymandering technikákat (packing & cracking) leplezzék le. A *hatásokat* kvantifikáló teszt a csalás közvetett következményét, a mandátumok eloszlásának torzulását helyezi górcső alá. A tesztek tehát a választási eredmények adatait veszik alapul, de a manipuláció más aspektusait világítják meg, az első és a második a szándékból, míg a harmadik a hatásokból kimutatható torzulás vizsgálatára alkalmas (2016a).

3. ábra. Az x tengely a mandátumok arányát, míg az y tengely a szavazatok megoszlását mutatja.



Forrás: Wang (2016a) – Three Tests for Practical Evaluation of Partisan Gerrymandering, Stanford Law Review, 68. évf. 6. szám, 1285.

Wang a *Zone of chance* megközelítést használja, amelynek a lényege, hogy a tesztek azt vizsgálják, mekkora annak az esélye, hogy az eredmények nem csupán a véletlen szüleményei, hanem valóban manipuláció történt (2016a: 1287.). A tesztek ismertetése előtt érdemes kitérni Wang egy másik tézisére is: egy választókerületi térkép alapvető kritériuma, hogy (az egyéni választókerületes, többségi választási rendszerben) a mandátumok és szavazatok kapcsolatát szemléltető görbét *(seats-votes curve)* közelítse a tökéletesen arányos eloszlás irányába, tehát az *electoral responsiveness* 1-hez minél jobban közelítő értéket vegyen fel. A hagyományos görbe és a tökéletes arányosságot jelentő egyenes által közrezárt tartományt az *eu-proportional* jelzővel illette, míg az ezen kívül esőt a *dysproportional*-nel. Az eu-proportional tehát az arányosság felé való közeledést jelenti, míg a dysproportional az attól való távolodást. Az eu-proportional preferenciája axiomatikus tételként jelenik meg a sztenderdben, kimondva, hogy a választási eredményeket jelző pontnak a „csokornyakkendőt" ábrázoló tartományban kell elhelyezkednie, továbbá a sztenderdnek tudnia kell különbséget tenni az eu-proportional és a dysproportional között (2016a: 1285.).

Az első, *Lopsided Wins* nevet viselő teszt egy egyszerű sémára épül, minden idők egyik legtöbbet használt statisztikai módszerét hívja segítségül, a t-próbát. A választási eredményeket vizsgálva egy kétmintás t-próbát elvégezve megállapíthatjuk, hogy a pártok győzelmei mennyire hasonlítottak egymásra. A hasonlatosság úgy értendő, hogy ha a gerrymandering korábban ismertetett logikáját követve a választókerületek határait a fellegvárképzés módszerével manipulálták, akkor a csalást elszenvedő párt a választásokon óriási győzelmeket arat egy-egy választókerületben, míg a többiben rendre alulmarad. A teszt működése innen egyszerű: összehasonlítjuk, hogy a demokraták a szavazatok mekkora hányadát érték el a győztes körzeteikben, és ugyanezt elvégezzük a republikánusokkal is az ő győztes körzeteikben, utána pártonként külön átlagoljuk az eredményeket és összevetjük a két átlagot. A t-próbát elvégezve, az eredmény kimutathatja, hogy az eredmények csupán a véletlen szüleményei, vagy a manipuláció jelei-e.

A második teszt a *Consistent Advantage*,[16] amihez szintén egyszerű statisztikai módszereket kell alkalmaznunk. A vizsgálat elvégzéséhez az egyik párt választókerületi eredményeinek átlagára és a mediánjára van szükségük, amiket ezután összevetünk. Minél nagyobb a kettő különbsége, annál kisebb az esélye, hogy ez csupán a véletlen szüleménye, továbbá, ha az átlag nagyobb értéket vesz fel, mint a medián, akkor feltételezhető, hogy az adott párt a gerrymandering áldozatává vált. Ez a módszer azonban csak azokban az államokban működik hatásosan, ahol a két párt támogatottsága közel azonos, így az állami szintű végeredmény is szoros. Azokban az esetekben, amikor a redistricting folyamatát vezénylő párt állami szinten domináns, más statisztikai eszközhöz kell nyúlnunk: kiszámoljuk a domináns párt győztes választó-

kerületeiben elért szavazatarányának szórását, majd országos szinten a győztes választókerületekben a győztes párt szavazatarányának szórását, és Khí-négyzet próbával összehasonlítjuk az eredményeket.

Az utolsó teszthez[17] számítógépes szimulációt kell elvégeznünk, amelyhez országos szinten az összes választókerületi eredményre szükségünk van. Az *„Excess Seats"* teszt egy meglehetősen innovatív megközelítést vezet be a gerrymandering irodalmába, a *Monte Carlo-szimulációt*. A Monte Carlo-szimuláció egy valószínűségszámítás során használt módszer, amit az esetünkben úgy alkalmazhatunk, hogy országos szinten, mind a 435 választókerület közül kiválasztunk körzeteket, amelyek száma megegyezik a vizsgált államban megtalálhatókkal, és a pártokra leadott szavazatok száma is összességében legfeljebb 0,5%-os eltéréssel megegyezik. Statisztikai szoftverekkel több ezer, vagy akár egymillió szimuláció is elvégezhető, hogy az alternatív eredményeket összevetve a valós választási eredménnyel megtudhassuk, hogy az mennyiben tér el tőlük. Amennyiben az eltérés kirívó és statisztikailag is szignifikáns, a vizsgált állam nem ment át a teszten (Wang, 2016a).

Wang a teszteket elvégezte a névadó, 1812-es massachusettsi eseten is, továbbá a 2015-ös marylandi (Shapiro v. McManus, nem került be a Legfelsőbb Bíróság tárgysorozatába) és wisconsini (Whitford v. Nichol) gerrymandering-ügyeken is. Az 1812-es esetben csak az első és a harmadik teszt volt elvégezhető, amelyeket rendre el is bukta az állam. Maryland vonatkozásában az első tesztet kellett kihagyni,[18] a másodikat pedig mind a 2012-es és 2014-es, míg a harmadik tesztet a 2014-es eredményekkel bukta el az állam. Wisconsin esetében a 2010 utáni újrakörzetesítés vizsgálata nehézségekbe ütközik, mivel 2014-ben a 99-ből 52 képviselői helyért csak az egyik párt állított jelöltet, a módszertan szerint ilyenkor 75%-os szavazatarránnyal számolunk a győztes számára. Az első teszt így torz eredményeket ad, 2%-os különbséget jelez a republikánusok javára, míg 6,4%-osat, ha nem számoljuk a fiktív, 75%-os eredményeket. A második teszt, az átlag és a medián értékek eltérése 5,8%-os különbséget mutatott, amely statisztikailag szignifikáns, a harmadik, szimulált választások pedig nem voltak elvégezhetőek, mivel Wisconsin esetében nem a kongresszusi választókerületekről, hanem az állami törvényhozási választásokról volt szó (Wang, 2016b: 378–381.).

Összességében, a teszteknek megvannak a maguk előnyei és hátrányai is. Ahogyan arra már utaltam, a használt matematikai és statisztikai módszerek miatt a tesztek korlátozottak, csak állami szintű vizsgálatra alkalmasak, az egyes választókerületek szintjén nem használhatók. Nem alkalmasak a földrajzi adottságok figyelembevételével történő analízisre sem, persze ez magával vonja azt a könnyebbséget is, hogy nem kell a térképek és egyéb földrajzi változók bevitelével foglalkoznunk. A tesztek lehetséges alkalmazásának egyik neuralgikus pontja a számukból is ered, hiszen ez akár mérlegelési lehetőséget is adhat a bíróság számára, például abban, hogy egy adott esetben melyiket

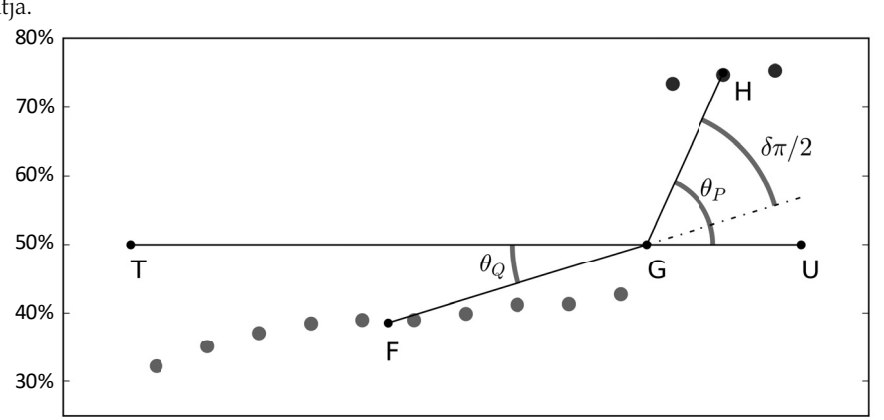
használják, vagy több teszt használata esetén hányat kell sikeresen kiállnia a vizsgált államnak. Ez jelentős probléma, mivel – ahogyan azt a 2. ábránk és Wang példái (2016b) is mutatják – nem minden államban vethető be a sztenderd. A mérlegelési lehetőség sajnos kiiktathatja a tesztek egyik, véleményem szerint legnagyobb előnyét, a matematikai módszerek által kölcsönzött pártatlanság és tévedhetetlenség sugallatát. Még egy lehetséges felület a kritikára az arányos képviselet idealizálása, hiszen az nem vezethető le az Alkotmányból.

Declination

A *Declination*, azaz *elhajlás*, mint a gerrymandering egyik bizonyítéka és fokjelzője, egy meglehetősen új megközelítés, amelyet először 2017-ben prezentált Warrington. Az új koncepció első látásra rendelkezik a korábbiak előnyeivel és sikerült kiküszöbölni a hátrányaikat, névlegesen az alapvető feltételezés ismét a *szimmetria*, a módszer pedig számításba veszi a közismert gerrymandering technikákat (packing & cracking) és azokat igyekszik kimutatni, de nem merülnek fel vele kapcsolatban alkotmányossági dilemmák, mint például az arányos reprezentáció implikálása (2017).

A számítás és az ábrázolás nem bonyolult: vegyük alapul egy párt választókerületi szintű eredményeit, és ábrázoljuk őket egy koordináta rendszerben a szavazatarány függvényében. Fontos az elrendezés: növekvő vagy csökkenő sorrendben vegyük fel a választókerületi eredményeket. Felvesszük mind a győztes, mind a vesztes választókerületek koordinátáinak tömegközéppontját, majd összekötjük ezeket.

4. ábra. Warrington a 2014-es, észak-karolinai kongresszusi választási eredményeken szemlélteti a módszerét. Az y tengely a szavazatok arányát, az x a választókerületeket mutatja.



Forrás: Warrington (2017).

Az eredmények kiértékeléséhez már csak egy feladatunk van hátra: meghatározzuk az x tengellyel párhuzamos, győzelmet jelentő, 50%-os határt jelképező egyenesen az egymás mellett elhelyezkedő két győztes és vesztes érték középpontját. A vizsgálathoz azt szükséges megállapítanunk, hogy ez a pont rajta fekszik-e a tömegközéppontokat összekötő egyenesen, és ha nem, akkor mennyiben tér el attól. Az *elhajlás* megállapítását a harmadik ábra segíti, ahol láthatjuk az FGH-szöget, az eltérést pedig ennek a kiegészítőszöge, δ (delta) mutatja.

Ha az alábbi formula segítségével elvégeztük számításainkat és megkaptuk $\tilde{\delta}$-t, akkor a teszt végéhez értünk. Warrington kutatásai azt mutatták, hogy a 0,47-nál nagyobb $\tilde{\delta}$ értékeknél már megalapozottan feltételezhetjük, hogy gerrymandering történt.

5. ábra. Az „N" a körzetek számát jelöli.

$$\delta = \left(\theta_P - \theta_Q\right)\frac{\pi}{2}$$

$$\tilde{\delta} = \delta\frac{\ln(N)}{2}$$

Forrás: Merrill (2017).

Könnyen belátható, hogy a teszt elvégzése során milyen racionalitás mutatkozik meg: a fellegvárképzés és feldarabolás technikái jellegzetes mintát képeznek a választókerületi eredményekben, ennek egyszerű a kimutatása statisztikai módszerekkel, ahogyan arra már korábban is láthattunk példát a *Lopsided Wins* teszttől. Az *elhajlás* vizsgálata során három különböző kimenetellel szembesülhetünk: (1) a középpont rajta fekszik a súlypontokat összekötő egyenesen, ez a szimmetriát jelzi, így nincs okunk manipulációt feltételezni; (2) a 3. ábrán látható módon, az FGH szög felfelé néz, ami azt indikálja, hogy az érintett párt a fellegvárképzés áldozata; (3) az FGH szög lefelé is nézhet, ez pedig az előző eset ellentéte, így azt feltételezhetjük, hogy az érintett pártot favorizálta az újrakörzetesítés.

Az *elhajlás*, ahogyan a korábban ismertetett módszerek is, csak állami szinten alkalmazható. A koncepció a fellegvárképzés és feldarabolás technikáit elemzi, így csak olyan eseteket vehetünk vizsgálat alá, amelyekben az érintett párt nyert ugyan pár mandátumot, de a választókerületek többségében alulmaradt. Ha egy párt domináns az adott államban, szintén torz eredmények születhetnek (Warrington, 2017). A módszer legnagyobb előnyei, hogy csak a valós, az ügyben releváns választási eredményeket vizsgálja, nincs szüksége fiktív, irányadó adatokra, továbbá nem feltételez arányos képviseletet, ahogyan a Princeton tesztjei teszik.

DISZKUSSZIÓ

A tesztekkel szemben sok kifogás emelhető. Legfőbb gyengeségük a gerrymandering komplex folyamatába való belelátás hiánya, mivel a tesztek csupán egy-egy aspektust világítanak meg egyszerre. Az ebből eredő legsúlyosabb probléma, hogy még az azonos megközelítést alkalmazó módszerek is egymásnak ellentmondó, kontraintuitív eredményeket adnak. Egy másik lehetséges támadási felület a tesztek által feltételezett elvek kérdése: Samuel Wang és kutatócsoportjának tesztjei részben az arányos reprezentációhoz viszonyítva vizsgálják a választási eredményeket, pedig az arányosság elvárása semmilyen módon nem vezethető le az Egyesült Államok alkotmányából, jogilag nem számon kérhető, így az erre alapozott vizsgálat vitatható. Ezáltal a tesztek közötti választás nem csupán technikai részletkérdésekre alapozott döntés, hanem értékválasztás is egyben.

Úgy gondolom, a tesztek hiányosságaik ellenére mégis kívánatosak lehetnek. Ahogyan erre már korábban utaltam, a modern gerrymanderinggel szembeni harcot csupán modern eszközökkel lehet megvívni, a tárgyalt módszerek némelyike pedig egészen új irányba is terelheti az eddigi gondolkodást, elég csak a Monte Carlo-szimulációra gondolnunk, amelyik forradalmi újítást is jelenthet a területen. A szimulációhoz nincs szükség elvi előfeltevések védelmére, hiszen a módszer valószínűség-számításon alapul, azt vizsgálja, hogy menynyire extrémek a *valós* eredmények a *lehetséges* eredményekhez képest. Véleményem szerint ez az egyik legígéretesebb teszt, de az Efficiency Gapet érő kritikákra és a formula további fejlődésére is érdemes odafigyelni.

A tesztek közötti választás problematikáját felülírhatja valamilyen formátumú szintézisük, együttes, átfogó sztenderdként való használatuk, hiszen a földrajzi és választási eredményeket vizsgáló tesztek egyoldalúsága önmagában kívánja a különböző aspektusok bevonását. Az egységes, átfogó teszt megalkotását például egy index formájában tartom elképzelhetőnek, amelyben az ismertetett tesztek némelyike az egyes indikátorok szerepét tölthetné be, azonban ez is újabb problémákat hordozna magában, mint például a különböző területeket vizsgáló indikátorok súlyozásának kérdése, a köztük való mérlegelés lehetősége, vagy az elfogadhatósági tartomány megállapítása.

További kérdéseket vet fel a tesztek Egyesült Államokon kívüli használata, hiszen azokat a kétpárti amerikai rendszer vizsgálatára tervezték. Ez csupán a választási eredményeket vizsgáló módszerek esetében okoz gondot, a problémát pedig másmilyen dichotómiák használata is orvosolhatja (kormánypártok–ellenzéki pártok; baloldali blokk–jobboldali blokk). A földrajzi módszerek esetében más dilemmák léphetnek fel, mint például az európai határvonalak régi, történelmi eredete, vagy a népesség alacsonyabb mobilitása.

A hazai alkalmazhatóság vizsgálata több szempontból is releváns. A 2011-es újrakörzetesítést élénk vita követte a köz- és tudományos életben egyaránt,

érdemes megemlékezni Szigetvári Viktor, Tordai Csaba és Vető Balázs (2011), továbbá Karácsony Gergely (2012) modellezéseiről. Vizsgálataikban retrospektív módon, a 2002-es és 2006-os választási eredményeket az új választási rendszer és új körzetbeosztás szerint vizsgálták, ami alapján a *szándék* egyértelműen beazonosítható volt, azonban két választás elteltével rendelkezésünkre áll már elég adat ahhoz, hogy a *hatásokat* is megvizsgálhassuk. Különösen hasznosnak tartanám a szimulációk alkalmazását a kutatások során, illetve kiemelt figyelmet fordítani a fővárosra, azon belül is a belvárosi körzetek felosztására, a 2014-es és 2018-as választási adatok tanulságai alapján. A tesztek európai és hazai alkalmazhatóságának vizsgálata kutatásaim következő állomását jelentik.

MELLÉKLET

Efficiency Gap példa[19]
Maryland, 2016

Maryland első kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	103 622
	Elvesztegetett republikánus szavazat	69 475
	Összes szavazat	346 196
Maryland második kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	44 802
	Elvesztegetett republikánus szavazat	102 577
	Összes szavazat	294 760
Maryland harmadik kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	51 795
	Elvesztegetett republikánus szavazat	115 048
	Összes szavazat	329 688
Maryland negyedik kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	84 415
	Elvesztegetett republikánus szavazat	68 670
	Összes szavazat	306 171
Maryland ötödik kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	68 528
	Elvesztegetett republikánus szavazat	105 931
	Összes szavazat	348 920
Maryland hatodik kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	26 344
	Elvesztegetett republikánus szavazat	133 081
	Összes szavazat	318 851
Maryland hetedik kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	84 640
	Elvesztegetett republikánus szavazat	69 556
	Összes szavazat	308 394

Maryland nyolcadik kongresszusi választókerülete	Elvesztegetett demokrata szavazat	48 002
	Elvesztegetett republikánus szavazat	124 651
	Összes szavazat	345 308

$$\frac{\text{Elvesztegetett demokrata} - \text{Elvesztegetett republikánus}}{\text{Összes szavazat}} = \text{Efficiency Gap}$$

$$\frac{512148 - 788989}{2598288} = \text{Efficiency Gap}$$

$$\frac{-276841}{2598288} = -10{,}6$$

A demokraták tehát 10,6%-kal több mandátumot nyertek el, mint amennyire jogosultak lennének, de a 8 képviselői helyből ez egyet sem érintett.

JEGYZETEK

[1] A gerrymanderingnek több különböző típusa ismert, a pártos vagy pártalapú torzulás mellett elkülöníthetünk etnikai vagy vallási alapút is.

[2] Bővebben az ügyről: Washington Post, 2017; Vox, 2018.

[3] Ld. bővebben: Anand, 2014.

[4] Az Egyesült Államokon kívül az újrakörzetesítésnek sok különböző módszerét azonosíthatjuk, gyakori például egy bizottság pufferként való beiktatása a folyamatba. Ld. bővebben: Handley–Grofman, 2008.

[5] A lakosságarányosság elve nem érvényesülhet tökéletesen, mivel az Alkotmány szerint minden állam lakóinak legalább egy képviselő küldésére van joga, még akkor is, ha az államban nem élnek annyian, mint egy átlagos kongresszusi választókerületben, lásd Wyoming.

[6] Öt államban, Connecticutban, Floridában, Marylandben, Mississippiben és Észak-Karolinában nincs szükség a kormányzó jóváhagyására az újrakörzetesítési terv elfogadásához.

[7] Elbridge Gerry Massachusetts kormányzójaként 1812-ben pártja, a Demokrata–Republikánus Párt számára kedvező körzethatárokat alakított ki, amelyek a térképen egy szalamandra alakját formázták, így kapta a kor sajtójától a „gerry-mander" nevet a jelenség.

[8] A matematikában ezt nevezzük *izoperimetrikus egyenlőtlenségnek*.

[9] A cenzus adatai szerint a választókerület 52,45 négyzetmérföldes területen fekszik, ez átszámítva kb. 136 négyzetkilométer. *https://www2.census.gov/geo/relfiles/cdsld13/17/ur_cd_17.txt* (letöltve: 2018. 04. 27.)

[10] A kör hozzávetőleges átmérőjét az alábbi weboldal segítségével számítottam ki: *https://gisapps.cityofchicago.org/mapchicago/*

[11] Mackenzie csupán Gerrymandering Indexként hivatkozik módszerére, ezért az egyértelműség végett indokoltnak tartottam a nevével jelezni a teszt eredetét.

[12] A mellékletben található a formula bemutatása a gyakorlatban, egy számítással levezetve.

[13] Az *electoral responsiveness* azt mutatja meg, hogy egyszázaléknyi változás a pártra leadott szavazatok arányában hány százalék változást eredményez az elnyert mandátumok tekintetében. Az *electoral responsiveness* az Egyesült Államok képviselőházi választásainál jellemzően kettő és három közötti értékeket vesz fel (Merrill, 2017: 7.).

[14] A *„spare vote margin"* az alábbi képlettel kapható meg, amelyben az „N" az államban kiosztható mandátumok számát jelenti: $25 - \frac{100}{N} = SVM$.

[15] Ez az eredmény úgy kapható meg, hogy a 30-35%-os tartományban mozgó szavazatarány esetén a 60%-os mandátumarány mellett az Efficiency Gap 40 és 50% közötti értékeket vesz fel, míg 35%-os szavazatarány felett már csak 40% alatti értékeket, ami öt választókerület esetén még éppen belefér a két mandátumos határba. Hasonló eredmények születnek 100%-os mandátumarány és 50-ről 55% fölé növelt szavazatarány esetén (Chambers–Miller–Sobel, 2017: 18.).

[16] Wang (2016a és b) *Reliable Wins*-ként és *Mean-Median Difference*-ként is említi ezt a tesztet, Merrill (2017) pedig *Equal Vote Weight*-ként hivatkozik rá.

[17] A tesztek Wang (2016a) tanulmányában más sorrendben találhatók meg, az *Excess Seats*-tesztet sorolja az első helyre. Mivel később a kutatócsoport a honlapján, és Wang (2016b) maga is eltér ettől a sorrendtől, indokoltnak tartottam a módosítást.

[18] A republikánusok csak egy választókerületben arattak győzelmet, a teszt elvégzéséhez minimum kettő győzelemre lett volna szükségük.

[19] A választási eredmények forrása: Maryland State Board of Elections, 2016.

IRODALOM

Abramowitz, Alan I.–Alexander, Brad–Gunning, Matthew (2006): Don't Blame Redistricting for Uncompetitive Elections. *Political Science and Politics*, 39. évf., 1. szám, 87–90. *https://doi.org/10.1017/s1049096506060185.*

Abramowitz, Alan I.–Alexander, Brad–Gunning, Matthew (2006): Incumbency, Redistricting, and the Decline of Competition in U.S. House Elections. *The Journal of Politics*, 68. évf., 1. szám, 75–88.

Alexeev, Boris–Mixon, Dustin G. (2017): An impossibility theorem for gerrymandering. *https://arxiv.org/pdf/1710.04193.pdf* (letöltve: 2019. 01. 4.).

Anand, Easha (2014): Finding a Path Through the Political Thicket: In Defense of Partisan Gerrymandering's Justiciability. *California Law Review*, 102. évf., 4. szám, 917–970.

Ansolabehere, Stephen; Palmer, Maxwell (2015): A Two Hundred-Year Statistical History of the Gerrymander. *Ohio State Law Journal*, 77. évf., 4. szám, 741–762.

Backstrom, Charles–Krislov, Samuel–Robins, Leonard (2006): Desperately Seeking Standards: The Court's Frustrating Attempts to Limit Political Gerrymandering. *Political Science and Politics*, 39. évf., 3. szám, 409–415. *https://doi.org/10.1017/s1049096506060732.*

Chambers, Christopher P.–Miller, Alan D. (2010): A Measure of Bizarreness. *Quarterly Journal of Political Science*, 5. évf., 1. szám, 27–44. *https://doi.org/10.1561/100.00009022.*

Chambers, Christopher P.–Miller, Alan D.–Sobel, Joel (2017): Flaws in the Efficiency Gap. *Journal of Law and Politics*, 33. évf., 1. szám, 1–33.

Chicago interaktív térképe: *https://gisapps.cityofchicago.org/mapchicago/*

Cover, Benjamin Plener (2018): Quantifying Partisan Gerrymandering: An Evaluation of the Efficiency Gap Proposal. *Stanford Law Review*, 70. évf., 4. szám. 1131–1233.

Crocker, Royce (2012): *Congressional Redistricting: An Overview*. Congressional Research Service.

Duchin, Moon (2018): *Gerrymandering Metrics: How to Measure? What's the Baseline? https://arxiv.org/pdf/1801.02064.pdf* (letöltve: 2018. 02. 16.).

Engstrom, Erik J. (2013): *Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy*. University of Michigan Press. *https://doi.org/10.2307/j.ctt1gk086k*.

Filippov Gábor (2018): A hibrid ellenforradalom kora. *24.hu. https://24.hu/belfold/2018/07/31/filippov-gabor-a-hibrid-ellenforradalom-kora/* (letöltve: 2019. 01. 20.).

Friedman, John N.–Holden, Richard T. (2005): Towards a Theory of Optimal Partisan Gerrymandering. *Mimeograph*, Harvard University, 1–26.

Friedman, John N.–Holden, Richard T. (2008): Optimal Gerrymandering: Sometimes Pack, But Never Crack. *American Economic Review*, 98. évf., 1. szám, 113–144. *https://doi.org/10.1257/aer.98.1.113.*

Grofman, Bernard–King, Gary (2007): The Future of Partisan Symmetry as a Judicial Test for Partisan Gerrymandering after LULAC v. Perry. *Election Law Journal*, 6. évf., 1. szám, 2–35. *https://doi.org/10.1089/elj.2006.6002*

Gyulai Attila (2017): Magyarország a szürke zónában? A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, Napvilág Kiadó, 15–42.

Handley, Lisa–Grofman, Bernard (szerk., 2008): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford University Press.

Karácsony Gergely (2012): *Választási matematika haladóknak. https://karacsonygergely.blog.hu/2012/02/27/valasztasi_matematika_haladoknak* (letöltve: 2018. 12. 15.).

King, Gary–Grofman, Bernard–Gelman, Andrew–Katz, Jonathan N. (2005): *Amici Curiae. League of United Latin American Citizens v. Perry.* 548 U.S. 399, Nos. 05-204, 05-254, 05-276, 05-439.

Kovalcsik Tamás–Vida György–Mucsi László (2016): A Csongrád megyei országgyűlési választókerületek geoinformatikai elemzése a 2014-es eredmények alapján. In: Balázs Boglárka (szerk.): *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 257–263.

Kovács Zoltán–Vida György (2015): Geography of the new electoral system and changing voting patterns in Hungary. *Acta Geobalcanica*, 1. évf., 2. szám, 55–64. *https://doi.org/10.18509/agb.2015.06.*

Mackenzie, John (2009): *Gerrymandering and Legislator Efficiency. https://www1.udel.edu/johnmack/research/gerrymandering.pdf* (letöltve: 2019. 01. 7.).

Maryland State Board of Elections (2016): *A választási eredmények forrása. http://www.elections.state.md.us/elections/2016/results/general/index.html* (letöltve: 2018. 04. 22.).

McCarty, Nolan–Poole, Keith T.–Rosenthal, Howard (2009): Does Gerrymandering Cause Polarization? *American Journal of Political Science*, 53. évf., 3. szám, 666–680. *https://doi.org/10.2139/ssrn.1154054*.

McGhee, Eric (2014): Measuring Partisan Bias in Single-Member District Electoral Systems. *Legislative Studies Quarterly*, 39. évf., 1. szám, 55–85. *https://doi.org/10.1111/lsq.12033.*

Merrill, Craig F. (2017): An Introduction to Partisan Gerrymandering Metrics. *League of Women Voters of North Carolina*, 1–21. *http://www.lwvdarenc.org/files/an_introduction_to_partisan_gerrymandering_metrics_002_.pdf* (letöltve: 2018. 03. 25).

Notes (2004): A New Map: Partisan Gerrymandering as a Federalism Injury. *Harvard Law Review*, 117. évf., 4. szám, 1196–1214. *https://doi.org/10.2307/4093367.*

Polsby, Daniel D.–Popper, Robert D. (1991): The Third Criterion: Compactness as a Procedural Safeguard against Partisan Gerrymandering. *Yale Law & Policy Review*, 9. évf., 2. szám, 301–353. *https://doi.org/10.2139/ssrn.2936284*.

Reock, Ernest C. (1961): Measuring Compactness as a Requirement of Legislative Apportionment. *Midwest Journal of Political Science*, 5. évf., 1. szám, 70–74. *https://doi.org/10.2307/2109043*

Stephanopoulos, Nicholas–McGhee, Eric (2015): Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap. *University of Chicago Law Review*, 82. évf., 22. szám, 831–900.

Suzuki, Jeff (2014): The Self-Limiting Partisan Gerrymander: An Optimization Approach. *The College of Mathematics Journal*, 45. évf., 5. szám, 338–348.

Szigetvári Viktor–Tordai Csaba–Vető Balázs (2011): Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész). *Haza és Haladás blog*, 2011. 11. 25. *https://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orszaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz* (letöltve: 2018. 12. 15.).

Tóka, Gábor (2014): Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary. In: Bos, Ellen–Pócza Kálmán (szerk.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines politisches Systems?* Baden-Baden, Nomos Verlag, 311–328.

Tóka, Gábor (2016): *The Assessment of Partisan Bias in Districting Plans Outside of the US Context. http://www.personal.ceu.hu/staff/Gabor_Toka/Papers/Toka16_The_Assessment_of_Partisan_Bias.pdf* (letöltve: 2019. 01. 20.).

Tóth Csaba (2015): Választási rendszer. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA TK, 231–248.

Tóth Csaba–Szabó Andrea (2018): A győztes mindent visz? A 2018-as választás eredményei. In: Böcskei Balázs; Szabó Andrea (szerk.): *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018*. Budapest, Napvilág Kiadó, 19–42.

Vox (2018): *The Supreme Court still won't crack down on partisan gerrymandering — yet, at least. https://www.vox.com/2018/6/18/17474912/supreme-court-gerrymandering-gill-whitford-wisconsin* (letöltve: 2019. 02. 24.).

Wang, Samuel S.-H. (2016a): Three Tests for Practical Evaluation of Partisan Gerrymandering. *Stanford Law Review*, 68. évf., 6. szám, 1263–1321.

Wang, Samuel S.-H. (2016b): Three Practical Tests for Gerrymandering: Application to Maryland and Wisconsin. *Election Law Journal*, 15. évf., 4. szám, 367–384.

Warrington, Gregory S. (2017): *Quantifying gerrymandering using the vote distribution, www.cems.uvm.edu/~gswarrin/research/Gerrymandering-declination.pdf* (letöltve: 2018. 03. 25.), *https://doi.org/10.1089/elj.2017.0447.*

Washington Post (2017): Everything you need to know about the Supreme Court's big gerrymandering case. *https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/10/01/everything-you-need-to-know-about-the-supreme-courts-big-gerrymandering-case/?utm_term=.c74719a10ef3* (letöltve: 2019. 02. 24.).

RECENZIÓ

Vásárhelyi Benedek
Az állam újrafelfedezése – alkotmányos változások Magyarországon

AZ ÁLLAM ÚJRAFELFEDEZÉSE – ALKOTMÁNYOS VÁLTOZÁSOK MAGYARORSZÁGON

Varsányi Benedek
(Alkotmánybíróság)

(Prof. István Stumpf: Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary. Budapest, Gondolat, 2017., 212 oldal)

Magyarország új Alaptörvényének 2011-es elfogadása az azt övező és követő kiterjedt törvényi változásokkal együtt sikerrel pályázhatna Európában az elmúlt három évtized egyik legvitatottabb állami reformja minősítésre. A magyarországi jogszabályi változások számos eleme széles körű jogi és politikai kritikát kapott az Európai Unió és az Európa Tanács szerveitől, politikusoktól, civil szervezetektől és a tudományos élet képviselői részéről, itthon és külföldön egyaránt – a kritikus tanulmányok, jelentések és eljárások folyama a 2010-es parlamenti választások óta nem apadt el. Vajon ezek a magyarországi fejlemények a kormányzati rendszer innovatív átalakulásának hordozói, paradigmaváltást jeleznek az alkotmányosság felfogásában, avagy a demokratikus hanyatlás tünetei? Stumpf István könyve, a 2017. év végén megjelent *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary* nem törekszik arra, hogy a fenti kérdésekre fekete-fehér válaszokat adjon. Ugyanakkor megbízható információkat és elemzéseket kínál, betekintést nyújt alkotmányjogi folyamatokba, ezáltal az olvasó egy összetettebb szempontrendszer alapján alkothat saját ítéletet és fogalmazhatja meg saját válaszait.

A kötet szinoptikus megközelítésű, ami a szerző többrétű szakértelmét és változatos tapasztalati hátterét tükrözi: a jogi szabályozási keretek leírása mellett értelmezi az Alkotmánybíróság döntéseit, ugyanakkor a jogi fejleményeket gyakran a tudományos és politikai viták kontextusában is kommentálja. Stumpf István az Alkotmánybíróság jelenleg leghosszabb ideje hivatalban lévő tagja, aki még 2010-ben, néhány hónappal a magyarországi alkotmányos változások kibontakozását megelőzően csatlakozott a testülethez. Alkotmánybírói megbízatását tehát még az előző Alkotmány hatálya alatt kezdte, majd aktívan részt vett az Alkotmánybíróság joggyakorlatának kialakításában az új Alaptörvényre való áttérés idején. Alkotmánybíróként számos politikai-jogi összecsapást megtapasztalt a parlamenti többség és az Alkotmánybíróság között, amelyek során az alkotmányos elvek és értékek – mint a hatalommegosztás és

Politikatudományi Szemle XXVIII/3. 137–145. pp. © MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.137

a jogállamiság – határozott védelmezőjeként lépett fel. Ugyanakkor a közigazgatás kutatójaként és egykori miniszterként figyelemmel van a hatékony kormányzás elveire, módszereire és gyakorlati igényeire is.

A *Reinventing Government* kötet a szerző által alkotmánybírói megbízatása alatt írt kilenc esszé gyűjteménye, három fejezetre tagolva. A gyűjteményes jellegből következően a könyv minden esszéje egy önálló egészet alkot és a kötet más részeitől függetlenül is olvasható, ami lehetőséget ad az olvasónak, hogy érdeklődése szerinti sorrendben haladjon a kötetben. Ha úgy dönt, hogy a könyvet az elejétől kezdve a végéig egyben elolvassa, akkor időnként *déjà vu* érzése támadhat, mivel bizonyos témák (és néha még konkrét érvelések is) többször is visszatérnek különböző esszékben. Az ismétlődés oka – a könyv gyűjteményes jellege mellett - valószínűleg az, hogy egyes tárgykörök, mint például a bírósági aktivizmus, a hatalommegosztás, az 1989–90-es rendszerváltozás vagy a 2011-es alkotmányozás hangsúlyosan a szerző fókuszában álltak, s az elmúlt években több kontextusban is fontosnak tartotta ezek megvitatását. A kötet esszéi műfajukat tekintve színes képet mutatnak: néhány a szakirodalmi források széles skáláját idéző elméleti értekezés; mások egy alkotmányjogi kézikönyv részleteihez hasonlítanak, bőséges hivatkozással a tételes jogi szabályozásra és alkotmánybírósági esetekre; míg további esszékben a szerző kevésbé formális stílusban fejti ki gondolatait (ezek talán szóbeli előadások, beszédek írott változatai lehetnek).

A kötet fő állítása rögtön az első esszé címében megjelenik, egy kérdés formájában: „Miért van szükség erős, de alkotmányosan korlátozott államra?". A szerző a könyv elején világosan megfogalmazza, hogy „erős, aktív és intelligens államra van szükség", amely megfelelő fékekkel és ellensúlyokkal van ellátva, hogy „ezek megakadályozzák az erős államot abban, hogy visszaéljen hatalmával" (a könyvnek az előbbi és a jelen írásban később előforduló idézett szövegrészeinek magyar fordítása tőlem – V. B.). A kötet összes esszéje valamilyen módon ehhez a tézishez kapcsolódik, ennek a problémának tárja fel különböző aspektusait.

A könyv a rivális *good government* és a *good governance* paradigmák összehasonlításával kezdődik. A szerző egyértelműen az első paradigma mellett foglal állást, azokra a feltételezésekre alapozva, amelyek szerint a piaci mechanizmusok (és a piaci logika szerint szervezett állam) nem képesek megfelelő jólétet, szolidaritást és társadalmi igazságosságot biztosítani, így az államnak korrigálnia kell a piaci mechanizmusokat – mind a közösség, mind pedig a piac javára. Ezen elmélet szerint ez a cél egy erős, centralizált állammal érhető el, egyértelmű felelősségi viszonyokkal és politikai elszámoltathatósággal. Van egy olyan közmenedzsment-reformmodell, amely összhangban van a good government paradigmával, nevezetesen a *neowéberi állam* (Neo-Weberian

State, NWS), amely egyesíti új közmenedzsment (New Public Management, NPM) modelljének pozitív aspektusait a wéberi megfontolásokkal. A két paradigmának és a közmenedzsment-reformmodelleknek a megvitatása után a szerző felvázolja, hogy az Alaptörvény és annak módosításai milyen fontosabb változásokat vezettek be a magyar alkotmányos rendszerbe; kiemelve azokat a változásokat, amelyek befolyásolják az állam cselekvési képességét, továbbá azokat, amelyek a kormányzati hatalmat fékekkel és ellensúlyokkal korlátozzák. Az Alaptörvény elsődlegesen a Parlamentnél összpontosítja a hatalmat, miközben néhány olyan intézményt is létrehoz, amelyek egyes területeken korlátozzák a törvényhozás és a végrehajtó hatalom hatáskörét, nevezetesen a Költségvetési Tanácsot és az önálló szabályozó szerveket. Az alkotmányos rendszeren belüli legfontosabb kontrollmechanizmus az alkotmánybíráskodás, mivel az Alkotmánybíróság hatásköre (szűk kivételtől eltekintve) a jogalkotás minden területére kiterjed. Az ellensúlyozó hatás azonban ebben a vonatkozásban sem abszolút érvényű, mivel ha a kormánypártok kétharmados többséggel rendelkeznek a Parlamentben, akkor a végrehajtó és a törvényhozó hatalom alapvetően megegyezik az alkotmánymódosító hatalommal, amelynek nincs tételes alkotmányjogi korlátja.

A második esszé közelebb viszi az olvasót az Alaptörvényhez, feltárva létrehozásának okait, az alkotmányalkotás folyamatát és néhány olyan jogi és kulturális forrást, amelyre a dokumentumot építették. Itt a szerző az Alaptörvény bizonyos sajátos jellemzőit is kiemeli. Ezek közül az egyik a szöveg erős szimbolizmusa és értékorientációja, amely – amint később a könyvben látni fogjuk – releváns lesz a *nemzeti identitás* értelmezése szempontjából. A kötet itt újra áttekinti a hatalommegosztás rendszerét, majd továbblép az alkotmánybírósági felülvizsgálat és a jogértelmezési szabályok alapkérdéseire. Az Alaptörvény kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét arra, hogy ne csak jogszabályi rendelkezéseket, hanem bírósági határozatokat is felülvizsgáljon (azaz a bírói értelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját). Az Alaptörvény két külön cikkben ír elő értelmezési szabályokat, amelyek közül az első, az R) cikk (3) bekezdése csak önmagára az Alaptörvényre alkalmazandó, a második pedig más jogi aktusokra is vonatkozik. Érdemes megemlíteni, hogy a könyv megjelenése óta az utóbbi rendelkezést az Alaptörvény hetedik módosítása megváltoztatta. A 28. cikk előző változata úgy rendelkezett, hogy „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak". A módosítás a fenti szabályokat kiegészítette egy új kisegítő szabállyal: „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelem-

be venni". Ez alapvetően azt jelenti, hogy most már mind az Alkotmánybíróság, mind más bíróságok számára előírás, hogy a jogszabályokat mintegy „originalista" módon értelmezzék, a jogalkotók eredeti szándékát követve.

A *Jogállamiság, a hatalommegosztás, alkotmányosság* című harmadik esszé, amely ezeket a témákat a jogi és politikai alkotmányosság keretei között tárgyalja, a könyv egyik legizgalmasabb része. A szerző ebben az írásában visszaviszi az olvasót az 1990-es évek elejére, amikor az Alkotmánybíróság a rendszerváltás idején a demokratikus átmenet kulcsszereplőjévé vált és a „jogállami forradalom" lezajlott. Első éveiben számos korabeli jogtudós szerint az Alkotmánybíróság aktivista megközelítést alkalmazott az Alkotmány értelmezését és a bíróság hatásköreit tekintve, ami – nézőponttól függően – egyes szakértők részéről méltatást, míg mások körében éles kritikát váltott ki. Az esszé bevezeti az olvasót ezekbe a vitákba, az aktivizmus különféle definícióit és mindkét oldal érveit bemutatva. Érdekes, hogy a szerző által idézett egyik jogtudós 1992-ben felhívta a figyelmet arra, hogy a magyar politikai rendszerben az alkotmánybírósági aktivizmussal kapcsolatos problémák elvezethetnek ahhoz a ponthoz, ahol az uralkodó politikai erők megfontolják az alkotmánybírósági hatáskörök megnyirbálását. Ezek a tények elgondolkodó hátteret adnak az Alkotmánybíróság hatalmával és hatásköreivel kapcsolatos, 2010 utáni heves vitáknak. A szerző és más jogtudósok szerint a 2011–2012-es „alkotmányos forradalom" során a politikai alkotmányosság logikájának előretörését érhetjük tetten, szembeállítva az Európai Unió politikájának domináns logikájával, amely a politikai ügyeket is jogi problémákra fordítja le. Magyarországon a Parlament a politikai ügyek újrapolitizálására törekedett (beleértve az olyan ügyeket is, amelyeknek a politikai mellett jogi oldala is van). Ez a megközelítés természetszerűleg konfliktusokhoz vezetett az alkotmányos hatalmi rendszeren belül. 2011–2012-ben az Alkotmánybíróság határozatai egyértelműen azt mutatták, hogy alkotmányos kontrollt gyakorol a törvényhozás felett. A helyzet 2012 végén, illetve 2013 elején éleződött ki, amikor az Alkotmánybíróság részlegesen megsemmisítette az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit. Ezt a döntést követte az Alaptörvény negyedik módosítása, amely kifejezetten megtiltotta az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény-módosítások felülvizsgálatát (az eljárást kivéve), jelezve a testületnek, hogy a Parlament kétharmados többsége nem fogad el korlátozásokat a hatalma gyakorlásában, és készen áll arra, hogy az Alkotmánybíróság döntéseit akár Alaptörvény-módosítás útján is felülbírálja.

A negyedik esszé az állam újrafelfedezésére, konkrétabban a magyarországi végrehajtó hatalomra összpontosít. A megelőző húsz év hagyományait követve az Alaptörvény megőrizte az alkotmányos berendezkedés alapjait: a parlamentáris kormányformát, amelyben a végrehajtó hatalom politikailag felelős a Parlamentnek. A szerző szerint a társadalmi és gazdasági kihívások, vala-

mint a politika mediatizációja – a világ számos más országához hasonlóan – Magyarországon is átalakította a végrehajtó hatalom működésének természetét. Magyarország esetében ezek az alapul szolgáló folyamatok nem csak gyakorlati változásokhoz vezettek, hanem a jogi szabályozás révén is fokozták a kormányzat központosítását. Az Alaptörvény megerősítette a „kancellár-elv"-et, azaz a miniszterelnök szerepkörét és politikai hatalmát. Ezzel párhuzamosan a vonatkozó törvények és kormányrendeletek a Miniszterelnöki Hivatalt a miniszterelnök munkaszervezetéből egy széles feladatkörrel rendelkező kormányzati hatalmi központtá alakították át. Ezek a változások a szerző álláspontja szerint egy prezidenciális rendszerré történő átalakulás csíráját is magukban hordozzák. A kötet a kormány és a központi közigazgatási szervek belső szerkezetéről is beszámol. Megjegyzendő, hogy a könyv megjelenése óta *A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény*nek a könyv által hivatkozott szabályait nagyrészt felváltotta a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, azonban ez nem járt a bemutatott szabályozás tartalmának jelentős változásával.

A könyv második fejezetében található következő két esszé jelentősebb kitérőt tesz a központi alkotmányos intézményekhez kapcsolódó változásokra összpontosító előző fejezethez képest. Ezek az írások sajátosabb témákat dolgoznak fel: a tulajdonhoz való jogba történő állami beavatkozás alkotmányos korlátait és a magyar területi közigazgatás jellegzetességeit. Mindkét tanulmány a *good government* paradigma és az NWS modell megközelítésén alapul. Az első (azaz a könyvben az ötödik) esszé áttekintést ad az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való alapvető joggal kapcsolatos joggyakorlatáról a rendszerváltozástól az elmúlt évekig bezárólag, röviden bemutatva több mint egy tucat döntést. Itt teljesebb kontextus hiányában néha nehéz megragadni egy-egy jogi probléma pontos lényegét, de az összefoglaló jó kiindulópontként szolgálhat a további olvasáshoz, ha az olvasónak valamely konkrétabb téma felkelti az érdeklődését. A fejezet következő esszéje a regionalizmus és az önkormányzatok vonatkozásában az elmúlt két évtizedben kidolgozott több reformtervet és ténylegesen elfogadott jogszabályokat is bemutatja, egészen a jelenleg működő megyei kormányhivatalokig és járási hivatalokig. Ebből az írásból hiányolom annak értékelését, hogy a középszintű területi közigazgatás jelenlegi intézményi rendszere mennyiben felel meg a szerző által elfogadott minőségi, hatékonysági kritériumoknak; bár felvethető, hogy ennek kidolgozása további empirikus kutatást és olyan sok szempontú, részletes tárgyalást igényelne, amely nem illeszkedne a kötetbe.

A III. fejezetben *A magyar Alkotmánybíróság helyzete Magyarország alkotmányos rendszerében* című hetedik esszé a kötet más részeiből már ismert témákat tárgyal: az Alkotmánybíróságnak a magyar alkotmányos fejlődés különböző

szakaszaiban betöltött szerepét és az alkotmánybírósági aktivizmus problémáját. Említést érdemel, hogy a szerző ehelyütt rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság számos kritikusa félreértelmezte a „láthatatlan alkotmány" metaforáját, amelynek soha nem volt célja, hogy mintegy „örökkévalósági klauzula" szerepbe kerüljön, hogy olyan mércét képezzen, amely alapján az Alkotmánybíróság akár a tételes alkotmányt (illetve annak módosításait) is felülvizsgálhatná.

A nyolcadik esszé olyan témával foglalkozik, amelyre mostanában mind az európai politikában, mind a tudományos vitákban egyre nagyobb figyelem irányul: a „nemzeti identitás" (és az „alkotmányos identitás") fogalmával, amely az Európai Unió intézményei jogi aktusainak a végrehajtásával összefüggésében van jelentősége. Az esszé végén lévő összefoglaló lényegében a bevezetést ismétli meg, és néhány ponton (mint az Alaptörvény negyedik módosításának megvitatása) az esszé elkalandozik a fő érvelési vonaltól, de egyébként átfogó bevezetést kínál a témához. Az 1960-as és 1970-es években az Európai Bíróság feltétlen érvényesülést megkívánó szabályként fejlesztette ki az uniós jog elsőbbségének elméletét, amely szerint az EU jogának és a nemzeti jognak az összeütközése esetén az uniós jog alkalmazását még egy tagállam alkotmánya sem ronthatta le. Ezen a téren a Lisszaboni Szerződés (amely módosította az Európai Unióról szóló szerződést) jelentős változást hozott, ugyanis kifejezett korlátot állított az uniós jog alkalmazása elé azáltal, hogy a tagállamok „nemzeti identitását" védelemben részesítette. A szerző hangsúlyozza, hogy ebben a körben gyakorlatilag az a legfontosabb kérdés, hogy melyik – nemzeti vagy uniós – intézmény hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy mi lehet része egy tagállam alkotmányos identitásának, mivel ezek a döntések vonják meg a tagállam autonómiájának határát. Határozott álláspontja szerint a tagállamok alkotmánybíróságai a leginkább kompetens intézmények saját nemzeti alkotmányos identitásuk értelmezésében; folyamatosan, költséghatékonyan és kellő előrelátással képesek arra, hogy védjék az országuk nemzeti érdekének legjelentősebb körét, mintegy *moderátori* szerepet betöltve a tagállami és az uniós jogalkotók párbeszédében, vitájában. A következő kérdés, hogyan kell ezt az értelmező munkát elvégezni, hogyan kell meghatározni az állam alkotmányos életének „sérthetetlen magját". A szerző két fő iránymutatást nyújt ennek a feladatnak az elvégzéséhez. Először is, a konkrét alkotmányszöveg már önmagában is bőséges forrást kínál. Az Alaptörvény megszüntette a politikailag semleges alkotmányosság korszakát azáltal, hogy mind a Nemzeti Hitvallásban, mind a pedig tételes szabályokat tartalmazó rendelkezésekben számos karakteres érték mellett letette a voksot. Másodszor, az Alaptörvény rehabilitálta az úgynevezett *történeti alkotmányt*", ezzel megerősítette a jogi értelmezés történelmi perspektíváját, amelynek hagyományosan fontos szerepe volt a magyar jogi gondolkodásban. Mindkét elem hiteles ala-

pot ad a nemzeti (alkotmányos) identitás kibontakozásához. A szerző által kínált értelmező iránymutatások összecsengenek az Alaptörvénnyel, amely az R) cikk (3) bekezdésében előírja, hogy „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni". Az Alkotmánybíróság is ezekkel az iránymutatásokkal párhuzamosan járt el, amikor az Alaptörvény E) cikke (2) bekezdését értelmező 22/2016. (XII. 5.) AB-határozatban lefektette az alkotmányos önazonosság védelmének elveit („identitáskontroll"). Ebben a tárgykörben a könyv megjelenése óta az Alaptörvény hetedik módosítása jelentős változást hozott. A módosítás a fenti rendelkezést kiegészítette egy új szabálylyal, amely előírja, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlásnak „összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát". Bár az idézett rendelkezés szövege nem használja kifejezetten sem a *nemzeti identitás* sem az *alkotmányos önazonosság* fogalmakat, ha figyelembe vesszük a rendelkezés kontextusát és az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdését, akkor nyilvánvaló, hogy a fenti norma az állami önrendelkezés „sérthetetlen magjának" meghatározására irányul.

A könyv kilencedik, utolsó esszéje az alkotmányos reformok politikai vetületét tárgyalja, különösen is ezeknek a bírósági függetlenséggel összefüggő aspektusait. A kelet-, illetve közép-európai alkotmánybíróságok fontos szerepet játszottak az 1990-es évek elején zajló demokratikus átmenetben. Két évtizedes stabil működés után Magyarország és Lengyelország alkotmánybíróságai, illetve rendes bíróságai kihívásokkal találták szembe magukat az ország új politikai többsége felől. Ez az esszé is áttekinti a magyar alkotmánybíróság szerepét a demokratikus átmenetben, az alkotmánybírósági aktivizmus problémáját és a politikai alkotmányosság fogalmát, mint egy olyan megközelítési irányt, amely vezérlőelve lehet a 2010 utáni magyarországi és lengyel alkotmányos fejleményeknek. Itt az olvasó olyan, a könyv más részeiből visszatérő témákkal is találkozhat, mint a hatalommegosztás, az 1989–90-es rendszerváltozás, a 2010-es alkotmányozás, valamint a magyar Parlament és az Alkotmánybíróság közötti hatalmi küzdelmek. Hol húzódik a határvonal, ahol a demokrácia véget ér, és ahol már egy autoriter rendszer kezdődik? Nem könnyű pontosan kijelölni. Az egyik súlyos intő jel, ha a parlamenti többség elkezdi nyíltan figyelmen kívül hagyni az alkotmányba ágyazott normákat. Egy parlamentáris kormányformában a parlamenti többség hatalmának érdemi korlátját az alkotmánybíróság és a független bíróságok képezik. Magyarországon, ha egy politikai párt nagy többséggel nyer a parlamenti választásokon, könnyen válhat mind kormányzó, mind pedig egyúttal alkotmányozó több-

séggé. Fogalmazhatunk úgy, hogy ez azt jelenti, hogy a magyar alkotmányos rendszer nem különösebben ellenálló, viszont rugalmassága megkönnyíti a minősített parlamenti többség számára, hogy politikai célkitűzéseit az Alaptörvény keretei között, a jogállamiság követelményét tiszteletben tartva valósítsa meg. Lengyelország alkotmányos szerkezete merevebbnek tűnik, nagyobb nyomásnak ellenállhat, de ez egy eltökélt politikai erőt arra is késztethet, hogy valamiképpen kijátssza vagy erélyesen megtörje azt. A szerző megjegyzi, hogy Magyarországon a parlamenti többség nem hajtott végre radikális reformokat az alkotmányvédelem és az igazságszolgáltatás intézményrendszere terén, bár néhány nem elhanyagolható változásra (főleg személyi jellegűekre) sor került. A lengyel igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére nézve a szakértők ennél komorabb képet festenek. Mit tehetnek az alkotmánybíróságok politikailag kétséges helyzetekben, ahol a demokrácia megőrzése foroghat kockán? A szerző határozott válaszát akár alkotmánybírói hitvallásának is tekinthetjük: „a demokratikus válsághelyzetekben az alkotmánybíróságoknak hatáskörüket teljes terjedelemben gyakorolniuk kell annak érdekében, hogy megvédjék az állam alkotmányos alapjait, például a hatalommegosztás rendszerét, különösen is az igazságszolgáltatás függetlenségét, valamint mindazokat politikai jogokat és demokratikus intézményeket […], amelyek lehetővé teszik a politikai rendszer demokratikus korrekcióját". Azt is hozzáteszi: „[a]z alkotmánybíróságoknak azonban óvatosnak kell lenniük abban, hogy ne emeljék magukat az alkotmány, valamint a hatáskörüket és eljárásukat meghatározó érvényes szabályok felé – függetlenül attól, hogy ezzel milyen fontos ügyet szeretnének megvédeni –, mivel a korlátok túllépése ellentétes lenne a jogállamisággal, továbbá kártékony a jogállamiság és a demokrácia kultúrája szempontjából is (ami potenciálisan vissza is üthet egy későbbi időpontban). Ezen túlmenően a más hatalmi ágak hatáskörét sértő alkotmánybírósági aktivizmus a demokratikus folyamatokba történő közvetlen (és szándékos) beavatkozás túlkapásszerű eszközéül is szolgálhat ".

A könyv nem ad teljes képet Magyarország új Alaptörvényének minden egyes aspektusáról, még kevésbé az arra épülő jogrendszerről vagy a mindkettőt megalkotó parlamenti többség teljesítményéről. A szerző összegyűjtötte az alkotmányos rendszer válogatott elemeit, amelyeket alkotmánybíróként vagy kutatóként leginkább érdekesnek tartott. Ezek egy kirakós játék darabjai, amelyeket az olvasó felhasználhat saját képének kiegészítésére.

Megítélésem szerint a szerző a legtöbb érvét pontos jogi háttérrel és kiadós bibliográfiával támasztja alá. A könyv értékei közé tartozik, hogy a szerző erőfeszítéseket tesz az egymással versengő értékek megfontolására, mérlegelésére, és számos vitában mindkét oldal érveit feltárja; sőt, ezekkel összhangban már a könyv elején kifejezetten is leírja, hogy úgy véli, hogy „racionális vita során meg kell értenünk az egymással szembenálló álláspontokat, mielőtt el-

utasítanák vagy támogatnák érveiket". Mindazonáltal nem fél attól sem, hogy kifejezze kétségtelen preferenciáját olyan értékek és eszmék iránt, mint a demokrácia, a jogállamiság, a közjó és a nemzeti érdek szolgálata, a good government paradigma és a neowéberi államodell, csak hogy néhányat említsek. Sokszor szubjektív véleményét is megfogalmazza az általa tárgyalt témákról; nem érzem szükségét, hogy ezek bármelyikével vitába szálljak.

Stumpf István *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary* című könyve egy bennfentes tollából származó érdekfeszítő esszégyűjtemény, amely áttekintést nyújt a Magyarországon a közelmúltban zajlott alkotmányos változásokról, valamint bevezet az Alaptörvény szabályrendszerébe és a rendelkezések gyakorlati működésének egyes részleteibe. Mindenekelőtt külföldi jogi kutatók és politikai elemzők számára tartogat hasznos ismereteket, de az ilyen területtel foglalkozó magyar szakemberek is újszerű gondolatokat és értékes elemzéseket találhatnak benne.

ÚJ KÖNYVEK VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIÁJA

2019. 3. negyedév

Összeállította: Kusztor Éva
Lezárva: 2019. szeptember 3.

JOG, JOGTUDOMÁNY

FEKETE Balázs: Az Európai Alkotmánypreambulum
Összehasonlító és elméleti perspektívák
ELTE Eötvös K., 2019, 165 p.

MEZEI Kitti(szerk.): A bűnügyi tudományok és az informatika
Pécsi Tudományegyetem ÁJK–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2019, 203 p.

KÖZGAZDASÁGTAN

KOCZISZKY György: Etikus közgazdaságtan
Magyar Nemzeti Bank, 2019, 370 p.

LENTNER Csaba: A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig
L'Harmattan, 2019, 280 p.

Jesper ROINE: Piketty zsebkönyv
Pallas Athéné K., 2019, 100 p.

POLITIKA, POLITIKATUDOMÁNY

ANTALL Attila: Kivételes állapotban
A modern politikai rendszerek biopolitikája
Napvilág, 2019, 172 p.

BÉKÉS Márton: Fordul a szél
Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Központ, 2019, 244 p.

BOZÓKI András: Gördülő rendszerváltás
L'Harmattan, 2019, 536 p.

Patrick J. DENEEN: A liberalizmus kudarca
Libri, 2019.

GERHARD Péter: Deszkafalak és potyavacsorák
Választói magatartás Pesten a Tisza Kálmán-korszakban
Pesti Kalligram, 2019, 372 p.

Neoliberális hegemónia Magyarországon
Noran Libro, 2019, 200 p.

Brent SCOWCROFT: Amerika és a világ. Zbigniew Brzezinski
Antall József Tudásközpont, 2019, 320 p.

Howard ZINN: Engedetlenség és demokrácia
Kilenc téveszme a törvényről és a rendről. Napvilág, 2019, 111 p.

POLITIKATÖRTÉNET

Elisabeth ÅSBRINK: 1947 – Újrakezdés a háború után
Park Kiadó, 2019, 276 p.

BENCSIK Péter: Kelet és Nyugat között. Államhatárok, úti okmányok, határátlépés Magyarországon és Csehszlovákiában (1945–1989)
MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2019, 439 p.
(Magyar történelmi emlékek értekezések)

FILEP Tamás Gusztáv: Ünnep és felejtés
Emlékezet, identitás, politika
Pesti Kalligram, 2019, 276 p.

GERŐ András: Hit illúziókkal
Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019, 280 p.

HORVÁTH Zsolt–KISS Réka–SIMON István: Az állampárt biztonsága. Tanulmányok a belügy és a kommunista párt kapcsolatrendszeréről a Kádár-korszakban
Nemzeti Emlékezet Bizottsága, 2019, 428 p. (NEB könyvtár)

KENEDI János: Hogyan kéne embert szeretni?
Osiris, 2019, 333 p.

KESZEI András: A középfokú oktatás felekezeti változatai és társadalmi háttere a 19. század első felében Pesten
Pesti Kalligram, 2019, 342 p.

KORMOS Valéria: Álomszövők – Nőnek lenni a Kádár-korban
Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019, 324 p.

KUNT Gergely: Kipontozva…. Naplók a második világháborús nemi erőszakról
Osiris, 2019, 240 p.

LOSONCZ Márk–RÁCZ Krisztina (szerk.): A vajdasági magyarok politikai eszmetörténete és önszerveződése 1989–1999
L'Harmattan, 2018, 399 p.

PUBLICISZTIKA

FÁBRI Ferenc: Kilenc év Orbanisztánban
Új Helikon, 2019, 223 p.

FEKETE Péter: Szerencsejáték életre-halálra
L'Harmattan, 2019, 324 p.
(Sorsok és szenvedélyek)

FÖLDI Tamás: Több mint tüzép – Riportkönyv
Terc Kiadó, 2019, 224 p.

Melinda GATES: A nő helye
Változtassuk meg a világot a nők erejével!
Bookline, 2019, 300 p.

KÁLMÁN Olga: Szeretemország
Beszélgetőkönyv Márki-Zay Péterrel
Athenaeum, 2019, 224 p.

Roger McNAMEE: Zuckolva
Út a Facebook-katasztrófa felé
Maxim Kiadó, 2019, 384 p.

Christian PICCIOLINI: Romantikus erőszak
Egy jó útra tért neonáci visszaemlékezései
HVG, 2019, 332 p.

PREVICS Éva: Fiatalok külföldön – 5 év múlva
Publio Kiadó, 2019, 148 p.

Edward SNOWDEN: Rendszerhiba
21. Század Kiadó, 2019, 438 p.

Viola STERN FISCHER–Veronika H. TÓTH: A Mengele-lány
Animus, 2019, 368 p.
(Sorskönyvek)

Nadya TOLOKONNIKOVA: Lázadj!
A Pussy Riot útmutatója aktivistáknak
HVG, 2019, 288 p.

SZOCIOLÓGIA

Liselotte BAEIJAERT: Reziliens emberek, reziliens csapatok
Útmutató a változások hatékony kezeléséhez
Solution Surfers, 2019, 183 p.

Axel HACKE: A tisztességről nehéz időkben és arról, hogyan bánunk egymással
Park Kiadó, 2019, 220 p.

KÓCZÉ Angéla–NEMÉNYI Mária–SZALAI Júlia: Egymás szemébe nézve
Az elmúlt fél évszázad roma politikai törekvései
Balassi Kiadó, 2019, 323 p.

KRÁSZ Lilla, SIPOS Balázs: A női kommunikáció kultúrtörténete.
Tanulmányok
Napvilág, 2019, 201 p.

MOLNÁR Csilla: A részlet látványa
Társadalmi nemek és nyelvi formák
Typotex, 2019, 172 p.

NEMES Orsolya: Generációs mítoszok
Hogyan készüljünk fel a jövő kihívásaira?
HVG, 2019, 392 p.

PETŐ Péter: Félúton
Pesti Kalligram, 2019, 272 p.

SZIRMAI Viktória:Városok és városlakók
A befogadó és a kirekesztő városok
Corvina–MTA Társadalomtudományi kutatóközpont, 2019, 331 p.

Tér, tudomány, történet
Martin Opitz Kiadó, 2019, 156 p.

ABSTRACTS

BALÁZS, ZOLTÁN

The state as a form of rule: political theory aspects

As a result of a political decision, 'state science' was re-established in Hungary, after its abolition during the Communist regime. Alongside 'political science,' this new 10-semester university program is now also available to students (its official English translation is 'Science of Public Governance'). In the past 30 years some monographs and textbooks have been published about the state (and 'state science') in Hungary, yet political science has largely ignored them. In this new situation, however, it seems to be necessary to see how political theory can make sense of and explain the state. This paper is an attempt to do so. Its basic claim is that the state is a special form of domination (its most convincing justification is probably that of Thomas Hobbes). It follows that the political form of social coordination, that is, where the reasons for obeying public power can be freely discussed, precedes the state. But the state is a successful and convincing justification precisely because it is able to curtail, indeed, eliminate political freedom and the conflicts inherent to the condition of freedom. This is what Hobbes' account implies. Therefore, political theory, as the philosophical frame of free discourse about these matters, is and remains a challenge to the state. However, political theory can also easily come to serve the interests of the state. Two examples of such abuses are discussed: one is the liberal-functionalist approach that reduces political theory to issues of (just) distribution; the other is the sort of state mysticism that was influential before the Second World War but seems to have preserved its seductive potential.

Keywords: state, power, rule, political theory, Hobbes

PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA

Trust and local governance. Theoretical and national/domestic/Hungarian dilemmas

The article attempts to understand based on theoretical literature the relationship between trust and local governance. Trust in local government has been mostly ignored by the Hungarian scientific literature. Therefore, it is difficult

to find an answer to the question why trust towards local authorities is increasing, despite the drastic changes in the local government system and the narrowing room for manoeuvre locally. The author did not attempt to analyse in depth the changing institutional and social trust towards local government; rather, she wanted to point out the lack of and need for such research.

Keywords: institutional trust, input-output legitimacy, local governments

GYENE, PÁL

Islam and democracy in Indonesia: towards a consensus-oriented model?

The present paper studies the possibilities of adapting political democracy to Southeast Asia, more particularly to the context of Islam in Indonesia. We argue that the impact of the "Islam" factor on the Indonesian political system is worth studying on three different levels: 1. on the level of society's political divisions: the relationship to Islam and the state's secular nature still seems to be the most fundamental political cleavage in Indonesian society; 2. on the level of the party system: investigating the position and role of parties on the platform of political Islam; 3. last but not least, on the level of parliamentary politics, examining the extent to which the secular and Islamic parties are influential actors in legislation and in the executive branch. While in the first two dimensions, i.e. as a social dividing line and a difference visible in the formation of the party system, the separation of secular and "Islamic" political subcultures is tangible up to the present day, the parliamentary dichotomy of government and opposition does not reflect this separation. The current government coalition, for example, is composed of secular, traditionalist and modernist Muslim parties, and the profile of the political opposition is also similar. I contend that there is a specifically Indonesian "consensus-oriented" democracy model in the process of formation, which however is not without western prefigurations, where political Islam and Islamist parties do not act as destabilizing factors, but on the contrary, as a kind of "Muslim democratic" force strengthening democratic consensus similarly to the functioning of some "western" Christian democratic parties. The research is partly based on a historical and, implicitly, a comparative approach. It strongly builds on the theoretical framework and methodology of Sartori's classic party system typology, Lijphardt's "majoritarian" and "consensus-based" democracy model, and the so-called neo-Institutionalist debate on the advantages and possible disadvantages of parliamentary and presidential forms of government.

Keywords: Indonesia, democratization, party system, political islam

CZENE-JOÓ, MÁTÉ

Gerrymandering in the United States, or can mathematics save democracy?

In this paper I review the extensive scholarly literature on gerrymandering, particularly that of the tests and standards of gerrymandering, that are used to assess redistricting plans and identify partisan bias. The tests are grouped into two subcategories: mathematical – statistical models, that are outcome-based, meaning their only inputs are election results; and geographical, map-based methods, that evaluate the spatial attributes of constituencies with the use of geographic information systems.

Keywords: gerrymandering, redistricting, political geography, electoral geography

BURCKER, BALÁZS

The semi-official forums of the European Union: the intergroups

MEPs organize themselves not only in political groups and parliamentary committees but also have the possibility to work in intergroups, the "semi official" bodies of the European Parliament. My study, based on interviews with MEPs and official documents of the Union, in particular the Rules of procedure of the EP, intends to present the structure and characteristics of these intergroups as well as their place in the EP's system, with special attention paid to their role in the representation of interests.

Keywords: European Union, European Parliament, intergroup, lobbying, lobbying organisations

CONTENTS

POLITICAL THEORY
- *Balázs, Zoltán:* The state as a form of rule: political theory aspects 7

LOCAL GOVERNMENT
- *Pálné Kovács, Ilona:* Trust and local governance. Theoretical and national/domestic/Hungarian dilemmas 31

EUROPEAN UNION
- *Brucker, Balázs:* The semi-official forums of the European Union: the intergroups 57

DEMOCRACY MODELS
- *Gyene, Pál:* Islam and democracy in Indonesia: towards a consensus-oriented model? 87

LOOKING OUT
- *Czene-Joó, Máté:* Gerrymandering in the United States, or can mathematics save democracy? 111

BOOK REVIEW
- *Vásárhelyi, Benedek:* Rediscovering the state – constitutional changes in Hungary (Az állam újrafelfedezése – alkotmányos változások Magyarországon) 137

BOOK WATCH 147

TISZTELT LEENDŐ ÉS KORÁBBI SZERZŐINK!

Örömmel értesítjük Önöket, hogy a *Politikatudományi Szemle* 2018. évi 2. számától minden cikkünk egyedi internetes azonosítót, úgynevezett **DOI** megjelölést kap. Ezzel a lapunk nemzetköziesedik, mert a különböző keresőmotorok gyorsabban és hatékonyabban tudják cikkeinket megtalálni.

A DOI azonosítót a szerkesztőség **automatikusan** fogja **adni** az egyes cikkeknek. Felépítése a következő lesz: https://10.30718/POLTUD.HU.2018.2.8. A törtvonal előtti rész az ún. **DOI prefix**, amit **minden egyes cikk** megkap az előzetes regisztrációnk alapján. Ez tehát egy állandó elem. A POLTUD.HU utal a lapunkra, a többi rész viszont mindig változik, hiszen az aktuális lapszámhoz és oldalszámhoz igazodik. A DOI azonosító örök, ugyanakkor pénzbe kerül. A DOI-t a szerkesztőség szolgáltatásként nyújtja az Önök számára, ezért a költségeket saját maga állja.

Ezzel Önöknek, Tisztelt Szerzők, tehát nincs külön dolguk.

A DOI ugyanakkor kölcsönösségi, viszonossági alapon működő rendszer, ezért elvárásokat fogalmaz a szerkesztőségekkel és a szerzőkkel szemben.

Tisztelettel kérjük Önöket, hogy ezentúl az irodalomjegyzékben jelzett hivatkozások és szakirodalmak **mindegyikénél** tüntessék fel az **adott cikkre vonatkozó PONTOS és TELJES DOI azonosítót** [például laptársunknál, a Socio.hu-nál a következő azonosítóról van szó: https://10.18030/socio.hu.2018.1.69]. Az egyes cikkek hivatkozását a következő helyen találja meg: https://search.crossref.org/

A CrossRef-regisztrációnk során, ami lehetővé teszi a DOI használatát, szerkesztőségünk vállalta, hogy elfogadja ezt a feltételt, azaz minden cikknél feltünteti a szakirodalmi hivatkozásokhoz tartozó DOI azonosítót. Kérjük tehát, hogy Önök is tegyenek eleget ennek az egyébként nem túl nagy kérésnek. Amikor készítik az irodalomjegyzéket, másolják be a vonatkozó cikkhez tartozó DOI azonosítót, és illesszék be a hivatkozás végére.

Kérjük, ne feledjék, mindig a teljes azonosító feltüntetésére van szükség!

Örüljünk együtt ennek az újdonságnak!

Üdvözlettel,

a *Politikatudományi Szemle* szerkesztősége

SZERZŐINKHEZ

(A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A Politikatudományi Szemle című referált folyóirat magyar nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyvrecenziókat – fogad el.

2. A kéziratok minimális terjedelme tanulmányok esetén 40 000 karakter, recenziók esetén 15 000 bruttó (azaz szóközökkel együtt értendő) karakter. A kéziratok maximális terjedelme tanulmányok esetén 50 000, kivételes esetben 60 000 leütés, a recenzióké pedig 25 000 leütés lehet. Az egyes szakterületeket áttekinteni kívánó „state of the art" illetve a „review of article" műfajú szövegek esetében a minimális karakterszám 30 000 a maximális 50 000 bruttó leütés lehet.

3. A kéziratokat Word formátumban kérjük a *posze@tk.mta.hu* címre elküldeni.

4. A kéziratnak tartalmaznia kell:
   a. egy magyar szöveg-összefoglalót;
   b. egy angol nyelvű szöveg-összefoglalót (abstract);
   c. kulcsszavakat, valamint
   d. a szerző titulusát és pontos munkahelyi adatait. A szerző neve a tanulmány felett szerepeljen.

5. Szöveg közbeni kiemelésként *dőlt betű* alkalmazható; ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagybetű csak egészen kivételes esetben fogadható el.

6. A közvetlen hivatkozásokat a szövegtörzs tartalmazza, ezek ne jegyzetekben szerepeljenek. Minden idézetet, hivatkozást igénylő állítást vagy kifejezést követően zárójelben tüntessék fel a szerző vezetéknevét, az idézett vagy hivatkozott mű publikálásának évszámát és – ha szükséges – az idézett oldalakat a következő formában: (Arendt, 1992: 25.) vagy (Arendt, 1992: 135–138.).

7. A jegyzetek a főszöveg kiegészítéseit tartalmazzák (tehát nem hivatkozásokat). A jegyzetek helyét a tanulmányon belül felső indexben lévő arab számmal jelöljék (így: [1]), a jegyzeteket pedig kérjük a szöveg végén számozott formában elhelyezni. Indokolt esetben lábjegyzet alkalmazható, amelyet – ha csak kis

számban fordul elő – a szövegben csillaggal (*) kell jelölni, s az oldal alján kell elhelyezni.

8. Kérjük, hogy a felhasznált irodalom jegyzéke csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Az explicit módon hivatkozott forrásokon kívül az irodalomjegyzék legfeljebb még 10–15 forrásmegjelölést tartalmazhat.

A Politikatudományi Szemle 2018. évi 2. számától minden cikkünk egyedi internetes azonosítót, úgynevezett **DOI** megjelölést kap. Kérjük szerzőinket, hogy az irodalomjegyzékben jelzett hivatkozások és szakirodalmak **mindegyikénél** tűntessék fel az **adott cikkre vonatkozó PONTOS és TELJES DOI azonosítót, így: https://doi.org/...**

9. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén közöljük, a következőképpen oldva fel a szöveg közti utalásokat:
a) könyveknél:
Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa.

b) tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:
Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge, Cambridge University Press. 29–79.

c) folyóiratban megjelent tanulmány esetében:
Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 16, No. 2. April, 203–222. pp. https://doi.org/10.1177/0951629804041119

10. A táblázatokat és az ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket feltüntetve, a szövegbe építve kérjük. A fekete-fehér ábrákat Excel formátumban, a közlés előtt kérjük mellékelni. A táblázat formázási szabálya:

1. táblázat. Cím.

elnevezés	adat 1	adat 2
párt 1	33,0	0,33
párt 2	34,0	0,34
párt 3.	33,0	0,33
Összesen	100,0	1,00

* megjegyzés.
Forrás:

11. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk.

12. Kézirat beérkezési és lehetséges közlési határideje.

beérkezési határidő	a közlés első lehetséges határideje
január 15.	első szám
március 15.	második szám
május 31.	harmadik szám
szeptember 15.	negyedik szám

A szerkesztőség fenntartja magának a jogot, hogy az egyes cikkek közlési sorrendjét, maga határozza meg.

13. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

Folyóiratunk megvásárolható az alábbi könyvesboltokban,
ára 1590 forint, előfizetőknek 890 forint.

Előfizethető a szerkesztőség postacímén *(1453 Budapest, Pf. 25.)*,
valamint a *posze@tk.mta.hu* e-mail címen.
Az előfizetés ára egy évre: 4100 forint.

ELTE BTK Könyv- és Jegyzetbolt
Bp., V., Múzeum krt. 6–8.

ELTE Könyvesbolt
Bp., V., Kecskeméti u. 10–12.

ÍRÓK BOLTJA
Bp., VI., Andrássy út 45.

MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
Bp., IX., Budapest, Tóth Kálmán u. 4.