
BIBÓ-DÍJ 2003

LÁNCZI ANDRÁS

A politikai tudás*

Minden tudományágnak van egy önképe és mércéje ahhoz, hogy mit tekint tudásnak és mit nem. Vannak tudományterületek, ahol látszólag egyszerűbb a szakmai közösség helyzete, mert viszonylag jól definiálható mércék állnak a rendelkezésre. Egy fizikai vagy kémiai kísérlet dokumentálható, bárhol megismételhető, és a tudás mérhetősége azon alapul, hogy a megismételt kísérlet azonos eredményre vezet-e és viszonylag szilárd tudásegységhez juttatja-e a közösség tagjait. Egy-egy új felfedezés elismeréséül – ha az adott tudományterületen osztanak ilyen díjat – akár Nobel-díjat is kaphat valaki. Lehetnek persze viták arról, hogy melyik felfedezés „nagyobb” vagy „értékesebb”, de a vita nem arról szól, hogy az adott teljesítmény növelte-e a tudományág tudáskészletét: ezt magától értetődőnek veszik, noha az értelmezésben nagy eltérések lehetnek, hogy vajon az elért sikernek mekkora a tényleges jelentősége. Kételemek mindig lesznek, mert tökéletes tudás nem lehetséges, ahogy megkérdőjelezhetetlen mércéje sincs a tudásnak – legalábbis a mai tudományfelfogás ezt vallja.

Az igazán kiváló eredményekre azt szokták mondani, hogy „áttörést” ért el az illető kutató vagy kutatócsoport. De lehetséges-e áttörést elérni a filozófiában vagy a politikatudományban? Ha létezne ezen a területen az előbb említett díj, vajon volna-e mércéje a Nobel-díj odaítélésének? A politikatudományban is léteznek díjak, de vajon ezek elérhetik-e a Nobel-díj tekintélyét? A művészetekben – például a filmművészetben – léteznek igen nagy tekintéllyel járó szakmai díjak. A társadalomtudományok területén azonban nagy presztízsű, nemcsak a szakmai közösség által nagyra becsült díjak nincsenek. Ennek persze nem biz-

* A Bibó-díj átadásán elhangzott előadás bővített változata

tos, hogy az adott tudásterület színvonalatlansága vagy a mércék bizonytalansága az oka, hanem a tudásterület belső természete akadályozza meg az egyértelmű elismertség kialakulását, illetve különbséget kell tenni a tudás ismeretelméleti és módszertani mérése között. A modern társadalomtudományok belső meghasonlottságát Max Weber fogalmazta meg *A tudomány mint hivatás* című írásában. Tolsztojra hivatkozva fejti ki a belső meghasonlottság forrását: ha a klasszikus tudományfelfogás érvényét veszítette, azaz „szétfoszlottak a régi illúziók”, hogy van „út az igazi léthez”, „út az igazi Istenhez”, „út az igaz boldogsághoz”, akkor a modern tudomány értelmetlenné válik, hiszen „nem ad választ a számunkra egyedül fontos kérdésre: Mit tegyünk? Hogyan éljünk?” Weber következtetése: „Teljességgel vitathatatlan tény, hogy a tudomány nem ad erre választ.” (Weber, 1995: 29). Nem is adhat, hiszen Weber pontosan leírta azt is, mit nevezünk ma tudománynak: „a tudomány számtanpélda lett, amelynek megoldásait laboratóriumokban vagy statisztikai kartonokon állítják elő, kizárólag a hideg értelem segítségével, „mint valami gyárban”, nem pedig egész „lélekkel” (Weber, 1995: 15). Noha Weber a politikát többféle szempontból is érintette ebben az írásában, a fenti tolsztoji kérdést nem kapcsolta össze a politikai tudás kérdésével, csak közvetve és negatív módon. Ha „ma a tudomány szakszerűen űzött hivatás önmagunk és a ténybeli összefüggések megismerésének szolgálatában”, akkor „elháríthatatlan adottsága történeti helyzetünknek”, hogy a tudomány nem lehet része azoknak az elmélkedéseknek, „amelynek során bölcsek és filozófusok a világ *értelmét* firtatják” (Weber, 1995:45). Nem kétséges, hogy a mai tudomány a filozófia eredeti nézőpontjával szemben fogalmazza meg a maga identitását – ebbe beletartozik a modern politikatudomány is, vagy ahogy a behavioralista fordulat kapcsán nevezték, az „új politikatudomány”.

Az új politikatudomány pontosan olyan, amilyenek Weber a modern társadalomtudományt leírta. Kérdés, hogy a politikai filozófia, amely jogos örököse a klasszikus tudománynak, képes-e többre, mint felhívni a tolsztoji észrevételben megfogalmazott tudomány „értelmetlenségére” a figyelmet. Másként megfogalmazva: lehetséges-e politikai tudásról beszélni a politikai filozófia ellenében? Lehetséges-e kétféle politikai tudás: egy olyan, amely az ember alapvető – tolsztoji – kérdéseire keresi a választ, s egy másik, amely a modern pozitivistá tudományeszmény tény-érték megkülönböztetését tartja a tudományosság csúcsának? A politikai tudásnak – más tudásterületekhez hasonlóan – nem lehet két mércéje. Ha a politikai tudás lemond a politikai filozófia által képviselt nézőpontról, akkor elveszti azt a lehetőségét, hogy az emberi élet megértésének „legfőbb tudománya” legyen – ahogy ezt Arisztotelész kifejezte (Arisztotelész, 1987: 1094a–b). A politikatudomány nem állhat

be a többi társadalomtudomány közé, mert nincs lényeges tárgya a modern tudomány értelmében: amit hideg értelemmel ki tud számolni, annak a végeredménye trivialitás, a hozzáfűzött magyarázatok pedig többnyire üres moralizálások vagy ideológiai csúrcsavarok lesznek.

A mai tudomány, ahogy a 16-17. században Európában kialakult, az *egyetemességet* tette meg elsődleges mércéül. Csak azok a tudásformák aspirálhatnak a tudomány névre, amelyeket nem korlátoz semmilyen helyi körülmény: legyen az vallási, politikai, ideológiai vagy kulturális korlát. A természettudományok esetében ez a követelmény magától értetődő, a társadalomtudományokban nem az. Noha a demokrácia, a liberalizmus, az individualizmus, az emberi jogok nevében egyetemes igényekkel lépnek fel kormányok, pl. az Egyesült Államok és változó számú szövetségesei, ezen intézmények egyetemes elfogadottsága meg sem közelíti – mondjuk – az atommaghasadás előidézése univerzális törvényének elfogadottságát, pontosabban az atommaghasadás törvényének érvényessége nem igényli az emberek beleegyezését. A társadalomtudományok tudományossági kritériumai ma távolról sem nevezhetők egyetemesnek, mert ilyenek vagy nem léteznek vagy a kulturális és egyéb korlátok ezt nem teszik lehetővé. A politikai döntéseknek pedig nem szükséges feltételei a társadalomtudományos felismerések. Hiába a társadalomtudományok 19. századi lázadása a filozófia ellen, amely közvetlenül a vallás elleni lázadást követte, a társadalomtudományok tudományossága ma is erősen kultúrafüggő. Sőt az is megkérdőjelezhető, hogy az európai-amerikai kultúrában honos tudásfelfogás nem legalább annyira megosztott-e, mint az európai és a nem európai tudásfelfogások között mutatkozó eltérés. Ha pedig ez így van, ennek több oka van. Az egyik mindenképpen a „filozófiátlanított” modern tudomány specializálódott jellege és az emberi élet – a létezés – totalitása közötti mély meghasonlottság. Alfred North Whitehead 1925-ben így írta le a tudományok specializálódásából előálló helyzetet: „Ennek a helyzetnek megvannak a veszélyei. Rutinba merevedett elméket alakít ki. Mindegyik foglalatosság haladást ér el, de ez a saját kerékvágásban történő haladás. Mármost valamely kerékvágásban való gondolkodás azt jelenti, hogy egy adott absztrakción készleten belül elmélkedünk. A kerékvágás megakadályozza, hogy bejárjuk a vidéket, és az elvonatkoztatás elvon bennünket attól, amire már többé nem figyelünk. [...] Így a modern világban a középkori tanult osztály cölibátusát fölváltotta a teljes tények konkrét szemléletéről leválasztott értelem cölibátusa. Természetesen senki sem csak matematikus vagy jogász. Az emberek életét nem tölti ki a foglalkozásuk vagy a munkájuk. A lényeg azonban a komoly gondolkodás kerékvágásba való kényszerítése. Ami ezen kívül van, az nagyon felületes, és olyan tökéletlen fogalmakkal értelmezik, amelyeket va-

lamely foglalkozás köréből vesznek. [...] Röviden, a közösség specializált funkcióit jobban és több eredménnyel végzik, de az általános irányítás nélkülözi a víziót.” (Whitehead, 1948: 282–3).

Az idézett mű szerzője nincs egyedül, sokan súlyos ellentmondást látnak a modern tudomány fejlődése és a politikai dezintegrálódás között. Ezt másként a Nyugat válságaként szoktak emlegetni lassan másfél száz év óta. A témánk szempontjából ebből az a kérdés adódik, hogy a politikai tudás belső problémái hogyan függnek össze a fenti idézetbe foglalt jelenséggel. Feltételezésem szerint a politikai tudás legfőbb belső feszültsége a modern korban az, hogy noha természeténél fogva az emberi állapot egészét tekinti tárgyának, ahogy a klasszikus politikai filozófiában ez magától értetődő volt, a mai tudomány nem tartja elfogadhatónak ezt az igényt. A filozófia nem tudomány, akkor hogyan lehetne tudomány a politikai filozófia. Mivel pedig a modern tudomány nem filozófiai, a modern tudáskritériumok pedig kizárják a filozófia kérdéseit, egyszerűen gazdátlan-ná vált az emberi állapot vizsgálata. Hogy a semmibe hullást a politikai tudás elkerülje, megpróbált modern, pozitivistá társadalomtudománnyá átalakulni. Ez zajlik napjainkban is. De vajon a tárgya, a politika lehetővé teszi-e ezt a fajta specializációt, az egészről való lemondást? Nem lehet, hogy a politikai tudás ma is a legátfogóbb tudásforma, mert az emberi állapot egyszerűen nem érthető meg, ha a politika – a közösségi élet – egészét földaraboljuk konstitutív elemeire? Vajon az ember problémája – a boldogság keresése – genetikai vagy inkább politikai kérdés-e? Ma olykor úgy tűnik fel, mintha az előbbi fontosabbnak tartanák. A politikai tudás belső feszültsége tehát a következő kérdéseket veti fel:

1. A politikai tudás mint ismeretelméleti probléma leválasztható-e a filozófiáról?
2. Milyen viszonyban van a politikai tudás a ma uralkodó tudásformákkal (tudományokkal)?
3. Szigorú tudománnyá válhat-e a politikatudomány?
4. Az erkölcs és politika viszonya kezelhető-e az ismeretelméleti kérdéstől függetlenül?

Az alábbiakban bevezető gondolatsort szeretnék bemutatni egy terjedelmesebb mű megalapozásaként, amely a fenti kérdések kontextusában halad.

A POLITIKAI TUDÁS MINT FILOZÓFIAI KÉRDÉS

A tudás ismeretelméleti kérdését nem szabad összekeverni a tudás módszertani mérésének a nehézségeivel. Az előbbi – bár-hogy is definiáljuk – az igazsághoz való viszonyt fejezi ki, az utóbbi viszont a tisztességes tudás problémáját veti fel, azt,

hogy miként lehet a megszerzett ismereteket az adott tudomány tudományossági szabályaihoz viszonyítani, mérni. Mivel a politikai tudás mai tudományossági szabályai nagyjából megegyeznek más társadalomtudományok hasonló szabályaival – ezek az objektivitás kritériumai szoktak lenni, illetve a prezentáció formai követelményeit tartalmazzák –, nem kétséges, hogy egy politikatudományi Nobel-díj elvi lehetősége megegyezik más társadalomtudomány teljesítménye módszertani mérésének a helyzetével. Ebben az írásban feltett kérdés azonban – a politikai tudás természetének kérdése – inkább az igazság irányába mutat, ezért ismeretelméleti jellegű. Vannak-e a politikai tudásnak olyan sajátosságai, amelyek nem azonosak más társadalomtudományok sajátos vonásaival?

Vannak tudásformák, amelyek a föltett kérdés természeténél fogva nem alakíthatnak ki akárcsak minimális szakmai konszenzussal elfogadott mércét az igazságra. Tipikusan ilyenek a filozófiai kérdések: Mi a lét? Van-e Isten? Megismerhető-e a világ? De ugyanilyen a politika legelső kérdése is, a „Hogyan éljek?“, amely szoros összefüggésben van a filozófia első kérdéseivel, ugyanis a létre föltett kérdés megelőzi a „Hogyan éljek?“ kérdését, kivéve, ha valaki saját létezését előbbre helyezi a lét egészének. Ez a kérdés azért politikai, mert a rá adott egyéni válasz soha sem választható el a közösség sorsától és körülményeitől. Mind empirikusan, mind logikailag kétségbevonhatatlan, hogy az ember közösségi lény, ezért a „Hogyan éljek?“ kérdés helyesen megfogalmazva így hangzik: „Hogyan éljünk?“, azaz a válasz nem lehet más, mint politikai. Ezért minden politikai tudásra igényt tartó vizsgálódás axiomatikus kiindulópontja ez a kérdés. Hallgatólagosan ezáltal elvetünk minden olyan megközelítést, amely az embert mint szubjektumot, s nem mint közösségi lényt akarja megérteni. A politikai tudás vizsgálatára ezért a politikai filozófia vállalkozhat, s nem a filozófia általában. Semmilyen jól megfogalmazott kérdés sem tekinthető azonban még tudásnak. Kérdései bárkinek lehetnek, sőt valamiféle választ is adhatnak rá az emberek. A tudás mércéjét közvetlenül csak az állításokra és nem a kérdésekre alkalmazhatjuk. A kérdés alapulhat tájékozottságon, s bár a kérdés maga része a tudáshoz vezető útnak – mint kiindulópont vagy a megismerés végtelen folyamatának egyik állomása –, mégsem nevezhetjük tudásnak. A kérdés a tudás szükséges, de nem elégséges feltétele. Valamilyen választ kell tehát adnunk az alapkérdésre, a „Hogyan éljünk?“-re, hogy egyáltalán fölvehessük a politikai tudással kapcsolatos kérdéseinket.

A politikai filozófia története alapján adható válasz valami ilyesmi lehet: mivel minden ember biztonságban szeretné tudni magát és boldogságra törekszik, a „Hogyan éljünk?“ kérdésre adott válasz jellege attól függ, hogy ki mit gondol az emberről, a céljairól és azok tartalmáról. Ennek első teljességre törek-

vő kifejtését Platón műveiben találjuk meg. Ő határozta meg a politikai filozófia ismeretelméleti kontextusát, alakította ki a mai napig a politikai tudás kontextuális szerkezetét. Aki a politikát – a „Hogyan éljünk?” kérdését – szeretné megérteni, annak az emberi állapot alapkategóriáiból kell kiindulnia: erósz, philia (*A lakoma*), halál (*Phaidón*), barátság (*Lüsziusz*); az államot, az államférfit és a törvényt a jó ideájának a szemléletében értelmezhető, vagyis politika és erkölcs ugyanannak a jelenségnek, a közösségi emberi életnek a két aspektusa. A politikai filozófia és az etika ezért nevezhető „alkalmazott” filozófiának. A. N. Whitehead megfogalmazásában: minden későbbi filozófia Platónhoz írt lábjegyzet, ami a politikai filozófiára hatványozottan igaz. Arisztotelész politikai filozófiája nagyrészt a platóni reflexiója, vita a platóni ismeretelmélettel, amelynek lényegét Platón a *Phaidónban* így fogalmazta meg: „Tehát szükségképpen nekünk is ismernünk kellett előbb az egyenlőt, még az előtt az idő előtt, amikor először láttunk egyenlő dolgokat, és azt gondoltuk, hogy mindezek olyanok szeretnének lenni, mint az egyenlő, de fogyatékosabbak?” (Platón, 1984: *Phaidón* 75a). Az egy és a sok filozófiai vitájában a platóni megoldás határozottan azt hangsúlyozza, hogy a semmiből nincs tudás („Hogyan is lehetne a nem létezőt megismerni?” Platón, 1984: *Állam* 477a), illetve az egyes entitások összevonása, összeadása nem lehet az általános (idea) forrása, mert az egyes mindig fogyatékos lesz az általánossal szemben, vagyis pusztá összeadással nem tudjuk elérni az ideákat.

Ezzel szemben Arisztotelész fölösleges megkettőzésnek tekintti az ideát: ha egyszer az érzékileg elérhető egyes a valóságos, akkor mi szükség van a megkettőzésre az idea feltételezésével, vagyis a „szép” és a „szépség” kettészakítása indokolatlan. Elkerülhetetlen az ismeretelméleti kérdések felvetése, mivel a politika valamennyi fogalma nem csak a minden fogalommal (ideával) szemben felvethető bizonytalansággal (egyes-általános) néz szembe, de azzal is, hogy a politikát vélemények sokasága övezi. Mivel minden embert érintő jelenség a politika, minden embernek sajátos véleménye lehet a boldog életről, a közösség által követendő célokról. Másként fogalmazva: a politika esetében nem egyszerűen a külső termézethez kell mérni a tudásunk minőségét (pl. miből áll a víz, hogyan lehet védekezni a hideg ellen, mikor ad több tejet a tehén stb.), hanem a közösséget alkotó személyek különböző szintű-minőségű véleménye, a korábbi nemzedékek által az utódokra hagyott körülmények, intézményekben megtestesülő elgondolásaik, az akarat és a lelki hajlamok mind befolyásolják a politikai tudáshoz vezető út megtételét. Platón ezzel is tisztában volt, hiszen az *Államban* erre külön ki is tér, amikor a véleményt a nem létezőre vonatkozóan minősíti, míg a tudást a létezőre („a tudás a létezőre, vagyis annak megismerésére, hogy a létező milyen” [478a] vo-

natkozik). A tudás tehát a létező milyenségére keresi a választ, minden egyéb csak vélekedés. Ehhez járul még az a probléma, hogy a tömegek nem képesek a véleménytől a tudásig eljutni. A demokrácia kedvezőtlen platóni megítélésének ismeretelméleti alapja van, ahogy erre egy másik írásomban részletesebben ki is tértem (Lánczi, 2000: 32-37). Platón érvelése szerint áthidalhatatlan szakadék van a politikai racionalitás filozófiai tudásalapja és a tömegek tudatlansága között.

Csak az a kijelentés tarthat igényt a tudás névre, amely azt akarja kifejezni, hogy „milyen a létező”. Mi a természete az egyes létezőnek – szemben a mai tudomány igényével, amely az okát keresi egy-egy létezőnek. A kauzalitás foglalta el a teleologikus gondolkodás helyét: hogy egy létező mi vagy milyen, azt az oka felől értelmezi a mai tudomány, s mint ilyen, elkerülhetetlenül történeti lesz az érvelés. Hosszú az út a platóni ismeretelmélettől a XX. századi fenomenológiáig, de nem járhatatlan. Amikor Edmund Husserl az európai tudományok válságáról értekezett – nem kis részben Heidegger hatása alatt –, a válság mércéjéül a filozófia válságát nevezte meg, amely a ténytudományok előretörése miatt következett be. Mivel a csupán „ténytudományok” „ténygondolkodású embereket” hoznak létre, a filozófia pedig „a létező totalitásának a tudománya”, ebből következik, hogy a modern tudomány válsága a „milyen a létező” megközelítés elvetéséből ered – legalábbis Husserl szerint. Nem is az a fontos, hogy ebben igazságot tegyünk, hanem annak kimutatása, hogy az európai tudomány mindig akkor került válságba, amikor a filozófia háttérbe szorult, sőt egyenesen megvetés tárgyává vált. A tudás kétféle definíciója, miszerint a tudás egyenlő a létező természetére feltett kérdéssel, illetve a tudás azonos az érzéki adatok összegyűjtésével, olyan feszültséget indukált az európai kultúra történetében, amely ma is ösztönzőleg hat, a változások dinamikáját szolgáltatja.

A platóni ismeretelméleti problémát még azok a későbbi gondolkodók sem kerülhették meg, akik a modern társadalomtudomány módszertani rendszerében, a felvilágosodás racionalista hagyományában alkottak. Jellemző, hogy még Joseph A. Schumpeter is kapitulált a probléma előtt. Nevezetes könyvében, a *Capitalism, Socialism and Democracy*ban miközben a demokrácia klasszikus felfogásának tarthatatlanságát elemzi, elismeri, hogy az emberi természet nem teszi lehetővé a racionalitás végtelen kiterjesztését. Különböző dolog ugyanis „a racionális gondolkodás” és „a racionális cselekvés”. A racionális gondolkodás nem garantálja a racionális cselekvést. Mi több, elképzelhető racionális cselekvés bármiféle „tudatos deliberáció” nélkül (Schumpeter, 1994: 259 [11. sz. lbj.]). Ennek egyik oka, hogy ahogy az ember egyre messzebb kerül a közvetlen világtól (család, megélhetés stb.), egyre bizonytalanabbá válik számára a világ megismerése („a valóság érzékelése teljesen elve-

szik” uo.: 261), egyre inkább „egy elképzelt világba” kerül. A valóság beszűkülése miatt a felelősség érzékelése is csökken, aminek egyenes következménye, hogy az egyén, mint a nemzet egyik csavarja, „semmivel se nagyobb önfegyessel igyekszik egy politikai problémát kezelni, mint amennyit egy bridzspartiban gyakorol” (uo.: 261). A csökkent realitásérzék miatt csökken az egyén politikai felelősségérzete, aminek az egyik következménye, hogy „közvetlen felelősség nélkül a még oly teljes és pontos információ tömege közepette is a tudatlanság lesz a jellemző” (uo.: 262).

A fentiek alapján leszögezhető, hogy a politikai tudás megítélésének legalább kétféle megközelítése alakult ki, az egyik a platóni, amely az emberi életet a kozmoszba helyezi, a megismerést az emberi pszichikum felől igyekszik megérteni, az embert az alacsonyabb rendű élőlények és az istenek között létező köztes lénynek tekinti, s a tudást a létezőre vonatkozóan fogja fel. Arisztotelész viszont az embert a többi emberhez viszonyított helyzetében szemléli, megfigyelhető emberi csoportokat különböztet meg, ezek reális arányait igyekszik megállapítani az adott államon (politikai közösségen) belül. Ma azt mondánánk, hogy Arisztotelész szociológiai szempontokat érvényesít a politika felfogásában, miközben az ember célját – a boldogságot – ő is a jó megértésén alapuló erényes életben jelöli meg. Platón mindig a legjobb államot keresi, Arisztotelész a legjobb megvalósítható államot. Platón a racionalitás abszolútumát tételezi, Arisztotelész a valóság racionális megismerhetőségéből indul ki.

Platón szerint a legjobb állam – a politikai tudás legmagasabb foka – csak kivételes helyzetben valósulhat meg, ha a racionalitás legmagasabb fokára képes filozófusok irányítják az államot. Nem véletlen, hogy az egész platóni ismeretelmélet döntő elemei a legjobb állam tárgyalásának csúcspontján jelennek meg: a Nap-hasonlat, a vonalhasonlat és a barlanghasonlat. A végeredmény a politikai tudás axiomatikus kiindulópontja: „legfelső fokon van az ész, a másodikon az értelem, a harmadikra helyezd a hitet s a negyedekre a találgatást, s aszerint állítsd őket sorba, hogy amekkora részük van az igazságban azoknak a dolgoknak, amelyekre ezek a képességek vonatkoznak, ugyanazon mértékben részesülnek ezek is a világosságban” (Platón 1984: *Állam* 511d–e). Több elágazása van ennek az állításnak. Először is, a tudás az igazságra vonatkozik, nem a tényekre, ahogy ma gyakran, hallgatólagosan a kettőt összekeverik. Másodszer, a tudásnak akkor van értelme, ha az ellentéte is megnevezhető: találgatás. Harmadszer, a tudás nem abszolút, hiszen a „részesedés” implicite szembeállítja az abszolútumot a részlegessel, ezt erősíti a megismerés fokozatosságának a hangsúlyozása: a találgatás és a tudás között találjuk a hitet és az értelmet. Negyedszer, a tudás – mint láttuk – a létezőre vonatkozik, mert a nem

létező nem ismerhető meg. Ötödször, a látás a tudás legközvetlenebb segédeszköze, mert ami megismerhető, az látható, s csak láthatón alapulhat tudás. Végül, mint legfontosabb következmény, a tudás nem esik egybe a közvetlenül érzékelhetővel. Ennek jelentősége különösen a pozitivista tudásfelfogással szembeállítva nyer nagyobb súlyt, hiszen a pozitivista tudáseszmény ideális esetben – ami persze soha nem érhető el – az érzékelhető kiterjesztésének állandó folyamatában teljesedik ki. A modern pozitivista tudományeszmény végül is a legparányibb részecskék és a világűr legtávolabbi pontjainak a megismerésében árulja el, hogy a világot kizárólag érzéki adatok összességének látja, illetve tételezi. Ezért nem tud mit kezdeni a modern tudomány az erkölcsi kérdésekkel: analizálja őket, izolálni igyekszik az erkölcsi momentumokat, esettanulmányok összességeként fogja fel az erkölcsöt mint tudományos problémát. A pozitivista tudományeszmény egyetlen valódi etikai tanítása éppen ezért az utilitarizmus: a legnagyobb szám minél nagyobb boldogsága pontosan kifejezi a modern tömegtársadalmak erkölcsi igényét és lehetőségeinek maximumát.

A POLITIKAI TUDÁS MINT PRAKTIKUS KÉRDÉS

Ha ma valaki politikai megrendelést ad fel, az rendszerint arra kíváncsi, hogy ki nyeri meg a következő választásokat, hogyan lehetne az önkormányzatok munkáját ésszerűsíteni (értsd: hatékonyabbá tenni, vagyis újjászervezni), hogy áll a pártok népszerűsége, ki a legnépszerűbb politikus, hogyan lehet egy-egy politikai üzenetet eljuttatni a választókhöz. Ezek a kérdések szinte kivétel nélkül instrumentális jellegűek és haszonelvűek, mert kimondva vagy kimondatlanul, közvetlenül vagy közvetve a szavazatmaximalizálás a céljuk. Ma ezt nevezik politikai tudásnak, ami a demokrácia sajátos és örök feszültségére utal: egy demokráciában a szavazatmaximalizálás feltétlen parancs, amelynek tartalma nem feltétlenül esik egybe az ésszerű és erkölcsileg helyes politikai döntés követelményével. A szavazatmaximalizálás tudományos megközelítése az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb politikatudományi kérdésévé vált. Módszer-tanilag ekkor jelentek meg a politikatudományban a közgazdaságtudomány kutatási hipotézisei a racionális individuumból, aki költség–haszon mérlegeléseket végez, mielőtt gazdasági jellegű döntéseket hozna. Miért ne volna ez a kiindulópont ugyanolyan hasznos a politikai döntéshozatalban, legyenek azok a politikai élet aktív – pártok, állami szervezetek, kormány – szereplői, vagy a választók, akik esetleg néhány évenként az urnákhoz járulnak. Elég Anthony Downsnek az *An Economic Theory of Democracy* című munkájára utalni, amely 1957-ben íródott, de még az 1990-es évek közepén is az egyik legtöbbet idézett mun-

ka volt. Minden döntés nyersanyaga az információ, amelynek a megszerzéséért erőfeszítéseket kell tenni, sőt költségvonzata van. Hogy ki mennyit fektet be a politikai döntéseibe, az több tényezőtől függ, de a Downs-típusú elemző igyekszik minél zártabb analitikus elemzési rendszert létrehozni, hogy az információfüggő döntéshozatalt modellálni tudja. Vagyis a politikai tudás ebben az esetben nem szubsztanciális – filozófiai jellegű – kérdésekből indul ki, hanem a politikai viselkedést befolyásoló információval azonosítja a politikai tudást. Maga Downs majd fél oldalt szentelt a művében a politikai tudás értelmezésének. Különbséget tett az ész, a kontextuális tudás és az információ között. Az ész mint minden ember tulajdonságát nevezi meg, amelynek birtokában lehetséges a logikus gondolkodás folyamatainak a végigvitele, illetve az okozati elemzés elveinek a megállapítása; a kontextuális tudás egy adott területen az alapvető változók közötti összefüggések megtalálását segíti, s mint ilyen nem jellemző minden emberre, megszerzéséhez valamilyen oktatásra van szükség, további jellemzője a specializáció. Az információ a kontextuális tudás tárgyiasult változóira vonatkozó adatokat jelöli. Azért szükséges magát a politikai tudást is megfosztania a szubsztancialitásától, hogy minél közelebb férközzön a modern demokrácia velejéhez, a politikai döntés analitikus modellálásához. Ezért nevezi a kontextuális tudás hiányát „tudatlanságnak”, amelyet időigényes befektetéssel, az oktatással lehet megszüntetni, míg az információhiányt egyszerűen információ megadásával lehet orvosolni, bár olykor ez is nagyon költséges. Az információkat persze csak a kontextuális tudás birtokában lehet értelmezni, így ugyan lehet valaki a kontextuális tudás birtokában konkrét információk nélkül, sőt valaki lehet informált kontextuális tudás nélkül is, de az információt soha sem lesz képes értelmezni kontextuális tudás hiányában. Hogy Downs elkerülje a teljes értékmentességet vagy a szubsztancialitás végleges nihilizálását, hirtelen normaként állítja elének az elemzés tárgyául megtett egyént: „Amikor informált állampolgárról beszélek, akkor egy olyan emberre fogunk utalni, aki azokon a területeken, ahol a döntéseit meghozza, rendelkezik mind kontextuális tudással, mind információkkal.” (Downs, 1957: 79). Downsnek nem lett volna szüksége szubsztanciális elemet becsempésznie a modelljébe, ha következetes a módszeréhez: a döntés akkor is döntés, ha se kontextuális tudás, se információ nem áll az állampolgár rendelkezésére. A szerző megrettenhetett attól, hogy ha a demokrácia csupán egy döntési aktus, akkor az bármire vezethet – a jó valamilyen eszméje még az instrumentális elemzésből sem hagyható ki, mivel a politikai tudás – politikatudomány – nem függetleníthető attól, amire irányul. Ha a politika kutatója csupán leírni akar, akkor éppen a lényegét, a politika tárgyát fogja szem elől tévesztetni – a politika pusztá leírása, objektívált szemlélete szem elől té-

veszti a politika lényegét: az ember mint közösségi lény megértésének parancsát. Downs semmilyen jelét nem adja, hogy a klasszikus politikaelmélet területén járatos volna, de erre nincs is szüksége, mivel instrumentalistaként a modern demokrácia emberi állapotát szinte természeti adottságnak tekinti (a politikai tudást naturalizálja). Az emberi természet megértése nem feltétele a célja elérésének, hogy a demokratikus politikai szituációt zárt rendszerként kezelje. A politikai szabályrendszer (törvények, alkotmányos rend) képes olyan rendszert (államot) létrehozni, amely a priori módon alkotja meg a politikai berendezkedést, így a modern tömegdemokrácia körülményei között módszertanilag „tisztá” helyzet alakítható ki, amelyben a politika megismerőjének – a specializáció is ezt segíti elő – nincs szüksége az emberi természetet vizsgálni, erkölcs és politika összefüggését tanulmányozni, s miközben a gyakorlatot szolgálja (szavazatmaximalizálás), ő maga – a priori előfeltevései miatt – egyáltalán nem gyakorlatias. Ellenkezőleg, absztrakt és elméleti, illetve a politikai tudást módszertani problémaként mutatja be.

A downsi szemléletnek egyenes következménye a politikai tudás matematizálása, illetve modellálása. Ha ugyanis a cél a politikai cselekvők viselkedésének – döntéshozásának – a megértése, akkor ezt a modern demokrácia körülményei között szinte laboratóriumi eszközökkel el lehet végezni. A demokráciát – amennyiben a célját, a szubsztancialitását zárójelbe tesszük – eljárások, szabályok összességeként is felfoghatjuk. Ez feltételezi, hogy a demokráciát egyfajta mítosznak tekintsék az emberek, olyasminek, amelynek az értéke megkérdőjelezhetetlen, ezért a szubsztancialitása elhanyagolható. Csak az veheti ezt készpénznek, aki hisz vagy be tudja bizonyítani, hogy a generációk közötti kapcsolat és tudásátadás egyrészt töretlen, progresszív, illetve az emberek alkotta politikai közösségek racionális döntéseket hoznak. A kollektív bölcsesség nem hozhat rossz döntést. Az egymással konfliktusba kerülő döntések pedig deliberációval megoldhatóak – a demokrácia jelenlegi elvei kimondatlanul is egyetemes érvényűek, tehát teljesen tudományosak. A számtalan paradoxon – Condorcet-paradoxon, Arrow-paradoxon – ugyan rámutathat minden politikai döntés szubsztancialitására, hogy a többségi döntések konfliktusba keveredhetnek egymással, ezek feloldása azonban a gyakorlatban megoldható, míg az elmélet végül paradoxonokba menekül. Downs munkája a látszat ellenére nagyon távol áll a politikai cselekvés világtól. A politikatudomány „alapkutatásai”-hoz sorolható, melyek magukon hordják a mai tudomány tény-érték szembeállítását, amelynek gyökere a descartes-i dualista létfelfogásig nyúlik vissza. Úgy tűnik fel, mintha a mai politikai tudás tudományosabb – objektívabb, gyakorlatiasabb – volna, mint a régi „értékterhelt” politikatudomány, a valóságban azon-

ban csak annyi történt, hogy a politikát körbeveszi egy bürokratizált és instrumentalista mentális és intézményi háló, amely a demokratikus politikának legitimitást kölcsönöz. A mai politikatudomány semmivel sem hasznosabb, mint a régi, csupán a funkciója változott meg. Régen a politika tudósa az emberi állapotról indult ki és adott átfogó képet az ember lehetőségeiről, így vált a közbeszéd tárgyává (gyakran üldözöttjévé), alakította-befolyásolta a politikát; ma viszont a politikatudomány intézményesült, részévé vált a politikai berendezkedésnek, bürokratizálódott, fő funkciója a politika legitimitásának a növelése. Emiatt szellemi-erkölcsi értelemben eltávolodott a politikától, miközben soha nem volt ennyire közel hozzá: hogy mást ne mondjunk, az államtól kapja az anyagi-kutatási forrásait.

A REND MINT A POLITIKAI TUDÁS BELSŐ KONFLIKTUSA

A politikától való távolság felmérésével tehát nem jutunk messzire. Az sem segít, ha a politikai hasznosság felől közelítünk a politikai tudáshoz. Bármerre is induljunk el, állandóan annál a kérdésnél kötünk ki, hogy a politikai tudásra feltett kérdés filozófiai jellegű, mert az instrumentalizált politikai tudás vagy teljesen praktikus, azaz a politikus cselekvéséhez van köze, vagy teljesen elvont, s mint ilyen, nem politikai, hanem leíró jellegű társadalomtudomány lesz, aligha különböztethető meg – mondjuk – a szociológiától. Nem kerülhető meg tehát, hogy a politikai tudás problémáját a politikai fogalmának tisztázásával kezdjük. Amíg nem tudjuk mi a politikai, addig értelmetlen feltenni a politikai tudásra vonatkozó kérdést.

Carl Schmitt a barát-ellenség viszonytal meg határozott politikai fogalma máig alkalmas arra, hogy az esztétikához vagy az erkölcshez hasonlóan a politika területén is meg tudjuk adni a politikum megjelenésének mércéjét, azt, hogy mi a politikai, mikor mire mondhatjuk azt, hogy ez politikai jellegű jelenség, ügy, esemény, cselekedet, viszony. Mivel Schmitt el akarta kerülni a politika szubsztantív definiálását, a politikai fogalmával egy relációt írt le: az igazság – így a politikai igazság is – relációs fogalom. Schmitt a politikai megismerés mércéjét akarta kidolgozni, de nem a politikai tudást vagy igazságot kereste. Nem a politika igazságai érdekelték, hanem – talán Max Weber hatása alatt – a politika jelenségeinek valamifajta objektív mércéje. Schmitt ebben a művében akart talán leginkább megfelelni mesterének, Max Webernek. Így viszont eleve lemondott a politika igazságainak a megértéséről, ezért Schmitt egyébként korszakos műve alapján mégsem indulhatunk el.

Ezzel szemben az ember politikai tapasztalatai és a majd kétezer-ötszáz éves politikai filozófia több megközelítése alapján

megnevezhető a politikai tudás döntő konfliktusa: vajon a politika *a priori* vagy *a posteriori* ismerhető-e meg? Két egymástól független, ráadásul szemben álló idézet segít a kérdés körüljárásában. Az első idézet Thomas Hobbesé: „Végül, a politika és az etika (azaz az igazságos és az igazságtalan, a jogos és jogtalan tudományai) *a priori* demonstrálhatók; mivel mi magunk alkotjuk az elveket, vagyis az igazságosság (a törvények és megállapodások) okait, miáltal tudható, hogy mi igazságos és méltányos, illetve az ellentéteik, az igazságtalan és a méltánytalan. A megállapodások és a törvények megfogalmazása előtt ugyanis sem az igazságos, sem az igazságtalan, sem a közjó és a közbűn nem volt természetesebb az emberek között, mint a vadak között.” (Hobbes, 1991: 42-3). Az idézet határvonalán áll két egymással ellentétes episztemológiai világnak. Hobbes a politikát és etikát egylényegűnek tekinti, mert mindkettő ugyanazzal foglalkozik, sőt lehetségesnek tartja az igazságos és igazságtalan tudományos megértését, ahogy az ókori és középkori szerzők tartották, ugyanakkor teljesen új értelmezést ad az igazságnak és az igazságtalannak, amikor kizárólag a megállapodásból vagy szerződésből vezeti le őket, és nem a természetből vagy Isten létezéséből. A politika (és az etika) ezáltal teljesen az ember hatalmában áll: az ember olyan körülmények között fog élni, amilyenné alakítja. Igazságosnak lenni annyi, mint a szerződés pontjait megtartani. Az is újszerű, hogy az okokat a dolgokon kívülnek tekinti, vagyis a politikai dolgokat nem a természetük belülről determinálja, hanem valamilyen külső erő. A megismerés szempontjából ez azt jelenti, hogy a politika *a priori* módon megismerhető, alakítható, az előzetes tapasztalatok valójában nem számítanak, minden dolog végtelenül alakítható, formálható, alkalmazkodásra kényszeríthető. Ennek teljes konklúzióját Thomas Paine fogja levonni Edmund Burke-vel folytatott vitájában. Ha nem számítanak az előzetes tapasztalatok, akkor az ember kizárólag az észére kell, hogy hallgasson, azaz a természetjog helyett az észjog vezeti az embert.

Ezzel szemben a második idézetben, melyben a szerző, Joseph de Maistre az ellen a felfogás ellen szól, amelyet Hobbes is kifejtett, így ír: „Egy évszázada hirdetett legnagyobb tévedések egyike az a vélekedés, hogy egy politikai alkotmányt *a priori* lehet megalkotni és papírra vetni, miközben az ész és a tapasztalat együttesen azt bizonyítják, hogy az alkotmány isteni mű, és hogy egy nemzet törvényeinek legalapvetőbb és leglényegesebb alkotóelemét nem lehet megírni” (Maistre, 1967: 3). A két idézet tartalmi egymás mellé állítása fejezi azt a problémát, amit a politikai tudás belső feszültségének nevezek. Mélyreható következménye van ugyanis annak, hogy ki melyik ismeretelméleti utat választja magának. Ha a rend természetes, nem az ember által alkotott, akkor *a priori* nem alkothatóak meg az alapelvei, s a törvények fölött álló írott alkotmány értelmetlen

vállalkozás. Ha viszont a politikát úgy fogjuk fel, ahogy Hobbes, akkor a politika végső soron emberek közötti megállapodások kérdése. Hogy mi erkölcsös, mi nem, azt kizárólag az adott közösség tagjai döntenek el. A természetjog megkérdőjelezése és felszámolása közvetlenül tetten érhető a két idézet összehasonlításakor. Ennek a váltásnak a megértése a politikai tudás lényegéhez visz bennünket közelebb. Valójában nem is a politikában zajlott le az a változás, melynek következtében a politikáról való gondolkodás is megváltozott. Az elsődleges kérdés az ész lehetőségeinek a radikális felülvizsgálatára vezethető vissza. Stephen Toulmin a *Return to Reason* című könyvében a könyvnyomtatás felfedezése után kialakult helyzetet az ész megítélés szempontjából vizsgálva két irányt különböztetett meg: az egyik a humanistáké (Montaigne, Pascal), a másik a Galilei-Descartes-Newton által képviselt tudományé. Descartes a kor politikai bizonytalanságai (harmincéves háború) közepette „a meggyőződésüket veszített rivális teológiai rendszerekkel szemben racionális alternatívát keresett: ideális esetben egy olyan intellektuális rendszert, amely mentes a bizonytalanságoktól, a kétértelműségektől és nézeteltérésektől, amelyeket Montaigne elkerülhetetleneknek tekintett” (Toulmin, 2001: 32). Kétféle filozófia és az emberi ész kétféle ideálja alakult ki. Az egzakt tudományok a megoldhatatlannak látszó politikai harcok megváltozójaként jelentek meg: a politika nem eltérő nézetek ütközése, hanem a matematikai játékszabályokhoz hasonló politikai játékszabályok közé szorított tevékenységi forma. Ahogy a matematika *a priori* szabályok szerint a valóságot a logika dimenziójára képes redukálni, *a priori* szabályok révén a politika is egydimenzióssá tehető. A formális következtetések otthonra találtak a politika megértésében, illetve ekkor még a politika alakítását várták el ettől. Mára a politikai tudás is formálissá vált, s mint ilyen, absztrakttá, melynek jó, ha közvetve van valami köze a politikai cselekvéshez.

Mint látható az *a priori* megismerés nemcsak a politikatudomány számára okoz fejtörést, ezért érdemes a matematika hasonló problémájára utalni, ahogy ezt Whitehead szintén leírta. A matematika ugyan „teljes absztrakt általánosság”, „de mégsem áll rendelkezésünkre *a priori* bizonyosság, hogy joggal hihessük, a konkrét univerzumban megfigyelt entitások különös példája általános érvelésünk alá fog esni” (Whitehead, 1948: 33). Magyarozó példája egészen egyszerű: tiszta matematikai igazság, hogy bármilyen negyven entitásból álló csoport két száz csoportra osztható. Mégsem lehetünk teljesen biztosak abban, hogy ha éppen negyven almát osztunk ily módon kétfelé, akkor mindkét kupac húsz-húsz almából fog állni. Ebből világosan következik, hogy 1. az *a priori* tudásról csak *a posteriori* igazolással mondható el, hogy valóban igaz állítást teszünk, ami minden tudás alapja; 2. önmagában a tiszta, racionális szabá-

lyok nem garantálják az igazságot. Ha ezt megpróbáljuk lefordítani a politika nyelvére, akkor elmondhatjuk, hogy elvi akadály nincs az a priori okoskodásnak és politikai tervezetésnek, de igazsága csak utólag derülhet ki, ami nem kevesebbet jelent, mint annak kimondását, hogy aki a *priori* módon tervezi a politikát, az kísérletezik az emberi közösséggel, kísérleti alanynak tekinti az emberi életet, valamilyen általánosnak veti alá a megismételhetetlen egyszeri emberi sorsokat. Ebben van a modern zsarnokságok lényege: a modern tudomány módszereit összetévesztették a politikai irányítás szabályaival, a politika természetével. A modern utópiák mind meg is valósultak, a kommunizmus és a fasizmus elbukott, a liberális projekt még tartja magát.

Az a *priori* és az a *posteriori* megismerés közötti ellentét valójában a rend kétféle felfogásából ered. Ha ugyanis a rendet objektívnak tekintjük, amely az emberi beavatkozástól függetlenül létezik, akkor csak az a *posteriori* megismerés kínálkozik, ha viszont nem fogadjuk el – például az emberi „autonómiára” vagy akaratszabadságra hivatkozva –, hogy a rend eleve adott, akkor bátran vállalkozhatunk a *priori* politikai tudás megalkotására, azaz önkényesen – minden emberi akarattól független körülményt zárójelbe téve – dönthetünk a politikai berendezésről és intézményekről. Ez utóbbi esetben azonban elveszítjük az egyetlen biztosan objektív mércét, amellyel a politikai dolgokat megítélhetjük.

A probléma gyökere azonban még ennél is mélyebbre hatol, hiszen az újkor egyik legnagyobb hatású filozófiai iránya, a kanti kritikai filozófia szerette volna feloldani a dogmatikus empirizmus és a végtelen szkepticizmus közti ellentétet. Elképzelése szerint, ha az a *priori* és az a *posteriori* megismerés közti szakadékot áthidaljuk, akkor elérkezünk az ismeretelméleti nagykorúsághoz, aminek persze van egy ára: a magában való dolgokat nem ismerhetjük meg, viszont a világrend helyébe állíthatjuk az ész rendjét, melyet Kant a transzcendentális filozófiától várt. A politikai tudás azonban nem tartozik a magában való dolgok közé. De hol van a helye a politikai tudásnak a kanti kritikai rendszerben?

Ehhez röviden fel kell idézni a kanti tiszta ész kritikájának a kiindulópontját. „Hogy minden megismerésünk a tapasztalattal kezdődik, abban nincs semmi kétség” – szögezi le Kant (Kant, 1913: 28). „De ha minden ismeretünk kezdődik is a tapasztalattal, azért nem mindegyik ered is a tapasztalatból” – folytatódik a fejtegetés. A tapasztalattól független megismerést Kant a *priori* ismeretnek nevezi, míg a tapasztalaton alapulót a *posteriorinak*. Azok az a *priori* ismeretek, amelyekkel „semmi empirikus nincs elegyítve”, „tiszta^{knak} neveztetnek”. A tiszta észnek a feladatai közé tartoznak az isten, a szabadság és a halhatatlanság kérdéseinek a megválaszolása. Kant azt is elismeri,

hogy Platón ismeretelméletét követi, azt szeretné szilárd alapra helyezni: Platón „nem vette észre, hogy erőlködésével nem talál utat, mert nem volt támasza, mintegy alapja”, melyen megvethette volna a lábát. A kanti megoldás a platóni ismeretelmélet kérdéseire is válaszol. A kulcs az értelem és az ész megkülönböztetésében van. Míg az értelem a tapasztalati feltérképezését nyújtja, megmondja, mi van, anélkül azonban, hogy értelmezni tudná az empirikus valóságot. Az értelmezés feladata az észé, amely annál inkább képes a feladatát ellátni, minél inkább mentes a tapasztalattól, mert csak a tiszta ész alkalmas a legmagasabb tudásra, arra, hogy maga mögött hagyja a „vélelést” és a „hívést”. A vélés még szubjektív értelemben is hamis tudás, s csak a szubjektíve elegendő, de objektíve elégtelen tudás, s csak a szubjektíve és objektíve is az igazságnak megfelelő megismerést nevezhetjük tudásnak. A tiszta tudás az ítéletben fejeződik ki. Az ítéletalkotás emel hidat az értelem és az ész közé: az önmagában „üres” tapasztalás és az ész *a priori* vagy tiszta megismerés elvei közé. De mind a tapasztalati, mind az észbeli megismerés végül is három kérdésben ölt testet, amivel a filozófusnak (tudós) foglalkoznia kell. „1. Mit lehet tudnom?; 2. Mit kell tennem?; 3. Mit szabad remélnem?” (uo.: 507). Az első kérdés „csupán spekulatív”, a tiszta ész elvei erre irányulnak; a második kérdés „pusztán gyakorlati”. „Mint ilyen, a tiszta észre tartozhatik ugyan, de akkor mégsem transzcendentális, hanem erkölcsi”, s ebben a minőségében, nem a tiszta ész körébe tartozik, hanem – mint látni fogjuk – a gyakorlati ész kritikájához; végül a harmadik egyszerre elméleti és gyakorlati kérdés, „mert minden remény boldogságot céloz”. Mivel minden hajlamunk kielégítése a boldogság, a gyakorlati törvénynek pragmatikusnak (okossági szabálynak) kell lennie, s mint ilyen, erkölcsinek. Később látni fogjuk, hogy az okossági szabályok Descartes-nál is kívül esnek a szkepszisen.

Az eddigiekből az következik, hogy a Kant szerint a politikai tudás valahol a gyakorlati ész fennhatósága alatt helyezkedik el. *Az ítélőerő kritikájában* Kant arra hívja fel a figyelmet, hogy a filozófia rendszere két részre osztható: elméleti és gyakorlati filozófiára; ez a felosztás a megismerés objektumai szerint tesz különbséget, azaz az egyik a természetre irányul, a másik a szabadságra vagy az erkölcsre. Mivel a szabadság nem lehet a tapasztalat tárgya, „nem foglalhat magában mást, mint tiszta *a priori* elveket”. Ily módon a következő összefüggést kapjuk: egyrészt van a természetre irányuló és empirizmuson alapuló elméleti filozófia, másrészt a szabadságra irányuló és tiszta *a priori* elveket tartalmazó gyakorlati erkölcsfilozófia (Kant, 1979: 81–82). Ami tény, hogy a politikáról szóló összefoglaló részt Kant *Az erkölcsök metafizikája* c. munkájában a jogtan részeként tárgyalja. Így határozza meg e területet Kant: „A jogtántól mint az erkölcsstan első részétől megkivánjuk, hogy az

észen alapuló rendszer legyen” (Kant, 1991: 297). Észén alapuló, *a priori* elveken nyugvó rendszer, amelyből csupán egy lehetséges, hiszen „csak egyetlen emberi ész létezhet – így hát sokféle filozófia sem lehet” (uo.: 299), amiből az következik, hogy Kant szerint – ahogy ki is mondja – a korábbi filozófiák elégtelenek. Ez maga a modernség: az új teljesen érvényteleníti a régit, amely fölvetetett ugyan fontos kérdéseket, mint pl. Platón, de egy ponton mindegyik megrekedt. Mivel Kant a politikát a szabadság részeként tárgyalja, a tudás felosztásakor az erkölcs metafizikájának tárgyalásában kapott helyet a politika. Ebből az is következik, hogy a politika az ész rendjéhez tartozik. Így szól az állam definíciója: „Az állam (civitas) emberek sokaságának egyesülése jogi törvények alatt. Ha ezek mint törvények *a priori* szükségszerűek, vagyis általában a külső jog fogalmaiból (nem statutarikusan) önként adódnak, akkor az állam formája egy általában vett államé, vagyis eszmei állam, amilyenek a tiszta jogi elvek szerint lennie kell. Ez az eszme szolgál minden közösséggé váló (tehát belső) igazi egyesülés számára zsinórmértékül (norma).” (uo.: 417). Ez a meghatározás ebben a formában természetjoginak is nevezhető, hiszen a természetjog „tiszta *a priori* elven nyugszik” szemben a pozitív (statutarikus) joggal, amely „egy törvényhozó akaratóból ered” (uo.: 333). Kant ellentmondásos a politikai tudás helyének megállapításakor: egyrészt a politikát a gyakorlati ész területén belül jelöli ki, s mint ilyen a *a priori* észelveken nyugszik, másrészt az államalapítást lehetővé tevő törvények mégsem természetiek, hanem pozitívak, az emberek közti megegyezés következményei, mivel az embertömeg vagy népek tömege, „amelyek egymást kölcsönösen befolyásolva, valamilyen egységesítő akarat meghatározta jogállapotra, alkotmányra (constitutio) szorulnak ahhoz, hogy jogukhoz hozzájussanak.” (uo.: 415). Mivel Kant egész szabadságfelfogása Rousseau hatása alatt formálódott ki, nem csoda, hogy számára a szabadság „függetlenség másnak a kényszerítő önkényétől” (uo.: 333) – szabadság nem alapulhat külső kényszeren (vö. Rousseau, 1997: 90), mert ami nem a bensőből jön, amivel nem tudok azonosulni, azt kényszerként fogom megélni. Az autonómia mindenképpen felett áll a kanti etikában, ezért a politikának is ezt kell a következményeivel segítenie. Noha a kanti gyakorlati ész kritikája implicit ellentmondásokat tartalmaz a politikai tudás helyének kijelölésekor, a végeredmény egyértelműnek látszik: a politika rendje a *a priori* észelvek alapján kialakítható, azaz a politika az emberi racionalitás terméke lehet, célját tekintve pedig annak kell lennie.

Elgondolkodtató egy másik hely is, ahol Kant így ír a politikáról: „Azt hitték, hogy a gyakorlati filozófiához számíthatjuk az államügyekben való jártasságot, az államgazdaságot, hasonlóképpen a háztartási szabályokat, az érintkezési szabályokat

[...], mert hiszen ezek mindenestől gyakorlati tételek foglalatát tartalmazzák.” (Kant, 1979: 81). Ezek mégsem gyakorlati tételek, mivel a gyakorlati tételekből – tartalmuk szerint – hiányzik a szabadság törvénye. Ez a rövid kanti betoldás azt jelzi, hogy a politika dolgai, ha nem észelven alapulnak, akkor nem tarthatnak igényt a tudás védelmére. „Vajon nem lehetséges, hogy az okság elvével esetleg értelmünk szab törvényt a természetnek?” (Tengelyi, 1988: 89). – sugallja a kérdéssel a választ Tengelyi László Kantról szóló monográfiájában. A politikában az ok elvét viszonylag könnyű előállítani, része az ember hatalma a kiterjesztésének. Kantra vonatkoztatva idézi Tengelyi Fichtét: „Csakis az emberből kiindulva árad szét *szabályszerűség* körök körül az emberi megfigyelés határáig – s amint az ember ezt a határt messzebbre tolja ki, messzebbre tolódik ki a rend és a harmónia is.” (uo.: 122). A rend új víziója a természet helyett az emberi észet jelöli meg a rend forrásának. Mintha az ész képes volna kívül helyezkedni az adott természeti renden, s ebben a „tisza” és „autonóm” állapotában létrehozhatná azt a rendet, amelyet a priori módon a legésszerűbbnek gondol. Ez a fajta rend azonban csak előre néz, mindent a jövő felől szemlél, s ugyanolyan zsarnokivá válhat, mint ellentéte, a merev hagyományokba zárt múltszemlélet. Az a priori elveken nyugvó rend-felfogás óhatatlanul logikai építmény lesz: ez a modern politikai tudás első számú mércéje, szemben a „jó” vagy „igazság” központi szemlélettel.

Visszatérve a rend és a politika viszonyára, elmondhatjuk, hogy minden politikai tudás törekvésnek állást kell foglalnia a rend mibenlétéről. Ez nem lehet más, mint filozófiai állásfoglalás. Axiomatikus kiindulópontnak kell tehát a rendet felfogni. A politikai filozófia hosszú hagyománya alapján a következő dichotómiákat találjuk, amelyek a rend konstitutív elemei vagy antinómiái, ha normatív értelemben fogjuk fel őket:

béke-háború,
köz-magán,
okosság-bölcsesség,
cselekvés-teória,
törvény-jog,
phüszisz-nomosz.

Ezek a dichotómiák hivatottak leképezni a politikai rend belső konfliktusait, amelyek kifejtésével jutunk el a politika két legfontosabb fogalmához, a hatalomhoz és az államhoz. Mind a hat dichotómia feltételezi az emberi természet értelmezését, amely nem rejtvény, melyet meg kell fejteni. Az emberi természet olyan probléma, melyet egyetlen mai tudományág sem képes átfogóan kezelni. Mivel a tudomány specializálódott, az emberi természetet is földarabolták: az etológia az állatok viselkedése felől közelíti meg, az antropológia állandóan változtatja a nézőpontját: hol történeti, hol kulturális, hol társadalmi dimen-

zióba helyezi az emberi lényt, a pszichológia képtelen az individuálisat meggyőzően összekapcsolni a társadalmival, a teológia pedig alábecsüli az ember önálló döntéseinek az összetettségét. Lehetőségeit tekintve a politikatudomány volna képes az embert egyszerre egyénként és közösségalkotóként szemlélni, de a specializáció miatt ez a tudomány is földarabolta az embert, így ma már csak elméletei vannak az emberi természetnek, de az embert – leszámítva néhány triviális megfigyelést – nem értjük. Talán egy „tisza politikaelmélet” tehetne erre kísérletet, de Bertrand de Jouvenel nem ebből indult ki, amikor egy ilyen elméletet megpróbált elénk tárni. Az ő felfogása szerint a politika nem egyéb, mint „emberi viselkedés”: „Nézetem szerint minden szisztematikus erőfeszítést »politikainak« tekinthetünk, amely a társadalmi térben bárhol előfordulhat, s arra irányul, hogy egy elgondolás kiötlője más embereket cselekvésre vegyen rá.” (Jouvenel, 1963: 30). A politika természete tehát a teória és cselekvés közti ellentét föloldásakor mutatkozik meg, és valaki másnak a cselekvésre való rábírásában válik láthatóvá.

A fenti dichotómiák mindegyikére tudunk példát hozni, ki, mikor, hogyan igyekezett értelmezni az adott jelenségpárt. A politikai tudás szempontjából azonban nem elégedhetünk meg azzal, hogy egyetlen szempontnak rendeljük alá az összes többi. Valamennyi ellentétpárnak meg kell keresni a jellegzeteségeit, s ezek együttes szemlélete lehet érv Arisztotelész mellett, aki a politikai tudást a legátfogóbb tudásnak tekintette.

RETORIKA VAGY LOGIKA

A politikai tudás problémája nem választható le a tudás egészének a kérdéséről, mert a politikai tudás – noha gyönyörű és hosszú belső története van – mindig függött a kor tudományfelfogásától. Valamikor, a modern tudomány megszületése előtt, tudomány és filozófia egységes volt, így a politikai filozófia része volt a tudománynak; ma ugyan megvan a felismerés, hogy „miközben Róma ég, fölösleges dolgokkal foglalkozunk”, ahogy Néró szavalataival szórakoztatta magát a város égése közben, a politikai filozófiához való visszatérés nehezen halad. Ehhez ki kell lépni a kerékvágásból.

Descartes egyik munkájában, *A filozófia alapelveiben* közvetve elismerte, hogy vannak bizonyos okossági alapelvek, amelyek nem a logika, hanem az élettapasztalatból leszűrt bizonyosságokból származnak. Platón tanítványairól írja: „Tanítványai között pedig a legfőbb vita akörül forgott, hogy vajon minden dolgot kétségbe kell-e vonni, vagy akad közöttük néhány bizonyos is. Ez azonban mindkét részről szélsőséges tévedésekhez vezette őket: mert néhányan a kétkedők közül kiterjesztették

azt az élet cselekvéseire is, úgyhogy elhanyagolták az okosság elvét a viselkedésükben.” (Descartes, 1998: 10). Ez a fő gondolatmenetet nem érintő megjegyzés arra utal, hogy noha Toulminnak igaza van a kartéziánus filozófia tudományfilozófiai jelentőségének megítélésében, mechanikusan mégsem alkalmazható a politikai tudás modern kritériumainak a kialakulására. A kétely nem terjeszthető ki az okosságra, vagyis a tapasztalati igazságokra, mint amilyenek a cselekvés igazságai – állítja Descartes. A politikai döntések ugyanis mindig valamilyen cselekvésre irányulnak, s mint ilyenek – legalábbis feltételezhetően – nem részei a tudománnyal azonos filozófiai igazságoknak. Descartes az okosságra nem terjesztette ki az omnis dubitandum elvét, ami arra utal, hogy a politikai tudás nem azonos a filozófiai vagy tudományos tudással. A modern politikai tudás mégis úgy viselkedik, mintha tudomány volna. A fenti okosság-bölcsesség dichotómia éppen erre a problémára utal: hol helyezhetjük el a politikai tudást? A cselekvés vagy a teória területén? Descartes válasza szerint az okosság a cselekvésben igazít el, tehát közvetve azt mondja, hogy a politika (a politikai tudás) nem az absztrakt okoskodás területére tartozik. A politikai megismerés ezért sajátos nehézségeket vet fel, mert tárgya egy állandóan mozgó célpont.

Ezen a ponton kell felvetni a politikatudomány ösi kérdését, miszerint a politika megértése megkülönböztethető-e magától a politikai tevékenységtől, amely lényegében meggyőzés révén való cselekvés kikényszerítése. Vagyis a politikai cselekvés a retorikával egybeeső, de legalábbis szoros kapcsolatban álló tevékenység. Ha a politikai tudás a rend megértésére irányul, akkor a rendre irányuló megismerési formáknak is rendszert kell alkotniuk. Erre már kísérletet tett Platón is, amikor megkülönböztette a tudáshoz vezető út szakaszait, Arisztotelész pedig az első filozófia kérdései (metafizika) mellett nagy figyelmet szentelt a fizikához tartozó ismeretterületeknek. A politikai tudás szempontjából azonban döntő fordulat állt be az újkor elején, amikor – ha nem is Descartes-nál, de a hatása alá kerülő – Hobbes rendfelfogásában a politikai tudás leválik a metafizikáról. Mielőtt Hobbes belefogna az állam ismertetésébe a *Leviatán* című művében, előbb az emberi természetéről ír, illetve ezen belül a megismerés különböző területeiről. Hobbes ezzel is jelezni kívánta, hogy politikai filozófiája új utakon jár, a politikai tudás új helyre kerül a rendszerében, mivel a világ rendjét is másként látta, mint elődei (kivéve Machiavellit). Felosztása szerint a tudásnak két fajtája van: „az egyik a tények ismerete, a másik pedig annak felismerése, hogy egy állítás egy másik állításra milyen következményekkel jár” (Hobbes, 1970: 74). Az előbbi „nem egyéb, mint érzet és emlékezet, s ez feltétlen tudás”; ettől különbözik a tudomány, amely az állítások következményeire vonatkozik, ez feltételes és csak a filozófusoktól köve-

telhető meg. Hobbes még sokkal szűkebb területre korlátozza a politikai tudás „ténybeliségét”, mivel tényszerűnek egyedül a politikatörténetet tekinti: ami megtörtént, az tényszerű. A politikai tudás nagyobbik része a filozófusokra tartozó tudomány kategóriájába tartozik. A tudomány csak a következményekkel foglalkozik, így a politikai filozófia vagy politikai tudás is a következmények, a politikai következmények tudománya. Érdekes módon, egyben nagyon újszerűen, a tudományok felosztásakor, azaz a következményeket tanulmányozó megismerési formában, a politika két helyen is szerepel a hobbesi táblázatban: először mint „a politikai szervezet járulékának következményei – vagyis a politikai és államilozófia” oszlopban, amely gyakorlatilag az állammal mint intézménnyel foglalkozik, s szembeállítja „a természetes testek járulékainak következményeivel”, vagyis a természetfilozófiával. Másodszor a természetfilozófia területén belül – a fizikai tulajdonságok oszlopa alá sorolva, az ember speciális tulajdonságainak a következményeiként tárgyalva, a beszédaktus következményei alá rendelve a szerződést – jut el „az igazságosság és az igazságtalanság tudományához”. Közvetlenül a logika és a retorika mellett, de a metafizikától a legtávolabb elhelyezve jelenik meg a szerződésen alapuló igazságosság tudománya, amely ráadásul nincs is közvetlen összefüggésben az állammal, amely a politikai filozófia tudásterülete. A politikai tudás Hobbesnál így kettéválik: egy intézményre (állam) és egy retorikai-logikai-igazságosság tudományra. Mivel az erkölcsök különbözőek, ezért „olyan *finis ultimus* (végső cél) vagy *summum bonum* (legnagyobb jó), amit a régi erkölcsfilozófusok könyveikben emlegetnek, nem létezik”. Ezzel megkezdődik az objektív rendnek a tudomány szintjére emelt szubjektív vizsgálása: rend az, amit az emberek egy adott közössége annak nevez, és szerződéssel szentesíti. Semmilyen rendnek nincs az emberi akarattól független garanciája. Ezt erősítette meg a felvilágosodás politikai gondolkodása, ebből levezethető a modern demokrácia lassú kibontakozása. De ugyanígy levezethetőek a modern világháborúk, a népiirtások és a modern zsarnokság megannyi változatai, amelyek közül néhány – s ez az igazán érdekes kérdés – könnyedén képes átalakulni demokratikus intézményrendszeré, lényegében politikai és erkölcsi következmények nélkül. A hobbesi tudományrendszer lehetőséget ad arra, hogy adott körülmények között a farkas és a bárány szerződést kössön, de még arra is, hogy bőrüket kicserélve, a tegnapi farkasból mai bárány legyen. Hobbes persze a logikához akarta közelebb hozni a politikai tudást, egzaktabbá akarta tenni, egyben azonban absztraktabbá is vált. Minden elvonatkoztatás azonban az adott dolgot kiemeli a tényleges kontextusából, amelyet az idő és a tér fogalmi határoznak meg. Kérdés, hogy a politikai tudás egyáltalán absztrahálható-e anélkül, hogy teljesen elveszítené a tartalmát. Másként föltéve a

kérdést, a politikai tudás nem maradt-e meg retorikainak, miközben az elmúlt évszázadok során hatalmas erőfeszítések születtek a politikai tudás logikaivá tételére?

„A humanisták az érveket a személyes és társadalmi nézetelérések kifejeződéseinek fogták fel, melyek feloldásában a retorikának volt szerepe, míg a matematikus természetfilozófusok (vagy egzakt tudósok) ezeket úgy értelmezték, mint formális következtetéseket, amelyeket a retorika csak eltorzított. A humaniorákban az „ész” terminusa az ésszerű szokásokra vonatkozott, a természetfilozófiában a racionális elméletekre és dedukciókra.” (Toulmin, 2001: 32). Ily módon keletkezett feszültség az ész és az ésszerű között, mivel az egyik az elméletre, a másik a cselekvés vezérfonalára utalt. Toulmin szerint az elmélet és a gyakorlat között az újkori természettudomány felemelkedése nyomán keletkezett feszültség a mai napig fennáll. A Wittgenstein-tanítvány Toulmin abban látja a modern ész tévelygését, hogy a modern tudomány szembeállította a logikát és a retorikát. Ez az ész vagy ráció kétféle felfogásából származik: „Az elméleti érvek absztrakt fogalmakban való elemzése, illetve a magyarázatok – formális, általános, időtlen, kontextustól független és értéksemleges érvekkel történő – egyetemes törvényekbe való öntése manapság a logika dolga; a konkrét dolgokról vagy helyzetekről szóló – szubsztantív, időhöz kötött, lokális, helyzetfüggő és erkölcsileg megterhelt érvelések formájában adott – tényszerű beszámolók a legjobb esetben is a retorika területéhez tartoznak.” (uo.: 24). Ennél is sarkosabban fogalmaz John S. Nelson a *Tropes of Politics* c. munkájában, amelyet a politikai retorika melletti védőbeszédnek is felfoghatunk. Nelson szerint is a logikai megközelítés teljesen megváltoztatta a politikai tudás természetét. Olyan tudásra törekszünk, amely „a tényleges gyakorlattól elszakad” (Nelson, 1998: XIV) és „a kutatás sok logikája álkérdésekbe gabalyodik” (uo.: 19). Ezzel szemben a retorika, amely a nyugati tudomány legrégebbi ága, elkerüli a modern ismeretelmélet dichotómiáit, amelyek az elmélet és gyakorlat szembeállításából keletkeznek. A retorika „hidat ver a szubjektum és az objektum, az episztémológia és az ontológia, a közönség és a cselekvő, a tudomány és politikai közösség közé” (uo.: 19). Nelson amellett érvel, hogy a politikatudományt plurálissá kell tenni, hogy legyen tartalma – mivel a politikai tudás abban a pillanatban értelmét veszti, ha formális logikai sémákba kényszeríti az alapanyagát, a politikát. Ez legalább akkora feladat, mint a tiszta tudás megalkotása, csakhogy most visszafelé kell megtenni az utat: vissza kell térnünk az ésszerű politikai tudáshoz, amely nem azonos az észelveken nyugvó a priori politikai tudáskonstrukciókkal. Hogy ennek a feladatnak a felismerése nem elvont logikai okoskodás következménye, azt a 20. század politikai történései, az absztrakt elvekből levezetett mai politikai döntések hatalmas kockázatai és a

posztkommunista világ intellektuális állapota indokolja. Ha valaki ma szeretné megérteni, mi a politikai tudás, először arra a kérdésre kell választ adnia – önmagának mindenképpen –, hogy a nyugati civilizáció valóban hanyatlik-e vagy még vannak tartalékai, olyan lehetőségei, amelyek vitaképesé teszik a világ más kultúrájában nevelkedők előtt.

IRODALOM

- Arisztotelész (1987) *Nikomakhoszi etika*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Descartes, Rene (1998) *A filozófia alapelvei*. Osiris Könyvkiadó, Budapest.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. HarperCollins Publishers, New York.
- Hobbes, Thomas (1970) *Leviatán*. Magyar Helikon Könyvkiadó, Budapest.
- Hobbes, Thomas (1991) *Man and Citizen (De Homine and De Cive)*. Szerk. Bernard Gert. Hackett Publishing Company, Indianapolis/Cambridge. Az idézet eredetije a következő: „Finally, politics and ethics (that is, the sciences of *just and unjust, of equity and inequity*) can be demonstrated *a priori*; because we ourselves make the principles – that is, the causes of justice (namely laws and covenants) – whereby it is known what justice and equity, and their opposites injustice and inequity, are. For before covenants and laws were drawn up, neither justice nor injustice, nor public good nor public evil, was natural among men any more than it was among beasts.”
- Jouvenel, Bertrand de (1963) *The Pure Theory of Politics*. Yale University Press, New haven.
- Kant, Immanuel (1913) *A tiszta ész kritikája*. Franklin Társulat, Budapest.
- Kant, Immanuel (1979) *Az ítélőerő kritikája*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Kant, Immanuel (1991) *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Lánczi, András (2000) *Demokrácia és politikatudomány*. Aula Könyvkiadó, Budapest.
- Maistre, Joseph de (1967) *On God and Society*. Gateway Edition, Chicago. A fordítás alapjául szolgáló eredeti szöveg: „One of the greatest errors of a century which professed them all was to believe that a political constitution could be created and written *a priori*, whereas reason and experience unite in proving that a constitution is a divine work and that precisely the most fundamental and essentially constitutional of a nation's laws could not possible be written.”
- Nelson, John S. (1998) *Tropes of Politics. Science, Theory, Rhetoric, Action*. The University of Wisconsin Press.
- Platón (1984) *Platón összes művei*. I–III. köt. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Rousseau, Jean-Jacques (1997) *Egy magányos sétáló álmodozásai*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Schumpeter, Joseph A. (1994) [1943] *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge, London/New York.
- Tengelyi, László (1988) *Kant*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Toulmin, Stephen (2001) *Return to Reason*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., London.
- Weber, Max (1995) [1919] *A tudomány és a politika mint hivatás*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Whitehead, Alfred North (1948) [1925] *Science and the Modern World, Lowell Lectures*. The Macmillan Company, New York.

MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Bevezetés

Örömmel adjuk az olvasó kezébe „Magyarország és az EU-csatlakozás” című összeállításunkat. Nem az első kísérletünk ez az Európa-probléma államjogi és igazgatási vonatkozásainak megvilágítására, 2004 tavaszán azonban egy ilyen tanulmány-csomag nemcsak időszerűbb mint eddig bármikor, hanem már számottevő tapasztalati elemeket is tartalmaz. Elvont kutatási témából az Európa-kérdés fokozatosan átkerül a magyar államigazgatási és EÜ-illeszkedési gyakorlatról szóló gondolkodás körébe.

Ebben a szellemben boncolgatja Ágh Attila a magyar közigazgatási reform, Paczolay Péter a magyar alkotmányozás, Kéglér Ádám a lobbizás, Lakner Zoltán a magyar pártpolitika kérdéseit. Összeállításunk néhány más darabja az unió működését magát vizsgálja: Laczkóné Tuka Ágnes az Európai Parlament, Lux Ágnes pedig a kormányközi konferenciák vonatkozásában. Práger László világgazdasági kitekintése ugyanakkor joggal hangsúlyozza, hogy nemcsak EU-szint van, hanem „globális” is, más szóval az unióhoz való csatlakozás nem szünteti meg azokat a tágabb illeszkedési problémákat, amelyek a magyar gazdaság tizenöt évvel ezelőtti kinyílásával keletkeztek. Mostantól kezdve részei vagyunk az európai közösségnek, ezzel együtt a globális világ reáladottságaihoz kell felzárkóznunk.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás pillanatában Magyarország két gondolkodási hiba fenyegeti. Az egyik, hogy túl könnyedén fogadjuk az eseményt, nem vesszük észre, hogy sorsfordulón állunk, hiszen Magyarország első ízben lép be a perifériáról Európa centrumába, oda, ahol a döntéseket hozzák. A másik az a képzelődés, amivel a csatlakozás ellenfelei riogatják a közvéleményt, hogy Magyarországnak ki kell lépnie eddig énjéből, hogy búcsút kell vennie mindattól, ami benne sajátosan nemzeti és hagyományos. Az első gondolati hiba azért veszélyes, mert átsiklik a csatlakozás egyik legfőbb hozamán: fenntartja a magyar politikai osztály kisállami komplexusát, s ezáltal

tal akadályozza az unió intézményrendszerébe való egyenrangú beilleszkedést. A másik gondolati hiba azért káros, mert hamis félelmeket kelt. Az Európai Unióba való belépés egyetlen tag-nemzet esetében sem járt jellegváltással: ki-ki maradt aki volt, s fog is maradni. A közösségi kapcsolatok kialakulása egyetlen országot sem tett színtelenné és szagtalanná, egyetlen kultúrát sem kényszerített arra, hogy magából bármit is feladjon, s ez nemcsak a nemzetméretű, hanem a regionális vagy a helyi közösségekre nézve is igaz. *Wien bleibt Wien...*

A változás az, hogy mindenki közelebb kerül a többiekhez. A határok relativizálódásával fokozatosan eltűnik a különbség a belföldi és a külföldi utazások között, s ha majd a munkaügyi korlátozások is eltűnnek (valószínűleg gyorsabban, mint ahogyan ma látszik), akkor egy tanulni vágyó és tapasztalatokra igényt tartó fiatal magyar pásztázási köre a mainak a tízszeresére növekszik. Majd' egy évszázadnyi kiesés után lassan megint hozzá kell szoknunk ahhoz, hogy *birodalmi* méretű államközösség részei vagyunk, aminek következményei az élet minden vonatkozására kiterjednek. Ennek a birodalomnak nincs császára, ezzel szemben van parlamentje, közösügyi adminisztrációja és kormányokat összefogó tanácsa. S mindennek-fölött: közös állampolgársága.

Ezek a – húsz évvel ezelőtt még utópiának is valószínűtlen – perspektívák természetesen nem szüntetik meg azokat a gyakorlati alkalmazkodási problémákat, amelyekkel a magyar államigazgatás a csatlakozás pillanatában szembe találja magát. Gondolni rájuk mégis azért érdemes, hogy az elindulás „rögös útjain” túl azt a célt is lássuk, amely felé ezek az utak vezetnek, s amely mostantól fogva elérhetőbb közelségbe került, mint eddig bármikor.

Kende Péter

PACZOLAY PÉTER

A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozása után a magyar alkotmány már soha többé nem lesz az, ami volt. A csatlakozás napjától a magyar alkotmányos rendszer megváltozik. Új helyük és szerepük lesz az egyes intézményeknek, de ami ennél is fontosabb, a magyar állam alapvető tulajdonságai, jellemzői közül például a szuverenitás megváltozik.

A szuverenitás jellege központi kérdés a csatlakozás után. Az államok jogi helyzetét alapvetően meghatározó jogágak, vagyis az alkotmányjog és a nemzetközi jog egyaránt az állami szuverenitás paradigmájában gondolkozik. Ez a kérdés tudományos értékelését is nehezíti, mert a hagyományos fogalmi készletek nem igazán alkalmasak a megváltozott helyzet értelmezésére. A másik nehézség, hogy a jogtudományi, illetve a politikatudományi elemzés más-más szemmel közelít a kérdéshez. A jogtudomány alapvetően a „joggal mint olyannal” foglalkozik, a politikatudomány pedig – mint általában a társadalomtudományok – gyanakvással figyeli a jogi érveket. Meggyőződésem, hogy ha valahol, akkor az integrációval összefüggő kérdések vizsgálatakor a jogi, az államelméleti és a politikatudományi szemléletet közelíteni kell. Részletesebb indokolás helyett álljon itt csak annyi, hogy az integráció elsősorban mint jogrend jelenik meg. Ha ennél több lesz, akkor az egy alkotmányi konstrukcióban fog megtestesülni. A tagállamok politikai rendszerét is elsősorban az alkalmazandó közösségi jogon keresztül változtatja meg az integráció.¹

A csatlakozás miatti változások értékelése azonban nem választható el attól az általános, alkotmányjogi, államelméleti és politikatudományi dimenzióval rendelkező kérdéstől, hogy ál-

talában mi a magyar alkotmány jelenlegi állapota és mi lesz a jövője.

A továbbiakban három szemszögből vesszük szemügyre a kérdést. Az egyik a magyar alkotmány helyzete és jövője. A második a csatlakozás utáni változások az alkotmányos rendszerben. Ezzel összefüggésben a harmadik kérdés a szuverenitás.

MI A BAJ AZ ALKOTMÁNNYAL?

Az 1989. évi alkotmányreform óta folyamatosan fogalmazódnak meg kritikák a hatályos alkotmányunkkal szemben, részben a szaktudományokban, részben a politikai közbeszédben. Mindkét jelenség örvendetes és indokolt. Hasznos is abból a szempontból, hogy az alkotmány kérdését napirenden tartja és tudatosítja fontosságát.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel kialakított alkotmányos rend az elmúlt közel másfél évtizedben erős gyökereket eresztett, megszilárdult. Ezen nem változtat a sok ez ellen ható tényező sem. Ezek között említhető, hogy az alkotmányt sok vonatkozásban – és nem mindig átgondoltan – módosították (elrettentő példaként említhető a népszavazás újraszabályozása); a szakma egy része eleve negatívan értékeli a létrejött alaptörvényt, mint toldozott-foltozott valamit; politikai ellenérzéseket vált ki az alkotmánynak mind a mai napig 1949-re történő datálása; szakmai és politikai okokból is újra és újra felbuzdul a lelkesedés új alkotmány megalkotására. Felmerült továbbá az államgépezet esetleges megbénulásának veszélye és a destabilizálódás is. Volt, aki azért aggódott, hogy az alaptörvény teszi lehetővé a szétforgácsoltabb parlament működését és így tovább.

A kritikák rámutatnak a szöveg technikai-szakmai kétértelműségeire, bizonytalanságaira, melyek hatásköri tisztázatlanságokhoz, alkotmánybíróági aktivizmushoz, az alkotmány tekintélyének csökkenéséhez és hatástalanságához vezetnek. Ezek orvoslását egy alkotmányrevízió szolgálná. Ehhez az aktualitást itt és most az uniós csatlakozás adhatná. Az ugyancsak eredeti és egyedülálló lenne, hogy a csatlakozás okán egy ország új alaptörvényt fogadjon el.

Ezek a tényezők azonban nem tették kérdéssé az 1989-es alkotmány alapszerkezetét, vagyis az alkotmány lényegét. Ebben a másfél évtizedes perspektívában kell újra elismerni a „láthatatlan alkotmány” kifejezés, képes beszéd értelmét és fontosságát. A fogalmat Sólyom László vezette be 1990-ben a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó alkotmánybíróági határozathoz fűzött párhuzamos véleményében.² Az uniós csatlakozás évében már megfogalmazható, hogy a magyar alkotmányos rendszer elvi alapjai megszilárdultak. Az 1989. évi módosítás preambulumban „hazánk új alkotmányának elfogadásá”-ra

történő utalás jelentősége fokozatosan elhalványul, és a folyamatos alkotmányozással és alkotmánybíróági értelmezéssel kialakult „láthatatlan alkotmány” lett a magyar államrend alapja. Az emellett elkötelezett politikusok, alkotmányjogászok, politikai gondolkodók – a magyar politikai kultúrában szokásos kifejezések analógiájára – a „nyolcvankilenceseknek” nevezhetők.

Ami saját álláspontomat illeti, azt már egy 1994 januárjában rendezett tanácskozáson kifejtettem.³ Az eltelt tíz év során nézeteim nem változtak meg. Úgy véltem, hogy – részben a történeti alkotmány magyar közjogi hagyományát is folytatva – az írott alkotmány hiányosságait a bírói (vagyis alkotmánybírói) jogértelmezés küszöbölheti ki. „Ez – tetszik, nem tetszik – azt jelenti, hogy a magyar alkotmányozás jövője nagymértékben az alkotmánybíróági gyakorlat foglya. Nem tartom tehát sem indokoltnak, sem kívánatosnak az alapvetően új alkotmányt – az csak technikai tökéletesítés, és néhány tisztázatlan alapelv újragondolása legyen”.⁴ Az elmúlt évtized alatt véleményem anyyiban változott, hogy most már nem tartom jelentősnek a preambulumban a „hazánk új alkotmányának elfogadásáig” kitételt. Ebből ma már formálisan sem vezetném le – mint tettem 1994-ben – azt, hogy a hatályos alkotmány ideiglenes és átmeneti lenne. Ellenkezőleg, az alkotmány preambuluma üresedett ki, legalábbis ebben a vonatkozásban.

Ami tagadhatatlan, az, hogy a magyar alkotmány túl könnyen módosítható. Persze ehhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatát (alkotmány 24. §) biztosítani nagyon nehéz, egyes politikai konstellációkban szinte lehetetlen. Az alkotmány merevebbé tétele nem szükséges az alaptörvényi jelleg kiemelése miatt sem, mert az alkotmány megváltoztatásához a fent említett minősített többség szükséges, míg az ún. „kétharmados” törvények elfogadásához elég a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.⁵ Az alkotmányozás és a törvényhozás összemosódása ugyanakkor erősíti azt a tételmet, hogy a magyar alkotmány – öntudatlanul – nem kis mértékben ma is a történeti alkotmány hagyományára és filozófiájára épül.⁶ Ennek tipikus jele a törvényhozó és az alkotmányozó azonossága. Az írott és a történeti alkotmány szembeállítása viszonylagos, bármilyen paradoxonnak hangzik is. Az Amerikai Egyesült Államoknak tartóssága miatt csodált alkotmányát azért nem kellett sokszor kiegészíteni, mert „élő alkotmány” (*living constitution*), amely az értelmező bírói döntésektől és döntésekben él. Az amerikai alkotmányjogban is értekeznek a bírói döntésekben megfogalmazott íratlan alkotmányról (*unwritten constitution*).⁷

Ennek a helyzetnek megvannak a maga következményei. Vitathatatlan, hogy a törvényhozói-alkotmányozói tévedés lehetősége nagy. Az alkotmánymódosítás viszonylagos könnyűsége gyakrabban eredményez meggondolatlan, „rossz” módosítást,

mint ha az csak különös nehézségek árán lehetne kivitelezhető. Rossz döntés, tévedés olyan stabil és merev alkotmánynál is előfordult persze, mint az Amerikai Egyesült Államok esetében, mondjuk az 1919. évi tizennyolcadik alkotmánykiegészítésnél, mely a szesztilalmat vezette be, hogy azután 1933-ban eltöröljék. Ha el is fogadjuk, hogy „technikai értelemben szinte egyedülállóan ellentmondásos” a magyar alkotmánynak a módosításra vonatkozó szabályozása⁸, ez még nem indokolja az új alkotmány megalkotását, elegendő lenne ebben a vonatkozásban a módosítási szabályokat tisztába tenni, adott esetben akár tovább nehezíteni.

A másik következmény az alkotmány nyitottsága. Ez lehetővé teszi a folyamatos alkotmányozást, az alapok megőrzésével. A még alakulóban levő politikai és társadalmi, illetve nemzetközi folyamatokra ez a megoldás rugalmasabban tud válaszolni, mint egy lezárt alaptörvény. A rugalmasság irányába mutat a társadalmi változás és a külső politikai változásokra történő gyors reagálás lehetősége is.

Ami pedig az alkotmány értékrendszerét illeti, nem érték egyet az alkotmány lecsupaszításával szikár technikai szabályokra, hanem ellenkezőleg, épp azt érzem alkotmányozásunk egyik problémájának, hogy nem kellően értékközpontú, nem törekszik – megfelelő megvitatás és közbeszéd nyomán – megfogalmazni a politikai közösség értékeit. Ezek az értékek azonban fokozatosan, hosszadalmas folyamatban kristályosodnak ki, és nem is célszerű azokat egy adott történelmi helyzetben megmezevíteni.

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA A NEMZETI ALKOTMÁNYOKBAN

A jogrend csúcsán elhelyezkedő „legfőbb törvény”, az alkotmány rögzíti az államhatalom fő vonásait, a hatalom forrását, az állam függetlenségét és az államhatalom korlátait is. Így logikusnak tűnik, hogy a nemzetközi vagy államok fölötti szervezetekhez és intézményekhez való viszony rendezése az alkotmány egyik feladata lenne. Tisztázniuk kellene a belső jognak a nemzetközi joghoz való viszonyát is. Mégis, az alkotmányok sokszor bizonytalanok ezen alapvető kérdések rendezésében. Még az is megkockáztatható, hogy gyakran az alkotmányok nem rendezik egyértelműen a szuverenitás alapkérdéseit.

A hagyományos nézet szerint az állam hatásköreinek gyakorlása kizárólagosan az állam intézményeit illeti meg. Az 1950. május 9-ei Schuman-nyilatkozattal megindult és röviddel utána intézményesedő európai integráció több vonatkozásban megváltoztatta a szuverenitás hagyományos felfogását a kizárólagosan gyakorolt állami főhatalomról. Ezzel a ténnyel az ország

alaptörvényének is számolnia kell. Az egyes uniós országok alkotmányai mégis eltérő módon közelítenek a kérdéshez.

A történetileg, a 16. századtól kialakult felfogás szerint a szuverenitás oszthatatlan főhatalom. Eszerint a szuverenitást nem lehet részben átruházni. Az alkotmányok inkább a szuverenitás forrására (vagyis a népre) utalnak. Az Európai Közösségekben való részvételt az uniós országok alkotmányai úgy írják le, mint a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlásának részleges átruházását. Sok jelenlegi uniós tagállam alkotmánya csak általános felhatalmazást tartalmaz a nemzetközi szervezetekre történő hatáskörgyakorlás átruházásáról (Dánia, Hollandia, Görögország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország). Más országok alkotmányai kifejezetten az Európai Közösségre vagy az Európai Unióra vonatkozó szabályokat tartalmazzak (Ausztria, Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, NSZK, Portugália). A közösségi jog nem azonos természetű a nemzetközi joggal, azonban a belső jog és a nemzetközi jog monista vagy dualista természetéről valamely államban vallott felfogás befolyásolja a közösségi jog megítélését is. A hagyományosan monista felfogást valló országokban (Benelux államok, Franciaország, Spanyolország) könnyebben elismerik a közösségi jog elsőbbségét a belső jogrend, akár az alkotmány fölött is. A jóval nagyobb számú többi országban, melyek a dualista felfogást követik, a belső jog és a közösségi jog viszonya két egymástól különálló, noha összekapcsolódó és együttműködő jogrendszer kapcsolatuként jelenik meg.⁹

Az Egyesült Királyság, melynek nincs kartális alkotmánya, az Európai Közösségekről szóló törvényben szabályozza a vonatkozó kérdéseket. Ez egyebek mellett kimondja – más országoktól eltérően – a közösségi jog kikényszeríthetőségét, vagyis, hogy az elismert és hozzáférhető legyen, lehetővé kell tenni érvényesülését és betartását (2. §). Az angol jogban ez logikus, mert nem alkotmányi szabályról van szó. Kevésbé érthető, hogy a magyar csatlakozási klauzula előkészítése során is komolyan felmerült hasonló rendelkezésnek az alkotmányba építése.

A csatlakozás előtt álló országok alkotmányai többféle megoldást követnek. A szakirodalom¹⁰ modellértékűnek tekinti a lengyel alkotmány megoldását, mely időben is az első volt. Ez lehetővé teszi, hogy az államhatalom szerveinek bizonyos hatásköröit átruházzák nemzetközi szervezetre vagy intézményre (90. §). Ehhez közel áll a cseh megoldás. Más országok – így elsősorban a balti államok – alkotmányai óvatosabbak, és a csatlakozást a nemzeti alkotmányban megfogalmazott alapelvektől, az állam és a függetlenség érdekeinek védelmétől teszik függővé.

A csatlakozás miatt szükséges alkotmánymódosítások másik dimenziója azon alkotmányi szabályok módosítása, melyek a választójog gyakorlásával, egyes állami intézmények (például a nemzeti bank) hatáskörének változása miatt szükségesek.

Végül az alkotmánymódosítások procedurális szabályokat tartalmazhatnak az uniós csatlakozással összefüggő döntések meghozatalának módjáról (népszavazás, minősített törvényhozási többség).

A „nyolcvankilences” alkotmány egy lényegi átalakuláson azonban át kellett hogy menjen, és ez az uniós csatlakozással függ össze. Az 1989. évi XXXI. törvény patetikus hangvételi indokolása szerint „A Magyar Köztársaság szuverén állam. Kötelessége biztosítani, hogy e szuverenitás minden korlátozástól mentes legyen.” E szuverenitás tartalmi elemei az indokolás szerint „a nép szabadsága és hatalma, az ország függetlensége, valamint területi sérthetlensége”.¹¹ Ezt jeleníti meg 1989. október 23. óta az alkotmány 2. §-ának azon szabálya, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.

A rendszerváltozással egyidejűleg ugyanakkor – széles politikai és társadalmi konszenzus alapján – megindultak az előkészületek arra, hogy Magyarország minél előbb az európai integráció tagja lehessen. Ennek eredményeként 1994 januárjában az 1994. évi I. törvénnyel az Országgyűlés kihirdette egyrészt a Magyar Köztársaság, másrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt európai megállapodást. 1994 márciusában azután az Országgyűlés a kormány előterjesztése felhatalmazta a Magyar Köztársaság kormányát, hogy a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozására irányuló kérelmét az Európai Unió Tanácsához benyújtsa.¹² Az események (tárgyalások, jogharmonizáció stb.) ettől kezdve a maguk rögzös útján haladtak a 2004. május elsején bekövetkező csatlakozásig. Az ez alatt működő kormányok, akár csak a közvélemény, tisztában volt azzal, hogy a szuverenitásnak az a formája, amelyet 1989-ben hirdetett ki az alkotmány, a csatlakozás után nem lesz fenntartható. Megindult a szakmai előkészítő munka is a szuverenitás közjogi korlátozására.

Az alkotmánymódosítás történetét történelmi alaposággal mutatja be Kecskés László tanulmánya.¹³ A vele párhuzamosan született tanulmány Chronowski Nóra és Petrétei József tollából pedig a következtetéseket is levonja: a stabil alaptörvényhez szükséges minimális konszenzus helyett sok sebből vérző politikai kompromisszum született. A szerzők joggal állapítják meg: „Az eredményt tekintve azonban úgy tűnik, hogy a négypartii konszenzus csak az alkotmánymódosítás szükségességére vonatkozott, a revízió szakmai színvonalának, tartalmi aktualitásának garantálására nem terjedt ki.”¹⁴

A magyar alkotmányból és az alkotmánybíróági gyakorlatból nem következett automatikusan az általános integrációs (csatlakozási) klauzula szükségessége. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a csatlakozásra általában felhatalmazást adó integrációs klauzula révén a csatlakozást követően a demokratikus le-

gitimáció követelménye teljesüljön az Európai Közösségek közhatalom-gyakorlása tekintetében.

Ennek megfelelően azért tekinthettük szükségesnek a csatlakozási klauzula felvételét a magyar alkotmányba, hogy az általános alkotmányi felhatalmazás eleget tegyen az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozatából eredő követelménynek, és alkalmazási területén az alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseivel – vagyis a független, demokratikus jogállam és a népszuverenitás elvével – összefüggésben is alkotmányos jogalapot teremtsen a közösségi közhatalom-gyakorlásra. Az Alkotmánybíróság szerint „általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimáción alapuljon”. A demokratikus legitimáció követelménye pedig a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően arra vezet, hogy „azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen”.¹⁵

Politikai és szakmai csaták után 2002. december 17-én elfogadott csatlakozási klauzulából¹⁶ a következő feltételek és felhatalmazások emelhetők ki:

- a) nemzetközi szerződés alapján (és nyilván annak keretei között),
- b) az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében (ezzel megőrizve a tagállami önállóságot, nem olvadhat föl államfölötti politikai alakulatban),
- c) az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez ,
- d) szükséges mértékig (ez lényeges korlátozást tart fenn),
- e) egyes hatáskörök (vagyis nem a szuverenitást, hanem annak egyes hatásköreit ruházza át),
- f) többi tagállammal közös gyakorlása,
- g) illetve az unió intézményei útján történő önálló hatáskör-gyakorlás válik lehetségessé alkotmányosan.

Megjegyzem, ez utóbbi két feltételt az Igazságügy-minisztérium által 2003 áprilisában előkészített újabb alkotmánymódosítás tervezete összevonná abba a formulába, hogy „egyes, alkotmányból eredő hatásköreit az Európai Unió intézményei útján a többi tagállammal közösen gyakorolhatja”. Ezzel az alkotmány szövege elhagyná azt a különbségtételt, amit a kormányközi, illetve a szupranacionális intézményekre történő hatáskör-átruházás között tesz a hatályos szöveg.

A klauzula egyes elemeinek értelmezése a jövőben valószínűleg még sok izgalmas vitát eredményezhet, különösen invenciózus alkotmánybírósági hozzáállás esetén, legyen szó a nemzetközi szerződés keretfeltételéről, a közös hatásgyakorlás mibenlétéről, a korlátok megvonásáról, a „szükséges mérték” megha-

tározásáról. Külön értelmezés tárgya lehet az EK-szerződés 10. cikkében foglalt „hűségklauzula”-ból eredő köteleességek körének meghatározása („a tagállamok megkönnyítik a közösség feladatainak teljesítését”).

A másik alkotmányos súlyú kérdés a közösségi jog, illetve a belső jog és azon belül az alkotmány viszonya. Pontosabban, nagy jelentősége van annak, hogy a közösségi jog elsőbbségét az autonóm közösségi jogrendszerből vezetjük-e le vagy a csatlakozási klauzula felhatalmazásából. Ez utóbbi esetben ugyanis a felhatalmazó állam korlátokat is szabhat.¹⁷

Az uniós országok gyakorlatát áttekintve¹⁸ összefoglalóan megállapítható, hogy az Európai Bíróság által a közösségi jog elsőbbségéről kidolgozott elveket mindegyik uniós ország és annak bíróságai elfogadják. Ennek következtében a közösségi jog közvetlen érvényesülése eltér általában a nemzetközi jogra vonatkozó szabályoktól. Természetesen vannak fenntartások az egyes országok gyakorlatában.

Az uniós országok példái és a szakirodalom alapján azonban világos, hogy a közösségi jog érvényesülését – épp az Európai Bíróság joggyakorlata alapján – más elvek uralják, mint amelyek a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyát általában jellemzik.

Kérdéses volt ezek után, hogy a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elve miként kerüljön elismerésre a magyar alkotmányos rendszerben? Az uniós csatlakozás miatti alkotmánymódosítás előkészítése során a több alternatíva került fel. A kormány tervezete szerint az alkotmány tartalmazta volna a közösségi jog elsőbbségének tételét úgy, hogy egyben az alkotmányban a közösségi joggal összeegyeztethető módon került volna korlátozásra az Alkotmánybíróság hatásköre.¹⁹

Az integrációs klauzula hiányában nehezen lenne egyébként kikerülhető a közösségi jog vizsgálata a magyar alkotmány szabályai alapján, hiszen az alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének érvényesülése a közösségi jog esetén is vizsgálható lenne. Ez viszont az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata szerint a közösségi jog elsőbbségével összeegyeztethetetlen. A *Simmenthal*-ügy (1978) óta az Európai Bíróság gyakorlata, hogy a nemzeti bíróságnak mellőznie kell a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazását. Ehhez nem szükséges, hogy a nemzeti bíróság kérje vagy megvárja, míg törvényhozási úton vagy más alkotmányos eszközzel az ilyen jogszabályt előbb hatályon kívül helyezték.²⁰

A fenti érvek alapján megnyugtató, hogy végül – szakmai ellenérvek és az ellenzék nyomására – alkotmányi szinten nem történt utalás a közösségi jog érvényesülését meghatározó elvekre, különösen nem a közösségi jog elsőbbségére.

SZUVERENITÁS ÉS „TÖBBSZÖRÖS” ALAPJOGVÉDELEM

„Az integráció célja a szuverén hatalomról egy közös főhatóság javára történő lemondás. Márpedig az európai országok évszázadokon át viseltek véres háborúkat, hogy kivívják függetlenségüket és – ami ugyanazt jelenti – létrehozzák belső egységüket. Nem várható hát, hogy sajnálkozás és szorongás nélkül lemondjanak ennek az önállóságnak akár egy szeletéről is; az az érzésük, hogy ezzel megtagadják az eszményített és dicső múltat.”²¹ Robert Schuman sosem csinált titkot abból, hogy az európai integráció ára a szuverenitásról való lemondás. Az integrációban érintett tagállamok azonban ezt nehezen emésztik meg, vagy úgy tesznek, mintha ezt az árat nem kellene mindenáron megfizetni.²²

A szuverén államok kapcsolatának vesztfáliai modelljét nem az európai integráció haladta meg, a nemzetközi viszonyok jogi szabályozása már korábban túllépett ezen, például az emberi jogok nemzetközi egyezményekben történő rögzítésével. A nemzetközi szerződések és egyezmények ugyan egyre erősebben nyúltak bele az államok hagyományos szuverenitására tartozó kérdésekbe, az államok alkotmányi függetlensége megmaradt.²³ Alkotmányi függetlenség más államoktól és a nemzetközi szervezetektől. Az államok ennek értelmében maguk dönthetnek alkotmányukról és annak módosításáról, és a nemzetközi jogi kötelezettségek elismerését is az alkotmányból vezethetik le. Ebben a közelítésben még a nemzetközi szervezet elsőbbségének alkotmányi elismerése is tulajdonképpen az alkotmány felsőbbtségét erősíti, mert az alkotmányból ered a nemzetközi szervezet elsőbbsége és nem fordítva, nem a nemzetközi szervezethez tartozásból vezetem le az alkotmány érvényességét.²⁴

Az írott nemzetközi jog a legutóbbi időkig nem definiálta a szuverenitás fogalmát.²⁵ A velencei bizottság a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról szóló jelentésében úgy fogalmaz, hogy az államok kizárólagos szuverenitással, ennél fogva joghatósággal rendelkeznek a nemzeti területük felett. Egyetlen más állam vagy nemzetközi szervezet sem gyakorolhat joghatóságot egy másik állam területén az érintett állam beleegyezése nélkül.²⁶

Az uniós csatlakozás ró-e közvetlen feladatot az alkotmányra? Az európai integráció „alkotmányosodása” a jog útján ment végbe, és az Európai Közösségek Bírósága volt – közhellyel élve – az integráció motorja. Az ismert meghatározás szerint az integráció „jogrend”. A tagállamok egyik legfontosabb feladata és kötelessége a jogharmonizáció. A közösségi jog nemzeti jogokkal szembeni elsődlegességének tétele ugyan nem a közösséget vagy uniót létrehozó szerződésekbe foglalt, hanem az Európai Bíróság által kidolgozott olyan alapelv, melyet a tagállamok elfogadtak. Bár nagyon határozott vélemények ismertek ar-

ról, hogy a közösségi jog elsődlegessége a nemzeti alkotmányokkal szemben is érvényesül, a nemzeti alkotmányok harmonizálására, egyáltalán módosítására a közösségi jog nem állított fel követelményt. A szerződések hatályos szövegéből inkább éppen a nemzeti alkotmányok érintetlenségének óvása vezethető le. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke a szubszidiaritás alapelveként tisztelt tartását mondja ki, a 6. cikk (3) szakasza szerint pedig „az unió tisztelt tartja tagállamai nemzeti identitását”. Az Európai Közösség alapító szerződésének 5. cikke szerint a közösség a szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el.

Az európai integráció miatti szuverenitáskorlátozás homályossága, a közösségi jogrendszer és a nemzeti alkotmány viszonyának tisztázatlansága mellett az alkotmány egyik fő szabályozási területét jelentő alapjogok terén is fokozódó bizonytalanság figyelhető meg.

Az alkotmányok egyik hagyományos feladata az egyén és állam viszonyának szabályozása, az alapjogok garantálása. Az alapjogok védelmét ellátó nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok e téren meglehetősen határozott és következetes álláspontot alakítottak ki – csak egy urat szolgálhatnak: saját alaptörvényüket. Az alapjogok váltak az alkotmánybírósági gyakorlatnak a közösségi intézmény- és jogrendszerhez való viszonyulása próbakövévé. Mindez elsősorban annak köszönhető, hogy a közösségi jog meglehetősen nehezen szánta rá magát az alapjogok elismerésére.

Valójában az emberi jogi védelem olyan megsokszorozódása indult meg, ami előbb-utóbb a helyzet tisztázását teszi szükségessé. A nemzeti alkotmányok feladata az alapjogok védelme. Erre ráépül az emberi jogok európai egyezményének jogvédő mechanizmusa, a strasbourgi bíróság joggyakorlatával. Az Európai Közösségek Bírósága pedig 1969 óta ismeri el, hogy az alapvető jogok védelme az Európai Közösség általános jogelvei közé tartozik.²⁷ Ha az Alapvető jogok karta – az alkotmányos szerződés részeként – esetleg kötelező közösségi jog része lesz, immár a harmadik jogvédő dokumentum fog érvényesülni, legalábbis a közösségi joggal összefüggő kérdésekben. Tisztázandó lesz a három védelmi szint kapcsolata. Sőt, föderális államokban, mint például Németország, ehhez járul a *Landok* jogvédelmi tevékenysége is.

Párhuzamosságok, következésképp zavarok léphetnek föl a két európai bíróság között, illetve az európai bíróságok és a nemzeti bíróságok viszonyában. Ha a karta kötelező erejű lesz, olyan esetekben, amikor az eset nem érinti a közösségi jogot, a bíróságoknak az európai egyezményt kell alkalmazniuk, és ezt a strasbourgi bíróság vizsgálhatja felül. A közösségi jogot érintő kérdésekben a kartát kell alkalmazni végső soron a luxemburgi bíróság előtt. A belföldi bíróságnak viszont a nemzeti al-

kozmány, az egyezményt és a kartát egyaránt figyelembe kell vennie. A karta kötelezővé emelésével a két európai bíróság gyakorlata közti konvergencia veszélye megnő. Mindez a jogbizonytalanság növekedéséhez vezethet.

Jogelméletileg tovább bonyolódik az Európában működő, egymásra épülő jogrendszerek pluralizmusa. A klasszikus veszfáliai modell szerint a szuverén államok önálló jogrendszerei egy-egy zárt egységet alkottak. A közöttük kapcsolatot az állami szuverenitást szigorúan tisztelő nemzetközi jog létesített. A jogot az állam alkotta és kényszerítette ki, vagyis a jog a szuverén akarata. Az államok közötti nemzetközi jog az államoknak a nemzetközi szerződésekben kifejezett vagy a szokásjogban hallgatólagosan elfogadott egyetértésén nyugszik. Ez a modell az állam liberális elméletére épül.²⁸ Az állam az egyenlő jogokkal rendelkező, önálló egyének politikai közössége. Az államok nemzetközi közössége pedig az egyenlő és önálló nemzetekből áll. „A nemzetközi jog alapelve az egyenlőség elve. A magukat államokként megszervező független népeknek vannak bizonyos alapvető jogaik. Ez az elv párhuzamba állítható az alkotmányos berendezkedések polgárainak egyenlő jogaival.”²⁹ Rawlsnak ez a módszertani szemlélete jól érzékelteti a kérdés klasszikus kezelését. Ezt az önálló, politikailag homogén államokból felépülő, „veszfáliai” nemzetközi közösséget tekinti a nemzetközi jog alapjának a témának szentelt kései művében.³⁰ A nemzetközi jog által létrehozott, különböző legitimációjú szervezetek (ENSZ, NATO stb.) a második világháború utáni időszakban fokozatosan korlátozzák a hagyományos állami szuverenitást, akárcsak az emberi jogi instrumentumok számának gyarapodása, és kötelező erejük fokozatos növekedése. A hagyományos nemzetközi jogi szemlélet ugyanakkor gondosan ügyel arra, hogy az alapvető nemzetközi jogi elvek ne sérüljenek. Ezt a kettőséget igazolja a velencei bizottságnak a státustörvényről kialakított véleménye, amikor a nemzeti kisebbségek védelme érdekében foganatosított egyoldalú intézkedések foganatosítását egyebek között az államok területi szuverenitása elvének tiszteletben tartásától teszi függővé.

Az Európai Unióban már jelenleg is három jól körülhatárolható normarendszer fedi át egymást: a tagállami jog, a közösségi jog és az emberi jogok európai egyezményének joga. Ez utóbbi kettő esetében nem egyszerűen a belső jogba transzformált nemzetközi normákról van szó, hanem az utóbbi két jogrendszer bíró alkotta jogáról is. E jogrendszerek nem szűkíthetők a szerződések és egyezmények normaszövegére. A közösségi jog tételes szabályaiban sehol sem találjuk a közösségi jog elsődlegességének és közvetlen hatályának szabályát, a közösséghez csatlakozó országok ezt mégis – és nem mondhatni hogy tudattalanul – elfogadják. Vagyis a tételes jognál messze szélesebb jogrendszerekhez csatlakoznak.³¹ Az Európában működő jog-

rendszerek – mutat rá MacCormick³² – különbözőek, egymástól részben függetlenek, de részben átfedik egymást, és kölcsönösen hatnak egymásra. Kapcsolatuk nem egyértelműen hierarchikus, inkább interaktív. Az Európai Bíróság értelmezi végső fokon a közösségi jogot, a tagállami alkotmánybíróság értelmezi hasonlóképp az alkotmányi normákat, és – tegyük hozzá – a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság értelmezi az emberi jogok európai egyezményét.

A ránézésre is érzékelhetően bonyolult helyzetet fokozza az, ha az alapjogi karta kötelező jellegű lesz. Ezzel a helyzettel kíván számot vetni a velencei bizottság, amikor véleményt készített az EU alapjogi karta kötelező jellegének hatásáról az európai emberi jogi védelemre.³³ Az Európai Közösségek Bírósága is kiépítette a maga emberi jogokat védő mechanizmusát, noha kezdetben úgy tűnt, hogy nem kíván emberi jogi esetekkel foglalkozni. Az Európai Bíróság lehetőségei azonban korlátozottak, mert csak a közösségi jog részét képező kérdésekkel foglalkozhat. Ezért olyan EU-állampolgárok, akik közösségi intézmények részéről szenvedtek jogsérelmet, az európai emberi jogi egyezmény hatálya alá eső esetekben a strasbourgi bírósághoz kezdtek fordulni.

A strasbourgi bíróság eddig nem vizsgálta olyan indítványokat, amelyek a másodlagos közösségi jogot érintették. Helyette érdemben foglalkoztak azokkal a kérelmekkel, melyek a másodlagos közösségi jogot alkalmazó nemzeti jogalkotásra vonatkoztak. Végül 1999-ben az elhíresült *Matthews-ügyben*³⁴ a strasbourgi bíróság megállapította – igaz, sajátos esetben – a hatáskörét arra, hogy az elsődleges közösségi jogot ellenőrizze, amire a luxemburgi bíróságnak nincs hatásköre. Az alapvető jogok kartájának kötelezővé tétele után több egymást átfedő eszköz és fórum állna rendelkezésre az EU-polgárok jogainak védelmére. A bírói fórumok tekintetében – az ügy tárgyától függően – lehetőség lenne a hazai bíróság, illetve a luxemburgi vagy a strasbourgi bírósághoz fordulni. A legnagyobb veszély ebben a zavaros helyzetben az, hogy a két európai bíróság gyakorlata az egyes alapjogok értelmezésében eltérhet, ami jogbizonytalansághoz vezethet. Különösen nehéz helyzetbe hozhatja ez a hazai bíróságokat, amelyek mindkét alapjogi dokumentumot kötelesek alkalmazni, és dilemma elé kerülőnek, hogy melyik európai bíróság értelmezését kövessék. A velencei bizottság véleménye a helyzet feloldására azt javasolja, hogy az Európai Közösség (illetve a jogi személyiség elnyerése esetén az Európai Unió) csatlakozzon az európai emberi jogi egyezményhez. Ezzel a strasbourgi bíróság lenne hivatott az egységes emberi jogi gyakorlat biztosítására egész Európában, beleértve az uniós országokat is. Ennek a javaslatnak a valóra válását valószínűleg akadályozni fogja a közösségi jog önállósága és a luxemburgi bíróság értelmezési monopóliuma. Ugyanakkor az euró-

pai konvent második munkacsoportja is az egyezményhez való csatlakozást ítélte az európai emberi jogi gyakorlat egységessé tétele megfelelő útjának.

AZ UNIÓ JÖVŐJE – MAGYARORSZÁG MINT FÖDERATÍV TAGÁLLAM?

Ha elfogadjuk azt, hogy a magyar alkotmányos berendezkedés, következésképp a magyar alkotmány megváltoztatására nincs szükség, de a magyar alkotmányos rendszert önmagában befolyásolja az unióhoz történt csatlakozás, akkor az a következtetés adódik, hogy e vonatkozásban (is) Magyarország jövője összefonódik az unió jövőjével.

A tárgyalt kérdések, a hatáskör-átruházás, a belső jog és a közösségi jog viszonya, az alapjogok védelme mind beletorkollnak a tagállamok és az unió jövőbeli viszonyának problémájába, vagyis abba, hogy az államiság felé fejlődik-e az Európai Unió?

A legutóbbi időkig úgy tűnt, hogy az alkotmányjog tudományának megszilárdult elképzelése van arról, mi az alkotmány. A FIDE XX. kongresszusára (2002, London) készült nemzeti jelentések alapján kimondhatjuk, hogy országonként erősen eltér a meghatározás. Ráadásul azt is tisztázni kéne, hogy mit jelent az európai alkotmány? Úgy tűnik, a bizonytalanság egyre erősebb.

A föderalizmus a hatáskörök megosztását jelenti a tagállami egységek és a szövetség között; a föderalizmusban párhuzamosan és egyidejűleg két joghatóság érvényesül egy területen, mégpedig a központi kormányzat és jog elsőbbségével. Lényege a megosztott szuverenitás. Nagyobb egységbe foglalja a részeket, de meghagyja azok autonómiáját. Ez kényes egyensúlyú szerkezet, és ez teszi a föderációk történelmi és jelenkori tapasztalatait izgalmassá. A föderalizmus filozófiája három elv elege: a kisebb részekből összetevődő egység; a részek autonómiája és a résztvevők érdekeinek megfelelő képviselése (ennek összetevői az egyes tagállamok érdekei, tagállamok egyes csoportjainak – például kicsik vagy nagyok – érdekei, esetleg valamennyi tagállam érdeke, és a szövetségi érdek kényes egyensúlya).

Az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió alkotmányos berendezkedése közötti alapvető különbség a két rendszer demokratikus legitimitációjában van. Az USA alkotmánya úgy kezdődik, hogy „Mi, az Egyesült Államok népe...”, ami világossá teszi, hogy az alkotmányban szabályozott hatalom a néptől ered. Az uniós szerződés preambuluma viszont azt tűzi célul, hogy „az európai népek egyre szorosabb egységének alapjait lerakják”, tehát szó sincs egyetlen európai népről, hanem épp az európai népek különbözőségét említi. A német alkotmánybíróság az uniós szerződés alkotmányosságát vizsgáló híres-hírhedt

Maastricht-döntésében le is csapott erre, és nyomatékkal hangsúlyozta, hogy „az uniós szerződés államok szövetségét hozza létre az (államok formájában megszervezett) európai népek egyre szorosabb egységének megvalósítására, és nem az európai népen alapuló államot”.³⁵

Persze a nemzetállami szuverenitás sem állt túl erős lábakon némely uniós tagállamban. Említhető Németország, melynek alaptörvényét olyan időszakban fogadták el, amikor aligha lehetett német szuverenitásról beszélni. Közismert erőfeszítése a német alkotmányjognak az alaptörvény utólagos legitimációjának megoldása. Luxemburgot nagyhatalmak közötti nemzetközi szerződés hozta létre. De nem ez a fontos, hanem az, hogy – amint arra többek közt MacCormick rámutat – immár egyetlen tagállam sem rendelkezik korlátlan szuverenitással belügyeit illetően, sem politikai, sem pedig jogi értelemben.³⁶

A föderációk azonban nem egyformák. Kétségtelenül az úttörő az amerikai föderáció volt, amelynek lényege az állami hatásköröknek a szövetségi hatalom és a tagállamok közötti megosztása volt. Mégpedig vagy-vagy alapon (játékelméleti nyelvezettel: zéróösszegű játék) történő megosztása. Az amerikai föderalizmus valóban erre az elvre épül. A német föderalizmus azonban az egyes hatásköröket is megosztja a szövetség és a tartományok között. Míg az amerikai törvényhozás mindkét házat a polgárok közvetlenül választják, a német felsőház, a *Bundesrat* a tartományok képviselője. Így a német törvényhozás sikeréhez a tartományok kormányainak támogatása is szükséges. Ez lényeges különbség a két rendszer között.³⁷ Az európai integráció ez utóbbihoz áll közelebb.

Az uniós tagállamok esetében semmiképp sem az oszthatatlan szuverenitás eszméjéről, hanem megosztott szuverenitásról van szó. A hatáskörök megosztására utaló terminológia azt nem leplezheti. A jelenleg hatályos szerződésnél világosabban látszik ez az alkotmányos szerződés tervezetéből. A konvent tervezete szerint „az unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó” [9. cikk (1)]. A tervezet meghatározza az unió kizárólagos hatásköreit [11. cikk (1)], az ún. megosztott hatásköröket [11. cikk (2)], míg minden egyéb hatáskör, amit az alkotmány nem ruház nevesítve az unióra, a tagállamoknál marad [9. cikk (2)].

Az intézményi reformok fontos előrelépést jelenthetnek; növelhetik az Európai Parlament szerepét, a szubszidiaritáselvet tartalommal tölthetik ki, egyszerűsíthetik a jogalkotási eljárást, az alapjogi kartát beépíthetik a szerződésbe. E jelentős eredmények ellenére az európai alkotmány – bármilyen formát öltson is – nem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárásoknak. Ezért a nemzeti alkotmányok, mint a demokratikus legitimáció forrásai, még jó ideig fontos szerepet kell hogy játszanak.

A főhatalom – a megosztott szuverenitás föderális tanának megfelelően – részben a közösségi intézményeket illeti meg.³⁸ Kérdés azonban, hogy a hatáskörök megosztásának határai hol fognak húzódní.

Az alkotmányos szerződés tervezete a közösségi jognak a nemzeti alkotmányokkal szembeni elsőbbségét először jeleníti meg a 10. cikk azon szabályában, mely szerint „az alkotmány, valamint az unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez”.³⁹

Az Európai Unió bővítése következtében az intézményi rendszer átalakítása szükségszerű. Ez azonban még nem teremtette meg a valódi értelemben vett európai alkotmány alapjait. Dieter Grimm szkepticizmusának érvényessége nem változott meg: „Egy európai alkotmány nem lenne képes arra, hogy áthidalja a létező hézagokat, és végeredményben kiábrándítaná az embereket a vele kapcsolatos elképzelésekből. Az a legitimitáció, amelyet egy ilyen alkotmány közvetítene, fiktív lenne.”⁴⁰ Az alkotmányos szerződéssel az állam nélküli jogrend mögé „színlelt államiság” korszakából⁴¹ a demokratikus legitimitáció nélküli államiság felé tenne lépést az unió. Ez elmozdulás lenne a föderális állam irányába. Olyan föderáció irányába, ahol a tagállamok – a nemzetállamok – szerepe erősebb maradna, mint a föderációkban általában.⁴² Az Európai Unió állama más lesz, mint a jelenlegi föderációk vagy nemzetállamok.⁴³ Az államelmélet, akár a jogtudomány vagy a politológia, egyelőre nem képes válaszolni az ezzel kapcsolatban még nyitott kérdésekre (például demokratikus deficit, legitimitáció). Ezért célszerűbb óvatos reformokkal előre haladni, amelyeket nagyobb veszteség nélkül lehet korrigálni. A demokratikus ellenőrzés addig maradjon meg a nemzetállami keretek között.

JEGYZETEK

¹ „A politológusok számára szükséges, hogy saját elméleti rekonstrukcióikba integrálják a jog normatív dimenzióját” – érvel Joerges német professzor a jogi és politikatudományi szemlélet közelítése mellett. Christian Joerges: *Vegyük komolyan a jogot*, in: *Alkotmányelmélet és európai integráció* (szerk. Paczolay Péter). Szent István Társulat, Budapest, 2004, 10.

² „Ebben az értelmezésben az alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított alkotmány fölött, mint „láthatatlan alkotmány”, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál”. 23/1990. (X. 11.) AB hat., ABH 1990. 98.

³ Megjelent a *Jogállam c. folyóiratban*, 1994/2. szám, 46–52.

⁴ Uo. 50.

- ⁵ Az alkotmány megváltoztatásán kívül az alkotmány 76. § értelmében egyetlen törvényhez szükséges szintén a megválasztott képviselők kétharmadának szavazata, ez a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény.
- ⁶ Az írott és történeti (íratlan) alkotmány elválasztásának viszonylagosságáról már szintén 1994-ben értekeztem „A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás” címen. Lásd Paczolay P.: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 48–56.
- ⁷ Thomas Grey: The Uses of an Unwritten Constitution, Chicago-Kent Law Review (1988) no. 64, 211.
- ⁸ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1995. 54.
- ⁹ Antonio Baldassarre, in *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale. Atti del seminario internazionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 14–15 luglio 1995. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1997, 10.
Az egyes országok megoldásainak részletes elemzése Koen Lenaerts–Piet van Nuffel, *Constitutional law of the European Union*. Sweet & Maxwell, Milano, 1999. 514 skk.
- ¹⁰ Sajó András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum* 2003/2. 14 skk.
- ¹¹ A 2. §-hoz fűzött részletes indokolás 5. pontja.
- ¹² 16/1994. (III. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság kormányának felhatalmazásáról a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozási kérelme beadására.
- ¹³ Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata I. rész *Európai Jog* 2003/1, 21–30; II. rész *Európai Jog* 2003/2, 22–33.
- ¹⁴ Chronowski Nóra–Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog*, 2003/8. szám, 449.
- ¹⁵ 30/1998. (VI. 25.) AB, ABH 1998, 220, 233. o.
- ¹⁶ Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés. Beiktatta a 2002. évi LXI. törvény.
- ¹⁷ Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 37. o. 72. j.
- ¹⁸ Lásd European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Constitutional Law and European Integration*, Strasbourg, 21 April 1999 [CDL-INF (99) 7].
- ¹⁹ Tézisek az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal összefüggésben az alkotmány és a jogalkotási törvény módosításáról (*IM/EUR/2002/TERVE-ZET/287/12.*) Budapest, 2002. július.
- ²⁰ Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA. C-106/77.
- ²¹ Robert Schuman: *Európaért*. Pannónia Könyvek, Pécs, 2004. 93.
- ²² Az Amerikai Egyesült Államok kialakulásakor a tagállami szuverenitás és az unió felsőbbbsége között bizonytalankodókat már Hamilton ekképp ostromozta: „A jelek szerint az emberek váltig egymással összeegyeztethetetlen és kibékíthetetlen dolgokra törekednek: a szövetségi hatalom növelésére az egyes államok hatalmának csökkentése nélkül; az unió szuverenitására a tagállamok teljes függetlenségével egybekötve. Végso fokon úgy látszik: vakbuzgón imádják az *imperium in imperio* nevezetű politikai szörnyet.” A Föderalista, 15. sz., Európa, Budapest, 1998. 127.
- ²³ Allan Rosas: State sovereignty and human rights, *Political Studies*, 43 (1995) 65. Ebből a szempontból érdekes és lényegében a nemzetközi szervezetből levezetett alkotmányi érvényesség példája Bosznia-Hercegovina alkotmánya, mely a daytoni egyezményen alapul. Sumantra Bose: *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*. Hurst & Company, London, 2002. különösen 41 skk.

- ²⁴ Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? in A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest, 1996. 47.
- ²⁵ A velencei bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról. In Trócsányi László–Francis Delpérée (szerk.): Európa egysége és sokszínűsége. A kisebbségek jogai. Nyitott Könyv Kiadó, Budapest, 2003. 167–8.
- ²⁶ Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 27.
- ²⁷ Allan Rosas: State sovereignty and human rights, *Political Studies*, 43 (1995) 63.
- ²⁸ John Rawls, *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest, 1997. 447.
- ²⁹ John Rawls, *The Law of Peoples*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1999. A felfogást joggal érték erős kritikák, így címében is sokatmondó Allen Buchanan: Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World. *Ethics* 110 (2000), 701.
- ³⁰ Erről részletesebben szerzőtől *Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimitációja*. *Politikatudományi Szemle* 1999/4. 17.
- ³¹ Neil MacCormick: A Maastricht-ítélet, in: *Alkotmányelmélet és európai integráció* (szerk. Paczolay Péter). Szent István Társulat, Budapest, 2004. 116.
- ³² Opinion no. 256/2003 On implications of a legally-binding EU Charter of Fundamental Rights on human rights protection in Europe. A kérdés szakirodalmi megközelítéséhez Hans Christian Krüger and Jörg Polakiewicz: *Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe / The European Convention on Human Rights*. 22 *Human Rights Law Journal* 1 (2001).
- ³³ A Matthews-ügyben 1999-ben a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság elmarasztalta az Egyesült Királyságot az európai emberi jogi egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértéséért. A cikk a szabad választásokhoz való jogot védi. Az elmarasztalás oka az volt, hogy Gibraltár lakosait kizárták az európai parlamenti választásokból, ami az Európai Tanács egyik döntésének a következménye volt. Ezzel egy közösségi intézkedésért a uniós tagállamot tette felelőssé.
- ³⁴ BVerfGE 89, 155, 188 (1993).
- ³⁵ Neil MacCormick: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról. *Fundamentum* 2003/2. 11.
- ³⁶ Fritz Scharpf: The joint decision trap: lessons from German federalism and European intergration. *Public Administration* 66 (1988), 241–4.
- ³⁷ Stefan Oeter: Föderalismus, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Berlin, Springer, 2003. 92.
- ³⁸ Ezt állítja be veszélyként Georges Bertu (Franciaország) kisebbségi véleménye. Eszerint a föderalista csoportok preferenciáinak megfelelően először kerülne szerződési szinten kimondásra a közösségi jog elsőbbsége a nemzeti alkotmányokkal és joggal szemben. 24 *Human Rights Law Journal*, No. 1–4. (2003) 100.
- ³⁹ Dieter Grimm: Kell-e alkotmány Európának? in: *Alkotmányelmélet és európai integráció* (szerk. Paczolay Péter). Szent István Társulat, Budapest, 2004. 77.
- ⁴⁰ Vö. Paczolay Péter: Európai emberi jogi bírászkodás és alkotmányozás, in: *Egy európai alkotmány felé*. Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2003. 41.
- ⁴¹ Jürgen Habermas: Warum braucht Europa eine Verfassung? *Die Zeit*, 27, 2001.
- ⁴² Armin von Bogdandy: L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale? In: *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* (a cura di Gustavo Zagrebelsky). Editori Laterza, Roma–Bari, 2003. 292.

LACZKÓNÉ TUKA ÁGNES

Európai Parlament – egy különleges transznacionális szervezet

Az Európai Unió¹ sajátos intézményi hálózat segítségével fejlődött napjainkra olyan transznacionális szervezetté, amely jellemzője:

- a meg-megtorpanásokkal tarkított állandó változás;
- a bipoláris világ kihívásának eltűnése után tevékenysége a globalizálódásra adott releváns válasz;
- a szupranacionális (Európai Bizottság, parlament és bíróság), a nemzeti és a szubnacionális szintek szimbiózisa;
- 2004 májusától már huszonöt tagállam együttműködésének összehangolása.

Az utóbbi másfél évtized integrációs fejlődésének legnagyobb „nyertese” az Európai Parlament, amely a világ első, nemzetközi, a lakosság által közvetlenül legitimált képviselői gyűlése. Nyilvánvaló, hogy az Európai Parlament (EP) – az elnevezés ellenére – sem tekinthető hagyományos parlamentnek, hiszen funkciói, jellege és kompetenciái jelentősen eltérnek a nemzeti szintű modern népképviselői formáktól. Az EP fejlődése és sajátosságai érthetővé rövid történeti áttekintés segítségével válhatnak.

AZ EP RÖGÖS ÚTJA

Az 1950 nyarán kezdődött tárgyalásokon a belga és holland politikusok javasolták, hogy a jövőendő szén- és acélközösség főhatóságának ellenőrzésére parlamenti közgyűlés szolgáljon. A párizsi szerződés minimális – konzultációs és ellenőrző – jogkörrel

ruházta fel ezt az intézményt, amelyet a nemzeti parlamentek delegált képviselői alkottak, és működése az Európa Tanács tanácskozó közgyűlésével² szorosan összefonódott. Az 1952-es első ülésszaktól a képviselők elkeseredett küzdelmet folytattak jogkörük erősítése, majd a közvetlen választás elérése érdekében. Feladatuknak a nemzeti érdekekkel szemben a közösségi érdekek védelmét tekintették. Ezt tükröződött abban is, hogy az 1953-ban elfogadott első házszabály szerint a közgyűlés nem a nemzeti delegációk kooperációjára támaszkodva kezdte meg működését, hanem a delegált képviselők – az eltérő politikai ideológiájuk mentén – politikai csoportokat szerveztek. Ettől kezdve a politikai csoportok határozzák meg az ülésszak napirendjét, döntenek az EP tisztségviselőiről, a bizottságokról és tagjaikról, a plenáris ülésen minden témánál ismertethetik politikai véleményüket.

A római szerződések – hasonlóan szűk jogkörrel, ám megemelt létszámmal – a három Közösség egyik közös szervének deklarálták a parlamenti közgyűlést. „A közgyűlés a közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből áll; a határozathozatal és az ellenőrzés jogát gyakorolja, amely a jelen szerződés szerint megilleti.” (Martonyi, 1971:223.)

A képviselők 1962. március 30-án³ fogadtak el határozatot arról, hogy a közgyűlés elnevezés helyett olasz és francia nyelven is az Európai Parlament (EP) megnevezést kell használni, hiszen az 1958. március 21-én elfogadott házszabályra vonatkozó határozat német és holland nyelveken már ezt a nevet tartalmazta.

A hatvanas évtized jellemző vonása, hogy a bizottság és a parlament, az önmagukat nemzetek feletti szervként definiáló intézmények, egymást erősítve, törekedtek a tanáccsal szemben saját jogkörük növelésére, azonban csekély eredménnyel (Laczkóné, 2004:37). A vámunió megvalósítása új alapokra helyezte a közösségi költségvetést, és az 1970-es első, az 1975-ös második költségvetési szerződés alapján a képviselők hozzájárulása nélkül nem lehetett azt elfogadni (Horváth, 2003:38). Ezzel először nyertek jogosítványt arra delegált EP-tagok, hogy – a tanáccsal együtt – társdöntéshozók legyenek. Ugyanakkor az éves zárszámadások elfogadása is az EP feladata lett, amelyhez szakmai segítséget a Parlament mellett létrehozott számvevőszék nyújtott. A 70-es évtizedben az EP jogkörének értelmezéséhez és csekély bővüléséhez hozzájárult a harmadik szupranacionálisnak tekintett szervezet, az Európai Bíróság is határozataival.⁴ Megerősödött az EP ellenőrzési jogosítványa az interpellációk és az azonnali – szóbeli és írásos – kérdések bevezetésével. Az évtized legjelentősebb eredménye azonban a közvetlen, általános és titkos választás bevezetése lett. Az EP megalakulásától küzdött azért, hogy képviselőit közvetlenül választhassák meg a tagállamok polgárai. Mindezek ellenére csak

az 1974-es párizsi csúcstalálkozón fogadták el a kormányfők a közvetlen választás elvét: „a közgyűlés általános választójog alapján való megválasztása a lehető legkorábban valósuljon meg” (Abéles, 1992:47). Ez a döntés szorosan összhangban volt az Európai Tanács intézményesülésével, hiszen – a közösségben szokásos „árukapcsolásnak” megfelelően – csak a kormányközi döntéshozatal erősítése mellett járult hozzá a francia államfő a nemzeti parlamentek további szerepsökkenéséhez. Az előkészítő munka után 1979 júniusában került sor az első közvetlen euroválasztás⁵ lebonyolítására. Az általános, titkos és közvetlen választástól azt várták a képviselők, hogy tovább növekszik az Európai Parlament legitimitációja, s ezzel együtt módosul a funkciója: jogköre jelentősen kiterjed a döntéshozatalban csakúgy, mint az ellenőrzés területén. Azt remélték, felismertetik, hogy a globalizáció gyorsuló folyamatait az integrációs intézmények és a nemzeti kormányok szimbiózisa képes megfelelő módon befolyásolni. Ennek következtében az állampolgárok érdeklődése megnövekszik az európai integráció iránt. A választási kampányok során a közbeszéd tárgya lesz az Európai Közösségek jövője, hiszen a vámunió már megvalósult, ám a gazdasági és pénzügyi unió, illetve az együttműködés kiterjesztése a közös külpolitika területére komoly akadályokba ütközött. Az eddigi euroválasztások tapasztalatai csak részben támasztották alá az integrációpárti politikusok reményeit.

A DEMOKRÁCIADÉFICIT KÉRDÉSEI

A 80-as évtized második felétől megfigyelhető az euroképviselők döntési kompetenciáinak jelentős bővülése. A szerződésmódosítások⁶ a véleményezési eljárás mellett meghatározott területeken és formában bevezették a hozzájárulási, együttműködési és együttdöntési eljárásokat, amelyek gyakorlásával az EP tagjai az Európai Közösség társjogalkotóivá⁷ váltak. Jelentősen bővült a képviselők ellenőrző és kinevezési hatásköre is. Az EP szerepének növekedése szorosan összefüggött a demokráciadeficit csökkentésének igényével. Hiszen az Európai Unió működésében követelményként jelent meg a közvetlen demokrácia érvényesítése, azaz az ún. demokráciadeficit (demokratikus deficit⁸) leküzdése. A demokráciadeficit kifejezés első meghatározását az Európai Parlament fogalmazta meg még 1988-ban. Ennek értelmében a jelenség oka, hogy a nemzeti parlamentek hatáskörének egy részét a nemzeti szintről a közösségi szintre ruházták át, ám úgy, hogy a törvényhozói jogköröket nem a demokratikusan választott parlament, hanem a tanács birtokolja (Navracsics, 1998:306). „...A törvényhozói hatalom koncentrációja a tagállami kormányok kezébe intézményi egyenlőtlenséget szült, amely felelős nemcsak a demokrácia hi-

ányáért, de a közösségi tevékenység közepszerű hatékonyságáért is.”⁹ E felfogás szerint a deficit kiküszöbölhető az EP hatáskörének jelentős bővítésével. Az elért eredményeket azonban rendre csekélynek minősítették a képviselők, annak ellenére, hogy ma már a gazdasági uniót érintő döntések nagyobb hányadában a képviselők jogot nyertek arra, hogy módosítsák, vagy akár el is vessék a bizottság és a tanács előterjesztéseit. Bár az euroképviselők és az EP munkáját elemzők¹⁰ hangsúlyozzák, hogy a tanácshoz és a bizottsághoz képest még mindig redukáltak a lehetőségeik, látnunk kell, hogy az utolsó évtized intézményi fejlődésének igazi nyertese a parlament volt. Természetesen a kritikák jogosak, amennyiben a nemzeti parlamentek helyzetével vetjük össze az EP jelenlegi helyzetét, hiszen nincs törvénykezdeményező jogköre, a rendeletek és az irányelvek végrehajtására alig van rátekintése, bár a bizottságról és elnökről szavazhatnak, a személyek kiválasztásában nincs szerepük. Az euroképviselők igyekeztek a parlamentekre jellemző ellenőrző tevékenységüket a bizottságra, mint „kvázi” kormányra kiterjeszteni, ez azonban csak részben járt sikerrel. A döntéshozó fő testület továbbra is a tanács maradt, a bizottság sokkal inkább szakértői, s nem politikai testület. Éppen ezért, napjainkban is az EP legfontosabb törekvése, hogy – mint az EU polgárainak egyetlen legitim szervezete – küzdjön a demokráciadeficit további csökkentéséért:

- növekedjen az állampolgárok lehetősége az ellenőrzésre mind a törvényhozás, mind a végrehajtás területein;
- legyenek átláthatók és nyilvánosak a döntések és az érdekek egyeztetése;
- biztosítsák a kis és nagy államok kapcsolatának kiegyensúlyozottságát;
- a minősített többségi döntéshozatal alkalmazásánál kötelező legyen az együttdöntési eljárás;
- kormányközi konferencia helyett konvent jellegű szervezet dolgozza ki az elsődleges jogi dokumentumokat;
- garantálják a lobbierdekek egyenlő esélyeit.

Az EP tagjainak elégedetlensége és nyugtalansága szerepük megítélése miatt érthető. Az euroválasztások tanulmányozása egyértelművé teszi, hogy nem sikerült az állampolgárok érdeklődését az integráció eme intézménye iránt jelentősen növelni, a választói részvétel az euroszavazásokon egyre csökken (lásd 1. táblázat).

Az adatok elemzésénél nehéz egyértelmű tendenciákat kimutatni. Ha az Eurobarometer¹², az EU közvélemény-kutató intézetének a vizsgálataival vetjük össze a részvételre vonatkozó adatokat, akkor csak Luxemburg esetében mutatható ki, hogy a nagyon magas részvételi arány tükrözi a lakosság európai identitását. Az 1999-es adatfelvétel során Írország polgárai nyilatkoztak 88%-ban úgy, hogy előnyös számukra az EU-s tagság, en-

nek ellenére nem kiemelkedő az érdeklődésük a választások iránt. Az öt választásnál az a tendencia felismerhető, hogy az euroszeptikus országokban – Nagy-Britannia és Dánia – általában kisebb a részvétel. Svédország esetében a megfigyelők a lakosság körében újra felerősödő integrációellenes hangulatot véltek felfedezni, amelyre magyarázatot a svéd jóléti társadalom kényszerű átalakítása ad.¹³

1. táblázat Részvételi arány százalékban a nemzeti parlamenti választásokon és az EP-szavazásokon¹¹

Ország	70-es évek*	1979	1984 évek*	80-as	1989	1994	90-es évek*	1999
Ausztria	92,24	–	–	90,46	–	96,67	85,98	47,40
Belgium	94,87	91,40	92,19	93,37	90,73	90,56	90,58	90,96
Dánia	85,62	47,84	52,38	85,2	46,15	52,9	85,94	50,46
Finnország	75,31	–	–	72,06	–	96,57	65,27	30
Franciaország	83,24	60,74	56,82	66,18	48,79	52,71	67,96	46,76
Görögország	81,11	81,78,	80,54	79,59	79,97	71,24	76,34	70,27
Hollandia	88	58,08	50,91	85,76	47,53	35,69	73,35	29,95
Írország	76,32	63,61	47,56	68,51	68,28	43,98	68,01	50,7
Luxemburg	88,85	80,90	88,80	87,39	87,6	88,54	76,34	86,63
Nagy-Britannia	76	32,77	32,91	75,42	36,92	36,49	71,48	24
NSZK	90,734	65,7	56,80	84,33	62,3	60,02	82,20	45,19
Olaszország	94,28	85,69	82,9	90,49	81,6	74,77	82,77	69,76
Portugália	87,54	–	87,70,	70,38	49,7	35,67	66,29	40
Spanyolország	68,13	–	87,68,	70,8	54,72	59,14	77,38	64,38
Svédország	90,72	–	–	85,96	–	95,41	81,39	38,84

Forrás: Pascal Delwit: „Electoral Participation and the European Poll” cikk táblázatai alapján.

* A nemzeti választásokon a részvétel az adott évtized átlagában. (Az új belépő államok esetében nem az előírt évben tartották a választásokat, ezért ezt úgy jelöltem: 'év:arány)

Az alacsonyabb részvétel általános okai, véleményem szerint, a következők:

- A század utolsó két évtizedében érzékelhető az általános érdeklődéscsökkenés a választások iránt, amit az adatokon túlmutat, például a „tartózkodók pártjának” megerősödése Franciaországban, a képviselői demokráciába vetett hit csökkenése, illetve a posztmodern bázisdemokrácia hirdetése.
- Az EP esetében elsődleges ok, hogy nincs – politológiai értelemben – tétje az euroválasztásoknak, hiszen az EP összetétele semmilyen hatalmi aspektust nem befolyásol. A döntéseket megszavazó tanács közvetlen legitimitációval nem rendelkezik, csak közvetett, hiszen tagjait, a minisztereket, a nemzeti parlamentek erősítik meg. Ez azt is jelenti, hogy a minősített többségi döntéshozatali eljárásoknál a ki-

sebbségben maradt országokra is kötelezően végrehajtandó feladatokat úgy rónak a többségbe került államok, hogy hagyományos értelemben e jogi aktusok nem bírnak lakossági felhatalmazással. Bár az együttdöntési jogkör segítségével egyre több területen képes az EP ezt az ellenőrző és befolyásoló funkciót betölteni, az unió legfontosabb területeire – pénzügypolitika, teljes költségvetés, közös agrárpolitika – még nem terjed ki hatásköre. Az euroképviselők sem törvényhozói jogkörrel, de még ezt kezdeményező kompetenciával sem rendelkeznek.

- Az euroképviselő-jelöltek kiválasztását és a kampányokat a nemzeti vagy regionális pártok szervezik, így óhatatlanul a nemzeti tematika dominál. A választások után viszont a képviselők nem nemzeti csoportokba szerveződnek, hanem politikai hovatartozásuk szerint. Így a választópolgárok nem látják át, hogy az általuk preferált lista euroképviselői milyen álláspontra helyezkednek egy-egy adott kérdésben, hiszen a frakciófegyelem is befolyásolja döntéseiket. Különösen gondot okozhat az, ha egy ország különböző pártjai ugyanannak a politikai csoportnak lesznek a tagjai, de legalább annyira zavaró, amennyiben egy országos listán induló képviselők később más-más frakcióban tevékenykednek¹⁴.
- A kampányok eddigi története igazolta, hogy a nagy politikai csoportoknak nincs jelentősen eltérő, alternatív integrációs koncepciója, így a viták keresztüzébe sem kerülhettek az Európai Közösség jövőjével foglalkozó kérdések. A két legnagyobb frakció – a néppártiak, a szocialisták – és a liberálisok is elkötelezetten támogatják a közös Európa megteremtését, így a választópolgárok nem érzékelik nézeteik eltérő voltát. Ezt igazolja, ha vizsgáljuk a szavazások hasonlósági arányait, hiszen a három csoport a határozatok háromnegyedénél ugyanúgy szavaz (Laczkóné, 2004:151).
- Az euroválasztásokon elsősorban az integrációt ellenző pártok jelennek meg markáns programmal, azonban ezeknek a pártoknak a lakossági támogatottsága kisebb¹⁵.
- Sajátos jelenség, hogy Dániában – Európai Unió-ellenes népi mozgalom –, illetve Franciaországban – vadászat, halászat, természet és tradíció – is indult olyan csoport, amely a nemzeti politikai arénában nem politizál, ám képviselőik a parlamenti határozatokat nem képesek érdemben befolyásolni.
- Az állampolgárok számára az Európai Unió működése bonyolult és átláthatatlan. A döntéshozatal továbbra is kormányközi maradt, s a lakosság nehezen tud eligazodni a „brüsszeli útvesztőben”. Nem hatástalanok azok a kritikai megjegyzések, amelyek az eurobürokrácia jelentős térnyerésére hívták fel a figyelmet.

- Gondot okoz az az ellentmondásos helyzet, hogy az EP szerepének és befolyásának növekedése az együttműködés folyamatát lassítja, és a gazdasági kihívásokra adandó gyors válasz elfogadását gátolja.
- A választópolgárok mozgósítását is szolgálta az uniós állampolgárság (European citizenship) bevezetése, melynek keretében az EP-választásokon állampolgárságtól függetlenül vehetnek részt a tartózkodási helyükön a tagállamok polgárai. Azonban ez csak csekély mértékben erősítette az európai identitást a lakosságban.
- Az Európai Parlament az egyetlen olyan integrációs intézmény, amely tevékenysége a teljes nyilvánosság előtt zajlik. A polgárok figyelmének felkeltését ugyanakkor megnehezíti az, hogy minden képviselő saját anyanyelvét használja a parlamenti munkában, így a lakosság csak késve és részlegesen értesül a bizottsági, frakció vagy plenáris ülések vitáiról.
- Az euroképviselek regionális, nemzeti és közösségi identitásának feszültségeivel is számolnunk kell akkor, amikor az alacsony részvétel okait számba vesszük. Hiszen, bár 1953-tól a képviselők politikai ideológiák mentén csoportokat alkotva foglalnak helyet a plenáris üléseken, véleményüket befolyásolja az, hogy nemzeti pártok jelölhetik őket e pozícióba, sőt a regionális kötődés is kimutatható tevékenységükben. Ezt igazolja az euroképviselek körében szerveződő, ún. csoportközi csoportok¹⁶ magas száma, amelyek egy-egy konkrét ügy kapcsán lobbiznak az adott kérdésben.
- Az euroképviselek nehezen találják meg azokat a fórumokat, amelyek segítségével szoros kapcsolatot alakíthatnak ki a választópolgárokkal. Az EP működőképességének megőrzése indokolja az euroképviselek viszonylag alacsony számát, azonban kis államoknak nyújtott előnyösebb képviselést, illetve a várható bővítés tovább nehezíti e probléma feloldását. Ez egyben belső feszültséget is gerjeszt, hiszen amíg egy luxemburgi képviselő elvben 80 000¹⁷ lakost, addig egy német europarlamenter mintegy 800 000 állampolgárt képvisel.
- Nem sikerült egységes választási rendszert kidolgozni és a tagállamokkal elfogadtatni. 1999-ig a britek ragaszkodtak a többségi választási rendszerhez, míg a többi tagállamban az arányos választás eltérő formáit alkalmazták. 2002-ben a tanács június 25-i, illetve szeptember 23-i határozata módosította az EP képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásról szóló 1976-os okmányt (2002/772/EK). Ennek értelmében megkezdődhet – ha a tagállamok ratifikálták – az egységesebb választási rendszer kialakítása. Ugyanakkor itt is érvényesült a hagyományos kompromisszumos döntés. Az egységesítés szellemé-

ben elfogadták, hogy a képviselő megnevezés helyett az „Európai Parlament tagja” megnevezés lép érvénybe. (Szerintem e fogalmi átalakítással a tanács a nemzeti parlamenti képviselők helyét és szerepét próbálta erősíteni.)

Az egységes választási módot a 2. cikk úgy szabályozza, hogy lehetőséget ad az eltérésekre: arányos képviseleti elv alapján listás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszert ír elő, amely azonban tagállamonként továbbra is lehetőséget biztosít a preferenciális szavazásra.

Megmaradhatnak az eltérő típusú választókerületek és az eltérő nagyságú küszöb is, tehát sem az országos lista, sem a regionális lista nem vált előírássá.

A kampány finanszírozásának szabályozása is nemzeti hatáskör maradt.

A 6. cikk kimondja a kettős mandátum tilalmát oly módon, hogy a 2004-es európai parlamenti választásoktól kezdődően az EP tagjainak megbízatása nem összeegyeztethető a nemzeti parlamenti képviselőséggel.¹⁸

Nem sikerült a szavazás napjában sem megállapodni – csütörtök és vasárnap között bármely napra kiírható az euroválasztás –, bár az eredményeket hivatalosan csak azután tehetik közzé a tagállamok, ha minden országban lezárták az urnákat.

Nem került egységesítésre a megüresedő képviselői hely betöltésének módja sem, itt is a tagállamok saját rendelkezéseik alapján dönthetnek.

Véleményem szerint ez a határozat nem visz közelebb az egységes választási rendszerhez, inkább a kialakult gyakorlatot fagyasztja be. A tagállamonként eltérő módszerek és szabályok továbbra is a nemzeti politikai pártok terepének hagyja meg a szavazást, és az európai szintű pártok beleszólása ebbe a küzdelembe – közös, nemzetközi listák kialakításával – ma még vágyálomnak tűnik.

– Az alacsony részvételt technikai okokkal is magyarázzák – a június nem igazán alkalmas hónap politikai rendezvények számára, hiszen sokak számára kezdődik a turistaszezon; a fiatal szavazók mobilizálását nehezíti a vizsgaidőszak; több országban is beköszönt a „nyári politikai uborkaszezon”.

A viszonylag alacsony részvétel miatt több kutató felvetette azt a problémát, mennyiben tekinthető limitáltnak így az EP legitimitása (Perrineau, 20002:207). Szerintem az EP-et nem szabad a nemzeti képviselőházi választásokkal összehasonlítani. A nemzetközi politikai térben hasonló intézmény még nem működik. Az EP talán az amerikai képviselőházi választásra emlékeztet leginkább, amely szintén nem befolyásolja a végrehajtói hatalom összetételét. Sőt, gyakran megfigyelhető volt a XX. században, hogy a képviselői helyek többségét az elnökkel szembenálló másik párt jelöltjei szerzik meg, mintegy politikai ellen-

súlyt képezve. Elmondható, hogy az egyébként résztvevői politikai kultúrával rendelkező nagyhatalom össz-szövetségi választásain is gyakran 50% alatti csak az arány (Almond, 1996), mégsem kérdőjelezi meg senki az adott intézmény népszuverenitáson alapuló törvényességét.

A FRAKCIÓK

Az EP tevékenységét, mint erre korábban már utaltam, a képviselők politikai csoportjai (frakciói) szervezik és koordinálják. A házszabály szerint a „képviselők politikai hovatartozásuknak megfelelően csoportokat alkothatnak” (29. cikk). A politikai csoportalakításnál egy fontos rendezőelv érvényesült végig a fél évszázad alatt: minél több tagállamból szerveződik frakció, annál kisebb létszámmal alakulhat. Ez egyértelműen a transznacionális szint preferálását jelentette, és tükrözte a képviselők elkötelezettségét az európai identitás mellett. A jelenlegi szabályzat szerint a képviselőcsoportnak több állam képviselőiből kell állnia. Egy képviselő csak egy csoporthoz tartozhat. Ha a csoportot két tagállam képviselői hozzák létre, akkor minimális létszáma 23 fő, ha három tagállam képviselőiből áll, akkor 18 fő, míg ha négy, vagy több állam képviselőiből áll, akkor minimálisan 14 képviselő szükséges. A politikai csoport megalakulását a parlament elnökének kell bejelenteni, feltüntetve a csoport nevét, a tagok névsorát és a csoport megválasztott elnökségét. Az új csoport elnöke tagja lesz az elnökök konferenciájának.

Ezek a szabályok egyértelműen mutatják, hogy viszonylag könnyen lehet képviselőcsoportot alkotni, és természetesen a képviselőknek is joguk van korábbi csoportjukból bármikor másik csoportba vagy a függetlenek közé átlépni. Bár a választások eredményei után szerveződő csoportok – a névváltoztatás ellenére is – viszonylagos állandóságot tükröznek, az EP történetében gyakran megfigyelhetjük, hogy egy-egy képviselő átül. (Ezért találkozunk egy cikluson belül is különböző létszámmal egy-egy csoportnál.)

Az EP történetének első szakaszában a politikai csoportok megalakulásánál a különböző politikai ideológiák játszottak szerepet. Ezt tükrözte az is, hogy gyakran politikai családokról beszéltek maguk a képviselők is, ami egyrészt korábbi kapcsolatokat is tételezett a pártok között, másrészt az összetartozás érzését is tükrözte.

A politikai csoportok közül a kereszténydemokrata, konzervatív pártok által szervezett Európai Néppárt-csoport, a liberálisok frakciója és a szociáldemokrata, szocialista pártok csoportja már a 70-es évek második felében felvették európai szintű pártok szervezésének ötletét, és nemzetközi tanácskozó fórumaikon kezdeményezték létrehozását (Laczkóné, 1999). Azonban

csak az amszterdami szerződés 191. cikke jelentette a formális elismerésüket: „Az európai szintű politikai pártok – mint fontos integrációs tényezők az unión belül – hozzájárulnak egy európai egységtudat kialakulásához és az unió állampolgárai politikai akaratának kifejezéséhez.” A nizzai szerződés kiegészítette az-

2. táblázat Az EU-tagországainak politikai csoportjai az EP-ben az 1999-es választásokat követően.

Ország	GUE/ NGL	V-ALE	PES	ELDR	EPP- DE	UEN	EDD	NI	Össz.
Ausztria	-	2	7	-	7	-	-	5	21
Belgium	-	7 (3)*	5 (2)	5 (2)	6 (4)	-	-	2	25
Dánia	1	0	3	6 (2)	1	1	4 (2)	-	16
Finnország	1	2	3	5 (2)	5 (2)	-	-	-	16
Franciaország	11 (4)	9	22 (3)	-	21 (4)	12	6	6 (2)	87
Görögország	7 (3)	-	9	-	9	-	-	-	25
Hollandia	1	4	6	8 (2)	9	-	3 (3)	-	31
Írország	-	2	1	1	5 (2)	6	-	-	15
Luxemburg	-	1	2	1	2	-	-	-	6
Nagy-Britan.	-	6 (3)	30 (2)	10	37 (2)	-	3	1	87
NSZK	6	7	33	-	53 (2)	-	-	-	99
Olaszország	6 (2)	2	17 (2)	8 (3)	34 (8)	9	-	11 (3)	87
Portugália	2	-	12	-	9	2	-	-	25
Spanyolország	4	4 (4)	24 (2)	3 (2)	28 (2)	-	-	1	64
Svédország	3	2	6	4 (2)	7 (2)	-	-	-	22
Össz. 1999. 10.	42	48	180	51	233	30	16	26	626

Forrás: EP kiadványa: Résultats et élus. PE 280.462/1999. Luxembourg.

* A zárójelben lévő szám azt jelzi, hogy az adott országból hány párt képviselői választották az adott frakciót. (Rövidítések: GUE/NGL – Európai Egyesült Baloldal/Északi Zöld Baloldal konföderális csoport; V-ALE – Zöldek/Európai Szabad Szövetség; PES – Európai Szocialisták Pártja; ELD – Európai Liberális és Demokrata és Reformista Párt; EPP-DE – Európai Néppárt-csoport és Európai Demokraták; UEN – Nemzetek Európájáért Unió; EDD – Demokraták és Különbségek Európája; NI – függetlenek.)

zal, hogy a tanács – a 251. cikkében előírt eljárásnak megfelelően¹⁹ – megállapítja az európai szintű politikai pártok jogállását, és különösen a finanszírozásukra vonatkozó szabályokat (Fazekas, 2002:100). Ugyanakkor a NSZ egyik nyilatkozata leszögezte, hogy a 191. cikk rendelkezései nem vonják maguk után egyetlen hatáskörnek sem az Európai Közösségre való átruházását, illetve az európai szintű politikai pártok közösségi finanszírozása sem közvetlenül, sem közvetve nem használható nemzeti szintű pártok finanszírozására, viszont valamennyi EP-ben képvisellel rendelkező politikai erőre vonatkozniuk kell a rendelkezéseknek (Fazekas, 2002:305). Napjaink-

ban az Európai Néppárt, az Európai Szocialisták Pártja, az Európai Liberális, Demokrata és Reform Párt mellett létrejött az Európai Zöldek Pártja, illetve az Európai Baloldal Pártja.

1979-től, a közvetlen választástól megfigyelhető, hogy a megnövelt létszámú EP-be olyan kisebb pártok képviselői is bekerültek, akik egyik markáns politikai családhoz sem akartak vagy nem tudtak csatlakozni, mert vagy regionális érdekek képviselését vállalták fel, vagy olyan szélsőséges nézetet vallottak, hogy nem tűntek kívánatos partnernek. Ugyanakkor az EP munkájának szervezésében kiemelkedő szerepet játszó csoport megalakítása komoly előnyökkel jár a képviselők számára: a frakciók – a korábban említettekén túl – megszabják a parlamenti bizottságok területeit, több lehetőséget kapnak a hozzászólásra, befolyásolják a raportóri megbízást, önálló adminisztrációt működtethetnek, a parlament költségvetéséből támogatást kapnak stb. Ezt felismerve az euroképviselők minden ciklusban éltek azzal a lehetőséggel, hogy nem politikai alapon is alakítottak csoportot. Ilyenek voltak az 1979-ben létrejött „technikai koordináció és az európai képviselők és csoportok védelmének csoportja”, majd a szellemes nevével is a nézetek különbözőségét hirdető „szivárványcsoport” 1984-től, valamint 1994-től a „Függetlenek a Nemzetek Európájáért Csoport”-ja, 1999-től pedig „független képviselők technikai csoport”-ja. Ezekre a csoportokra jellemző, hogy semmilyen szinten nem dolgoznak ki közös álláspontot, bár a plenáris vitában hozzászólnak, jellemző, hogy eltérő, akár ellentétes álláspontot is kifejthetnek. Az EP internetes honlapján a politikai csoportok között ez utóbbi meg sem jelenik.

A BELSŐ STRUKTÚRA

Az EP 626 tagja és 104 teljes jogú megfigyelői státusú – a tagjelölt államokból delegált – képviselő végzi sokszínű, bonyolult és kevésbé látványos munkáját napjainkban a saját maga által elfogadott eljárási szabályzat alapján. Erre lehetőséget az Európai Közösség nizzai szerződéssel módosított alapító szerződésének 199. cikke biztosít (Fazekas, 2002:102). A házszabály legutolsó, 14. változatát 1999-ben fogadták el a képviselők. A 26 fejezetet, 186 cikket és 10 mellékletet tartalmazó dokumentumot a képviselők többsége módosíthatja csak.²⁰

A szabályzat szerint a közvetlenül választott gyűlés képviselői szabad mandátummal rendelkeznek, azaz senkitől nem fogadhatnak el kötelező utasítást. Ezért is jellemző gyakorlat, hogy a szavazásoknál nincs kötelező frakciófegyelem. A határozatok több mint 80%-nál jellemző, hogy a képviselők politikai csoportjuk véleménye szerint szavaznak, ám – különösen „érzékeny” kérdéseknél, mint pl. 1997-ben a „kergemarhakór”²¹ kapcsán – a nemzeti hovatartozás is befolyásolja azt.

Az EP ülészaka az egy éves időszak jogi aktusa, amely minden év márciusának második keddjén – külön összehívás nélkül – ül össze. Az ülészak havonta tartott ülésekre tagolódik. Napjainkban általában egy ülés ülésnapjai hétfő délutántól csütörtök estig tartanak. (2003-ban az euroképviselők Strasbourgban 12 ülés 42 plenáris ülésnapján vettek részt, amit kiegészített a brüsszeli 6 rendkívüli ülés 12 napja.²²)

Az EP tisztségviselői – hasonlóan a nemzeti parlamentekhez – fontos szerepet töltenek be a parlamenti munka szervezésében, irányításában. A tisztségviselőket két és fél évre választják titkos szavazással, és jelölésükre politikai csoport vagy 32 képviselő jogosult. A választásnál figyelembe kell venni mind a nemzeti hovatartozást, mind a politikai nézetek méltányos képviselésének biztosítását. Elnökké a leadott szavazatok abszolút többségével válhat a jelölt.

A jelenlegi ciklus volt az első, amikor éles politikai küzdelem után került megválasztásra az EP jelenlegi elnöke, Pat Cox. A közvetlen választások bevezetése óta a két legnagyobb politikai csoport által jelölt politikusok – általában egymást váltva – töltötték be ezt a pozíciót. Ez egyben jelezte a parlamentben uralkodó konszenzusos metódust is, hiszen a kisebb csoportoknak esélyük sem volt az alkuba beleszólni. Ezt a hagyományt rúgták fel 1999-ben az Európai Néppárt és a liberális csoport képviselői, amikor, koalíciót kötöttek a szocialisták ellen. A liberálisok támogatták a néppárti Nicole Fontaine megválasztását, és cserébe, a két és fél év után – a harmadik fordulóban – sikerült az ír liberális politikusnak, Coxnak 298 szavazatot kapnia. A szocialista David Martin 237 szavazatot, míg a dán euroszeptikus Jeus-Peter Bonde 73 szavazatot ért el.

Az alelnökök esetében az egy listán szereplő jelöltek közül az kapja a pozíciót, aki megszerzi a képviselők abszolút többségének támogatását. Hasonló módon kerül megválasztásra az öt quaestor, akik a képviselőket közvetlenül érintő igazgatási és pénzügyi feladatokat látják el.

Az EP elnöke irányítja a parlament és szervei tevékenységét, megnyitja és bezárja az ülést, szavazást rendel el, felügyeli a házszabály betartását és nemzetközi kapcsolatoknál, illetve közigazgatási, bírósági és pénzügyi ügyekben képviseli a parlamentet. Az ő aláírása hitelesíti a költségvetést is. Az elnök politikai funkciója megerősödött, amióta meghívottként részt vesz az Európai Tanács ülésein is. Az elnök munkáját 14 alelnök segíti, és szükség esetén helyettesíti őt.

Az EP munkáját az *elnökség* (bűró) irányítja, amelyet az elnök, az alelnökök és meghívottként a quaestorok alkotnak. Az elnökség határoz az ülések munkarendjével, az adminisztrációval (*főtitkárság*) kapcsolatban, engedélyezi a bizottságok eltérő üléseit, dönt a képviselők tanulmány- és tényfeltáró útjairól és előkészíti a parlament költségvetését.

Az EP szakmai tevékenységéért az *elnökök konferenciája* felelős. Tagjai: az EP elnöke és politikai csoportok elnökei, illetve a független képviselők két, szavazati joggal nem rendelkező, delegáltja. Feladatai:

- határoz a jogalkotás tervezetéről, az ülészak szervezéséről;
- dönt az ülések napirendjéről;
- illetékes a bizottságok, ad hoc vizsgálóbizottságok, parlamenti vegyes bizottságok összetétele és hatásköre tekintetében;
- engedélyezi saját hatáskörben jelentések készítését;
- az EP nemzetközi kapcsolattartásáért és a nemzeti parlamentekkel folytatott együttműködésért felelős.

Az EP tevékenységének előkészítésében szerepet játszik a bizottsági elnökök értekezlete is, amely az állandó és ideiglenes bizottsági elnökök egyeztető fóruma. Ajánlást tehet az elnökök konferenciájának a bizottságok munkájára és az ülések napirendjére vonatkozóan.

A parlamentek elemzésének és vizsgálatának egyik lehetséges iránya szerint beszélünk vita- vagy munkaparlamentről. A megkülönböztetés alapját az adja, hogy az adott parlament elsősorban a politikai viták színhelye vagy a képviselőknek joga és feladata a törvények módosítása és/vagy szövegezése. Az Európai Parlament munkaparlament. Az euroképviselek tevékenységének legkevésbé látványos, de nagyon fontos része a bizottsági munka. A bizottságok kötelesek:

- véleményezni valamennyi plenáris ülés elé kerülő javaslatot;
- a jogalkotás érdemi része itt zajlik,
- a biztosokat ellenőrizhetik, beszámoltatják,
- vizsgálatokat kezdeményeznek,
- együttműködnek a bizottság főigazgatóságaival,
- együttműködést keresnek lobbiszervezetekkel,
- kapcsolatot építenek ki a nemzeti parlamentek hasonló bizottságaival,
- terepet adnak új képviselői indítvány által kezdeményezett határozatnak.

A bizottsági előterjesztések precízen utalnak az ügyre vonatkozó közösségi jogi aktusokra, tükrözik, mikor foglalkozott a bizottság a témával, felsorolják a támogató és ellenző képviselőket, és mindig tartalmazzák a kisebbségi véleményt is.

A bizottságokba a tagokat a politikai csoportok jelölik, a javaslatokról a plenáris ülésen szavaznak. A politikai csoport nagysága befolyásolja, hogy milyen befolyása lehet a bizottsági helyek elosztásáért folyó „harcban”. A bizottságoknak tükrözni kell mind az EP politikai arculatát, mind a nemzeti képviselőket.

A bizottságokat elnök és egy-három elnökhelyettesből álló elnökség irányítja.

A házszabály VI. melléklete szabja meg, mely bizottság milyen kérdésekben és milyen területen illetékes (Az EP szabályzata, 1999:143–161). 1999-ben 17 bizottság felállításáról döntöttek, amelyek 2003-ban 63 munkanapon készítették elő az előterjesztéseiket.

EGY MUNKAHÉT AZ EP-BEN

Az EP tagjai elsősorban szakpolitikai kérdésekben rendelkeznek társdöntéshozói jogkörrel, de természetesen – a képviselők kezdeményezése alapján – kül- és uniós belpolitikai kérdéseket is rendszeresen napirendre tűznek. Sokszínű tevékenységükről képet ad egy átlagosnak tekinthető – 2004. februári – plenáris hét napirendje is. Hétfőn 17–22 óra között tárgyalták a hiteljegyzési ügynökségek szerepéről, a munkaidő szervezéséről, a fejlődő országok állami vállalatainak reformjáról szóló előterjesztéseket, illetve az ACP–EU paritásos parlamenti gyűléséről készült jelentést. Általában az előterjesztők (raportörök) 5–5 percben kapnak lehetőséget jelentésük szóbeli kiegészítésére, amelyhez a bizottság témánként szintén 5 percig szólhat hozzá, míg a parlamenti bizottságok saját álláspontjukat 3–3 percben mondhatják el. A képviselők szigorúan meghatározott hozzászólási idővel rendelkeznek, amely függ a politikai csoport nagyságától. Ezen a hétfőn 3 óra állt rendelkezésükre a következő megosztásban: az EPP 63, a PES 48, a ELD 16, a GUE és a V 15–15, az UEN 8, az EDD 6 és a N 10 percet használhatott fel. Az már a frakció döntése, hogy az adott időkeretben melyik témánál kik szólalhatnak fel.

A keddi plenáris ülést 9–24 óra közötti időszakra tervezték. Napirendre kerültek: a bizottság nyilatkozata az ázsiai madárinfluenzáról, a betegségmegelőző és ellenőrző központról, az agrárjövendelmek az EU-ban, agrárkutatásokról, az északi-tengeri hal mennyiségének növeléséről, a lazac problémájáról, az acélipar kríziséről készült jelentések, illetve szóbeli kérdésként vitáztak az unió demográfiai helyzetéről. 11.30–12 és 12.30–13 óra között szavaztak a képviselők, közben ünnepi ülésen Kolumbia elnökét köszöntötték. 16.30-tól a tanács képviselőjének jelenlétében meghallgatták a bizottság 2007–2013-ra vonatkozó költségvetési perspektívájáról szóló javaslatát, majd azonnali kérdések zárták a napot. Szerdán a tanács – az igazság, biztonság és szabadság térségének fejlődéséről készült – éves jelentése mellett a nukleáris fegyverleszerelés, az izraeli fallal kapcsolatos uniós álláspont, a tengervédelmi európai ügynökség jelentése, a polgári peres eljárások rendelkezésinek közelítése, a hidrokARBURÁTOROK káros légszennyezését csökkentő nemzetközi alap létrehozása kerültek napirendre, majd a tanácshoz intéztek azonnali kérdéseket a képviselők, és délben, illetve este sza-

vaztak a korábban tárgyalt előterjesztésekről. Csütörtökön külpolitikai témák – az afganisztáni helyzet, az iráni választások, az emberi jogok és a jogállamiság kérdése, a mediterrán országok demokratizálódása – és szavazások zárták a heti ülést.

Az EP februárban, áprilisban és októberben biztosít egy-egy hetet a tagjainak, hogy választópolgáraikkal kapcsolatot tartsanak, illetve július 3. hetétől augusztus utolsó hetéig szünetel az EP munkája.

AZ EP „ÁRA”

Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy milyen költségekkel jár az adófizetők számára e nemzetközi gyűlés fenntartása.

A közösségi költségvetés 1,08 százalékkal gazdálkodhat az EP, amelynek összege 2002-ben 973 905 ezer euró volt.

Ebből, a mintegy 2000 munkatárs bérére, illetve a személyzetre 346 666, az épületek fenntartására 376 720, intézményi együttműködésre 39 001, az EP által szervezett nemzetközi rendezvényekre 129 255, reprezentációra 740, infrastruktúrára 720, gyarkornokokra 1971, missziókra, utazásra 16 950, működésre 8154, egyéb kiadásokra 29 523 ezer eurót szántak.²³ A politikai csoportok is kötelesek évről évre – könyvvizsgálók által szigorúan ellenőrizetten – számot adni költségvetésükről. A bevételeik részint az EP-től, részint a támogatóktól, saját bevételből származnak.

A dokumentumok²⁴ szerint 2002-ben a politikai csoportok bevételeik (ezer euró) felét-harmadát a képviselők költségeire, ötödét a személyzetre fordították.

3. táblázat A politikai csoportok bevételei az EP-ben

Megnevezés	EPP	SOC	ELDR	GUE	V	EDD	UEN
Bevétel - EP	13 922	9 964	3 019	2 697	2 645	1 130	1 328
Összesen	20 646	18 148	4 413	4 732	5 058	1 922	2 392

Forrás: www.europarl.eu.int/gruops/default/accounts=en.htm (2003. IX. 15.) alapján a szerző számításai.

Napjainkig sem sikerült egységesíteni a képviselők fizetését. Jelenleg az alapfizetést a tagállamok – a saját nemzeti képviselői béreik szerint – biztosítják, míg az EP az utazási költségeket, a napidíjat, illetve egy munkatárs fizetését állja. Ez a helyzet – a jelentősen eltérő bérek miatt – a bővítés után újabb feszültségeket gerjeszt.

Az euroképviselek törekvése, hogy Brüsszel legyen az EP székhelye, szintén kudarcot vallott, s továbbra is Strasbourg, Brüsszel és Luxemburg között kell ingáznuk.

E rövid áttekintés talán képet ad arról, hogy 2004 júniusa után a magyar EP-tagokra érdekes, egyre felelősségterheesebb, ám nem könnyű feladat vár.

JEGYZETEK

- ¹ Az Európai Unió elnevezés 1993 novemberétől, a maastrichti szerződés hatályba lépésétől használható, bár az integrációs intézmények elsősorban – az I. pillérként interpretált – Európai Közösség szerveiként tevékenykednek.
- ² 1949. május 5-én aláírt westminsteri szerződés által létrehozott Európa Tanács székhelye Strasbourg, amely munkája döntően a delegált nemzeti parlamenti képviselőkkel álló tanácskozó közgyűlés (néhány szakirodalomban: konzultációs gyűlés) ajánlásaira épül. A hat tagállam e két nemzetközi szinten szerveződő gyűlésbe általában ugyanazokat a képviselőket küldte, így – bár a szén- és acélközösség székhelye Luxemburg –, a közgyűlés plenáris üléseit Strasbourgban tartotta.
- ³ A határozat olvasható: *Annuaire du Parlement européen*. 1962–63. Luxembourg, 1963.
- ⁴ Legjelentősebb az Isoglocuse-ügy kapcsán elfogadott ítélet volt, amely szerint: „...a parlament véleményének hiányában...a tanácsi rendeletet meg kell semmisíteni” (Kende: 2002:361).
- ⁵ A szakirodalom ettől kezdve gyakran használja ezeket a kifejezéseket: euromandátum, euroválasztás, euroképviselő. Átvételük, szerintem, segítséget nyújthat a nemzeti parlamenti és a közösségen belüli közvetlen választás elkülönítésére.
- ⁶ Az egységes európai akta (1986), majd a maastrichti (1992), az amszterdami (1997) és a nizzai (2001) szerződésekben nyomon követhető az EP jogalkotói hatáskörének folyamatos bővülése.
- ⁷ A magyar nyelvű szakirodalom elsősorban az EP hatásköreivel foglalkozik. Lásd: Horvát, 2002, 2003; Kende, 2002; Szalayné, 2003; Laczkóné, 2004.
- ⁸ A demokráciadeficit kifejezés pontosabb, hiszen a demokrácia hiátusaira utal. A magyar szakirodalom többsége inkább a tükörfordításként értelmezhető demokratikus deficit kifejezést használja.
- ⁹ Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes. PE DOC A 2276/87.
- ¹⁰ Magyar nyelven olvasható irodalomból e kérdéssel többen foglalkoztak. Közülük csak néhányat emelünk ki: Navracscics, 1998; Kende, Tamás-Szűcs, Tamás: Az amszterdami szerződés (in: Urwin, 1998); Ilonszki, 1998/1:71–78.; Fülöp, 1999/6.
- ¹¹ A táblázat Pascal Delwit cikke alapján készült, lásd (Perrineua, 2002: 211, 213).
- ¹² Az adatokat az 1999-es választásokhoz legközelebbi kiadványból használtam fel: Eurobarometer 52. sz. 1999 ősze, Bruxelles. Ebben a témában évente kétszer készítenek közvélemény-kutatást a tagállamokban.
- ¹³ Ezt a közvélemény-kutatási adatok úgy támasztják alá, hogy Dánia lakosságának 37%-a véli előnyösnek a tagságot, 41%-a előnytelennek; Nagy-Britannia esetében 29% kontra 42%, míg a svédeknél szintén 29% gondolja hasznosnak a tagságot és 49% pedig kedvezőtlennek (Eurobarometer, 52. szám: 52).
- ¹² Mind a két jelenségre találunk példát, pl. Franciaországban.
- ¹³ Ilyen a francia Nemzeti Front, az osztrák Szabadságpárt, vagy az olasz Nemzeti Szövetség.
- ¹⁴ Lásd: Laczkóné Tuka Ágnes: Az Európai Parlament és a civil társadalom (in: Csefkó, 1999:77–79).

- ¹⁵ Az adatnál már a 2002 decemberében kialakult csatlakozási megállapodás szerinti arányokat vettem figyelembe.
- ¹⁶ Csak Írország és Nagy-Britannia élvez átmeneti mentességet e szabály alól, az írek a 2004 után következő nemzeti parlamenti választásokig, míg a britek 2009-ig.
- ¹⁷ A 251. cikk az együttdöntési eljárást szabályozza.
- ¹⁸ Az Európai Parlament eljárási szabályzata. Eredeti szöveg: *Juornal officiel* (Hivatalos Lap) L. 202. szám, 1999. VIII. 2. Magyarul olvasható: www.im.hu.
- ¹⁹ A franciák és belgák egységesen a bizottság különleges jogkörének biztosítását támogatták, míg az EP ezt elvetette (Delwit, 1999:43).
- ²⁰ A plenáris üléseket 3-4 napos frakcióülések készítik elő, azaz 2003-ban 51 napon keresztül tanácskozhattak a politikai csoportok (www2.europarl.eu.int/calandar).
- ²¹ <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/1/0202100291/02021002910020130en01860248.pdf> 2003. 10. 01.
- ²² www.europarl.eu.int/groups/default/accounts._en.htm 2003. 09. 15, részletezve: Laczkóné, 2004:79.

HIVATKOZÁSOK

- Abélès, Marc (1992): *La vie quotidienne au Parlement européen*. Hachette.
- Almond, Powel, (1996): *Összehasonlító politológia*. Budapest, Osiris.
- Csefkó, Horváth (szerk.) (1999): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs.
- Delwit, Pascal-De Waele, Jean-Michel-Magnette, Paul (szerk.) (1999): *À quoi sert le Parlement européen? Bruxelles, Complexe*.
- Fazekas, Judit (szerk.) (2002): *Az európai integráció alapszerződésai 2*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- Fülöp, Botond (1999/6, 2000/2): *A nemzeti parlamentek szerepe az EU-integrációban*.
- Európai Tükör.
- Horváth, Zoltán (2002): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, Magyar Országgyűlés.
- Horváth, Zoltán (2003): *Az Európai Parlament együttdöntési szerepe*. Budapest, Magyar Országgyűlés.
- Ilonszki, Gabriella (1998/1): *Parlament az Európai Unióban és Magyarország*. In: *Politikatudományi Szemle*.
- Kende, Tamás-Szűcs, Tamás (szerk.) (2002): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris.
- Laczkóné Tuka, Ágnes (1999): *A „kis Európától” a tizenketek közösségéig. Az Európai Parlament politikai csoportjai és az Európai Közösségek bővítése*. Pécs, Studia Europaea.
- Laczkóné, Tuka Ágnes (2004): *Európai Parlament. A meg-megújuló intézmény*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus.
- Martonyi, János (szerk.) (1971) *Az Európai Gazdasági Közösség enciklopédiája*. I. köt. Budapest, Országos Műszaki Könyvtár és Dokumentációs Központ.
- Navracsics, Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest, Korona.
- Perrineau, Pascal, Grunberg, Gérard, Colette Ysmal (szerk.) (2002): *Europe at the Polls: The European Elections of 1999*. Palgrave.
- Szalayné Sándor Erzsébet (2003): *Az Európai Unió közjogi alapjai*. I. Budapest-Pécs, Dialóg Campus.
- Urwin, Derek W. (1998): *A közös Európa*. Szerk.: Palánkai Tibor. Budapest, Corvina.

ÁGH ATTILA

EU-csatlakozás és intézményi reformkényszer

A Magyarország előtt álló átalakulásban manapság a szélesebb értelemben vett közigazgatási reform megvalósítása a legfontosabb, több okból is, ezért a további Európa-politika egyik legfőbb stratégiai célkitűzése ez kell legyen a hatékony tagság elérésében. Először is a nyolcvanas évek végén megindult belső demokratizálás folyamatának befejezése szempontjából, hiszen a demokratikus intézményrendszer csak akkor tud hatékonyan működni, ha teljesen kiépül és koherens rendszerként működik. Másrészt az EU-csatlakozás is megköveteli a közigazgatási reformot, mivel EU-konform és hatékony közigazgatási szerkezetet kell kialakítanunk ahhoz, hogy Magyarország sikeres tagország legyen és felzárkózzon a fejlettebb tagországokhoz. A sikeres tagország szint eléréséhez ugyanis az EU-transzferek átvételéhez, „abszorpciójához” alkalmas intézményrendszer szükséges. A közigazgatási reform lényege a decentralizáció, a döntéseknek makropolitikai, kormányzati szintről a mezopolitikai és mikropolitikai szintre való levitele, „devolúciója”, tehát az intézményrendszer középső és alsó szintjének autonómiája. Ez a reform a döntéseknek az érintettekhez való közellérésével egyszerre javítja a politikai rendszer demokratizmusát és hatékonyságát.¹

Ám az átfogó közigazgatási reform az egész gazdasági fejlődés és EU-felzárkózás kulcskérdésévé is vált. A gazdaságban végbement a rendszerváltás, létrejött a működőképes piacgazdaság, de hatékonyságának és dinamikájának a legfőbb korlátjává vált az, hogy még nem ment végbe a társadalmi és politikai intézmények széles körű reformja. A modernizációra váró intézményi rendszerek a közigazgatástól kezdve az igazságszol-

gáltatáson át a közegészségügyig alacsony hatékonysággal és pazarlóan működnek, s ezért nem szolgálnak megfelelő intézményi bázisul a gazdaság működéséhez sem. A gazdaság maga is hatékony és gyors közigazgatási és bírósági ügyintézés – valamint oktatási és egészségügyi rendszert – igényelne, vagyis az egész fenti társadalmi rendszernek mint a gazdasági háttérintézmények rendszerének magas fokú működését. Ezt egyébként elvi szinten is kimondta és feldolgozta a Douglas North Nobel-díjas közgazdász nevével jelzett iskola, amely a politikai és gazdasági intézményrendszer elsőrendű fontosságát hangsúlyozza a gazdasági fejlődés szempontjából.

A közigazgatási intézményrendszer valójában ugyanolyan infrastruktúra, mint az utak és vasutak, amelyek nélkül megbénul a közlekedés, míg a közigazgatási rendszer, mint a társadalmi tevékenység infrastruktúrája nélkül megbénul maga a gazdasági élet is. Ezt Polányi Károly már klasszikus formában kifejtette azzal, hogy a gazdaság egy „intézményes folyamat”, amelynek társadalmi beágyazottságát az intézményrendszer adja. Nevezetesen, a második világháború utáni szakaszban a jóléti állam adja azt a specifikus intézményrendszert, amely lehetővé teszi egyáltalán a gazdaság funkcionális működését (Leitner and Lessenich, 2003: 327–328). Nálunk azonban nem pusztán a politikai intézményrendszeren belüli inercia és érdekelletetek hátráltatják vagy akadályozzák meg a mélyreható reformot, hanem magának a gazdasági szférának a szűklátókörűsége is. Bár a gazdaság maga is igényli a dinamikája beindításához és fenntartásához ezeket az intézményi reformokat, paradox módon a rövid távú költségvetési szemlélet és egyáltalán a neoliberais megközelítés leegyszerűsített válfaja – a piac minden, az állam pedig legyen kicsi és olcsó – inkább akadályozzák a gazdasági dinamikához szükséges intézményi reformokat. Ezt az évtizedes konfliktust felerősödve látjuk a kétezres évek Magyarországon is. A közigazgatási reform bekerült a kormányprogramba, megkezdődött konkrét kidolgozása és végrehajtása is, mégis fennáll az a lehetőség, hogy a reform megint elmarad vagy alacsony szinten tetőzik, mert lépten-nyomon az intézményi reformok költségvetési korlátaira hivatkoznak, pedig éppen az a veszély, hogy az elmaradt reformok miatt folytatódik majd a gazdaság mélyrepülése.²

ÁLTALÁNOS REFORMKÉNYSZER: BELSŐ IGÉNY VAGY KÜLSŐ ALKALMAZKODÁS?

A csatlakozás közeledtével az európaizálással kapcsolatos viták középpontjába mindinkább annak megítélése került, hogy a szükséges átalakítások az EU-kényszer hatására történnek-e vagy az egyébként is szükséges, sokáig halasztott belső refor-

mok – mostanság már szükségképpen EU-konform – megkésett kiadásáról van szó. A vitakérdés megválaszolása azért is rendkívül nehéz, mert az érvelések mindkét oldalon felszívódtak az ideologikus tartományokba. Egyfelől az eurokrata-technokrata érvelés gyakran használja hivatkozási alapul az EU-kényszert minden átalakításhoz a felelősség áthárításaként, „mi sem szeretjük, de az EU megköveteli” alapon. Akár akaratlanul is, de ezzel démonizálják az EU-t vagy a szokásos leegyszerűsítéssel szólva, Brüsszelt. Másfelől az euroszeptikus álláspont mindegyik az EU-t hibáztatja és minden ponton elvitatja az alkalmazkodás szükségességét, különösen a közigazgatási reform tekintetében. Eszerint nincsenek is EU-szabályok és a történelmileg áthagyományozott, a magyar sajátosságoknak megfelelő meglévő intézményrendszert nem is kell, de nem is szabad módosítani, a megyecentrikus rendszert úgymond meg kell őrizni.

Voltaképpen az európaizálás fenti kérdésére adott válasz igen könnyen kínálkozik. Ráadásul ez a válasz történelmileg, a felzárkózást évszázadok óta megkísérlő magyar politikában és közvéleményben jól ismert. A magyar történelemben a külső feltételek mindig domináns szerepet játszottak, ezért hol negatív, hol pedig – sokkal ritkábban – pozitív kényszerpálya nyílt meg a magyar társadalom előtt. Az a híres metafora Ady Endrénél, amely Magyarországot Kelet és Nyugat között ide-oda sodródó komországnak nevezi, pontosan a negatív és a pozitív kényszerpályák történelmi sorsfordulóit világítja meg. A negatív kényszerpályák hatására Magyarországon a haladás elől elzáródott az út, sőt az intézményrendszerben és a politikai kultúrában is olyan negatív belső tulajdonságok halmozódtak fel, amelyek sajátunkká, belsővé váltak és a tehetetlenségi erejük-nél fogva is ellenállást tanúsítottak minden változással szemben. Így időről időre nagy történelmi adósság gyűlt fel az intézményrendszer és a politikai kultúra modernizálásában, amelyet kedvezőbb korszakokban megpróbáltunk ledolgozni, s az esedékes reformokhoz szükségképpen követendő példaként és modellként kínáltak a fejlettebb országok intézményei és szokásai. Bár a magyar társadalom a felzárkózás érdekében rendkívüli készséget alakított ki az intézmények és szokások kívülről való átvételére, a magyar társadalomban mégis „belülről” is jelentkeztek a reformok ellenzői, akik mindezt külső, szervesen beavatkozásnak, a nemzeti érdekek elárulásának, idegen érdekek képviselésének érezték.

A „brüsszeli bűnbak” motívumának van egy ideologikusabb és egy praktikusabb változata. Az ideologikus változat a nagy átalakításokat – például a regionalizálást – csak az EU-kényszerből vezeti le, a praktikus viszont a kellemetlen kis lépéseket – mint az energiaárak emelése – hártja át Brüsszelre. De a közös motívum közöttük a felelősség áthárítása, ami rend-

kívül rongálja a közvéleményt és sokkal kevésbé vezet a politikusok, mint a hatalomtechnikusok felmentéséhez a közvéleményben mint ahogy vágyaikban remélik. Másfelől az EU-ellenzők – vagy csupán az adott részleges átalakulás ellenzői, vélt vagy valós vesztesei – még aktívabban, már eleve azon buzgólkodnak, hogy Brüsszelt démonizálják. Ennek megszokott modellje a Moszkva–Brüsszel, vagyis a szovjet birodalom és az EU közötti abszurd párhuzam: eddig Moszkva diktált, most meg Brüsszel diktál, tehát újra elveszett a szuverenitás.

A helyzetet persze bonyolítja, hogy soha nincsenek tiszta modellek és konfliktusmentes, „ingyen” átvételek más országok intézményeiből és szokásaiból. Gyakran előfordult nálunk is, hogy a szükséges reformokat tényleg kívülről – idegen érdekeket (is) szolgáló formában – kényszerítették az országra. Ezek a külső körülmények gyakran eltorzították a pozitív kényszerpálya modelljét, de érdemben nem változtattak annak érvényén, vagyis a modernizáció szükségességén. Most is a pozitív kényszerpálya esete érvényesül, amelyben a szükséges, hosszú idő óta halasztott és a belső szükségletek által vezérelt változások EU-konform módon, vagyis az EU-csatlakozás történelmi közegében valósulnak meg. Nem vitatható természetesen az EU-alkalmazkodás kényszerpályajellege sem. Ha csatlakozni akarunk, akkor bizonyos intézményi változásokat kötelezően – másokat pedig a saját jól felfogott érdekünkben – végre kell hajtánunk. De ha ezek a változások nagyon fájdalmasak, akkor ezért nem az EU-t okolhatjuk, hanem saját korábbi történelmünket, amely túl nagyra tette a szakadékot a jelenlegi intézményi kapacitásunk és az EU intézményrendszere között. Ám még inkább joggal kárhoztathatjuk azt a mulasztást is, ami már a kilencvenes években történt a hazai politikában, amikor már nyilvánvaló volt az EU-csatlakozás perspektívája és mégis a késlekedés dominált. Általában véve az európai integráció nagy erőfeszítést követel meg minden új belépőtől, bár ez a követelményrendszer sokkal könnyebben teljesíthető azon országoknak, amelyek hosszú évtizedek alatt fokozatosan alkalmazkodtak az EU-hoz. Nevezetesen például az északi országok, amelyek először az EFTA és az EU közötti megállapodások, aztán pedig az 1994 januárjától működő európai gazdasági térség keretén belül kerültek szoros kapcsolatba az EU-val. Megemlítendő, mert kevésbé ismert, hogy a tíz új belépő az EU-tagsággal automatikusan az európai gazdasági térség tagja is lesz.

Ráadásul az amszterdami szerződés (1997) szerint az új tagoknak minden EU-szabályozást át kell venniük, nincs lehetőség tehát valamely esetben kívülmaradásra (opting out), ami a korábbi tagoknak megengedett, például az euró vagy a schengeni szabályok bevezetése esetében. A *többéves stratégiai program* című dokumentum 5. pontja, amely az új tagállamok

teljes integrálásával foglalkozik világosan kimondja ezt az elvet: „Az unió továbbra is hozzájárul ahhoz, hogy az új tagállamok kiépítsék a szükséges adminisztratív kapacitásukat. Egyúttal az összes közpolitikai program kiterjesztésre kerül az új tagállamokra. Intézkedések történnek arra, hogy – amilyen gyorsan csak lehet – integrálva legyenek a lisszaboni stratégiába, a schengeni rendszerbe, a gazdaságpolitikai koordinációba és a stabilitási és növekedési paktumba, valamint – egyedi megközelítésben – az eurózónába.” Az EU-dokumentumok alapján egyértelmű, hogy az új tagállamoktól elvárják az összes EU-szabályozás átvételét és nincs mód a kívülmaradásra egyetlen közpolitika esetében sem. Ezért a regionalizálás, avagy általában a közigazgatás modernizálása, illetve a kisebbségi politika esetében nem szabad – bár gyakran előfordul a nyilvános vitákban – a jelenlegi tagországokra hivatkozni az adott kérdésben, hiszen az EU mostanság az új tagoktól többet követel meg, mint a régiéktől, hogy elkerülje a teljes divergenciát az EU25-ben, illetve hogy ezzel is elősegítse az új tagok felzárkózását. Ehhez az is hozzátartozik, hogy az EU a kisebbségi jogok és érdekképviselet biztosítása tekintetében – a koppenhágai kritériumok megfogalmazásával és az azt követő országjelentésekben – is sokkal többet követel meg, mint az EU15 tagállamaitól. A többletkövetelmény egyrészt pozitív és hozzájárul az új tagok politikai és társadalmi konszolidációjához, másrészt formálisan is két követelményrendszer bevezetését jelenti az EU25-ben, mivel számos korábbi tagország – például Franciaország – nem hajlandó hozzájárulni a közös szabályozáshoz a kisebbségek kérdésében.

Sokkal szélesebb perspektívából tekintve az európaizálás körüli vitát, általában két ütköző – pozitív és negatív – vízió van az EU-ról, amelyek a keleti kibővítés kapcsán a tagországokban is, nálunk is felerősödtek. A pozitív vízió szerint

1. az EU számunkra végre a boldog kisországok világa, mert a decentralizáció révén mindenütt regionális nagyságrendek, polgárközeli méretek jönnek létre, azaz a „régiók Európája” tekintetében jobbak a kisebb országok, míg az a korábbi nagy hátrány eltűnt, hogy az országok számára nagy belső piac és nagy hadsereg kell a nemzetközi érdekérvényesítéshez;

2. a bővítés dinamizálja az EU gazdaságát, mert az új tagok révén nagy előnyök adódnak a táguló piacokból és az új erőforrásokból, s ez a gazdasági és társadalmi dinamika mindenekelőtt az új tagoknál jelentkezik, amelyek a strukturális és kohéziós alapok segítségével gyors felzárkózást hajtanak végre;

3. az EU a keleti kibővítés révén nagyobb és hatékonyabb lesz a globális versenyben is, nagyobb beleszólása lesz a globális kormányzásba, ezért pozitívan tudja befolyásolni a világpolitikát, kiegyensúlyozva az USA viselkedését a tárgyalásos világrend, a globális környezetvédelem, valamint a kulturális dialógus és más civilizációk iránti nagyobb empátia révén.

A negatív vízió ennek éppen az ellenkezője:

1. az EU a keleti kibővítéssel intézményesíti a nagy országok dominanciáját, mert éppen a megnövekedett létszám miatt gyakorlatilag csak annyi ország szólhat bele a lényeges ügyekbe, ahány kormányfő elfér Tony Blair elhíresült vacsoraasztala körül;

2. a sok országgá bővüléssel valójában káosz keletkezik, mert beáll a döntésképtelenség, s ebből gazdaságilag is hátrányok adódnak, mert a hatékony gazdaságpolitika hiányában tartós recesszió következik az EU-ban, ami az új tagok felzárkózását is ellehetetleníti;

3. már amúgy is monocentrikus világrend alakult ki, amelyben az EU csak alárendelt szerepet játszik, ennek bevezetője az iraki válság, illetve az iraki háború utáni időszak, ami ráadásul az EU-n belül is elmélyítette az újak és a régiek ellentétét.³

A két ellentétes vízió és a belőlük adódó forgatókönyv mellett számos érv hozható fel, de a véleményem szerint a következő évtized történelme a számos új probléma ellenére is közelebb lesz a pozitív forgatókönyvhöz és ehhez kell alakítanunk az Európa-politikánkat is. A keleti kibővítéssel az EU világpolitikai helye és szerepe tényleg radikálisan megváltozik, és ezzel gyökeresen átalakul az új tagországok külső környezete is. A 2004-es bővítés máris átrajzolta Európa térképét és még inkább így lesz Bulgária, Románia, illetve Horvátország felvétele után még ebben az évtizedben. A csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan az EU „Európa-politikája” is radikálisan megváltozott, mivel a látóköre és a hatóköre területileg is kibővült az új szomszédok felé. Megváltozott az Európa-politika egészének politikai dimenziója azzal, hogy a bezárkózást mind inkább a szélesebb Európa irányába való nyitás váltotta fel, igen reális és regionálisan differenciált módon. Az EU nagyobb Európa (Greater Europe vagy Wider Europe) programja keretében háromféle szomszédsági politika körvonalaí rajzolódnak ki, egyrészt Nyugat-Balkán, másrészt Kelet-Európa és harmadrészt a mediterrán térség felé.

Ezek a térségek egészen különböző megközelítésben szerepelnek az EU új „szomszédsági politikájában”, ami már jelzi az EU külpolitikai stratégiáját a következő évtizedekre. Először is, a Nyugat-Balkán kis államai potenciálisan az EU tagjai lesznek, hiszen erre az EU vezetői többször ígéretet tettek. Ebben a tekintetben a legfontosabb esemény talán az volt, hogy a thesszalóniki csúcsertekezletet közvetlenül követően, 2003. június 21-én külön, az érintett államok vezetőivel kibővített EU-Balkán csúcsertekezlet foglalkozott a Nyugat-Balkán integrációjának konkrét lépéseivel és általános perspektívájával. A balkáni nyitáshoz politikai kötelezettségvállalás is kapcsolódott, az európai értékrend megfogalmazása és támogatása a szélesebb Európában, akár szerződéses formában is mint a sta-

bilitási paktumok. Az EU-nak ezt a „terjeszkedését” egyébként az Egyesült Államok is támogatta, hiszen a jugoszláv háborúk idején az Egyesült Államok sürgette és el is érte az EU nagymértékű felelősségvállalását a térségben, vagyis az EU és az Egyesült Államok között világos és határozott szerepmegosztás alakult ki. A balkáni Európa-politika közpolitikai dimenziója is erőteljesebbé vált 2004-re és eszközrendszere is sokat gazdagodott, hiszen konkrét intézkedések egész sora jellemzi az EU balkáni Európa politikáját a támogatások kiterjedt rendszerével, amelynek a váza 2003 közepére elkészült.

Másodszor, Kelet-Európa országai (Belorusszia, Ukrajna, Moldova és Oroszország) egészen más, s egyenként is különböző megítélés alá esnek. Ennek közös nevezője nem a belépés, hanem a jó és tartós szomszédsági kapcsolatok kialakítása. Végül a Földközi-tenger medencéjében a barcelonai folyamat keretében az EU szoros együttműködésre törekszik az illetékes EU-tagországok és a partner-országok között. Az egymást követő elnökségek sorozatában a hangsúly mindig kissé megváltozik a külpolitikában, de a lényegi törekvések változatlanok. Így a görög elnökség idején, 2003 első felében érthető módon a balkáni politika volt előtérben, 2003 második felében az olasz elnökség programjában viszont már a mediterrán térség, de egészében véve a nagyobb Európa kapcsolatrendszer kialakítása és megerősítése kíséri végig a keleti kibővítés utáni EU- külpolitikát. Az is világos, hogy az EU a 2003-as rendezés után erre a kérdéskörre 2004-ben kevesebb figyelmet fog fordítani, vagyis az ír és a holland elnökség a nemzetközi viszonyok terén sokkal inkább a globális világrendre és a keleti kibővítés zökkenőmentes végrehajtására fog koncentrálni, valamint az európai alkotmány kérdésére.

Az európai helyzet – s mindenekelőtt közvetlen balkáni szomszédaink – stabilizálása számunkra a demokratizálás pozitív kényszerpályájának fontos mozzanata, annak külpolitikai aspektusa és külső keretfeltétele. A magyar közvélemény és a szakértők túlnyomó többsége így is érzékeli ezt a komplex, kül- és belpolitikai folyamatot és a Balkán térség kezdődő európaizálásában a közép-európai fejlődést megerősítő külső hatást és a kapcsolatépítésre való pozitív perspektívát lát. Ez a külső stabilizáció jó feltételeket teremt a szükséges belső intézményi reformokhoz is, amelynek a körvonalai és áttörési pontjai is ma már világosan kirajzolódnak. Az EU egyrészt a csatlakozási tárgyalások során és a koppenhágai megállapodást követő záróértékelésekben részletesen kifejtette ezeket a feladatokat, másrészt azok hazai leltára is tekintélyes, ami lehetővé teszi az áttekintést. Egymondatos tömörséggel szólva, a második intézményi reformhullám lényege a politikai közép, mint a területi és szociális szereplők világának kialakítása. Itt térünk vissza az I. fejezet fő motívumához és az ott jelzett harmadik

szakasz, a sikeres tagság szakasza részletes kifejtéséhez. A mezopolitika intézményrendszere hiányzik manapság leginkább Magyarországon és kiépítése a leginkább sürgető feladat az ország európaizálásában, avagy a sikeres tagsághoz szükséges adminisztratív kapacitás kialakításában. Árnyaltabban szólva, ez a mezopolitikai intézményrendszer valamennyire kialakult ugyan, de torz és gyengén fejlett formában, sőt számos tekintetben erősen hiányos, defektes is. Ez a helyzet még akkor is, ha az EU által a tagsághoz szükséges intézményektől eltekinünk és csak a korábbi, a belső fejlődésből adódó, a demokratikus intézményrendszer kiteljesítésére irányuló hazai igényeket vesszük számba. A közvéleményben és gyakran a szakirodalomban is felbukkan az a nézet, hogy a politikai közép intézményrendszerét illetően lényegében nincs érvényes EU-előírás és az EU-ban is mindenki másképp csinálja. Ezzel szemben a továbbiakban azt szeretnénk részletesen és tagoltan, több menetben bemutatni, hogy az EU-szabályozás persze létezik, s az új tagokat illetően különösen erőteljesen érvényesül, ráadásul van egy rejtett, kimondatlan szabályozás (hidden acquis) is (Cardona, 1999; lásd még Anderson, 2001 és Downs, 1998).

A teljes és következetes európaizálás igényének makacs elutasítása mögött nemcsak az intézményi tehetetlenség és alibikeresés rejlik, hanem az is, hogy a magyar közvélemény még nem értette meg a modern EU-politikai struktúrák lényegét, ami az állam és a civil társadalom viszonya modern, 21. századi felfogásában sűrűsödik össze. A hagyományos felfogás szerint az állam és a civil társadalom szférái élesen elkülönülnek egymástól és szemben állnak egymással, míg az EU kormányzati elvei és gyakorlata szerint áthatják egymást és kölcsönösen kiegészítik egymás funkcióit. A modern európai politikaelmélet szerint a társadalmi intézményrendszer egészének négy alapvető szintje van, ezen belül kettő az állam (központi kormányzati szint és az országos hatáskörű szervek, mint a „félállami” intézmények szintje) szférájához, a másik kettő (társadalmi csúcsszervezetek és alapszintű szerveződések) pedig a civil társadalom szférájához tartozik. A szintek közötti viszonyt a devolúció – a hatáskörök és funkciók alacsonyabb szintre való leadásának – és a partnerség – a szintek közötti és a szinteken belüli együttműködés – elve szabályozza egy ciklikus, pulzáló mozgás keretén belül. Ebben az értelemben Magyarországon mindkét szféra és mind a négy szint radikális modernizációra, azaz európaizálásra szorul azok differenciált viszonya, kölcsönös egymásba hatolása és együttes hatékonysága tekintetében. Nálunk azonban a politikában, a közéletben és a társadalomtudományokban az állam fogalmát még mindig a hagyományos értelemben használják, vagyis szükségképpen túlhatalmi szférának tekintik. Ezért sokan egyszerűen nem is értik az EU elvárásait vagy nem tudják elvileg megfelelően és

eléggé gyakorlatiasan értelmezni az átvett jogszabályok alkalmazása vonatkozásában. A lényeg ugyanis az állam és a társadalom közös, együttes hatékonysága, ami egyaránt ütközik a szokványos konzervatív és liberális felfogással. Az állam „konzervatív” – az erős államnak uralkodnia kell a társadalom felett – és „liberális” – az állam mindenképpen autoriter, ezért élesen el kell választani a civil társadalomtól és a társadalmat szükségképpen az állam ellen kell mozgósítani – felfogása tehát egyformán hibás, ezért korrekcióra szorul, s voltaképpen két szélsőséges végletként felerősíti és feltételezi egymást.⁴

Az állam és a társadalom élés szembeállításának megvoltak a történelmi okai, és számos vonatkozásban ez az ellentét még most is fontos, mert az állami túlhatalom korlátozásának és a civil társadalom autonómiájának még most is rendkívüli a jelentősége. De a sürgető EU-konformitáshoz át kell lépni a két szféra üres ellentétén, állandó közhelyszerű ütköztetésén, mert mind a kettőt együttesen, a maguk kölcsönhatásában véve mozgósítanunk kell, amit akár „általános mozgósításnak” is nevezhetünk. Ennek a lényege az, hogy sem az állami, sem a társadalmi kapacitás önmagában, külön-külön nem növelhető az EU-igényeknek megfelelően, hanem csak a kettő együttesen, a maguk kölcsönviszonyában. Az együttes fejlesztés követelménye eddig a csatlakozás gyakorlatában sem érvényesült, mert a tárgyalások és a nyomokban végrehajtott átalakítások során az állam volt az egyedüli – vagy legalábbis monopolizálásra törekvő főszereplő – és a társadalom jobbra csak tárgya és elszenvedője volt az európaizálásnak. Ezért jelentős kormányzati EU-s demokratikus deficit keletkezett, azaz az államcentrikus csatlakozás már eddig is szűk keresztmetszetnek és egyre inkább akadálynak bizonyult, hiszen a jogszabályok széles körű és hatékony alkalmazása lehetetlen a társadalom szereplőinek aktív közreműködése nélkül. Most tehát egyértelműen a társadalmi kapacitásnak az állammal koordinált növelése a legfontosabb feladat és a sikeres tagság záloga, mégpedig az Európa-politika mindkét értelmében, egyrészt politikailag az EU támogatottságának, másrészt közpolitikailag az intézmények hatékonysága növelése tekintetében.

Az állam működése a modern Európában jellegzetes ciklikus, pulzáló mozgást mutat. Az állam szükségképpen új meg új funkciókat vesz fel és lát el, mert nyomás nehezedik rá, hogy ellássa ezeket az újonnan felmerülő funkciókat, amelyek nagy része jelenleg az EU15 számára is a globális kihívásból és a transznacionális EU-szint megjelenéséből – a „nemzeti” európaizálás kemény követelményéből – fakad. Ezek az új funkciók időről időre túlterhelik az államot és csökkentik annak kapacitását, ezért megkezdődik azok leadása, devolúciója, illetve a partnerek keresése az alacsonyabb szinteken, ami az állami hatáskör csökkenésére, de egyúttal az állami kapacitás növekedésére ve-

zet. Ez a paradoxon az EU hatékony működésének lényege, mint a pozitív összegű játék logikája, amely az állami és a társadalmi kapacitást egyszerre növeli a devolúció és a partnerség révén. Az új tagoknál – így nálunk is – még a negatív összegű játék logikája érvényesül, az állam (a központi kormány) nem akarja a funkciókat és az erőforrásokat leadni, ezért alulteljesít, de mivel ezzel egyben korlátozza a társadalmi szereplők tevékenységét is, ezért a társadalmi szféra is alulteljesít, vagyis az állami és a társadalmi kapacitás nem felerősíti egymást, hanem gyengíti. Az állam nem engedi – nemhogy elősegítené – a társadalmi kapacitás kibontakozását és ezzel beszűkíti a saját mozgásterét is. Nagyjában-egészében ez a csatlakozás eddigi modellje – amelynek korlátozottságát már a kormány-parlament viszony kapcsán említettem – és csak a legutóbbi időben mutatkoznak jelek ennek a szűk horizontnak a túllépésére. Az EU éppenséggel ad útmutatást, sőt felszólítást a politikai közép kiépítésére, sőt nagyon konkrétan is az adminisztratív kapacitás – mint az állami és a társadalmi kapacitás együttese – növelésére, bár nem szabja meg részleteiben annak teljes rendszerét. Az EU megköveteli azonban a devolúció és a partnerség elvének érvényesítését, azaz az *acquis* hatékony alkalmazását.

A modern Európát az állam – mint a tulajdonképpeni koncentrált hatalmi szféra – és a civil társadalom alapszintje – az állampolgárok spontán szerveződéseinek mint az egyesületek tízezrei – közötti átmeneti formák sokasága és tarkasága jellemzi. Voltaképpen a települési önkormányzatok, mint a civil társadalom alapszintjének legerősebb szerkezeti elemei is „állami” funkciókat kell ellássanak egyfelől, de maga a központi kormány is le kell adjon – például „privatizáljon” – számos funkciót másfelől, akár a „public-private partnership”, akár az állami funkciókat ellátó köztisztviselők tekintetében. Az állam és a civil társadalom áthatása a középben mindenestre a közös formák igen nagy gazdagságát hozza létre a köztisztviselőktől a kamaráig, s ilyenek lennének az ugyancsak „félállami” funkciókat betöltő választott önkormányzattal rendelkező régiók is, amelyek irányába az EU halad. Az EU-ban nem az olcsó, hanem a hatékony állam a legfőbb törekvés, azaz az olyan tagállami szint kialakítása, amely eredményesen képes ellátni összes funkcióit, s optimálisan megszervezi a maga kapcsolatait felfelé az EU-szinthez és lefelé az autonóm partneri szintekhez. Ezért áll az első helyen az EU-követelmények rangsorában az adminisztratív kapacitás növelése, illetve teljes kiépítése, hiszen az új tagállamok elmaradottsága ebben a tekintetben sokkal nagyobb mint a gazdasági fejlettség területén.

A TÁRSADALMI SZEREPLŐK VILÁGA

Az EU különböző intézményei időről időre általában is megfogalmazzák az új tagországokkal kapcsolatos elvárásaikat, illetve részletesen és ország-specifikusan is kifejtik azokat, például az országjelentésekben. Az Európai Parlament 2003. márciusi ajánlása ezeknek az intézményi reformokat illető konkrét elvárásoknak tömör összefoglalása, miszerint az EU a magyar intézményi reform számára „a roma lakosság integrációját, a társadalmi párbeszéd intézményeinek javítását, a korrupció elleni harc fokozását, a regionális különbségek csökkentésére irányuló fokozott erőfeszítést, s nem utolsósorban a kormányzati közszektor közbeszerzési eljárásainak szigorú betartását” fogalmazza meg követelményként. Ebből az általános elvárások szintjén az intézményi reformok két alapkövetelménye rajzolódik ki, egyrészt a társadalmi párbeszéd intézményrendszerének, másrészt a régiók intézményeinek reformja, amelyek minden EU-dokumentumban visszaköszönnek. Ezután azonban az Európai Parlament dokumentuma jóval keményebben azt is hozzáteszi, hogy „Ragaszkodunk ahhoz, hogy egy hatékony intézményi és adminisztratív rendszer jöjjön létre a strukturális és kohéziós alapok programozására és megvalósítására. Haladás történt ezeken a területeken és a magyar hatóságok hozzájárulása lényeges volt az előrelépéshez. De az erőfeszítéseket folytatni kell.”⁵

A társadalmi és területi szereplők világának feltárásában a lisszaboni stratégiához és a tamperei programhoz való csatlakozásnak van kiemelt jelentősége, amelyet a szükséges adminisztratív kapacitás nézőpontjából veszünk szemügyre. Az intézményi alkalmazkodáshoz és felzárkózáshoz azonban az EU egész intézményi fejlődése dinamikájának megértése szükséges, azaz egy holisztikus megközelítés, hiszen egy-egy intézményi átvétel vagy alkalmazkodás a rendszer egészével való harmonizálás nélkül csak átmeneti lépésként elfogadható. Az EU két alapelve, a verseny és a szolidaritás elveire épül, és belső intézményi felépítésében öt közpolitikai alappillére vagy alapvető tartalmi dimenziója van. Ezek egyenlőtlenül fejlődtek és rendszerre szerveződése is különböző időpontokban történt meg, de az EU mind erőteljesebb lépéseket tesz a felzárkóztatásukra és a koordinálásukra, sőt egységes stratégiába való integrálásukra. Az EU első alappillére természetesen a gazdaság, amelynek közösségiesítése lényegében megtörtént az egységes európai okmánnyal (SEA) 1986-ban. A kilencvenes évek folyamán a második, kezdetekből fogva létező szociális alappillér (social acquis) is mindjobban kiépítésre – és részben közös szabályozásra – került, először az amszterdami szerződésben 1997-ben. A harmadik, a környezetvédelmi alappillér még inkább megkésve jött létre, de jelentősége rendkívül felerősödött az északi kibővítés-

sel, bár a közösségi szabályozása még így is elmaradt a másik kettő mögött. A fenti három alappillérnek egy közös stratégiába való integrálását voltaképpen a lisszaboni stratégia kényszerítette ki 2000 márciusától és ez a folyamat a svéd elnökség alatt gyorsult fel 2001 első felében. A 2001. márciusi stockholmi csúcstalálkozón már erőteljesen megfogalmazódott a gazdaságpolitika és a szociálpolitika integrálásának szükségessége, a 2001. júniusi göteborgi csúcstalálkozón pedig a környezetvédelmi politikával való egyesítésük elve a fenntartható fejlődés jegyében. Ezért az EU hivatalos dokumentumai gyakran összekapcsolják Lisszabont Göteborggal, vagyis a lisszaboni stratégiáról és göteborgi programról szólnak. A fenntartható fejlődés komplex stratégiájának nagy jelentőséget tulajdonítanak, s az európai fejlesztés sajátos elvének tartják, amely nagyban különbözik a globális környezetvédelem politikáját (kiotói jegyzőkönyv) elutasító amerikai állásponttól.

Az EU-ban a területi elv (territorial acquis) mint a negyedik alappillér érvényesítése különösen a déli kibővítés után került előtérbe, és a kilencvenes évek folyamán kialakult a területfejlesztési politika – kohéziós vagy regionális politikának nevezett – egész intézményrendszere. A területi dimenzió erőteljes érvényesítése már eleve megkérdőjelezte a nemzeti közigazgatási rendszerek intaktságát a NUTS rendszer bevezetésével és a strukturális és kohéziós alapok általános követelményrendszerével. De az általános jobbiztonsági – ötödik – alappillér kimunkálása a nemzeti érzékenységek miatt így is jelentősen elmaradt a többitől, s markánsan csak az 1999. októberi tamperei csúcstalálkozón került programként megfogalmazásra mint az egységes jogi térség, „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége” (az Igazságügyi Minisztérium által javasolt fordításban), ami már a nemzeti adminisztrációk konvergenciájának követelményét helyezte előtérbe. A negyedik és az ötödik alappillért az EU hivatalos dokumentumaiban gyakran összekapcsolják – hiszen az egységes jogi térség is területi elvet fogalmaz meg – és tamperei programként emlegetik. 2004-ben éppenséggel a lisszaboni stratégia és a tamperei program – illetve most már mind az öt alappillér – integrációja van az EU-ban napirenden. Az új tagállamok közvéleménye és szakértői viszont ezeket az alappilléreket gyakran elszigeteltségükben és csak a gazdaság abszolút szupremáciája oldaláról tekintik. Ennek is köszönhetőek a sokszor olyan terméketlen viták, amelyek fő motívuma az az önmegnyugtató megállapítás, hogy voltaképpen mindezekhez a „tamperei” intézményesült közpolitikai alappillérekhez nem is kell alkalmazkodni, mert az EU úgymond nem ír elő semmit, hanem mindent ráhagy a nemzeti rendszerekre.

Az EU tehát egyre több közpolitikai területen törekszik az egységes térség kialakítására – a fentiekén túl például a tudo-

mányos kutatásban és a felsőoktatásban is – és ezeknek a kihívásoknak az együttes hatása adja az általános intézményi reform-kényszert. A legfontosabb az egységes piac után az egységes jogi térség létrehozása mint az európai igazságügyi együttműködés lényeges dimenzióinak integrálása, „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének” a kiépítése. A korábbi harmadik pillér részleges közösségiesítése is megköveteli a „szükséges adminisztratív kapacitást” az új tagállamoktól és itt az intézménytranszfer és a policytranszfer feladatai teljes egyértelműséggel és jogi pontossággal fogalmazódnak meg. Hangsúlyozni kell, hogy a „belpolitika” egységes rendszerének kialakítása ugyanolyan óriási jelentőségű, mint az egységes piac kialakítása volt korábban. Talán még nehezebb feladat is, mert a nemzeti adminisztrációk átalakítása és részleges homogenizációja nagyobb ellenállásba ütközik és igen komoly intézményi kapacitást és szoros kooperációt kívánt meg már az EU15-ben is. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének fejlesztése a nemzeti adminisztrációk fokozódó konvergenciáját tételezi fel a közös szabályozások rendszerén keresztül, amely átfogja a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, a rendészeti szerveket és a határőrséget is. Az EU *többéves stratégiai programjának* 35. pontja kimondja, hogy a 2004. júniusi dublini csúcstalálkozón át kell tekinteni a tamperei program első fázisának megvalósulását, s addig is fel kell készülni a program 2006 végéig tartó második szakaszára.

Nevezetesen és konkrétan a tamperei program három vonatkozásban érvényesítendő. Egyrészt a határőrizet integrált rendszerének létrehozásában, ami feltételezi a menekültügy és a migráció kezelésének integrációját is, valamint azt, hogy a Schengen Information System II., mint a vízumokról szóló közös, integrált információs rendszer is teljesen kiépül 2006 végéig. Másrészt a nemzetközi bűnözés elleni közös fellépésben, ami a rendőrségi, igazságszolgáltatási és vámhatósági tevékenység integrációját követeli meg. Végül a 35. pont szerint emelni kell az igazságszolgáltatás színvonalát az EU-állampolgárok számára, s lehetővé kell tenni az igazságszolgáltatás kölcsönös elérhetőségét és azonos jellegét az EU-n belül. Jóllehet az új tagországok számára a belépés ebbe a rendszerbe, vagyis a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségébe csak fokozatosan történik – amit leginkább a schengeni rendszer átvétele példáz –, az is bizonyos, hogy egyre nagyobb nyomás fog nehezedni rájuk a szabályok teljes átvételére és közvetlen alkalmazására, illetve az erre alkalmas intézményrendszer kiépítésére. Súlyosan hibásak és félrevezetőek tehát azok a könnyű kijelentések, hogy az EU-ban érintetlenül megmarad a nemzeti adminisztratív rendszerek sokfélesége, mert nincs közös szabályozás. Valójában az új tagországok szélesebb értelemben vett adminisztratív reformjának az egyik legnehezebb feladata lesz

a harmadik pillér részleges közösségiesítéséből adódó intézményi átalakulás, illetve az adott EU intézményi alrendszer beépítése a közigazgatási rendszer egészébe. Annak tehát, hogy az EU-ba való belépéssel megtörténik az egységes jogi térséghez való csatlakozás, elkerülhetetlenül hatása van a szűkebb értelemben vett közigazgatás rendszerére is. Közben más oldalról, a gazdaság részéről is növekedik a nyomás a nemzeti rendszerek egységesítésére, pozitív és negatív hatásában egyaránt. Pozitívan azért, mert a közösségi gazdaságpolitikák alkalmazása maga is új intézményi alrendszert hoz létre, ami alkalmazkodási kényszert teremt. Negatívan, már csak azért is, mert az egységes piac hatásaként éppenséggel tovább nőnek a regionális különbségek, amelyek csökkentésére kiterjedt intézményrendszert – a strukturális és kohéziós alapok rendszerét – kell működtetni, különösen az új tagállamokban.

Itt viszont a területi és a szociális politika összeérnek, hiszen a regionális egyenlőtlenségek problémája átfordítható azzá az eredeti kérdéssé a nyolcvanas évek végéről, hogy hányan és hogyan megyünk Európába. Ezek a lényegi összefüggések a különböző társadalmi szférák átalakulása között valóban az „átpördülést” követő „áthatásra” (spill over) emlékeztetnek, amellyel a funkcionalisták érveltek a kezdet kezdetétől az EU fejlődésének felgyorsulása mellett. Az egyes szférákban megindult átalakulás radikális hatása, kihívása a vele szoros kapcsolatban lévő többi szférára tényleg érvényesül. Ezt akkor is számításba kell vennünk, ha ma már tudjuk, hogy ez az egyik szférából a másikba való „áthatás” nem gyors és automatikus, hanem fokozottan és áttételesen érvényesül, vagyis mindig az adott szféra saját belső természete szerint. Ilyen érdemi összefüggés, mint „áthatás” van kétségtelenül az egységes jogi térség érvényesülése, a közigazgatási intézményrendszer struktúrája és a szociális rendszer között is, hiszen mind az EU állampolgári jogok, mind pedig a területi és a szociális egyenlőtlenségek egyetlen rendszerre állnak össze. Az egyenlőtlenségek rendszerét azért célszerű először a szociális kérdések és a megoldásukra szolgáló intézményrendszer – a szociális dialógus tripartit intézményrendszere – oldaláról áttekinteni, mert az EU-ban ez került előbb szabályozásra és a területi egyenlőtlenségek intézményes leküzdésében ez volt a modellt és a kiindulópont, ami felerősítette a két – szociális és területi – alrendszer egységét és együttműködését, ami a strukturális alapok felépítéséből azonnal látható.

Az a kérdés tehát, hogy hányan megyünk Európába, kezdettől fogva a hatékony tagság lényegi kérdése, amelynek nemcsak területi aspektusa van – „Pannónia” és „Hunnia” megszokott szembeállításában –, hanem a társadalmi egyenlőtlenségekre – szélesebben tekintve a termelékenység magas szintjén „működőképes” egyének tömeges újatermelésére – vonatkozó aspektusa is. A magyar társadalom a rendszerváltás következménye-

ként belső ellentmondásoktól, éles társadalmi polarizálódástól szenved, amelynek legsúlyosabb dimenziója – EU terminológiával szólva – a szociális és politikai kizárás (exclusion), amely erős kontrasztban van az EU által kitűzött céllal, a társadalmi befogadással (inclusion) és a szociális kohézióval (social cohesion). Általában véve a kohézió fogalma területi és szociális értelemben – és a két dimenzió összefoglalásaként – az EU egyik centrális kategóriájává vált. Annyi bizonyos, hogy az EU nézőpontjából alapvetően hibás az a nálunk még gyakori nézet, amely a jóléti államot – illetve az irányába megtett első lépést, mint jóléti rendszerváltást – pusztán karitatív szervezetnek, morálisan motivált humanitárius intézkedések rendszerének, netán a legjobb esetben a gazdasági fejlettségből adódó luxusnak vagy éppen pazarlásnak tartja. A jóléti állam nem egyéb, mint a fejlett társadalom komplex önszabályozó rendszere, amely éppenséggel a gazdaság optimális működtetését és fejlesztését is lehetővé teszi a hatékony működéshez szükséges társadalmi funkciók kialakításával, bár a jóléti állam mindenkori formája és mértéke maga is erősen függ a gazdaság adott lehetőségeitől (Adnett, 2001; Beyer, 2001; Tang, 2000). A kohézió általában és az egyének hatékony „bevonása” (inclusion) a szűkebb termelésbe és a bővebb társadalomba konkrétan mindenekelőtt nem nemes, emberbaráti cél, hanem a foglalkoztatottság és képzettség együttes növelése a gazdasági versenyképesség fő eszköze a lisszaboni stratégia szellemében.⁶

Az EU az első országjelentéstől, 1997-től kezdve rendszeresen követi a gazdasági, társadalmi és politikai fejleményeket a tagjelölt országokban. Ez a munka voltaképpen az 1996-os felméréssel és az 1997 őszeig tartó „átvilágítással” (screening) kezdődött és egészen 2003. november 5-ig, az utolsó – már rendhagyó jellegű – országjelentésig folytatódott. A felmérések mind mélyebbre hatoltak és a társadalmi folyamatoknak szélesebb körét fogták át, mint amit az EU elvárásai közvetlenül tartalmaztak, ezért jóval nagyobb volt az ellenőrzés lehetősége és pontosabb az eredménye is. 2003 októberére elkészült a teljes áttekintés a 13 tagjelölt ország társadalmi dialógussal foglalkozó intézményrendszeréről (Social Dialogue in the Candidate States), két kötetben, az Université Catholique de Louvain irányítása alatt. A kétkötetnyi felmérés felvonultatja az egyes országokban az összes társadalmi szereplőt és bemutatja a funkcionális érdekképviseltek teljes intézményrendszerét és az EU kapcsolatait is. Ez a hatalmas dokumentáció jó bizonyítéka annak, hogy az EU-nak – a területi dimenzióhoz hasonlóan – ugyan nincsenek ezen a területen sem átfogó, részletes, jogilag is teljesen kidolgozott követelményei a tagjelöltekkel szemben, viszont pontosan meghatározza azokat az általános követelményeket, amelyeket az egyes országoknak nemzetspecifikus formában teljesíteniük kell.

A „social acquis”, azaz a szociális kérdésre vonatkozó általános EU-szabályozás azonban mégiscsak létezik, Bob Deacon szerint „az EU szociális politikája valójában a meglehetősen korlátozott jogi szabályozáson (legal acquis) túlmenően az európai szociális politika alapelveit mint puha szabályokat (soft acquis) is magába foglalja”. Az EU social acquis történetének összefoglalásában Deacon bemutatja, hogy szélesedik a jogilag is szabályozott, „kemény” acquis a kezdetektől a kétezres évek elejéig, jelezve egyben azt is, hogy az 1974 óta rendszeresen megjelentetett Social Action Programme nevű bizottsági ajánlások – mint „puha” követelmények – maguk is mennyire gyakorlatiasan érvényesülő szabályok az EU-tagállamokban. Ilyen a Social Agenda for 2000–2006 című, az Európai Bizottság által kiadott dokumentum is, amelyben már egyértelmű utalások vannak arra, hogy a csatlakozó országoknak is bele kell illeszkedniük a szociális kérdésre vonatkozó EU-programokba. Az 1995-ös Fehér könyv szociális fejezete segítségképpen határozottan megkülönbözteti a kemény és a puha elvárásokat, de még csak a kemény követelményeket várta el. Ám az országjelentésekben már a puha elvárások is erőteljesen megfogalmazódtak, sőt a bizottság 2000-ben kiadott Enlargement Strategy Paper című dokumentuma éles kritikát is megfogalmaz ebben a kérdésben, miszerint a csatlakozó országok nagyon lassan veszik át a „social acquis” egészét. 2001 első fejezetet, de az EU azóta is elvárja tőlük, hogy a social acquis újabb és kiterjedtebb változatait is átvegyék és kövessék, főleg a foglalkoztatottság fejlesztésében a lisszaboni stratégia szellemében (lásd átfogóan De la Porte and Deacon, 2002, I. fejezet, www.stakes.fi/gaspp).⁷

Az EU-szabályozásnak több típusa van, két alapvető formája a rendelet (regulation) – ami minden tagországra közvetlenül is érvényes és minden részletében kötelező – és az irányelv (directive) – ami szintén kötelező, de nem részletesen szabályoz, hanem megszabja az általános kötelezettségeket, amelyeket aztán a nemzeti sajátosságoknak megfelelően adaptálnak és a nemzeti jogrendszer keretében szabályoznak. Vannak ezen túl határozatok (decision) – amelyek meghatározott címzetteknek szólnak és csak rájuk nézve kötelezőek – és ajánlások (recommendation) vagy vélemények (opinion) is, amelyek iránymutatásul szolgálnak, a valóban puha szabályozást jelentik. Ezek gyakran jönnek az Európa Tanács oldaláról is, amelynek számos ajánlását az EU nem kötelező jelleggel átveszi, ahogy ez a szociális chartával is történt, amely végül is majd egy évtized múltán beépült az amszterdami szerződésbe. Az Európa Tanács számos egyezményét Magyarország ratifikálta, s ezek természetesen szintén kötelező jogszabályokká váltak. A szociális acquis alkotmányos alapja a négy alapszabadság

egyike, a személyek szabad mozgása, amelyre épülnek a különböző, a termeléstől való távolságuk mértékében egyre puhább szabályozások, mint (1) az európai szociális alap, (2) munkakörülmények, (3) foglalkoztatottság és munkanélküliség, (4) társadalombiztosítás és (5) szociális ellátások, amelyek a csatlakozási tárgyalások témáit és előírásait is megszták.⁸

A tárgyalások során az is kiderült, hogy a rendszerváltás során kialakult mély társadalmi polarizációt és a vesztesek–nyertesek közötti kontrasztot az EU is látja és megérti. Bár ezt a hivatalos dokumentumokban csak ritkán hangoztatja, de akkor igen erőteljesen: „A tervgazdaságról a piacgazdaságra való átmenetnek nagy társadalmi ára volt: a munkanélküliség megjelenése, bizonyos társadalmi csoportok elszegényedése és az új társadalmi egyenlőtlenségek kialakulása együtt járt ezekkel a reformokkal, amelyek bármennyire is szükségesek voltak, gyakran nagy ellenérzést váltottak ki a magyar társadalomban. Az egymást követő kormányok, amelyek arra törekedtek, hogy megfeleljenek a társadalmi elvárásoknak, állandóan a szigorpolitika és a radikális reform, illetve a jövedelem minimális, a gazdasági fejlődést még lehetővé tevő újraelosztása közötti nehéz választás perspektívája előtt álltak. (...) Ez volt az oka annak, hogy a társadalmi-politikai életet ugyan a reformok melletti erős elkötelezettség uralta, de felbukkantak benne a kommunista korszak iránti nosztalgia elemei is, sőt néha populista eszmék is megjelentek és a nacionalista érzelmek is jelentek.”⁹

A szociális helyzet sajnos ennél sokkal rosszabb, mert lényegében úgy jellemezhető, hogy a gazdasági válságkezelés során a pénzügyi deficitet felszámolták és egyben átfordították társadalmi deficitre a közzféra drasztikus korlátozása és a jövedelmi szint drámai csökkentése révén. A társadalmi deficit és a rendszerváltás társadalmi ára a kulcsszavak itt, bár látnunk kell, hogy a magyar közvélemény még nem kész arra, hogy szembenézzen a valós tényekkel, amelyeket csak a szegény, beteg, képzetlen és frusztrált magyar társadalom kategóriáiban lehet megfogalmazni. Az elmúlt évtizedben halmoztuk fel mindazokat a hátrányokat a lakosság képzettségében, egészségében, a demográfiai helyzetben és a mindennapok agresszív kultúralatlanságában, amelyek halmozott hátrányos helyzetként számos generációt végigkísérnek majd a magyar történelemben. Ez a társadalmi katasztrófa helyzet adja a szociális kérdés intézményi aspektusa megvitatásának általános hátterét, mert az egyes érintett rétegek tudatos és aktív társadalmi szereplőkké való intézményesítése nélkül nem lehetséges „befogadási” politika vagy jóléti rendszerváltás. Ugyanakkor a társadalomtudományokban és a rangos publicisztikában a kilencvenes évek közepétől már megjelentek az alapos elemzések a rendszerváltás súlyos áráról és a figyelmeztetések is, hogy ennek komoly kö-

vetkezményei lesznek Magyarország hosszú távú fejlődése és az EU-belépése szempontjából. Mégis a nagypolitika ennek a kérdésnek hosszú ideig nem tulajdonított különös jelentőséget, a 2002-es választásokon azonban már elemi erővel a politika középpontjába került a jóléti rendszerváltás avagy a jóléti fordulat kérdése.¹⁰

Magyarországon valójában már 1988–89-ben megkezdődött a társadalmi párbeszéd intézményrendszerének kiépítése, de mindeddig nem történt meg a társadalmi szereplők mint funkcionális érdekképviseltek – munkáltatói és munkavállalói érdekképviseltek, szakmai kamarák – teljes kialakítása és integrálása a politikai rendszer egészébe. A mezopolitika funkcionális oldalának ez a fejletlensége végigkíséri a demokratikus intézményrendszer kialakulásának egész folyamatát, de az érdekegyeztető tanács feloszlásával a mélypontját a Fidesz-kormány alatt érte el, amely közvetlenül is kiváltotta az illetékes EU-intézmény, az Ecosoc éles bírálatát. Ez meglehetősen szokatlan az EU-ban, bár az országjelentésekben évről évre ismétlődő kritika más csatlakozásra váró országnál is előfordult. Az EU-elvárások visszatérő mozzanata az is, hogy a mezopolitika két alrendszere szervesen összetartozik, azaz a területi és a társadalmi szereplőket együttesen kell integrálni a politikai rendszer egészébe. A két alrendszer össze is kell, hogy épüljön és át kell haszna egymást, azaz a területi képviselőt elve alapján tagozódniuk kell az érdekképviselteknek is, illetve fordítva, a régiókban is meg kell jelenjenek a társadalmi szereplők a maguk szervezeteivel. Annál is inkább, mert az EU minden szinten megköveteli ezt a partnerséget a kötelező EU-intézményeken belül, ez a strukturális és kohéziós alapok megpályázásának és a tagországokban való kezelésének egyik alapfeltétele. A szervezett civil társadalom tetőszervezeteinek bekapcsolása a kormányzásba az EU egyik alapkövetelménye – az Ecosoc is hídnak tekinti magát az EU-intézmények és a civil társadalom között –, amely a szociális dialógus mindkét oldalának egyformán alapvető érdeke, ahogy ez tükröződik az MGYOSZ hivatalos anyagaiban is.¹¹

A társadalmi szereplők és tripartit intézményeik európai-zálásában a legnagyobb gondok a vertikális dimenzióval, a makro- és a mezopolitika kapcsolatával vannak. A szociális *acquis* esetében a magyar rendszer még a jogilag szabályozott, kemény előírásokat is csak csikorogva teljesíti, a puha és általánosabb elvárásokat pedig alig, s a fejlődés tendenciája sem elég markáns a csatlakozás folyamatában. A nemzeti európaizálás tehát nem harmonizál az EU-törekvésekkel, különösen a lisszaboni stratégia keretében meghirdetett legutóbbi szabályokkal, itt érhető tetten a leginkább az összeurópai, transznacionális szintekkel való megegyezés, az alkalmazkodás hiánya. A magyar társadalmi szereplőknek meglehetősen jó a viszonyuk a párhu-

zamos EU-intézményekkel – az Ecosoc és annak szereplői –, de elégtelenek a többi új demokráciákban lévő intézményekkel való kapcsolataik, azaz a horizontális európaizálásuk is eléggé felfelé sikeredett. Az EU-alkalmazkodásnak és a szervezett civil társadalom közös érdekeinek érzékeltetésére most szélesre kellene nyitnunk az elemzés optikáját, hogy a lisszaboni stratégiát és a szociális Európa – az első és a második alappillér – egészét bemutassuk, hiszen a magyar közvélemény talán az EU-nak ezt az arculatát ismeri a legkevésbé, de legfeljebb a körvonalait tudjuk jelezni.

Az Európai Tanács 2000. március 23–24-én „speciális” csúcstalálkozót tartott azért, hogy kidolgozzák a „a foglalkoztatottság, a gazdasági reform és a szociális kohézió megerősítésének stratégiáját”, amely a továbbiakban lisszaboni stratégia néven vált közismertté. 1998-tól már rendszeressé váltak a negyedévenkénti csúcstalálkozók, de egy darabig még speciálisnak vagy informálisnak nevezték a tavaszi és őszi összejöveteleket. Minden év tavaszán a lisszaboni stratégia az Európai Tanács csúcsertekezletének tárgya, s ezek a találkozók áttekintik a lisszaboni elnökségi döntések (Presidency Conclusions) – mint tervrajz – alapján a program előrehaladását. Az egymást követő csúcsertekezletek megfogalmazták a gazdaság- és szociálpolitika, illetve a környezetvédelmi politika hármas egységének elvét, mint a fenntartható fejlődés és a versenyképesség együttes követelményét. Ennek az a lényege, hogy a szociális politika nem passzív környéradomány, hanem aktív eszközrendszer a gazdasági versenyképesség fokozásában és a területi fejlesztés előremozdításában. A lisszaboni stratégia 41 pontja a külső, globális kihívásból indul ki és az EU versenyképességének fokozására a gazdasági és a szociális politika egyesítésével, szinergikus hatásával reagál a tudásalapú társadalom perspektíváját felvázolva és az európai szociális modell megerősítésének szükségességéhez eljutva a végső következtetésben. A lisszaboni stratégiával számos EU-dokumentum foglalkozik, amelyek összegezve is áttekinthetőek (például az europa.eu.int/comm/lisbon_strategy honlapján), illetve több kritikai elemzés is napvilágot látott annak problémáiról, mint Alasdair Murray „*The Lisbon Scorecard III: The status of economic reform in the enlarging EU*” című tanulmánya (Centre for European Reform, www.cer.ac.uk).¹²

2002 márciusában a barcelonai csúcsertekezleten már a csatlakozó országok is részt vettek, és be kellett számolniuk a saját előrehaladásukról a foglalkoztatottság növelése, az információs és tudásbázisú társadalom megteremtése és egyáltalán a szociális kohézió fokozása terén. A következő magas szintű tanácskozás a lisszaboni stratégia ügyében 2003. március 20–21-én volt a tavaszi brüsszeli csúcsertekezleten, amelynek előkészületeként az Európai Bizottság terjedelmes szakértői anyagot jelen-

tetett meg *Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society* címen. 2003. március 20-án került sor az EU-ban az első tripartit szociális csúcstalálkozóra (Tripartite Social Summit for Growth and Employment), amelyen az EU-szintű funkcionális érdekképviseletek a lisszaboni stratégia támogatásáról biztosították az EU-t és megerősítették azt a véleményüket, hogy a szociális dialógus intézményrendszere az európai szociális modell alapvető eleme. A 2003. márciusi brüsszeli csúcstalálkozó határozata az európai szociális modell modernizálása fejezetben a 48. paragrafusban megállapítja, hogy „az EU elkötelezett arra, hogy a szolidaritás és a társadalmi befogadás (inclusion) elveinek alapján előmozdítsa a magas szintű szociális kohéziót”. Az idézett paragrafus kifejti, hogy a szociális kohézió intézményesítése nemcsak a tagállamok szintjén, hanem a régiók és a települések szintjén is jelentkező általános kötelezettség. A tagállamoknak saját tervet kell kidolgozniuk (Social Inclusion National Action Plan), amelyet 2004 tavaszán, a következő lisszaboni stratégiával foglalkozó csúcsertekezleten számon is kérnek majd tőlük.¹³

A szociális Európa a maga elvárásaival és intézményeivel tehát egyre közelebb van hozzánk és a „hányan megyünk Európába” kérdésre ez nagyon megkönnyíti a választ, mert maga az EU követeli meg, hogy mindenkit vigyünk magunkkal. A jóléti rendszerváltás persze csak az EU-ban szokásos jóléti állam bevezető szakasza, de éppúgy része az EU-alkalmazkodásnak és a -felkészülésnek mint a gazdasági követelmények teljesítése. A jóléti állam minimális kiépítése, a köz-szektor rekonstrukciója nélkül a lisszaboni stratégiához szükséges társadalmi előfeltételek sem adóttak, vagyis nem mozgósítható a magyar társadalom kapacitása sem. Ezért a magyar versenyképesség fokozásához legalább annyira szükség van a képzési és az egészségügyi rendszerek EU-szintű kialakítására, mint a gazdaságba való többeberuházásokra. A rendszerváltás nagy társadalmi ára nem pusztán morális veszteség, amin keseregnünk kell, hanem a magyar versenyképességet is hosszú távon hátráltató tényező. Márpedig az oktatási és az egészségügyi rendszerek helyreállítása – és még inkább működésük pozitív hatása – maga is hosszabb távú folyamat, ezért mihamarabb meg kell kezdeni, hogy a lakosság alulképzettségéből és rossz egészségügyi-mentális állapotából adódó súlyos hátrányok is mihamarabb leküzdhetőek legyenek. Itt visszatér az alacsony társadalmi kapacitás motívuma, hiszen a jövedelmi viszonyok által szélsőségesen polarizált lakosságtól – amelynek mintegy nyolcvan százaléka még alig éri el a nyolcvanas évek végének jövedelmi szintjét – aligha várható el, hogy a maximális társadalmi kapacitást érje el.

A magyar társadalom a rendszerváltás másfél évtizede után óriási veszteséget halmozott fel, s ezek legalábbis részleges bepótlása az alapvető feltétele a társadalmi kapacitás EU által el-

várt mozgósításának, ami azonban a jóléti rendszerváltás kezdete, avagy a jóléti állam minimuma nélkül nem lehetséges. Minden társadalom szinte végtelenül gazdag társadalmi erőforrásokban, a valódi kérdés az, hogy ezeket milyen mértékben képes mozgósítani. A magyar társadalom minden bizonnyal a sor vége felé kullog a modern, fejlett társadalmak között a társadalmi energiák felszabadítása és békés felhasználása tekintetében. Márpedig a lappangó erőforrásokból csak a mobilizálás és a felszabadítás révén lesz működőképes társadalmi kapacitás és az EU-csatlakozás éppen ebben a vonatkozásban hoz alapvető fordulatot az állampolgárok, a közember életében. Ez az általános mozgósítás szinte egy társadalmi forradalommal, a társadalom emancipációjával ér fel. Bár az „EU-sokk” is bizonyára jelentkezni fog a tagság első éveiben, mint az általános alkalmazkodási kényszerből fakadó negatív hatás, de az EU-belépéssel szükségképpen megkezdődő általános mozgósítás új mozgásteret is megnyit a devolúció és a partnerség elve révén az emberek és szervezeteik előtt. Sőt a megszokott államtól való függés helyett az emberek érezni fogják az állam függését is a társadalmi szervezetek aktivitásától. Az EU bevezette és alkalmazza a „társadalmi gazdaság” fogalmát. Hosszasan lehetne akár azt is fejtegetni, hogy a nonprofit szervezetek mennyi energiát szabadítanak fel és mennyi értéket termelnek már most is nálunk, de ugyanakkor mennyivel gazdagabb és hatékonyabb ez a közpolitikai NGO szféra az EU15-ben mint nálunk, ami már kijelöli a fejlődés távlatait is.¹⁴

A távlatokat jelezve, az EU 2003. december 3-án közzétett *többéves stratégiai programja* a közpolitikai prioritások között elsőként a lisszaboni stratégiát említi, amelyet a 15. pontban tömören összefoglal. Ezek szerint a lisszaboni stratégia célja „(1) a gazdasági növekedés előmozdítása, (2) egy szélesebb és hatékonyabb gazdasági térség létrehozása, (3) több és jobb állások teremtése és az európai szociális jóléti modell modernizálása, (4) a tudásalapú társadalom és gazdaság támogatása, beleértve az oktatás eszközrendszerét és (5) a fenntartható fejlődés kialakítása és a gazdasági növekedésnek a környezetvédelemmel való párosítása”. Ez az ambiciózus és komplex stratégia szabja meg az új tagállamok tevékenységét és szellemi horizontját is a következő években, s már ez az ír elnökség legfontosabb prioritása is 2004 első felében. A közvetlen feladatokat pedig már az is jelzi, hogy 2003. december 18-án az EU-hoz csatlakozó tíz kormány képviselői Brüsszelben egy memorandumot írtak alá, amely országonként bemutatja a társadalmi kirekesztés helyzetét. Erre a dokumentumra épülnek a 2004 során elkészítendő és a 2005-ben induló kétéves tervek, amelyek a szociális kohéziót hivatottak erősíteni.¹⁵

A TERÜLETI SZEREPLŐK VILÁGA

Az EU keretén belül valóban igen gyakoriak a viták az európai adminisztratív térség kialakulásának és/vagy a nemzeti adminisztrációk konvergenciájának mértékéről. A tendenciát azonban az EU-ban mindesetre az jelzi, hogy a klasszikusan centralizált állam, Franciaország nemcsak a nyolcvanas években hajtott végre erőteljes decentralizációt a regionalizálás révén, hanem azt folytatva 2003. március 17-én a – nemzetgyűlés és a szenátus együttes üléséből alakult – kongresszus egy kiterjedt alkotmánymódosítást is megszavazott ebben a szellemben. A módosított alkotmány szövege kimondja, hogy „a köztársaság intézményrendszere decentralizált” és ennek megfelelően a francia kormány elindított egy projektet, amelynek keretében a 22 régió széles hatásköröket fog kapni. Már korábban és erőteljesebben jelentkezett ez a tendencia Olaszországban, ahol az alkotmány nemrégén módosított 114. paragrafusa ugyancsak kimondja, hogy „a köztársaság településekből, megyékből, nagyvárosokból, régiókból és az államból adódik össze”. Hasonlóképpen, Angliában – mint „Egyesült Királyságban” – is megkezdődött a devolúció és egyre több régió nyer valódi önállóságot kiterjedt jogkörökkel. A spanyol regionalizálás pedig egyenesen a legjelentősebb változást adta, mivel az erős régiók létrehozása Spanyolországban egyenesen az aszimmetrikus federalizálás irányába való továbblépésnek tekinthető. Az EU15 tehát lassan, ellentmondásosan, de egyértelműen devolúció, a politikai decentralizálás és az önkormányzati regionalizálás irányában halad – ami jelentősen befolyásolja majd az EU25 egészének belső működését is –, ahogy ezt a régiók bizottsága hivatalos anyagai részletesen dokumentálják.¹⁶

Ám abban még az adminisztratív konvergenciával, vagyis a nemzeti közigazgatási rendszerek európaizálásával szemben igen szkeptikus szerzők is egyetértenek, hogy az új tagok számára nincs nagy mozgástér a közigazgatási rendszerük európaizálásában, avagy a szükséges adminisztratív kapacitás kialakításában (Olsen, 2003: 521). Az amszterdami szerződés világosan meg is fogalmazza, hogy a „flexibilitás” csak a régi tagországokra vonatkozólag érvényes. Az sem kétséges, hogy a decentralizálás hosszú távú tendenciája mögött egyrészt a polgárközelség politikai igénye rejlik a mind nagyobbá növekedő EU-ban, másrészt pedig a strukturális és kohéziós alapokhoz való hozzáférés követelményrendszere, amely fokozatosan kialakítja azt a belátást is, hogy a régió a versenyképesség maximalizálásának és az erőforrások optimális felhasználásának megfelelő területi egység az EU-ban.¹⁷ A „territorial acquis” vonatkozásában a helyzet rendkívüli mértékben hasonlít a szociális acquis fejlettségéhez. Az utóbbi öt évben három általánosan kötelező kemény jogszabály, tanácsi-parlamenti rendelet

jelent meg. 1999. július 12-én az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) szabályozása (1783/1999. számú rendelet) és 2003. május 26-án a NUTS-szabályozás (1059/2003. számú rendelet), valamint 2002. november 11-én – a témánk szempontjából kevésbé fontos – rendelet a katasztrófák elhárítására létrehozott Solidarity Fund működéséről. Ezenkívül két bizottsági rendelet is megjelent – 2002. július 29-én és 2003. január 6-án – a gazdasági és szociális kohéziós alapok működéséről, valamint meghoztak számos bizottsági határozatot (decision) a konkrét esetekről a regionális politikában. Az EU tehát a területi politikában is csak kevés általánosan kötelező jogszabályt alkotott és az egyedi eseteket pedig a Bizottság „kézivezérléssel” szabályozza. Az EU-ban azonban egyre erőteljesebb az igény arra, hogy a tamperei programnak megfelelően sor kerüljön a territorial acquis átfogó és koherens kifejtésére és az előrelépéshez jó alkalmat szolgáltat az, hogy az 1999-es rendelet helyébe az új költségvetési ciklusra 2006-ban új rendelet kell lépjen.¹⁸

Az Európa Tanács (ET) intézményei az EU kísérleti terepéül és szellemi műhelyéül szolgálnak, ezért az ET tapasztalataiból nagyban lehet következtetni az EU-ban jelentkező tendenciákra, különösen egy sajátos ET-intézmény, a helyi önkormányzatokért felelős európai miniszterek konferenciája vitáiból. Értelemszerűen a fenti miniszteri testület tagjai az EU15 – sőt már régóta az új tagállamok – miniszterei is, ezért ez a vita reprezentatív, hiszen az EU-n belül nincs hasonló fórum az álláspontok kifejtésére és ütköztetésére. A miniszterek konferenciája 12. ülését tartotta 2000-ben Isztambulban a helyi közszolgáltatásokról és 13. ülését 2002-ben Helsinkiben a „Regionális önkormányzatok – európai modellek és alapelvek” témakörében. A helsinki ülésen feltárult az EU-regionalizálás alapvető kérdése, nevezetesen az, hogy az EU-tagállamok egyetértenek az alapelvekben – szubszidiaritás, decentralizáció és partnerség –, de nem értenek egyet ennek intézményi szabályozásában („legal instruments”). Sőt egyes országok – mint Anglia – úgy vélik, hogy az intézményi keretek leírása maga is veszélyes, azaz nem kell semmiféle intézményi szabályozás, mert attól tartanak, hogy az intézményi szabályozás leírása önmagában is közvetett nyomást jelenthet az egyes országokra azok megvalósítására. A regionális charta elfogadása tehát Helsinkiben nem sikerült, sőt több ország azt nyilatkozta, hogy ez nem is szükséges, mert az ET által kiadott helyi önkormányzatok európai chartája már elégséges szabályozás a területi önkormányzatoknak. A konferencia ebben a patthelyzetben arra kérte fel a miniszterek bizottságát – az ET csúcsszervét –, hogy adjon megbízást a Steering Committee on Local and Regional Affairs nevű bizottságnak a regionális charta fogalmazványának elkészítésére. A kiút keresése abban az irányban folyik, hogy az alapelvek ki-

bontása és a szervezeti formák leírása elváljon egymástól a chartában, vagyis egyetlen állam se érezze úgy, hogy a charta kiadása nyomást gyakorol a nemzeti adminisztrációja szerkezetére.¹⁹

Valójában természetesen az EU-ban az elkerülhetetlen, hogy ne legyen nyomás a nemzeti adminisztratív rendszerek konvergenciája irányában, de egyes tagállamok el akarják kerülni ennek közvetlenebb formáit. Még nagyobb tarkaság van természetesen az ET 45 tagállamában a nemzeti adminisztratív rendszerekben és különösen a régiók tekintetében, de most új helyzet állt elő. Az EU25 kényelmes többséget jelent az ET tagállamaiban minden szavazásnál, amelyek ugyan nem írnak elő kötelező rendelkezéseket, mégis érzékenyen érintik és erőteljesen befolyásolják az ET húsz tagállamát is, amelyek nem EU-tagok. Ezért is határozottan napirendre került az ET-ben az eredetileg 1949. május 5-én elfogadott alapszabály (statute) modernizálása, hiszen a demokratikus berendezkedés általában az ET-ben kötelező normává vált, de számos vonatkozásban a részleteiben tisztázatlan maradt, illetve az sem kidolgozott eléggé, hogy melyek az ET45-ben az államok egymáshoz való viszonyának, az európai államok demokratikus viselkedésének normái. A regionális charta éppen a részletesebb szabályozás szempontjából válik fontossá, hiszen míg Nyugaton a sűrűn intézményesült civil társadalom erőteljes civil szerveződésekkel rendelkezik, addig „Keleten” a civil társadalomnak a területi szerveződése gyenge vagy hiányos, illetve a szervezett civil társadalom közpolitikai hálózatai alig kiépítettek (Keating and Hughes, 2003: 12–13). Minél erősebb és szervezettebb a kapcsolat a Nyugat és „Kelet” között Európában – amelynek egyik döntő fordulata az EU25 létrejötte –, ez a kontraszt annál erőteljesebben mutatkozik meg a mindennapi életben. Az EU25-ben tehát a területi szerveződések bizonyos mértékig szabályozni kell, hogy a területi felzárkóztatás mechanizmusa érvényesülhessen, más tekintetben viszont a mindennapos lényegi kapcsolatokból adódó nyomás fog hatni a konvergencia irányában.²⁰

A regionális intézményrendszer létrehozása és az adott országon belüli regionális különbségek csökkentése az EU dokumentumokban sorozatosan visszatérő két feladat, amelyek azonban elválaszthatatlanok egymástól. Joggal, mert csak a fejlett demokratikus intézményrendszerrel rendelkező – azaz legitim, választott és polgárközeli – decentralizált régió lehet hosszabb távon is versenyképes és felzárkózásra képes, mert optimálisan mozgósítani tudja a sajátos regionális erőforrásokat. Végső célként tekintve csak egy kiépített önkormányzati régió alkalmas teljességgel arra, hogy felszívja, befogadja és hasznosítsa az EU által a felzárkózás támogatására szánt transzfereket. Az igazán izgalmas kérdés az átmeneti formák kialakítása és időzítése, amely egyrészt a belső fejlődés általános dinamikájától, más-

részt a külső körülmények agresszív hatásától függ. A rendszer-váltás már felgyorsította régiók közötti differenciálódást és most – ahogy az erről a témáról az EU Bizottság számára írott *Dehaene-jelentés* (Dehaene and Krok-Paszowska, 2001) már kimutatta – az EU-belépés az új tagországokban ugyancsak a régiók közötti egyenlőtlenségek további fokozódásával jár, ha nem történnek jelentős ellenlépések. A regionális reform elmaradásának vagy legyengítésének tehát nemcsak súlyos politikai és társadalmi következményei vannak a demokratikus deficit fennmaradásával, sőt növekedésével, hanem még ennél is súlyosabb gazdasági-társadalmi következményei az adott ország „kettészakadásával” az EU-hoz gyorsan felzárkózó és a fokozottan leszakadó régiók között. Véget kell tehát vetni annak az évszázados, a „felvilágosult abszolutizmus” jegyében született felfogásnak, hogy a problémákat – adott esetben a régiók felzárkóztatását – fokozott centralizációval, vagyis a bölcs központosított állam jótékony paternalizmusával, az erőforrások felülről való osztogatásával kell megoldani. Átmenetileg tehát megoldást jelenthet Magyarországon is az egész ország egy régióként kezelése egy közös intézményrendszeren keresztül, de 2007 után, az új költségvetési ciklusban ez az átmenetileg szükséges recentralizáció már a fejlődés akadályává válhat.²¹

Ha nem ennek az „ajánlásnak” megfelelően járunk el, akkor az EU-csatlakozás folyamatában azzal a paradox helyzettel nézünk tehát szembe, hogy a „fejlődés” megint azt jelentheti majd, hogy az ország egészétől leszakad a régió és a régiótól az egyén, vagyis a fejlődés nevében további polarizáció megy végbe nyertesekkel és vesztesekkel. Az EU a decentralizáció útját követeli meg a tagállamoktól, s előbb-utóbb kiköveteli tőlünk is, de jobb lenne elébe menni mint sereghajtónak lenni. Ebből a követelményből az is adódik, hogy az EU policentrikus fejlődés modelljének megfelelően a „decentralizáció decentralizációjára” van szükség, azaz arra, hogy maga az újonnan létrehozott régió se legyen centralizált, vagyis egy régióközpont dominanciájára épülő, a mai Magyarország centralizált hatalmi struktúráját a hét régió szintjén reprodukáló politikai szerveződés. A (regionális) hatékony közigazgatás csak úgy lehet a (gazdasági) versenyképesség alapfeltétele – országos és helyi szintre egyaránt kiterjedő hatással –, ha a régió is decentralizált, azaz a társszékhelyek közötti hatalom- és funkciómegosztással rendelkezik. Csak ekkor lesz képes az európaizálás folyamata véget vetni a demokráciadeficitnek, az intézményi aszimmetriának, ha létrejön a hatékony többszintű kormányzás, mint az összes szinten hatékonyan működő, decentralizált, demokratikus döntéshozatal, s ebből adódik az egész ország számára a hatékony tagság és a nemzeti érdekérvényesítés is.

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány egy készülő könyv része, amely az NKFP-kutatás (A magyar politikai rendszer európai integrációja, OM-00198/2001) és a vele párhuzamosan folyó OTKA-projekt (A magyar kormányzati rendszer korszerűsítése, T 032855) keretében készült. A magyar közigazgatási reformról már beszámoltam a nemzetközi (Ágh, 2001 és 2003b) és a hazai szakirodalomban (Ágh, 2003c). Az egész csatlakozási folyamatot átfogóan elemeztem a legutóbbi monográfiámban (Ágh, 2003a). A régió áttekintését lásd Pridham and Ágh, 2001, a csatlakozás társadalmi-gazdasági hatásait illetően pedig GK1, 2003.
- ² A Belügyminisztérium IDEA (integráció, decentralizáció, Európai Unió és autonómia) projektje a magyar közigazgatás reformját készíti elő, főleg a kistérségek és a régiók létrehozására koncentrálva.
- ³ A régi és új tagok szembeállítása az iraki háború kapcsán volt a legélesebb. A víziók csatája a magyar sajtóban is megjelent (lásd Michael Ehrke, Az Európa magját képező államok című cikkét, *Élet és Irodalom*, 2003. június 27), amelyben a „mag-Európa” és az új tagok viszonya került előtérbe.
- ⁴ Csak jelezném, hogy az állam és a civil társadalom éles szembeállítása a liberalizmus klasszikus alapelve, az állam örök felsőbb rendűsége pedig a konzervatizmusé, de ezek modern irányzatai Nyugat-Európában a hangsúlyokat megőrizve feladták már ezeket a klasszikus alapelveket.
- ⁵ European Parliament, Draft Recommendation on the application by the Republic of Hungary to become a member of the European Union, 11 March 2003, PR/471788EN, p. 9.
- ⁶ Az inclusion, exclusion és cohesion kifejezéseknek még nincs általánosan ismert és elfogadott magyar megfelelője, még nehezebb a helyzet ezek politikai megfelelőjével az empowerment-disempowerment kifejezéssel, amit azt jelzi, hogy akit kizárnak a társadalomból, az nem vesz részt az állampolgári jogaiból adódó hatalomgyakorlásban sem. Itt jegyezném meg, hogy a magyar szociális helyzet átfogó tényszerű bemutatására itt nem vállalkozom, csak az EU-nak a társadalmi párbeszédre vonatkozó elvárásainak rövid körvonalazását adom (lásd például Christiansen et al, 2001 és Peceny, 1999).
- ⁷ Monographs on the situation of social partners in the candidate countries (Project No VT/2002/83), Université Catholique de Louvain, Institut des Sciences de Travail, a négytagú kutatócsapat munkáját Marinette Mormont irányította és a köteteket szerzőként jegyzi. A magyar rész Tóth András munkája.
- ⁸ A fenti struktúrát lásd az EU törvénytárában: europa.eu.int/eur-lex, Analytical register – Freedom of movement for workers and social policy. A szociális acquis-hoz való magyar alkalmazkodás kérdését átfogóan tárgyalja a Gyulavári Tamás és Köncei György által szerkesztett, Az Európai Unió szociális dimenziója című terjedelmes kézikönyv (2000), amely a szociális partnerek európai uniós felkészítő programja keretében készült.
- ⁹ European Parliament, Draft Recommendation on the application by the Republic of Hungary to become a member of the European Union, 11 March 2003, PR/471788EN.doc, p. 7.
- ¹⁰ A hatalmas szaktudományos és publicisztikai anyagból Bossányi Katalin „Szabadon, de magunkra hagyva – Hogyan alakult át tíz év alatt a magyar társadalom szerkezete” (Népszabadság, 1999. január 23.) című mély és megrázó írását szeretném kiemelni. Bossányi már világosan bemutatta a szociális politika alapvető alternatíváját: „Ezért is nagy a felelőssége a politikának, amelynek módja és lehetősége, hogy eldöntse: elsősorban a szegénység mérséklésére vagy a középrétegek támogatására koncentrál-e.”
- ¹¹ Az Ecosoc 2002-ben kiadott ismertető anyaga a „The ESC: a bridge between Europe and civil society” címet viseli. Az Ecosoc 2000. március elsején elfo-

- gadott véleménye (**Opinion** of the Economic and Social Committee on **Hungary on the road to accession**) nagyon kritikus az Orbán-kormányval szemben az Érdekegyeztető Tanács megszüntetése miatt, mondván, hogy „a magyar kormány új megközelítése gyakorlatilag megszünteti a társadalmi párbeszéd struktúráit” (2.9.7 paragrafus, CES 239/2000). Az MGYSZ A kiteljesedő és elmélyülő európai szociális párbeszéd címen kitűnő áttekintést jelentet meg, amely szerint a cél „a demokratikus, a szociális partnerek bevonására épülő kormányzás”.
- ¹² A lisszaboni stratégiával – illetve szűkebben a tudásalapú társadalommal – foglalkozik Arató, 2003 és Pitti, 2002, 2003 és 2004. Ezzel kapcsolatban számos illúzió is megfogalmazódik, amelyet jogosan bírál Fekete László Az új gazdaság retorikája című cikkében (*Élet és Irodalom* 2004. január 9.).
- ¹³ Az európai szociális modell a lisszaboni stratégia kapcsán átfogóan kifejti az Ecosoc 2002. július 18-án kiadott anyaga (**Opinion of the Economic and Social Committee on the EU's Economic and Social Cohesion Strategy**), amely több ponton azt is kifejti, hogy a regionális fejlesztésben is szem előtt kell tartani a szociális kohéziót és intézményeit (CES 866/2002).
- ¹⁴ Az NGO avagy harmadik szféra kérdéskörének hatalmas hazai szakirodalma van, amelyet az EU-ra vonatkoztatottam magam is feldolgoztam, lásd Ágh, 2002: 249–269, az EU vonatkozás kifejtése 249–252. Lásd még EU-közlemény, 1998 és Kuti, 2003.
- ¹⁵ Lásd erről részletesebben Ferge Zsuzsa „Jog és jószág” című cikkét (Népszava, 2003. december 19.). A magyar szakirodalomban átfogó elemzést nyújt a társadalmi párbeszéd intézményrendszeréről, lásd például Ferge, 1996, Ladó és Tóth, 1996; Ladó, 2002, Lengyel és Nagy, 2000, a legutóbb pedig Herczog, 2004. A szociális dialógus intézményrendszeréről a tíz új tagországban 2004 márciusában konferenciát rendeztek (Paving the road for enlargement, www.eurofound.ie/enlargement/index).
- ¹⁶ A régiók bizottsága Major Steps Towards a Europe of the Regions and Cities in an Integrated Continent címen megjelentetett egy részletes áttekintést a devolúcióról az EU15 valamennyi tagországában, a bevezetés pedig bemutatja ennek EU-szintű előrehaladását is (COR – Studies I-1/2001-16, Brussels, May 2001).
- ¹⁷ A régiók bizottságának és a DG-régióknak a bemutatásával nem foglalkozom, mert ezek jól ismert intézmények. Jellegzetes, hogy a régiók körüli vita a kohéziós politika reformjának vitájába torkollt, ezért a DG-régió internetes fórumot is nyitott a téma nemzetközi megvitatására (europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forum_en).
- ¹⁸ A territorial acquis jelenlegi állását illetően lásd az europa.eu.int/eur-lex honlapon a Regional policy and coordination of structural instruments című fejezetet. A magyar szakirodalomban lásd a segédanyag a helyi önkormányzati rendeletek jogharmonizációjához című kiadványt (szerk. Szabó Hajnalika, BM Kiadó 2003), amely összefoglalja az EU-jogszabályok típusait és közli a Magyarország által is ratifikált helyi önkormányzatok európai chartája 3. cikkét, mint a helyi, önkormányzati jogalkotás alapját, valamint hivatkozik a 1058/2001. (VI. 21.) kormányhatározatra az önkormányzatok EU-felkészítésének fő irányairól.
- ¹⁹ A regionális charta azért is fontos számunkra, mert az említett miniszteri konferencia a következő ülését Budapesten tartja, eredetileg 2004 végére tervezték, de a fenti nehézségek miatt valószínűleg áthúzódik 2005 februárjára. Ebből adódóan Magyarországnak most vezető szerepe van a Steering Committee-ban is (www.coe.int/T/E/Legal_Affairs, illetve www.loreg.coe.int).
- ²⁰ A régiók kutatásában terjedelmes és színvonalas szakirodalom tárgyalja az EU-hoz való szükséges alkalmazkodás kérdéskörét, jórészt a „fejlesztési régióra” koncentrálva. A megjelent gazdag irodalomból csak néhányat tudok je-

lezni itt a legutóbbi publikációkból, például Csefkó (1998, 2001 és 2002); Horváth (2003); Horváth és Szaló (2003); Pálné Kovács (1999); Rechnitzer (1998); Szabó (2003); Szegvári (2002), Szigeti (2001); és Wiener (2003). A regionalizálás nyugati irodalmából lásd még Börzel, 2002; Brusis, 2002 és 2003; De Vries, 2000; Ekengren, 1996; Featherstone and Radaelli, 2003; Fowler, 2002; Funck and Pizatti, 2003; Goetz, 2001; Goetz and Hix, 2001; Harmsen, 1999; Hayward and Menon, 2003; Jeffery, 2002; Knull, 2001; Nunberg, 2000.

- ²¹ Az Európa Tanács 2002. június 4-én ajánlást készített a magyar regionalizálás állapotáról, amelyet azzal az elvárással zárt, hogy „ki kell alakítani Magyarországon egy erős és hatékony regionális szintet, amely az autonóm igazgatás és a demokratikus legitimitás elvére épül” (*Önkormányzat*, 2002, július-augusztus).

HIVATKOZÁSOK

- Adnett, Nick (2001) „Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, June 2001.
- Anderson, James (2001) „The rise of regions and regionalism in Western Europe”, in Guibernau (ed.).
- Arató, Krisztina (2003) „Az Európai Unió lisszaboni stratégiája és a keleti kibővítés”, in „Jöjj el szabadság” c. kötet, Budapest: Rejtjel Kiadó.
- Ágh, Attila (2001) „Public Sector Reforms, Institutional Design and Strategy for Good Governance in East Central Europe”, *Studies in East European Thought*, Vol. 53, pp. 233-255.
- Ágh, Attila (2002) *Demokratizálás és európaizálás*, Budapest: Villányi úti könyvek.
- Ágh, Attila (2003a) *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Ágh, Attila (2003b) „Public Administration in Central and Eastern Europe”, in Guy Peters and Jon Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*, London: Sage.
- Ágh Attila (2003c) „Közigazgatási reform Magyarországon”, *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2003/4.
- Ágh Attila (szerk.) (2004) *Magyar hozomány*, Budapest: BM Kiadó.
- Beyer, Jürgen, Jan Wielgohs and Helmut Wiesenthal (eds) (2001) *Successful Transitions: Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries*, Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja (2002) *States and Regions in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusis, Martin (2002) „Between EU Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe”, *Governance*, Vol. 15, No. 4.
- Brusis, Martin (2003) „Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union”, in Keating and Hughes.
- Cardona, Francisco (1999) „Civil Services for the European Administrative Space”, *Public Management Forum*, Vol. 5, No. 2.
- Christiansen, Thomas, Knud Erik Jörgensen and Antje Wiener (eds) (2001) *The Social Construction of Europe*, London: Sage.
- Csefkó, Ferenc (szerk.) (1998) *EU-integráció - Önkormányzatok I.*, Budapest: Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- Csefkó, Ferenc (szerk.) (2001) *EU-integráció - Önkormányzatok II.*, Budapest: Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- Csefkó, Ferenc (szerk.) (2002) *EU-integráció - Önkormányzatok III.*, Budapest: Önkormányzati Szövetségek Társulása.

- Dehaene, Jean-Luc (chairman) and Ania Krok-Paszkowska (rapporteur) (2001) „Report of the Reflection Group on The Political Dimension of EU Enlargement: Looking Towards Post-Accession”, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies (European University Institute) with The Group of Policy Advisors (European Commission), edited in Badia Fiesolona (www.iue.it/RSC/PublicationsRSC-Welcome).
- De la Porte, Caroline and Bob Deacon (2002) *Contracting companies and consultants: The EU and the social policy of accession countries*, Globalism and Social Policy Programme (GASPP) Occasional Papers No. 9/2002, Helsinki: STAKES, www.stakes.fi/gaspp.
- De Vries, Michiel (2000) „The rise and fall of decentralization”, *European Journal of Political Research*, Vol. 38, No. 2, October 2000.
- Downs, William (1998) *Coalition government subnational style: Multiparty politics in Europe's Regional Parliaments*, Columbus: Ohio University Press.
- Economic and Social Committee (2002) *The ESC: a bridge between Europe and civil society*, Brussels: ESC Publications Department.
- Ekengren, Magnus (1996) „The Europeanization of State Administration”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, No. 4.
- Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában (1998), Budapest: Európa Ház.
- Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli (eds) (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.
- Ferge, Zsuzsa (1996) „A szociális polgáriság feltámasztásának nehézségei”, in Inotai és Tamás.
- Fowler, Brigid (2002) „Hungary: Patterns of Political Conflict over Territorial-Administrative Reform”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No. 2, Summer 2002.
- Funck, Bernard and Lodovico Pizzati (eds) (2003) *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington D. C.: The World Bank.
- Getimis, Pan and Christos Paraskevopoulos (2003) „Europeanization of Regional Policy and Institution-Building in Greece”, Panteion University of Social Sciences, Athens.
- GKI Gazdaságkutató Rt., Kopint-Datorg Rt. és Tárki Társadalomkutató Intézet Rt. (2003) *Az EU-csatlakozás középtávú gazdasági és társadalmi hatásai Magyarországra, Európai Füzetek, különszám*.
- Goetz, Klaus (ed.) (2001) *Executive Governance in Central and Eastern Europe*, Special issue, guest editor: K. H. Goetz *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6.
- Goetz, Klaus and Simon Hix (eds) (2001) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass.
- Guibernau, Montserrat (ed.) (2001) *Governing European Diversity*, London: Sage.
- Gyulavári, Tamás-Könczei, György (2000) *Európai szociális jog*, Budapest: Osiris.
- Harmsen, Robert (1999) „The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands”, *Governance*, Vol. 12, No. 1.
- Hayward, Jack and Anand Menon (eds) (2003) *Governing Europe*, Oxford University Press.
- Herczog, László (2004) „A magyar érdekegyeztetési rendszer”, in Ágh.
- Horváth, Gyula (2003) „Decentralizáció és partnerség az Európai Unió strukturális politikájában”, *Társadalom és gazdaság*, 25. kötet, 1. szám.
- Horváth, Gyula és Szaló Péter (2003) *Területfejlesztés és régiók, Európai Füzetek*, 11. szám.
- Inotai, András és Tamás, Pál (szerk.) (1996) *Európai Politikai Évkönyv 1995-1996*, Budapest: MTA.

- Jeffery, Charlie (2002) *The „Europe of Regions” from Maastricht to Nice*, Institute of European Studies, Queen's University of Belfast, No. 7/2002.
- Keating, Michael (1998) *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, Michael and James Hughes (eds) (2003) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Bruxelles and New York: Peter Lang.
- Knill, Christoph (2001) *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuti, Éva (2003) *Gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek*, Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Ladó, Mária és Tóth, Ferenc (szerk.) (1996) *Helyzetkép az érdekegyeztetésről*, Budapest: Érdekegyeztető Tanács titkársága.
- Ladó, Mária (2002) *A kiteljesedő és elmélyülő európai szociális párbeszéd*, Budapest: MGYOSZ.
- Lengyel, György és Nagy, Beáta (szerk.) (2000) *Az európai integráció társadalmi feltételei és hatásai*, Budapest: Aula Kiadó
- Leitner, Sigrid and Stephan Lessenich (2003) „Assessing the Welfare State Change: The German Social Insurance State between Reciprocity and Solidarity”, *Journal of Public Policy*, Vol. 23, No. 3.
- Nunberg, Barbara (2000) *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, Washington D. C.: The World Bank.
- Olsen, Johan (2003) „Towards a European administrative space?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4.
- Pálné Kovács, Ilona (1999) *Regionális politika és közigazgatás*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Peceny, Mark (1999) „The Social Construction of Democracy”, *International Studies Review*, Vol. 1, Issue 1, Spring 1999.
- Peters, Guy and Jon Pierre (eds) (2003) *Handbook of Public Administration*, London: Sage.
- Pitti, Zoltán (2002) „A tudáslapú gazdaság és a tudásközpontú társadalom”, *Kritika*, 2002. március.
- Pitti, Zoltán (2003) „Versenyársakból útitársak – a teljes jogú EU-tagságig vezető út”, *Európai Tükör*, VIII. évfolyam, 3. szám.
- Pitti, Zoltán (2004) „Európa kapujában”, *Kritika*, 2004. január.
- Pridham, Geoffrey and Attila Ágh (eds) (2001) *Democratic Transition and Consolidation in East-Central Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Prodi, Romano (2000) *Shaping the New Europe*, speech in the European Parliament on 15 February 2000, the work programme on the White Paper on European Governance approved by the EU Commission on 11 October 2000, the White Paper on Governance published in July 2001.
- Rechnitzer, János (1998) *A területi stratégiák*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Szabó, Máté (2003) „Civil társadalom, regionalizmus az Európai Unióban”, *Politikatudományi Szemle*, No. 2.
- Szegvári, Péter (2002) „Milyen régiót akarunk?”, *Önkormányzat*, XII. évfolyam, 7–8. szám.
- Szigeti, Ernő (szerk.) (2001) *Régió, közigazgatás, önkormányzat*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Tang, Helena (ed.) (2000) *Winners and Losers of EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*, Washington D. C.: The World Bank.
- Wiener, György (2003) „Regionális államreform Magyarországon”, *Európai Tükör*, VIII. évfolyam, 1. szám.

LUX ÁGNES

A kormányközi konferenciák összehasonlító perspektívában

*Az Európai Unió kormányközi konferenciáinak
összehasonlító elemzése előzményei,
vitaterületei és következményei alapján*

*„Ha be akarsz fullasztani egy ügyet, hozz létre bizottságot”
Sir Winston Churchill*

A fenti kissé szarkasztikus humorról, ám annál realistább élelátásról árulkodó mondat Sir Winston Churchilltől származik, aki mintegy félévszázada a jól ismert „Európai Egyesült Államok”-ról is beszélt. S az amerikai rendszerhez valamelyest hasonlóan az európai közösségi politika, intézményi struktúra napjainkra sok föderális elemet felvett – „sui generis” intézményi volta mellett –, s minden jel szerint az Európai Unió föderális úton is halad tovább, amelyben a bizottsági rendszer olyan hangsúlyos elem, hogy már szinte saját súlya alatt roppan össze és válik életképtelenné, s a churchilli kitétel igazolást nyer.

Új évezredünk külső kihívásai (nemzetközi terrorizmus, újra erőre kapott szélsőséges nacionalizmus, környezetvédelmi problémák, etnikai konfliktusok) és olyan uniós belső problémák, mint a túlzott bürokrácia esetenkénti működésképtelensége, a demokráciadeficit megoldatlansága, és az Európai Unió történetében legnagyobb horderejű – 10 országot érintő – 2004-re kitűzött bővülés, komoly átgondolást igényelt az európai döntéshozóktól. Az Európai Unió reformja nemcsak a megállíthatatlanul

LUX ÁGNES

A kormányközi konferenciák összehasonlító perspektívában

*Az Európai Unió kormányközi konferenciáinak
összehasonlító elemzése előzményei,
vitaterületei és következményei alapján*

*„Ha be akarsz fullasztani egy ügyet, hozz létre bizottságot”
Sir Winston Churchill*

A fenti kissé szarkasztikus humorról, ám annál realistább élelátásról árulkodó mondat Sir Winston Churchilltől származik, aki mintegy félévszázada a jól ismert „Európai Egyesült Államok”-ról is beszélt. S az amerikai rendszerhez valamelyest hasonlóan az európai közösségi politika, intézményi struktúra napjainkra sok föderális elemet felvett – „sui generis” intézményi volta mellett –, s minden jel szerint az Európai Unió föderális úton is halad tovább, amelyben a bizottsági rendszer olyan hangsúlyos elem, hogy már szinte saját súlya alatt roppan össze és válik életképtelenné, s a churchilli kitétel igazolást nyer.

Új évezredünk külső kihívásai (nemzetközi terrorizmus, újra erőre kapott szélsőséges nacionalizmus, környezetvédelmi problémák, etnikai konfliktusok) és olyan uniós belső problémák, mint a túlzott bürokrácia esetenkénti működésképtelensége, a demokráciadeficit megoldatlansága, és az Európai Unió történetében legnagyobb horderejű – 10 országot érintő – 2004-re kitűzött bővülés, komoly átgondolást igényelt az európai döntéshozóktól. Az Európai Unió reformja nemcsak a megállíthatatlanul

közélgő keleti bővülés miatt kívánatos – természetesen alapvetően a jelenlegi intézményi struktúra és döntéshozatali eljárás a számbeli megsokszorozódás és a gyökeresen új problémák várható felmerülése miatt is tarthatatlan és sürgős változtatást követel – hanem mondhatnánk, hogy fel kell frissíteni az EU megfáradt és olykor nehezen mozgó véráramát. A gazdasági integráció sikeres beteljesülése, a kosárvaluta helyett bevezetett euró hatalmas mérföldkő az egyesült Európa életében, azonban ez nem hozta maga után automatikusan a politikai integrációt, nem dönt el véglegesen az sem, hogy a kormányközi vagy a közösségi pillér-e a megfelelő, továbbra is terítéken van a szubszidiaritás–proporcionalitás–flexibilitás problematikája, tehát kérdések özöne eldöntetlen még. A reform nem várhat tovább. Az 1950-es évek „alapító atyáitól” kezdődően máig zajlik az a folyamat, hogy a szükséges változtatások véghezvitele előtt a jelentős reformtervezeteket egy olyan Európai Tanács kezdeményezésére összeülő fórum vitatja meg, amelyen általában a tagországok külügyminiszterei – vagy azok képviselői – vesznek részt, dolgozzák ki és készítik elő a módosítás stratégiáját, mibenlétét és részleteit, hogy az készen várja a tanács jóváhagyását.

Ezek az ún. *kormányközi konferenciák* előzték meg az európai uniós szerződések létrejöttét is. A 2004-re kitűzött következő kormányközi konferencia annyiban egyedülálló, hogy összehívása előtt egy 105 tagú Európai Konvent mintegy másfél éves munkája gyümölcseként megszületett egy egységes tervezet, amely választ fogalmazott meg az intézményi reform, a lehetséges európai alkotmány, alkotmányos alapszerződés kérdéseire is, mindez a legszélesebb nyilvánosság előtt és a nemzeti parlamentek erőteljesebb bevonásával a korábbi brüsszeli zárt ajtók helyett. Az Európai Unió történetében mindössze a nyolcadik kormányközi konferenciát, az eddigi konferenciákhoz képest várhatóan nagyobb horderejűre tervezték, de a tagországok egyikének túróképességét sem akarják próbára tenni.

A teljes dolgozatban¹ megpróbáltam összehasonlítani a kormányközi konferenciákat az Európai Közösségek születésétől 1950–51-től a 2003-ban megkezdett konferencia jelenlegi tárgyalásáig. Miután a kormányközi konferenciákat az európai egyesülés kulcsai, az alapszerződések létrejötte követte, azt feltelezhetjük, hogy a kormányközi konferenciák *komparatív vizsgálatakor* találhatunk olyan *közös jellemzőket* (célkitűzések, kezdő- és záródokumentumok, vitaterületek, következmények), amelyek alapján a konferenciák hasonlóságot mutatnak. S e közös jellemzők tisztázása után lehetővé válik azoknak a specifikumoknak a vizsgálata, amelyek a konferenciák karakterét *egyedivé* teszik. Ez a tétel képezi a dolgozat hipotetikus alapját és határozza meg a vázát is.

A strukturális jellemzők azonban csak akkor nyernek értelmet, ha az elemzést kiterjesztjük a *történeti háttér*, a konferen-

ciákhoz vezető folyamat vizsgálatára is, amely a közös jellemzők mellett, eleve magában hordoz valamely *induktív szemléletet*, hiszen mindegyik konferencia más problémakör megvitatására és különböző reformjavaslatok kidolgozására ült össze.

A dolgozatban az egyes konferenciák összehasonlítása *három terület* vizsgálatán alapul: (1) a konferenciák áttekintése, összehívásukat előidéző problémákkal, (2) az előzetes jelentések, kezdő dokumentumok, (3) a konferenciák főbb vitaterületei és a konferenciákat követő szerződések.

A dolgozatnak nem célja a szerződések elemzése, csupán azoknak a részeknek a vizsgálata, amelyek konkrétan a megelőző kormányközi konferencia tárgyalásainak eredményeképpen születhettek meg.

Míthogy az összehasonlító módszer egyik előnye az, hogy képes *előrejelzést* adni anélkül, hogy jóslatokba bocsátkoznánk, megpróbáltam felvázolni a 2003–2004-es kormányközi konferencia várható tendenciáit és kérdéses területeit, az *Európai Konvent* munkájának behatóbb vizsgálatát követően. Miután az eddigi kormányközi konferenciák előkészületeit a külügyminiszterekből álló munkacsoport végezte, ellentétben a 2004-re tervezettel, amikor is ezt a szerepet a laekeni nyilatkozat értelmében a konvent vette át, a dolgozat egy külön alrészben foglalkozik részletesebben a konvent előzményeinek, céljainak, működésének vizsgálatával a 2004-es konferenciával összefüggésben. Mivel a 2003–2004-es kormányközi konferencia a dolgozat írásakor is tart még, az elemzés a tárgyalások jelenlegi stádiumáig felmerült kulcsfontosságú, vitát kavarázó kérdéseket próbálta feldolgozni.

A dolgozat megírását elsősorban az az ellentmondásos észrevétel indukálta, hogy az EU hárompilléres rendszerének (két kormányközi, egy közösségi szint) eljárásokká történő változtatására egyre nagyobb az esély, valamint a föderális elemek (alkotmányos alapszerződés gondolata, a jogi személy problematikája, végső soron maga a konvent is) erősítésének igénye is mind komolyabban fogalmazódik meg adott esetben a kormányközi szint gyengülésének felvállalásával. Amellett, hogy a tényleges tárgyalások és sok esetben az eredményes szakpolitikák is azt mutatják, hogy a kormányközi szint továbbra is domináns marad.

Mégis a 2004-ben várhatóan lezáródó legutóbbi kormányközi konferencia minden eddiginél meghatározóbb jelentőségűnek ígérkezik, tehát dolgozatom megírásakor azt a tételt próbáltam alátámasztani, hogy az EU megkérdőjelezhetetlenül lineáris módon halad a föderális irányvonal mentén, de ezzel együtt nem szüntethető meg, vagy nem helyettesíthető az a tárgyalási forma, döntéshozatali mechanizmus, amely szuverén államok között egyeztetés formájában a kormányközi konferenciák során zajlik.

A dolgozat nem vállalkozik arra, hogy sarkigazságokkal tüzdelve minden miéltre magyarázatot találjon, de talán sikerült megvilágítani a konferenciák vizsgálatával azt a tendenciát, amely azt mutatja, hogy fél évszázados történelmében az *Európai Unió közösségi, föderális irányvonalának megerősödése mellett a kormányközi konferencia szerepe nemhogy eljelentéktelenedett, hanem minden, az egységes Európa létrehozásához elemi fontosságú fordulat előszobája a kormányközi konferencia tárgyalóterme volt.*

* * *

A *kormányközi konferencia* (Intergovernmental Conference – IGC) fogalmának pontos meghatározása előtt érdemes a tisztább értelmezés érdekében a „kormányközi” kategóriával is foglalkozni. *Kormányközinek* nevezzük azokat a megállapodásokat, kooperációs együttműködési formákat, amelyek nem az Európai Közösségek keretei között, hanem a tagországok kormányai között zajlanak.²

A kormányközi konferenciák alapvetően a szükséges és gyökeres *változtatások, reformok, európai szerződések* (új szerződés létrehozása, valamint korábbiak módosítása, kiegészítése) *előkészítésére* hivatott. Az *Európai Tanács* (EiT) – amely szintén kormányközi testület – kezdeményezésére ülhet össze a tagországok kormányainak képviselőiből álló testület³, amelynek megbeszélésein az Európai Bizottság szintén részt vesz. A javasolt változtatásokat az EiT-nek el kell fogadnia, de az elfogadott reformok, módosítások, szerződések életbelépéshez szükség van a tagországok nemzeti parlamentjeinek jóváhagyására, vagyis a *ratifikálásra*. A kormányközi konferenciát is tárgyalások hosszú sorozata készíti elő, a megbízott szakértők a napirendre kerülő kérdések tisztázása mellett a konferencia menetének részleteit is kidolgozzák.

Az Európai Unió fél évszázados történetében mindössze *nyolc kormányközi konferencia* összehívására került sor, a viszonylag ritkán sorra kerülő ülések, időtartamukat tekintve annál hosszabbak, és jelentős mértékben eltérnek egymástól, hiszen négy hónaptól két évig tartó konferenciára is találunk példát⁴. Ez idő alatt a napirendet gyakran tarkítják csúcstalálkozók, amelyek további változtatások igényének felmerülése után az adott kérdéses terület mélyre hatóbb és széles körűbb vizsgálathoz vezetnek. Témánk jobb átláthatóságához az alábbi időrend nyújt segítséget:

A kormányközi konferenciák növekvő rendszeressége alapvető bizonyítéka annak, hogy az Európai Unióban a folyamatos létszámbővülés okozta strukturális és intézményi változások iránti igény újra meg újra nyomásként nehezedik a kompetens

döntéshozókra. Hiszen az eddigi konferenciák egyharmada próbált választ találni az intézményi reformok és az eljárások szükséges változtatásai, az új kompetenciák megfelelő elosztása és kiegészítése, valamint a kooperáció formáinak kérdéseire.

1. táblázat

Dátum	Konferencia helyszíne	Eredmény
1950. május– 1951. április	kormányközi konferencia – Róma	Európai Szén- és Acélközösség
1955. április– 1957. március	kormányközi konferencia – Messina	EGK; Euratom
1985. szeptem- ber–december	kormányközi konferencia – Luxemburg	egységes európai okmány
1990. december– 1991. december	kormányközi konferenciák – Róma	maastrichti szerződés; Európai Monetáris Unió
1996. március– 1997. június	kormányközi konferencia – Torino	amszterdami szerződés
2000. február– december	kormányközi konferencia – Nizza	nizzai szerződés
2003. október	kormányközi konferencia – Róma	intézményi reformok, alkotmánytervezet

Természetesen a kormányközi konferencia eljárása, módszere nem új uniós találmány, *egyidős a szuverén államok létevel*. A globális függetlenedés térhódításával, a kormányközi konferenciák próbáltak meg multilaterális megoldásokat találni olyan területek országhatárokat átívelő problémáira, mint a környezetvédelem, segélyezési programok vagy a nemzetközi kereskedelem. A tárgyalások eredményeképpen megszülettek a szuverén államok között olyan egyezmények és szerződések, amelyek kijelölték a nemzetközi együttműködés határait, s gyakran mélyítették is azokat.

Az Európai Unióban a kormányközi konferenciák sokkal átfo-
góbb jelentéstartalommal bírnak, és szerepkörük is jóval kiter-
jedtebb. Habár a konferenciák nem változtathatják meg az
egyes politikák tartalmi, speciális részeit, azonban lehetőségük
van azok törvényi és intézményi vázának megváltoztatására és
azoknak a politikai egyezményeknek a módosítására is, ame-
lyek a tagállamok között kötöttek.

*Tehát kormányközi konferenciának nevezzük mindazokat a
kormányok között zajló tárgyalásokat, amelyek az unió eljárá-*

sain és intézményein kívül történnek. A konferenciák céljaikban, összetételükben, időtartamukban és eredményeikben különbözőzhetnek, de néhány jellemző azonban mindegyikben hasonlóságot mutat:

- A tárgyalások rendszerint előzetes jelentéseket és ajánlásokat figyelembe véve kezdődnek és folynak le.
- A részletes munka nagyrészt szakértő hivatalnokok kezéből kerül ki a miniszterek tanácsának irányításával és koordinációjával (1985-ben és 1990–91-ben elsősorban).
- A tárgyalásokat az Európai Tanács kezdeményezi és ülésével zárja is le. A döntést a tagállamok ratifikálása követi.
- Minden eddigi konferencia-részkdarcok mellett alapvetően sikerrel zárult az kitűzött céljaik elérését tekintve.⁵

A közösségi jogforrások közül is kiemelkednek a *közösségeket és az Európai Uniót létrehozó szerződések* (továbbiakban: szerződések). A szerződések hozták létre a közösségi intézményrendszert, és természetesen a módosítások elkerülhetetlenek az évek múlásával, hiszen a környező változásokra való megfelelő reagáláshoz, a kül- és belpolitikát újból és újból erő kihívások válaszainak kezeléséhez szükséges a strukturális és funkcionális reformok véghez vitele is. A szerződések a tagállamok közötti kormányközi konferenciák tárgyalásainak eredményeképpen születtek meg.⁶ A konferenciákat tulajdonképpen nevezhetjük egyszerű diplomáciai tárgyalásoknak, mert a tárgyalófelek nem közösségi intézményen belül és eljárásokon keresztül értekeznek, hanem önálló szuverén államok képviselőiként. Ennyiben mindenképpen visszaköszön a modern, európai uniós kormányközi konferenciák mai jellegében, szerepében és egyáltalán mikéntjében a hosszú évszázados múltra visszatekintő, multilaterális tárgyalások hagyománya.

A tárgyalások során elengedhetetlen elem, éppen az egyenrangú, szuverén államok részvétele miatt, hogy a döntéshozatali eljárás során csak tökéletes összhangban, *teljes konszenzusban* lehet dönteni. A megszületett szerződéseket az EiT jóváhagyása után minden érintett, résztvevő tagállamban a nemzeti alkotmányos szabályok alapján *ratifikálni kell*, amely sok esetben nagyobb akadályokat gördít az életbeléptetés elé, mint az első látásra nehézkességet és végtelenbe nyúló tárgyalásokat sejtető, a demokrácia iskolapéldáját jelentő teljes konszenzus kivívása.⁷

A szerződések módosításának előkészítése is a kormányközi konferenciákon történik. A szerződések módosítása rendszerint két esetben történik, egyrészt tartalmi változtatások, kiegészítések (meglévő hatáskörök bővítése, újak beiktatása), valamint új csatlakozás esetén (hiszen elsődlegesen változik a területi hatály, de az intézmények összetétele is). Az első esetben a tagállamok, a második esetben a csatlakozásra váró országok és a tagállamok vesznek részt.⁸ *A csatlakozási tárgyalások is a kor-*

mányközi konferencia keretében zajlanak, amelyek a csatlakozási szerződések révén a szerződések módosításával zárulnak. A dolgozat nem vállalkozott a csatlakozási tárgyalások részletekbe menő vizsgálatára, a kormányközi konferenciákat inkább tematikus alapon, általánosabb szemlélet alapján elemezte.

* * *

A történeti háttér és a kormányközi konferenciákhoz vezető folyamatok áttekintése, a tárgyalásokat közvetlenül megelőző események és a munkadokumentumok, valamint a vitás területek és a jó esetben azokat megoldó záródokumentumok vizsgálata után megpróbáltam összefoglalni a dolgozat elején leszögezt kritériumok alapján a tárgyalások közös elemeit. Jelen keretek nem teszik lehetővé az elemzés eredményeinek részletes bemutatását, amelyet a teljes dolgozat tartalmaz, így ehelyütt röviden összegeztem azokat.

Összehasonlítva a konferenciákat megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió történetében a kormányközi konferenciák *eltérő ütemben és időtartamban* működtek (1.táblázat), amely nem jelenti azt, hogy a hosszabbra nyúló, vitákkal és csúcstalálkozókkal megtűzdelt tárgyalások eredményességük alapján előrébb rangsorolandóak, hiszen a mintegy négy hónap alatt lezajlott 1985-ös kormányközi konferencia az egységes európai okmány születésével legalább annyira sikeresnek mondható, sőt, mint a két évig is elhúzódó amszterdami szerződést megelőző tárgyalássorozat 1996–1997-ben.

A pusztán az előzetes jelentések alapján való összehasonlítás meglehetősen nehézkes és félrevezető lenne, hiszen mindegyik konferenciát egy adott történelmi helyzet következményeképpen, abban gyökeresen beágyazódva és általa determinálva – tehát alapvetően különböző célrendszerben és módon – hívták össze. Ezért az előzetes problémákat és a tárgyalási dokumentumokat koherensen vizsgálom.

Az 1950–51-es és az 1985-ös konferencia mindenképpen hasonlóságot mutat abban a vonatkozásban, hogy erős gazdasági recesszió éveit követően hívták össze, *alapvetően gazdasági reformok, integráció létrehozására két gazdasági témájú jelentésen* (Schuman-terv, Fehér könyv) alapulva. A gazdasági reform témájában ide kapcsolódik az 1955–57-es Spaak-jelentésen nyugvó konferencia, amelyet kváziválságként az EVK és EPK kudarcát megelőzte.

Intézményi változások kérdésköre helyett kapott a jelentések anyagában az 1985-ös, 1990–1991-es, az 1996-os, és a 2000-es konferencián, hiszen a Dooge-jelentés, a Kohl és Mitterrand által benyújtott levél, maga a maastrichti és az amszterdami szerződés is tartalmazott *intézményi vonatkozású* megoldandó

problémákat, a konvent által készített jelentés pedig elsődlegesen az intézményi reformot célozza. Vizsgálatom alapján megállapítható, hogy a 2003-ban összeülő konferenciával együtt már összesen nyolc eddigi kormányközi konferencia sorában az 1990–1991-ben összehívott tárgyalás, nemcsak kettősségével, párhuzamos tárgyalásaival egyedülálló, hanem azzal is, hogy fordulópontot jelentett abban a vonatkozásban, hogy a megelőző konferenciákat elsődlegesen a gazdasági kérdések determinálták, a későbbi konferenciákon pedig *az intézményi kérdések egyenrangú helyen álltak*. 1990–91 a gazdasági uniót a politikai egyesülés eszközének vette. A 2003–2004-es konferencia unika- litása egyfelől a 10 újonnan csatlakozó ország részvételével indokolható, másfelől a várakozásoknak és az előkészületeknek megfelelően a strukturális-funkcionális, politikai területek vizsgálata, reformja dominálja, elsődlegesen a konvent által kidolgozott alkotmánytervezet pontosítása és véglegesítése céljából.

1955–57 tárgyalásaitól kezdődően a konferenciákon a szerződések módosítása és kiegészítése domináns szerepet kapott, amelyet módosítások, jegyzőkönyvek vagy nyilatkozatok alapján csatoltak, vagy egészen új szerződés született, mint például Maastricht és Amszterdam esetében, s valószínűleg hasonló eset áll fenn a 2003–2004-es konferencia után is.

A 2003–2004-es konferencia eltér az összes eddigitől a vizsgált kritérium esetében, mégpedig abban, hogy a többféle jelentés vagy szerződés helyett a kormányközi konferencia alapját a *konvent egységes záródokumentuma* képezi majd. A 2003–2004-es konferencia abban is egyedülálló, hogy az új tagországok kormányai – köztük Magyarország – már részt vehetnek a tárgyalásokon!

A vitaterületek kérdésében megállapítható, hogy az előzményeknek és a tárgyalások alapjául szolgáló jelentéseknek megfelelően jelölhetőek ki a vita területei. A gazdaság egyértelmű dominanciájának előbbi kimutatása alapján mondhatjuk, hogy az 1950–51-es konferencia vitatémáit teljes egészében olyan gazdasági-ipari kérdések uralták, mint a közlekedés, valamint a szén-, acél-, energiaipar kérdésköre, ugyanígy az 1985-ös konferencia vitaterülete elsősorban a közös piac létrehozása köré csoportosultak. A többi konferencia esetében a gazdasági kérdések elsődlegessége megmaradt ugyan, de egyre inkább teret kaptak az intézmény strukturális-funkcionális átalakítására vonatkozó elképzelések, illetve a politikai (kül- és belpolitika) egység, integráció kérdése is. Az 1955–57-es konferencia tárgyalásai során az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának kivívása és a vámunió létrehozása mellett megjelent az a terv is, amely a politikai unió és a gazdasági unió intézményeinek külön kezelését szorgalmazta. Ez a *kettősség* megjelent egészen meghatározóan az 1990–1991-es konferenciák esetében, hiszen

a két téma problémáinak megvitatására két önálló konferenciát hívtak össze. Ez esetben természetes módon az egyik konferencia központi kérdése a monetáris unió volt, annak kiterjesztése, és egyéb finansziális természetű kérdések kerültek megvitatásra, míg a védelempolitikai-külpolitikai témára támaszkodó konferencia foglalkozott a tagállamok integrált szövetségévé alakításával, a strukturális változtatásokkal és nem utolsósorban a csatlakozási tárgyalások kérdésével. A csatlakozási tárgyalások mellett, hogy a kormányközi konferenciák meghatározó területei, hiszen keretükben zajlanak, mégis nyilvánvalóan látszik, hogy az eddigi legnagyobb számú bővítés előtti 2003–2004-es konferencia – a konventtel együtt – és az ezt megelőző 2000. évi nizzai konferencia minden vitáját áthatotta és át fogja hatni a csatlakozás kérdése.

Markánsan intézményi kérdésekkel foglalkozó 1996-os tárgyalások olyan problémákra fókuszáltak, mint az intézményi hatékonyság, a polgárok jogai, a pillérrendszer problémái, az Európai Parlament szerepe, és az EU külpolitikai aktivitása. A nizzai konferencia hármasszója a hatékonyság, az átláthatóság, és a demokrácia növelésével, tulajdonképpen végigvonult a konferenciák történetében, hiszen minden egyes elemi változtatás tovább bonyolította a rendszert, tehát e vitakérdések implícite benne foglaltattak az összes konferencia tárgyalásaiban, különösen 1990-től.

Mindegyik kormányközi konferenciát az alapszerződések létrejötte követte, amelyek az egész Európai Unió vázát alkotják. Mégis a messinai konferenciát tekintik az európai egyesülés folyamatának elindítójának a római szerződésekkel, ezt mutatja a 40 éves évforduló megünneplése is. Giscard d'Estaing egyenes korrelációt tételez a messinai konferencia és a konvent között: *„Our Convention represents the first occasion since the Messina Conference in 1955 for European leaders to set aside the resources and time to examine in detail the future of the European Union”*⁹

Az 1950–51-es konferenciát követő párizsi szerződéstől a 2000. évi nizzai szerződésig a konferenciák Európa jövőjéről döntöttek. Ez a feladat nehezedik a 2003–2004-es konferenciára is, egyre növekvő felelősséggel, s azzal a céllal, hogy a jövő Európája helytálljon az új évezredben 25, vagy még több taggal is, versenyben maradva az Egyesült Államok és Japán mellett.

* * *

A kormányközi konferenciák vizsgálatakor mindenképpen ki kell térnünk röviden a 2003–2004-es konferenciát előkészítő, az Európai Unió történetében egyedülálló intézményre, az alkotmánytervezetet kidolgozni hivatott *konventre*.

A laekeni nyilatkozat

2001. december 14–15-én a belga Laekenben ültek össze – többhetes előkészület és egyeztetés után – az Európai Unió állam- és kormányfői azért, hogy megvitassák azokat a teendőket és meghatározzák azt a stratégiát, amely a válaszúthoz érkezett Európa számára szükségesek. A zárónyilatkozat részeként a vezetők külön nyilatkozatot tettek, amely laekeni nyilatkozat néven vált hivatalos EU-dokumentummá. A dokumentumot nagy hírverés és komoly várákozás övezte, ugyanis a nizzai csúcson határoztak egy 2003–2004-ben tartandó reformkonferenciáról, kormányközi értekezletről, amely alapvetően az unió jövőjét érintő kérdések vitatásáról és a reformok kivitelezéséről szól majd. Ehhez szükséges egy olyan konferencia, amely az alternatívákkal foglalkozik és a reformkonferenciáig meghatározza a legfőbb irányokat.

A nyilatkozat három részre tagolódik: *1. Európa válaszút előtt.* E fejezet fejti ki, egy általános kép keretében az EU kihívásainak kettős természetét („the Union faces twin challenges, one within and the other beyond its borders”). Ide sorolandó az intézmények merevsége és távolsága az emberektől, a regionális érdekek nem megfelelő érvényesítése. Európa új szerepét is vizsgálja a globalizált világban. A 2001. szeptemberi amerikai katasztrófa felerősítette az igényt, hogy a kontinens mint stabilizáló erő jelenjen meg a világpolitikában, és eredményesen fel tudja venni a küzdelmet azokkal az újonnan megjelent vagy mostanra radikálisan felerősödött áramlatokkal, mint a terrorizmus, a vallási fanatizmus, az etnikai nacionalizmus, a rasszizmus, amelyek mellett nem csillapodtak sok országban a regionális konfliktusok, a szegénység és a gazdasági-kulturális fejletlenség sem. Európa polgárainak várákozásai alcím taglalja azokat a területeket, amelyekben az emberek eredményesebb intézkedéseket várnának, ilyen például a munkanélküliség, a növekvő szegénység és a szociális kirekesztettség elleni küzdelem. Ehhez hasonlóan erősödött az igény az EU markánsabb szerepvállalására az igazság és biztonság, valamint a határmenti bűnözés terén, a migrációs áradatok ellenőrzése, valamint a menekültek problémájának konzekvensebb kezelése is kiemelt fontosságú. *2. A megújult unió kihívásai és reformjai.* Ez a rész foglalkozik azon témákkal, amelyekre a 2003–2004-es kormányközi értekezlet javaslatot kidolgozni hivatott. Elsődleges kitétel, hogy az uniónak sokkal demokratikusabbnak, átláthatóbbnak és sokkal eredményesebbnek kell lennie. Három alapvető kihívással kell szembenézni: hogyan lehet közelebb vinni a polgárokat, különösképpen a fiatalokat az európai arcúhoz és az európai intézményekhez, hogyan szerveződjék az európai politika egy kibővült Európában, illetve hogyan illeszkedjen be az Európai Unió egy stabilizációs szerepbe és a multipoláris, új világ modelljébe. Ehhez meghatározzák azokat

az irányelveket, amelyek az EU hatáskörének világosabb körülhatárolását és áttekinthetőségét eredményezhetik, valamint az EU eszközeinek és intézményeinek egyszerűsítését irányozzák elő. Külön alrész foglalkozik a sokat emlegetett új európai alkotmánnyal. Hiszen a demokráciadeficit csökkentése, a nagyobb átláthatóság, és az egyszerűsítés nem feltétlenül kivitelezhető az unió jelenlegi négy szerződéséből.

Felvet olyan kérdéseket ez a terület, hogy a meglévő szerződések egyszerűsítése kivitelezhető-e lényegi tartalmi változtatás nélkül, a közösségek és az unió megkülönböztetése továbbra is fennálljon-e, valamint a három pillér mennyiben változzon, és hosszú távon szükséges-e egy európai alkotmány?

Ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre válaszok szülessenek, és azon eljárások, döntések előkészítése megtörténjen a következő kormányközi konferenciáig, életre hívtak egy alkotmányozó nemzetgyűlést. A laekeni nyilatkozat harmadik része vázolja fel a konvent összehívását, összetételét, időtartamát, munkáját.

Az Európai Konvent

A konvent hivatott kikövezni az útját a következő kormányközi konferenciának a lehető legszélesebb nyilvánosság bevonásával. A reformok előkészítése az elsődleges feladat XXI. századi arculat kíséretében.

A korábbi reformkonferenciák előtti egyeztetéseket, előkészületeket eddig az európai uniós tagállamok külügyminisztereinek képviselőiből álló munkacsoportok végezték, most azonban a laekeni csúcs döntése nyomán egy konvent végzi (2002-ben az alapvető emberi jogok chartáját is egy ehhez hasonló testület tárgyalta). A tagországok egy része húzódozott a konventformától, mondván, hogy ezzel vég nélküli, sehova nem vezető viták és „fantáziálások” születnek majd. Az is felmerült a kételkedők között, hogy amennyiben nem kormánytisztviselők vitatják meg a reformelképzeléseket, olyan alternatívák is teret kaphatnak, amelyeket a kormányok esetleg nem is támogatnának. Azzal azonban egyetértettek és ezzel némileg le is csillapodtak a kérdések, hogy a konvent nem közvetlenül a következő csúcsnak tesz ajánlást, hanem a reformkonferenciának, ezért még elvben esély nyílhat a túlzott ambíciók megfékezésére.¹⁰

A konventnek otthont adó Európai Parlamentben azonban arról is árulkodtak a hozzászólások, beszélgetések, hogy sokan várják a mára kifáradni látszó európai integráció felfrissülését, megújulását. Először fordul elő az Európai Unió történetében, hogy a reformkonceptiók nem zárt ajtók mögött kerülnek megvitásra.

Azokat a kulcstémákat veszi napirendre, mint például az európai polgárok elvárásai az unióval szemben, a tagállamok és az

unió hatásköreinek megosztása. Valamint arra a kérdésre is választ kell találni, hogyan lehet az unió demokratikus legitimitációját biztosítani?

A konvent 2002. március 1-jén megkezdett munkáját kezdetben nem szorították időkeretek közé, s végül másfél év alatt, 2003. június 10-re elvégezte a megbízását, azaz elkészítette az Európai Tanács asztalára tehető tervezetet az Európai Unió reformjáról.

A konvent összetétele

Az Európai Tanács kinevezése alapján a konvent elnöke Valéry Giscard d'Estaing volt, az alelnökei pedig Giuliano Amato és Jean-Luc Dehaene.

Giscard d'Estaing, a konvent elnökeként széles jogkörrel rendelkezik. Az elnök minden Európai Tanács-ülésre elkészít egy összefoglalást a munka előrehaladtáról. Javaslatot tehet munkacsoportok felállítására, amelyek meghatározott mandátummal végzik munkájukat.

A konvent 105 tagból állt, amelyből 15 a tagállamok állam- vagy kormányfői, 13 képviselő a tagjelölt országokból (egy kormányképviselő országonként) került ki, 30 fő reprezentálta a tagállamok nemzeti parlamentjeit (minden tagállamból ketten), 26 képviselőt a tagjelölt országok nemzeti parlamentjei delegáltak (országoként 2 képviselő), 16 európai parlamenti képviselő vett részt, valamint 2 személy képviselte az Európai Bizottságot.

Ezenkívül megfigyelőként meghívást kapott a gazdasági és szociális bizottság 3 képviselője, a régiók bizottságának 6 képviselője (akiket a régiók bizottsága nevezett ki a városokból, régiókból törvényhozó hatáskörénél fogva), az európai szociális partnerek 3 képviselője, valamint az európai ombudsman is.

A konventben *markáns politikai arculat* volt megfigyelhető, amellet, hogy egyes országok állam- vagy kormányfői akadémiai vagy diplomáciai területről kértek fel képviselőket. Az első vizsgálat azt mutatta, hogy 15 jelenlegi, és 26 korábbi miniszter is tagja a „páneurópai zenekarnak”.¹¹

A pártarányokat tekintve a legmagasabb arányban a szociáldemokrata pártok képviselői voltak jelen 17 fővel, majd a néppárti-konzervatívok 15 fővel s a liberálisok 7 fővel. Érdekes momentum, hogy az Európa jövőjét boncolgató konvent tagjai között lehetett találni olyan személyeket, akik „euroszkeptikus” jelzővel illethetők korábbi intézkedéseik vagy megnyilatkozásaik kapcsán¹². A nemeket tekintve megállapítható, hogy férfiak magasabb arányban képviselték magukat 87 fővel, mint a nők, akik 16 fővel vettek részt a konvent munkájában, az elnökségben pedig 10–2 a férfiak többsége a nőkkel szemben.

A konvent tagjai akadályoztatásuk esetén helyetteseikkel képviseltethették magukat, valamennyi vitán részt vehettek, de csak abban az esetben szólalhattak fel, az amúgy is szigorú keretek közé szorított felszólalási lehetőségek között, ha a képviselő, akit helyettesített, egy teljes munkanapon nem tudott részt venni a konvent munkájában.

Az üléseket az Európai Unió 11 hivatalos nyelvén tartották szinkrontolmács biztosításával. Vitára adott okot a tagjelölt országok azon igénye, amely szerint az ő nemzeti nyelvükön is lehessen felszólalni, ezzel is csökkentve azt a megkülönböztetést, amely szerintük még nem tagállami státusukból fakad. A konvent elnöke korábban nem támogatta igazán a keleti bővítést, ezért mindvégig kemény harcot vívtak a csatlakozni kívánó országok. A 2003. április közepén tartott plenáris ülésen viszont a korábbi merev elutasításnak ellentmondva a tagjelölt országok képviselői saját anyanyelvükön szólalhattak fel.¹³

A konvent feladatai

Az április 15-16-án tartott plenáris ülésen vitatták meg a pán-európai fórum tagjai azokat a konkrét kérdéseket, hogy az Európai Unió milyen feladatokra vállalkozzon a jövőben.¹⁴

1. Bővíteni kell-e az unió feladatköreit olyan új szegmensek figyelembevételével, mint a nemzetközi környezet és a polgárok „óhaja”? Amennyiben igen, milyen új hatáskörökkel kell felruházni az uniót? Mely hatáskörök, funkciók visszautalandók tagállami szintre?
2. Melyek azok a kritériumok, amelyek alapján meghatározzák, hogy melyek a közösségi szint feladatai?
3. A tárgyalt kompetenciákat kell-e szerződésekben rögzíteni? A szerződéseknek konkrétan meg kell-e határozni, hogy az unió hatáskörébe nem tartozó funkciók átszálljanak-e a tagállamokra?
4. Az Európai Unió feladatait és misszióit végleg rögzíteni kell-e, vagy az esetleges változtatások véghezvitele végett maradjanak-e nyitva bizonyos lehetőségek?

Kiemelten fontos szegmense a konvent vizsgálatának, hogy az alkotmányozás kérdésében milyen ambíciókkal, elképzelésekkel bír.

A konvent ünnepélyes, brüsszeli megnyitóján Giscard d'Estaing elnök célként jelölte meg „egy európai alkotmányozó szerződés” elkészítését. A konvent ajánlása fajsúlyos üzenetet kell hordozzon, s habár a kormányoké lesz a végső szó, a jelenlegi tendencia azt mutatja, Giscard d'Estaing erőskezű elnöklése alatt a tizenötöknek nem szabad figyelmük kívül hagyniuk a testület ajánlásait.

Az elnök úgy fogalmazott: „However, there is no doubt that, in the eyes of the public, our recommendation would carry considerable weight and authority if we could manage to achieve broad consensus on a single proposal which we could all present. *If we were to reach consensus on this point, we would thus open the way towards a Constitution for Europe.*”¹⁵A konvent tagjainak jelentős része voksolna egy európai alkotmány alapjainak letétele mellett. Érdekes megjegyezni, hogy az elnök megnyitó beszédének az alkotmány kérdését firtató részét angolul mondta el, nem véletlenül, hiszen a szigetország lakói íratlan alkotmányukkal érthetően óckodnak egy közös európai írott alkotmánytól. (Bár mára Nagy-Britannia látszólag félretette fenntartásait.)

Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke felszólalásában az alkotmány mellett: „We have to give ourselves a Constitution, which marks the birth of Europe as a political entity.”¹⁶

Pat Cox, az Európai Parlament elnöke emlékeztetett a közel-múltban felmerült alkotmányosítási igényre: „In October 2000, before the Treaty of Nice was concluded, the European Parliament voted a report on the constitutionalisation of the European treaties...”¹⁷

José Maria Aznar, az Európai Unió soros elnökségét adó Spanyolország kormányfője megmaradt a laekeni csúcson megfogalmazott formulánál, s az „európai állampolgárok alkotmányához vezető útról” („the path to a Constitution for European citizens”) beszélt.¹⁸

A konvent teljesítette feladatát, hiszen 2003. július 10-én megszületett az Európai Tanács döntéshozói számára elkészített alkotmánytervezet. Az Európai Unió állam- és kormányfői 2003. június 19–20-án tartották esedékes, félévente rendezett csúcstalálkozójukat, amelyen már az újonnan csatlakozó országok, köztük Magyarország, állam- és kormányfői is részt vettek Thesszalonikiben. A konvent elnöke által átnyújtott dokumentumot üdvözölte az Európai Tanács, s megfelelő alapnak találta a kormányközi konferencia tárgyalásaihoz, ám javasolja annak technikai finomítását, szövegének pontosítását, a konvent által elfogadott tartalmi elemek módosítása nélkül.

A nyolcadik kormányközi konferenciát megnyitó a soros elnöki posztot betöltő olasz kormányfő, Silvio Berlusconi így fogalmazott:

*„The Draft Constitutional Treaty lays out a clearer institutional architecture for the Union based on the dual consensus of States and European Citizens.”*¹⁹

A 2003. október 4-én Rómában kezdődő kormányközi konferencia feladata lesz az alkotmánytervezet végleges kidolgozása, a tervezet szerint legkésőbb a 2004. júniusi európai parlamenti

választásokig. A csatlakozó országok a jelenlegi tagállamokkal azonos jogokkal vesznek részt a konferencián.

Röviden térjünk ki a jelenleg is zajló kormányközi konferencia főbb kérdéseire²⁰.

Az Európai Unió talán legfontosabb szervét jelentő *Európai Bizottság nagysága* körül éles vita zajlott a konventben is. Ugyanis két elven alapuló elképzelés áll egymással szemben, egyfelől a kisebb létszámú, ám bizottságként hatékonyan funkcionálni képes testület (amelyben néhány javaslat szerint, nem minden tagállam venne részt egyenlő súllyal, valószínűsíthetően ez a módosítás, a kisebb politikai és/vagy földrajzi, demográfiai súlyú országok kárára történne), másfelől a minden tagállam által demokratikusan, egyenlő módon delegált biztosokból álló, ám minden bizonnyal kevésbé olajozottan működőképes bizottság. A döntéshozók a kérdés megoldásánál figyelembe kellett, hogy vegyék az Európai Unió legitimációs bírálataként gyakran elhangzó demokratikus deficit problémáját, amelyet egy nem egyenlő jogokkal bíró biztosokból álló bizottság felállítása csak fokozna. A konvent hivatalos tervezetének is megfelelően és a tagállamok egyenlőségének elvén is nyugodván a kormányközi konferencia jelen stádiumában az „*egy tagállam – egy képviselő*” elképzelését preferálja.

A második kiemelkedően fontos kérdés a döntéshozatali mechanizmussal kapcsolatban merült fel. Három metódus versengett egymással, az egyik az alkotmánytervezetben a döntések jelentős részére kiterjesztendő minősített többségi döntéshozatal, valamint az Európai Tanács elnöksége által támogatott kettős többség elve és végül a nizzai szerződésben rögzített súlyozott többség elve. Az Európai Bizottság a kormányközi konferenciával szemben megfogalmazta követelését, elvárását e témában, amely szerint meg kell tenni minden olyan intézkedést, amellyel elkerülhetővé válnak az olyan esetek, amikor egy tagállami vétó a teljes működést megbénítja, s elsődlegesen támogatja a minősített többség minél szélesebb körben történő bevezetését az egyhangú szavazás háttérbe szorítása mellett. A magyar álláspont a döntéshozatal kérdésében a lakosság és az államok szavazati súlyának figyelembe vételénél a kompromisszumos 60–60%-os megosztást támogatta, engedvén a korábbi 50–50%-os elképzelésből.

Intézményi kérdések vonatkozásában feltétlenül kiemelendő az *Európai Tanács elnöke és hivatali ideje körüli viták* a konferencián. Számptalan különböző javaslat látott napvilágot, ám abban valamennyi egyetért, hogy a jelenlegi féléves rotációban működő elnökséget fel kellene váltson egy hosszabb időtartamra, de legfeljebb két évre kinevezett elnök és elnökség. A viták során Németország és Franciaország támogatta erőteljesebben a kétsebességes Európa koncepciója mellett az *állandó elnök* intézményének bevezetését is, ám az ezzel inkább szembenálló,

több ország egyidejű közös munkájával felállítandó, ún. „*team-presidency*” elképzelést szélesebb konszenzus övezi.

A csoportos elnökség egy változatát támogatta az eddigi tárgyalásokon Magyarország is, amelyben az elnökséget egyszerre három ország 18 hónapos időszakban látná el, de el tudná fogadni a négy országból álló csoport kétéves munkáját is. Magyarország támogatja továbbá a minősített többségi döntéshozatal hatókörének kiszélesítését és a tagállami vétőjog alkalmazhatóságának szűkítését, de bizonyos területeken, mint például a közös védelem és az alapvető módosítások, az adó- és szociálpolitika területén az egyhangúság fenntartását támogatja.

A sok vitát kavart *nemzeti és etnikai kisebbségek* kérdése pillanatnyilag rendezésre került azzal, hogy az alkotmánytervezetbe rögzítették a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak elismerését, amely gyümölcsöző tartalommal is megtölthető jogi keret.

S hogy a páneurópai alkotmányozó konvent másfél éves munkája kudarccal zárult-e le, nem válaszolhatjuk meg egyértelműen, ugyanis mindenképpen sikernek tekinthető, hogy egy elfogadható és vállalható, tárgyalási alapnak megfelelő kompromisszum tervezete született meg, másrészt a laekeni nyilatkozat úgy rendelkezett, hogy a konvent már akkor teljesíti feladatát, ha egy, az Európai Unió jövőjével foglalkozó dokumentumot (Giscard d'Estaing elnöke kezdte bevezetni a köztudatba és a politikai napirendbe az alkotmányozó szerződés, mi több az alkotmány kifejezést), ad át az Európai Tanácsnak. Ténykérdés, hogy az eredetileg kitűzött dátum, a 2004. május 9-i Európánapra nem lesz kész a pillanatnyi ismeretek tükrében egy, a tagállamok által ratifikálható alkotmány, alkotmányos alapszerződés többek között a kérdések végtelennek tetsző sorának nyitottsága, komplexitása és a tagállamok eltérő érdekeinek még mindig meghatározó ellentéte okán. Holott az alkotmány megszületése az Európai Unió további sikeres, és egyáltalán hosszú távon elégséges működésének elengedhetetlen feltétele, annak érdekében is, hogy az integrációs folyamat mélyülése és szélesedése ne kerüljön hullámvölgybe, az euroszepticismus egyidejű erősödése mellett egy összefogásra szoruló új évszázadban.

* * *

Az 1950–51-es konferencián döntöttek először arról a montánunió létrehozásával, hogy egy nemzetállami terület nemzetek feletti kézbe kerüljön. Ez lényegében a föderalizmus-nemzetállamiság örök vitáját is tovább generálta. Hiszen ez a „párharc” együtt élt és együtt is fog élni Európával, amely mindig eltérő opciókat fog felvetni a jövővel kapcsolatban, mindig lesznek olyan elképzelések, amelyek az Európai Egyesült

Államokat favorizálják azokkal szemben, akik a tradicionális nemzeti keretekhez ragaszkodnak. Egyik elmélet sem kerekedik felül teljesen és véglegesen a másikon, habár úgy gondolom konkrétan a maastrichti szerződés volt az, amelyik rögzítette a föderális út követését, s minden bizonnyal csak ezzel a közös fellépéssel lehet valóságos politikai aktorként jelen lenni a világpolitikai színpadon.

A fenti összehasonlítással azt igyekeztem alátámasztani, hogy az egymással oszcilláló föderális-nemzetállami vonalak sok ponton összekapcsolódnak, amelynek az általam vizsgált kormányközi konferenciák tökéletes példái. Hiszen láthattuk, hogy a föderális út kikövező, pillérrendszer építő Maastricht előtt és után sem tűnt el ezek a multilaterális tárgyalási forma. A kormányközi konferenciák a közösségek, az unió életét, működését, változását befolyásoló tényezők, amelyek nem kikerülhetők vagy helyettesíthetők valamilyen közösségi alapon delegált testülettel vagy egyéb ennyi nemzetállamiságot nélkülöző szervvel. Mert Európa szuverén államok integrációja, amely soha nem tudja adoptálni az amerikai föderális mintát, olyan elemi okokból, mint a történelmi determináltság, tradíciók vagy az Európát oly egyedivé tevő kulturális-nyelvi-történelmi-szociális gyökerek miatt. Ezzel csupán azt szeretném jelezni, hogy a nemzetállamiság Európa sajátja, amelyet a kétségtelesen kívánatos és egyetlen lehetséges megoldást jelentő föderalista irányvonal mellett meg kell tartani, s az elemzés is azt próbálta bemutatni, hogy mind ez idáig sikerült is. A bevezetésben felvázolt tétel igazolódni látszik, hogy a kormányközi konferenciák ezt a jelképes szimbiózist aktívan fenntartó és mozgó tényezők.

2004 az Európai Unió történetében jelentős dátum, Magyarország történetében pedig egy évezredes álom beteljesülését jelenti. A konvent Páneurópát egyesítő szimbolikus jelentőséggel is bíró munkája, és az alkotmány remélhetőleg minél korábbi megvalósulása az európai integráció sikerének is kulcsa. Az, hogy mikor születik meg ez az európai alkotmány, közvetlenül választott európai elnök regnál-e, és milyen időtartamban, a maastrichti pillérrendszer hogyan alakul át eljárássá, és hogyan kezeli új szerepét a befogadó Európa és maguk a csatlakozó országok, sok megoldatlan kérdést vetnek fel, amelyre ma talán még senki nem tudja a végleges választ.

JEGYZETEK

¹ A teljes dolgozat a 2003. tavaszán, Debrecenben megrendezett országos tudományos diákköri konferencia politológia szekciójában különdíjat nyert.

² Madari Ákos: E, mint Európa. Euro Info Service, Budapest, 2002. 156. o.

³ 1969 előtt, az Európai Tanács megalakulása előtt ezt a funkciót a miniszterek tanácsa látta el.

- ⁴ A legrövidebb kormányközi konferencia az 1985 szeptemberétől decemberig tartott, míg a leghosszabb közel kétéves munkájával az 1955 áprilisától 1957-ig tartott messinai konferencia.
- ⁵ www.europa.eu.int/eu/agenda/igc-home Intergovernmental Conferences: An Overview.
- ⁶ www.euinfo.hu/szerzodesek.
- ⁷ Az aláírást követő ratifikáció több országban népszavazás megtartását igényli, amely nagy eltéréseket mutat. Például a maastrichti szerződés esetében Írország nagy többséggel, míg Franciaország mindössze 1%-kal fogadta el. Dánia pedig első körben nemet mondott, majd másodsorra elfogadta a szerződést. Írország közismert esete, hogy a nizzai szerződésről tartott első népszavazáson elutasította azt, viszont másodsorra igent mondott.
- ⁸ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés, 2001, Budapest. 177. o.
- ⁹ Introductory speech by president V.Giscard d'Estaing to the Convention on the future of Europe. 26 February 2002, Brussels.
- ¹⁰ www.europa.eu.int/futurum.
- ¹¹ Az EU-képviselőiben 6 ma is aktív miniszter vitázott: Louis Michel belga külügyminiszter, Pierre Moscovici volt francia, Peter Hain brit európai ügyi miniszterek, Lena Hjelm-Wallen svéd és Gianfranco Fini olasz kormánytagok. A jelölt országokat, mint Magyarország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Románia, Bulgária, Litvánia, Lettország és Törökország, szintén kormánytagok képviselték. Továbbá számos egykori államfő, mint a konvent elnöke, Valéry Giscard d'Estaing volt francia elnök és Lennart Meri volt észt elnök vett részt az alkotmányozó nemzetgyűlés munkájában, sok egykori miniszterelnök mellett, mint Jean-Luc Deahene, Giuliano Amato, Lamberto Dini, Jaques Santer, John Bruton, Paul Schluter, valamint Alfred Sant. www.bruxinfo.hu/bruxinfo/tema/konvent.
- ¹² Idesorolandó Peter Skaarup és Jens-Peter Bonde dán képviselők, Jan Zahradil Csehország, Irena Belohorska Szlovákia képviselőiben, valamint Alfred Sant volt máltai miniszterelnök, aki a sziget csatlakozási tárgyalásait befagyasztotta kormányzása idején.
- ¹³ A vitanapon lett, litván és szlovén felszólalás is elhangzott (a megállapodás szerint a tolmácsolásról a tagjelölt ország gondoskodik). A szöveget a tolmácsok először valamelyik nagy, hivatalos EU-nyelvre (angol vagy francia) fordították, majd ezután már a konvent hivatalos tolmácsai fordították a többi uniós nyelvekre.
- ¹⁴ Bruxinfo-Agence Europe 2002. 04. 12.
- ¹⁵ Introductory speech by President V.Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe. Brussels, 26 February 2002.
- ¹⁶ Speech by Prof. Romano Prodi. President of the European Commission. Opening session of the Convention on the Future of Europe. Brussels, 28 February 2002.
- ¹⁷ Address of Mr Pat Cox, President of the European Parliament on the occasion of the solemn opening of the Convention on the Future of Europe. Brussels, 28 February 2002.
- ¹⁸ Adress by the President of the European Council, José M. Aznar at the inaugural meeting of the Convention on the Future of Europe. Brussels, 28 February 2002.
- ¹⁹ Address by the President of the Council Silvio Berlusconi at the Opening of the Intergovernmental Conference. Rome, 4 October 2003. www.europa.eu.int.
- ²⁰ A dolgozat írásáig a 2003–2004-es kormányközi konferencia keretében két Nápolyban rendezett külügyminiszteri forduló, és három állam- és kormányfői csúcstalálkozó tárgyalásai zajlottak le. www.europa.eu.int.

IRODALOM

- Az európai integráció alapszerződésai I–II.* Szerk.: Dr. Fazekas Judit. KJK Ker. Szöv. Budapest, 2000.
- A tizenötök Európái.* Szerk.: Kiss, J. László. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- Európa kislexikon.* Szerk.: Hargitai Árpádné, Izikné Hedri Gabriella, Palánkai Tibor. Openart Nyomda, Budapest, 1999.
- Kulcs Európához.* Szerk.: Hirschler András. ITDH, Budapest, 1999.
- Európa 2002.* folyóirat II. évf. 2–3–4. szám. III. évf. 1–2. szám.
- Forman Balázs:* Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Az Európai Bizottság magyarországi delegációja. Budapest, 2001.
- Horváth Zoltán–Sinka László:* Az EU jövőjéről folyó vita Laeken után. *Európai Tükör*, 2002/1–2.
- Horváth Zoltán–Sinka László:* Realitások és víziók a kormányközi konferencia intézményi kérdéseiről. *Európai Tükör*, 2000/3.
- Szűcs Tamás–Kende Tamás:* Maastricht árnyékában. *Európai Tükör*, 1997/6.
- Gabriel A. Almond–G. Bingham Powell:* Összehasonlító politológia. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- Gazdag Ferenc–Kovács Péter:* Az Európai Tanács 1949–1999. SVKI, Budapest, 1999.
- Horváth Zoltán:* Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2001.
- Heidinger–Huballek–Pramberger:* Bevezetés az EU jogába és nyelvezetébe. Hvgorac, Budapest, 2000.
- Helen Wallace–William Wallace:* Politikák születése az Európai Unióban I–II. Pécs, 1999.
- Madari Ákos:* E, mint Európa. Euro Info Service, Budapest, 2002.
- Derek W. Urwin:* A közös Európa. (Szerk.: Palánkai Tibor.) Corvina, Budapest, 1998.
- Werner Weidenfeld–Wolfgang Wessels:* Európa A-tól Z-ig. Az Európai integráció kézikönyve. Institut für Europäische Politik, Belgium, 1997.
- Europa am Scheidenweg.* Die Zukunft der Europäischen Union-Erklärung von Laeken. www.european-convention.eu.int.
- www.LLRX.com. - European Union Law.
- EU common commercial policy and the Intergovernmental Conference.* 22 November, Brussels, EC Press Room.
- The Future of the European Union-Laeken Declaration.* 15 December 2001. www.europa.eu.int/futurum/documents/offtexts.
- Resolution of the European Committee on the reforms of the European Union.* COM (2001) 727.
- Resolution of the Committee of the Regions on the 'Next Intergovernmental Conference (IGC)'. Official Journal C 057.* 29 February 2000.
- European Parliament resolution on the enlargement of the European Union* COM (1999) 500.
- Introductory speech by President V.Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe.* Brussels, 26 February 2002. november 8.
- Speech by Prof. Romano Prodi.* President of the European Commission. Opening Session of the Convention on the Future of Europe. EP, Brussels, 28 February 2002.
- Address by the President of the European Council, José M. Aznar at the inaugural meeting of the Convention on the Future of Europe.* Brussels, 28 February 2002.
- Address by the President of the Council, Silvio Berlusconi at the Opening of the Intergovernmental Conference.* Rome, 4 October 2003.
- Address by the President of the European Parliament, Pat Cox at the Opening of the Intergovernmental Conference.* Rome, 4 October 2003.

www.euractiv.com

www.bruxinfo.hu

www.euroinfo.hu

www.europa.eu.int

www.european-convention.eu.int

PRÁGER LÁSZLÓ

A magyar felzárkózás: versenyképesség, érdek- és értékrendek a XXI. század elején a globális világ és az Európai Unió terében

KORSZAKHATÁROK TALÁLKOZÁSA:
JELENFELMÉRÉS, MÚLTELEMZÉS

Az európai uniós tagság közvetlen kapujában (e tanulmány megjelenése, olvasása közben valószínűleg már az EU-tagság körülményei között) a magyar közgazdasági, de talán sokkal inkább politikatudományi irodalomban egyre gyakrabban találkozunk a rendszerváltás valódi, vagy valódinak hitt, gondolt történéseiről, háttéréről közölt írásokkal.

Mindez nem véletlen. Mindenki – politikai csoport, személy, ország – keresi vagy éppen előzékenyen kijelöli (kiemelt) szerepét ebben a most már egészében pozitív jellegét nehezen megkérdőjelezhető folyamatban. A másik valószínűsíthető ok: ha a történelem és a gazdaságtörténet-folyamat, a rendszerváltozás is a folyamatosság része, mégis sok szempontból korszakhatár a rendszerváltáshoz rendelt 1989-90-es év. És – bár az EU-főrikus megközelítés ideje lassan lejár, sőt az euroszkeptizmus a megalapozott kételyek mellett politikai divat is lett – a maga módján korszakhatár az európai uniós tagság is, olyan új szakasz, mely (nem kis késéssel) felveti a hol vagyunk, honnan jöttünk, merre tartunk kérdéseit.

PRÁGER LÁSZLÓ

A magyar felzárkózás: versenyképesség, érdek- és értékrendek a XXI. század elején a globális világ és az Európai Unió terében

KORSZAKHATÁROK TALÁLKOZÁSA:
JELENFELMÉRÉS, MÚLTELEMZÉS

Az európai uniós tagság közvetlen kapujában (e tanulmány megjelenése, olvasása közben valószínűleg már az EU-tagság körülményei között) a magyar közgazdasági, de talán sokkal inkább politikatudományi irodalomban egyre gyakrabban találkozunk a rendszerváltás valódi, vagy valódinak hitt, gondolt történéseiről, háttéréről közölt írásokkal.

Mindez nem véletlen. Mindenki – politikai csoport, személy, ország – keresi vagy éppen előzékenyen kijelöli (kiemelt) szerepét ebben a most már egészében pozitív jellegét nehezen megkérdőjelezhető folyamatban. A másik valószínűsíthető ok: ha a történelem és a gazdaságtörténet-folyamat, a rendszerváltozás is a folyamatosság része, mégis sok szempontból korszakhatár a rendszerváltáshoz rendelt 1989-90-es év. És – bár az EU-főrikus megközelítés ideje lassan lejár, sőt az euroszkeptizmus a megalapozott kételyek mellett politikai divat is lett – a maga módján korszakhatár az európai uniós tagság is, olyan új szakasz, mely (nem kis késéssel) felveti a hol vagyunk, honnan jöttünk, merre tartunk kérdéseit.

A mostani tanulmány röviden érinti mindhárom kérdéskört. A XXI. század eleje világának és Magyarországnak tényismerete nélkül nehéz elhelyezni Magyarországot a világban, vagy pragmatikusabban: napi és holnapi (hosszabb távú) jövőképet mely a kört szűkebbre zárva – gazdaságpolitikát kialakítani.

A honnan jöttünk megválaszolása azért tűnik különösen fontosnak, mert a történelmi önismeret megszerzésén kívül segít az előző kérdés megválaszolásában is. A gazdaság- (és a politika-) történet elmúlt öt évtizede, vagy akárcsak a rendszerváltásnak nevezett változások előtti és utáni évtized vizsgálata alapvető jelenbeli összefüggések felismeréséhez vezet a világpolitika (gazdaság), benne a magyar viszonyok terében.

A merre megyünk, milyen irányban haladunk kérdést maga „a világ” is egyre gyakrabban feltette magának a XX. század végén, amikor a *növekedéshez* mint kulcsszavakat és a létezés kulcsvetületeit hozzárendeli az *egyensúlyt, a stabilitást és a biztonságot* és megjelöli a fenntartható gazdasági fejlődés fogalmát, célját. Majd továbblép: belátja, hogy a növekedés, a fejlődés harmóniája nem értelmezhető a gazdaságon belül; a fenntartható fejlődés eleme a külső biológiai környezettel való és az ember belső világában megvalósuló harmónia. E kérdésfelvetések az 1989–90-től kialakuló egypólusú világ termékei, mely világ – megítélésem szerint – a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokkal, majd az azóta erősödő, a világra nehezedő fenyegetettséggel bizonyos értelemben ismét kétpólusúvá vált.

A bipoláris világban a másik legyőzése, erőből és erőben való meghaladása lett a valódi belső tartalmakat eltakaró cél, mint ahogy az emberiség történelmének is a legnagyobb veszélye a majdnem mindenkor megosztott világ megosztott hatalmi rendszeréből adódó rövid távú „győzelem, legyőzescélok” megkérdőjelezhetetlen ereje. Talán nem történelmi szentségtörés annak a mostani tanulmányban megelölegezett (bár más írásaimban már kifejtett) nézetnek a megfogalmazása, mely szerint a (magyar) rendszerváltás alapvető gyöngéje is visszavezethető a tagadás, finomabban fogalmazva a meghaladás céljára. Azaz – nyilvánvaló, tudatos sarkítással – a rendszerváltás (az adott történelmi helyzetben talán érthetően) mindent célnak tekintett, ami a kommunista rendszer meghaladását, „leváltását”, avval ellentétet, mást jelentett. Mindez önmagában talán nem is lett volna súlyos elégtelenség, ha mindig megfelelő erővel párosul világos, a belső (nemzeti) célokat középpontba állító jövőkép kialakításával és megvalósításával, vagy legalábbis annak tudatos (elszánt, elkötelezett) kísérletével.

De a XX. század utolsó évtizedében az egypólusú világ legalább átmenetileg (és remélhetően soha el nem feledhetővé téve) rövid ideig felvetette a valódi célkeresés és értékmeghatározás kérdését. Másképp fogalmazva a világ haladási irányának kérdését, ebből következően pedig Magyarország számára is a

közös cél- és értékkeresést. A globális világ, helyesebben a világ globalitása eredménye, hogy rövid ideig előtérbe kerülhetett a valódi célkeresés, felvetődhetek (sokszor éppen a globális utat megfogalmazók, végrehajtók és végrehajthatók részéről) a kételyek és a kételyekre adható válaszok. A „mainstream” mellett felvetődtek korábbi vagy eddig nem megfogalmazott mellékutak, melyek valójában közelebb állhatnak vagy vihetnek a világ valódi főútvonalainak megtalálásához.

Azaz a valódi cél- és értékkeresésre nyugalmas fátylat borító, az egymással való harccal elfoglalt bipoláris világ megszűnte 1990–2001 között felvetette a világ csak az erőegyensúlyra vagy erőfölényre figyelő szemléletével szembeni kételyeket.

De 1990–2001 között az is kiderült, hogy az időlegesen (és látzólag) egypólusúvá vált világban sem feltétlenül egyvonalúak az értékek, az értékmegközelítések. Más jelenthetnek a globális világ vezető terének, Európának, Európán belül a különböző „altereknek”, az egyes országoknak, nemzeteknek.

Az apriori elfogadott fővonal szolgásterű követése is feloldódik ebben az időszakban: megkérdőjeleződik a „követés”, a „felzárkózás” a bipoláris világhelyzetekben vitathatatlannak tűnő tartalma, megkérdőjelezhetetlenségének, vizsgálhatatlanságának önmagunkkal elhittetett mítosza is. Így válik vizsgálhatóvá és vizsgálandóvá a *felzárkózás* és vele együtt a (felzárkózáshoz szükséges) *versenyképesség tartalma, az érdekek mellett a követendő értékek világa*.

És így kanyarodunk vissza a jelenhez: európai uniós csatlakozásunkkal remélhetőleg végképp (minden politikai erő számára) lezárul az a szakasz, melynek jelentős (döntően 2000-ig tartó) részében az EU-csatlakozás sokszor maga fölé növe öncéllá vált a belső és a globális terekhez való összefüggések, a belső tartalmak vizsgálata nélkül.

Az a történelem fintora (és egyben talán – bár korántsem baráti – „segítsége”), hogy belépésünkkor vált világossá Európa számára is, hogy nincs Európai Unió globális „világ-tagság” nélkül, és éppen ezért az európai uniós tagság sem helyettesíti sem Magyarország, sem más tagország számára az „önmagához való tartozás” (a belső-nemzeti „tagság”) kohézióját és célkijelöléseit.

A HÁROM (GLOBÁLIS, EURÓPAI, NEMZETI) GAZDASÁGI-POLITIKAI TÉR VISZONYLAGOS ÖNÁLLÓSÁGA ÉS ABSZOLÚT EREJŰ ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSA

Napjaink világáról szólva a XXI. század elején talán leggyakrabban használt jelző a politikatudományban és a közgazdasági irodalomban egyaránt a globalitás. Definíció megfogalmazása

helyett inkább valamiféle képszerű megközelítést választok: valószínűleg az egy térben, keretben és körben való létezés fejezi ki a lényegét. A második világháború utáni bipoláris világban¹ két „belülről kívülré záró” hatalmi tér állt egymással szemben. A XX. század végén lényegében a globalitás körén belül alakultak ki „alkörök”, egymástól bizonyos mértékben eltérő erőközpontok, érdek- és értékterek.

Az elmúlt fél évtizedben a magyar gazdaságpolitika (és politika) számára mégis legalapvetőbb annak a megfogalmazása (és elfogadtatása) volt, hogy egyszerre legyen képes a számára mint lehetséges célként, de egyben keretként jelentkező erőtereket külön-külön is értelmezni, de ugyanakkor mindezeket egyetemlegesen, egészükben, kapcsolatrendszerükben felfogni.

A XXI. század fordulóján (de mondhatjuk, a rendszerváltás óta) Magyarország számára e jól tagozódó, de mégis összeolvadó hármas tér: a globális világ, az Európai Unió és a belső (nemzeti) gazdasági-társadalmi létezés.²

Bármelyik elem önmagában való megközelítése még inkább egy ilyen gazdaságpolitikai gyakorlat végzetes szélsőség, politikai abszurditás, vagy mindez a gazdaságra szűkítve: a magyar (de itt már kibővített értelmű) versenyképesség feladása.

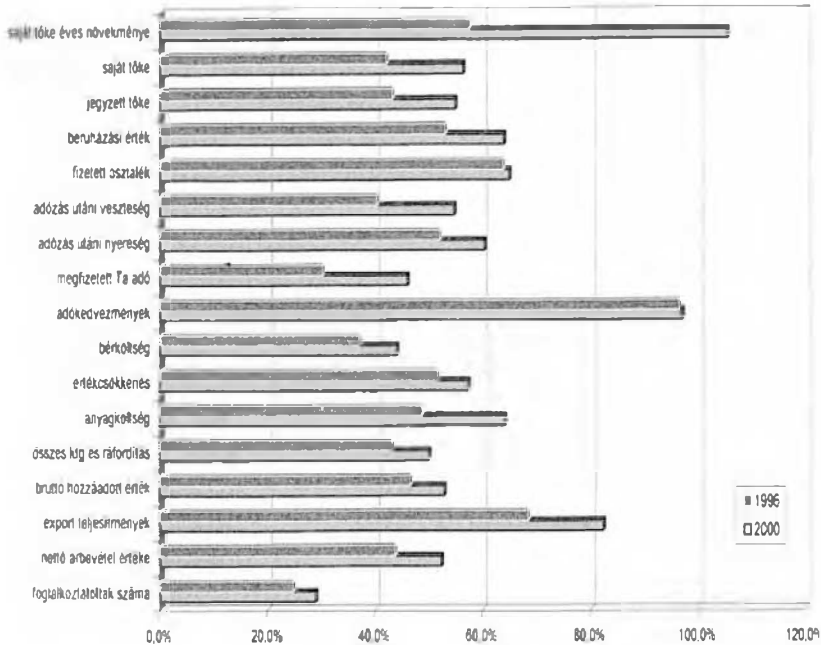
A XXI. század elején az *autarkia* nemcsak a lemaradás biztos útvesztője, hanem e nyitott világban lényegében már értelmezhetetlen (és megvalósíthatatlan), természetellenes kategória. A globális világról való „megfeledkezés” naponkénti létünk tényeinek szinte lehetetlen megtagadása lenne. A *globális erőter* mindenekfölötti hatalmának és „sorvezetésének” korlátok (gátak és gátlások) nélküli elfogadása valamennyi ország számára a *nemzeti lét* és érdek megfogalmazásáról való lemondás.

A nyolcvanas, majd a kilencvenes évek jelentős részét a globális erővonalak csendes, de egyértelmű térnyerése jellemezte Magyarországon, miközben a gazdasági és politikai talán akaratlan marketing már-már végletesen és végzetesen egy sajátos EU-fóriába vezette az országot.

A gazdaságpolitika számára e tények tézisszerű megfogalmazása is célszerű. A globális és a belső, nemzeti tér összefüggését fejezi ki a megállapítás: a globális világ figyelmen kívül hagyása lehetetlen, mert Magyarország a globális világban él („a globális világban élünk”), de a transznacionális vállalatok, pénzintézetek magyarországi jelenléte, sőt túlsúlya az is jelenti, hogy „a globális világ bennünk él”.³

A kilencvenes évek közepe EU-fóriájának feloldására pedig az a lassan kialakuló gazdasági és politikai gondolati út vezetett, mely felismerte, hogy maga az Európai Unió is a globális világ része, mert az Európai Unió is felismerte: nem független az Egyesült Államok vezetete hatalmi, gazdasági tértől, az új világtól és az újnak (a vállalatbirodalmak, a pénzügyi hatalmi centrumok, az információs társadalom) a világtól.

A globális világ jellemzője, hogy a fejlett országokban működő transznacionális vállalatok tulajdonosi és tőkekihelyezési erejükkel és lehetőségeikkel élve saját forrásaitak más ország-



A külföldi társaságok részesedése a főbb gazdasági mutatókból (1996–2000)

Forrás: A külföldi tőke szerepe a hazai gazdaság új fejlődési pályára állításában (Pitti Zoltán 2001)

ba kihelyezve kívánnak minél erősebbé és nagyobbá válni. E jelenség eredménye: a század végére minden korábbinál nagyobb lett a transznacionális anyavállalatok szerepe a fejlett országokban és minden korábbinál nagyobbra nőtt a külföldre kihelyezett (az ottani olcsóbb nyersanyag és humánforrásokat kihasználó) leányvállalatok száma.

A fejlett világ országai transznacionális vállalatainak, de még inkább az amerikai nagyvállalatok világméretű térhódításának ténye egyértelmű. Az EU a globális világhoz való felzárkózási kísérletében mérőföldkönek számító 2000 tavasz lisszaboni ülése idején, a Financial Times az akkori helyzetet jellemző 2001. január 1-jei ötszáz listáján található összes amerikai vállalat piaci értékének mértéke 10866 milliárd USD, a japán vállalatoké 1786, a briteké 1637 milliárd dollár. Az összes amerikai vállalat piaci értéke az FT 500-at tekintve több mint kétszer annyi, mint az összes nem amerikaié.⁴

Miközben a XX. század végén, a XXI. század elején egyértelműen az Egyesült Államok, illetve az amerikai vállalatok uralják a globális világot, az Európai Unió egésze és tagországai elkeseredett erőfeszítést tettek egy második gazdasági és politikai erővonal kialakítására.

A transznacionális anyavállalatok és a kihelyezett leányvállalatok száma régióként a 90-es évtized végén

Régió	Anyavállalatok száma	Az adott régióban működő leányvállalatok száma
Fejlett országok	48 791	94 269
Fejlődő országok	12 518	355 324
Közép- és Kelet-Európa	2 150	239 927
Világ összesen	63 459	689 520

Forrás: UNCTAD World Investment Report 2000.

Ennek egyik legkonkrétabb és leghatározottabb megnyilvánulása a 2000 márciusában Lisszabonban hozott döntések, melyben az Európai Unió ambiciózus, és meglehetősen bátor célt határozott meg.⁵ A kitűzött feladat: az Egyesült Államok utolérése egy évtized alatt a versenyképesség javításával, az információs társadalom megvalósításával. Mindezzel két kérdés vetődik fel. Az egyik: az érdekek harcában mely értékek kerülnek feláldozásra vagy erősödnek meg e megindított világversenyben? A másik: reális cél-e az Egyesült Államok beérése vagy megelőzése ilyen rövid idő alatt. És mindehhez: mi a fejlettség, egyáltalán a kevésbé vagy „jobban fejlettség” értelme és belső tartalma a XXI. század elején és a következő évtizedekben. E kérdés Magyarországnak éppannyira szól, mint az Európai Unió egészének vagy más tagországainak.

Az Egyesült Államok vezette világhoz való mai európai felzárkózás lehetőségeit, kereteit meghatározza, hogy e világ lényege és ereje egy legalább fél évszázadra visszanyúló tudatos politikai, világhatalmi építkezésre, rendkívül széles intézményi és intézmények feletti szilárd alapokra, egyben belső amerikai kohézió létrejöttére vezethető vissza.

A XXI. SZÁZAD ELEJÉRE KIALAKULT VILÁGHATALMI TÉRHEZ VEZETŐ ÚTRÓL

A világ fejlődését, stabilitását (döntően amerikai vezetés és ideológia mellett) biztosító nemzetközi szervezetek (ENSZ, Valutaalap, Világbank, GATT, OEEC, NATO) létrehozásán keresztül az Egyesült Államok már a második világháború után, a Marshall-terv segítségével, de leginkább az amerikai vállalatok eu-

rópai betelepülésével hozzákezdett az „európai integrációhoz”.⁶ Azaz – ma már talán látható – a belső európai integrálás elősegítése mellett az Egyesült Államok az „országvilágok” terében, majd döntően a hetvenes évektől kezdve a „vállalatvilág” létrehozásával, felerősítésével maga is integrálódott az európai térhez és az európai teret is saját (készülődő globális) világa részévé tette.

Az Európai Unió az Amerikai Egyesült Államok irányába tett megkésétt közeledését, pontosabban a vele való gazdasági verseny elkerülhetetlenségének megfogalmazását egyrészt gazdasági (és vele párhuzamosan politikai) versenyképessége megőrzése vagy fokozása, az USA-tól való végleges leszakadás megelőzése érdekében tette. Emellett felismerte, hogy európai értékeit megtartani – bár igen kockázatos – csak akkor tudja, ha ő maga is belép e globális világba és annak részévé lesz. Mindez nem csupán valamiféle elméleti, filozófiai felismerés volt: az Európai Unióban, az országokon belül a transznacionális vállalatok képében már évtizedek óta jelen van és meghatározó (az erőterek minden szegmensében a gazdaságban, a pénzügyekben, a kultúrában, az ideológiában) a globális erő, ha jelenlétének mértéke, megítélése és tartalma eltérő is.

Minden bizonnyal elősegítette az Európai Unió a globális világ felé való nyitásáról hozott döntését az a tény, hogy a globalizált világ maga is változott. Mindennek oka többféle lehet. Egy megközelítés szerint mindezt csupán már elfoglalt pozícióinak tudatában tette. Elfogadható az a nézet, miszerint erre éppen a struktúrák megtartása érdekében szánta rá magát. A tény: a globális világ meghirdetett filozófiája megváltozott. A törvényszerűen az erősebbet tovább erősítő szabadság, a liberalizáció, a korlátlan verseny hirdetését követően elméletben (és talán gyakorlatban is) új dimenziókat fogalmazott meg. Meghirdetett olyan, az emberi léthez közelebb álló célokat, mint az *ember külső környezetének védelme, vagy a szegények és a gazdagok világa közötti eltérések csökkentése*, amely már a globalizált világ számára is elviselhetetlen (vagy vállalhatatlan) mértékűvé vált.

Egy évtizede a globális világ talán legharcosabb és legélesebb kritikusa az a Világbank lett, amely e globális világ létrejöttéhez és megerősödéséhez maga is nagymértékben hozzájárult. A kritikában maga Soros György is kiemelt szerepet vállalt. Így fogalmaz: „A globalizáció akadályozza abban az államokat, hogy visszaéljenek hatalmukkal, és a szabadság olyan fokát nyújtja, amelyet egyetlen állam sem tud. Ámde árnyoldala is van a globalizációnak: a pénzügyi piacok labilisak, a szabad verseny országokon belül és az egyes országok között újabb és újabb egyenlőtlenségeket szül, elmélyíti a meglévőket. A kollektív értékeket – a béke megőrzésétől kezdve az emberi jogok át a környezetvédelemig – kurtán elintézi. Ha élvezni akar-

juk a globalizáció előnyeit, foglalkoznunk kell gyarlóságaival is, méghozzá nemzetközi szinten.⁷

Az ideológiaváltozás egyik legjelentősebb tere a szegénység definíciójának és belső tartalmának módosulása. Korábban a szegénység fogalma döntően az alacsonyabb fogyasztáshoz kapcsolódott. A globális ideológia ma a kritériumok közé sorolja a politikai és a gazdasági hatalomból való részesedés vagy kiszorulás, a kiszolgáltatottság, a társadalmi sebezhetőség kérdését is. Vagyis a XXI. század elején a globális erőtér képviselői adott szegmensekben – legalábbis deklarációkban – egy olyan, részükről új világképet fogalmaznak meg, amely már közelebb áll az európai, az Európát alkotó egyes nemzetek értékrendjéhez.

Mindezekből legalább két következtetés is levonható. Egyrészt biztosan látszik, hogy nem lehetséges sem a világnak, sem a világban Magyarországnak elkerülni az értékrendekről való (az adott erőterekben korlátozott szabadságú) döntést vagy legalábbis gondolkodást.

A másik legalább ennyire alapvető. Nincs mód, nincs lehetőség az értékrendek nélküli érdekrendszerekről való döntésre. Azaz minden érdekrendszerhez hozzárendelődik egy (nem tiszta formájú, de kitapintható) értékrend melletti elkötelezettség, és fordítva: minden értékrend csakis egy érdekrenden belül valósítható meg, találhatja meg a helyét, megvalósulásának vagy reálisabban részmegvalósulásának pragmatikus színterét.

A globalizált világban való „jelenlét”, az önálló nemzeti út kezei, az európai kötődés összefüggései mai feldolgozásához, befogadásához, majd a társadalmi és a gazdaságpolitikába való beépítéséhez a mához vezető történelmi út ismerete és elismerése⁸ is szükséges, mert a XXI. század eleji magyarországi politikai és gazdasági (hatalmi) szerkezet magában hordozza e történéseket: annak eredménye.

LESZAKÍTÁSUNK, LESZAKADÁSUNK ÉS VISSZATÉRÉSI KÍSÉRLETEINK A FEJLETT (EURÓPAI) VILÁGBA

Magyarországot a második világháborút követően „megkérdése nélkül”, a világban mesterséges határokat szabva és felállítva a szovjet érdekszféra részévé tették, kiszakították a fejlett világból, vagy legalábbis évtizedekre megfosztották a tényleges visszaintegrálódás lehetőségétől.⁹

Még sokáig, vagy inkább örökké megválaszolhatatlan kérdés, hogy a bipoláris világ létrejöttében, ezen belül Európa kettészakításában valójában milyen erők milyen szerepvállalásai mekkora hányadot képviseltek. Különösen érdekes a két szuperhatalom, az Egyesült Államok és a Szovjetunió deklarált vagy felszín alatt maradt érdekeinek, cselekvéseinek (vagy ép-

pen cselekvéshiányának) vizsgálata a következőkben még tárgyalásra kerülő magyar történelmi pontok – vagy ahogy nevezem – visszatérési (reintegrálódási) kísérleteink, így az 1956-os forradalom, az 1968-ban meghirdetett új gazdasági mechanizmus, vagy a rendszerváltással már közvetlenül összekapcsolódó nyolcvanas évek idején.

A lényeg, amelynek ismerete aktuális felzárkózási politikánk, annak kereteinek kialakításában is fontos lehet: a fejlett (európai) világtól nem az európai integrációból, különösen nem annak későbbi szakaszáról való kimaradásunkból, hanem a fejlett „világtagságunk” elvesztéséből vezethető le.¹⁰

Ez ma azért fontos, mert a visszaintegrálódás sem egyszerűen valamiféle EU-harmonizáció. (Az erre való leszűkítés a kilencvenes évek döntő részén végigvonul. De nemcsak földrajzi értelemben történt meg a leszűkítés, hanem a cselekvés szerkezetét, terepét nézve is. A reálszférához való tényleges harmonizáció kérdésének elhanyagolása, a jogi, szabályzási körre leszűkített harmonizálási hajszája elsőbbsége ma már nehezen felfogható, sőt alig értelmezhető.)¹¹

A felzárkózás – ahogy azt mostani írásom korábbi részében már bemutattam – a XXI. század eleji világ egészéhez történik, azaz sokkal inkább mátrixszerű, struktúrákban végbemenő, mintsem vonaljellegű: része az említett három hatalmi tér (globális, európai, nemzeti) viszonya; vagy egy másik összefüggés szerint a gazdasági és a gazdaságon túli érdek- és értékrendszerkezet.

Amire a korábbiakban utaltam: végletes és csaknem végleges leszakadásunkat (amelyet egy gyors felzárkózási szakasszal éppen a következő évtizedben, évtizedekben kell pótolni) nem az EU-tól való elszakadás, az EU- (EGK-, EK-) tagság hiánya, hanem a fejlett nyugati világtól való négy évtizedes elszakadásunk, elszakításunk okozta.

De az ebből következő végső lényeg: a belső (nemzeti) gazdasági (és azon túli) fejlődés vonalának nemkívánatos iránya, alacsony üteme és szerkezetének torzulásai okozták közvetlenül a lemaradást, mely nem egyszerűen a világ egészében vagy az európai térben (ezen belül az Európai Unióban) való leszakadást jelentik vagy jelentették, hanem „saját magunkon belüli” fejlődésünk korlátait.

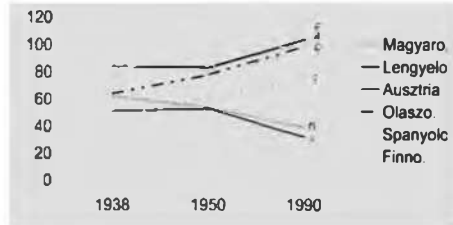
A fejlett világtól való leszakadásunk tényét, idejét, azaz a törésvonalat az összegyűjtött és ábrán is megjelenített statisztikai számok egyértelműen bizonyítják.

A vizsgált hat országból négy: Finnország, Ausztria, Olaszország és Spanyolország a második világháború után a „nyugati világ” része lett; Lengyelország és Magyarország a szovjet birodalmi rendszer kereteibe került. A két különböző hatalmi rendszerbe sorolódott országok az EU 15-ök átlagához viszonyított egy főre jutó GDP-jének vonala 1950 táján kettészakadt: az

egyik oldal gyors fejlődésével szemben a másik térben a leszakadás megkezdődött, majd „törés nélkül” folytatódott.

Mindezt az alakja után „tölcsérgrafikonnak” is elnevezhető ábra rendkívül szemléletesen mutatja:

Egyes országok fejlettségi szintje (EU-15 = 100)



Egy fél évszázados ugrással a mához (az összegyűjtött statisztikai számokat illetően a XX. és a XXI. század fordulójához) érve a leszűkített fejlettségi mutatók körén túllépve értékelhető képet ad a Magyarország és Ausztria gazdasági, szociális helyzetéről hat szegmensben keresztül bemutatott ténykép:

Ausztria és Magyarország teljesítménye a XX. század végén néhány alapvető gazdasági és szociális területen

	GDP	GDP/fő	Külkereskedelem	Átlagbér	Lakásépítés	Átlagos életkor
Magyarország	50, illetve 100	4787 illetve 10 870	30	76 000	20-22	66,3
Ausztria	210	25 735	63	450 000	58	74,3

Megjegyzések: GDP: milliárd USD, árfolyamon és vásárlóerő-paritáson. GDP/fő: USD. Külkereskedelem: export, milliárd USD. Átlagbér: fizikai dolgozók Ft/hó. Lakásépítés: 1997-99 között éves átlagban, ezerben. Átlagos életkor: férfi, év.

A bemutatott két, egymástól öt évtized távolába lévő időpont között Magyarország megkísérelte a fejlett világhoz való újracsatlakozását, abba való visszatérését megvalósítani.

E visszatérési szakaszok közül eddigi írásaimban egymás mellé rendelve történelmi pontként kiemeltem az 1956-os forradalmat, a hatvanas évek végi (a prágai tavasz leverése után időlegesen visszaszorított) új gazdasági mechanizmus megtervezését és bevezetését, a nyolcvanas évek nyitottságelméletét és gyakorlatát, majd a rendszerváltást.

E kísérletekben esetenként keverednek, együtt élnek a tagadásra, a meglévő megváltoztatására vonatkozó törekvések és a teremtő célokat is megfogalmazó jövőképek.

Így például az 1968-as új gazdasági mechanizmus vonalában (már csak a történelmi előzmények keserű tapasztalatait és a prágai tavasz talán már sejthető leverését is pragmatikusan számba véve) a KGST-hez, a Varsói Szerződéshez való hűséget rendkívül erőteljesen hangsúlyozva jól körülhatárolható gazdasági, gazdaságpolitikai, strukturális célok fogalmazódtak meg. Nem véletlen, hogy e pragmatizmus túlélte az időleges visszahúzóerőt és talán a legnagyobb helyzeti előnyt adta két évtizedig Magyarországnak a szintén a világ keleti felébe kényszerített vetélytársaival szemben. Az új mechanizmus maga nem volt rendszerváltó, de a rendszerváltás fontos elemere lett.

Az 1956-os forradalom teljes politikai-gazdasági fordulatot akart megvalósítani. Szeme előtt a szovjet rendszer és rendszertagság elvetése, leküzdése volt. Ebben rokon az 1956-os forradalommal az 1989-90-es rendszerváltás is.

Új kutatásokra váró terület és kor a nyolcvanas évek időszaka, amely a legközvetlenebbül kapcsolódik a rendszerváltáshoz és annak alapszerkezetét kialakítva a mához.

A RENDSZERVÁLTÁS STRUKTÚRÁJÁNAK KIALAKULÁSA A NYOLCVANAS ÉVEKBEN: A SZOVJET ERŐTÉR GYENGÜLÉSE, A GLOBÁLIS ERŐVONALAK FOKOZÓDÓ TÉRNYERÉSE

Nemcsak a világ, hanem a magunk XXI. század eleji hatalmi, politikai, gazdasági, tulajdonlási struktúrájának kezdete a nyolcvanas évekre vezethető vissza. Emellett azonban nyilván felületes megállapítás lenne, hogy a rendszerváltás első évtizede csupán a nyolcvanas évek eltervezett törekvéseiből a XXI. század eleje létrejött valóságához vezető átmeneti időszak lett volna.

Az évtized egészére négy hatalmi tér magyarországi jelenléte és küzdelme, e küzdelem eredményeképpen súlyváltozása (felerosódása vagy éppen eltűnése, elhalványulása) rögzíthető.

Ezek a terek:

- a) A *szovjet* hatalmi tér a szovjet politika, a katonai erő (Varsói Szerződés) és a gazdasági jelenlét (a KGST) külső szervezetrendszerében, de több mint három évtized történetével egyúttal beépülve a belső politikai-gazdasági rendszerbe.
- b) Az *Egyesült Államok* vezette (egyre inkább globalizálódó) *világtér* megjelenése és erősödése.
- c) Az *európai* tér (megkésett) jelentkezése.

- d) A *belső* erőter, melynek épp az a jellemzője, hogy részben a felsorolt három *külső* erőter hatása, részben saját *belső* szerveződése és átszerveződése következtében egyre inkább strukturálódik (konzervatív és reformkommunisták, ellenzékiek stb.), egymásnak feszül, majd a döntő történelmi léptékeket tekintve a rendszerváltás idejére a látszólagos feszültségnövekedés ellenére pragmatikusan inkább egymáshoz közeledik, hogy később egy más struktúrában az újbóli hatalmi harc éleződésének új szakaszába lépjen.¹²

E változásoknak mindenesetre érdekes az időbeli megjelenése, „lefutása”:

- A szovjet erőter hatalmát, a világpolitikai felosztásban megszerzett helyét 1945-től, illetve 1949-től látszólag a nyolcvanas évek végéig szilárdan uralta. Az évtized történéseinek mélyebb áttekintése azonban a szovjet tér fokozatos kiszorulását, a globális hatalmi vonal egyre erőteljesebb térnyerését mutatja.
- Az amerikai erőter először elsődlegesen a döntően általa irányított *nemzetközi szervezeteken keresztül* jelentette be térigényét, a változásokban elfoglalandó majdani helyét. Magyarország 1973-ban a GATT tagja lett, de a közvetlen gazdaságpolitikai, gazdaságideológiai kapcsolódást a Nemzetközi Valutaalapba, valamint a Világbankba való belépésünk jelentette (1982). Ez olyan, a mai napig ható új politikai, hatalomszerveződési, gazdasági, pénzügyi erő megjelenését jelentette, mely mindemellett rendkívül erős ideológiai, értékrenddel és külső érdekkörkapcsolatokkal rendelkezett.¹³ A Nemzetközi Valutaalap és a Világbank nemcsak a nyolcvanas években vált mind erősebben a magyar gazdaságpolitika (végső soron a politikai fordulat) meghatározó tényezőjévé, hanem az maradt a rendszerváltás utáni első kormány idején, a rendszerváltás első évtizedében.
- Legkésőbbben a nemzetközi terek közül az *európai* vonal jelentkezett intézményi formában, bár a külkereskedelemben és a kétoldalú kapcsolatokban bizonyos relatív erősödést láthatunk már a nyolcvanas évek folyamán. A Közös Piacca a kereskedelmi és diplomáciai kapcsolatfelvételre csupán 1988 őszén kerül sor, ám kétségtelenül ezt kevéssé publikus tárgyalások sora előzte meg.

A lényeg: Magyarországon már a nyolcvanas évek elején megjelent és egyre erősödött a gazdaságban, a pénzügyekben, a szellemi műhelyek kialakításában, a szabályozásban, a jogalkotásban, majd összegezve a gazdaságpolitika és társadalom egészében is a globális tér.

[A nyolcvanas évek megértése, vagy legalábbis részbeni áttekintése egy könyv terjedelme. De ezekből a készülő gyűjtésekből rendkívül jellemző és fontos 1982, amely legfőbb magyar

A különböző erőterek jelenléte Magyarországon és Magyarország kapcsolatrendszerében 1982-ben

A szovjet erőter (KGST, Varsói Szerződés)	Az Egyesült Államok erőtere	Európa és az Európai Közösség	A belső tér (hatalom, ellenzék)		
			gazdaság	kultúra, politika, ideológia,	egyéb nemzetközi kapcsolatok
Jún. 2. Honecker, az NDK pártfőttkára Budapesten tárgyal	Márc. 30. Szabó István Mephisto c. filmje Oscar-díjat nyer Hollywoodban	Ápr. 6. A hegyeshalmi közti határátkelő átadása	Jan. 1. Megkezdik működésüket a magántaxik	Jan. 1. Elehetővé teszik egy évben egyszer a külföldi (nyugati) utazást	Febr. 1–3. Arafat palesztin elnök Budapesten tárgyal
Jún. 8. A KGST 36. ülészaka Budapesten	Május 1–12. Marjai József miniszterelnök-helyettes Washingtonban fogadja Reagen amerikai elnök	Ápr. 26. Kádár János az NSZK-ban tárgyal	Márc. 29. „Magyarország Hamburgban” rendezvény	Márc. 12. Az idegnyelv-tudás anyagi elismerése	Márc. 24. Poggi pápai nuncius Budapesten tárgyal
Jún. 18. Az izraeli agresszió magyar elitélése	Május 6. Magyarországot felveszik a Nemzetközi Valuta Alapba (IMF)	Május 26. Makk Károly filmje Cannes-ban díjat nyer.	Ápr. 6. A hegyeshalmi közti határátkelő átadása	Márc. 30. Szabó István Mephisto c. filmje Oscar-díjat nyer	Ápr. 20. Magyar-roman történetisztalkozó
A Közös Piac felfüggeszti kereskedelmi kapcsolatait a Szovjetunióval	Május 31. Puja Frigyes külügyminiszter Kanadában tárgyal	Szept. 28. Lázár György miniszterelnök Ausztriában tárgyal	Ápr. 7. Az MSZMP KB ülése. lakásépítés, -gazdálkodás	Ápr. 10. Római katolikus főpapok kinevezése	Ápr. 26. Kádár János az NSZK-ban tárgyal
Nov. 13. Kádár János, az MSZMP első titkára Moszkvában tárgyal	Júl. 4. Nixon volt amerikai elnök Budapesten tárgyal	A Közös Piac felfüggeszti kereskedelmi kapcsolatait a Szovjetunióval	Ápr. 15. 25%-os áramdíjemelés	Ápr. 24. A Nemzetközi Auschwitz Bizottság ülése Budapesten	Május 1–12. Marjai József miniszterelnök-helyettes Washingtonban fogadja Reagen amerikai elnök
	Júl. 7. Magyarországot felveszik a Világbankba (IBRD)		Május 6. Magyarországot felveszik a Nemzetközi Valuta Alapba (IMF)	Május 26. Makk Károly filmje Cannes-ban díjat nyer	Május 31. Puja Frigyes külügyminiszter Kanadában tárgyal
	Szept. 4. Magyar-amerikai filozófiai tanácskozás Budapesten		Jún. 23. MSZMP KB ülés: a gazdaság problémái	Jún. 18. Az izraeli agresszió magyar elitélése	Június 2. Honecker, az NDK pártfőttkára Budapesten tárgyal
			Júl. 7. Magyarországot felveszik a Világbankba (IBRD)	Június. Személyi változások a kormányban és pártvezetésben	Jún. 8. A KGST 36. ülészaka Budapesten
			Aug. 9. Élelmszer-áremelések	Aug. 25. Nemzeti történelmi emlékhely avatása Vésztómágoron	Júl. 4. Nixon volt amerikai elnök Budapesten tárgyal
			Aug. 16. Nemzetközi gazdaságtörténeti kongresszus Budapesten	Szept. 2. Független békemozgalom alakul	Szept. 4. Magyar-amerikai filozófiai tanácskozás Budapesten
			Nov. 11. Az MSZMP KB ülése: a választási rendszer továbbfejlesztése	Nov. 6. Erdélyi magyar értelmiségiek letartóztatása	Szept. 28. Lázár György miniszterelnök Ausztriában tárgyal
			Nov. 25. MT-határozat: a vállalati irányítás fejlesztése (felügyelőbizottságok, igazgatótanácsok működése)	Nov. 10. Duray Miklós magyar kisebbségi vezető letartóztatása Pozsonyban	Nov. 13. Kádár János, az MSZMP első titkára Moszkvában tárgyal
			Nov. 26. Lehetővé válik a kötvények kibocsátása	Nov. 11. Az MSZMP KB ülése: a választási rendszer továbbfejlesztése	Dec. 15. Puja Frigyes külügyminisztert Rómában fogadja a pápa
			Dec. 1. MSZMP KB ülés: az éves gazdasági terv teljesítésének elmaradása a célkitűzésektől	Dec. 14. Házuktatások budapesti ellenzékiek lakásaiban	Dec. 18. Kádár János, az MSZMP első titkára Moszkvába utazik az SZU megalakulása 60. évfordulójára

(és nemzetközi) eseményeit a bemutatott és kialakított erőtercsoportokba sorolva külön táblázatban adom.]

A nemzetközi intézmények után az évtized második felétől e globális tér képviselőjében az amerikai (kanadai) pénzügyi, befektetői (sokkal kevésbé üzleti, vállalati) szféra Magyarországhoz (korábbi állampolgárságuk, családi, üzleti kapcsolataik stb.) kötődő képviselői jelentek meg. (Sokszor 1956-os múltjukkal üzleti közeledéseket érzelmi vonalakkal is gazdagították a nyilvánvalóan e világot képviselő emigráns magyar, már Nyugaton is kötődési és kapcsolatrendszerükben meghatározó, befutott pénzemberek, befektetők.¹⁴)

A mai kor számára a jövőt kutatva az a fontos kérdés, hogy a *tagadás után, a visszatartó struktúrák lebontása mellett, vagy akár egy rendkívül fontos történelmi fordulatként kezelt cél* (ilyen például az EU-csatlakozás) elérése eufórikus, egyértelműen „követő”, a *célt vizsgálat nélkül másoló, ahhoz harmonizáló szakaszában, vagy legalábbis azt követően milyen mélységben és milyen időbeli lefutásban tudja saját célrendszerét is megfogalmazni és megvalósítani egy ország, nemzet vagy a területet szűkítve a gazdaság.*

Másként fogalmazva: ma az a kérdés, hogy a keretekbe kényszerítő, visszahúzó struktúrák lebontása után a példaként választott új struktúra elfogadása, követése közben létrejön-e egy önálló belső nemzeti jövőkép?

Mindehhez lezárásként e tanulmányban csupán két megjegyzés. Egyrészt a magunk az első fázisban talán inkább tagadó, illetve követő jellegű rendszerváltása nem jelentette, hogy a minket körülvevő világ (és hatalmi terek) ne céljellegűen közelítsék meg és segítsék elő a magyar rendszerváltást. (Mindez különösen érdekessé teszi a nyolcvanas évek történelmi vizsgálatát, elemzését, a Magyarországon jelenlévő és megjelenő szovjet, globális, majd nem kis késéssel jelentkező európai terek harcát és a belső nemzeti vonal erejét vagy erőtlenségét, megosztottságát, megosztását, egymásra találását vagy a jövőbeli kapcsolódási pontokat keresve helyezkedő széthúzását.)

A másik: végbemegy-e az EU 15-ök között egy közeledés, felzárkózás, valamint: a bruttó számok mögött milyen strukturális közeledések figyelhetők meg, vagy éppen ellenkezőleg a történelmileg kialakult struktúrák ereje jelenti a felzárkózás alapját? De a végső megválaszolandó kérdés: miként folytatódott, illetve folytatódhat most már az Európai Unió tagsága mellett, egy erős harmonizálódási szakasz után, a magyar belső piac nemzetköziesedését követően a megfelelő belső nemzeti érdekpozicionálás a belső létezési terepen és a külső kapcsolatrendszerben?

A SAJÁT NEMZETI JÖVŐKÉP KIALAKÍTÁSÁNAK FELELŐSSÉGE VAGY A KÖVETÉS-SODRÓDÁS LÁTSZÓLAGOS BIZTONSÁGA

Szóltunk már róla: a kétpólusú történelmi időszakokban nagy a veszély, hogy a valóságos tartalmak vizsgálata nélkül a másik meghaladása, legyőzése legyen az önmagában lévő végső cél.

Az egyik rendszerből a másikba való átmenetel vágya (főképp, ha az áttérés küzdelmet is jelent) is hozhat hasonló veszélyeket. Ugyancsak láttuk, hogy az átmeneti korokban a tagadás, a korábbi elvetése ideig-óráig a felszínen helyettesítheti a valódi célkijelölést. A rendszerváltást követő évtizedet sok vonatkozásban e kritika illetheti.

A tanulmány (mostani) befejezéseként, de valójában újabb kutatásokra, állásfoglalásokra ösztönözve a következőkben még (esettanulmányyszerűen) két vonatkozást vizsgálunk meg.

Egyrészt egy konkrét történésen keresztül a követő jellegű fölzárkózást elemezzük. A kérdés mögött elrejtve a versenyképesség tartalmának értelmezése is meghúzódik.

A Financial Times 2001-ben a tudásalapú iparágak helyzete alapján versenyképességi sorrendet állított fel a világ országai között.¹⁵

Magyarország többek között Kanadát, Belgiumot, Németországot, Nagy-Britanniát megelőzve a hatodik helyre került.

Mindezek után a versenyképességi sorrend:

A Financial Times országgrangora a tudásalapú iparágak helyzete alapján (2001)(az első tizenöt helyezett)¹⁶

Rangsor	Ország	Pont
1.	Svájc	52
2.	Svédország	44
3.	Egyesült Államok	40
4.	Írország	38
5.	Hollandia	33
6.	Magyarország	31
7-8.	Belgium	29
7-8.	Kanada	29
9.	Egyesült Királyság	28
10-11.	Finnország	27
10-11.	Dél-Korea	27
12.	Németország	26
13.	Japán	20
14.	Ausztrália	19
15.	Luxemburg	16

A sorrend egyszerre érdekes és kétséges. A mindenkori gazdaságpolitika és politika kettőt tehet: – a természetszerűen sa-

ját jó helyezését kedvezően fogadja, vagy – ami ritkább – elemzi a tartalmat.

A versenyképességi besorolás ismertetése nyomban feloldja a kétségeket. A tíz szempont:

- az adott ország részaránya a teljes tudás alapú ipari kibocsátásból,
- az adott ország részaránya a tudás alapú szolgáltatásokból,
- szabadalmak száma különböző termékcsaládokban,
- a munkatermelékenység aktuális növekedése,
- az ország „tudásba való beruházása” (szoftver, K+F, oktatás),
- az információs technikára való költés nagysága,
- a kockázattőke-befektetések nagysága,
- a külföldi vállalatok súlya a teljes termelésben,
- a külföldi vállalatok súlya a szolgáltatásokban,
- a külföldi hallgatók aránya a teljes felsőoktatási létszámában.

E versenyképességi rangsor belső tartalmáról kiderül, hogy egy-egy ország fejlődésének „jóságát”, vagy elmaradását adott, nagyon jól behatárolható hatalmi „tér szempontból” fogalmazza meg. Azaz kiemelten értékeli a nyitottságot, a globális tőke és vállalatvilág számára való behatolhatóságot, miközben az adott ország a (globális) világban elfoglalt vagy lehetséges helyéről, ha úgy tetszik versenyképességéről kétségtelenül perdöntő ítéletet, képet ad. Mostani tanulmányunkban nem is kívánjuk tovább elemezni a konkrét versenyképességi képletet. A lényeg: a versenyképesség adott célrendszerhez való közelítésben, közelítési szándékban értelmezhető csak.

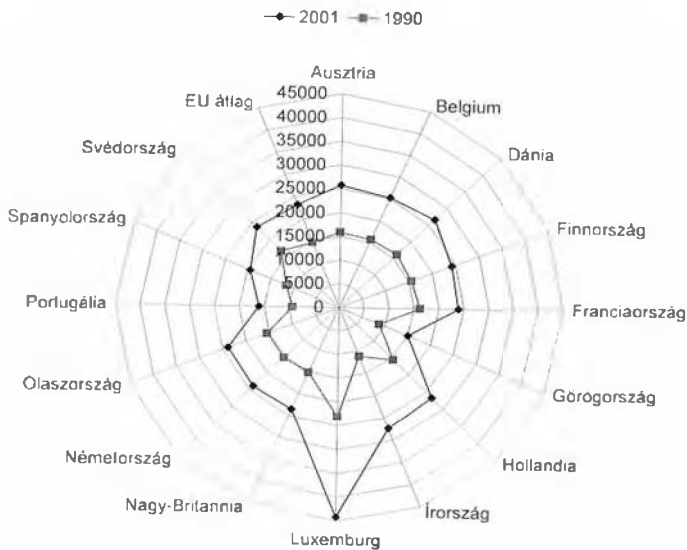
A másik tény: a „világterekhez” való felzárkózások (nemzeti) célját, célmeghatározását egyszerre kell vizsgálnia, „jövahagynia” a hatalmi terek realitása elfogadásának, a gazdasági és politikai pragmatizmusnak és a saját, elérhető, reális, ha úgy tetszik szintén némileg pragmatikus (nemzeti) célok megfogalmazása szükségességének.

Míndez igaz a globális világban való leghatékonyabb (nemzeti) elhelyezkedés kijelölésére, vagy szűkebb keretben, az Európai Unió teréhez való harmonizálódás útjának megfogalmazásában.

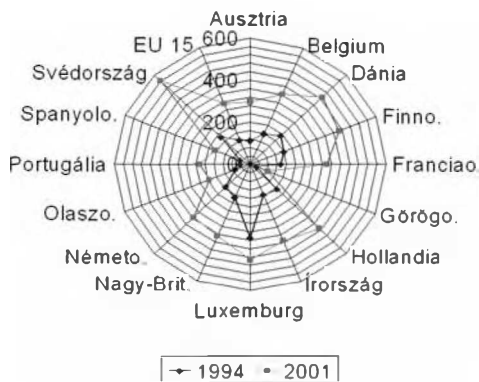
Az utóbbihoz – zárszóként – egy rövid elemzés arról, hogy miképpen „harmonizálódtak”, (amennyiben harmonizálódnak) az EU 15-ök egymáshoz, mekkora erővel megy végbe vagy marad el a bruttó, mennyiségi értelemben vett (döntően a GDP-ben mért) felzárkózás, közeledés, „egységesülés” az EU 15-ök terében.

Mindennek kimutatására egy ún. „pókhálódigrammot” szerkesztettem, amelyen rendkívül képszerűen követhető az EU 15-

ök gazdasági fejlettségének alakulása a legutóbbi évtizedben az egy főre jutó GDP mérőszámán keresztül.¹⁷



Az EU tizenötök fejlettségének alakulása (GDP/fő, 1990, 2001)
EU 15-ök GDP/fő



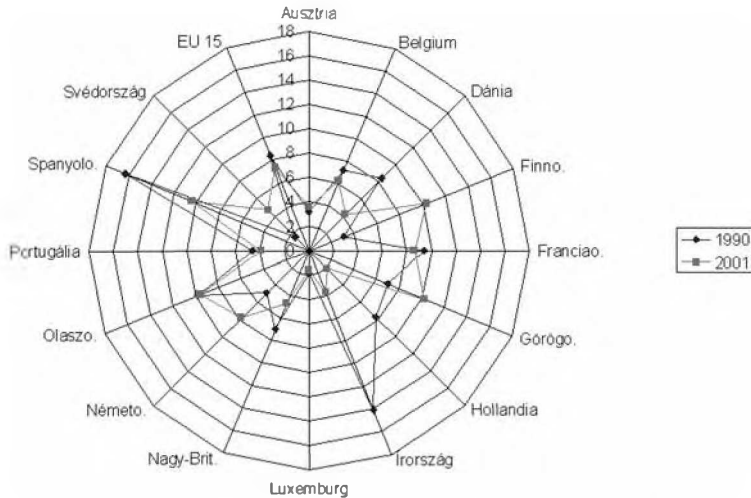
Személyi számítógépek az EU 15-ök tagországaiban, 1994–2001, ezer lakosra

Az egymást párhuzamosan követő 1990-es és 2001-es vonal az integráció keretében (a támogatások ellenére) egészében hasonló növekedési pályák létrejöttét, a bruttó különbségek megmaradását mutatja.

Mindemellett valamilyen pótlólagos belső összetartó erő megléte nélkül nehezen lenne magyarázható az EU-tagországok

kohéziója vagy éppen az egyes országok belső rendje, egyensúlya, ereje.

Mindehhez további két diagramot készítettünk el az elmúlt évtized változásainak és a jelenlegi különbségek bemutatására. Az egyik az információs társadalom helyzetét (egy főre jutó számítógépek az EU 15-ök országaiban), a másik a társadalmi, szociális helyzetet tükrözi a munkanélküliek aránya alakulásának és változásának bemutatásával.



A munkanélküliek aránya (EU 15-ök %) 1990-ben és 2001-ben

A bemutatott ábrákon kívül hasonló módszerrel számításokat végeztünk a tagországok az elmúlt évtizedben megtett útjának elemzésére a társadalom, a gazdaság, a pénzügyek, az egészségügy, a szociális ellátás, a jövedelemviszonyok különböző területeire. A vizsgálatok alapján egyértelműnek mondható következtetés: bizonyos korlátozott egymáshoz való közeledés mellett döntően a történelmileg kialakult struktúrák különböző nemzeti bázisán alakult ki a tagországok egymással harmonizáló fejlődése. Azaz végső soron az egyes országok számára a történelmi múltjukban kialakult struktúrák ereje biztosítja azt a belső gazdasági és társadalmi kohéziót, amely alapot ad a szükséges alkalmazkodáshoz, versenyképessé teszi őket az Európai Unióban és a globalizált világban.

Valószínűleg mindez Magyarország felzárkózására, harmonizációjára, saját belső erőterének növelésére is példa, amely erőter tartalmát, fejlődését a globális világ egésze, az Európai Unió adta keretek korlátozó és erősítő közegében kell megfogalmazni.

JEGYZETEK

- ¹ Ma egyre inkább világossá válik, hogy e bipolaritás sokkal inkább két részre szakadást, elkülönülést jelent a második világháborút követő időszakban, mintsem az Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti valamiféle egyensúlyt. Ma világosan látszik, hogy az Egyesült Államok egyértelmű túlsúlya nem a XXI. század szüleménye, inkább a fél évszázaddal ezelőtti, a második világháborút követő „induló” helyzet visszatérése. A második világháborúban tovább gyengült a szovjet (központosított) gazdaság, a területén végbement fizikai rombolás a termelőalapokat, a népességet tekintve is hatalmas pusztításokat okozott, míg az Egyesült Államok, bár nagy áldozatokat hozva, ám a háborút lényegében teljesen területen kívüli terepeken víva gyors gazdasági növekedéssel, hatalmas technikai-technológiai fejlődéssel egyeduralomra tett szert. A világ bipolaritását – ma világosan látható – csupán a viszonylagos katonai (ezen belül is a nukleáris fegyverzeti) egyensúlya hozta létre és tarthatta fenn adott ideig.
- ² Práger László: A magyar nemzeti (gazdasági) fejlődés az EU-csatlakozás és a globalizált világ kereteiben a XXI. század elején. *Európai Tükör*. 2001. 6. szám. 2–22. oldal. Lényegében e cikk alaptézisei és gondolatai bizonyos mértékű újrafogalmazása: *Európa a jövőnk, Magyarország a hazánk (Vitairat az európai újraegyesítésről)* Budapest, 2002. 3–20. oldal.
- ³ Práger László: Mi a kérdés a népszavazás után. *Heti Válasz*. 2003. május. 16.
- ⁴ *Financial Times*. The World's Largest Companies. 2001. május 11.
- ⁵ Részletesen foglalkozom e kérdéssel a „Nyitás a globalizált világ felé (az EU 2000. márciusi lisszaboni döntései után). *Európai Tükör*. 2000. 4. szám. 10–24. oldal.
- ⁶ Részletesen: Práger L. (2001).
- ⁷ Soros György: A vesztesek reményei, *Népszabadság*, 2000. július 15.
- ⁸ Práger László: A nyolcvanas évek kiterjesztett nyitottságelmélete és napjaink magyarországi reálfolyamatai. *Közgazdasági Szemle*. 1998. november, valamint Práger (2001): *A világ (gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején*. Unió Kiadó. Budapest. 2003. (355 oldal).
- ⁹ A még ma is gyakori, a „Németország utolsó csatlósa” megfogalmazásból való levezetés túlságosan felszínes megállapítás. A történelmi, geopolitikai helyzet elemzése helyett most csak a második világháborút követően azonos (szovjet) hatalmi rendszerbe besorolt, a második világháború során Magyarországgal teljesen ellentétes, különböző szerepet játszó, helyet betöltő Lengyelország példáját említem.
- ¹⁰ Az természetesen nemcsak történelmi, hanem egyszerűen logikai összefüggés, hogy az EKG- (majd EK-, EU-) tagság természetesen „önmagában” is a fejlett világban való tagságunkat, a visszaintegrálódást jelentette volna. Ez az összefüggés a szövegben leírt állítás tartalmát, tényét nem befolyásolja.
- ¹¹ Ez az állítás ma szinte az abszurd vagy a logikai tévedés kategóriájába sorolható. Nyilván a szabályozások, a jog harmonizációja nem képzelhető el a mögöttes, de ténylegesen a reálszférában végbemenő – és végrehajtandó – harmonizáció nélkül. Mégis, konkrét gazdaságtörténeti tények ismeretében állítható a két vonal hosszan tartó elszakadása. Lényegében csak 1998, a csatlakozási tárgyalások megkezdése után kezdődött el a jogharmonizáció következtében szükséges reálharmonizáció összefüggéseinek konkrét vizsgálata, a harmonizációhoz szükséges magyar költségvetési források és uniós támogatások mértékének, végső soron a harmonizáció költségének – majd későbbi hozamának – felmérése és számszerűsítése. Erre egyébként saját „felvilágosulásunk” mellett az EU csatlakozási mechanizmusa, az ahhoz „kötelezően” kialakítandó nemzeti programok és tervek is elvezettek volna.
- ¹² A rendszerátalakulás általános, elméleti, de konkrét magyarországi kérdéseit, különösen a régi elit hatalomátmentését részletesen bemutatja Fricz Ta-

- más: Régi elit az új demokráciában Magyarországon. c. cikkében. Politikatudományi Szemle. 2003. 4. szám. 87–107. o.
- ¹³ Az is nyilvánvaló, ha a két belépésre 1982-ben került sor, akkor a kapcsolatok valamilyen szintje és formája – a magyar párt és kormány és a Szovjetunió tudtával – már évtizede, de legalábbis évek óta létezett.
- ¹⁴ Részletesebben írok minderről a XXI. század pályázata keretében elkészült „A magyar nemzeti fejlődés útja” c. munkám „A rendszerváltásig és az azt követően bejárt megszakított és folyamatos nemzeti és nemzetközi pályák” c. részében. Kézirat. Budapest. 2004. Emellett konkrét történelmi tények, dokumentumok: Práger László: A vén Európa és a nemzeti fejlődés. Heti Válasz. 2004. március. 5.
- ¹⁵ Részletesen foglalkozom e témával az NKFP „Társadalmi tudat, értékrendszer, magatartáskultúra Magyarországon” c. kutatási irány a konvergencia kérdésével foglalkozó tanulmányában, valamint a Heller Farkas Főiskola oktatási tevékenységéhez kapcsolódó munkában. Práger László: Konvergencia-divergencia, leszakadás-felzárkózás. Budapest. 2004. Kézirat. Felzárkózás és versenyképesség. Budapest. 2004. Kézirat.
- ¹⁶ A Financial Times módszere a következő volt: (1) kiválasztotta a megítélése szerint legrelevánsabb 10 mutatót az OECD százas nagyságrendű csoportjából, (2) az OECD számításait nem változtatva az egyes kategóriákban rangsorolta az országokat, (3) az első tíz helyezettet pontozta egyszerűen egytől tízes értékeket használva, (4) az egyes országokra kapott értékeket összeadta és nagyságrend szerint rangsorolta az országokat.
- ¹⁷ A részletes leírás, elemzés megtalálható a már idézett NKFP-publikációban.

IRODALOM

- Agenda 2000, For a stronger and wilder Europe. Brussels, European Commission.
- Ágh Attila: Demokratizálás és európaizálás. Villányi úti könyvek, 2002.
- Anthony B. Atkinson and John Micklewright: Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of income, Cambridge University Press, 1992.
- A tizenötök Európai. Osiris Kiadó, Budapest 2000. Szerkesztette: Kiss J. László.
- Ábel István–Szakadát László: A bankrendszer alakulása Magyarországon 1987–1996 között. Közgazdasági Szemle 1997. 7–8. sz.
- Alan Mayhew, Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe. Cambridge: University Press, 1998. Idézi: Európai integráció – európai filozófia. Szeged, 1999. 17. oldal.
- Az MSZMP Központi Bizottságának kiinduló irányelvei a gazdaságirányítási rendszer reformjára. Az MSZMP határozatai és dokumentumai. 1963–1966. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1968.
- Európai egyesülés és modernizáció. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- Balázs Péter: Európai egyesülés és modernizáció. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- Barro R.: Determinants of Economic Growth, A Cross-Country Empirical Study, The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 1997.
- Becsey Zsolt: Az Európai Unió bővítésének előnyei az Európai Unió számára. Phd-értekezés. Kézirat. Budapest, 2002.
- Blahó András–Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2001.
- Bővülő Európa. A Miniszterelnöki Hivatal és az Ecostat folyóiratának külömböző számai. Bp., 2000–2002.
- Csaba László: A kibővítési verseny. Európai Tükör 2000/1. szám.

- Csáki György: A nemzetközi gazdaságtan alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2002.
- Ehrlich Éva: Infrastruktúra-szolgáltatások, Infrastructurel-Services Budapest, 1998. (Megjelent 1999-ben.) A MeH integrációs stratégiai munkacsoport kiadása, 264. oldal.
- EU Accession of Central and Eastern Europe: Bridging the Income Gap, Policy Research Working Paper No. 1721, The World Bank.
- Fehér M. István: Európai filozófia – európai integráció: hasonlóságok, különbségek, vonatkozások. Előadás az MTA Szegedi Akadémiai Bizottsága által 1998. szeptember 17–18-án, Szegeden megrendezésre került nemzetközi filozófiai konferencián.
- Fricz Tamás: Régi elit az új demokráciában Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2003/4. szám.
- Glatz Ferenc: Magyarország ezredfordulós esélyei, Népszava, 1999. augusztus 10.
- Horváth Gyula: Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- Husserl, E: „Az európai emberiség válsága és a filozófia”, In: Husserl, válogatott tanulmányai, Gondolat Kiadó, Budapest, 1972. 322. o.
- Kádár Béla: Accelerating Hungarian Growth. Acta Oeconomica, 1984. 1–2. sz.
- Kádár Béla: Magyarország európai integrálódásának makrogazdasági összefüggései. Európai Tükör, Műhelytanulmányok 1999. (65. szám).
- Kocsis Éva-Szabó Katalin: Technológiai korszakhatáron. OMF, Budapest, 1996.
- Központi Statisztikai Hivatal: Évkönyvek, havi kiadványok, időszakos elemzések. Budapest, 2003-ig.
- Lőrincné Istvánffy Hajna: Pénzügyi integráció Európában. Kerszöv, Budapest. Magyarországi SAPRI Nemzeti Bizottság: A magyar SAPRI-kutatások főbb megállapításai (összefoglaló tanulmány). Budapest, 2000. Június.
- Martonyi János: Szabad piac és erkölcsi rend. Európa Jogi Tanulmányok, Budapest, 1999.
- Matolcsy György: Sokk vagy kevés. Kairosz Kiadó, 1998.
- Matolcsy György szerkesztésében: Növekedés és globalizáció. Kairosz Kiadó/Növekedéskutató Intézet, 1999.
- Mádl Ferenc: Az *acquis communautaire* átvétele és alkalmazása: igazgatási kapacitás és jogi kultúra Közép- és Kelet-Európában. Európa Jogi Tanulmányok, Budapest, 1999.
- Mihályi Péter: A magyar privatizáció krónikája. 1989–1997. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- Nyers Rezső: Gazdaságpolitikánk és a gazdasági mechanizmus reformja. Kosuth Könyvkiadó, Budapest, 1968. 182–192. oldal.
- Palánkai Tibor: A magyar EU-csatlakozás néhány stratégiai kérdése. Európai Tükör, 1998. November.
- Palánkai Tibor szerkesztésében: Társadalmi tudat, értékrendszer, magatartáskultúra Magyarországon. Kézirat. (Készült az NKFP kutatások keretében.) Budapest, 2004.
- Pitti Zoltán: A külföldi tőke szerepe a hazai gazdaság új növekedési pályára állításában. Európai Tükör 2001/4. Szám, 25–40. oldal.
- Pitti Zoltán: A társasformában működő vállalkozások szerepe. (Kézirat-) Budapest, 2001.
- Práger László: Gazdaságon innen és túl. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1986.
- Práger László: A nyitottságról (Kíséret a komplex megközelítésre). Közgazdasági Szemle, 1986. 6. sz. A teljes tanulmány angol fordításban: L. P.: On Openness, M. E. Sharpe. Soviet and Eastern European Foreign Trade (A Journal of Translation), Summer 1998. Szerkeszti J. Brada Armonk NY. USA. pp. 93–107.

- Práger László: Magyarország nyitottságáról. (Előadás a XI. magyar-amerikai közgazdász-találkozón. Bloomington, USA. 1987. okt.)
- Práger László: További adalékok a nyitottsághoz. *Közgazdasági Szemle*. 1988. 5. sz.
- Práger László: A KGST-től az unióig. Gondolatok a harmonizáció történelmi útjáról. *Népszabadság*, 1998. március 30.
- Práger László: A nyolcvanas évek kiterjesztett nyitottságelmélete és napjaink magyarországi reálfolyamatai. *Közgazdasági Szemle*, 1998. november.
- Práger László: Gondolatok EU-integrációs felkészültségünkről. *Európai Tükör*, 1998. november.
- Práger László: Integration Trends of the Last Decade, in *Society and Economy* 1999/3. pp. 253-274.
- Práger László: A mesterséges leválasztástól az uniós tagság kapujáig: Magyarország újraintegrálódása a fejlett Európához. *Magyar Nemzet*, 1999. november 11.
- Práger László: Nyitás a globalizált világ felé (az EU 2000. márciusi lisszaboni döntései után). *Európai Tükör*, 2000. 4. szám 33-46. oldal.
- Práger László: Európából a bővülő Európába, *Aula Kiadó* 2000, Budapest
- Práger László: A magyar nemzeti (gazdasági) fejlődés az EU-csatlakozás és a globalizált világ kereteiben a XXI. század elején. (Utak a konszenzusig és a konszenzustól a kohézióig.) *Európai Tükör*, 2001/6.
- Práger László: Mi a kérdés a népszavazás után? *Heti Válasz*, 2003. május 16.
- Práger László: A világ (gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején. *Unió Kiadó*, Budapest, 2003.
- Práger László: A magyar nemzeti fejlődés útja. (Készült a XXI. Század Intézet pályázata keretében.) *Kézirat*, Budapest, 2004.
- Práger László: A vén Európa és a nemzeti fejlődés. *Heti Válasz*, 2004. március 5.
- Rostoványi Zsolt: Kulturális robbanás a világban, *Népszabadság*, 2000. június 3., 23., 27. oldal.
- Sachs, J. and A. Wagner (1996), „Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe”, *Harvard Institute for International Development*, Cambridge.
- Simai Mihály: Külföldi tőkebefektetések és a nemzeti innovációs-termelési rendszerek. In: *A működő tőke kivitele és a technikai fejlődés a XXI. század küszöbén*. Oktatási Minisztérium, Budapest, 2000. 7-49. oldal.
- Soros György: A vesztesek reményei. *Népszabadság*, 2000. július 15.
- Szabó-Pelsőczy Miklós: Globalizáció és EU-csatlakozás. (Közreműködött Báger Gusztáv.) *A Miniszterelnöki Hivatal integrációs stratégiai munkacsoportjának készített tanulmány*, Budapest, 1999.
- Szentes Tamás: *Világgazdaságtan. Elméleti és módszertani alapok*. *Aula Kiadó*, Budapest, 1999.
- Török Ádám: *Verseny a versenyképességért? (Bevezetés a mikroszféra-kezelés gazdaságpolitikájába az Európai Unióban és Magyarországon.)* *Miniszterelnöki Hivatal integrációs stratégiai munkacsoport kiadása*, Budapest, 1999.
- Vizi E. Szilveszter: *Információ + tudás = hatalom*. *Magyar Nemzet*, 2000. május 20., 7. oldal.
- W. Wallace: *Nyugat-Európa átalakulása*, London, Pinter 1990.

LAKNER ZOLTÁN

A magyar pártok és az Európai Unió. Az EU mint belpolitikai kérdés 1990–2004 között

Tanulmányomban belpolitikai szempontok alapján kívánom vizsgálni a magyar pártoknak az Európai Unióval kapcsolatos álláspontját. Azt elemzem, hogy az EU-hoz való viszony, elsősorban a csatlakozás körülményeinek vitatása mikor kezdődött és milyen célt szolgált.

Feltételezésem szerint az unióról szóló – a médiában megjelenő, de igazán mélyen csak kevés alkalommal elemzett – viták, amelyeket a releváns pártok¹ folytatnak egymással sohasem a csatlakozás fontosságáról, vagy annak pozitív vagy negatív voltáról szóltak. Egyrészt, a csatlakozási körülmények értelmezése volt napirenden, magában foglalva annak a – megítélésem szerint igen kései – *politikai* megjelenítését, hogy vajon az egyes társadalmi csoportok számára milyen hatások prognosztizálhatók az adott csatlakozási és politikai-gazdasági feltételek mellett. Másrészt és mindenekelőtt, az egyes politikai erők a csatlakozás kritikus vagy kritikátlan, hangosabb vagy halkabb támogatásával rövidebb-hosszabb távú szavazatszerzési célokat is követtek, amelyek jól nyomon követhetők.

Úgy is fogalmazhatnánk: a csatlakozással kapcsolatos nemzeti konszenzus sohasem szűnt meg a releváns pártok között, ám idővel – körülbelül 2002 őszétől – Magyarország uniós jövője belpolitikai vitatémává vált. Ez a tény nem gátolta a csatlakozási folyamat sikeres lezárását, sőt inkább túlságosan sok idő telt el, amíg a mindennapi politika és a hétköznapi élet szintjén ez a téma megjelent. Az már más kérdés, hogy a megjelenés *módja*,

a viták *célja* alapján beszélhetünk-e a magyar politikai élethez való minőségi hozzájárulásról.

AZ EGYETÉRTÉS KORA

A pártok magatartása

1989–90-től egészen 2002 őszéig a releváns pártok álláspontja között alig volt kimutatható bármiféle lényeges eltérés az uniós csatlakozás kérdését vagy annak valamilyen körülményét, feltételét illetően. Ez különösen az 1998 utáni időszak vonatkozásában lehet meglepő, hiszen az akkor zajló csatlakozási tárgyalások alapvetően meghatározták Magyarország későbbi pozícióit. Nem állíthatjuk, hogy ekkoriban egyáltalán nem voltak viták, de ezeket a pártok nem állították politikájuk homlokterébe. Mindennek szemléletes következménye, hogy Juhász Endre, Magyarország főtárgyalója nem csak ezt a posztját örizte meg a 2002-es kormányváltás után, de ráadásul az új kormány miniszterévé is kinevezték 2003-ban. Ha széles körben vitatott, a politikai élet főáramában szereplő kérdés lett volna a csatlakozás 1998 után, akkor ez aligha történhetett volna meg.

A pártok retorikáján magának a közösségnek az átalakulása sem módosított; a magyar rendszerváltás utáni periódusban született meg az EGK-t Európai Unióvá formáló maastrichti és az alapokmányt jelentősen átalakító amszterdami szerződés, 1992-ben, illetve 1997-ben. Ezek a belső változások nem okoztak változást a magyar pártok és kormányok csatlakozási szándékában, stratégiájában, illetve az unión belül elérendő célok kitűzésében sem, így az unió metamorfózisa a magyar közvéleményre sem gyakorolt kimutatható hatást.

Az SZDSZ és az MDF már 1989-ben célként fogalmazta meg a csatlakozást. Az MDF már ekkor sem csupán gazdasági, hanem „politikai értelemben” kívánta megvalósítani az integrációt (Romsics, 2003: 146.). Az Antall-kormány szorosabbra fűzte a viszonyt a közösséggel, de nem a nulláról indult, sok tekintetben a Németh-kormány kapcsolatfelvételét folytatta (amely szintén építhetett a gazdasági együttműködésnek már az 1970-es évektől meglévő alapjaira). Az MSZP 1990-es választási programja evidenciaként szólt a csatlakozás valamikori bekövetkeztéről², s a Fidesz álláspontja sem volt más. Olyannyira teljes volt az egyetértés, hogy a pártok későbbi választási programjaiban a kötelező „hitet tevő” nyilatkozatokon kívül sosem szerepelt igazán hangsúlyos helyen az Európai Unió. A téma 1994-ben, 1998-ban, de még 2002-ben is alig játszott szerepet a választási kampányban³ – éppen azért, mert nem volt eltérés az álláspontok között. Az uniós csatlakozást vállvetve mutatták be *egyetlen lehetséges útként*.

Csak 2002. Január-februárban volt egy komolyabb összeütközés, amikor Brüsszel nyilvánosságra hozta a mezőgazdasági közvetlen kifizetésekre vonatkozó elképzelését. Eszerint az újonnan csatlakozó országok a már tagsággal rendelkezők agrártámogatási mértékének csak a 25%-ában részesülhetnek⁴. Ekkor az ellenzéki MSZP heves támadást intézett a Fidesz-kormány ellen azért, mert érzékeny pontokon támadhatott. A Fidesz vezette kormány önmagáról kialakított képéhez tartozott ugyanis a vidéki és általában a nemzeti érdekek képviselőjére való (kizárólagos) képesség az akkori ellenzék pártjaival szemben. Ez az imázs vált támadhatóvá a kifejezetten kedvezőtlen feltételek napvilágra kerülésekor, hiszen az Orbán-kormány valóban nem volt képes hatásosan érvényesíteni a speciális magyar és magyar mezőgazdasági érdekeket. A belpolitika szempontjából semmi jelentősége nem volt annak, hogy a másik kilenc csatlakozó ország is ugyanazt az uniós értesítőt kapta, vagyis, hogy valójában sokkal inkább a tizenötök és a belépő tízek erőviszonyáról, mintsem a magyar kormány diplomáciai erőfeszítésének eredményességéről adtak hírt a brüsszeli feltételek. Az sem számított a belpolitikai vitában – a kormány nem tudott hatásosan érvelni ennek felhasználásával –, hogy magának a támogatási formának a léte, finanszírozhatósága is vita tárgya az unión belül, s a szűkkeblű ajánlattételben ennek nem csekély szerepe lehetett. Mindazonáltal az MSZP nem az uniós csatlakozást, még csak nem is az uniót támadta, hanem *belpolitikai* megfontolásból a szerinte rosszul tárgyalt kormányt. A kampány aztán elsodorta ezt az akciót: az éles MSZP–Fidesz ellentét megjelenítése ezen a szakpolitikai terepen nem volt a „kívánt” mértékben lehetséges a konfliktusok kiélezésében érdekelt ellenfelek számára.

Összességében a kezdeti időszakban az unió (1) elérendő, de elvont célként (2), viszonyítási pontként volt jelen a magyar politikai életben. Ez megfelelt az „utolérés”, a mintakövetés évszázados hagyományának és szemléletmódjának. Emellett (3) hivatkozási alap is volt egyes gazdasági, politikai döntések meghozatalánál („ott is úgy van, elvárják, hogy itt is így legyen”), amivel a politikai elit fenntartotta a *kívülről vezéreltség* tudatát, szemben azzal, hogy a magyar demokrácia participatív jellegét, az állampolgárok cselekvőképességének, az ország sorsáért viselt közös felelősségének a tudatát erősítette volna. Ezzel egyúttal az is elkerülhetővé vált, hogy az egyes döntések alkalmával túlságosan erősen merüljön fel az aktuális kormányzat felelőssége: az uniós elvárásra hivatkozás a negatív társadalmi hatással járó döntéseket a „szébb jövő” felvillantásával legitimálta, s egyben megkímélte a politika szereplőit a döntésük melletti érvelés kényelmetlenségeitől. A pártok számára egy további szempontból is hivatkozási alapot jelentett az unió: európai testvérpártjaikra mutatva bővíthették legitimációs bázisukat, ezzel is igazolva saját létük jogosságát.

A három viszonylat közös eleme az *általánosság, a konkrét hatások felmérésének és bemutatásának hiánya, a távolság a hétköznapi élettől*. Aminek következtében a magyarországi pártok vitáiban, s így a magyar választók döntő többsége előtt sem jelentek meg az unión belüli érdekkülönbségek, amelyek pedig jelentős befolyást gyakorolnak az egyes tagországok pozícióira. Nem jelentek meg a vitákban azok a várható hatások sem, amelyek a magyar társadalom egyes csoportjait különböző módon érinthetik a csatlakozást követően. Több mint egy évtizedig nem fogalmazódtak meg sem csatlakozási, sem a csatlakozás utáni időszakra vonatkozó stratégiák; a stratégiák versenye így nem is válhatott a politikai versengés tényezőjévé.

Megjelent viszont az „egyetlen lehetőség”, az alternatíva hiányának eleme, ami egyrészt a pártok vezetőinek valóban mély és elkötelezett politikai meggyőződésén alapult, ám egyúttal arra is alkalmas volt, hogy az előnyök és hátrányok mérlegelését – nem pusztán a csatlakozást, hanem elsősorban annak részleteit illetően – a folyamat nagyobb része során a háttérbe szorítsák, amivel a hátrányok kompenzálására való felkészülés szükségessége is a látókörön kívülre került.

Az egyetlen úton járás egybehangzó retorikája mellett azonban mindig is létezett a bizalmatlanság a politikai elitben. Egy 1996-os, a parlamenti képviselők körében készült felmérés szerint a különböző oldalon álló honatyák és honatyák egyaránt fontosnak tartották a csatlakozást. Ám úgy vélték, hogy annak ügyét csak a *saját* oldaluk képviseli igazán: az európai integráció támogatását a baloldali képviselők a baloldali, a jobboldaliak a jobboldali ideológia és politika részének tekintették. Minden oldalon léteztek a „kalkulált vélemények”: a politikai ellenfelek úgy számoltak, hogy a túloldalon lévők nyilvánvalóan nem vallhatnak velük azonos nézeteket, s ezt a meggyőződésüket az uniós csatlakozás támogatásáról való vélekedésükre is kiterjesztették. A szembenálló politikai oldalak a másik fél integrációs elkötelezettségét nem tartották hitelesnek, hihetőnek (Simon, 1997: 677–678.). Ez igazolja egyrészt azt, hogy a pártrendszer polarizálásához vezető ellentétek nem az Orbán-kormány sokszor indokolatlanul vehemens politizálásával kezdődtek – mint azt sokan feltételezik a politikai publicisztikában –, hanem sokkal mélyebb okai vannak. Másrészt, amikor 2002-ben az uniós ügyek mégiscsak belpolitikai témává váltak, akkor az indulatok nem véletlenül váltak rögtön nagyon hevessé: a politikai ellenfelek régről meglévő gyanúikat mondtak ki a nyilvánosság előtt.

Optimista és tanácstalan polgárok

E keretek között nincs mód arra, hogy az unióval kapcsolatos valamennyi felmérést áttekintsük, de a következő, meglehető-

sen önkényes összefoglaló is rámutat az állampolgárok unióhoz való viszonyának néhány fontos tényezőjére.

1991–1993 között relatív többségben voltak Magyarországon az Európai Közösségről, illetve unió tevékenységéről pozitívan vélekedők. Kevés volt a „kritikus”, ám a „semleges” álláspont-ra helyezkedők egyharmados, és a véleményt formálni nem tudók egynegyedes aránya nem tekinthető a határozott állásponttal rendelkező társadalmi véleményformálás jelének (Lengyel-Molnár-Tóth, 1994: 771.). Ebben az időszakban egyébként az akkor kormányzó MDF szavazói viszonyultak a legpozitívabban Európához (uo.: 773.). Ez azért figyelemre méltó, mert 1996-ra a pozitív, negatív és semleges vélemények arányának csekély változása mellett (Lengyel-Tóth-Vinczellér, 1997: 585.) az MDF-esek uniótámogatása kis mértékben mérséklődött, s az akkor kormányzó pártok (MSZP, SZDSZ) támogatóié erősödött (Marián, 1997: 566.). A csatlakozást ekkor a polgárok abszolút többsége megszavazta volna, bár a „nem tudó” és semleges választ adók együttes aránya folyamatosan 25% körüli maradt (Ld. pl. Csepeli-Závecz, 1997: 658.).

Egyes társadalmi csoportok már ekkor félelmeiket fogalmazták meg: a „rurális társadalom”, tehát a vidék, a mezőgazdaságból élők között az átlagosnál nagyobb arányban voltak azok, akik tartottak a taggá válás hatásaitól (uo.: 652.). Összességében – Csepeli György és Závecz Tibor szerint – az uniós tudás szint alacsony volt (uo.: 654.). Ennek fényében kell értelmezni a csatlakozással kapcsolatos „mérsékelt optimizmust”, amely ekkor jellemezte a magyar társadalmat (uo.: 658.). Vagyis a pozitív várakozás valószínűleg kevésbé a reális ismereteken, mint inkább a történelmi tapasztalatokon, a nemzeti identitás elemein (Európához tartozás), illetve a magasabb életszínvonal és a biztonság iránti vágyon alapult.

Később, 1999–2002 között a csatlakozás támogatói rendre a társadalom (bő) kétharmadát tették ki, s akkor is látható volt, hogy a kormánypártiak (a koalíció élén ekkor a Fidesz állt) nagyobb arányban támogatják az uniót, mint mások (TÁRKI, 1999, 2000, 2001, 2002).

Néhány következtetés

Mindezek alapján a több következtetésre juthatunk: (1) A magyar állampolgárok unióhoz való viszonyában meghatározó volt az egyéni élethelyzet. Egyszerűen szólva: a rendszerváltás utáni időszak „vesztése” újabb veszteségeket várt egy következő átalakulástól is. A szkepszis érzése leginkább azokat a társadalmi csoportokat jellemezte, amelyek Magyarország keleti és déldunántúli – tehát a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő – területein éltek, továbbá akiknek iskolai végzettsége és képzettsége

alacsony szintű volt (Csepeli-Závecz, 1997: 666.). Meghatározó volt tehát a rendszerváltás megítélése és az, hogy annak következtében ki, milyen irányú mobilizációs pályát járt be. (2) Erős volt az unió vonzereje: a gazdag (és szabad, biztonságban élő) országok közösségéhez történő csatlakozás előnyei iránti vágy meghatározó fontosságú volt a csatlakozás támogatásának és a „mérsékelt optimista” várakozás motivációi között. (3) A pártok és más szereplők megszólalásai szinte mind *egyetlen út* típusúak voltak. Mindebből egy *lineáris*, mégpedig pozitív tartományban emelkedő csatlakozásfüggvény rajzolódik ki: a belépés egyre közelebb van, az állampolgárok egyre többet tudnak róla, és ezért egyre jobban akarják. Az uniós tagság „*célérték-ként*” jelent meg (uo.: 663.), a csatlakozás a szebb jövő szinonimája volt az egész „kezdeti” korszakban. (4) Az erre épülő kommunikáció semmiféle választ nem adott a felmerülő kételyekre, kérdésekre. Ez a magyarázat az állampolgárok egy részének tanácstalanságára, amelyek a „nem tudom” válaszokban fejeződött ki: nem csak az információ volt kevés, a tényanyag volt hiányos – majdnem az egész társadalom esetében –, hanem a választók jó egyötöde számára a viszonyulás irányát is nehéz volt eldönteni. Ebben szerepet játszhatott a *részvétel*, mint politikai magatartás és attitűd hazai gyengesége. Kevesen számoltak azazal – s a pártok nem is kísérelték meg ezt a képet közvetíteni –, hogy a csatlakozás esetleges negatív következményei az állampolgárok fellépése, érdekeik artikulálása nyomán megváltoztathatók, a mindenkori kormány uniós politikája befolyásolható. A csatlakozás – mint minden más politikai esemény – inkább amolyan fátumnak látszott, s ezt alá is támasztotta az egyetlen út retorikája. Tehát nem annyira a „mit kellene tennünk?”, mint inkább a „mit is tehetnénk?” tanácstalansága jutott kifejezésre. (5) A bizonytalanság és tudáshiány közepette valamelyest eligazíthatott a pártpreferencia. A releváns pártok szavazótábora 1990 óta csatlakozáspárti, de a lelkesedés mértéke változó. Az épp kormánypártiak mindig erősebb támogatók voltak: valamennyi kormány EU-párti volt, így tehát a kormánypárti szavazók számára az EU „saját” témának számított és számít. Ez azt is jelenti, hogy (az amúgy igen változékony) pártpreferencia erősebb (független) változó, mint az uniós elkötelezettség *volume*-je, továbbá, inkább az utóbbi (mint függő változó) következik az előbbiből. Mindebből arra juthatunk, hogy kínálkozik valamelyes játéktér a pártok számára az uniós csatlakozáshoz való viszonyban. A támogatás–ellenzés kontinuumon el lehet indulni az ellenzés *felé*, anélkül, hogy a szavazótábor elhagyná a pártot. Az unió támogatásának *mértékét, erejét módosíthatják* a pártok, illetve a támogató és ellenző érvek bemutatása *arányának* megválasztásában mozgástér nyílik a számukra.

Vagyis: releváns párt csak az lehet, amely támogatja az uniót, de a releváns pártok *közüli* választást már kevésbé befolyásolja

az uniós retorikájuk. Ezért ameddig nem veszélyeztetik az unió támogatása melletti elkötelezettségükről kialakult képet – vagyis komolyságukat, komolyan vehetőségüket –, addig lehetőségük van uniós politikájuk árnyalatainak változtatására. Elkötelezett szavazóik követni fogják a vélemény- és volumenváltozást. Ennek akkor van értelme, ha ezzel újabb szavazók támogatását képesek begyűjteni, mégpedig azon kisebbségét, akik az unióval kapcsolatosan elutasítók vagy legalábbis szkeptikusak.

A VITA KORA

Három beszéd és egy nyilatkozat

Lehet jól és rosszul is csatlakozni – jelentette ki Orbán Viktor 2002 szeptemberében. Ezzel a volt miniszterelnök – aki akkor a Fidesz-MPP-nek hivatalosan csak egyszerű országgyűlési képviselője, valójában továbbra is első számú vezetője volt – megnyitotta a magyar pártok unióhoz való viszonyának második szakaszát. Orbán Viktor feltételekhez kötötte a belépéshez szükséges alkotmánymódosítások megszavazását. Azt követelte, hogy legyen 2003-ban a kormány által tervezettnél nagyobb a béremelés, hogy gyorsabb legyen a felzárkózás az EU-s bérszínvonalhoz; állítsák vissza az ebben a formában megszüntetett Széchenyi-terv programjait a gazdaság belső erőforrásokból történő fejlesztése érdekében; a Medgyessy-kormány által módosított földtörvény helyett az Orbán-kabinet idején elfogadott jogszabály-módosítások lépjenek újra érvénybe a magyar termőföld védelme érdekében⁵.

Az alkotmánymódosítás meg nem szavazásával való fenyegetés politikai blöff volt: a feltételek nem teljesültek, a Fidesz mégis minden szükséges módosítást megszavazott. Orbán Viktor valójában nem a kormányhoz, hanem saját választóíjához szolt a 2002 szeptemberében elmondott szónoklataiban, amelyek az önkormányzati választásra készülő Fidesz kampányának is részét képeztek. Így azt a célt is szolgálniuk kellett, hogy a parlamenti választáson elszenvedett vereség és a Medgyessy-kormány száznapos programja hatására előállt MSZP-főlény közepette a Fideszt mint életképes politikai alternatívát mutassák be. Orbán napirendre akart kerülni ebben a pártja számára nyomasztóan defenzív időszakban, s ehhez egy bombasztikus kijelentést választott eszközül. Az sem mellékes, hogy az „egy tábor egy zászló” ekkortájt meghirdetett elve – ami jobboldali uniópárt létrehozását jelentette, a Fidesz vezetésével – alapján nem csak az MDF nyomás alatt tartása, rendszeres politikai támadása volt folyamatban, hanem a megmaradt MIÉP-es és egyéb Európa-ellenes szavazók megszólítása is. A kijelentés tehát a rövid távú érdekek – a defenzíva megtörése – mellett azt a

középtávú célt is szolgálta, hogy mozgósítani kell a jobboldali tábor valamennyi szavazóját – mégpedig Orbán és a Fidesz vezetése alatt.

2002 decemberére a Fidesz az unióval foglalkozó pártkongresszust hívott össze. Itt elmondott beszédében Orbán Viktor egyértelműen támogatta a csatlakozást. Igaz, a szöveg egy fordulata szerint már akkor „gyanút fogtunk” (a szövegből nem derül ki, hogy a Fidesz, a magyar választók, vagy ki más rejtőzik a többes szám, első személy mögött, kiknek a képviselőiben szólt Orbán Viktor a gyanakvásról) az unió jó szándékát illetően, amikor „láttuk”, hogy csak nehéz és hosszú folyamat során „kerülhetünk” a csatlakozás küszöbére. A belépési feltételek pedig annyira rosszak – állította –, amit sosem gondolt volna senki: itt az agrártámogatások ügyére utalt. Jegyezzük meg: a „gyanakvásnak” Orbán kormányfőként sohasem adott hangot – hacsak nem számítjuk „nevezetes” kijelentését, miszerint „van élet az Európai Unión kívül is”, amit azonban legalábbis szerencsétlen volta ellenére sem lehetett külpolitikaiprioritás-megjelölésnek tekinteni –, még a saját miniszterelnöksége idején közölt agrártámogatási feltételek láttán sem. Politikai érdekei egyenesen azt diktálták, hogy *leginkább akkor* ne legyenek kétségei: az uniós csatlakozás híveként és a társadalom többségének uniós elkötelezettségét ismerve 2002 januárjában a problémák kicsinyítése volt a racionális részéről. 2002 végére, a választási vereség nyomán változott meg, radikalizálódott általános politikai stratégiája, aminek folyományaként uniós retorikája is módosult: azon választók nélkülözhetetlensége volt ekkor a választási vereség fő tanulsága a volt kormányfő számára, akik többek között uniós szkepticizmussal vagy ellenző állásponttal voltak jellemezhetők.

Decemberi beszédében a fentiek mellett kiemelte a nemzeti identitás *megőrzésének* lehetőségét a „nemzetek Európájában”. Felhívta a figyelmet arra, hogy az elfogadás előtt álló 2003-as költségvetés nem szolgálja a *jó* csatlakozás érdekét, nem erősíti az unió belüli rivalizálásba bevonódó Magyarország versenyképességét⁶.

A 2002. decemberi, a csatlakozás végső feltételeiről határozó koppenhági E-csúcstalálkozó utáni sajtótájékoztatóján Orbán Viktor arról beszélt, hogy a magyar kormány gyengén, erélytelenül és ezért sikertelenül tárgyal, nem küzdött a végsőkig, mint a csehek és a lengyelek, akik így részben kedvezőbb feltételeket értek el.

A tárgyalási eredmények egyik legvitatottabb elemeként Lengyelország elérte, hogy a 2005–2006-ra rendelkezésre álló strukturális alapokból egymilliárd eurót szabad rendelkezésű forrássá csoportosítsanak át – olyan forrássá tehát, amelynek lehívására nem kell külön, az önrész meglétének igazolásával pályázni. Csehország ugyanilyen konstrukcióban százmillió

euró értékű szabad rendelkezésű forráshoz jutott. Magyarország meg sem kísérelte a pénzeknek ezt az „átcímkezését” elérni. Ez annyiból negatívan értékelhető, hogy a strukturális alapkából megszerezhető összeg nem szokta elérni az alapban rendelkezésre álló teljes összeget, tehát elképzelhető, hogy a pénz egy része sohasem kerül Magyarországra (Dunay, 2004: 60.). Az esetről is író Dunay Pál szerint viszont az is elképzelhető, hogy a szabad felhasználású összeget a magyar kormány „választási osztogatásra” használta volna fel a 2006-os parlamenti voksolásra készülve, így „mégsem olyan nagy baj”, hogy az összegek nem férhetők hozzá ezen a módon (uo.). Ez nem tűnik erős ellenérvnek, hiszen ilyen megfontolások alapján a kormányok távol kellene tartani mindenféle közcélú pénztől. Ugyanakkor téves és hamis volna úgy tekinteni, mintha ezek az összegek „elvesztek” volna Magyarország számára, s a felhasználást illető feltételek rögzítése valóban jár előnyökkel is.

A másik erősen vitatott eleme a koppenhágai megállapodásnak az volt, hogy a csatlakozó országok mezőgazdaságának uniós támogatása nem haladta meg a már említett 2002. januári javaslatban foglalt mértéket. A csatlakozóknak azért is külön erőfeszítéseket kellett tenniük, hogy a *saját* állami költségvetésük terhére bővíthessék majd az ágazatnak szánt forrásokat.

A csúcstalálkozó eredményeit értékelve Orbán Viktor azt tartotta szükségesnek, hogy a szerinte *rossz feltételek* mellett történő csatlakozásra való felkészülés érdekében a kormány a magyar versenyképesség erősítésére támogató intézkedéscsomagot állítson össze és fogadjon el a kis- és nagyvállalkozások, a mezőgazdasági családi gazdaságok, valamint a mezőgazdasági jogi személyek számára⁷.

2003. februári országértékelő beszédében Orbán Viktor a belépés nem méltányos feltételei mellett az unió központosított és ezért a nemzeti szuverenitást *sértő* jellegére vonatkozó „polgári körös véleményeket” idézett, de nem kommentálta ezeket. A kommentár hiánya egyrészt azt a célt szolgálta, hogy a polgári körök mozgalmát, mint tőle és pártjától teljesen független entitást mutassa be, amelynek autonómiáját vonná kétségbe, ha véleményezné álláspontjukat. Másrészt, a polgári körökre hivatkozással elmondott szöveg éppen ellentétes volt a két hónappal korábbi kongresszusi beszéd azon passzusával, miszerint az unió jó lehetőséget biztosít a nemzeti identitás megőrzésére; így nehéz, sőt lehetetlen lett volna a beszédek koherenciazavarának nyílt megjelenése nélkül kommentárt megfogalmazni. Orbán taktikájának célja az volt, hogy az unióhoz való viszony szinte valamennyi árnyalatának híve a számára szimpatikus véleményt hallhassa az ellenzék vezetőjétől. Ez nyilvánvalóan alátámasztja a szavazótábor bővítésének korábban említett szándékát, egyben jelzi az expanzió tervezett és preferált irányát is. Ezzel együtt a volt miniszterelnök összességében a csatlakozás

támogatására szólított fel⁸, még ha nem is érvelt mellette. Jelezte: a feladat az unión *belüli* küzdelem lesz a magyar érdekekért és az unió „ízlésünk szerinti” átalakításáért.⁹

A kormánypártok magatartásával a későbbiekben részletebben foglalkozom. E helyütt csak azt rögzítem, hogy kemény kritikával illették Orbánt, kétségbe vonva az unió iránti elkötelezettségét, fenntartva a hatalomba való visszatérését *veszélyként* bemutató retorikájukat: minél szélesebb rétegek előtt jeleníthető meg Orbán Viktor olyan politikusként, aki nem híve a csatlakozásnak, annál több választó idegeníthető el tőle, mint a nemzeti konszenzus megbontójától. A Fidesztől való függetlenségét 2000-ben a Békejobb-kezdemenyezéssel, majd az Orbán vezette koalíció leváltásától kezdve ismét bizonyítani igyekvő ellenzéki MDF számára az önállóság *indokává és bemutatása terepévé* váltak az uniós ügyek. Az Orbán-megnyilvánulásoktól való elhatárolódás megszólalási és megkülönböztetési alkalmat biztosított az MDF-nek, amellett, hogy a párt vezetői elvileg is helytelenítették, hogy az uniós csatlakozás a taktikai repertoár részévé váljon.

A beszédek tehát összességében a Fidesznek a válságából való kiútkeresését, megnyerni kívánt szavazói csoportok megszólítását szolgálták, de a nyomukban kitörő vita valójában minden politikai szereplőnek hasznos volt. Az ellentétek demonstrálására épülő politikai logika a háttérbe szorította, hogy eközben a parlamenti pártok közös felvilágosító kampányt, „road-show-t” folytattak a csatlakozás mellett, erős igazolásául a csatlakozás feletti konszenzusnak.

Az Orbán-megszólalások rétegei

A volt miniszterelnök 2002. szeptember–2003. február közötti beszédeiben (1) szóvá tette, hogy Brüsszel rossz, de legalábbis kielégítőnek semmiképpen sem nevezhető csatlakozási feltételeket kínált. (2) Kritizálta a Medgyessy-kormányt, hibájául róva fel, hogy Magyarország nem eléggé felkészült a csatlakozásra, különös tekintettel annak kedvezőtlen kondícióira – vagyis: ha hivatalban maradhatott volna az Orbán-kormány, akkor vagy nem lettek volna ennyire rosszak a körülmények, vagy megtették volna a szükséges lépéseket a megváltoztatásukra. (3) Az Orbán-beszédek némelyikében használt, a moszkovitára utaló „brüsszelita” jelző a kormány vonatkozásában arra utalt, hogy Orbán Viktor szerint a szocialisták vezette kormány *eleve* – értsd: tagjainak pártállami politikai szocializációjából következően – *alkalmatlan* a nemzeti érdekek képviselésére, s főként *emiatt* volt Orbán értékelése szerint hatástalan a Medgyessy-kormány tárgyalási tevékenysége. Ez a felütés a magyarországi polarizált pártrendszer viszonyait jellemzi, amelyben a ver-

sengő felek nem a jobbik, de az *egyetlen* felelősen választható alternatívaként kívánják önmagukat megjeleníteni; a politikai ellenfél *nem másféle* értékekkel rendelkezik, hanem egyáltalán *nem is képes* értékek felmutatására (erről ld. pl.: Lakner, 2002: 121-125.). Ilyen értelemben az unió, mint belpolitikai kérdés nem jelentett innovációt a pártok közötti versengésben, abban az értelemben biztosan nem, hogy megváltoztatta volna a diskurzus témáit vagy stílusát. Ellenkezőleg: az unió mindösszesen egy újabb terepévé vált a belpolitikai vitáknak, s ugyanazok a szabályok váltak érvényessé esetében, mint bármely más belpolitikai téma tárgyalásakor.

Orbán Viktor tehát egyfelől „meghívta” az EU-ellenes szavazókat saját táborába. Megpróbált „téves azonosítást” (Gazsó-Stumpf, 1998: 291.) előidézni, amennyiben olyan ügy révén kísérelt meg kapcsolatot teremteni velük, amely ügyet (a csatlakozás elutasítása, lebegtetése) a Fidesz nem tekintette a magáénak. Másfelől viszont arra törekedett, hogy az EU-csatlakozás mindig kormánypárti témáját elvegye a kormánytól, azáltal, hogy kétségbe vonta kompetenciáját és hitelességét. (Ehhez tartozik az is, amikor a Fidesz európai szervezetek állásfoglalásait felhasználva, sőt azokat kezdeményezve kritizálja a kormány egyes lépéseit. Ezekkel azt kívánja jelezni: Európa számára a Fidesz véleménye az elfogadható.) Mérsékelni igyekezett tehát a kabinet támogatottságát azzal, hogy kikezdte egyik vezető témája vonzerejét. Mindez bizonyos mértékig racionális volt a Fidesz részéről, mert nem engedte, hogy egyedül az MSZP-SZDSZ-kormány arassa le a csatlakozás babérjait. Minél kevesebb learatható „babért” kívánt meghagyni a kormánypártoknak annak révén, hogy a választóknak nem egyszerűen a kormány, de a *téma iránti* szimpátiáját kísérelte meg mérsékelni. Ám irracionális is volt ez a törekvés annyiból, hogy a Fidesz maga *nem kívánta* a csatlakozás kútba esését, s több frekvencián közvetített üzeneteivel meglehetősen divergens, konfúzus elvárásokat állított elő támogatói körében, amelyeknek lehetetlen volt egyidejűleg megfelelnie.

Más irányból közelítve: Orbán Viktor jelezte azt a fontos tény, hogy az unió belüli lét az érdekküzdelmek mindennaposágát jelenti majd, s az ebben való helytálláshoz szükséges valamilyen stratégia. Ez korábban nem volt téma a magyar pártpolitikában. Ahogyan az sem, hogy a magyar társadalom egyes csoportjait eltérően érinti majd a csatlakozás, s hogy ennek befolyásolásában a mindenkori kormány döntő szerepet játszhat – amihez megint csak szükséges valamilyen hosszabb távra szóló, és az állampolgárokkal megismertetett, politikai alternatívaként eléjük tárt elképzelés. Mindezek nyomán indulhat csak meg a stratégiáról szóló vita, s így az unió – az uniós partnerekhez való viszony, az integráció mikéntjéről való vélekedés, az unió átalakulásának módja értelmében¹⁰ – elsőrendű

belpolitikai kérdéssé válhatna. Olyanná, amely *nem illusztrálja, hanem definiálja* a pártok álláspontját és ellentéteit.

Azonban Orbán Viktor mindehhez az unió iránti *gyanakvás* hívószavát társította. Ez önmagában nem értékelhető pozitívan vagy negatívan – legalábbis objektív mércék szerint aligha, legfeljebb kinek-kinek az unióról való vélekedése alapján. A brit euroszeptikusok, a skandináv euorealisták vagy a francia szuverenisták mindenütt hozzátartoznak a politikai palettához, s nem mindannyian szélsőséges nézetek hívei; ellenben számos problémára hívják fel a figyelmet, elősegítve a megoldást¹¹. Mindehhez azonban hozzáfűzhetjük, hogy az unió belüli kritikusok helyzete és megszólalásaik következményei nyilván egészen mások, mint egy csatlakozni kívánó és a csatlakozásról szóló népszavazásra készülő ország esetén. A volt miniszterelnök megszólalásai elvileg (ha nem is gyakorlatilag) a belépés megghiúsulásának lehetőségét is magukkal hozták. Továbbá, Magyarországon az unióellenesség korábban a szélsőséges csoportok és különösen a MIÉP hitbizománya volt, számos olyan vonással szoros összefüggésben, amelyek a választók széles rétege előtt diszkreditálták ezeket a pártokat. Ezt tudomásul nem venni irracionális viselkedés lett volna Orbán részéről, hiszen így akaratlanul vontta volna magára a „szélsőségesség” vádját. Tudomásul vétele esetén viszont a „gyanakvás”, valamint a „polgári körös vélemények” citálása a támadhatóság *tudatában* felvállalt álláspontot jelzett. Ha Orbán Viktor számolt ezzel, az annak a bizonyítéka, hogy szólni kívánt az ellenzökhöz – még ha maga nem is az –, mert a kormányoldalt *még nagyobb* veszélynek látta, mint az uniós csatlakozás iránti negatív hangulat kelését. Vélhetően nem azért, mert az integrációt másodlagos fontosságú célnak tekintette, hanem épp mert ez már lezárt kérdésnek számított: a belépés *tényleges* megghiúsulásának lehetősége értelmében nem volt tehát kockázata Orbán Viktor magatartásnak, tekintettel a csatlakozás nagyarányú támogatottságát jelző közvélemény-kutatási adatokra. Nem lehetséges az ellenpróba, így nyitott a kérdés, hogy Orbán Viktor akkor is ugyanazt a taktikát választotta volna-e, ha az uniós csatlakozást támogatók aránya csak néhány százalékponttal haladta volna meg az ellenzökét 2002 végén, 2003 elején.

Az unióval kapcsolatos álláspont „változása” a megbízhatatlanság, a felelőtlenség elemét is hozzáírta Orbán Viktor bírálóinak hosszú szitoklistájához: ha kormányfőként sosem, ellenzékben viszont annál inkább bírál, akkor ez annak a jele, hogy bármilyen manőverre kész a hatalom visszahódítása érdekében. Ez az értelmezés nagy felületeken jelent meg a médiában a kormánypárt politikusai és értelmiségi támogatói részéről egyaránt, s a volt miniszterelnök bőséges munícióval, hiteles érvekkel látta el az így érvelőket. Holott, Orbán Viktor végül is igenre biztatott a népszavazáson – de a vita egyáltalán nem er-

ről szólt. Az unióról szóló pro és kontra érvek alapján nem érthetők meg az álláspontok, csak akkor, ha a pártok közötti viták összefüggésébe helyezve vizsgáljuk őket.

A Medgyessy-kormány magatartása

Az MSZP–SZDSZ-koalíciót Orbán Viktor első megnyilatkozása váratlanul érte. A 2002 májusában hivatalba lépő Medgyessy-kormány az uniós ügyek terén „rutinpolitizálásra” készült, vagyis a konszenzus fenntartására, a kormányzati kompetencia bemutatására. A végeredmény egy közös ünnep lett volna, amit azonban a hivatalban lévő kormány celebrál, növelve általa a népszerűségét. Orbán Viktor váratlan helyzetet teremtett, ám a szocialisták és a szabad demokraták reagálása nem késett sokat. Már csak azért sem, mert csupán a 2002. tavaszi kampányban használt Fidesz-ellenes retorikai fegyvereket kellett újból elővenniük. Ahogyan egyébként Orbán megszólalásai is értelmezhetők a parlamenti választási kampány szövegeinek folytatásaként, különösen, ha a 2002. április 9-i TF-beszéddel kezdődő időszakra gondolunk. A választások óta létrejött, a kormányoldalon mindig *legalábbis* gyanakvással kezelt polgári körök szélsőségesé nyilvánítása és Orbán Viktor populistaként való minősítése sem számított igazán új kommunikációs elemnek. A kormányoldal szándéka az volt, hogy a kétes és veszélyes, immár a csatlakozást is *veszélybe sodorni* látszó, ezt megkísérlő ellenzékkel szemben önmagát kínálja egyedüli védelmezőként és *(egyetlen lehetséges)* megoldásként.

A 2002. decemberi koppenhágai tárgyalások után a kormány – ellentétben Orbánnal – a magyar diplomácia sikeréről beszélt. Értelmezése szerint (1) a végsőig védte a magyar érdekeket és jobb feltételeket ért el, mint azt Orbán Viktor idején, a kormányváltást megelőzően remélni lehetett (2). A közös ünnep ideje jött el (3), aki nem ünnepel, hanem még most is bírál, az ünneprontó és „pitiáner”¹². A kormány tehát egyfelől saját kompetenciáját állította előtérbe, s hogy ezt megtehesse, pozitívan értékelt a tárgyalási eredményeket. Az ellenzék eközben bírálta, megkérdőjelezte a „siker”-értékelést. Eközben a kormány fenntartotta az uniós csatlakozás *lineáris* narratíváját. Az Orbán által nyilvánvaló politikai önérdékből kimondott, de nem általa előidézett kételyekre csak a szakpolitikák szintjén reagált, politikai megnyilatkozásokban egyszer sem – leszámítva az Orbánt a szélsőségesek körébe soroló értékeléseket, amelyek azonban a felvetett konkrét kérdésekről (pl.: a mezőgazdaság helyzete, a kisvállalkozók egzisztenciája) folytatandó politikai vita elutasításával voltak egyenértékűek. A kormány az uniókritikát az ellenzéssel, ezt az ellenzékkel, végső soron a szélsőségeséggel azonosította. Nem véve figyelembe azt (sem), hogy

bár 2002 őszén valóban csökkent a fideszes szavazók körében az uniót támogatók aránya, egyértelmű összefüggésben Orbán Viktor nem önzetlen célokat szolgáló „figyelmeztetéseiével”, de azután az MSZP-sek körében is visszaesés mutatkozott¹³. A probléma tehát *nem Orbán-specifikus* volt, annyiból semmiképp sem, hogy a volt kormányfő által megfogalmazott kételyek közül néhány találkozott a már amúgy is létező állampolgári vélekedésekkel. Láttuk: a mezőgazdasággal foglalkozók régóta veszélyt láttak a csatlakozásban. Esetükben Orbán „csak” tudatosan célzott és talált.

A linearitás felfogásából következett, hogy a kormány *nem politikai, hanem felvilágosító* kampányt folytatott a népszavazás előtt. Nem politikailag kívánta befolyásolni a választókat, hanem „informálni”. Úgy vélte, hogy a több tudás a nagyobb támogatottsággal lesz egyenlő. Eközben a Fidesz többfrekvenciájú álláspontjáról kiderült, hogy bár alkalmasnak tűnt egy nagyon széles skálán elhelyezkedő szavazói populáció megszólítására, lehetetlenség a politikai *cselekvés* nyelvére lefordítani – ti. lehetetlen megmondani, hogy igenlés, ellenzés, vagy a részvétel elutasítása következik-e belőle. (Ez egyben a túlságosan nagy átmérőjű szavazótábor bénító hatásaként is értelmezhető.) Az iránytűként szolgáló pártpreferencia számos szavazó számára ellentmondani látszott az évtizednyi konszenzusnak, ami nehezen értelmezhetővé tette a helyzetet. Arra sem kínálkozott elfogadható magyarázat, hogy hozzávetőlegesen fél év alatt valójában *miért* tűnt el a másfél évtizedes konszenzus a témát illetően. A pártok között nem tartalmi, hanem minősítő vita folyt; éspedig nem a csatlakozás (rég eldőlt) ügyéről, hanem *a pártok egymás közötti viszonyáról*. A népszavazáson feltett kérdés relevanciája mérhetetlenül kicsivé vált: ez mutatkozott meg az alacsony – 45,62%-os – részvételben¹⁴, ami nyitva hagyta a csatlakozás iránt elkötelezettségről, a csalódottság okozójának kilétéről folytatott viták lehetőségét.

A NÉPSZAVAZÁS ÉS A CSATLAKOZÁS KÖZÖTTI IDŐSZAK

Nem csak a népszavazás nyugtalanító tapasztalata, hogy nem értékeknek, témáknak, csoportérdekeknek, de még csak nem is egy vagy több vezető személyiségnek van a legnagyobb befolyása a magyar választók döntéseire, hanem a jól megkomponált *ellenségképnek*. A másik fél iránti bizalmatlanság jogosságát bizonyítani hivatott példákat bőségesen szállítják a pártok a választópolgárok számára, meggyőzésük, mi több, *megtérítésük* céljából. Az Európai Parlament magyar képviselőinek megválasztásáról szóló törvény 2003 végén lezajlott vitájában is a dramatizálás játszotta a főszerepet. A problémamentes ügynek látszó törvény a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szá-

vazásának lebonyolítása miatti egyet nem értés okán politikai harc terepévé vált, s végül egy túlbonyolított, teljesen irracionális megoldást eredményezett e részletet illetően. Arról van szó, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szavazatának leadásával kapcsolatosan az ellenzék részéről nem nyert elfogadást se az elektronikus szavazás, se a világ számos országban probléma nélkül alkalmazott levélben szavazás módszere¹⁵. A kormány ezután azt javasolta, hogy a diplomáciai testületek tagjaiból alakuljanak meg a választási bizottságok azokban a külföldi „szavazókörokbén”, amelyekben a hagyományos „urnás” módon voksolhatnak a magyar állampolgárok. A diplomaták ilyesfajta szerepvállalása valóban kételyeket ébreszthet, ám az is világos, hogy ez a javaslat már a vita kényszerpályára kerülésének következménye volt. Végül az a megoldás nyert elfogadást, hogy a pártok által delegált személyek jelennek majd meg a nagykövetségeken és konzulátusokon létesített szavazóhelyeken, egy igencsak sajtósaját „politikai turizmus” képviselőiként. Arra is utalnunk kell azonban, hogy a törvény lényege, az nevezetesen, hogy milyen szisztéma szerint menjen végbe a választás, vita nélkül elfogadtatott. Holott, a 2003. CXIII. törvényben rögzített arányos választási rendszer nyilvánvalóan különböző előnyöket és hátrányokat vetít előre az egyes politikai erők számára. Ezek alapján úgy tűnik, mintha a pártok nem tartanák megengedhetőnek, hogy bármely politikai kérdés kapcsán ne generáljanak élénk politikai vitát, s ne demonstrálják ellentéteiket, még akkor is, ha alapvetően egyetértés van közöttük az adott témában.

A kifejezetten ellenséges indulatokkal terhelt magyar politikai életben igazi meglepetést keltett a népszavazás és a csatlakozás közötti időszak másik lényeges vitatémájának feltűnése: Medgyessy Péter miniszterelnök 2004. februári évértékelő, évindító beszédében többek között arra tett javaslatot, hogy a parlamenti pártok közös listán indulva vegyenek részt a 2004. júniusi európai parlamenti választáson¹⁶. Nem célja e tanulmánynak a javaslat mögöttes politikai szándékának és a körülötte kibontakozó vitának a részletes ismertetése. E helyen csak röviden utalok tehát arra, hogy a javaslat későbbi „variánsa” volt, hogy Kovács László szocialista pártelnök szerint a közös lista mellett a pártok *saját listát is* állítanának. A közös lista nyilvánvaló elutasítása láttán pedig a kormányfő a javaslat *szimbolikus* jelentőségét emelte ki, mintegy az „összefogás” jelképévé emelve kezdeményezését. A versengő demokratikus pártrendszerektől *idegen* javaslattal kapcsolatban az Európai Parlament is kifejezte aggodalmát¹⁷. A magyar belpolitikára vonatkozó konklúzió talán abban foglalható össze, hogy a kormány- és az ellenzéki oldal 2004 elején a nyílt konfliktusok helyett – de inkább mellett – a békéltetés- és konszenzusteljesítményt is beemelte repertoárjába. Ám emellett, sőt a „teljesítés” bemutatása során

egyáltalán nem szűntek meg a demokratikus politika határait átlépő megnyilatkozásokat tenni, mindösszesen azok PR-ja változott. Abban sem történt elmozdulás a korábbiakhoz képest, hogy az unió továbbra sem önálló, meghatározó erejű, tagságformáló jelentőséggel bíró témája a belpolitikának, hanem a meglévő ellentétek bemutatására szolgáló felvonulási terepe a szembenálló pártoknak.

A belpolitikai vitákban lényeges szerepet játszó harmadik uniós téma továbbra is a magyar mezőgazdaság állapota volt, illetve az, hogy Magyarország mennyire felkészült arra, hogy az agrárgazdaság számára igénybe vehető forrásokat lehívja az Európai uniótól. A Medgyessy-kormány igyekezett a nyilvánosság elé tárni, hogy az integráció mezőgazdasági vonatkozású feladatainak teljesítését – amelyek korábban elakadtak vagy meg sem kezdődtek – gyors ütemben pótolja, például az állategészségügyi szabályok vagy a nemzeti vidékfejlesztési koncepció kidolgozása terén¹⁸. Ennél azonban nyilvánvalóan erősebb politikai és médiahatása volt a 2004 elején tartott agrárdemonstrációknak, amikor is a tejtermelő és más gazdálkodók útlezárásokkal adtak nyomatékot a kormánnyal folytatott tárgyalásokon képviselt álláspontjuknak. Külön dolgozatban volna érdemes elemezni, hogy a demonstrációk vajon komolyan befolyásolták-e a pártpreferenciákat vagy a kormány megítélését, tekintve, hogy a kormány, s maga a kormányfő is erős ellenkommunikációt folytatott a kérdésben. Témánkat illetően elfogadhatónak tűnik Dunay megállapítása, miszerint Magyarország a csatlakozáskor valóban nem áll készen arra, hogy a siker reményében pályázzon uniós forrásokra – vagyis: az uniós pénzeknek kisebb része lesz majd lehívható, mint jobb felkészülés esetén lehetséges lenne, vagy lett volna –, s arra sem, hogy alkalmas módon fogadja a pályázatokon elnyert pénzüsszegeket. Ez a helyzet az agrárszektorban a legnyilvánvalóbb, bár nem korlátozódik csak arra. Ami a politikai vonatkozásokat illeti, bizvást állítható, hogy „több kormány jól egymásba illeszkedő bűnének” következménye ez a helyzet, ám a politikai felelősségre vonás a leginkább azt a kormányt érheti el, amely a csatlakozás idején hivatalban van, amelynek regnálása alatt manifesztálódnak a jó előre prognosztizálható problémák (Dunay, 2004: 60.).

ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmány zárásaként azt kell rögzítenünk, hogy az Európai Unióhoz való viszony, valamint a „bentlét” stratégiája nem jelent meg a magyar politikai élet alakulását meghatározó szinten. A csatlakozás feletti konszenzus és a csatlakozás körülményeiről kibontakozó vita jól elválasztható korszakai abban azonosítást mutatnak, hogy bár az unióval kapcsolatos álláspont

komoly – ha nem is kizárólagos – szerepet játszik a releváns és más pártok közötti határok kijelölésében, de előbbieik körében már nem határozza meg a pozíciókat az uniós stratégia léte vagy milyensége. Az Európai Unió témája a legjobb esetben is csak „cseperedő” szakpolitikai témának számít, amelynek jelentőségét 2002–2004-ben az aktualitása adta. Az is nyilvánvaló, hogy egyelőre meghatározó, és erre a területre is érvényes a magyar politikai élet azon sajátossága, hogy az értékrendszerek különbségei mentén kialakuló törésvonalak erősebben hatnak a politikai konfliktusok létrejöttére, mint a gazdasági vagy a társadalmi státusokhoz kapcsolódó tényezők (G. Márkus, 1998: 374–377.).

Az unióval kapcsolatos politikai viták tehát a leginkább eszközül, transzparensként használatosak a magyarországi pártpolitika számára. Nem vitathatjuk az instrumentalizmus e fajtájának legitim voltát, de megjegyezhető: az unió ideális eszköz volna arra, hogy a politikai erők országstratégiai elképzeléseinek kialakulását előre lendítse, s ezek épp a téma aktualitása miatt jelentős érdeklődésre tarthatnának számot a választópolgárok körében. Az azonban kérdéses, fűződnek-e erős politikai érdekek ahhoz, hogy a magyar politikai élet tematikája átalakuljon, megváltozzon, s hogy ez éppen ezen a módon történjék meg.

JEGYZETEK

¹ A tanulmányban azokat a pártokat tekintem „relevánsnak”, amelyek 1990 óta bármikor is kormányozni voltak képesek, és a csatlakozási tárgyalások lezárása, valamint a csatlakozás pillanatában az Országgyűlés tagjai voltak. A megkülönböztetést egyfelől az indokolja, hogy az unióellenes szervezetek ereje, ami a választói támogatottságot illeti, szinte össze sem mérhető a támogató politikai erőkével. Másfelől, a belpolitikai viták döntő része a 2002 májusában kezdődő kormányzati ciklus idejére esett, így azok a pártok, amelyek ekkor nem rendelkeztek parlamenti mandátumokkal csak igen kevésbé voltak képesek álláspontjuk hatásos megjelenítésére. Mindezek után tehát a tanulmányban az MSZP, a Fidesz, az MDF és az SZDSZ álláspontját veszem majd figyelembe, de ezen belül is döntően a jelenlegi két legnagyobb párt, az MSZP és a Fidesz vitájára koncentrálok.

² Lásd: Kit válasszunk, kire szavazzunk?, 1990: 79.

³ Ezt igazolják a szavazói motivációkról készített felmérések is, amelyeknek jelentős része még csak kiemelni sem tartotta fontosnak ezt a kérdést.

⁴ Lásd például: Újra keresztűzben az EU agrártámogatása a parlamentben. *Magyar Hírlap*, 2002. február 4.

⁵ *Jól és rosszul is csatlakozhatunk az unióhoz*. Orbán Viktor beszéde Bicskén. 2002. szeptember 11. www.orbanviktor.hu

⁶ *Európa a jövőnk, Magyarország a hazánk*. Orbán Viktor beszéde a Fidesz–Magyar Polgári Párt XVI. kongresszusán. www.orbanviktor.hu.

⁷ Gyenge, erélytelen és sikertelen tárgyalási teljesítmény. 2002. december 14. www.orbanviktor.hu.

⁸ „A belépés mellett szóló érvek valamivel többet nyomnak a latban” – szölt a beszéd legtöbbit idézett mondata. Orbán ellenfelei szerint a *valamivel* kife-

jezés használata a nem egyértelmű elköteleződést jelezte, támogatói szerint viszont a valós problémákkal való kalkulálást. Nem célom állást foglalni e vitában, de valószínű, hogy esetleges egyéb megfontolások mellett ez a formula a szavazatszám-növelés és a szavazatmegtartás egyidejű célját volt hivatva szolgálni.

- ⁹ Orbán Viktor éwertékelése. 2003. február 6. www.orbanviktor.hu.
- ¹⁰ Bár, hozzátehetjük, az unió átalakulásának legfontosabb dokumentuma, az uniós alkotmány iránt a tizenötök tagállamaiban sem mutatnak komolyabb érdeklődést az állampolgárok.
- ¹¹ Ld. pl.: Les Euroseptiques. *The Economist*, 2003. november 1.
- ¹² Az utóbbi jelzõt Kuncze Gábor SZDSZ-elnök használta.
- ¹³ A közvélemény az EU-csatlakozásról. http://www.median.hu/kutatasok/eu_szavazas.htm.
- ¹⁴ http://www.valasztas.hu/nepszav03/outroot/hu/10_0.html.
- ¹⁵ Emlékezetes lehet az 1999-es ausztriai választás példája, amikor a néhány ezres szavazatkülönbség miatt meghatározó volt a levélben szavazók preferenciája. Döntõ fontosságuk ellenére egyik politikai erõ sem vitatta hitelességüket.
- ¹⁶ Beszéd a köztársaságról. 2004. február 16. <http://www.medgyessy.hu/archivum.php?hir=852>.
- ¹⁷ Ld.: *Comprehensive monitoring report on the candidate countries*. Strasbourg, 2004. március 11. A Magyarországra vonatkozó 9 pont közül az utolsó (a dokumentumban a 103.) foglalkozik ezzel a kérdéssel. http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv?2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=12&TXTLST=1&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=PROV&DATE=110304&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO04|NUMERO@111|YEAR@04|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=040311.
- ¹⁸ Ld. pl.: Az EU kifogásainak egy részét már orvosolta az agrártárca. 2003. december 2. <http://www.fn.hu/cikk.php?id=3&cid=71151>.

IRODALOM

- Csepeli György–Závecz Tibor, 1997: Várakozások, remények, félelmek: az Európai Unió képe a magyar közvéleményben. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1997*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 650–668. o.
- Dunay Pál, 2004: Az átmenet magyar külpolitikája. *Mozgó Világ*, 2.
- Gazsó Ferenc–Stumpf István, 1998: Választók és pártok a demokratikus átmenetben. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 285–301. o.
- G. Márkus György, 1998: Törésvonal-szerkezet és pártrendszer. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 372–384. o.
- Kit válasszák, kire szavazzak? Választási tájékoztató. Az 1990. évi magyarországi sajtókampányban részt vett pártok rövidített programjának gyűjteménye*. Budapest, 1990: Pack-Art Nyomdai Kiadó Kft.
- Lakner Zoltán, 2002: Határok nélkül. MSZP-kampány egy kettéhasadt országban. In: Sükösd Mihály–Vásárhelyi Mária: *Hol a határ? Kampánystratégiák és kampányetika, 2002*. Budapest: Élet és Irodalom Kiadó. 109–125. o.
- Lengyel Emöke–Molnár Zoltán–Tóth Antal, 1994: Magyar lakossági vélemények gazdaságról, politikáról és az európai együttműködésről (1991–1993). In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politi-*

- kai évkönyve 1994*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 757-773. o.
- Lengyel Emöke-Tóth Antal-Vinczellér Erika, 1997: Magyar és közép-kelet-európai lakossági vélemények gazdaságról, politikáról és az európai együttműködésről 1996-ban. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1997*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 568-594. o.
- Marián Béla, 1997: A politikai közvélemény a Szokai-Tocsik-ügy évében. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1997*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 532-567. o.
- Romsics Ignác, 2003: *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Budapest: Rubicon.
- Simon János, 1997: Kifelé integráció, befelé dezintegrációs? A politikai elitcsoportok viszonya az európai integrációhoz és egymáshoz. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1997*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 669-684. o.
- TÁRKI, 1999: Az európai uniós csatlakozás lakossági megítélése. Kelet-közép-európai összehasonlítás. 1999. május. <http://www.tarki.hu/integracio/ceorg/index.html>.
- 2000: Az európai uniós csatlakozás lakossági megítélése. Kelet-közép-európai összehasonlítás. 2000. május. <http://www.tarki.hu/integracio/ceorg/index.html>.
- 2001: Az európai uniós csatlakozás lakossági megítélése. Kelet-közép-európai összehasonlítás. 2001. március. <http://www.tarki.hu/integracio/ceorg/index.html>.
- 2002: Az Európai Unióhoz való csatlakozás támogatottsága Kelet-Közép-Európában. 2002. május. <http://www.tarki.hu/integracio/ceorg/index.html>.

SZABÓ MÁTÉ

Globalizáció, europaizálódás, civil társadalom Magyarországon

Az EU-csatlakozás várható hatásai

A téma sokféle aspektusából néhány, hozzám közelebb állót szeretnék felvillantani. Úgy vélem, hogy nagyon fontos a csatlakozás jelenlegi szakaszában a politológia eszközeivel is foglalkozni a várható hatások kérdésével. Maga a politológia, mint megismerési eszköz, szemléletmód alakulni fog a csatlakozás élményei, tapasztalatai következtében. Eddig döntően a rendszerváltás, a konszolidáció, a múlt feldolgozása és a régió belüli helykeresés voltak a megszülető magyar politikatudomány szemléletformáló élményei. Most új perspektíva, szemléletmód fog kialakulni, és szükségképpen a korábbi elemzési szempontok, szemléletmódok meg kell, hogy kérdőjeleződjenek. Annál is inkább, mert megváltozik a politika maga, és a társadalom is, illetve a közvetlen nemzetközi-államközi környezet olyan furcsa változáson megy át, hogy a belső külsővé, a külső pedig belsővé válik. A politikatudomány olyan környezetbe kerül, hogy eddigi identitását kell tudatosan, avagy megkérdőjelezetlenül megváltoztatnia.

KIHÍVÁSOK A POLITIKATUDOMÁNY SZÁMÁRA

Az új magyar politikai rendszer 1989 után kialakult szerkezete¹ ismét mozgásba lendül az EU-csatlakozás hatására. A hatalmi szerkezet és az intézményrendszer egyaránt át fognak alakulni az integrációs folyamatban². Ennek következtében az 1989 utáni rendszerről adott elemzések érvénye a 2003–2004 körüli vál-

tozásokkal nagymértékben lezárul majd. Az 1989–2004 közötti időszak a magyar politikai fejlődésnek az autoriter rendszerből a nyugati demokrácia felé haladásaként jellemezhető, amelyet egyaránt befolyásol más posztkommunista országok, pl. a visegrádi együttműködés és az EU, valamint más nyugati demokráciák, pl. az USA befolyása. 2004-től az EU-integráció folyamata fog uralkodóvá válni a külső hatások között, amelyet a magyar politikai rendszer így vagy úgy követni kényszerül majd.

Az EU modellje a nyugati demokráciák alapértékeit intézményesíti, előírja a politikai folyamatok transzparenciáját, a polgárok részvételét ezekben, a nyilvánosság mind teljesebb biztosítását, az intézményrendszer stabilitásának és változékonyságának egyensúlyát, illetve a politikai folyamatok erőszakmentességét. Mindezeket követelményekként támasztja a keleti bővítés során az intézményrendszerbe bekerülő posztkommunista rendszerek felé. Hogy ez a kihívás milyen mértékben érinti majd a tagjelölt országokat, az az ő sajátos belső politikai fejlődésük demokratikus érettségének függvénye lesz.

Az ágazati politikák területén az EU-kapcsolatrendszer több vonatkozásban alapvető innovációs kihívást jelent. A legtöbb csatlakozó országnak korábban és 1989 után sem volt önálló szerepe, pl. az Európán kívüli fejlesztési politikában, és nem rendelkezett autonóm nemzetközi biztonságpolitikai elkötelezettséggel, politikával sem. Az EU globális szerepvállalása a csatlakozó országokat ezeken a korábban számukra eléggé járatlan politikaterületeken hozza majd lépéskényszerbe.

Ennek, akárcsak az EU intézményrendszerébe való betagozódásnak jelentős kihívása van a politikatudomány felé. A politológianak megfelelő szakértelemmel, az EU tapasztalatainak és modelljének ismeretével rendelkező szakemberek képzéséhez kell hozzájárulnia, akik képesek elősegíteni a csatlakozással járó feladatokból eredő kihívásoknak történő megfelelésünket. A magyar politológia kialakult műhelyei és szellemi körvonalai szintén át kell hogy alakuljanak a csatlakozási kihívás hatására. Nem elegendő annak a magyar politikában elterjedt attitűdnek és magatartásformáinak fenntartása az EU-csatlakozás kihívásainak való megfeleléshez, amely a politológia szerepét csupán az egyik vagy másik sokszor konkrét pártelkötelezettséggel is azonosítható tábor, pozíció, szerepvállalás, illetve a megfelelő „oldal” érveinek kidolgozásával avagy újratermelésével azonosítja. Az európai integrációs folyamat konkrét menete nem annyira a „pártkatona” avagy a „politikai-elméleti debattőr” típusú politológusi szerepkört kívánja meg, avagy segíti elő. Az ilyen szellemi orientációknak és magatartásformáknak kedvezett a rendszerváltás világa, amelyben a liberális, a konzervatív a szocialista profilok megrajzolásához a politológia mértékadóan járulhatott hozzá. Szükség lehet még az efféle munkára a továbbiakban is a kortárs politikai filozófiák és elméletek elemzésé-

seben. Azonban az EU kihívásai nem a jobb- és a baloldali székértáborok közötti örökös, kicsinyes, tudományos szempontból meglehetősen unalmas vetélkedő politológiai mezben történő utánjátszására támasztanak igényt. Sokkal inkább a hosszabb távú fejlődéstendenciák, az alapító intézményes modellek újragondolása, és az átalakuló politikai reálfolyamatokkal összefüggésben történő elemzésnek kellene hogy jellemezzék a magyar politológia további fejlődését.

Globalizáció, europaizálódás és regionalizáció összefüggései az új intézményrendszerben, új politikai folyamatok általában és az ágazati politikákban jelentik a magyar politológia fő fejlesztési kihívását, persze olyan alternatívákban is elgondolva ezek elemzésének eredményeit, amelyekkel a felelős politikai aktorok is tudnak valamit kezdeni. Ez azonban nem szabad, hogy az ő nyelvezetüknek és gondolkodásmódjuknak a követőjévé és újratermelőjévé tegye a politológusokat, mint ami a médiákban önjelölésük szerint politológusként szereplő személyiségek egy részének megnyilvánulását jellemzi.

Az EU kihívása kiemelheti a magyar politológusokat a provincializmusból, a parochializmusból, a politikai székértáborokba való besorolásból, amelyre sajnos aggasztóan sok példát lehet találni, főként a 2002. évi országgyűlési választásoknak a társadalmat politikailag polarizáló hatásai következtében. Az EU-csatlakozás „tisztító vihar” lehet és lesz sok területen, vélhetően a politológiában is. A magyar politológia 1989 utáni fejlődésében nyomon követhető tendencia a politológiának a politikai ideológiák és a pártpolitika elemzésébe való beszűkülése – ha nem is a diszciplína egészében, de sok, akár jeles képviselőjénél is. Ennek a tendenciának a megfordulásában reménykedhetünk az EU-csatlakozás következtében, amely feltehetőleg létrehozza a több magyar politológus által is igényelt szorosabb kapcsolódást a kül- és a belpolitikai elemzések, valamint a politikaelmélet művelése és a reálpolitika elemzése között³. Az integráció folyamatában a hagyományos kül- és belpolitikai szerepkörök és funkciók interpenetrációja jön létre, illetve az olyan folyamatokban, mint az EU-konvent működése, az elméleti modellek és a reálpolitikai döntéshozatal kommunikációja zajlik. Ezért talán joggal remélhetjük, hogy megdőlnek a jelenleg fennálló határok a különböző, egymással nem megfelelő kapcsolatokat ápoló szakterületek között.

Diszciplináris vonatkozásban, úgy tűnik, mintha az ún. „európai tanulmányok” lenne az elemzés és a felkészülés fő terepe az EU-csatlakozáshoz. Az említett diszciplína azonban akár nemzetközi, akár hazai vonatkozásban sem más, mint a hagyományos társadalomtudományi diszciplínák, pl. a szociológia, politikatudomány, állam- és jogtudományok, történettudományok sajátos, regionális, integrációs szempontú alkalmazása. Ezért sem lenne szerencsés, ha a magyar politológiának azon csoport-

jai, akik a rendszerváltás keretfeltételei mellett a magyar politológiának olyan imázst adtak a közvéleményben, amely a politológust azzal a személlyel azonosítja, akinek meg kéne mondania, hogy ki nyer ma és miért, sőt azt is hogy mit a pártok és a politikai irányzatok, sőt a politikusok világának vetélkedőiben, továbbra is képesek lennének újratermelni ezt a tévképzetet és ezzel akadályozni a politológia kreatív bekapcsolódását az új politikai folyamatok elemzésébe. A magyar politológia nem mondhat le az EU-integráció elemzésében potenciálisan számára rendelkezésre álló játéktér kihasználásáról, vagy ha ezt teszi, akkor önpusztító provincializmusról és parochializmusról tanúskodik. Nem adhatjuk át a terepet az „EU-soknak”, akik közül a Jean Monnet-program honlapja szerint szép számmal található meg politológusok is, hanem a politikatudomány egyik eminens fontosságú kutatási és oktatási területként kellene a magyar politológia összes irányzatában, csoportjában, kutatóhelyén kezelni az integrációs folyamatot.

Perspektívába helyezve, feltehetőleg a csatlakozási folyamat olyan ciklus, mint a rendszerváltás és a konszolidáció voltak, azaz most a ciklus kezdetén vagyunk, s annak stabilizálódását várhatjuk a jövőben. Feltehetőleg az EU-elemzések felfutása is olyasféle átmeneti konjunktúrához vezethet, mint amit az ún. „tranzitológia” periódusa, a demokratikus átmenetek kutatása⁴ élvezett a kilencvenes évek társadalomtudományában. Ezt követően, ahogyan a demokratikus átmenetek elemzése is, az integrációs stúdiumok szintén megtalálják a maguk helyét a politológián és a társadalomtudományokon belül.

Lehet, hogy most éppen generáció- és paradigmaváltás küszöbén áll a magyar politikatudomány? Hiszen felnövekedett éppen mostanra egy olyan új politológus-generáció, amely szakirányú akkreditált hazai avagy külföldi képzés keretében szerzett diplomát, szerezte meg vagy szerzi meg éppen tudományos fokozatát. Ezzel szemben a magyar politológiát megalapítók csoportjai a rendszerváltás élményének hatására váltottak politológiára többnyire valamilyen más társadalomtudományi végzettséggel. Ők ma már „befutott” emberek, sőt az idősebbek előtt lassanként megnyílik pályájuknak a befejező szakasza. Az új, helyüket a munkaerőpiacon és a tudományos szemléletmódban is kereső politológus-generációk nem a rendszerváltás és a konszolidáció, hanem az EU-csatlakozás alapélményével kezdik meg pályájukat. Első szakmai elemzéseik, tudományos munkáik, publikációik témaválasztása ezt a tendenciát mutatják. Az új politológus nemzedékeket professzionalizmus, pragmatizmus, EU-orientáció jellemzi, és ebből az irányultságból akár a politikaértelmezés megváltozása és új szemléleti modellek kialakulása is következhet. De a politológia az EU-csatlakozás bővületében sem válhat az európai tanulmányok segédtudományává, hanem önálló kérdésfeltevésével és megoldásaival kell bizonyítá-

nia alkalmasságát a társadalomtudományok versenyében az integrációs folyamat jobb megismerésére és megismertetésére.

A CIVIL TÁRSADALOM ÉS A POLITIKA ÁTALAKULÁSA A GLOBALIZÁLÓDÁS HATÁSÁRA

A magyar tiltakozási kultúra a rendszerváltástól az EU-csatlakozásig eltelt időszakban jelentős fejlődésen és átalakuláson ment keresztül. Kialakultak a tiltakozások főbb alanyai közötti szereposztások, játékszabályok és a hatóságok reakciótipusai. A kommunista rendszerben az underground-ba szorult politikai tiltakozás mára már olyan politika- és kultúrtörténeti hagyománnyá vált, amellyel az új generációk megemlékezésének és az egykori résztvevők emlékezetének biztosítására dokumentumfilmek, kiállítások, naplók, történeti kutatások foglalkoznak. Az új tiltakozási kultúra bizonyos értelemben örököse ennek a hagyománynak, de szükségképpen új utakon kellett elindulnia a tömegkommunikáció keresztútjében, a nyilvános jogszabályokat érvényesítő jogalkalmazó szervekkel (rendőrség stb.) való konfliktusban és kooperációban, az egyre inkább globalizálódó és europeanizálódó politikai verseny kontextusában. A hazai és az európai, valamint a globális politikai hálózatok működésének együttes hatása mutatkozik meg a politikai konfliktusoknak tiltakozások és mozgalmi mobilizációk keretében történő kihordása során. A tiltakozási kultúra tehát globalizálódik és europeanizálódik és ez a folyamat sokszor kihívást jelent a rendszerváltás és a csatlakozás között kialakult és intézményesített közrendvédelmi partnerség struktúrái szempontjából. Ezek a tendenciák persze párhuzamosan, de nem egyforma intenzitással jelentkeznek az összes, a keleti bővítéssel érintett posztkommunista országban. A globális és az európai, valamint a belső konfliktustípusoknak az egymáshoz való viszonya nagymértékben meghatározza, hogy a csatlakozó országokban hogyan, milyen mértékben alakulnak át a közrendvédelmi partnerség keretei és a tiltakozási kultúra mintái.

A globális és az EU-trendek az ezredforduló óta más társadalmi területekhez hasonlóan a globális és regionális tiltakozó mozgalmak hálózatainak megjelenésével jelentenek újdonságot. Míg az 1999-es Seattle-ban lezajlott tüntetés és tiltakozássorozat tekinthető a globális tiltakozó mozgalmak egyik első megjelenítőjének, addig a tiltakozás európaivá válása már régebbi trend. Főleg a közös agrárpolitika ellen tiltakoztak hagyományosan sokat és látványosan az EU fejlődése során, a különféle nemzeti és európai agrárszervezetek, illetve azok szövetségei. Azonban más politikaterületeken, pl. környezet, nők, szociális jogok szintén jelentős európai, avagy EU-döntések elleni nemzeti tiltakozó kampányok dokumentálhatóak. Jóllehet ma

még nem alakult ki az a fajta európai tiltakozó szcéne, amelynek létrejöttét a kilencvenes évek második felében sok nagy tekintélyű elemző feltételezte, a „tiltakozás európaivá válása” folyamatban van. A globális tiltakozások pedig Nyugat-Európából jelentős személyi, anyagi, szervezeti és eszmei támogatottsággal rendelkeznek, és amennyiben globális avagy európai summit-ok, találkozók megrendezésére került sor az utóbbi években Európában, pl. Davos, Prága, Nizza, Göteborg, Milánó, Firenze, akkor jelentős, a találkozó elleni ellentünetéssel avagy találkozó szervezésével – ún. counter-summit – kellett számolniuk a politikusoknak, a médiának és a rendfenntartóknak⁵. Jóllehet Magyarországon ilyen találkozó megszervezésére még nem került sor, de magyar résztvevők, többnyire szervezeten, a hazai globalizáció-kritikus NGO-k révén és segítségével megjelentek az ilyen európai rendezvényeken, pl. Prágában, Firenzében.

Hogy milyen közrendvédelmi kihívásokat hordoz egy ilyen counter-summit, ahhoz álljon itt a nápolyi 2001-es találkozót követő egyik hír (2001. március 17., BBC).

„Globalizációellenes tüntetők ezrei csaptak össze Nápolyban a kivezényelt rendőrökkel. Becslések szerint 20 000 tüntető gyűlt össze, hogy tiltakozzék a globális fórum találkozója ellen, ahol a kormányok képviselői és a gazdasági vezetők gyülekeztek. A rendőrség könnygázt és gumilövedékeket vetett be azokkal a tüntetőkkel szemben, akik áttörtek az akadályokon, hogy elérjék a 120 kormány képviselőivel megrendezett konferencia színhelyét. Több mint 100 ember sérült meg, többek között egy rendőrtiszt, akit súlyos fejséssel szállítottak kórházba. A tömeg köveket és füstbombákat dobált a rendfenntartókra és szemégyűjtőket gyűjtögettek. A tiltakozást a No Global Network szervezte, valamint több hardliner szélsőbalos szervezet, anarchisták, környezetvédők és a helyi munkanélküliek. A szemtanúk szerint a főtér úgy festett, mint egy csatatér, ahonnét mentők szállították ki a sérülteket, a tömeg feje felett pedig helikopterek repkedtek. Sokan, így több újságíró a rendőrséget vádolta az erőszak elszabadulása miatt, de a nápolyi rendőrség vezetője azt válaszolta, hogy a rendőröket megtámadták, és a válaszlépések arányosak voltak. Az egyik újságíró és a fotográfusa azt állították, hogy a rendőrök megverték őket, a tiltakozás szervezői szerint pedig terhes asszony is van a sérültek között. Az egyik olasz televízió forgatócsoportját is megtámadták a rendőrök. Gépkocsik és irodák sérültek meg az összecsapások eredményeként és sok kirakatot törtek be. Körülbelül 100 ember tartóztattak le. A kivezényelt mintegy 6000 rendőr lezárta a belvárost közlekedési akadályokkal az összeütközés megelőzésére. Kiterjedt biztonsági intézkedésekre van szükség minden summi-ton Európában és az USA-ban amióta a nagy

globalizációellenes tüntetés megbénította a Seattle-ben megrendezett WTO-konferenciát.”

Amennyiben az 1968-as mozgalmakat, a nyolcvanas évek alternatív mozgalmait és az ezredforduló globalizációkritikus mozgalmait három relatíve elkülöníthető mozgalmi hullámnak, illetve típusnak feleltetjük meg, amelyeknek szociális bázisuk, utópiáik és értékeik vonalán sok közössége, de stratégiai, szervezeti és programszempontból sok különbsége és sajátossága van, akkor magyar mozgalmi szektor szempontjából a rácsatlakozás lehetősége a Nyugat trendjére a harmadik hullámmal volt kezdettől adott. Ekkorra kialakult a magyar NGO-k külkapcsolati rendszere, rendelkezésre állt a nyitott világháló, és nincsenek olyan strukturális gátjai a gyülekezés- és a szólás szabadságának, mint 1989 előtt, valamint az EU-csatlakozás perspektívája nyilvánvalóan az europaizálódás segíti minden vonatkozásban. Míg a 68-as mozgalmak és az alternatív mozgalmak egy másik világ átszűrődései lehettek Magyarországon, addig a globalizáció-kritikus mozgalmak az egynemű világtrend sajátos lokalitásaként jelennek meg itt is, akár⁶ más egykori kommunista országokban.

A jelenlét nálunk, az egyik szegényebb OECD-országban, diktatórikus, és magát baloldaliként legitimáló kollektivista hagyományokkal a következőképp néz ki 2004 elején.

1. Kialakult, és jelen van a globális hálózatok túlnyomó többsége.
2. Hiányzik a gyarmatosítás, illetve az Európán kívüli világgal való kapcsolattartás gazdasági-kulturális hagyománya, amely a Nyugat legtöbb országához képest „hendikepet” jelent a globális problémák melletti elkötelezettség vonatkozásában.
3. A globális rendszerbe betagozódó intézmények és társadalmi csoportok (egyetemek, nagyvárosi értelmiség, mobil értelmiség) körében jelen vannak a Nyugat trendjei.
4. A kommunista múlt egyrészt a baloldaliság tabuját, másrészt a baloldaliság kultúráját hagyományozza.
5. A fogyasztói társadalom értékei alig-alig megkérdőjelezettek.
6. Az emberi jogi aktivizmus hagyományai erősek a kommunista rendszer elleni disszidensek, és az abból kialakult szociálliberális jogvédő csoportok hálózatai és aktivista szubkultúrái révén.
7. Nincsen kooptált alternatív politikai párt, mint Nyugaton, sem pedig az értelmiségi csoportok számára elfogadható radikális baloldali párt.
8. A politikai lehetőségstruktúra és a pártrendszer szerkeze-

te a polarizációt, bipolaritást erősítve politika alatti posztmaterialis ellenzékiesség politikai terét jelöli ki.

9. Az europaizálódás nyugatosodást, globalizálódást hordoz, amelyek hosszabb távon átalakítják a politikai teret.
10. A kulturális és kommunikatív struktúrák elsősorban a domináns fogyasztói demokrácia terén alakulnak át, az ellenkultúrák felzárkózása nem ment végbe, de folyamatban van (pl. feminizmus).

Mindez egy olyan állapotot eredményez, amelyet kisebb, a nyugati mozgalmakkal internetes és egyéb kapcsolatokat ápoló csoportok laza hálója jellemez, amelyek részei a globális és az európai civil társadalomnak, azonban társadalmi-politikai jelentőségük eléggé marginális. Marginalizációjuk következtében főleg az ellennyilvánosságban vannak jelen, és azon belül politikai szektásodás jelenségei figyelhetők meg, az erős hagyományos baloldali kultúra, illetve a kis létszámú, társadalmilag és politikailag aktivista posztmaterialista csoportok között. Vitáik az értelmiségi szubkultúrák egzotikumai, szélesebb mobilizációs kapacitásuk az országon, avagy a régióon belül sincsen.

Azonban jelenlétük nyilvánvaló bizonyítéka annak, hogy az ország politikai rendszere a stabil demokrácia irányában fejlődik, szemben az olyan posztkommunista államokkal, ahol a radikális csoportok korlátozása, a velük szembeni politikai és kulturális represszió a jellemző. Szlovénia, Csehország és Lengyelország mellett Magyarországon is jelen vannak a globális hálózatok, működhetnek, tiltakozhatnak a törvényes, jogállami kereteken belül. A jogvédő mozgalmak fejlődése nálunk, párosulva a kisebbségi probléma iránti felfokozott érzékenységgel, igen differenciált polgárjogi szcénét hozott létre, amely regionális vonatkozásban figyelemre méltó. Azonban a globális jogvédelmi tevékenység magyarországi bázisa a hiányzó Európán kívüli elkötelezettség, valamint az erős regionális kisebbségi elkötelezettség következtében nem alkot kedvező kombinációt a globális szcénéhez való csatlakozáshoz.

A hardver feltételei a magyar mozgalmi szektor globalizációjához rendelkezésre állnak, a szoftver azonban hagyományos, lokális-regionális jellegű. Mindezt tetézi a politikától való nagyon nagy távolság az értelmiségi szubkultúrák körében, a civil társadalom viszonylagos gyengesége, forráshiányos mivolta. Pénz és presztízs tekintetében a Nyugattól függ, mondanivalója, kulturális töltete lokális és regionális, a saját politikai közösségben marginalizált nem a legkedvezőbb kiindulópont. De nem is a legrosszabb, hiszen másutt éppenséggel a nagyon fogyatékos hardver nyomja rá a bélyegét a civil társadalom fejlődésére.

Összességében a három mozgalmi hullám hatása összecsúszik a helyi szubkultúrák és mozgalmak fejlődésében, a demokratikus ellenzék, az alternatív mozgalmak és a globalizálódó ci-

vil társadalom kezdeményezései írják körül azt a társadalmi-politikai keretet, amely a rendelkezésre álló, egyelőre marginális politikai teret kitölti.

Nem zárható ki, hogy az EU-csatlakozás egyelőre nehezen kalkulálható politikai, gazdasági és kulturális hatásai kitágítják azt a társadalmi-politikai teret, amely jelenleg marginalizált kezdeményezések globalizált hálózatainak ad működési lehetőséget. Társadalmi és politikai változások több és más minőségű társadalmi támogatottságot és politikai szerveződési terepet eredményezhetnek a globalizációkritikus mozgalmaknak a 21. századi Magyarországon.

AZ UNIÓ KIHÍVÁSA A CIVIL TÁRSADALOM FELÉ

AZ EU régi tagállamaiban intenzív tiltakozási kultúra, erős civil hálózatok és a civil szféra számára biztosított intézményes részvételi lehetőségek vannak. Valószínűsíthető, hogy az EU keleti bővítése révén közvetlenebbé válik a kapcsolat a keleti és a nyugati civil hálózatok és tiltakozási kultúrák között, amelynek már eddig is sok jele van. Pl. globális és európai civil hálózatok működése, avagy a nyugatiakhoz hasonló civil tiltakozások szervezése, a nemzetközi akciónapokon való részvétel (AIDS, állatvédelem, környezetvédelem, homoszexuális jogok, háborúellenes és globalizációellenes tüntetések). A politikai tiltakozásokban való részvétel mellett az európai és a magyar civil társadalom egyaránt él az EU nyújtotta lehetőségek kihasználásával, és az uniós intézményekben biztosította képviselet, pl. a gazdasági szociális bizottság, avagy az európai civil hálózatok tagságával. Az EU-népszavazást Magyarországon a kormány szervezte civil kampány is előkészítette, és az europaizálódás az intézményesített részvétel lehetőségeit gazdagítja a magyar civil szervezetek számára. Ez a nagyon is figyelemreméltó intézményesedési trend azonban szükségképpen együtt jár az európai nyitás révén a globális és európai tiltakozás és konfliktusok hazai begyűrűzésével, illetve a hazai konfliktusoknak az európai trendekhez kapcsolódó mobilizálódásával és demobilizálódásával.

Milyen részvételi lehetőségeket nyújt az EU a civil szervezetek számára, hogyan támogatja aktivitásukat, hogyan működik velük együtt a „tizenötök Európájában”? Ahogyan a magyar nonprofit szektor egyik elemzője megfogalmazta: *„A rendszeres és szabályozott intézményeinek kialakításával az Európai Bizottság folytatni és továbbfejleszteni akarja a civil és nonprofit szervezetekkel – az információk és vélemények cseréjében formát öltő – párbeszédet és partnerséget.”*⁷

Guy Crauser, az Európai Bizottság főigazgatója Budapesten 1999. június 13-án tartott beszédében a következőképp jelle-

mezte az EU NGO-politikájának hatásmechanizmusát és szerepét a csatlakozási folyamatban:

„Jóleső érzés megállapítani, hogy az európai szociális gazdaság szektora, a civil szervezetek világa nem ér véget az Európai Unió határainál... Ha először az önkéntes szektor szervezeteit vesszük szemügyre, ezek segítenek megvalósítani a közösség számos programjának célkitűzéseit mind Európában, mind a fejlődő világban... A civil szervezeteknek egymással is együtt kell működniük, és tudatában kell lenniük, hogy mennyire fontos szerepet játszanak a demokrácia gyakorlásában... Az európai integráció... jelentősen érintette az önkéntes szektort... A következő bővítés oly módon is érinti majd a civil társadalmat, hogy az az önkéntes szektor számára jól teljesíthető kihívásokat is jelent... Az Európai Unió állampolgárságának valóságát tehát csak úgy lehet elérni, ha a polgárok részt vesznek az európai civil társadalomban, és ha hisznek abban, hogy azok az intézmények, melyek az ő nevükben hoznak döntéseket, fontos intézmények. Az önkéntes szektor segíthet az uniós állampolgárság megvalósításában, mert természeténél fogva a részvételre ösztönöz, és mert hagyományaihoz tartozik, hogy képviseli az embereket és küzd jogaikért.”⁸

E folyamat részeként az Európai Bizottság *„Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: szorosabb partneri kapcsolat”* címmel 2000-ben bizottsági vitaanyagot jelentetett meg (magyarul az Európai Tükör 2002. évf. 2. szám mellékleteként jelent meg). Célja, hogy megvizsgálja az NGO-kkal folytatott párbeszéd és partneri viszony hatékonyságának növelését, bekapcsolásuk lehetőségeit az integrációs folyamatba. A részvételi demokrácia kibővítésének lehetőségét állítja előtérbe a civil társadalom-EU együttműködésben, a demokratikus deficit ledolgozásának esélyét. A párbeszédet és az együttműködést strukturált keretek között tervezi, és javítani kíván a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott támogatások rendszerén. A bizottság kapcsolattartó pontokat és hálózatokat kíván kialakítani erre a célra, különböző platform, illetve esernyőszervezetekkel együttműködve európai szinten. A 2000-ben aláírt *nizzai szerződés* a gazdasági és szociális bizottságot a *„szervezett civil társadalom”* képviselőjévé avatta, amely *„híd Európa és polgárai között”*. A szervezett civil társadalom hangsúlyozása az európai civil társadalom formalizált, és európai szinten megszerveződni képes csoportjainak, hálózatainak a partneri lehetőségét emeli ki az uniós intézmények számára. A bizottság egyaránt foglalkozik a munkaadók és a munkavállalók, a szociális partnerek intézményesített kapcsolatrendszerével, és az egyéb civil szerveződések széles körével. Míg a gazdasági és szociális bizottság a funkcionálisan szerveződő civil társadalommal és a kormánnyal való partnerségével foglalkozik, addig a régiók bizottsága a lokálisan és regionálisan szerveződő civil társada-

lommal és önkormányzati, valamint kormányzati kapcsolatrendszerével.

Bíró Endre így összegzi azokat az elvárásokat, amelyeket az uniós szervezeti keretek az egyes NGO-kkal, illetve nemzeti hálózataikkal szemben támasztanak:

„A nemzeti NGO-k közötti együttműködés szorgalmazásával az NGO-k európai hálózatai olyan »európai közvélemény« kialakításához járulnak hozzá, mely az igazi európai politikai egység megteremtésének előfeltétele. Ugyanakkor ez a gyakorlatban és helyi szinten is elősegíti az európai integrációs folyamatot. Az NGO-k európai szervezetei és hálózatai képesek a nemzeti NGO-k véleményének megjelenítésére, ami rendkívül hasznos a bizottság számára.

Fontos, hogy az NGO-k, illetve csoportjaik demokratikusan és átláthatóan működjenek, ami tagságukat és az általuk képviselteteket illeti. Az Európai Bizottság támogatja, hogy a szervezetek együttműködjenek, európai szinten hálózatokat hozzanak létre, miután ez megkönnyíti a konzultációs folyamatokat. Ugyanakkor ahhoz, hogy a konzultációs folyamatokban ezek a hálózatok részt vegyenek, biztosítaniuk kell, hogy a szervezet felépítése reprezentatív legyen, főleg az unió tagországaira vonatkozóan. Mindamellet, hogy a reprezentativitás fontos szempont, nem szabad, hogy ez legyen az egyetlen tényező, ami meghatározza a tanácsadó testületekben való részvételt vagy a bizottsággal való párbeszéd jogát. A szervezetek eddigi tevékenysége, vagy az, hogy a politikai vitákhoz tartalmilag hozzá tudjon szólni, hasonlóan fontos tényezők.”⁹

Az EU politikája változik, bővül a civil társadalom felé, de a korábbi dokumentumban megjelenő egyes elemek kibontakozásával.

Patrick de Bucquios, az Európai Önkéntes Szervezetek Tanácsának titkára Budapesten 2003. február 24-én tartott előadásában a következőképpen jellemezte az EU és a civil társadalom viszonyát.

- „A civil dialógus szervezeteinek, platformjainak nagy ötödét európai szinten a következő politikaterületeken azonosíthatjuk;
- környezet (a környezetvédő szervezetek és az EU viszonya hagyományosan nagyon jó, vö. az Aarhus konvenció);
- emberi jogok;
- fogyasztóvédelem;
- fejlődéspolitikai NGO-k;
- szociális NGO-k európai platformja, az ún. »szociális platform«”.

Szerinte a következő főbb területeken van előrelépés EU–civil relációban:

- „Az európai egyesületi státus tervezete;
- a »szociális ökonómia« csoport létrehozása az Európai Parlamentben;
- civil dialógus és partnerség intézményesítése;
- a keleti bővítési stratégia;
- az Európa jövőjéről folyó vitában a »szociális Európa« munkacsoport jelentése.”

A keleti bővítés és az integráció elmélyítésének összefüggő politika-csinálási folyamatában több új deklaráció és tervezet született, amely a civil társadalom területét és a bővítésmélyítés során ellátandó szerepét érinti. A legfontosabbak közül néhány példát említenék. Az Európai Konvent folyamatában szerepet kaptak az NGO-k, a civil diskurzus. Maga a konvent is diszkurzív fórum jellegű volt, valamiféle polgári párbeszédmodell inspirálta. A gazdasági és szociális bizottság és a régiók bizottsága egyaránt igyekeztek elősegíteni a civil diskurzust a tervezetekről. Önálló civil fórum is megrendezésre került 2002-ben a konvent-folyamat keretében. A 2003-ban vitára bocsátott szöveg a gazdasági és szociális bizottság és a régiók bizottsága keretében intézményesíti a civil partnerséget a korábbi gyakorlatnak megfelelően. A magyar 2003. június 20-i hivatalos fordítás szövege a gazdasági és szociális bizottságnál a következőket említi:

„A miniszterek tanácsa a bizottsággal folytatott konzultációt követően jár el. A miniszterek tanácsa kikérheti a gazdasági és társadalmi életnek, valamint a civil társadalomnak az unió tevékenységében érdekelt különböző ágazatait képviselő európai szervezetek véleményét.” (128. o.)

A két, a civil kapcsolattartásra kijelölt bizottság az unió tanácsadó szervei (19. o.). A civil képviselőt a régiók bizottsága regionális, a gazdasági és szociális bizottság funkcionális alapon látja el (19. o.). „Az unió demokratikus működése” cím alatt a tervezet általában is szól a civil párbeszédéről, a parlament és pártképviselet mellett. A 46. cikk „A részvételi demokrácia elve” kimondja, hogy:

- „1. Az unió intézményei a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdek-képviselői szervezetek az unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak és azokat nyilvánosan megvitathassák.
2. Az unió intézményei az érdek-képviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.
3. A bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az unió fellépésének koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.

4. *Legalább egymillió, egyben a tagállamok jelentős részéből való uniós polgár felhívhatja a bizottságot arra, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésekre vonatkozó rendelkezéseket európai törvényben kell megállapítani.*" (25. o.)

Jóllehet a konvent alkotmánytervezetét ma még nem fogadták el, de a legnagyobb viták nem is ezeken a pontokon vannak a tagállamok között. Elmondhatjuk, hogy a tervezet újabb szintre emeli a civil társadalommal folytatott folyamatos párbeszéd és partneri viszony elemét az integrációs szervezetében. Általános feladatává teszi, a parlamenti és a pártképviselőket kiegészítő kétirányú, regionális és szociális neo-korporatív fórumokra tereli. Emellett a polgári részvételt bővíti az uniós népszavazás intézményesítése is. Az uniós intézmények általános rendelkezésein túl az egyes politikaterületen bizonyos fejlettebb EU-tagállamokban kialakult működő modellek az EU segítségével jelenhetnek meg az azokra eddig kulturális, intézményi-jogi avagy fejlettségi sajátosságok miatt kevésbé fogékony tagállamok ágazati politikáiban, illetve új ágazati politikákban. A kisebbségi és egyéni jogok védelme, pl. az egyik olyan terület, ahol az egyéneknek és csoportjaiknak tipikusan külső segítségre lehet szükségük a nekik egyébként rendelkezésre álló jogszabványok kikényszerítésére, avagy új jogosultságok intézményesítésére, és ehhez az európai hálózatok, az EU intézményei, amelyek a fejlettebb országok tapasztalatainak alapján alakultak ki és működnek, fontos segítséget adhatnak. Az EU így multiplikatív szerepre tehet szert intézményi, információ és anyagi forrásai révén, segítheti a társadalmi öntevékeny szervezetek és a döntéshozók, a hatóságok jobb együttműködését, a sokat emlegetett „partnerséget” ott ahol az még nem jött létre a tagállamon belüli társadalmi-politikai fejlődés és konfliktusok eredményeként. Ez a multiplikatív, „diffúziós” funkció az államon mintegy „átnyúlva”, közvetlenül a társadalmi szervezeteket, a civil társadalmat megszólítva és segítve érvényesül az EU fejlesztési segélyezési politikájában is a harmadik világ országai, illetve a posztkommunista térség felé, és valószínűleg különös hangsúlyokat kaphat a csatlakozási folyamatba bevont államok esetében. Az unió Phare- és a Tacis-programjainak végrehajtását Közép-Európában és Magyarországon befolyásolták az EU NGO-politikájának ajánlásai, illetve az, hogy Magyarországon a civil szektor eléggé dinamikusan fejlődött és fejlődik. Ha az EU NGO-politikájának szelleme és betűje érvényes lesz a keleti bővítés során, akkor a magyarországi nonprofit szervezetek az EU programjainak elősegítői, sőt bizonyos mértékig akár a

kialakítói, implementálói is lehetnek az EU-csatlakozás, illetve felzárkózás folyamatában.

AZ UNIÓ „ZÖLD” KIHÍVÁSA

Dacára az alapjában megengedő, sőt támogató intézményrendszernek és politikának, a környezetvédelmi állampolgári aktivitás, és főleg annak hatékonysága „nem teng túl” az EU szintjén, ahogyan azt az elemzők többsége megállapítja. Álljon itt egy jól megfogalmazott diagnózis:

„Aki arra következtet, hogy az EU-ban ütött az NGO-k órája a környezetvédelem területén, és azoknak több befolyásuk van az európai, mint a nemzetállami szinten, az téved. Ugyan Európa országaiban a zöld szervezeteknek magas, ám eltérő fejlettségű a szervezettsége... De a szervezettség összefüggése a politikai képviselettel, és a lobbizással a különböző szinteken eléggé alacsony: túl eltérőek a szervezetek tematikus orientációi, személyi és pénzügyi hátterük és rekrutációjuk a környezet- és a fogyasztóvédelem különféle területein, túl nagy a tevékenységi profilok eltérése, és feszültség áll fen a belső (nemzetállami – SZ. M.) és a külső (az Európa-politikai – Sz. M.) orientációk között. Hasonló a helyzet egyébként a lényegesen több tagot számláló transznacionális munkavállalói és a szakszervezeti érdekképviseletekkel is.”¹⁰

Az EU környezetpolitikája saját magas színvonalú fenntarthatósági kritériumai alapján értelmezhető úgy, mint a normák és a valóság állandó összeütközésén alapuló deviáns állapot, azonban a regionális és univerzális normaérvényesülés folyamatában globális és regionális kezdeményező szerepként is. Ebben a folyamatban mindenképpen nem elhanyagolható szerepe van a zöld mozgalmaknak és NGO-knak. Feladatuk, mint általában itt is inkább a problémaérzékelés és érzékenység létrehozása és elterjesztése, nem pedig a gyakorlati problémák megoldása, amely az igazgatási bürokrácia feladata. Dieter Rucht szerint a következőképp oszlanak meg az EU civil szervezeteinek a cselekvési stratégiái az EU politikája szempontjából való relevancia szerint (1. táblázat).

Rucht és a többi elemzők egyaránt arra az aspektusra helyezik a hangsúlyt, hogy a zöld NGO-k a brüsszeli bürokráciában és a bürokráciával együttműködve részt vehetnek a normák, döntések kidolgozásának előkészítésében és végrehajtásuk monitoringjában. A zöld pártok politikai nyomásgyakorlásának eredményességét nem sokra tartják az unióban, és európai zöld tiltakozó kampányok esélyét szintén kicsinek. Ennek oka részben az, hogy a politikai nyomásgyakorlás hagyományos eszközeinek használata, legalábbis az eddigiekben, éppenséggel a

nemzetállami politikai szintéren volt inkább perspektivikus, mint az uniós politikában. Nem minden, a nemzeti politikában aktív zöld politikai nyomásgyakorló csoport számára vonzó a

1. táblázat. Civil szervezetek stratégiája és EU-relevancia a környezetvédelemben

A tevékenység jellege	EU-szinten
Intézményes részvétel	kevésbé fontos
Alkudozások	fontos
Politikai nyomásgyakorlás	nincsen
Konfrontáció	nincsen

Forrás: Dieter Rucht: Lobbying or Protest? Strategies to Influence EU Environmental Politics, in: Doug Imig-Sidney Tarrow (eds.): Contentious Europeans. Rowman & Littlefield New York. 2001. 135. o.

brüsszeli kirándulás. Idő, forrás és téma függvényében lépnek európai szintérre. Ez a konstelláció szerencsésen találkozott össze a hagyományosan európai szinten is igen aktív agrárszervezetek esetében, de az uniós környezetpolitikai aktivitás megnövekedése nem váltott még ki hasonló dinamikát a zöld szervezetek körében, még akkor sem, ha más politikaterületekhez képest azok is a szervezettebbek és aktívabbak közé tartoznak. Persze nyilvánvaló az is, hogy a nem jelentéktelen uniós anyagi és szervezeti támogatás szintén azoknak a zöld szervezeteknek jut, akik szakmai és nem politikai profillal rendelkeznek, és inkább a lobbi és bargaining, nem pedig a tiltakozás és politikai nyomásgyakorlás jellemzi őket. Látszólagos paradoxon áll fenn az EU környezetpolitikai kompetencianövekedése és a civil aktivitásoknak nyújtott támogatása, és a viszonylag alacsony zöld politikai aktivitás között Brüsszelben, de lobbi- és bargaining-tevékenység sokfélesége kompenzálja az előbbi hiányát vagy relatív súlytalanságát. „A lobbizás dominál a tiltakozás felett” – ez az EU-szintű civil szerveződés-kutatás egybehangzó véleménye.

Rucht és mások ennyiben optimistábban ítélik meg a helyzetet, mint a bevezetőben idézett *Strübel*. Differenciált ugyan a környezetvédelmi aktivitások szektorális és országok szerinti összetétele ez azonban nem teszi lehetetlenné a kollektív érdekérvényesítést a hagyományos lobbizás formájában, megnehezíti viszont a zöld pártok nyomásgyakorlását, és a nagy uniós szintű zöld tiltakozási politikák kialakulását. Továbbra is megvan a különbség a hagyományos természet- és környezetvédelem, és a politikai ökológia, az ökológiai politizálás hívei között,

de az európai politikai aréna, ha egyáltalán akkor a hagyományos környezet- és természetvédelmi célok hagyományos érdekérvényesítésben való közvetítését teszi lehetővé. A zöld pártok és a zöld tiltakozások imázsa fontos, a posztmodern tiltakozási potenciálok jelen vannak, de közvetlenül nem hatnak az európai politikára. Még akkor sem, ha az EU-tagállmokban jelentős részében, így Németországban, Franciaországban, Olaszországban, Belgiumban és Finnországban, Svédországban stb. volt már hosszabb-rövidebb, esetleg tartós zöld részvétel a nemzeti kormányban, avagy a kormány külső politikai támogatását zöld pártok biztosították.

Az EU-n belül a zöld nyomásgyakorlás és az eredményesség összefüggéseit Rucht a következőképp foglalja össze.

2. táblázat. A környezetpolitika és a civil aktivitás az EU országokban

	Erős	Közepes	Gyenge
<i>Környezetvédő mozgalmak hatása</i>	Ausztria, Dánia, Finnország, Németország, Hollandia, Svédország, Luxemburg, Franciaország	Belgium, Spanyolország, Nagy-Britannia, Írország, Olaszország	Görögország, Portugália
<i>Zöld pártok hatása</i>	Dánia, Luxemburg, Hollandia, Svédország	Ausztria, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Németország	Olaszország, Belgium, Nagy-Britannia, Görögország, Írország, Portugália
<i>Környezetpolitikai aktivitás (állami)</i>	Ausztria, Dánia, Finnország, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svédország	Belgium, Franciaország, Nagy-Britannia, Írország, Olaszország	Spanyolország, Görögország, Portugália

Forrás: Dieter Rucht: Impact of the Environmental Movements, in: Marco Giugni-Doug McAdam-Charles Tilly(eds.): How Social Movements Matter. Univ. of Minnesota Press: London. 1999. 220. o.

A táblázat megvilágít néhány összefüggést az európai civil aktivitás és a környezetpolitikai fejlődés hatékonyságának növekedése között. Elkülöníthető egy olyan országcsoport, amely erős mozgalmakkal és/vagy zöld pártokkal rendelkezik, és ez megmutatkozik környezetpolitikájában is. Rögtön hozzá kell tenni ehhez az összefüggéshez, hogy mások szerint a magas jóléti színvonal a konszenzusos, bargaining- és kooptációalapú politikai kultúra, gazdasági fejlettség, életminőség-korrelációja hat a magasabb életminőségi és környezeti standardra az Ausztria és NSZK, Dánia, Hollandia, Luxemburg, Finnország és Svédország esetében. A szakirodalomban vita van a korreláció alapjait illetően, a vezető csoport összetételében azonban nincsen. A másik országcsoport a „közepes” nem túl magas és nem túl alacsony aktivitás a mozgalmakban és pártokban, és ennek megfelelő közepes környezetpolitikai teljesítmény az európai élvonalhoz képest, ami Belgiumot, Franciaországot, Spanyolországot, Nagy-Britanniát, Olaszországot és Írországot jellemzi. Végül hátul kullognak a zöld aktivitás minden terén az EU-ban a Dél-Európa régiójából Görögország, Portugália és Spanyolország. Az európai élmezőny és a lemaradók azonosítása nagyjából hasonló a különböző kutatásokban, a középmezőny definíciója relativitásából következően változik. A másik eltérés a különböző összehasonlítások között a környezet és természetvédelmi ágazatok eltérő definiálásában és fejlettségében, valamint az egyes országok belüli regionális fejlettségek eltéréseiben van. Maguk az eredmények értelmezhetők a társadalom környezeti aktivitás relevanciája vagy irrelevanciája mentén egyaránt, a megválasztott elméleti keretnek és a függő és független változóknak a függvényében, továbbá a mennyiségileg definiált összehasonlító indikátorok eltéréseinek a talaján.

Összefoglalóan megállapíthatjuk a zöld civil aktivitás globális és unióbeli keretfeltételeinek rövid bemutatása alapján, hogy:

1. A nemzetállam szerepköre a környezetpolitikában átalakult a globális és regionális fejlődés hatására.
2. A nemzetközi versenyképességért folyó globális küzdelemben a környezeti minőség és a nemzetközi környezeti normáknak való megfelelés az OECD-országcsoporton belül pozitív érték.
3. A versenyképességet az EU-n belül gazdasági, technológiai és ökológiai szempontok egyaránt meghatározzák.
4. Az EU jelenlegi régiója a környezeti standardok implementálása szempontjából jelenleg differenciált.
5. Az EU mint a globális politika és a világgazdaság aktora, mint egész kifelé az ökológiai standardok növelésének, betartásának, érvényesítésének előharcosa.
6. A környezetpolitika a környezetvédelmi ipar fejlődését is

- rentábilissá tette, sőt exportiparaggá változtatta az EU-ban.
7. Globális és európai vonatkozásban egyaránt azonosítható összefüggés látszik kirajzolódni a társadalom civil és politikai környezetvédő aktivitása és az adott terület környezeti állapota között.
 8. Az EU támogatja és elősegíti a civil környezetvédő aktivitást, amelyet a lobbizás és bargaining-tevékenység felé terel az uniós szervezeti rendszer.
 9. A zöld pártok léte, fejlettsége, kormányzati részvétele és a környezet állapota között nem tapasztalható közvetlen összefüggés.
 10. A regionális fejlesztési politika és a regionális fejlődés az EU-ban a nemzetállami minták alatt bizonyos differenciálódást tesz lehetővé a környezetvédelmi minőség és politikák vonatkozásában.

JEGYZETEK

¹ Körösi András: A magyar politikai rendszer. Osiris: Budapest. 1998.

² Politikatudományi Szemle tematikus összeállítása 1998/1-4.

³ A. Gergely András–Bayer József–Kulcsár Kálmán (szerk.): A politikatudomány arcai. Akadémiai: Budapest. 1999.

⁴ Laurence Whitehead: Demokratizálódás. Elmélet és tapasztalat. XXI. századi Intézet: Budapest. 2001.

⁵ Idézet a 2001. március 20-i, a később közrendvédelmi szempontból problémásnak, és tragikus halálesetre vezetőnek bizonyuló stockholmi EU-találkozót megelőző internetes híradásból. „Globalizációellenes tüntetők megzavarták a davosi világgazdasági fórumot, Svájcban, az EU-találkozót Nizzában, Franciaországban és az 1999-ben Seattle-ban megrendezett globális pénzügyi és kereskedelmi találkozót. A svéd rendőrség számol az erőszakos tiltakozás esélyével a héten Stockholmban megrendezésre kerülő EU-summit során, ahol a tizenöt EU-tagállam állam- és kormányfői vesznek részt, valamint Putyin orosz elnök és Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke. A rendőrség szerint tizenöt szervezet kért engedélyt demonstrációk szervezésére a summit idején, többek között az Attac és a „Nemet az EU-ra” politikai szövetség, amely harminc EU-ellenes szervezetből áll, valamint a Svéd–iraki Bizottság, a kínai Falungong-szekta és a Svéd–Szomália Egyesület. A rendőrség felkészült a be nem jelentett demonstrációkra is. A svéd titkoszolgálat az elmúlt időszakban megkísérelte a titkos információgyűjtést a globalizációellenes szervezetek körében, hogy segítse a rendőrség előkészítő munkáját a lehetséges tiltakozásokra és a durva összecsapások elkerülésére a rendfenntartók és a tiltakozók között. A rendőrség el akarja kerülni az olyan összecsapásokat, amelyek Seattle-ben 1999-ben megbénították a WTO-konferencia munkáját.”

⁶ Artner, Annamária et. al. (2003), Mindenki be van tojva... in: Mozgó Világ No. 11. 103–112. o.

Csapody, Tamás (2003), Lehet-e más a világ? in: Fundamentum No. 3–4. 191–206. o.

Csapody Tamás (2003/a), Pace, in: Mozgó Világ No. 10. 75–79. o.

- Népszabadság-vita (2003), Globalizációellenesség, in: Népszabadság október 1., 8., 22.
- Petőcz György (2003), Válaszok a globalizációra, Élet és Irodalom december 18.
- ⁷ Bartal Anna Mária: Gondolatok az Európai Közösség Bizottságának közleményéről. Egy magyar nézőpont, in: Barabás Miklós–Európa Ház (kiad.): Az Európai Közösség Bizottságának közleménye, Budapest, 1998, 11. o.
- ⁸ Guy Crauser beszéde, in: Európa Ház kiad.: Párbeszéd a jövő Európájáért–az európai integráció és a civil szervezetek, Budapest 1999, 12–20. o.
- ⁹ Bíró Endre: Nonprofit szektoranalízis. EMLA: Budapest. 2002. 19. o.
- ¹⁰ Michael Strübel: Demokratisierung und Europäisierung, in: Wolfgang Merkel–Andreas Busch (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1999. 663. o.

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

- Albrow, Martin (1998): Abschied vom Nationalstaat. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- Anheier, Helmut K. et al (1999): The Third Sector and the EU policy process, in: Journal of European Public Policy. Vol. 6. No. 2. 283–307.
- Anheier, Helmut K.–Salamon, Lester M. (1995): Szektor születik. A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban. Nonprofit Kutatócsoport: Budapest.
- Anheier, Helmut K.–Salamon, Lester M. (1999): Szektor születik II. Civitalis: Budapest.
- Az európai integráció és a civil szervezetek. Nemzetközi konferencia. Budapest: Európa Ház. 1999.
- Az Európai Közösségek Bizottságának közleménye (1998): „Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában.” Fordította, bevezető tanulmányokkal ellátta és közreadja az Európa Ház, Budapest.
- Bándi, Gyula (2000): Környezetvédelmi politika, in: Kende, Tamás–Szűcs, Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái. Osiris: Budapest. 237–281. o.
- Barabás, Miklós (1997) (szerk.): Párhuzamosok és metszéspontok: avagy állam és civil társadalom Magyarországon. Budapest: Európa Ház.
- Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politik der Globalisierung. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998/a.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- Beisheim, Marianne (1997): Nichtregierungsorganisationen und Ihre Legitimität, in: Beilage zur Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte B 43. 17. okt. 21–29. o.
- Boda, Zsolt (2000): Globális ökolitika, in: Politikatudományi Szemle. Vol. 9. No. 3–4. 97–121. o.
- Brand, Karl Werner (1999): Transformationen der Ökologiebewegung, in: Klein, Ansgar–Legrand, Hans-Josef–Leif, Thomas (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Westdeutscher Verlag: Opladen. 237–257. o.
- Calliess, Jörg (Hrsg.) (1997): Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik. UB Augsburg.
- Castells, Manuel (2000): Materials For An Exploratory Theory of the Network Society, in: British Journal of Sociology. Vol. 51. No. 1. 5–24.
- Commission of the European Communities (1997): Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. Brussels–Luxembourg: COM (97) 241. 16–30.

- Cooper, Andrew F.–Hocking, Brian (2000): Governments, Non-Governmental Organisations and the Re-Calibration of Diplomacy, in: *Global Society*. Vol. 14. No. 3. 361–376. o.
- Cram, Laura (1996): The EU Institutions and Euro-Interests in EU Social Policy, in: Danica, Fink-Hafner-Terry, Cox (eds.): *Into Europe? SLFSS: Ljubljana*. 339–363. o.
- Csefkó, Ferenc–Horváth, Csaba (szerk.) (1999): *Magyar és európai civil társadalom*. FES: Pécs.
- Czempiel, Ernst-Otto (1992): *Weltpolitik im Umbruch*. Beck: München.
- Della Porta, Donatella–Hanspeter, Kriesi–Dieter, Rucht (eds.) (1999): *Social Movements in a Globalizing World*. MacMillan: London.
- Diekmann, Andreas–Jaeger, Carlo (Hrsg.) (1996): *Umweltsoziologie*. Westdeutscher Verlag: Opladen.
- Fink-Hafner, Danica–Terry, Cox (eds.) (1996): *Into Europe? SLFSS: Ljubljana*. 339–363. o.
- Flam, Helena (eds.) (1994): *States and Anti-Nuclear Movements*. Edinburgh U. P.: Edinburgh.
- Galló, Béla (2000): *A túlélés tudománya*. Helikon: Budapest.
- Hey, Christian–Brendle, Uwe (1994): *Umweltverbände und EG*. Westdeutscher: Opladen.
- Jänicke, Martin et. Al (2000): *Umweltpolitik*. Bundeszentrale: Bonn.
- Kaldor, Mary–Vejvoda, Ivan (1997): Az EU-hoz csatlakozás feltételei, in: *Politikatudományi Szemle*. Vol. VI. No. 3. 5–31. o.
- Lékó, Zoltán (2002): Lobbizás az EU-ban, in: Lékó Zoltán et. al. (szerk.): *Lobbikézikönyv*. DKMKA: Budapest. 139–195. o.
- Miszlivetz, Ferenc (2003): Az európai konstrukció, in: *Politikatudományi Szemle*. Vol. 12. No. 1. 19–61. o.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1993): *Grüne Parteien in Westeuropa*. Westdeutscher: Opladen.
- O'Neill, Michael (1997): *Green Parties and Political Change in Contemporary Europe*. Ashgate: Aldershot.
- Petschow, Ulrich–Dröge, Susanne (1999): Globalisierung und Umweltpolitik: Die Rolle des Nationalstaates, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. No. B 23. 23–31. o.
- Reisz, Gesa (2002): Die zivilgesellschaftliche Beteiligung an den EU-konventionen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. Vol. 15. No. 4, 67–73. o.
- Richardson Dick-Rootes, Chris (eds.) (1995): *The Green Challenge. The Development of Green Parties in Europe*. Routledge: London.
- Roose, Jochen (2003): *Die Europäisierung von Umweltorganisationen*. Westdeutscher Verlag: Opladen.
- Roose, Jochen (2003/a): *Umweltorganisationen zwischen Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik in der europäischen Politik*, in: Klein, Ansgar et. al. (Hrsg.): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Leske + Budrich. Opladen. 141–161. o.
- Roose, Jochen–Rucht, Dieter (2002): Unterstützung der Ökologiebewegung, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. Vol. 15. No. 4. 29–40. o.
- Schendelen, Rinus van (2002): *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying in the EU*. Amsterdam U. P.: Amsterdam.
- Szabó, Máté (2003): Civil társadalom, regionalizmus az EU-ban, in: *Politikatudományi Szemle*. Vol. 12. No. 2. 51–85. o.
- Tarrow, Sidney (1994): *Power in Movement*. Cambridge U. P.: Cambridge (Mass.).
- Tarrow, Sidney (1995): The Europaisation of Conflict, in: *West European Politics*. Vol. 18. No. 2. 223–251.
- Tarrow, Sidney (2000): National Unification, National Disintegration, and Contention. *Juan March Institute Working Papers*. No. 157.

- Tarrow, Sidney (2000): Transnational Contention, EUI Working Papers No. 44. RSC.
- Tickle, Andrew-Ian, Welsh. (eds.) (1998): Environment and Society in Eastern Europe A. W. Longmann: New York.
- Tilly, Charles (et al.) (1998): From Contention to Democracy. Rowmann & Littlefield: New York.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Suhrkamp: Frankfurt am Main.

KÉGLER ÁDÁM

Lobbizás az Európai Unióban

BEVEZETÉS

„Minden ügy annyit ér, ahogyan azt képviselik!”
(Molière)

A brüsszeli érdekérvényesítést egy háromdimenziós mátrixban¹ lehet a legszemléletesebben elképzelni, ahol az egyik dimenzió a tagországi érdek, a második a gazdasági és civil csoportok halmaza, a harmadik pedig a tárgyalta témák összessége. Az első halmaz 25 tagú, a második és harmadik viszont akár a többeszes nagyságrendet is elérheti.

Például Franciaország érdeke a mezőgazdasági támogatások mértékében nem egyezik Lengyelország nemzeti érdekeivel, a lengyel kistermelők pedig nem érdekeltek az EU nagy termelőszövetkezeteket preferáló politikájával. Az ügy mindenki számára kedvező megoldása tehát olyan kooperációs készséget igényel, amely elképzelhetetlen a lobbisták² folyamatos tájékoztatása és bevonása nélkül.

Természetesen a gyakorlatban a nemzeti diplomáciai lobbizás megpróbálja országa érdekeit a lehető legszélesebb perspektívában képviselni és kiegyezni más tagországokkal. Ez esetenként komoly háttéralkukat jelent. Például „A” tagország támogatja „B” tagországot a mezőgazdasági ügyekben, cserébe „B” tagország támogatja „A” tagországot energetikai kérdésekben.

Az igen összetett és átláthatatlan érdekviszonyok ellenére fontos megjegyezni, hogy a rendszer ennek ellenére – ha nem is optimális mértékben –, de működik.

Magyarország 2004. május elsejétől tagja az Európai Uniónak, és akárcsak egy új iskolában vagy munkahelyen, az első időkben tanúsított hozzáállásunk és eredményeink alapján könyvelnek el minket hosszú időre.

A magyar diplomácia nagyon jó hírnek örvend Brüsszelben, általános az a kép, hogy a magyar diplomaták és kint dolgozó hivatalnokaink jól felkészültek, kitűnően beszélnek nyelveket. Az érdekérvényesítés és a „magyar lobb” hídfoállításainak igazi kiépítése csak most következik. Reméljük hasonló eredményekkel.

Az EU-lobbizás szakirodalma két nagyobb csoportra osztható. Az egyik a sikerkalauzok mintájára készülő és gyakorló lobbisták által írt „hogyan kell csinálni” típusú kiadványok tömkelege, míg a másik – jóval kisebb számú – az eurokraták és a Brüsszelben munkálkodó politikusok, diplomaták és képviselők véleményét összefoglaló akadémikusabb dolgozatok csoportja. Tanulmányomban mindkét elemzési típusból igyekeztem a legfontosabb elemeket kiemelni, annak érdekében, hogy egy átfogó, de ugyanakkor használható és olvasmányos anyag készülhessen.

Köszönettel tartozom a Brüsszelben dolgozó eurokratáknak és politikusoknak, valamint a magyar diplomácia képviselőinek és azoknak a gyakorló lobbistáknak, akik rengeteg hasznos információt és műhelytitkot osztottak meg velem.

Külön köszönöm dr. Balázs Péter nagykövet úrnak, hogy megosztotta velem évtizedes uniós tapasztalatait.

AZ EURÓPAI UNIÓS LOBBIZÁS SZEREPLŐI ÉS INTÉZMÉNYEI

Az Európai Parlament Kutatási Igazgatósága által végzett felmérés szerint 2003-ban több mint 3000 érdekcsoport tart fenn állandó képviselést Brüsszelben³.

Ennek közel egyharmada kereskedelmi szövetségek képvisellete, ötöde hivatásos lobbicég.

Cégek, európai nonprofit szervezetek (egészségügyi, környezetvédelmi, emberi jogi, fogyasztóvédelmi), a tagországok üzleti és munkavállalói érdekvédelmi szervezetei 10–10%-át, míg a regionális szervezetek és a nemzetközi civil szervezetek 5%-át, végül az ún. „think tank”-ek 1%-át adják a brüsszeli lobbiparnak.

Ennél is többet tart számon az Európai Parlament, amelynek honlapján közel 7000 természetes és jogi személyiség van bejegyezve, mint hivatásos lobbista. Az Európai Unió Kutatási Igazgatósága 10 000 emberre becsüli a Brüsszelben és Strasbourgban dolgozó lobbisták teljes létszámát.

Mindez azt jelenti, hogy az unió végrehajtó testületének, az Európai Bizottságnak minden egyes tisztviselőjére körülbelül egy lobbista jut. Mivel köztudott tény, hogy a bizottság létszáma

és fizikai kapacitásai nincsenek arányban a rátestált feladatokkal, ezért, hogy munkáját szakszerűen végezhesse, fokozott mértékben szorul rá a külső segítségre. Az uniós hivatali állapotokat jól szemlélteti, hogy miközben 10 ezer uniós állampolgárra mindössze 0,76 uniós hivatalnok jut, addig a közösség tagállamaiban 322 állampolgárra jut 1 köztisztviselő.

De nem ez az egyedüli oka annak, hogy Európa központjában virágzó üzletággá fejlődött az érdekérvényesítés. Az érdekérvényesítők, legyenek azok a fogyasztók védelmét felvállaló csoportok vagy akár egy fontos iparágban kulcspozícióban levő cég képviselői, egyúttal felbecsülhetetlen segítséget nyújthatnak egy adott témakörrel foglalkozó hivatalnok munkájához.

A lobbistákkal fenntartott párbeszéd az Európai Unió intézményei és polgárai között húzódozó, veszedelmesen növekvő távolságot is áthidalja, és ilyenformán nagyobb demokratikus legitimitást ad az EU-nak. Elég csak arra gondolni, hogy az Európai Parlamentben jelenleg 626 képviselő beszél a közösség 370 millió lakosának nevében és ez az arány a 10 új ország csatlakozásával csak tovább romlik, hiszen 430 millió lakosra jut majd 732 képviselő.

A „végeken” lakók érdekeit tolmácsolók ilyen körülmények között egyenesen nélkülözhetetlenek az EP-képviselők tevékenységében. Az Európai Parlamentben történő érdekérvényesítést különösképpen felértékeli az a tény, hogy a nemzeti törvényhozásokban folyó munkát 80%-ban a közösségi jogalkotás indukálja⁴.

Mindennek fényében nem véletlen, hogy az Európai Unióban nemhogy megtûrik, hanem egyenesen bátorítják az érdekek artikulálását. Annyira, hogy ahol úr tátong, ott alkalomadtán az Európai Bizottság lép fel kezdeményezően, és tevőleges támogatást nyújt egyes ágazati érdekképviselők létrehozásához, amelyek aztán állandó konzultációs partnereivé és tanácsadóivá válnak fontos törvényjavaslatok előkészítése során. Köztudomású példa, hogy a közösségi agrártermelők legnagyobb és legbefolyásosabb érdekképviselői szervezetének, a COPA-nak a létrehozásában is aktív szerepet játszott a bizottság.

Az Európai Parlament rendelkezik egy ún. lobbisták etikai kódexével⁵, amely az érdekérvényesítés alapkövetelményeit foglalja össze.

Az amszterdami szerződés ún. 7. kiegészítő jegyzőkönyve⁶ kimondja, hogy az Európai Unió Bizottsága törvényhozói munkája során széles körben köteles konzultálni az érdekelt felekkel és az erről készült jegyzőkönyveket, lehetőség szerint⁷, közzé kell tenni.

Ez egyfajta továbbfejlesztése annak az elvnek, amelyet a tagországok még a maastrichti szerződésben szögeztek le, miszerint nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjanak a társadalmi érdekek és vélemények a döntéshozatal folyamán.

Mivel az Európai Unió rengeteg kereskedelempolitikai és nemzetközi folyamat aktív részese, ezért nemcsak az érdekérvényesítők özönlöttek el az uniós intézményeket, hanem természetesen a média is. Több ezer újságíró fordul meg naponta a parlamentben, a bizottsági üléstermekben és a hivatalokban. A nagy médiavállalatok, mint a BBC a Reuters, vagy a CNN óriási stábbal tart fenn állandó irodákat Brüsszelben. A BBC ezen felül külön lobbierodát is üzemeltet, amelynek feladata a folyamatos kapcsolatépítés és információcsere.

Az Európai Unió Bizottsága az érdekérvényesítő szervezeteket két nagy csoportba sorolja.

Az egyik a profitorientált tanácsadó és PR-cégek csoportja, míg a másik a nonprofit szervezetek összessége. Az érdekkijárási szervezeteket, tevékenységi körüktől függően a következő kategóriák szerint csoportosítják:

Bővítés	Energia	Kutatás-fejlesztés
Versenypolitika	Külkapcsolatok	Regionális politikák
Fogyasztóvédelem	Külkereskedelem (EU-n kívüli)	Szociális ügyek
Kultúra	Halászat	Adózás
Fejlesztéspolitika	Egészségügy	Szállítmányozás
Pénzügyek	Emberi jogok	Igazságügy
Oktatás	Humanitárius segítségnyújtás	Vállalkozásfejlesztés
Foglalkoztatás	Információs társadalom	Környezetvédelem
Mezőgazdaság, vidékfejl.	Belkereskedelem (EU-n belüli)	Általános közösségi ügyek

A beleszólásra és a vélemények becsatornázására nyújtanak lehetőséget az Európai Bizottság által létrehozott tanácsadó, szakértői és konzultatív bizottságok, amelyek száma az ezret is eléri. A tanácsadó bizottságokban nemzeti kormánytisztviselők mellett magáncégek képviselői is ülnek. A szakértői testületekben a tagállamok szakértői foglalnak helyet, míg a konzultatív bizottságokban az európai érdekcsoportok képviselőit találjuk. Az előkészítő munka során rutinszerűen konzultálnak az érintett EU-szektorok képviselőivel, de természetesen utóbbiak maguk is kezdeményezik a kapcsolatfelvételt, hogy kifejthessék a véleményüket.

Gyakran hangoztatott tény, hogy az Európai Unióban két olyan szervezet is működik, amelyek a vélemények artikulására és az érdekérvényesítésre szolgálnak, nevezetesen a gazdasági és szociális bizottság⁸, valamint a régiók bizottsága⁹.

Ezen bizottságok legfontosabb feladata a tanácsadás és a vélemények kialakítása anélkül, hogy bármilyen konkrét befolyása lenne a végső döntéshozatalban. Bár ezek a szervezetek valóban élveznek egyfajta megkülönböztetett szerepet, mégsem lehet őket egyértelműen lobbiszervezeteknek hívni, mivel tagjaikat a tagországok kormányai delegálják az általuk kiválasztott civil szervezetekből.

Az egyik legfontosabb döntés-előkészítő bizottság kétségkívül az állandó képviselők bizottsága (COREPER¹⁰), amely a tagállamok állandó delegációiból áll. A COREPER a kompromisszumok kidolgozásának színtere, ahol a nagykövetek vezetésével a delegációk folyamatosan egyeztetik álláspontjaikat az aktuális politikai ügyekkel kapcsolatban. A COREPER jelenleg tíz állandó szakbizottsággal működik.

Brüsszel EU-negyedében nehéz olyan épületet találni, ahol ne bérelnének irodát regionális és szakmai képviselők vagy éppen valamilyen lobbiz- és tanácsadó cégek. Ugyanaz a cél vonzotta őket az Európai Unió fizikai közelségébe: a számukra kedvező döntésekre próbálják sarkallni a közösségi politika alakításának kulcsszereplőit.

Az 1986-os egységes európai okmány elfogadását követően, a nemzetek feletti intézmények (az Európai Bizottság és az Európai Parlament) hatáskörét kiterjesztő és a kormányokból álló tanácsban a minősített többségi szavazást meghonosító egységes okmány életbelépését követő néhány évben a többszörösére nőtt a brüsszeli lobbisták száma.

Mint annyi másra az unióban, az európai szintű érdekérvényesítésre is rányomják bélyegüket a tagállamok eltérő hagyományai és kultúrája. Franciaországban például nem nagyon divat a lobbizás, ami arrafelé még ma is sokszor a korrupció szinonimájának számít. Angliában viszont annál erősebbek a gyökerei. Nem véletlen, hogy az unió székhelyén a legtöbb lobbicsoportot britek alapították és működtetik. Ha jól körülnézünk a brüsszeli piacon, a különböző érdek-képviselői és érvényesítési tradíciók sajátos, és sehol máshol nem létező színességét látjuk, amelynek a Franciaországban megszokott nagy ágazati szintű párbeszéd ugyanúgy része, mint az amerikai mintára létrejött, csak néhány főt foglalkoztató, profitorientált vállalkozás.

Az Európai Unióban máig nincs közmegegyezés arról, hogy mit is fed pontosan a lobbizás, és egyáltalán ki számít lobbistának. A fogalom pontos meghatározásába eddig mindenkinek beletörött a bicskája. Az érdekérvényesítéssel foglalkozó csoportok gyűjtőfogalmaként, de magának a meggyőzésre irányuló konkrét tevékenységnek a megjelölésére is használják.

Ellentétben az Egyesült Államok komolyan leszabályozott lobbiszokásaival, az EU-ban meglehetősen kötetlen keretek között, szigorú számonkérés nélkül folyik a nyomásgyakorlás, bár egyes szakmai körök szerint már nem lehet sokáig halogatni a rendteremtést. Jelenleg egyetlen európai országban sincs külön törvény, amely a lobbitevékenységet részletesen szabályozná. Az óceán két partja közötti eltérés elsősorban az uniós és az amerikai törvényhozási és döntéshozatali folyamat közötti különbségeket tükrözi. Az EU-ban működő érdekcsoportoknak nem elég egyetlen kormányt meggyőzniük az igazukról, mint Amerikában, hanem tizenötöt, majd huszonötöt kell. A tengerentúlon mindenekelőtt a politikai pártokat udvarolják körül, míg az EU-ban a „kijárási” közvetlenül az intézményekhez és a döntéshozatali folyamatokhoz kötődik. Az uniós döntéshozatalban nagyobb szerepe van a kompromisszumkeresésnek és a konszenzusépítésnek. A hivatalok jobban díjazták a higgadt, minden oldalról alátámasztott érvelést.

A tevékenységi körüktől függően a brüsszeli érdekérvényesítő és lobbiszervezetek négy fajtáját különböztetik meg az EU bürokratái.

Az első és legelterjedtebb tevékenységi kör – a többnyire valamelyik kereskedelmi vagy érdekvédelmi kamarák európai szövetsége által nyújtott – főként tájékoztatási szolgáltatások összessége (*service functions*). Ez az esetek döntő többségében információszolgáltatást, illetve eseti továbbképzéseket jelent az adott szervezet vagy kamara tagsága számára, valamint beadványok és szakértői háttér tanulmányok készítését és eljuttatását a megfelelő fórumokra.

A második nagyobb csoport a konkrét lobbitevékenység (*lobbying functions*), azaz a döntéshozatal egyes szakaszainak monitoring rendszerű felmérése és befolyásolása. Ehhez hozzátartozik a parlamenti képviselőkkel és eurokratákkal fenntartott folyamatos kapcsolat.

A harmadik fontos feladatkör a döntéshozók befolyásolása (*decision-making functions*).

Ez a tevékenység a különböző szakértői szinteken történő érdekérvényesítést, valamint a döntéshozói kompetenciával rendelkező személyek (*key-person*) folyamatos tájékoztatását és a megbízó szempontjainak megjelenítését foglalja magában.

A negyedik tevékenységi kör az ún. végrehajtással kapcsolatos tevékenységek együttese (*implementation functions*). Ez tulajdonképpen az érdekérvényesítés teljes körét felölelő projektmenedzsment.

A legtöbb uniós érdekcsoport nemzeti és/vagy ágazati érdekek mentén szerveződik. Ezen belül természetesen igen szegmentált az egyes szervezetek tagsága és feladatköre.

Az érdekérvényesítés mikéntjét – számos „eurokrata” egybehangzó véleménye szerint – nagyban meghatározzák a képviselt

szektor célkitűzési, illetve az, hogy az EU mely részét képviselik. A lobbicégek legfontosabb feladata, hogy pontosan felmérjék, hogy az egyes uniós intézményrendszereknél, mely tisztviselőkhez milyen információkat juttassanak el.

A fogadó térfél – azaz a döntéshozói kör – az EU-ban igen sokszereplős. Emiatt sok csatornán keresztül lehet befolyásolni az emberek millióit és eurók milliárdjait érintő döntéseket.

A közösségi döntéshozatal három kulcsszereplője: a kormányok képviselőiből álló miniszteri tanács és a két nemzetek fölötti intézmény, az Európai Bizottság és az Európai Parlament. A döntéshozatali mechanizmusban elfoglalt központi helyzetük miatt az intézményi háromszög mindegyik csúcsa magára vonja a lobbisták figyelmét.

Az Európai Unió Bizottsága

Az Európai Bizottság a törvényjavaslatok kidolgozására jogosult egyetlen közösségi intézményként az érdekcsoportok talán legfontosabb célpontjának számít. A döntéshozatali folyamatnak minél korábbi szintjén találunk és tudatosítanak egy érdeket, annál nagyobb esélye van a végső döntésben való megjelenésre. Ezért már a törvényjavaslat előkészítésének szakaszában célravezető hatni a témával foglalkozó bizottsági tisztviselő(k) gondolkodására.

Az Európai Bizottság eleinte kizárólag az európai szintű érdekcsoportokat tekintette partnerének és velük konzultált a fontos törvényjavaslatok előkészítése során. Az unió végrehajtó testülete, ahol lehet, ma is előnyben részesíti az unió egészét reprezentáló nagy gyűjtőszervezetekkel és szövetségekkel folytatott párbeszédet.

Egy kimutatás szerint a Brüsszelben tevékenykedő lobbicsoportok körülbelül kétharmada üzleti körök nevében jár el, míg a többi ágazati, társadalmi és regionális érdekeket képvisel.

Még szerényebb, az egész lobbitársadalom 10 százalékára becsülhető a professzionális szakmai érdekeket képviselő csoportok aránya, igaz közülük számos szervezet más nagyvárosban – az esetek többségében Párizsban vagy Londonban – építette ki a főhadiszállását. Az üzleti körök túlsúlya egyrészt az integráció kezdetben gazdasági jellegét, másrészt az állandó képviselés fenntartásának magas költségeit jelzi. Az anyagi természetű problémákat nem egyszer közösségi forrásból sikerül áthidalni. A közérdekeket szolgáló csoportok közel 60 százaléka részesül valamilyen EU-támogatásban.

A „szürke zónában” zajló lobbizáson kívül számos hivatalos csatorna van, amelyek belépést engednek az érdekcsoportoknak az unió döntés-előkészítő mechanizmusába, hogy befolyást

gyakorolhassanak a törvényhozási folyamatokra. Az unió végrehajtó szerve, az Európai Bizottság 1992-ben a Sutherland-jelentés elfogadásával nagy szolgálatot tett az érdekérvényesítőknek, amelyek számára egyre nehezebb feladatot jelentett a Brüsszel által kezdeményezett törvényjavaslatok időben történő megismerése és a gyors reakció. A bizottság eszköztárában mintegy korai előrejelző rendszerként ezután jelent meg a Zöld könyvek publikálásának gyakorlata, amely időben megelőzi a hivatalos javaslatokat, és így lehetőséget biztosít a lobbizás számára a reagálásra.

A bizottság vezetői a biztosok, akik az általuk felügyelt főigazgatóságok (kváziminisztériumok) irányítói. Az unió lobbizás egyik alapja a bizottság különböző adminisztratív szintjein történő érdekmegjelenítés. Az összesen megközelítőleg 20 000 alkalmazottat foglalkoztató hivatali rendszer a lobbizás kiindulási pontja.

Ha egy javaslat elhagyta a bizottságot, a befolyásolás lehetősége jelentős mértékben csökken. Ez akkor is igaz, ha az esetek többségében a miniszeri tanács mondja ki a végső szót egy-egy törvényjavaslat ügyében. A döntéshozatali folyamatnak ebben a szakaszában azért nehezebb az érdekérvényesítés, mert a véleményformálás helyett itt többnyire már kiforrott álláspontokat kell megváltoztatni.

Az Európai Parlament

Mivel az Európai Parlament egyre több területen szól bele a törvényalkotásba, illetve valamennyi közül a legnyitottabb uniós intézmény, ezért ez a lobbisták igazi célpontja.

Az Európai Unió többi hivatalos intézménye (az Európai Bíróság, az Európai Számvevőszék, a munkaadók, a munkavállalók és a társadalmi szervezetek képviselőit tömörítő gazdasági és szociális bizottság, valamint a régiók bizottsága) ugyancsak fontos terepe az érdekkijárásnak. A tanácsadó szerepet játszó gazdasági és szociális bizottság és a régiók bizottsága az intézményi struktúra részeként tagsága nevében maga is „lobbizzik” az unió döntéshozóinál.

Az unió döntéshozatal befolyásolásának két fő színtere létezik: a nemzeti, illetve a közösségi „vonal”. A tagországból kiinduló érdekérvényesítés súlya az évtizedek folyamán fokozatosan csökkent, a brüsszeli stratégia és jelenlét jelentősége pedig ezzel fordított arányban nőtt. Mivel a kormányközi együttműködés továbbra is meghatározó jelentőségű és a nemzeti vétőjog számos területen (például adózási kérdésekben) tovább él, a fővárosokra összpontosító nyomásgyakorlás szerepét sem szabad alábecsülni. Annál is kevésbé, mert a „puha” jogszabályok – például a közösségi irányelvek – végrehajtásában meglehetősen

nagy mozgásteret élveznek a tagországok, és az érintett kör számára nem közömbös, hogy jogilag kötelező érvényű rendelkezések vagy önszabályozás útján ültetik át a gyakorlatba a közösségi szinten hozott döntéseket. Mivel a tanácsban ugyancsak az egyes nemzeti kormányok képviselői ülnek, a nemzeti útvonal sokszor egyenesen Brüsszelbe vezet.

Sokkal könnyebben találhatnak fogást a lobbisták az Európai Parlamenten, amely valamennyi közül a legnyitottabb uniós intézmény. Legalább 3 ezer „kijáró” áll napi kapcsolatban a képviselő-testülettel, vagyis egy parlamenti képviselőre durván 5 lobbista jut. A felváltva Strasbourgban és Brüsszelben ülésező parlamentnek legalább három olyan intézménye van, amely lehetőséget nyújt az érdekérvényesítőknek. A lobbizás legfontosabb színterei a parlamenti szakbizottságok (jelenleg 17 állandó bizottság). A bizottságok ülései az esetek többségében nyilvánosak, ezért az érdeklődési körtől függően tömegével vonzzák a szorgalmasan jegyzetelő lobbistákat. A legnagyobb érdeklődés általában a környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztóvédelmi, valamint a gazdasági-pénzügyi és iparpolitikai bizottság üléseit kíséri.

A bizottságok többnyire ún. raportóri rendszerben dolgoznak. Ez azt jelenti, hogy egy, az adott kérdéshez értő képviselőt (témavezetőt) bíznak meg a jelentés tervezetének elkészítésével, amihez a kollégák a vita során módosító indítványokat tehetnek.

A harmadik struktúra a parlamentben az érdekek táralására a parlamentközi csoportok rendszere. Ezeknek a speciális érdekek körül szerveződő képviselői csoportoknak nincs hivatalos státusuk, ezért működésüket nem is az Európai Parlament költségvetéséből finanszírozzák. Viszont éppen ez a jellemzőjük teszi érdekessé az EP-képviselőknek ezeket az informális fórumait egyes érdekcsoportok számára, amelyek alkalmasint anyagi támogatást nyújthatnak a működésükhöz, egyesek emiatt hátróztatottan ellenzik létezésüket. Mások szerint ugyanakkor a konszenzusépítés fontos eszközei, hiszen nem párthovatartozás, hanem érdeklődési terület szerint tömörülnek benne a képviselők. Pontos nyilvántartás nincs róluk, de becslések szerint az ötvenet is elérheti az ilyen csoportok száma. A teljesség igénye nélkül, íme néhány közülük: gépkocsihasználók, mozi- és audiovizuális politika, zenebarátok, etnikai kisebbségek, turizmus, Tibet, rögbiligá stb. Valamennyi közül azonban a legismertebb alighanem az úgynevezett kengurucsoport, amely többek között volt európai bizottsági elnököket, tagállamok egykori állam- és kormányfőit és nagyiparosokat tömörít, és az egységes belső piac előmozdításán fáradozik.

Óriási jelentősége van annak, hogy egy érdeket az uniós döntéshozatali folyamat melyik szakaszában prezentálnak. Ehhez

pontosan ismerni kell, hogy mely uniós intézmény milyen jogszabályokkal rendelkezik a döntéshozatal során, és a konkrét kérdésben melyek az eljárási szabályok. Utóbbiak néha egészen furcsa helyzetet produkálnak.

Az EU-lobbizásról szóló szakkönyvek szinte kivétel nélkül felismerik azt a rendhagyó esetet, amikor a terhes nőkről szóló irányelvet a halászlé miniszterek tanácsa fogadta el, mert a jogszabály elfogadására szabott határidő lejárt előtt ez volt az utolsó miniszteri tanácsülés.

Bár a legfőbb döntéshozó szerv a tanács, de a témától függően az Európai Parlamentnek semmilyen, kicsi vagy döntő szava lehet egy-egy jogszabály elfogadásában.

A képviselő-testületnek a közösségi politikák alá eső bizonyos területeken (pl. mezőgazdaság és közlekedés) konzultációs joga van a bizottsági javaslatokat illetően, de utóbbi nem kötelező az EP észrevételeinek figyelembevételére. Ennél sokkal erősebb jogkörrel ruházza fel a parlamentet az együttműködési eljárás, amely szorosban bevonja a döntéshozatali folyamatba, anélkül azonban, hogy törvényhozói hatalmat adna a kezébe. A monetáris politikát érintő kérdésekben például az együttműködési procedúra révén a parlament ugyan nem tudja ráerőltetni álláspontját a tanácsra, de módosításokat javasolhat. A közös döntési eljárás alá eső kérdésekben (környezet- és fogyasztóvédelem, strukturális alapok, személyek szabad mozgása, egészségügy, oktatás stb.) viszont a képviselő-testületé az utolsó szó a tanáccsal szemben.

A parlament egyszerű többséggel elutasíthat egy jogszabályt, amit a kormányok hosszú évek munkájával hoztak tető alá.

Az unió intézményei nem csak törvénykezdeményezői (Európai Bizottság) vagy törvényhozói (tanács és Európai Parlament), de például a bizottság esetében kiterjedt végrehajtói, valamint döntéshozói jogkörökről is beszélhetünk. Elég a versenyjogi kérdésekre gondolni, ahol az Európai Bizottság legfelsőbb hatóságként saját hatáskörben sokmilliárdos állami támogatások sorsáról vagy cégek egyesüléséről dönthet.

ÁGAZATI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

Az üzleti szféra érdekei

Az egyes szervezetek lehetőségei nagyban függenek az általuk képviselt vállalatok vagy ágazatok méreteitől, gazdaságban elfoglalt szerepüktől.

Általánosan elmondható, hogy főleg a kis- és középvállalatok, illetve a fejlődő gazdasági szektorok tartják fenn a legtöbb brüsszeli irodát, hiszen a nagyvállalatok önmagukban is akkora súlyt képviselnek, hogy véleményük automatikusan eljut az EU

döntéshozóihoz. A nagyvállalatok általában a kereskedelmi kamarákon keresztül is képviseltetik magukat az EU-ban.

A multinacionális cégek, a gyáriparosok és a munkaadók érdekeiért több kipróbált, nagy befolyással rendelkező, ágazatok feletti szövetség lobbizik Brüsszelben. Közülük a legjelentősebb minden bizonnyal az Európai Ipari és Munkaadói Konföderációk Szövetsége (*UNICE*), amely az egész üzleti szféra érdekeit képviseli, és ebben a minőségében az Európai Unió hivatalos szociális partnerének számít. Az UNICE több mint 20 ország 32 országos szövetsége által alkotott konföderáció, amelynek szakvéleményét a közösségi intézmények szinte kötelező érvényre kikérik, akár napi ügyekről, akár új törvények megalkotásáról legyen is szó. Az UNICE-nek társult tagja egyébként a Magyar Munkaadói Szervezetek Nemzetközi Együttműködési Szövetsége.

A másik ilyen nagy befolyással rendelkező érdekcsoport az európai gyáriparosok kerekasztala (*ERT*). Az 1983-ban alakult és az egységes belső piac létrehozásában döntő szerepet vállaló klub Európa legnagyobb és legbefolyásosabb cégeinek vezetőit tömöríti. Az ERT-ben a tagság meghíváshoz van kötve, a taglétszám pedig limitált: a tagországok 45 legbefolyásosabb cégének legmagasabb szintű képviselői lehetnek csak tagjai, olyan kombinációban, hogy minden tagország és minden meghatározó szektor érdemben jelen legyen. A kerekasztal – az UNICE-től eltérően, amely inkább az aktuális ügyekben hallatja a hangját – az Európai Unió hosszú távú, stratégiai gondolkodására van hatással. A tagság évente kétszer plenáris ülésen találkozik, a köztes időben héttagú vezetőtestület intézi az ügyeket. A gyáriparosok elitklubja rendszeresen ajánlásokat fogalmaz meg az Európai Unió állam- és kormányfői számára, igazi ereje mégis a személyes kapcsolatokban rejlik. Az ERT a göteborgi európai uniós csúcstalálkozó (2001. június 15–16.) előtt is hallatta szavát, amikor egy, a bővítésnek az üzleti szférára gyakorolt hatásáról készült tanulmányt adott át a soros svéd elnökségnek.

Az Európai Kereskedelmi és Ipari Kamarák Szövetsége (*EUROCHAMBRES*) 32 nemzeti szövetség több mint 1200 kereskedelmi kamarájának és mintegy 4 millió vállalatnak az érdekeit képviseli az unió intézményeinél. Az EU az *EUROCHAMBRES*-t ugyancsak szociális partnerként ismeri el, igaz alacsonyabb szinten, mint az UNICE-t vagy az Európai Szakszervezeti Konföderációt (*ETUC*) és másokat.

Az amerikai kereskedelmi kamara EU-bizottsága (*AMCHAM-EU*) kiváló példa arra, hogy nem kell egy érdekcsoportnak feltétlenül európai háttérrel rendelkeznie ahhoz, hogy az uniós lobbistársadalom elismert és sikeres tagja legyen. Az *AMCHAM* az amerikai anyacégekhez tartozó európai vállalatok, összesen közel 200 cég érdekeit képviseli, és elsősorban ezt az üzleti kört érintő közösségi jogszabályalkotásra összpontosít. Az

AMCHAM megkülönböztetett figyelmet szentel az európai szabványosításnak, amely gyakran komoly amerikai üzleti érdekeket sérthet.

Brüsszelben az ágazati érdekképviseltek is nagy számban vannak jelen. Az európai agrárközösség szócsöve az Európai Unió központjában a mezőgazdasági szervezetek bizottsága, ismertebb nevén COPA/COGECA, amely az Európai Bizottság segédletével jött létre 1958-ban. Mivel az agrártársadalom érdekei meglehetősen sokrétűek, az EU-nak kapóra jött egy olyan gyűjtőszervezet, amellyel szakmai kérdésekben konzultálhat, és amelynek elmagyarázhatja a döntéseit. A COPA szakértői jelen vannak abban a 18 tanácsadó testületben, amely a közös mezőgazdasági politika különböző területein az Európai Bizottság döntéseihez szolgáltat szakmai háttérrel.

Az európai szintű szakmai érdekcsoportoknak két fő típusát különböztethetjük meg: az egyes szakmák szerint és a szakmáktól függetlenül szerveződőket. Az utóbbi kategóriában három nagy páneurópai csoport érdemel említést: a szabadúszókat képviselő SEPLIS, valamint a köztisztviselők és magáncégeknél dolgozó tisztviselők érdekeiért lobbizó EUROCADRES és CEC (*Conférence Européenne des Cadres* – európai tisztviselők konferenciája).

A felsoroltakon kívül számos szakmai érdekképviselő alakult, amelyek kezdetben főként a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismeréséért küzdöttek, ma pedig az unión belüli mobilitás útjában lévő akadályok megszüntetését tekintik fő feladatuknak.

Munkavállalói érdekek

A munkavállalói érdekszervezetek közül az Európai Szakszervezetek Konföderációja (*ETUC*) a legjelentősebb. Az 1972-ben alapított és egész Európában kiterjedt tagsággal rendelkező ETUC (a legtöbb nagy magyar szakszervezet is csatlakozott hozzá) egyrészt a 16 európai ipari-ágazati szövetséget, másrészt a nemzeti munkavállalói szövetségeket tömöríti.

Az Európai Szakszervezetek Konföderációját – egyfajta munkavállalói oldalként – az Európai Bizottság a szociális partnerek között tartja számon.

Ezek a partnerek az EU napirendjén szereplő kérdésekben keretmegállapodásokról tárgyalnak, amelyek később fontos közösségi irányelvekben ölthetnek testet. A munkavállalók legnagyobb európai érdekképviselője rendszeresen véleményt nyilvánít, állásfoglalásokat tesz közzé időszerű szociális kérdésekről, de informálisan is hatni igyekszik az uniós intézmények gondolkodására és döntéseire.

Területi és regionális érdekek

Az Európai Unió fogalomköréhez több mint tíz éve kapcsolódik elválaszthatatlanul a szubszidiaritás, amely megerősítette a régiók helyét és szerepét az európai integrációban. Az Európai Unió éves költségvetésének körülbelül a harmadát fordítja az elmaradott vagy szerkezetváltási problémákkal küzdő térségek felzárkóztatására. A közösségtől kapott pénz nagy lökést adott az unió legszegényebb régióinak a fejlődéséhez. A regionális támogatások mintegy 75 százalékát mégis közvetlenül a fővárosok osztják szét a rászoruló térségeknek. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) és az Európai Szociális Alap kivételével a régiók nem állnak közvetlen kapcsolatban Brüsszellel pénzügyi kérdésekben, hiszen a tagállamokon keresztül kell pályáznuk a közösségi támogatásokra.

Ennek ellenére egyre több a különböző, területi érdekekért lobbizó képviselő Brüsszelben.

Ez érthető is, hiszen pontosan azok a régiók és országok szorulnak rá az ilyen jellegű támogatásokra, amelyek a legkevésbé voltak reprezentálva az Európai Unióban, azaz a portugál, a görög és az ír régiók. Az országukban nagyobb politikai önállóságot élvező, erős öntudattal és kulturális identitással rendelkező tartományok számára úgyszólván természetes, hogy fizikailag is jelen legyenek Brüsszelben, ahol első kézből rengeteg hasznos információhoz juthatnak, vagy együttesen fellépve próbálnak meg befolyást gyakorolni az Unió döntéshozóira.

Ugyanakkor a széles autonómiával rendelkező német tartományok például hosszú évek során kivívott függetlenségüket féltik az Európai Bizottság szerintük túlterjeszkedő hatalmától. Éppen ezért tőlük indult ki az a kezdeményezés, hogy világosan határolják el egymástól az Európai Unió, a tagállamok és a régiók hatásköreit.

Az európai települések és régiók azonban nem csak külön-külön, hanem közösen is fellépnek az érdekeikért. A régiók bizottsága (*Committee of the Regions, CoR*) a legnagyobb közigazgatási egységek döntéshozó szerve és egyúttal szószólójuk is az uniós intézményeknél. Sőt, a CoR tanácsadói szerepkörben maga is egyike az Európai Unió intézményeinek. A régiók bizottsága nem az egyetlen szervezet, amely napirenden tartja a területi érdekeket. A többi szerveződés közül kiemelendő az európai régiók közgyűlése¹¹, valamint az európai önkormányzatok és régiók konferenciája¹², amelyek közül az utóbbi rendelkezik jelenleg nagyobb befolyással. A CEMR jelenleg megközelítőleg 300 régiót tömörít, amelyek az EU lakosságának közel 75%-át foglalják magukban.

A régiókat tömörítő szervezeteken felül három bevett együttműködési forma jellemzi a térségi önkormányzatokat. Az első az ún. Urban-¹³ és Interreg-¹⁴összefogások összessége, amely a

hasonló fejlesztési problémákkal rendelkező térségek együttműködése.

A második együttműködési forma a területszabályozás problémaköre mentén egyesülő régiók csoportja. Ezek az olyan hasonló térségekben elhelyezkedő önkormányzatokat egyesítik, mint például a határ menti régiók vagy a tengerparti és hegyvidéki térségek.

A harmadik és egyben legerősebb regionális lobbicsoport az azonos iparágakkal rendelkező régiók összefogása. Ezek közül a legbefolyásosabb az ún. „négy motor” csoport, amely a Baden-Württemberg, Rajna-Alpok, Katalánia és Lombardia tartományait egyesíti.

A fenti eseteken túl számos tartomány tart fenn saját képviselőket, némelyik csak egy-két fővel működik, de akadnak 30–50 embert foglalkoztató profi ügynökségek is.

Összefoglalásként elmondható, hogy az egyes tartományok, régiók és önkormányzatok érdekérvényesítése igen sokrétű és fontos tevékenység és végső soron pedig szinte már elengedhetetlen követelmény is az Európai Unióban.

A folyamatos jelenlét, a kapcsolattartás és az érdekek artikulációja nem egyszer milliós nagyságrendű befektetéseket jelent egy-egy régióknak, nem beszélve Brüsszel azon tulajdonságáról, hogy egyetlen városba sűrűsödött az európai politikai és gazdasági döntéshozó elit.

A befektetők felkutatása és meggyőzése szintén hozzásegítheti a képviselőkkel rendelkező régiókat.

A LOBBIZÁS ETIKAI SZABÁLYAI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióban a lobbistákkal való kapcsolattartásnak nincsenek kötött vagy írásba foglalt szabályai. A legkülönbébb csatornákon és módokon folyik a párbeszéd. Az uniós tisztségviselők vagy EP-képviselők elérhetőségeihez (telefonszám, fax, e-mail stb.) egyszerűen hozzá lehet férni. A hivatalos bejelentkezésnek, mint mindenhol, itt is lefektetett szabályai vannak. Ez írásos bejelentkezésből és egy formanyomtatvány kitöltéséből áll, amelyen az érintettek felfedik, hogy milyen szervezetnek vagy cégnek a megbízásából járnak el. Az újságírókéhoz sok tekintetben hasonló akkreditációt az Európai Bizottság és az Európai Parlament főtitkári hivatala intézi.

Az unió intézményei magatartási kódexekben szabályozták alkalmazottaik számára, hogy milyen elvek betartásával érintkezhetnek az őket megkereső lobbistákkal, mint ahogy a tekintélyes érdekcsoportok is kidolgozták a maguk önkéntes etikai kódexét, amelyhez valamennyi aláírónak tartania kell magát az unió intézményeivel való érintkezés során.

Az Európai Bizottság épületeibe és helyiségeibe, a sajtóközpontot is beleértve, például egyetlen érdekérvényesítőnek vagy lobbistának sincs szabad bejárása. Csak akkor léphetik át a küszöböt, ha előzőleg személyes találkozót kértek és kaptak a megszólítani kívánt politikustól vagy hivatalnoktól. A bizottság alkalmazottai a belső szabályok szerint nem fogadhatnak el 150 eurónál nagyobb értékű ajándékot. Ha mégis megteszik, késlekedés nélkül jelenteniük kell előljáróiknak, és az esetek többségében az ajándékot vagy annak ellenértékét jótékonyági célokra ajánlják fel.

A legnyitottabb és a „kijárók” által leginkább körüludvarolt intézmény, az Európai Parlament is külön előírta, hogy mihez kell tartaniuk magukat a lobbistáknak és a képviselő-testülethez tartozó személyeknek. Az előbbieket évenként megújítandó, érvényes kitűző felmutatásával léphetnek csak be az Európai Parlament épületébe és ott-tartózkodásuk során azt jól láthatóan kell viselniük. További elvárás velük szemben, hogy semmi kétértelműséget ne hagyjanak afelől, hogy kinek és milyen céllal dolgoznak.

A képviselőkre vonatkozó szabályok a korlátozás helyett inkább az átláthatóságra helyezik a hangsúlyt. A parlament minden tagjának személyesen írásban kell nyilatkoznia szakmai tevékenységéről és minden más jövedelméről. Ezen kívül azt is fel kell fedniük, hogy a képviselői funkciójukból származón túl milyen más bevételeik és jövedelmeik vannak. „Az Európai Parlament tagjainak munkájuk során tartózkodniuk kell bármilyen ajándék vagy kedvezmény elfogadásától” – szögezi le a rendelkezés.

A mellékletben megtalálható magatartási kódex bírálói szerint ez a puha szabályozás egyáltalán nem jelent garanciát arra, hogy a képviselők valóban nem fogadnak el apróbb vagy nagyobb figyelmességeket.

A brüsszeli Lobbiszervezetek Európai Szövetségének (FELPA) például csak azok lehetnek a tagjai, akik önként alávetik magukat közel egy tucat alapszabálynak. Ezek közé tartozik, hogy sem pénzadományokkal, sem anyagi ellenszolgáltatásokkal nem környékezik meg az uniós intézmények tisztviselőit, és fizetség fejében nem adják tovább a tőlük szerzett információkat. Az érdekérvényesítésben részt vevőkkel szemben az is elvárás, hogy azonnal fedjék fel kilétüket és azt, hogy milyen céget képviselnek.

ÍRORSZÁG ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Írország 1973. január 1-jén lett tagja az Európai Gazdasági Közösségnek. A csatlakozások következtében Írországban olyan reformintézkedések, szerkezetátalakítások mentek végbe,

amelynek következtében a kilencvenes évekre az Európai Unió mintaállamává vált.

Ez nem utolsósorban köszönhető az ír politikai, gazdasági és társadalmi érdekek folyamatos képviselésének, az „ír lobbis” sikereinek.

Politikai érdekképviselés

Az Európai Unió Tanácsába Írország jelenleg 3, míg az Európai Unió Parlamentjébe 15 képviselőt delegál. Az EP jelenlegi elnöke az ír Pat Cox, aki ezáltal az egyik legbefolyásosabb politikus az unióban. Az EP ír képviselői egy saját honlapot¹⁵ is üzemeltetnek, ahol a közvetlen elérhetőségeiken felül folyamatosan tájékoztatják az érdeklődőket, hogy képviselőik mikor, melyik bizottságban dolgoznak. A napirendi ügyekről részletes információkat tesznek közzé, melyek alapján mindenki könnyen beleláthat az EP ír képviselőinek munkájába.

Gazdasági érdekképviselés

A legbefolyásosabb ír gazdasági lobbiszervezet kétségtelenül az ír kereskedelmi kamara¹⁶, amely a legtöbb gazdasági szervezet érdekérvényesítését látja el Brüsszelben. A fentiekben már tárgyalt amerikai kereskedelmi kamara ír, illetve uniós divíziói szintén folyamatosan egyeztetnek az ír vállalatok képviselőivel.

A szolgáltatási szektor legaktívabb képviselője az ír turisztikai központ, amely ellátja a szolgáltatások képviselését, valamint az országkép alakítását is az EU-ban.

Jelenleg az egyik legaktívabban lobbizó ír cég a fapados légi utazást kitaláló és mára óriásvállalattá fejlődött Ryanair.

Civil szektor

Egy 1990-es felmérés szerint Írországban a lakosság 22%-a tagja valamely civil szervezetnek. Az ír közösségi szerveződések hagyományai kihatnak az európai uniós érdekképviselésükre. Gyakorlatilag minden brüsszeli ír politikus vagy magas beosztású hivatalnok tiszteletbeli tagja valamely civil szervezetnek.

Ezek közül is kiemelésre méltó a hívők egyesülete (CORI)¹⁷, amely lobbijében és társadalmi elfogadottságánál fogva is az egyik legtekintélyesebb ír civil szervezet.

A legfontosabb segítség természetesen a civil szervezetek folyamatos informálása és olyan informális pontok kiépítése, amelyek segítenek az uniós ügyek és események eligazodásában. Nem véletlen, hogy a mélyen vallásos Írországban minden

vezető politikus szükségét érzi annak, hogy részt vegyen a CORI különböző rendezvényein és fórumain¹⁸.

A rengeteg civil szervezet közül talán az ír fogyasztóvédelmi szervezetet¹⁹ érdemes még kiemelni, amely talán az egyik legfelkészültebb brüsszeli érdekérvényesítő szervezet.

ÖSSZEFOGLALÁS

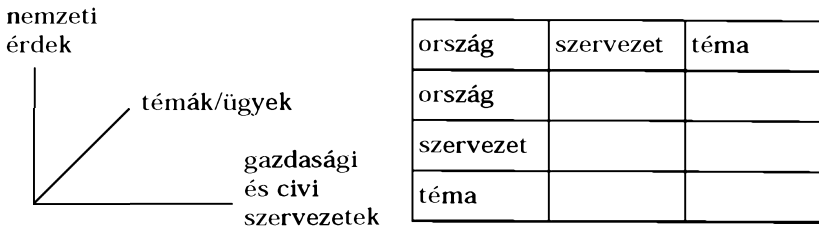
Az Európai Unió a XXI. században belső fejlődése és a nemzetközi helyzet alapján teljesen új kihívások elé néz. A közösségi politikák szinte átláthatatlan összessége és a bővítés nyomán egyre bonyolultabbá váló érdekérvényesítés rendszere sok esetben komoly gátja a gazdasági hatékonyságnak. A huszonöt tagország több tucat szakpolitikai érdeke valamint a gazdasági és a civil szféra további több száz ügye, olyan bonyolult érdekegyeztetési mátrixot teremthet, amely a jelenlegi uniós bürokráciát adott esetben komoly szervezetszociológiai problémák elé állíthatja. A tíz új tagország belépése előtt már megkezdődtek az Európai Unió hatékonyságáról szóló viták.

Egy átlátható és racionális döntés-előkészítő és döntéshozói rendszer reformja nemcsak az új tagországoknak kedvezne, akik még nem ismerik ki magukat a jelenlegi EU bürokratikus útvesztőiben, de a régi EU-tagállamoknak is alapvető érdekük.

A brüsszeli hivatalok és intézmények döntő többsége valójában 12 tagországra lett kitalálva és optimalizálva, de közben mind az integráció foka, mind pedig az EU külső és belső viszonyrendszere óriási változásokon ment keresztül. A most belépő tagországok tehát elsősorban abban érdekeltek, hogy az intézményi reformok meghatározásában aktívan közreműködjenek.

A hazai civil és gazdasági szféra – a kialakult magyar gyakorlat hiányában – jelenleg nem rendelkezik versenyképes érdekérvényesítő kultúrával. Ez adott esetben óriási versenyhátrányt jelenthet az Európai Unióban. Taggá válásunkat követően a magyar kormányzat egyik legnagyobb feladata az lesz, hogy támogassa a magyar gazdasági és civil érdekek minél szélesebb körű közösségi megjelenítését. A különböző gazdasági szektorok, önkormányzatok és civil szervezetek brüsszeli megerősödéséig elengedhetetlen ez a fajta „állami köldökzsínór”. Az ad-hoc szövetségek rendszerében teljesen más reflexek és szocializációs képességek szükségesek, mint azt itthon megszokhattuk az elmúlt tizenöt évben.

MELLÉKLET

Az érdekvényesítés háromdimenziós mátrixa*A Lobbiszervezetek Európai Szövetségének etikai kódexe*²⁰

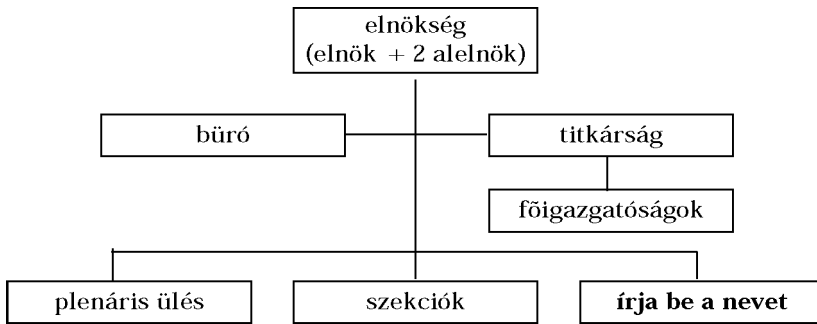
A LOBBISTÁNAK

1. Fel kell fednie a saját és az általa képviselt cég nevét.
2. El kell árulnia, hogy milyen érdekeket képvisel.
3. Az EU-intézmények tisztviselőivel folytatott érintkezés során nem közölhet félrevezető információt sem státusáról, sem a megkeresés céljáról.
4. Akár közvetlenül, akár közvetve nem táalhatja félrevezetően az unió intézményeihez fűződő kapcsolatait.
5. Tiszteletben kell tartania és diszkréten kell kezelnie a rábízott bizalmas információkat.
6. Kerülnie kell hamis vagy félrevezető információk tudatos, de akár véletlen terjesztését is.
7. Tilos az EU-intézményektől szerzett dokumentumok másolatait anyagi ellenszolgáltatás fejében másoknak átadni.
8. Tisztességtelen eszközökkel nem szerezhet információkat az unió intézményeitől.
9. El kell kerülnie mindenféle szakmai és professzionális érdektűzést.
10. Tilos az unió tisztviselőit, az Európai Parlament tagjait és azok asszisztenseit akár közvetlenül, akár közvetve megkörnyékeznii.
11. Tartózkodnia kell minden olyan cselekedettől, amely megengedhetetlen eszközökkel helyezi nyomás alá az eurokratákat.
12. Csak olyan személyt alkalmazhatnak, aki betartja a közösségi intézmények szabályzatait és titokvédelmi előírásait.

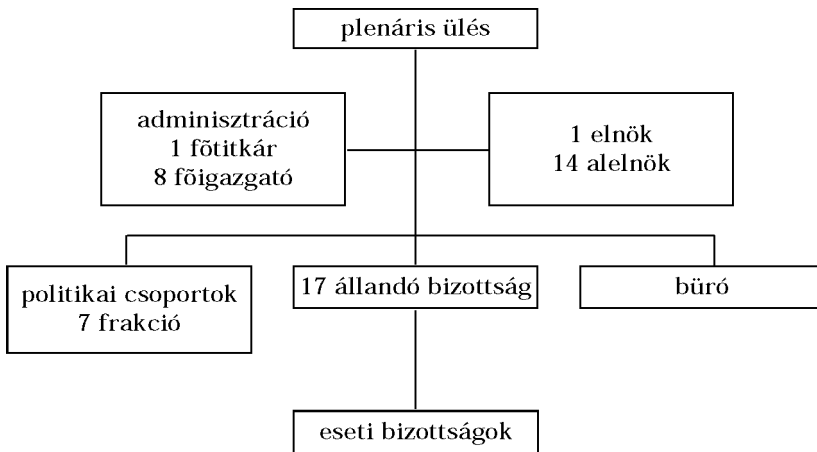
A kódex aláírójának önként vissza kell lépnie, ha bebizonyosodik, hogy vétett a fenti szabályok ellen.

Szervezeti felépítések

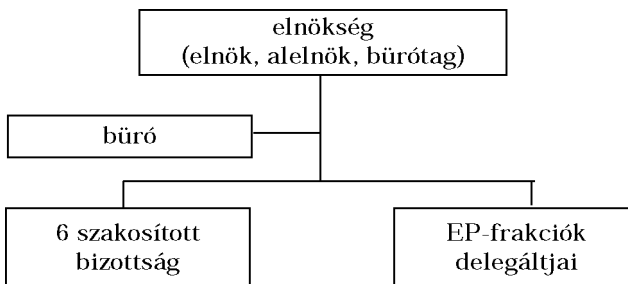
GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG



EURÓPAI PARLAMENT



GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG



Az Európai Parlament jelenlegi és jövőbeni összetétele

Ország	Mandátumok száma az Európai Parlamentben			
	Jelenlegi állapot	Románia és Bulgária csatlakozása előtt	Románia és Bulgária csatlakozása után	
	EU 15	EU 25	EU 28	
	A 2004-es választások előtt	A 2004-es választások után	A 2009-es választások előtt	A 2009-es választások után
Németország	99	99	99	99
Franciaország	87	78	78	72
Olaszország	87	78	78	72
Egyesült Királyság	87	78	78	72
Spanyolország	64	54	54	50
Hollandia	31	27	27	25
Belgium	25	24	24	22
Görögország	25	24	24	22
Portugália	25	24	24	22
Svédország	22	19	19	18
Ausztria	21	18	18	17
Dánia	16	14	14	13
Finnország	16	14	14	13
Írország	15	13	13	12
Luxemburg	6	6	6	6
<i>2004-ben csatlakozó országok</i>				
Lengyelország	-	54	54	50
Cseh Köztársaság	-	24	24	22
Magyarország	-	24	24	22
Szlovákia	-	14	14	13
Litvánia	-	13	13	12
Lettország	-	9	9	8
Szlovénia	-	7	7	7
Észtország	-	6	6	6
Ciprus	-	6	6	6
Málta	-	5	5	5
<i>2008-ban csatlakozó országok</i>				
Románia	-	-	36	33
Bulgária	-	-	18	17
ÖSSZESEN	626	732	786	736

A nizzai szerződésben meghatározott tagországi mandátumok

Ország	Európai Tanács	Gazd. és szoc. bizottság	Régiók bizottsága
Németország	29	24	24
Egyesült Királyság	29	24	24
Franciaország	29	24	24
Olaszország	29	24	24
Spanyolország	27	21	21
Lengyelország	27	21	21
Románia*	14	15	15
Hollandia	13	12	12
Görögország	12	12	12
Csehország	12	12	12
Belgium	12	12	12
Magyarország	12	12	12
Portugália	12	12	12
Svédország	10	12	12
Bulgária**	10	12	12
Ausztria	10	12	12
Szlovákia	7	9	9
Dánia	7	9	9
Finnország	7	9	9
Írország:	7	9	9
Litvánia	7	9	9
Lettország	4	7	7
Szlovénia	4	7	7
Észtország	4	7	7
Ciprus	4	6	6
Luxemburg	4	6	6
Málta	3	5	5
Összesen	345	344	344

*, ** 2007-es tagsággal számolva.

JEGYZETEK

¹ Ábra a mellékletben.

² Az Értelmező kéziszótár szóhasználatát követve a lobbí, valamint ezen szótó-vel rendelkező összetett szavak helyesírása „i”-vel történik.

³ Lobbying in the European Union: Current rules and practices, EP Directorate-General for Research, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN.

⁴ Guéguen, D., „Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU

- Public Affairs Practitioner”, in: Greenwood, J. (ed.). *The Effectiveness of EU Business Associations*, Palgrave, Basingstoke, 2002, p. 47.
- ⁵ Annex IX. (részletesen a mellékletben).
- ⁶ The Amsterdam Treaty, Protocol N° 7.
- ⁷ A jegyzőkönyv a közzétételi esetektől való eltekintést a bizottság döntési jogkörébe utalja.
- ⁸ Economic and Social Committee (ECOSOC).
- ⁹ Committee of the Regions (CoR).
- ¹⁰ Committee of Representatives Permanent.
- ¹¹ Assembly of European Regions (AER).
- ¹² Council of European Municipalities and Regions (CEMR).
- ¹³ Település és városfejlesztés.
- ¹⁴ Határokon átvéelő regionális együttműködések.
- ¹⁵ www.europarl.ie
- ¹⁶ www.chambersireland.ie
- ¹⁷ Conference of Religious of Ireland (www.cori.ie).
- ¹⁸ Pat Cox tanulmánya a CORI honlapján: www.cori.ie/justice/civil_society/ireland_future_europe/1_euro_persp.pdf.
- ¹⁹ www.ecic.ie
- ²⁰ Greenwood: Regulating lobbying in the European Union, in: Parliamentary Affairs, Vol 54, No 4, October 1998, Oxford University Press.

IRODALOM

- Blahó András (szerk.), *Tanuljunk Európát!*
Bokorné Szegő Hanna, *Nemzetközi jog*. Budapest 1999, Aula Kiadó.
- Guéguen, Daniel, *Gyakorlati útmutató az EU-labirintushoz, Századvég - Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány* 2003.
- Greenwood, *Regulating lobbying in the European Union*, in: Parliamentary Affairs, Vol 54, No 4, October 1998, Oxford University Press.
- Horváth Gyula, *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest 2001, Osiris Kiadó.
- Horváth Zoltán, *Az Európai Unió kézikönyve*, 2003, Magyar Országgyűlés.
- Kende Tamás (szerk.), *Európai közjog és politika*. Budapest 1998, Osiris Kiadó.
- Kéglér Ádám, *A lobbizás színterei és szereplői (szakdolgozat, BKÁE 2002)*.
- Kéglér Ádám, *Lobbizás az EU-ban. Esély 2003/III*.
- Lékó Zoltán (főszerkesztő), Hajdú Nóra, Kéglér Ádám, Sándor Péter, Vass László (szerkesztők): *Lobbikézikönyv, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, 2002.
- Lőrincné Istvánffy Hajna, *Nemzetközi Pénzügyek*. Budapest 1999, Aula Kiadó.
- Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, EP Directorate-General for Research, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN.
- Mitchel, Ralph, *Az Egyesült Államok alkotmánya*. Budapest 1995, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Newman, Bruce, *Political Marketing*. Sage Publications, 1994.
- Osborne, David-Gaebler, Ted, *Új utak a közigazgatásban*. Budapest 1994, Kosuth Könyvkiadó.

HALMAI PÉTER

Az agrárgazdaság EU-adaptációja

*Várható feszültségek, gazdaság-
és társadalompolitikai kihívások*

Az agrárgazdaság különösen fontos helyet foglal el az európai integrációban. A *közös agrárpolitika* több mint négy évtizede működő, szupranacionális rendszer. A közösségi jog több mint 50%-a, a közös költségvetés közel 50%-a az agrárgazdasággal és az élelmiszer-előállítással kapcsolatos.

A közös agrárpolitika átvétele, az európai agrárrendszerbe történő beilleszkedés alaposan próbára teszi az új tagországokat. A közös agrárpolitika *két pillérét* kell átvenni: egyrészt a piacszabályozást (a közös piaci szervezeteket), másrészt az integrált vidékfejlesztési politikát. (Ez utóbbi keretébe egyrészt a strukturális alapokból finanszírozott, jellemzően beruházásokat is tartalmazó akciók, másrészt az EMOGA garanciarészlegéből fedezett úgynevezett „kísérő intézkedések” tartoznak.)

Az adaptáció nemcsak új szabályozási mechanizmusok (s azok keretében új támogatási formák) átvételét jelenti, hanem egyúttal a belső piacon, a korábbinál jóval intenzívebb versenykörülményben történő helytállás igényét. A siker fontos feltétele a szabályozási technikák átvétele, a támogatások abszorpciója, ám a *döntő tényező a piaci versenyképesség.*

A magyar agrárgazdaságra a jelentős visszaeséssel járó transzformációs krízist követően a *tartós depresszió*, labilis struktúrák, a jövőkép hiánya a jellemző. Mindezek a tényezők további nehézségeket jelentenek az EU-adaptáció területén is.

A következőkben a transzformáció, a rövidebb távú, majd a tartósabb feszültségpontok, végül a gazdaság- és a társadalompolitika fő feladatai kerülnek áttekintésre.

1. AGRÁRÁTALAKULÁS, KRÍZIS ÉS DEPRESSZIÓ

1.1. Közös jellemzők, új adaptációs kihívások

A gazdasági átalakulás a mezőgazdaság területén drasztikus változásokkal járt. Noha az átalakuló országok közötti eltérések jelentősek, az átalakulás fontos közös jellemzői:

- a *liberalizálás* és a *dereguláció* folyamataival párhuzamosan jelentős piacvesztés érte az agrárgazdaságot, erőteljesen romlott az interszektoralis cserearány;
- a *dekollektivizálás* és *privatizáció* előrehaladt, de az *agrárstruktúrák csak részlegesen szilárdultak* meg, egyidejűleg polarizált üzemi szerkezet alakult ki [egyik póluson a nagyméretű árutermelést folytató kommercializált egységek, másik oldalon pedig a „félíg önellátó” – semi subsistance – egységek, ld. Pouliquen (2001); Mathijs, Noev (2002)];
- jelentősek az *intézményi problémák* egyrészt az erőforráspiacok (föld, tőke), másrészt az agribusiness-kapcsolati rendszere területén, ezért korlátozottak az alkalmazkodás intézményi feltételei, illetve kedvezőtlen a mezőgazdasági termelők alkuereje;
- a változások során a legtöbb országban a vidéki térségek hátrányára *nöttek a regionális különbségek*,¹ nőtt az agrár- és az egyéb rurális jövedelmek diszparitása; egyidejűleg gyorsult a munkaképes korú fiatalok elvándorlása a vidéki térségekből, általános tendencia az átlagost meghaladó mértékű vidéki munkanélküliség, egyidejűleg az aktív népesség arányának mérséklődése, az elöregedés, mindezekkel együtt a vidéki jövedelmekben emelkedett a szociális támogatások aránya;
- az *agrárpolitikák* korlátozottan tudták a krízis folyamatait befolyásolni, sőt a restitúciós (a korábbi tulajdoni állapot részleges visszaállítását célzó) irányzatok hozzájárultak a működőképes struktúrák széteséséhez; noha az alkalmazott agrárpolitikai eszközök tekintetében mutatkozik bizonyos konvergencia, ám a CAP-hez hasonló eszközök bevezetése nem átgondolt adaptációs koncepció keretei között, hanem ad hoc módon történt; egyidejűleg az agrárpolitikákban gyors, nem ritkán követhetetlen változások történtek, ezért a transzformáció időszakában különösen nagy piaci bizonytalanságok mellett egyidejűleg igen nagy politikai kockázat a jellemző.

Mindezek a folyamatok a *mezőgazdaság nemzetgazdasági teljesítményeinek visszaesésével* jártak.² [Marcours és Swinnen (2002) szerint a visszaesést az intézményi problémák és a támogatások csökkenése okozták.] Jelentősen csökkentek a beruházások. Az átalakulás makrogazdasági feltételei, a transz-

formációs krízis [Komai (1991)] megnehezítették a sikeres átalakulást és konszolidációt.

Mindez egyúttal *minden eddigőtől eltérő helyzetet jelent az EU-csatlakozás tekintetében is*. A korábbi csatlakozások során viszonylag konszolidált agrárszerkezettel³, növekvő agrárteljesítményekkel rendelkező országok integrálódtak. *Az EU keleti kibővülése során labilis szerkezettel, súlyos (a bruttó kibocsátás tekintetében 20–40%-os) teljesítménycsökkenéssel és tartós depresszióval jellemezhető agrárgazdaságok adaptációja valószínűleg meg.*

1.2. Magyar agrárátalakulás. Krízis és depresszió

A magyar agrárátalakulás a nemzetgazdaság egészét átfogó *transzformációs krízis* időszakában kezdődött meg. Ez az időszak (az 1990-es évtized első fele), súlyos recessziót, romló gazdasági egyensúlyt, egészében kedvezőtlen makrogazdasági feltételeket eredményezett az agrárgazdaság számára. Ugyanakkor az agrártermékek piaci is drámai mértékben szűkültek be. (Mind a külső, mind a belső piac.)

A kollektivizált mezőgazdaság átalakítása történelmileg példa nélküli feladat volt. Az adott erőforrások lehetőség szerinti megővését célzó, az adott szerkezetből kiinduló pragmatikus megközelítés helyett a korábbi tulajdoni sérelmek orvoslását, valamiféle történelmi kiigazítást célzó *reparációs agrárpolitikai irányzat* került előtérbe. *A jelzett súlyos peremfeltételekkel egyidejűleg az örökölt agrárstruktúra teljes elvetése a távlatos szerkezetre vonatkozó, közmegegyezésen alapuló koncepció és a szükséges erőforrások hiányában ment végbe.*

A MAGYAR AGRÁRÁTALAKULÁS⁵ FONTOS JELLEMZŐI:

- a *tulajdoni átalakításban* nem a hatékony struktúrák kiépítése, hanem gyakran napi politikai szempontok, illetve a jelzett *reparációs irányzat* került előtérbe, ezért a földtulajdoni jogok szétaprózódtak, jelentős részben nem a mezőgazdaságból élő személyekhez kerültek; egyidejűleg széles körű és elhúzódo bizonytalanság alakult ki a tulajdon- és birtokszerkezetben (pl. a szövetkezeti üzletrészek vagy az osztatlan közös földtulajdon ügye még a 2000-es évek elején is rendezetlen volt);
- a *piacgazdasági átalakulás* jó ideig a szükséges intézmények hiányában ment végbe, így a korábbi – piacidegen – forgalmazási és finanszírozási rend összeomlása után nem épült ki a piacgazdasági intézményi rend, a mezőgazdasági termelők helyzete, alkuereje paradox módon tovább romlott [Halmai (1996)]. Széles körű tér nyílt az input és output oldalról kapcsolódó piaci szereplők járadékszerző tevékeny-

- ségére (pl. a mezőgazdasági termelőknek történő késedelmes fizetés, illetve egyéb szerződészegések révén), *állandósultak a piaci zavarok*, a feleslegek és a kihasználatlan piaci lehetőségek gyakran egyidejűleg állnak fenn;
- a jelzett makrogazdasági és intézményi problémákkal is összefüggésben *rendkívül kedvezőtlenül alakultak a mezőgazdasági jövedelmek*, a csökkenő kibocsátás is csak jelentős tökefelélés mellett volt fenntartható;
 - a *birtokstruktúra polarizált*, a vállalkozások számában a kisebb egységek, a földhasználatban a nagyobbak túlsúlya a jellemző; a kisebb gazdaságokban általában hiányoznak a korszerű állóeszközök, s az elszigetelt termelés és értékesítés következtében jellemző a piaci hatások iránti fokozott érzékenységük,
 - az átalakulási folyamatok jelentős részben *nem átlátható módon* mentek és mennek végbe, a felszínen megjelenő üzemi vagy földtulajdoni szerkezet, vagy a transzparens kapcsolati hálózatok mögött nehezen átlátható *árnyékmechanizmusok* működnek, ugyanakkor a tényleges folyamatok alakulását az agrárinformációs rendszerek csak részben tudták követni, mindez megnehezíti egyrészt a hatékony és társadalmilag méltányos struktúrák kialakulását, másrészt a hatékony agrárpolitikai akciókat.

Mindezeknek a mezőgazdaság nemzetgazdasági teljesítményeinek lényeges csökkenése és az *agrárgazdaság elhúzódó válsága* lett a következménye. (Valójában a hazai agrárgazdaság latens válsága már az 1980-as évek elejétől elkezdődött. Ld. Sipos-Halmi (1988). A mezőgazdaság hozzájárulásának aránya a GDP előállításában a korábbi szint egyharmada alá csökkent. (2002-ben már csak 3,5% volt.)⁶ Igen jelentős a mezőgazdaság arányának visszaesése a foglalkoztatásban, az exportban és a beruházásokban. (Ld. 1. táblázat.)

Rendkívül kedvezőtlen a mezőgazdaság jövedelemtermelő képessége. *Igen nagy mértékben estek vissza a mezőgazdasági beruházások.*

Miközben a magyar gazdaság 1996-tól egyre inkább növekedési pályára állt, a *mezőgazdaságban továbbra is fennmaradt a transzformációs krízis, illetve depresszió.*

Az agrárpolitika a transzformációs krízis, illetve depresszió, az agrárgazdaság szerkezeti problémáinak érdemi kezelésére nem volt képes. A kedvezőtlen irányú szerkezeti változások, a polarizáció valamiféle sodródásként mentek végbe. A meghatározó jelentőségű kérdéseket érintő átfogó koncepció az átalakulás egész eddigi időszakában (s jelenleg) sem került kimunkálásra.

Ezt nehezíti a mérvadó politikai erők közötti éles szembenállás is. E körülmények között a szektorális politikák körében is

hátterbe szorulhat a megalapozott, szikár szakpolitika igénye, s – az egyes időszakok között eltérő mértékben – az alapvető politikai szembenállás, a szembenálló erők valóságos vagy vélt érdekei szabják meg a szakpolitika irányát is. Mindez megnehezíti

1. táblázat. A magyar mezőgazdaság fő nemzetgazdasági arányai

	A mezőgazdaság részaránya százalékban					A külkereskedelmi forgalom egyenlege (milliárd Ft)
	A GDP előállításában ¹	a fogyasztásban ^{1, 2}	az exportban ¹	a beruházásban ^{1, 3}	a foglalkoztatásban	
1990	12,5	37,0	24,9	8,7	17,0	104,1
1993	5,8	28,7	22,4	3,1	9,3	109,4
1996	5,8	27,3	21,0	3,4	8,3	276,8
1997	5,2	26,9	15,0	3,6	7,9	332,3
1998	4,9	26,5	12,1	3,6	7,5	338,2
1999	4,2	26,2	9,2	3,3	7,1	313,9
2000	3,7	29,2	8,0	2,7	6,9	350,4
2001	3,8	29,6	7,5	3,0	6,2	374,8
2002	3,5	29,9	7,8	3,9	6,2	352,4

Forrás: KSH.

Megjegyzés:

¹ Folyó áron számítva.

² Az élelmiszer-ipari termékekkel együtt.

³ Mezőgazdasági szervezetek beruházásai.

ti – az eddigi tapasztalat szerint kizárja – az agrárpolitika alapkérdéseiben fontos nemzeti konszenzus elérését. Ám a politikai blöffök, a virtuális valóságból kiinduló kommunikációs trükkök nem helyettesítik a valódi szakpolitikát.

Mindennek a következményei az agrárgazdaság területén különösen súlyosak. Egyrészt az agrárpolitika tűzoltó akciói rövid távon enyhülést hozhattak egyes krízisterületeken, ám a valódi problémákat nem oldották meg. Sőt erősödő *paternalizmushoz* vezethettek: egyes feszültségekkel teli részpiacok szereplői a piaci alkalmazkodás helyett folyamatosan az állami gyámkodást igénylik a mélyreható, lényeges, s esetenként fájdalmas változásokkal járó szerkezeti átalakítás helyett.⁷

Az *elmaradt alkalmazkodás* főleg egyes állattenyésztési ágazatok területén eredményez súlyos versenyképességi problémákat.

Másrészt e körülmények között az EU-adaptáció igényei nem érvényesülhettek eléggé az agrárpolitikában. Különösen nagy

az elmaradás az intézményi adaptációban. A versenyképesség hiánya egyúttal *elégtelen adaptációs képességet* jelez.

Végül a hazai agrárpolitika mindeddig nem volt képes az agrárgazdaság *szélesebb gazdaság- és társadalompolitikai összefüggéseinek* mérlegelésére, azok beépítésére cél- és eszközrendszerébe, illetve mindazok érdemi befolyásolására. Egy mástól szétváló agrár-, illetve vidékfejlesztési programok a nagy célokkal, ám források nélkül elindított agrár-környezetvédelmi program egyaránt ezt jelezhetik.

2. AZ EU-CSATLAKOZÁS FŐ RÖVID TÁVÚ FESZÜLTSGPONTJAI

Az EU-csatlakozást követően alapvetően módosulnak a magyar agrárgazdaság működési feltételei. Az agráradaptáció elvileg sok előnnyel járhat. A szabad piacra jutáson túl elérhetővé válnak az EU-támogatások. Javulnak a gazdasági növekedés feltételei, egyidejűleg széles körű regionális programok indulhatnak meg, erősödhet a reálkonvergencia. Ám e változások egyúttal lényeges, már rövid távon is felszínre kerülő, egyben mélyebb problémákat jelző feszültségeket, problémákat hoznak magukkal. Ezek közül a legfontosabbak az alábbiak:

2.1. Zavarok a vonatkozó acquis communautaire átvételében, a védőzáradék alkalmazásának veszélye. Az európai integráció szerkezeti sajátosságai következtében a közösségi joganyag igen nagy, mintegy 50%-ot kitevő része az agrárgazdaságra és az élelmiszer-termelésre vonatkozik. Noha e joganyag átvétele évek óta folyamatban van, a teljes adaptáció a csatlakozás időpontjára nehézségekkel jár. (A csatlakozási szerződés néhány témakörben ideiglenes mentességet, illetve technikai adaptációs lehetőséget biztosít.) Ugyanakkor az acquis átvételének fontos intézményi és technikai feltételei is vannak. A legfontosabb feltétel azonban, hogy az ágazat szereplői megismerjék és alkalmazzák az EU-előírásokat. E tekintetben a helyzet egyáltalán nem tekinthető megnyugtatónak: különösen a mezőgazdasági termelők körében nagy a tájékoztatatlanság, esetenként az ismeretek teljes hiánya.

Az agrárgazdasági adaptáció során különösen a következők okozhatnak további feszültségeket:

- az ország meghatározott szárazföldi, légi és vízi határátelölőhelyein ki kell építeni az Európai Unió külső határain működő *állat- és növény-egészségügyi* ellenőrzés feltételeit, ebben - az utóbbi hónapok nagy erőfeszítései ellenére - továbbra is elmaradások mutatkoznak;
- különösen az állattenyésztésben jelent nagy kihívást az EU *környezetvédelmi és állatvédelmi előírásainak* teljesítése;

- az EU-ban központi figyelmet kap az *élelmiszer-biztonság* témaköre, ám az egykor nemzetközi hírű hazai állat-egészségügyi és élelmiszer-higiéniai szolgálat problémákkal küzd, a csatlakozást követő szorosabb EU-kontroll alapvető feszültségeket hozhat felszínre;
- a *hazai élelmiszeripar egyes egységei nem képesek az EU-előírások teljesítésére*, azok közül egyes húsipari egységek ideiglenes (2006 végéig érvényes) mentességet kaptak, ám csak belföldi piacon értékesíthetik termékeiket, míg számos kisebb hús-, baromfi-, tej- és egyéb feldolgozóüzemet bezárnak, illetve felfüggesztenek. E kapacitások gyakran depressziós térségekben növelik a munkanélküliséget, egyrészt közvetlenül, másrészt egyúttal lokális árukapcsolatok bomlanak fel, s egyes mezőgazdasági termelők is elveszítik addigi piacukat.

Mindezek a problémák a csatlakozást követően felvethetik akár a csatlakozási szerződés szerinti *védőzáradék alkalmazásának a lehetőségét* is Magyarországgal szemben. A védőzáradék alkalmazása a jelenlegi EU15-nek akár a határellenőrzés további fenntartására, a belső piacból történő ideiglenes kizárására is módot adhat. Ám a jelzett intézkedés *igen súlyos reakció lenne*, amely az egész keleti kibővülés folyamatát terhelné meg. *Ezért sokkal valószínűbb annak alkalmazása helyett inkább e lehetőségre történő folyamatos figyelmeztetés a partnerek részéről.* A védőzáradék alkalmazása súlyos terhet jelentene, s az új tagországok élvonalába tartozó ország képének megrendüléséhez, az aktív magyar pozíció elvesztéséhez vezetne.

2.2. Zavarok az EU-támogatások adaptációjában. Az EU-támogatások lényegesen eltérnek az eddigi hazai agrártámogatási rendszertől. A támogatási adaptáció *egyrészt intézményi kérdés*: az egyes EU-támogatási jogcímek adaptációját, ezzel egyidejűleg a végrehajtás (kifizetés) intézményesítését igényli. *Másrészt a változó támogatási rendszer új keretfeltételeket* teremt a piaci szereplők számára. (Ez utóbbi témakör a 2.3 és a 2.4 pontokban kerül áttekintésre.)

Az agrártámogatási rendszer intézményi adaptációja területén súlyos feszültségek jelezhetőek előre:

- Az EU agrárpiaci támogatásainak csaknem háromnegyedét képviselő *közvetlen támogatások* folyósítása egyszerűsített rendszerben történik, ám annak feltételei – összefüggésben az eddigi súlyos és nehezen indokolható késedelmekkel – mindaddig (2004 tavaszáig) tisztázatlanok. Ugyanakkor a termelőknek – az EU-szabályok szigorú időrendje szerint – már májusban igényelniük kellene e támogatást. A késedelem miatt előre várhatóak a több lépcsőből álló, s több hónapot igénylő lebonyolítás feszültségei. E támogatási forma

- iránti várakozás – érthető módon – igen nagy a piaci szereplők körében, s annak zavarai erősíthetik a termelők bizalmatlanságát. Ugyanakkor nagy a veszélye annak is, hogy a kidolgozott konstrukció – egyebek mellett éppen a rendelkezésre álló szűk idő miatt – jár majd súlyos nehézségekkel.
- *A vidékfejlesztési támogatások koordinálatlanok, egyes támogatási rendszerek esetén súlyos késedelem mutatkozik.* A vidékfejlesztési támogatások koordinálatlanságát az Európai Bizottság 2003. november 5-én nyilvánosságra hozott legutóbbi monitoringjelentése a legsúlyosabb négy hiányosság egyikeként jelölte meg. Ennek ellenére e támogatások ügyei jelenleg is az illetékes minisztérium három helyettes államtitkárságához tartoznak. Az elkövethető hibák és késedelmek, mindazokkal összefüggésben az EU-források elvesztésének veszélyét a SAPARD-program eddigi története példázhatja. Különösen nagy problémát jelent a nemzeti vidékfejlesztési terv kidolgozásának és elfogadásának addigi késedelme.
 - *Rendkívül kedvezőtlen következményekkel járna a támogatások folyósításához szükséges intézmények, ellenőrző mechanizmusok kiépítésének további késedelme, az akkreditáció elhúzódása vagy kudarca.* Az intézkedéseket úgynevezett decentralizált (azaz hazai) menedzsment formájában kell megvalósítani. Az agrárpiaci szabályozás végrehajtási feladatait a tagállam csak a kifizető ügynökség akkreditációja után láthatja el. A feladatra alkalmas szervezet teljes körű kiépítésén túl több mint 90 EU-támogatási jogcím részletes eljárásrendjét, működési kézikönyvét kellene 2004. május 1. előtt kidolgozni. (Ráadásul az akkreditációs folyamat már megkezdődött.) Reálisan számítani lehet az akkreditáció súlyos zavaraira, elhúzódására.

A közvetlen támogatások folyósításának feltétele a kifizető ügynökség által működtetett *integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER, angol rövidítéssel: IACS)*. *Az IIER kiépítése a tervezett időpontra ugyancsak kétségesnek tűnik.* (Megjegyzést igényel, hogy mind a kifizető ügynökség, mind az IIER kiépítésének hiánya a legsúlyosabb elmaradások között szerepelt az Európai Bizottság 2003. november 5-i monitoringjelentésében.)

2.3. Rövid távú pénzügyi nehézségek: cash flow-rés kialakulása. Az EU-csatlakozás, a támogatási rendszer adaptációja, s a nemzeti támogatások korlátai jelentős változást hoznak az agrárpiaci szereplők pénzáramlási pozícióiban.

A változások fő tényezői a csatlakozás évében:

- Az EU agrártámogatásainak meghatározó részét képviselő *közvetlen támogatások* EU által finanszírozott 25%-ának folyósítása az intézményi feltételek teljes megteremtése esetén is csak 2004 decemberétől történhet. Előleg elvileg le-

hetséges, ám az EU refinanszírozására csak 2005-ben kerülhet sor.⁸ A nemzeti forrásból finanszírozandó 30% pedig egyáltalán nem szerepel a 2004. évi költségvetésben. Az előzőekben már szó esett a közvetlen támogatások adaptációjának nehézségeiről. E helyütt az időzítés kérdését kell aláhúzni: nem közömbös a termelők finanszírozásában, mikor juthatnak e támogatásokhoz. A közvetlen támogatás első évének teljes elszámolására és kifizetésére csak 2005-ben kerülhet sor.⁹

- A *nemzeti támogatások* 2004. május 1-jétől az EK-szerződés szigorú feltételei között folyósíthatóak, egyébként pedig azok lehetőségeit a hazai költségvetés határolja be. A 2004. évi költségvetésben szereplő agrár- és vidékfejlesztési támogatások között az EU-támogatásokat is összesítették. (Azok között az előző francia bekezdésben jelzett, 2004-ben még kötelezettségvállalásként sem létező 76 milliárd Ft nagyságrendű tételt is.) Nemzeti támogatásokra összesen mintegy 132 milliárd Ft áll rendelkezésre, abból azonban csaknem 82 milliárd Ft a *determináció*, azaz korábbi, jellemzően 2003. évi döntések végrehajtását célzó kifizetés. (Ezeket nevezik – a fedezethiány miatt – „sorban álló” támogatásoknak. Megjegyzést igényel, hogy ilyen determináció a korábbi években is volt, ám annak összege általában 20–25 milliárd Ft volt.) A determináció jelentős részben olyan tervezett kifizetéseket tartalmaz, amelyek a mezőgazdasági termelők 2004. évi jövedelmére nem gyakorolnak hatást. *2004-ben e determináció kivonása után 50,1 milliárd áll rendelkezésre. Ez az összeg nagyságrendileg marad el a korábbi évek agrártámogatásaitól.*
- További lehetőséget jelentenek a *vidékfejlesztési támogatások*. Azok közül a kifutó SAPARD-program, illetve a megnyíló AVOP döntően beruházások részleges refinanszírozását szolgálja. Az előző pontban tárgyalt NVT támogatásai pedig a 2004. évben valószínűleg csak korlátozottan vagy egyáltalán nem lesznek hozzáférhetők a termelők számára.

Fentiek alapján megállapítható, hogy *a csatlakozás évében a mezőgazdasági termelők cash flow-pozíciója a támogatási rendszer oldaláról lényegesen romlik. 2005-től főleg a közvetlen támogatások folyósításával ez a helyzet javulhat. A csatlakozás éve azonban egyébként is kritikus helyzetet eredményezhet a piaci szereplők jelentős részénél. (Ld. a következő pontot.) A 2004. évben tehát széles rés alakul ki a termelőkhez irányuló pénzáramlásban. Annak következtében lényegesen romlik a piaci szereplők likviditása. Míg más országok igyekeztek kihasználni a csatlakozást közvetlenül megelőző időszakot nemzeti többlettámogatások juttatására, addig Magyarországon a csatlakozás éve egyidejűleg az erős költségvetési kiigazítás éve. A*

2004. évi költségvetés példa nélküli szűk mozgásteret nyújt az agrárpolitikának.^{10, 11}

2.4. *Árpiaci zavarok, adaptációs sokkok.* Az EU-csatlakozás a versenyfeltételek alapvető megváltozásával, egyidejűleg a versenyképességi problémák nyílt felszínre kerülésével jár. *A piaci zavarok egy része előre látható, különösen az állattenyésztés fontos ágazatai (vágósertés, vágóbaromfi, tehéntej-előállítás) területén.* Ezen túlmenően számos további zökkenő, előre nem várt zavar is felléphet. (Pl. egyes kertészeti termékek olcsó importja más tagországokból, vagy az EU-val preferenciális kapcsolatokkal rendelkező balkáni vagy földközi-tengeri országokból.)

Különösen a jelzett állattenyésztési ágazatokban *súlyos alkalmazkodási problémák várhatóak.* Azok a hazai agrárszerkezetben kulcsfontosságúak, nagy számú szereplőt érintenek. Egyes ágazatokban (pl. a húsiparban) számolni kell egyes kisebb, ám a lokális piacokon fontos élelmiszer-ipari üzemek esetleges bezárásának következményeivel. A jelzett ágazatok súlyos alkalmazkodási zavarai egyébként is tovagyrúzó hatásokkal járhatnak.

A csatlakozást követően kiéleződő versenyképességi problémák a tejtermelés, a sertés- és a borjlercsirke-hizlalás esetében az egyes ágazatok termelésének 20–40%-át érinthetik, egyúttal kb. 40–45 ezer család megélhetési lehetőségeit. A feldolgozóüzemek bezárása miatt kieső munkaerőn túl alapvetően két *termelői csoport* lehet érintett: *egyrészt* azok a kistermelők és családi gazdaságok, akik nincsenek felkészülve az EU által megkövetelt magasabb minőségi követelmények szerinti termelésre; *másrészt* azok a nagyobb gazdaságok, amelyek az elmúlt években nem tudtak fejlesztéseket végrehajtani, ezért termelési színvonaluk nem megfelelő, illetve tőkeellátottságuk, eladósodottságuk már ma is kritikus.

Kialakulhatnak *regionális vagy akár országos „ördögi körök”*: a rossz likviditású szereplők romló alkalmazkodása, egyidejűleg a versenytársak korlátozás nélküli fellépése rendkívül súlyos következményekkel járhat. Kedvezőtlen esetben e folyamatok tömeges csődökkel járhatnak, s mindezt erősítheti az előző pontban említett „cash flow-rés”. E hatások potenciálisan versenyképes egységek bukását is kiválthatják. *Az adaptációs sokkok egyben súlyos társadalmi tehertételt, politikai feszültségeket eredményezhetnek.*

2.5. *Adaptációs veszteségek veszélye.* A mezőgazdaság elvileg az EU-csatlakozás egyik legfőbb nyertese lehetne. A bemutatott körülmények között azonban kedvezőtlen esetben nem zárható ki *az agrárgazdaság jelentős teljesítménycsökkenése.* Ennek regionális, társadalompolitikai és makrogazdasági következményei egyaránt rendkívül kedvezőtlenek lennének.

Külön kiemelését igényel az EU közös költségvetésével kialakuló *transzferegyleg*. Valójában az agrártámogatások tervezett mértékű kifizetése (ld. 2. táblázat) előfeltétele a mérsékelt pozitív egyenlegnek. Ha az EU-agrártámogatások folyósítása nehézségbe ütközne, az ország akár a közös költségvetés nettó finanszírozói köré kerülhetne.

2. táblázat. Az EU kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatai Magyarországon irányában (2004–2006)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2004	2005	2006	2004–2006
<i>1. Mezőgazdaság</i>				
Piaci támogatások	63,6	151,9	152,0	367,5
Közvetlen kifizetések	0,0	264,9	315,9	580,8
Vidékfejlesztés	164,2	179,4	190,8	534,4
Összes mezőgazdaság	227,8	596,2	658,7	1482,7
<i>2. Strukturális és kohéziós politika</i>				
	788,3	899,6	1159,3	2847,2
<i>3. Belső politikák</i>				
Részösszeg	1207,0	1681,4	2000,9	4889,3
Kompenzáció (költségvetési visszatérítés)	155,3	28,0	28,0	211,2
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	1362,3	1709,4	2028,9	5100,5
Kifizetési előirányzatok	2004	2005	2006	2004–2006
<i>1. Mezőgazdaság</i>				
Piaci támogatások	63,6	151,9	152,0	367,5
Közvetlen kifizetések	0,0	264,9	315,9	580,8
Vidékfejlesztés	61,0	127,2	185,4	373,6
Összes mezőgazdaság	124,6	544,0	653,3	1321,9
<i>2. Strukturális és kohéziós politika</i>				
	209,2	438,0	523,7	1170,9
<i>3. Belső politikák</i>				
Részösszeg	434,1	1115,1	1335,1	2884,3
Kompenzáció (költségvetési visszatérítés)	155,3	28,0	28,0	211,2
Összes kifizetési előirányzat	589,4	1143,1	1363,1	3095,5

2004. május 1-jei csatlakozást alapul véve 1999-es árak, millió euró.

Forrás: a 2002. decemberi koppenhágai csúcs dokumentumai.

Ha a csatlakozás kezdeti időszaka a várt nyereség helyett súlyos adaptációs veszteséget hozna a magyar mezőgazdaság számára, akkor az súlyosan megterhelné az európai beilleszkedést, egyúttal az EU-ellenes beállítottság, a populista irányzatok széles körű terjedésével fenyegetne. Elsőrendű nemzeti érdek, hogy – esetleges részpiaci feszültségek mellett – *az agráradaptáció már kezdettől pozitív nemzetgazdasági hatások mellett valósuljon meg.*

3. LEHETSÉGES TÁVLATOS PROBLÉMÁK

A bemutatott rövid távú feszültségek egy része, illetve további tényezők közép távú, illetve hosszabb távon is ható problémákhoz vezetnek:

3.1. Tartós versenyképességi problémák. A magyar mezőgazdaság szerkezeti átalakulása nélkül nemcsak a csatlakozás időszakában éleződnek ki a versenyképességi problémák. Kedvezőtlen körülmények között az adaptációs sokkot követően *tartós depresszió* alakul ki a hazai agrárgazdaságban. Egyidejűleg tovább erősödik a belső piaci verseny, sőt a WTO-forduló lezárul-tával a harmadik országok versenye is megnövekedhet. Egyidejűleg a makrogazdaság felzárkózási folyamatai, az azzal együtt járó reálfelértékelődés folyamatosan élezi a mezőgazdasági versenyképességi problémákat. Az euró bevezetése pedig még élesebben hozza felszínre a versenyképesség gyengeségeit.

Jelentős szerkezeti torzulások alakulhatnak ki. Az állattenyésztés fő ágazatai (vágósertés, vágóbaromfi, tehéntej-előállítás) jelentős mértékben visszaszorulhatnak. E termékekből nettó import alakulhat ki. Egyidejűleg csökken a takarmánykereslet. Növekvő feleslegek alakulhatnak ki a szántóföldi növényekből. A kertészet egyes ágazataiban is felszínre kerülnek a versenyképesség hiányosságai. Egyidejűleg a hazai élelmiszeripar egyre inkább a környező országok esetleg versenyképesebb nyersanyagait dolgozza fel. *Mindez a hazai mezőgazdaság termelési szerkezetének extenzív irányú átalakulásához vezethet.* A belterjesség csökkenése alacsonyabb hozzáadott-érték előállítását, a *mezőgazdasági jövedelemszerzés lehetőségeinek beszűkülését, egyes agrártérségek krízisét, illetve tartós depresszióját eredményezheti.*

Ugyanakkor az EU-csatlakozást követő változások, közöttük az egységnyi földterület alapján folyósított közvetlen támogatások hatására erőteljesen *emelkedhetnek a földárak és -bérleti díjak.* A növekvő földköltség, éppen úgy, mint a mobil munkaerő növekvő reálbére, az emelkedő takarmány- és energiaköltségek folyamatos versenyképességi kihívást képeznek.

3.2. *További nemzetgazdasági pozícióvesztés, csökkenő eltartóképesség.* A szükséges alkalmazkodás hiányában a mezőgazdaság további teljesítménycsökkenése következhet be. Ez különösen az állattenyésztési ágazatokban lehetséges.

A kritikus helyzetben lévő ágazatok, továbbá a növekvő területen folytatott extenzív gazdálkodás következtében a *mezőgazdaság eltartóképessége folyamatosan, az alternatív munkalehetőségektől függetlenül csökken.* A mezőgazdaság munkaerő-kibocsátó ágazat lesz. Elvileg fennmaradhat a kiegészítő tevékenységként folytatott mezőgazdasági termelés, ám annak kiterjedése csökken. (Az idősebb korosztályok kiöregedése, a falusi háztartások szokásainak megváltozása stb. következtében.)

Lényeges új irányzat lehet, hogy a *hagyományos (teljes munkaidőben történő) foglalkoztatás visszaszorul.* Rugalmas (atipikus, időszakos, részmunkaidős) foglalkoztatási formák terjednek el. (Noha térnyerésüket fékezik az adminisztratív terhek, a munkaadói és a munkavállalói érdekek ütközései, a munkaszervezés nehézségei, a munkajogi garanciák és a társadalombiztosítás hiánya; az alacsony keresetek stb.) Nem szűnik meg teljesen – különösen a kritikus foglalkoztatási helyzetben lévő térségekben – a „nem legalizált” (bejelentés nélküli) *munkavállalás.* Annak révén a munkáltató számára megtakaríthatóak a foglalkoztatással összefüggő adók, a rászoruló munkavállalók megélhetési gondjai enyhülnek, a szociális feszültségek mérséklődhetnek. Ám megoldatlan marad a munkavállalók társadalombiztosítási ellátása.

3.3. *Az agrárstruktúra illeszkedési problémái.* A magyar agrárgazdaság *polarizált szerkezete* – akárcsak egyes további újonnan csatlakozó országoké – *lényegesen eltér az EU15 országaiétól.*

Az EU15 országaiban az agrárszerkezet szerves fejlődése valósult meg. A fejlettebb európai országokban professzionális és részidős gazdaságok rendszere működik, stabil földbirtokviszonyok mellett. Ezzel szemben a *hazai szerkezet labilitása hatékony és koncepciózus földbirtok-politika nélkül fennmarad.* Ez egyrészt erősen korlátozza a beruházásokat, másrészt jelentős üzemviteli (pl. a trágyakezeléssel összefüggő környezetvédelmi) problémákat okoz.

Az EU közös agrárpolitika az önálló egzisztencián alapuló gazdaságok, s nem a bérmunkán alapuló ipari farmok támogatására irányul. Nagy kérdés, hogy *az eltérő agrárszerkezet hogyan illeszkedhet az EU agrárrendszerébe:*

- a nagy méretű ipari farmok egyes támogatási formák esetében hátrányba kerülhetnek;
- a szövetkezetek nagymértékben kiszorultak a hazai rendszerből, sőt széles körben tőketársasággá váltak, a CAP-

támogatásokhoz pedig inkább a tagok önálló egzisztenciáján alapuló szövetkezetek férhetnek hozzá, s nem az egyéb jogi személyek;

- az állami szektor támogatása csak szigorú korlátok között lehetséges;
- több mint 600 hazai agrárszövetkezetben a külső üzletrészek állami megvásárlása következtében az állami tulajdoni részarány meghaladja a 25%-ot, így e formák is kiesnek egyes támogatási programok lehetőségeiből;
- egyidejűleg nagy számú szétaprózott, a versenyképes áru-termelésre képtelen egység maradhat fenn.

Az agrárstruktúra kedvezőtlen esetben tartósan fennmaradó gyengeségei *egyrészt alacsony hatékonysághoz, másrészt a támogatási abszorpció súlyos és tartós problémáihoz vezetnek.*

3.4. *A közös agrárpolitika további reformjának kihívásai, a renacionalizáció esetleges lehetőségei.* A közös agrárpolitika rendszere a csatlakozást követő időszakban tovább változik. E változásokat a tanács 2003. júniusi és szeptemberi döntései 2013-ig meghatározták. Az agrárpolitika környezeti, gazdasági és társadalmi értelemben fenntartható rendszere a magyar agrárgazdaság érdekeivel is egyezik. *A további reformfolyamat fontos elemei azonban a hazai agrárgazdaság számára nehézségeket is okozhatnak:*

- az intézményi árak csökkenése azonnali bevételcsökkenést okoz a hazai piaci szereplőknek is, míg az egyidejűleg megnyíló *közvetlen támogatások csak 10 év múlva érik el az EU15 szintjét* (ld. pl. tej-, cukorpiaci szervezet);
- a meghatározó súlyú közvetlen támogatások kötelezően összekapcsolásra kerülnek szigorú környezetvédelmi, állatjóléti, élelmiszer-biztonsági stb. előírások teljesítésével (*cross compliance*), ez utóbbiak a hazai piaci szereplők számára nehézségeket okoznak, kedvezőtlen esetben problémák lehetnek a támogatások elérésével;
- a közvetlen támogatások allokációjának eddigi lineáris rendszerét felváltja a *moduláció*, amely utóbb degresszív, a nagyobb gazdaságokat diszkrimináló irányban változhat, ez a hazai szerkezetet nagyobb mértékben terhelheti;
- a korábbanál szofisztikáltabb rendszer végrehajtása növekvő problémákkal járhat, *s próbára teszi az adminisztratív kapacitást*, e zavarok nehezíthetik a támogatások elérését;
- a további reformfolyamat, egyidejűleg a WTO-tárgyalások lezárása, *a korábbanál kisebb külső védelmet és támogatottságot* jelenthet a hazai mezőgazdasági termelők számára.

Az átalakuló rendszer egyúttal megnöveli a nemzeti szinten lehetséges eltérések körét. A rendszer implementációja jelenleg van folyamatban. (Határideje 2004. augusztus.) Fennáll a

veszély, hogy a nemzeti alkalmazás eltérései egyre inkább szembekerülnek a közös piaci szervezetek alapelveivel, s szegregálják az egységes piacot. Ismét napirendre kerülhet a közös agrárpolitika renacionalizációja, amely az egyes tagországok eltérő teherbíró képessége arányában eltérő támogatottsági szinteket eredményezhet. (Ld. még a 2.5. alpontot.)

3.5. Renacionalizáció felé? Egészen mostanáig a jelenleg készülő új (a 2007–2013. közötti időszakra vonatkozó) közép távú pénzügyi előirányzat „biztos” tételének tűnt a CAP-költségvetés: a 2002. októberi brüsszeli csúcs szigorúnak tűnő korláttal meghatározta az agrárpiaci és közvetlen támogatások felső határát. A 2003. évi új reformszakasz éppen e keretek között értelmezhető. Ugyanakkor a jelenleg folyó költségvetési vita során az Európai Bizottság kénytelen volt a tervezett kifizetések arányát mérsékelni a GNI %-ában. (A jelenlegi elképzelések szerint az az időszak átlagában legfeljebb 1,15% lenne.) *E csökkenés lényegesen mérsékeli az agrárköltségvetés lehetőségeit: az agrárpiaci és közvetlen támogatások a 2007. évi 43,5 milliárd euró összegről 2013-ra 42,3 milliárd euróra csökkennének.* (A brüsszeli csúcs szerinti felső határ 2013-ban meghaladta volna a 48 milliárd eurót.) E forrásnak kellene módot nyújtania újabb közös piaci rendtartások (tej, cukor stb.) megreformálására, a közvetlen támogatások növelésére az új tagországok esetében, s a 2007-ben tervezett román és bolgár csatlakozás során felmerülő igények fedezésére.

E beszűkülő játéktér élezheti az ellentéteket a régi és az új tagok között. Nehezíti a további reformlépéseket, hiszen e körülmények között már nem feltétlenül a hatékonyság növelése, hanem egyedül a kényszerű költségvetési megtakarítás igénye kerül előtérbe. Működésbe léphet az úgynevezett „*költségvetési fegyelem*” 2003-ban elfogadott mechanizmusa, amely a támogatások automatikus csökkenéséhez vezet.

Nem szűnnek meg ugyanakkor az agrártámogatások háttérében lévő okok, sőt a környezeti, állatvédelmi, élelmiszer-biztonsági szempontok tartós argumentációt jelentenek a kevésbé piactorzító támogatások számára. Ez az ellentmondás oda vezethet, hogy a támogatásokat egyre inkább nemzeti részfinanszírozás irányába terelhetik, sőt egyre inkább a támogatási szabályok pontos meghatározása is nemzeti hatáskörbe kerülhet. (*Részleges vagy teljes renacionalizáció.*) A renacionalizáció egyrészt veszélyezteti a közösségi vívmányokat, az egységes belső piacot. Másrészt még a részleges renacionalizáció is eltérő nemzeti támogatottsági szintekhez vezetne: a gazdagabb tagállamok erőteljesebben támogatnák termelőiket.

4. GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALOMPOLITIKAI FELADATOK

A csatlakozási folyamat egyúttal – mint láthattuk – nagy erővel hozza felszínre a hazai agrárgazdaság belső szerkezeti problémáit, a transzformációs krízis és depresszió megoldatlan kérdéseit. *Az alapvető szerkezeti problémák megoldása nélkül nem képzelhető el sikeres agrárgazdasági adaptáció.* E problémák kezelésében fontos, ám korántsem kizárólagos szerepe van a szektorális politikának. Az agrárgazdasági válság és depresszió kezelése, a távlatos, a szélesebb összefüggéseket is átfogó megoldások a *szélesebb gazdaság- és társadalompolitika* számára is kihívást jelentenek.

Befejezésül a leginkább sürgetőnek minősíthető agrárpolitikai feladatok kerülnek összefoglalásra.

- *Rövid távú intézkedések.* Feltétlenül kezelni szükséges a csatlakozást közvetlenül megelőző és követő időszak rövid távú problémáit. Növelni kell a potenciálisan versenyképes szereplők likviditását, segíteni alkalmazkodási folyamataikat. Egyidejűleg kiemelt figyelem szükséges az árutermelésből kiszoruló, illetve a „félíg önellátó” gazdaságok irányában. A rövid távú feszültségoldó intézkedésekhez a 2004. évi költségvetés nem tartalmaz elégséges mozgási teret.
- A sikeres adaptáció alapfeltétele a mindeddig halogatott *távlatos nemzeti agrárprogram*, s az azon alapuló stratégiai cselekvési program kidolgozása. Annak középpontjába az agrárgazdaság versenyképességének növelése, a sikeres adaptációra képes, egyidejűleg fenntartható szerkezet előmozdítása állítandó.
- E programon alapulhatnak a tartósan működő (ám különösen az első években nélkülözhetetlen) *nemzeti támogatások*. Azoknak az adaptáció átmeneti zavarainak áthidalásán túl a versenyképes, fenntartható rendszer előmozdítását szükséges szolgálniuk.
- *Az adaptáció intézményi feltételeinek* teljes megteremtése központi jelentőségű. Egyrészt áttekintést igényel annak helyzete. Nagy erőfeszítések szükségesek az elmaradások behozása érdekében. Ugyanakkor a közzsféra intézményeinek fejlesztésén túl az eddiginél nagyobb figyelmet kellene fordítani a piaci intézményrendszer és transzparencia fejlesztésére.
- *A nemzeti érdekek szakmailag megalapozott hatékony képviselete* szükséges az Európai Unió intézményeiben.

A tagállamok mozgásteret – a 2003. évi változások után – megnövekedett. Ez még inkább fontossá teszi a hazai viszonyok alakulásának beható elemzését, értékelését, az agrárpolitikai célok világos megfogalmazását. Ráadásul a jelzett okok miatt a közös

agrárpolitika további átalakítása merülhet fel. Hazánk érdeke a gazdasági, környezeti és társadalmi értelemben fenntartható közös rendszer működése és nem a renacionalizáció.

Az Európai Unió támogatási rendszerének fokozatos átvétele során perspektivikus agrárpolitika szem előtt tartásával szükséges a magyar mezőgazdasági termelők, a hazai mezőgazdasági termelés, a vidéki társadalom és az egész magyar társadalom érdekeit – lehetőség szerint minél jobban – érvényesíteni. Nehéz feladat hárul a mindenkori magyar kormányra: az EU különböző fórumain érvényesítse, s a hatáskörében maradó lehetőségek hasznosításában alkalmazni tudja azt az agrárpolitikát, amelynek nemzeti konszenzus alapján való megfogalmazása még várat magára. Ez azonban nemcsak, a mindenkori kormányon múlik. Az agrárpolitika csak akkor lehet eredményes, ha a jól megszerveződő agrártársadalom reális helyzetértékelésére, javaslataira támaszkodhat.

JEGYZET

- ¹ Lengyelország esetében pl. a NUTS 3 régiók között a jövedelmi különbség 2000-re 1:5,4-re nőtt.
- ² A deagrarárizáció (a csökkenő arányú mezőgazdasági GDP és foglalkoztatás) mellett egyes országokban (Bulgáriában és Romániában) átmenetileg a reagrarárizáció (főleg a mezőgazdasági foglalkoztatás ideiglenes növekedése) irányzata is megjelent [Landesmann-Stehrer (2003)]. Utóbbi – amely csak átmeneti jelenség lehet – alapja az ipari foglalkoztatás krízise, illetve a szolgáltatószektor korlátozott felvevőképessége. (Az utóbbi években e trend Bulgáriában már egyértelműen megfordult, s csökkent a mezőgazdasági foglalkoztatás. Románia esetében pedig a mezőgazdasági GDP arányának folyamatos csökkenése mutathatja a félig önfenntartó gazdaságok alacsony termelékenységét, fenntarthatóságának problémáit.)
- ³ Egyes csatlakozó országok – pl. Görögország vagy Portugália – agrárgazdasága súlyos szerkezeti problémákkal terhes. Ám e szerkezetek drasztikus, a működőképességet fenyegető változásokon a csatlakozás előtt nem mentek keresztül, s ilyen értelemben nevezhetőek konszolidátnak.
- ⁴ A pragmatikus megközelítés lehetséges sarokpontjainak összefoglalására tettünk kísérletet a következő munkákban: Sipos-Halmi (1991), Sipos-Halmi (1993), Halmi (1994).
- ⁵ A témakört – a 4. lábjegyzetben szereplő munkákon túl – behatóan tárgyalja Lányi (1999) tanulmánya.
- ⁶ Az élelmiszeriparral, illetve további kapcsolódó ágazatokkal együtt az agribusiness aránya a hazai GDP előállításában meghaladja a 10%-ot.
- ⁷ Pl. a tejpiac esetében az utóbbi években az évi mintegy 400 millió liter tejfelesleg kivonása évente 15–20 milliárd Ft-ot igényelt. Egyidejűleg a tejtermelés versenyképessége romlott.
- ⁸ Az kötelezettségvállalásként – ld. 2. táblázat – csak 2005-ben szerepel. Meglepő módon e tétel a 2004. évi magyar költségvetés bevételeként számbavételre került a gyakran emlegetett több mint 290 milliárd Ft összegű teljes agrártámogatásban.

- ⁹ 2004. február 25-én az úgynevezett gazdademonstrációs megállapodás a nemzeti kiegészítés 50%-ának előzetes kifizetését irányozta elő. Költségvetési forrás hiányában azonban ez faktorálható ígérvények formájában történik, amely további – e helyütt nem tárgyalható – problémákkal jár.
- ¹⁰ A mezőgazdasági termelők pénzügyi helyzetnek további kedvezőtlen irányú változásával fenyegetett *áfalevonási jog 2004. évi változása*. E változás a mezőgazdasági jövedelempozíció mintegy 30 milliárd forint nagyságrendű további romlásával, a beruházások ezzel arányos visszaesésével fenyegetett. Noha ezt az intézkedést 2004 tavaszán megváltoztatták, az jól mutathatja a kormányzati koordináció zavarait.
- ¹¹ A cash flow-rés áthidalásában csak korlátozott szerepet tölthet be az *Európa-terv 2004 februárjában beindított agrárhitelprogramja*. Annak főbb problémái a következők:
- a hitelkereteket néhány munkanap alatt túligényelték, az igénylők között az ágazat legnagyobb szereplői meghatározóak, míg a kisebb egységek aránya minimális;
 - a záradékolt hiteligénylés alapján kereskedelmi banki hitelfolyósítás történik, ám a kisebb mezőgazdasági egységek többnyire nem minősülnek hitelképesnek;
 - a záradékolt hiteligeny jelentős hányada hitelcserére és nem felhalmozásra irányul.

IRODALOMJEGYZÉK

- European Commission* (2003) The agricultural situation in the European Union, Brussels.
- Halmi P.* (1994) Agrárpolitikai scénáriók. GKI Rt., Budapest (kézirat).
- Halmi P.* (1996) Agrárpiaci zavarok az átmeneti gazdaságban. In: *Agrárátalakulás, stabilizáció, modernizáció*. MTA, Budapest.
- Halmi P.* (2002) Az Európai Unió agrárrendszere. *Mezőgazda* Kiadó, Budapest.
- Halmi P.* (2004) A KAP-reform legújabb szakasza. Külgazdasági hatások, változó adaptációs környezet. Budapest (kézirat).
- IAMO* (2004) The Future of Rural Areas in the CEE new Member States. Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle.
- KSH* (2002a) Mezőgazdasági statisztikai évkönyv 2001, Budapest.
- KSH* (2002b) Magyarország mezőgazdasága a 2000. évben – Összefoglaló adatok, Budapest.
- Landesmann, M.A.–Stehrer, R.* (2003) Evolving Competitiveness of CEECs in an Enlarged Europe. In: *Manzocchi, S.* (Ed.) (2003) *The Economics of Enlargement*. Palgrave, Macmillan.
- Lányi K.* (1999) Az agrárgazdaság átalakulása Magyarországon a kilencvenes években. *Europa Fórum* 1–2. szám.
- Marcours K.–Swinnen, J.* (2002) Patterns of Agrarian Transition. *Economic Development and Cultural Change*.
- Mathijs, E.–Noev, N.* (2002) Commercialization and Subsistence in Transition Agriculture: Empirical Evidence from Albania, Bulgaria, Hungary and Romania. EAAE-Congress, Zaragoza.
- Pálovics B.* (2003) A magyar mezőgazdaság távolabbi kilátásai. Budapest (kézirat).
- Pouliquen, A.* (2001) *Competitivités et revenus agricoles dans le secteurs agro-alimentaires des PECO*. Commission Européenne, Bruxelles.

- Sipos A.-Halmi P.* (1991) Az agrárpolitikai célok alternatívái és dilemmái. *Válóság* 9. szám.
- Sipos A.-Halmi P.* (1993) Jelenkori agrárproblémák. *Magyar Tudomány*, 6. szám.
- Swinnen, J. F. M.* (Ed) (1997) *Political Economy of Agrarian Reform in Central and Eastern Europe*. Ashgate.
- Tangermann, S.-Banse, M.* (Eds.) (2000) *Central and Eastern European Agriculture in a Expanding European Union*. CAB International, New York, Wellingford.

HAGYOMÁNYOS KORMÁNYZÁS – ELEKTRONIKUS KORMÁNYZÁS

PESTI SÁNDOR

Mérhető-e a kormányzati teljesítmény?¹

Elmélkedések a kormányzati teljesítmények operacionalizálhatóságáról és a társadalomtudományok tudományjellegéről

Ebben a tanulmányban két – véleményem szerint legalábbis –, egymással összefüggő kérdéssel kívánok foglalkozni. Az egyik kérdés, hogy mennyiben ítéltető meg egy adott kormányzat teljesítménye, hogy az „jól”, avagy „rosszul” teljesített, akár globálisan, akár egyes részterületeken. Mégpedig nem a politikai, nem is a kritikai értelmiségi vagy a mindennapi gondolkodás, hanem a tudományos gondolkodás logikája alapján. Azt nagyon jól tudjuk, hogy a politikusnak, a publicistának, a közügyek iránt érdeklődő laikusnak saját értékrendje, hite, előítéletei, érdekei stb. alapján mindig határozott véleménye van az éppen regnáló kormányok politikai teljesítményéről, és ez így is van rendjén. A minket foglalkoztató probléma azonban az, hogy a valóságot, az igazságot kutató, az igaz/hamis bináris kód mentén orientálódó tudomány, a maga klasszikus, leginkább a természettudományoknál fellelhető értelmében milyen választ tud adni, egyáltalán választ tud-e adni erre a kérdésre. Vannak-e a vonatkozó társadalomtudományoknak – beleértve természetesen a politikatudományt is – módszerei, eszközei a kormányzati teljesítmények operacionalizálására, hogyan és mennyiben verifikálhatóak ezek a kutatások, milyen mértékű konszenzus érhető el ezen eredmények elfogadottságát illetően az adott tudományterület szakmai elitjében?

A másik, ehhez szorosan kapcsolódó kérdés, hogy az ebből a szempontból releváns társadalomtudományok – politológia,

közgazdaságtan, kriminológia, alkotmányjog, oktatástudomány, médiászociológia stb. – mennyiben tekinthetők a fogalom hagyományos, természettudományos-matematikai értelmében tudományoknak.

A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYEK OPERACIONALIZÁLHATÓSÁGÁRÓL

Kezdjük vizsgálódásainkat az első kérdéssel! Általában egy kormányzati ciklus lezárulta vagy akár egy adott kormány egy-két-három éves regnálásának az évfordulója szolgál apropóul ahhoz, hogy a legkülönbözőbb írott és elektronikus médiumokat elárasszák a politikával valamilyen formában foglalkozó újságírók, publicisták, közírók, kritikai értelmiségiek, elemzők stb. értékelései az adott kormányzat általános politikai és külön-külön egyes szakpolitikai teljesítményéről. Ebbe az „értékelési boom”-ba aztán rendre beszállnak a különböző társadalomtudományok képviselői is. Legutóbb Magyarországon a Medgyessy-kormány első évének letelte szolgáltatott erre alkalmat. Az eseti elemzések és interjúk mellett nekem három átfogóbb kísérletről van tudomásom.

A Századvég Politikai Elemzések Központja egy vaskos tanulmánykötetet adott ki ez alkalomból, mely szisztematikusan tekint át az egyes szakpolitikai területeket, amint az előszóban fogalmaznak: „szaktudományos alaposágú képet kívántunk festeni a legfontosabb társadalmi-gazdasági területek kormányzati kezeléséről”, a kötet „az eddig nyilvánosságra került tanulmányokhoz képest a legátfogóbb elemzését adja a szociálliberális koalíció első évének”.²

A XXI. Század Intézet 2003. május 30-án rendezett konferenciát „A kormány első éve” címmel, melyen politológusok, közgazdászok, politikusok, közigazgatási szakemberek tartottak előadásokat. A Magyar Hírlap pedig immáron többéves hagyományát folytatva kért fel négy politológust, hogy értékeljék szövegesen és érdemjegyekkel (!) a kormány egyéves teljesítményét, miniszterekre lebontva. (Ezen kísérletekre a tanulmány későbbi részeiben még visszatérek.)

Az alábbiakban azt próbálom meg körüljárni, hogy melyek azok a tényezők, amelyek véleményem szerint alaposan megnehezítik (lehetetlenné teszik?) annak tudományos szempontú értékelését, hogy egy adott kormányzat (és most egy egész kormányzati ciklusra gondolok, egyetlen év elemzése természetesen még problematikusabb) milyen szakmai-politikai teljesítményt nyújtott globálisan vagy valamely részterületen. A gazdaságot, mint a társadalom egyik legmeghatározóbb alrendszerét vizsgálom meg legrészletesebben ebből a szempontból.

Mit mérünk?

A modern piacgazdaságokban a gazdaság állapotának jellemzésére igen sok paraméter, mérőszám áll rendelkezésünkre. Hogy csak a legfontosabbakat említsem: GDP alakulása; államháztartás egyenlege; államadósság nagysága; infláció mértéke; folyó fizetési mérleg, azon belül a külkereskedelmi mérleg egyenlege; foglalkoztatottsági adatok stb. Ritka az, hogy egy kormányzat alatt minden adat kiváló, vagy épp ellenkezőleg, gyenge legyen, általában egyes adatok jobbak, míg mások gyengébbek.

Hogyan mérünk?

Az előbb felsorolt mutatók mindegyike hallatlanul komplex jelenségeket, folyamatokat takar, nagyon nehéz ezeket egzakt módon operacionalizálni. Aki tanulmányozta már alaposabban a KSH évkönyveit, az tudja, hogy a vonatkozó gazdasági-pénzügyi adatok közzétevése előtt minden fejezet esetében többoldalas módszertani bevezető olvasható. Különböző módszerek alkalmazása, az eltérő szempontú megközelítések ugyanannak a területnek a mérésére olykor jelentős mértékben változtatják meg ezen adatokat.

Lássunk néhány empirikus példát erre a magyar gyakorlatból!

- A költségvetési hiány számítására több nemzetközi módszer is létezik, melyek közül a két legelterjedtebb az IMF által kidolgozott GFS-rendszer és az EU-ban használatos ESA 95-rendszer. Magyarország 2002-ig hivatalosan a GFS-t használta, azóta az ESA 95-t. A két szisztéma szerinti mérés igen jelentős eltéréseket mutathat, a GDP-hez viszonyítottan akár 2-3%-ot is.
- A külkereskedelmi mérleg egyenlegének számítása során az ezért felelős MNB jelentős módszertani változtatásként 2003-tól a vámnyilvántartásra épülő külkereskedelmi termékforgalmi adatokat veszi alapul, míg korábban saját banki fizetési statisztikáira támaszkodott. Márpedig a két adat – noha ugyanazon folyamatokra vonatkozik – jelentősen eltér egymástól. Jó példa erre, hogy ha a 2002-es adatokat az előző évvel vetjük össze, a régi módszer szerint a deficit 1,3 milliárd euróról 3,5 milliárdra, az új módszer szerint 2 milliárd euróról 2,8 milliárdra nőtt. A különbség tehát hatalmas. Ráadásul a 2003-tól bevezetett külkereskedelmi termékforgalom mérése esetén a vizsgált statisztikai kör 1991-ben, 1997-ben, 1998-ban és 2001-ben is változásokon ment keresztül (az első két alkalommal igen jelentős mértékben). A fizetési mérleg egy másik eleménél, a működő tőke beáramlás, illetve a profitrepatriálás kiszámításánál pedig

2004-ben tért át Magyarország egy másik módszerre, ami szintén változtatni fog az adatokon.

- A munkaerő-piaci helyzet jellemzésére is alapvetően kétféle megközelítés létezik, amely akár jelentősen eltérő eredményekhez is vezethet, és erre Magyarország már évek óta példa. Míg a munkanélküliségi adatokat figyelve európai viszonylatban igen jól állunk, addig az aktív korú foglalkoztatottak arányát tekintve már korántsem ilyen rózsás a kép.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a munkanélküliség mérésére is legalább kétfajta legitim módszer van forgalomban. A regisztrált munkanélküliek száma a munkaügyi központokban regisztráltakat tekinti állástalannak, míg az ILO szabványai szerint számított munkanélküliségi ráta azokat, akik a rendszeresen, meghatározott számú és összetételű sokaságon végzett munkaerő-piaci felmérések során a kérdezőbiztosoknak azt állítják, hogy aktívan keresnek munkát, de nem találnak.

Jól jellemzi e terület mérésének bonyolultságát, hogy a KSH-évkönyv vonatkozó fejezetének módszertani bevezetője fontosnak tartja külön is kiemelni: „A foglalkoztatottsági statisztika az adatforrások, a számbavételi módszerek, a megfigyelt sokaság különbözősége miatt azonos jelenséget számszakilag eltérő adatokkal jellemez, ezért a különféle adatforrásokból származó információk nem helyettesíthetők egymással.”³

- Mai bonyolult világunkban szintén meglehetősen nehéz és komplex feladat a nemzetgazdaság valamennyi gazdasági egységében egy év alatt létrehozott termékek és szolgáltatások bruttó értékének, azaz a GDP-t alapvetően meghatározó bruttó kibocsátásnak az egzakt, pontos meghatározása. A gazdaság hagyományos területei (ipar, mezőgazdaság, kereskedelem) mellett a GDP-t egyre nagyobb mértékben határozzák meg olyan tételek, mint például a távközlés, a legkülönbözőbb pénzügyi tevékenységek, oktatás, egészségügy, közigazgatás, védelem, szennyvíz- és hulladékkezelés, érdek-képviselési tevékenység (!), szórakoztatás, kultúra, sport, számítástechnikai tevékenység, kutatás-fejlesztés stb., melyek által létrehozott termékek, szolgáltatások mértékének forintosítása nem lehet könnyű feladat. Ráadásul a GDP-számítások problematikájával foglalkozók közül egyre többen hívják fel arra a figyelmet, hogy ezen termékek és szolgáltatások nem mindegyike teremt feltétlenül „pozitív”, üdvözlendő értéket.
- Egy szabad piacgazdaságban, ahol az árak – nagyon kevés kivételtől eltekintve – nem hatóságilag rögzítettek, szintén komoly kihívást jelent az éves infláció meghatározása. A Magyarországon alkalmazott módszertan szerint kb. 1400 termék és szolgáltatás – szaknyelven reprezentáns – árát

vizsgálják, havonta 30–150 helyen, illetve alkalommal. Egy reprezentáns ára a róla összegyűjtött valamennyi ár egyszerű számtani átlaga. Az egyes reprezentánsokat természetesen súlyozzák a háztartások fogyasztási adatainak megfelelően. A rendszerben tehát három ponton is tere van bizonyos mértékű szubjektívitásnak: mi kerül be az inflációs kosárba; hol végzik az egyes termékek, szolgáltatások árának megfigyelését; mely reprezentánsokat milyen mértékben súlyoznak?

Összegezve tehát ezen példákból is látható, hogy igen nehéz egy adott nemzetgazdaság teljesítményét, fejlettségi szintjét a tudomány eszközeivel, módszereivel egzakt módon mérni. Ezek alapján talán kevésbé lepődünk meg azon az utóbbi időben egyre többször megfigyelhető jelenségen (magam a választási kampány során tapasztaltam több alkalommal is), miszerint az egymással szemben álló politikai vitapartnerek immáron nemcsak az adatok értelmezésében vannak eltérő állásponton, hanem eleve eltérő adatokból, számokból indulnak ki. Továbbá az is érthetővé válik, hogy miért nem tudta kitölteni teljes hivatali idejét sem a Horn-kormány, sem az Orbán-kormány által kinevezett KSH-elnök.

Az „örökség” problematikája

Egyetlen kormány sem indul tiszta lappal, hanem átvesz az előző kormány(ok)tól egyfajta „örökséget”. Mivel pedig a közpolitikai ciklusok időben a legkritkább esetben esnek egybe a kormányzati ciklusokkal, az egyes nagyobb projektek több kormányzati cikluson is átívelnek (ha ezt nem akadályozzák meg az esetleges új kormányok), az intézkedések pozitív vagy negatív hatásai sokszor évek múlva jelentkeznek, amikor már rég másik kormány van hatalmon, és amikor ezeket a hatásokat, következményeket már igen nehéz bizonyítani. Ez a helyzet aztán beláthatatlan lehetőségeket kínál a politikai gondolkodás logikája számára. Rendszeresen tapasztaljuk, hogy az éppen kormányon lévőnek a gazdaság pozitív folyamatait a saját kitűnő teljesítményüknek tulajdonítják, az esetleges negatív jelenségeket pedig az előző kormány(ok) által hátrahagyott örökség számlájára írják. A mindenkori ellenzék logikája és kommunikációja természetesen épp fordítva működik, ők a negatívumokat írják a kormány számlájára, míg a pozitívumok (ha egyáltalán elismernek ilyet) szerintük nem a hatalmon lévők áldásos tevékenységének következményei, hanem annak ellenére léteznek, elsősorban azon intézkedések hatására, amiket ők még kormányzati erőként foganatosítottak. Magyarországon ezen taktikai-kommunikációs fegyver alkalmazását különösen megkönnyíti az a tény,

hogy 1990 óta eddig minden választással új kormány került hatalomra.

A külső tényezők szerepe

Egy demokratikus társadalom, egy piacgazdaság nem légüres és nem zárt térben létezik, a globalizáció kiteljesedésével egyre erőteljesebben befolyásolják a világgazdaság globális trendjei, és különösen azon régiók, országok állapota, amelyekkel az adott ország szorosabb gazdasági kapcsolatokat ápol. Egy világgazdasági recesszió vagy konjunktúra nyilván jelentős mértékben determinálja bármely piacgazdaság állapotát. Magyarországra számára ezen túlmenően különösen fontos az Európai Unió, azon belül is főleg Németország gazdaságának mikénti alakulása. De láttuk az elmúlt évek során, hogy olyan regionális válságok is hatással voltak a magyar gazdaságra, mint a délkelet-ázsiai, az orosz, sőt a brazil és az argentin válság.

Ugyancsak befolyásolja a gazdasági fejlődést egy, az adott ország közelében zajló háború (mint például hazánk esetében a 90-es évek első felének délszláv háború). Ezen külső tényezők tényleges hatásainak egzakt forintosítása szintén igen nehéz, ami újfent lehetőséget ad a politikusok számára, hogy szerepeiknek megfelelően eljátsszák az előző pontban említett diszkurzív játékaikat.

Nemcsak a mesterséges környezet befolyásolja azonban egy nemzetgazdaság állapotát, hanem természetesen a természeti környezet is, illetve a kettő összefüggései. Emlékszünk például, hogy az Orbán-kormány regnálásának első éveiben azzal védekezett az autópálya-építés felfüggesztésének ellenzéki vádja ellen, hogy a sorozatos árvizek és belvizek miatt az erre szánt pénzt gátak építésére kell fordítani. Az utóbbi évek látványos orosz gazdasági fellendülésének pedig nem feltétlenül a putyini adminisztráció zseniális gazdaságpolitikája az egyetlen oka, hanem – részben legalábbis – azon nyersanyagok tartósan magas világgazdasági ára, amelyekből Oroszországnak igen sok van.

A hosszú hullámú konjunktúraciklusok befolyása

Végül mindenképp utalnunk kell a hosszú hullámú konjunktúraciklusok elméletére, melyet számos közgazdász vall, és melynek kidolgozása és empirikus adatokkal történő bizonyítása az 1920-as, 30-as évek zseniális orosz közgazdásza, Nyikolaj Kondratyev nevéhez fűződik. Ő a XVIII. század végi, Angliában megindult ipari forradalomtól kezdve vizsgálta meg az akkori idők legjelentősebb kapitalista gazdaságait – Anglia, Franciaország, Egyesült Államok, Németország –, és jutott arra a követ-

kezetetésre, hogy a piacgazdaságokban, függetlenül minden külső körülménytől, és a kormányzati politikák mineműségétől, azok *sui generis* jellegéből adódóan léteznek hozzávetőleg 45-60 éves ciklusok, melyeken belül a fellendüléseket rendre recessziók, válságok követik. A konjunktúrák mindig egy jelentősebb technológiai-gazdasági paradigmaváltásból erednek (természetesen a piacgazdaság strukturális keretein belül), az ilyen alapvető újítások iránti szükséglet pedig mindig akkor jelentkezik, amikor a nemzetgazdaságok és az egész tőkés világgazdaság alapsejtjeit alkotó cégek széles körben és tartósan válnak veszteségesekké. A Kondratyev-ciklusok létezését sokak szerint a halála (1938) óta eltelt időszak is egyértelműen igazolja.

Ha immáron a gazdaságtól eltávolodva egyéb alrendszereket, szakpolitikákat vennénk górcső alá, és kísérelnénk meg kimutatni, hogy azokon a területeken az adott kormányzatok hogyan teljesítettek, sokban hasonló problémákkal találnánk szembe magunkat. A dolgok összetettségének, bonyolultságának illusztrálására csupán két példát említenék még, olyan területekről, amelyek – úgy gondolnánk legalábbis – a többihez képest egzakt módon mérhetőek.

Az egyik ilyen a közbiztonság helyzete. Ha ellenőrizni szeretnénk például, hogy miként teljesített ezen a területen az Orbán-kormány, mennyire vált be a meghirdetett és számos intézkedéssel, jogszabály-módosítással a gyakorlatba átültetni kívánt szigorúbb, rendpártibb jellegű büntetőpolitika, elég – gondolnánk –, ha megnézzük a bűnügyi statisztikákat, elsősorban is az ismertté vált bűncselekmények számát, valamint a felderítési mutatókat. Igen ám, de ezen statisztikai adatok relevanciáját számos szakember kétségbe vonja, legutóbb a Medgyessy-kormány bűnmegelőzési miniszteri biztosa, Gönczöl Katalin egyenesen azt nyilatkozta a HVG-nek, hogy: „A mai hivatalos statisztikákat lassan már a rendőrök sem veszik komolyan.”⁴

A problémák egyrészt abból adódnak, hogy nagyon sok a látnens, különböző okokból be nem jelentett bűncselekmények száma, melynek mindig változó mennyiségét igen nehéz megbecsülni. Másrészt a modern piacgazdaságokban – így hazánkban is – az ismertté vált bűncselekmények jelentős része különböző típusú gazdasági és vagyoni elleni bűncselekmény. Ezen a területen pedig nem ritka, hogy egy személy vagy elkövetői csoport olyan bűncselekményt, bűncselekmény-sorozatot követ el, amely a bűnügyi statisztikában akár több ezres tételként is megjelenhet, és ha egy éven belül több ilyen is előfordul, az jelentősen eltorzíthatja a statisztikát, megnehezítve ezzel az egyes évek korrektt összehasonlítását.

A felderítési mutató esetében pedig a rendőrség legkülönbözőbb területeken dolgozó alkalmazottjainak van széles körű lehetősége ezen adatok számukra kedvezőbb kozmetikázására,

manipulálására (talán ezért is mondta Gönczöl Katalin, hogy nem veszik azokat komolyan).

Ráadásul, ha mindezen szakmai aggályoktól elvonatkoztatunk, és megnézzük az Orbán-kormány időszakának vonatkozó adatait, akkor azt látjuk, hogy míg az 1998-ban regisztrált 600 000-es csúcstről 1999-ben 500 000-re, 2000-ben pedig 450 000-re csökkent az ismertté vált bűncselekmények száma, addig – ugyanazon büntetőpolitikai koncepció és kormányzati politika mellett – 2001-re ez a csökkenés megállt, sőt 465 000-re nőtt (2002-ben ugyan tovább csökkent 414 000-re, ezt viszont már két kormány hozta össze). És akkor még nem beszéltünk arról, hogy a kormányzat büntetőpolitikája mellett milyen egyéb tényezők befolyásolják egy adott időszak közbiztonságának alakulását.

A másik példám a magyar nemzet előtt álló talán legsúlyosabb problémával kapcsolatos, nevezetesen, hogy a fejlett nyugati országok trendjeihez képest is vészesen csökken a magyarság lélekszáma. Ennek fő oka az élve születések számának a 80-as évek eleje óta tartó folyamatos csökkenése, amely adat – szemben az eddigi példákkal – egy senki által nem vitatható, objektív mérőszám. Ennek a trendnek a megfordítására az Orbán-kormány komoly erőfeszítéseket tett, melyek tükröződnek mind a meghozott intézkedéseiben (elsősorban a családtámogatási rendszer jelentős kiszélesítése), mind a verbalitás – ha úgy tetszik, a diszkurzív politika – síkján, mely a mediatizált tömegdemokráciák korában közel akkora jelentőséggel bír, mint az effektív döntések. 2001 elején úgy tűnt, hogy az erőfeszítéseknek meg is lett az eredménye, mert hosszú évek után először 2000-ben többen születtek (97 597), mint 1999-ben (94 645). Ennek hatására ebben az időszakban több kormánypárti politikus is úgy nyilatkozott, hogy lám, csak akarni kell a jót, a polgári kormány erőfeszítései már is meghozták a gyümölcsüket. Igen ám, csakhogy miközben 2001-ben tovább erősödött a családtámogatás rendszere, a születések száma újra elkezdett csökkenni (97 047), amely csökkenés 2002-ben tovább folytatódott (96 804).

Félreértés ne essék, én nem helyezkedem defetista álláspont-ra, és nem állítom azt, hogy akár ezen a területen, akár más területeken felesleges bármely kormányzati erőfeszítés, és nem kell az adott problémával foglalkozni, mert ezen ügysem múlik semmi. Csupán arra próbálok felhívni a figyelmet, hogy a társadalom különböző alrendszereinek állapota, a megfigyelhető folyamatok, jelenségek nem csupán az éppen regnáló kormányzaton, sőt általánosabban fogalmazva nem csupán a nagypolitika alakítóin múlnak, az okok jóval komplexebbek, összetettebbek, melyek mindegyikét és azok tényleges befolyását a tudomány eszközeivel, egzakt módon roppant nehéz feltárni. És az állami-kormányzati feladatok mind komplexebbé válásával, a társadalmi folyamatok felgyorsulásával csak egyre nehezebb lesz.

Lényegében ezt támasztja alá Stumpf István véleménye is, akinek társadalomtudósként volt alkalma négy éven keresztül a modern kormányzati rendszer közpolitikai mechanizmusait, a döntések hatását stratégiai pozícióban lévő résztvevőként belülről tanulmányozni: „...jelen pillanatban lehetetlennek tűnik a döntések hatásainak elemzése. Rendkívül szűk az idő a meghozott intézkedések érvényesüléséről kapható információk és azok feldolgozására a változások léptékéhez képest. Mire egyes döntések hatásait sikerült kimutatni és elemezni, addigra már gyökeresen új jelenségekkel állunk szemben. Nem mindig tudni, hogy a megtett intézkedések mennyire tudták befolyásolni az új jelenségek kialakulását.”⁵

A kormányzati teljesítményt nem feltétlenül csak abszolút értelemben vagy más kormányokhoz viszonyítva lehet értékelni, hanem a saját maga által kitűzött célokhoz, megalkotott kormányprogramhoz, jogalkotási tervekhez mérten is. Mennyit valósított meg ebből a négy év (vagy a vizsgált időszak) alatt, mennyire tartotta magát hozzá? Ebből a szempontból a fő problémát a kormányprogramok műfaja jelenti. Ezek ugyanis többnyire csak igen elnagyoltan, vázlatosan tartalmazzák a leendő kormány legfőbb célkitűzéseit és főleg a megvalósítás módozatait, ütemezését, a hozzá rendelt eszközöket.

A Századvég Kiadó már említett tanulmánykötete ezt az aspektust tekinti az elemzés egyik fő szempontjának. Kétségtelenül említenek is az egyes tanulmányok olyan elemeket a kormányprogramból, amelyek esetében már egy év után is cáfolhatatlanul megállapítható, hogy azokat nem tartotta be a kormány. Így például azt az ígéretet, mely szerint: „A jövőben új vagy többletfeladat előírásakor a teljes fedezetet biztosítani fogjuk az önkormányzatok részére.”⁶ Szintén jogos szembesíteni a kormánytöbbséget az államháztartás transzparenciájának növelésére tett ígéretével (a valóságban épp az ellenkezője történt)⁷, vagy éppen az autópálya-építések fővállalkozóinak kizárólag közbeszerzési eljárás keretében történő kiválasztásával.⁸ Medgyessy Péter személyes vállalásaival kapcsolatban is említhetünk néhány be nem tartott ígéretet. Ezen esetekben is lehet persze hivatkozni az előzőekben említett befolyásoló tényezők némelyikére (pl. „időközben megváltozott a külső környezet”, vagy „csak az átadás-átvétel után derült ki számunkra a negatív örökség valós mértéke” stb.).

Nehéz azonban bizonyítani, illetve cáfolni a tanulmánykötet olyan kritikai megállapításait, mint például, hogy a kormányprogram kulturális fejezetének megvalósítása kapcsán „egyévnél elvesztegetett időről” beszélhetünk.⁹ Vagy, hogy a kormányprogramhoz képest aránytalanul nagy méreteket öltött a kormányváltást követő személycsere, a meghirdetettel szemben durva politikai tisztogatás történt.¹⁰

A bevezető tanulmány a kormányprogram alapvető problé-

májának azt tartja, hogy abból „az átfogó társadalmi-gazdasági vízió és az ebből fakadó prioritások hiánya derül ki”.¹¹ Csizmadia Ervin a XXI. Század Intézet konferenciáján viszont épp azt emelte ki, hogy „ez az első baloldali kormány, amelynél egyáltalán elveket lehet érzékelni és egy törekvést arra, hogy ezeket az elveket valamilyen formában rendszerezetten kifejezésre juttassa egy kormányprogram keretein belül is”.¹² Most akkor vannak víziók vagy nincsenek?

Ami a prioritásokat illeti, ha a kormányprogram, illetve a kormány meghatározó politikusai erről világosan beszélnek, kitűzik a fő csapásirányokat, akkor is rendkívül nehéz annak a kontrollálása, hogy a gyakorlatba ezeket mennyiben ültetik át. A legegységesebb módja ennek az lenne, hogy nézzük meg az egyes évek költségvetését, mennyit is szánt a prioritásként meghirdetett területekre a kormányzat. A probléma azonban az, hogy a modern államok költségvetései annyira komplexekké, bonyolultakká váltak, az egyes alrendszerekre, szakpolitikákra, nagy projektekre szánt pénzek oly mértékben szétforgácsolódnak, illetve egymással összefonódva jelennek meg az egyes fő- és alfejezetekben, hogy szinte lehetetlen pontosan megmondani, mennyit költ az állam adott évben – teszem azt – az önkormányzatok vagy a kis- és középvállalkozások támogatására. Ráadásul hazánkban az egymást követő kormányok különböző eszközökkel folyamatosan növelték a parlamenti felhatalmazás nélkül, általuk szabadon felosztható pénzek mennyiségét. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy mind általánosabbá válik az a jelenség, hogy különböző taktikázások eredményeként az adott pénzüsszeget nem abban az évben költik el, amikor az a költségvetésben szerepel. (Ezért például egyszerűen lehetetlen volt megállapítani, hogy a 2004-es költségvetés biztosítja-e a mezőgazdasági uniós kifizetések nemzeti kiegészítését.)

A már említett konferencián Fricz Tamás két további szempontot javasolt az adott kormányzat teljesítményének megítélésére: egyrészt, hogy mennyire hiteles a kormány a társadalom előtt, másrészt, hogy politikája mennyire „árokásó”, illetve mennyire „árokbetemető”, konszenzusorientált, mennyire tudja megszólítani a nem rá szavazó rétegeket. Már a konferencia előadói közül is többen rámutattak arra, hogy ezen szempontokat az előzőekben említetteknél is nehezebb operacionálizálni, a tudomány eszközeivel és módszereivel mérhetővé tenni.

A társadalomtudományok tudományjellegéről

Az eddig leírtakból számomra néhány általánosabb érvényű következtetés is adódik, mégpedig a társadalomtudományok tudományjellegére vonatkozóan. Néhány évvel ezelőtt egy konferencián Heller Ágnes mintegy mellékes megjegyzésként – az elő-

adása nem erről szólt elsősorban – a következőt mondta: „A társadalomtudományok, az kérem egy nagy humbug.” Én ezen akkor, fiatal társadalomtudósként mélyen felháborodtam. Ma már – a megállapítás nyilvánvalóan sarkos leegyszerűsítése ellenére – nagyobb empátiával viseltetem iránta...

Jelenleg úgy gondolom, hogy az egyes társadalomtudományok által vizsgált és kutatott alrendszeres – politika, gazdaság, alkotmányjog, média, oktatás stb. – ab ovo csak korlátozottan alkalmasak arra, hogy a klasszikus értelemben vett – és elsősorban a természettudományokra, matematikára jellemző – tudomány módszerei, eszközei, bizonyítási eljárásai segítségével vizsgáljuk, kutassuk őket, és az adott szakma túlnyomó többsége által elfogadott, általános érvényű, szükségszerű igazságokat tárjunk fel. Mégpedig alapvetően azért, mert ezen létszférák az embernek mint zoon politikon-nak, közösségi lénynek a világát jelentik, az ezeket kutató tudományok az emberek és az általuk létrehozott intézmények közötti kapcsolatokat, viszonyokat, valamint az ezekből kibontakozó folyamatokat, jelenségeket elemzik.

Különösen igaznak gondolom ezt a *politikatudományra*. Szkeptikus vagyok tehát az olyan megállapításokkal kapcsolatban, amit például Debreczeni Józsefnél olvastam: „A hivatásos politikus »csinálja« a politikát. Cselekvő, résztvevő, döntéshozó, ezer érdek köti, benne van. A politológus csupán leírja, értelmezi és elemzi. Kívülről, érdek és elfogultság nélkül. A publicista pozíciója valahol a kettő között található. Leír, értelmez, elemez ő is, de a tudóssal ellentétben rendszerint hatni, mozgósítani akar. Nincs hatalma, nem hoz döntéseket, mint a politikus, legföljebb befolyásolni igyekszik annak döntéseit. A politikus érdekelt abban a politikai ügyben, amelyben cselekszik, a politológusnak viszont teljesen érdektelenül kell azt vizsgálni. A publicista nem feltétlenül érdekelt, de mindenképpen érintett az adott tárgyban, különben nem fogna hozzá az íráshoz.”¹³

Lényegében hasonló elvárásokat fogalmaz meg és kér számon Schlett István Kende Péter elemzéséhez fűzött reflexióiban: „A politológus vagy a politikus észjárását követi-e, a tudomány vagy a politika gondolkodásmódja tükröződik-e megállapításaiiban? Nos, a szerepek, a műfajok, a gondolkodásmódok közötti összekapcsolás az, ami nyugtalanná tesz ezen írást.”¹⁴ Én szkeptikus vagyok azt illetően, hogy ezeket a gondolkodásmódokat, szerepeket, műfajokat szét lehet-e sterilen, kristálytisztán választani.

Schlett István egy másik tanulmányában kitűnő leírását adja a politikai gondolkodás legfőbb jellegzetességeinek.¹⁵ Ezek kétségkívül leginkább a politikusok gondolkodását jellemzik, továbbá sok elemében illenek a publicisták, kritikai értelmiségiek gondolkodásmódjára is. Van azonban a szerző által felsorolt elemek közül jó néhány, amelyektől véleményem szerint teljes

mértékben nem lehet mentes a politikatudós sem, mégpedig a politikatudomány sui generis jellegéből adódóan nem. Nem feltétlenül csak a politikusok gondolkodását kiváltó késztetések erednek az „érdekek és az értékek világából”, nem csak rájuk jellemző a – különböző méreteket öltő – apodiktikus, ideologikus gondolkodásmód, amely „nem tesz fel kérdéseket az alapvető előfeltevésekre, kétségbe nem vont, esetleg nem is tudatosult tételekből indul ki”. Nem csupán a politikusok gondolkodásában van nagy szerepe a meggyőződéseknek, hiteknek, értékrendnek, előzetes ítéleteknek, társadalom- és emberképnek, történelemszemléletnek stb. Nem kizárólag a politikusok gondolkodása válik tehát többé-kevésbé az eszmék és ideológiák „áldozatává”.

Körösényi András egyik tanulmányában bevezeti az imágó fogalmát, melyen ő a különböző történeti korszakok értelmező-értékelő keretbe helyezését érti, amely értelmezés többé-kevésbé ideologikus, normatív elemekkel telített. Mivel tehát az így kapott kép nem a szigorú tudományosság szabályai szerint konstruált kép, hanem egyfajta szemléletmód, megközelítésmód, ezért egy adott történeti korszakról, illetve annak politikai rendszeréről, a rendszer működési mechanizmusairól akár több versengő kép, imágó is létezhet.

Körösényi ugyan a fogalmat elsősorban a politikai gondolkodással, a politikai ideológiákkal és tudásformákkal kapcsolatban használja, van azonban egy figyelemre méltó, lábjegyzetben szereplő megjegyzése: „Nemcsak a politikai gondolkodás és a tágabb értelemben vett politikai irodalom, de a szorosabb értelemben vett politikatudományi munkák is ilyen imágókkal dolgoznak. Az empirikus és a tematikus megközelítésű munkák mögött is – ismeretelméletileg belátható okokból elkerülhetetlenül – ilyen imágók „lebegnek”, illetve ezek gyakran explicit módon magukban a szövegekben is kitapinthatóak.”¹⁶

Tulajdonképpen erről beszélek én is: a politológus – és általában a társadalomtudós – is ember, és amikor a politikai folyamatokat, jelenségeket, viszonyokat, intézményeket, szereplőket stb. elemzi, vizsgálja, kutatja, nem tud teljes mértékben elvonatkoztatni saját értékrendjétől, társadalom- és emberképétől, hitétől, előítéleteitől, szimpátiáitól és antipátiáitól stb., még ha ez sokszor nem is tudatosul benne. A teljes személyiségnek, a globális egónak ugyanis ezen jellemzők éppúgy immanens részei, mint természetesen a társadalomtudósi énje, amely lehetővé teszi számára, hogy mégis másképp közelítsen a politika világához, mint a politikus, a publicista, a kritikai értelmiségi vagy a közember (ez utóbbiról részletesen később szólok).

Álláspontom illusztrálására csupán két példát említenék Kende Péter és Schlett István imént említett írásaiból. Kende szerint a két oldal, a „két magyar politikai közösség” közötti viszony elmérgesedésében nem ugyanakkora a két fél felelőssé-

ge, „kerülnünk kell minden hamis szimmetriát”. Az előző ciklus során és a kampányban az ellenzék indulatos politizálása csak válasz volt a jobboldal politikai módszereire. Másrészt a baloldali válaszok a „minden erkölcsi mértéket és ízlésbeli gátlást túllépő szünettelen gyalázkodásra... egészében véve mértéktartóak voltak”.¹⁷ Nyilván nem okozok Kende Péternek meglepetést azzal a megállapítással, hogy a jobboldali politikusok, véleményformálók, publicisták, választók, sőt politológusok mind a tyúk-tojás kérdést, mind a stílust illetően ezt épp fordítva gondolják. De ki, és főleg hogyan tud ebben igazságot tenni? Hogyan lehet ezt a tudomány eszközeivel és módszereivel bebizonyítani? Szerintem sehogya.

Schlett István válaszcikkében, miután idézi Kende Péter néhány szerinte – és szerintem is – tudományosan igazolhatatlan állítását, Kende azon megállapításával kapcsolatban, mely szerint a jobboldal a nemzethez való viszonyt, a baloldal a demokráciához való viszonyt nevezi meg a két tábor közötti választóvonalként, s e dimenziók alapján határozza meg nemcsak önmagát, hanem az ellenfelet is (Schlett ehhez még hozzáteszi, hogy mindkettő „kirekesztő” módon alkalmazza e kategóriákat), már a következőket írja: „Ám e tézist lehet igazolni vagy cáfolni, meg lehet vizsgálni, hogy csak az egyik vagy a másik is él a csoportkohézió megteremtésének ezen eszközével. Gondolom, arra a kérdésre is lehet választ találni, hogy egyenlő mértékben vagy az egyik inkább, a másik kevésbé teszi. Elegendő hozzá a különböző pártmegnyilvánulásokat végigolvasni, az ilyesfajta előfordulásokat megszámlálni, típusokba sorolni stb.”¹⁸ Én viszont nem látom be, hogy ezt a problémát sokkal könnyebb lenne operacionalizálni, mindenki által elfogadható módon verifikálni, mint – például –, hogy „Orbán Viktor és vezérkara a MIÉP és Torgyán József lázítóan »anti« hangütését” vette át.

Természetesen a politikatudomány által kutatott területeken is léteznek objektív, senki által nem vitatott, egzakt tények, autonóm szabályszerűségek. Egyetértek azonban Mannheim Károllyal, aki számos, máig aktuális gondolatot felvető könyvében szkeptikusan viszonyul Max Weber azon törekvéséhez, hogy Gazdaság és társadalom című művében kidolgozza a merőben „tárgyszerűleg” megragadható viszonyok rétegét, az „értékelések” és a „tárgyi tartalmak” radikális szétválasztását. Az ebben rejlő egyik legnagyobb nehézségre is szellemesen mutat rá Mannheim: „Túlontúl hajlamosak vagyunk ugyanis arra, hogy »objektív« mozzanatokként fogadjunk el olyan kategoriális struktúrákat és végső tételezéseket, amelyeket öntudatlanul mi magunk vittünk be a tapasztalatba, s amelyek a tudásszociológus számára utólag egy sajátos irányzat részleges, történelmileg és álláspontilag kötött axiomatikájának bizonyulnak. Hiszen mi sem magától értetődőbb, mint hogy számunkra éppen azok a gondolkodási formák tárják fel a legkevésbé partikuláris jelle-

güket, amelyekben mi magunk gondolkodunk, s csak a továbbhőmpölygő történelmi-társadalmi áramlás teremti meg azt a distanciát, ahonnan az esetleges partikularitás láthatóvá válik.”¹⁹

Mannheim egyébként a politikatudomány számára maximális célként azt tűzi ki, hogy törekedjék a szétszórta létező „partikuláris látásmódok”, „léthez és álláshoz kötött tudások” állandóan megújítandó együttlítására, és ez által dinamikusan létező, relatív szintézisek létrehozására. Az abszolút és időtlen szintézis megteremtésében nem hisz, legfeljebb abban, hogy ezek az időről időre létrejövő relatív szintézisek az egybenlátást egyre szélesebb gondolkodási alapról hozzák létre, s a későbbiek valamilyen módon már magukban foglalják a korábbiakat, így közelítvén egy soha el nem érhető, abszolút szintézis felé.²⁰ (Tegyük persze hozzá, hogy Mannheim a politikatudományt sokkal gyakorlathoz kötöttebben értelmezi, mint mi.)

Ha immáron a politikatudományon túllépve, egyéb társadalomtudományokat veszünk górcső alá, lényegében hasonló megállapításokat tehetünk. Max Weber imént említett törekvéseinek egyik fő célja volt például a *nemzetgazdaságtan* tiszta elméletének steril leválasztása a társadalmi viszonyok kavargó, értéktelített világáról. Az azóta eltelt időszak azonban megítélés szerint ennek a lehetetlenségét bizonyította be. A különböző értékrenddel, társadalomképpel, gazdaságfilozófiával rendelkező, egyaránt kiválóan felkészült közgazdászok sokszor homlokegyenest eltérően ítélik meg egy adott gazdaság állapotát, lehetőségeit, és még inkább a helyzet kialakulásához vezető okokat, a felelősöket és a tennivalókat, a gazdaságpolitika alkalmazandó eszközrendszerét.

Itt is említenék egyetlen – szinte tetszőlegesen kiválasztott – példát. Tavaly egy konferencián három kiváló, magasan kvalifikált közgazdász tartott előadást a forint árfolyamával kapcsolatos kérdésekről. Szapáry György meggyőzően, számos szakmai érvet felsorakoztatva érvelt az erős forint fenntartása mellett, Surányi György legalább ilyen meggyőzően, szintén számos szakmai érvet említve szállt síkra a forint gyengítése mellett, míg Csaba László kb. ugyanannyi érvet hozott fel az erős, mint a valamelyest gyengített forint oldalán. Nyilván ezt a vitát – mint ahogy komoly közgazdászok között egyetlen vitát sem – nem lehet azzal eldönteni, hogy ki a „jobb” szakember, ki az „okosabb”, a „felkészültebb” közgazdász. Mindegyik jó, okos, és felkészült, mint ahogy – természetesen – Matolcsy György és Bokros Lajos, J. M. Keynes és F. v. Hayek is az. Nyilvánvaló, hogy itt különböző értékrendek, hitek, előzetes ítéletek, célkitűzések, gazdaságfilozófiák csapnak össze, és ki-ki keresi hozzá a saját szakmai érveit.

Ezt van, aki bevallja, van, aki nem. A legnagyobbak közül azért többen igen. A jóléti állam talán legismertebb teoretikusa,

a svéd Nobel-díjas Gunnar Myrdal például épp azzal az éles hangú vitairatával robbant be a tudományos közéletbe 1925-ben, melynek fő tétele, hogy nem lehetséges értékmentes közgazdasági elmélet. Szerinte minden ilyen elmélet valamilyen politikai, értékítéletre épülő elemet tartalmaz, és „ha tudományos elemzésekben az értékítéleteknek az árnyéka a priori nem ugorható át, akkor ezt tisztességesen, kerek-perec meg kell mondani”.²¹

Az egyik legismertebb liberális közgazdász, Ludwig von Mises tudományfelfogása szerint pedig a közgazdász tudósi minőségében csak a célok eléréséhez felhasználható eszközöket tárhatja fel, elmélete nem tartalmazhat útmutatást a helyes célválasztásra vonatkozóan. „Értékelések és célkitűzések túl vannak minden tisztességes tudományosságon: ezek szubjektívek, és nem tartoznak a közgazdaságtanhoz.”²² Azt már én teszem hozzá, hogy e téren sem hiszek a kettő steril elválasztásának lehetőségében.

Hasonlókat mondhatunk el a *kriminológiáról* is. Gönczöl Katalin a már említett interjújában tudatja velünk, hogy a New York-i közbiztonság utóbbi évtizedben tapasztalható látványos javulása nem azért következett be, mert Giuliani polgármester a „zéró tolerancia” elvét alkalmazva minden téren rendkívüli módon megszigorította a bűnözők elleni fellépést, hanem annak ellenére. Szerinte ez egy véletlen egybeesés, a tudományos kutatás eredményei ugyanis azt mutatják, hogy ebben az időszakban az Egyesült Államok nagyvárosaiban a gazdasági fellendülésnek köszönhetően általában is csökkent a bűnözés, beleértve a liberális büntetőpolitikát követő tagállamokat is. A különböző értékrendet vallók ezen a területen sem hiszem, hogy bármikor is meg fogják egymást győzni saját szakmai álláspontjuk igazáról. Azok, akik a szigorú büntetőpolitikában *hisznek*, és azok, akik a liberális büntetőpolitikára *esküsznek*, egyaránt mindig meg fogják találni a saját szakmai, tudományos érveiket, statisztikai adatsoraikat álláspontjuk alátámasztására.

Nem látom alapvetően másként a dolgot az *alkotmányjog* területén sem. Hogy mik kerüljenek az alapjogok egyre terebélyesedő katalógusába, hogy miként értelmezzük az egyes alapjogok mibenlétét, belső tartalmát, hogy az egyes jogszabályi rendelkezések vagy eseti aktusok mennyiben sértik ezen alapjogokat, hogy mi a teendő különböző alapjogok érvényesülésének ütközése esetén – ezek mind olyan kérdések, ahol a szakmai-tudományos álláspont kialakulását jelentősen befolyásolja a jogtudós értékrendje, világnézete. Elég, ha végigtekintünk az elmúlt 13 év vonatkozó alkotmánybíróági ügyeit kísérő vitákon – mind az egyes alkotmánybírók között, mind a szélesebb szakmai közvéleményben.

Még nehezebb egzakt fogódzókat, a tudomány eszközeivel operacionalizálható-verifikálható elemeket találni a *médiaszo-*

ciológia által kutatott területeken. Hogy csak ennek hozzám legközelebb eső területével foglalkozzak, komoly fenntartásokkal szemlélem a különböző médiumokban való politikusi megjelenéseket-előfordulásokat mérő, majd azokat elemző kutatásokat. Először is mi alapján lehet azt eldönteni, hogy mi a helyes arány? A BBC által alkalmazott 1/3 kormány-1/3 kormánypárt-1/3 ellenzék? Vagy vitatva a kormány és a kormánypártok közötti distinkció létjogosultságát, vonjuk össze a kettőt, és az 50-50%-os megjelenést tekintjük „igazságosnak”? Esetleg a kettő között van a jó megoldás?

Másrészt önmagában a megjelenések kvantitatív száma vagy akár összeje nem mond semmit. Azt viszont szerintem lehetetlen operacionalizálni, hogy a műsor, a szerkesztő, a riporter mennyire törekedett az adott politikai szereplő pozitív, negatív vagy éppen neutrális színben való feltüntetésére. Harmadrészt pedig a kereskedelmi médiumok saját esetlegesen meglévő értékbeli, nota bene pártpreferenciáikat egyre kevésbé az ilyen típusú kutatások által vizsgált hír- és direkt politikai műsorokban juttatják kifejezésre, hanem egyéb, főleg szórakoztató produkcióikban. Ezen kutatásokból tehát véleményem szerint meglehetősen korlátozott mértékű és érvényű következtetéseket lehet levonni az egyes médiumok – vagy akár az elektronikus sajtó összességének – kiegyensúlyozottságáról, illetve ideológiai, pártpolitikai elkötelezettségéről.

Az eddig leírtak alapján esetleg azt is gondolhatják egyesek, hogy én is olyan empátiával rendelkezem a „tudomány határain imbolygó lelkek” iránt, mint például e szellemes metaforát megalkotó Szabó Márton.²³ Ez nincs így. Sőt épp azt gondolom, hogy noha a társadalomtudományok területén, azok immanens jellegéből adódóan soha nem érhetők el az objektív, tiszta tudományosság természettudományoknál, matematikánál elvárható és realizálható mércéi,²⁴ annak, aki társadalomtudósnak, politológusnak adta a fejét, mégis minden erejével, megannyi Sziszüphoszként erre kell törekednie. Törekedni arra – legalábbis, amikor társadalomtudósi, politológusi szerepében lép fel, és ennek megfelelő műfajokban alkot –, hogy minél fegyelmezettebben gondolkodjon és minél inkább rendelkezék a dolgok kívülről látásának képességével, megszabadulva, amennyire csak lehet, saját értékrendjének, világmébének, történelemszemléletének, előítéleteinek kötöttségeitől. Ezzel összefüggésben fontos, hogy igyekezzen „jó” kérdéseket, tehát valóban a tudomány kérdéseit feltenni, és kutatásai során az elemző szempontokat részesítse előnyben az értékelő aspektussal szemben (ha a kettőt véleményem szerint nem is lehet sterilen elválasztani).

És ezen törekvéseket, ezeket az erőfeszítéseket bizony több hazai társadalomkutatónál hiányolom, e téren tehát teljesen egyetértek Debreczeni József megállapításaival (és az általa

említett példákat is többé-kevésbé jónak találok, persze a névsort lehetne bővíteni, mindkét oldalról).²⁵ A fő problémám tehát velük, hogy nem látom náluk az elkötelezett törekvést a fegyelmezett gondolkodásra és a dolgok kívülről szemlélésére. Ettől persze még lehetnek kitűnő emberek, rendelkezhetnek fontos tudásokkal, művelt, kreatív kritikai értelmiségiként a tudományra is ösztönzőleg hathatnak, új impulzusokat adhatnak számára.

Az iméntiek miatt nem értek egyet Mannheim azon javaslatával, mely szerint, mivel a politikatudomány sajátosságaiból adódóan nem illeszthető be a tudományok XIX. században kikristályosodott kritériumrendszerébe – kvantifikálás, formalizálás, verifikálás, általános és szükségszerű törvényszerűségek kimutatása –, ezért revideáljuk tudományfelfogásunkat, támogassuk ki annak kereteit, hogy abba aztán a társadalomtudományok is minden gond nélkül beleférjenek. Ez ugyanis szerintem óhatatlanul a fentebb említett tudóstípus növekvő szerepéhez vezetne. Abban Mannheimnek igaza van, hogy a modernkori pozitivistaracionalista-intellektualista tudományfelfogás képviselői „a modern matematikai-természettudományos tudás paradigmáját jogtalanul tették meg a tudás mint olyan paradigmájává”.²⁶ Én azt nem vitatom, hogy a komplex valóságról a tudományon kívül egyéb tudásformák is hasznos információkkal szolgálhatnak. A valamiről való tudás azonban még nem feltétlenül szinonim a tudománnyal, a „tudományos” tudással.

Hasonló a problémám Szabó Márton írásával is, szerintem rendre osszemossa a politikai tudás sokféleségét, komplexitását a politikatudós elkülönülő szerepével és gondolkodásával, összekeveri a politikusok, a választók és a politológusok politikai tudását.²⁷

Ha mármost a fenti elvárások tükrében vizsgáljuk meg a tanulmány első részében már említett tudományos kísérleteket a Medgyessy-kormány első évének átfogó értékelésére, úgy ítélem meg, mindegyik hagy bizonyos kívánnivalókat maga után.

Ami a Századvég Kiadó kiadványát illeti, valóban nem lehet vitatkozni a kötet előszavában tett megállapítással, mely szerint „az eddig nyilvánosságra került tanulmányokhoz képest a legátfogóbb elemzését adja a szociálliberális koalíció első évének”.²⁸ Szimpatikus továbbá, hogy ha explicit módon nem is deklarálja, implicate utal a stáb értéköttségére azzal a megjegyzéssel, hogy az EU-csatlakozást követően „még inkább megnő a különböző értékorientációjú szellemi műhelyek szerepe”, illetve azon felhívással, miszerint „kötetünkkel más kutatási központokat is arra kívánunk buzdítani, hogy saját területükön hasonló elemzésekkel álljanak elő”.²⁹

A kötet egészében véve megítélésem szerint magas színvonalú, korrekt szakmai teljesítmény, a szerzők törekszenek a fegyelmezett gondolkodásra, a dolgok kívülről szemlélésére, egy-

ben látására, értéköttségeik, elfogultságaik visszaszorítására. Ennek ellenére ez nem mindig és nem mindenkinek sikerül,³⁰ többször vagyunk tanúi annak, hogy a szerzők kilépnek szerepükből és vaskos jelzőkkel fűszerezett, markáns „megítélésekkel” engednek szabad teret a mű előszavában is említett „bizonyítványosztási” vágyaiknak. Ennek illusztrálására említünk néhány példát:

- Maga a kötet címe: „Ígéretek sodrásában”.
- Az MSZP „féktelen licit- és kíméletlen negatív kampány”-t folytatott, a „negatív kampány legdurvább válfaját” alkalmazta. (Kormányzati politika.)³¹
- Fejezetcímben is szerepel a „gyenge kormányzati teljesítmény”. (Kormányzati politika.)³²
- „Az alapstratégia egyszerű és világos: elfoglalni és uralni minden pozíciót, amit csak lehet.” (A média helyzete és változásai.)³³
- „Egyértelművé vált, hogy a közpénzen végrehajtott ügynevezett arculatváltás nem egyéb, mint a szakmai közönség és a közvélemény minden eddiginél rafináltabb megtevesztése.” (A média helyzete és változásai.)³⁴
- A Medgyessy-kormány „visszaélések felszámolásáról” beszélt, de közben csak politikai ellenfeleinek megszólalási lehetőségeit számolta fel, saját médiamoguljai a költségvetési pénzek herdálásához szabad kezet kaptak”. (A média helyzete és változásai.)³⁵
- Az új kormány első időszakát a „visszavágás és erőfitogtatás” jellemezte. (Kultúra.)³⁶
- Kábítószerügyben „az oktatási miniszter a nyilvánvaló ágazati érdek elébe helyezte a párthangulatot”. (Oktatáspolitikai.)³⁷
- „Összességében tehát az informatika területén is látható és tapasztalható az új oktatási kormányzat legnagyobb hiányossága, hogy az eredményes oktatáspolitikához szükséges áttekintő látás helyett pontlátással rendelkezik.” (Oktatáspolitikai.)³⁸
- Az információs társadalomról szóló tanulmánynak már a fő címe is így szól: „Egy elvesztegetett év”, az egyik alcím pedig: „Az IHM egy éve – egy elvesztegetett esztendő”.³⁹

Komolyabb fenntartásaim vannak a Magyar Hírlap – immáron hagyománnyá vált – „bizonyítványosztásával” kapcsolatban. Nem azzal van problémám, hogy a politológusok „játsszanak”, még azzal sem, hogy ezt nyilvánosan teszik, hanem, hogy a „játék” szervezői nem deklarálták – ez ugyanis szerintem az újság feladata lett volna –, hogy ezúttal mindenekelőtt magánemberként, jelentős mértékben a saját értékrendjüknek engedelmessé válnak. (A szöveges értékelést persze a gon-

dolati fegyelmezetttség eltérő fokain végezték el.) E helyett a Magyar Hírlap felvezetése külön hangsúlyozza, hogy ezúttal a „szakemberek” osztályoznak: „A Medgyessy-kormány egyéves munkáját sokan, sokféleképpen értékelték. Mi ugyanazokra a szakértőkre hagyatkoztunk, akikre az elmúlt négy évben is. Nem akartunk találgatni, mert a számok – mint makacs dolgok – önmagukért beszélnek.” Ezután még kétszer hangsúlyozza, hogy itt „szakemberek” megítéléséről van szó.⁴⁰

A valóságban azonban az értékelésekre erősen rányomta a bélyegét a politológusok értékrendje, a legjobb kormányzati átlagot a „baloldali liberális” Lengyel László (3,8) és Kéri László-Petschnig Mária Zita (3,6) adták, középen állt a „centrista” Csizmadia Ervin (3,1), míg a legszigorúbb a „jobboldali” Debreczeni József volt (2,6). Ezek után kíváncsiságtól hajtva néztem vissza az Orbán-kormány előző évi értékelését, és „meglepődve” tapasztaltam, hogy a sorrend épp fordítottan alakult. 2002-ben (az egész négyéves ciklus átlagát tekintve) Lengyel és Kéri adták a leggyengébb jegyeket (2,6, illetve 2,9), Csizmadia maradt középen (és az átlag is éppúgy 3,1, mint a Medgyessy-kormány esetén), és ezúttal Debreczeni volt a legjóindulatúbb (3,4).⁴¹

Összegezvén az álláspontomat, két fő állításom van, melyek meggyőződéseim szerint nem mondanak ellent egymásnak, sőt kiegészítik egymást. Egyfelől meggyőződéseim, hogy minden közösségben szocializálódó és közösségben élő értelmiséginek – és persze nem kizárólag neki – kialakul egyfajta értékrendje, társadalom- és emberképe, történelemszemlélete, vannak különböző előítéletei, hitei, melyektől a társadalomtudós sem mentes, és tudósi szerepében sem képes ezektől teljesen elvonatkoztatni. Fontosnak tartom, hogy ez önreflektív módon tudatosuljon is benne, ne hitesse el se magával, se a közvéleménnyel, hogy ő „független szakemberként”, quasi Istenként minden – a világ, a társadalom, a történelem, az értékrendek – fölött és mindenén kívül áll. Másrészt azonban mégis minden erejével törekedjen arra – legalábbis amikor tudósi szerepében lép föl –, hogy személyiségének főntebb említett, szubjektív, értékeltétt elemeit, amennyire lehet, háttérbe szorítsa, törekedjen tehát a fegyelmezett, objektív gondolkodásra és a dolgok kívülről látására. Ha pedig nagyobb teret akar engedni értékrendjének, hitének, vízióinak, találja meg az ahhoz illő műfajokat, szerepeket, a tudósra jellemző gondolkodásmódot és habitust azonban nyilván akkor sem adhatja fel.

JEGYZETEK

- ¹ Szeretnék köszönetet mondani Schlett Istvánnak és Körösi Andrásnak a kéziratához fűzött megjegyzéseiért.
- ² Ígérek sodrásában. Szerk.: Gász Tibor, Giró-Szász András, Stumpf István. Századvég Kiadó 2003. 5. o.
- ³ Magyar Statisztikai Évkönyv. Központi Statisztikai Hivatal 2002. 59. o.
- ⁴ Heti Világgazdaság 2003. augusztus 30. 41. o.
- ⁵ Stumpf István: A XXI. század kihívása: A „jó kormányzás”. In: Magyarország politikai évkönyve 2002/1. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László 92. o.
- ⁶ Ígérek sodrásában: i. m. 13. o.
- ⁷ Uo. 52. o.
- ⁸ Uo. 60–63. o.
- ⁹ Uo. 240. o.
- ¹⁰ Uo. 14–16. o.
- ¹¹ Uo. 12. o.
- ¹² www.terrorhaza.hu
- ¹³ Debreczeni József: „Publicisztikai politológia”: fából vaskarika. In: Politikatudományi Szemle 2000/1–2. 246–247. o.
- ¹⁴ Schlett István: Az elemzés és a vádirat. In: Politikatudományi Szemle 2003/1. 157–158. o.
- ¹⁵ Schlett István: A politikai gondolkodásról. In: Demokrácia és politikatudomány a XXI. században. Szerk.: Szabó Máté. Budapest Rejtjel Kiadó 2002. 13–40. o.
- ¹⁶ Körösi András: A vezérdemokrácia és az antik orátorok. Visszatérés az antik demokrácia politikafogalmához. In: Demokrácia és politikatudomány a XXI. században. Szerk.: Szabó Máté. Budapest Rejtjel Kiadó 2002. 59. o.
- ¹⁷ Kende Péter: Két magyar politikai közösség. In: Politikatudományi Szemle 2002/1–2. 127–128. o.
- ¹⁸ Schlett István: Az elemzés és a vádirat: i. m. 159. o.
- ¹⁹ Mannheim Károly: Ideológia és utópia. Atlantisz Kiadó 1996. (eredeti kiadás 1927) 214. o.
- ²⁰ Uo. 175–176. o.
- ²¹ Egon Matzner: Gunnar Myrdal – a laissez faire-en túl. In: Nagy közgazdászok az ókortól napjainkig. Kossuth Kiadó Budapest 1997. 156–159. o.
- ²² Kurt Leube: Ludwig von Mises – A veszélyes állam. In: Nagy közgazdászok az ókortól napjainkig. Kossuth Kiadó Budapest 1997. 78–81. o.
- ²³ Szabó Márton: A politikatudomány határai. In: Politikatudományi Szemle. 2001/1–2. 258. o.
- ²⁴ Tudom természetesen, hogy az abszolút szintézis, az axiómarendszerektől független, univerzális igazságok elérhetősége a XX. században a természettudományok legtöbbjénél is megkérdőjeleződött.
- ²⁵ Debreczeni: i. m. 250–251. o.
- ²⁶ Mannheim: i. m. 189–193. o.
- ²⁷ Szabó Márton: A politikatudomány határai. In: Politikatudományi Szemle 2001/1–2. 251–267. o. (különösen 258–263. o.).
- ²⁸ Ígérek sodrásában: i. m. 5. o.
- ²⁹ Uo. 6. o.
- ³⁰ A kötet felettébb furcsa sajátossága, hogy nem tünteti fel külön az egyes tanulmányok szerzőit.
- ³¹ Ígérek sodrásában: i. m. 11. o.
- ³² Uo. 25. o.
- ³³ Uo. 193. o.
- ³⁴ Uo. 212. o.

³⁵ Uo. 227. o.

³⁶ Uo. 235. o.

³⁷ Uo. 339. o.

³⁸ Uo. 357. o.

³⁹ Uo. 398. o.

⁴⁰ Magyar Hírlap 2003. május 24. 1. o. és 16-19. o.

⁴¹ Magyar Hírlap 2002. március 1. 11-13. o. Persze a nemzetközi szakirodalom sem mentes a hasonló szempontú, erősen normatív megközelítésektől. Épp a Politikatudományi Szemle közölte például Wolfgang Merkel egyébként igen alapos tanulmányát a nyugat-európai szociáldemokrácia jelenlegi négy márkáns változatáról – angol, holland, francia, svéd –, melynek egy része ezen típusok „erős” és „gyenge” oldalait gyűjti, meglehetősen szubjektívizmussal, csokorba. (2001/1-2. 139-175. o.).

KISS BALÁZS–BERTA KATA–BODA ZSOLT

Elektronikus demokrácia és elektronikus kormányzás. Lehetőségek és valóságok¹

Az internet politikai felhasználása már ma is rendkívül színes, s ha az elképzeléseknek és terveknek csak egy töredéke is megvalósul, még színesebb jövőnek nézhetünk elébe. A világhálón megjelent a politikai élet mindhárom főszereplője (politikai intézmények, tömegkommunikációs médiumok, állampolgárok), s folyvást újabb és újabb módon kísérlik meg hasznát venni a mobiltelefon mellett a legújabb médiumnak.

Az alábbi tanulmányban a következő kérdéscsoportokat vizsgálva próbálunk tagolt képet rajzolni az internetes politikai kommunikációról:

A politikatudományi szakirodalom milyen lehetőségeket lát a politizálás internetre terelődésében? Mi valósult meg ezek közül?

Szűkebbre véve a megközelítést: a szakértők szerint hogyan lenne érdemes átalakítani a kormányzatok és az állampolgárok közötti kapcsolattartást az új médium felhasználásával? Megint csak: mi az, ami ebből megvalósult? A megvalósult és tervezett megoldásokban milyen főbb gondolkodási modellek, paradigmák érhetők tetten?

Mi a helyzet Magyarországon? Mi jellemző a magyar önkormányzati honlapokra, portálokra és a velük kapcsolatos tervekre?

I. POLITIKA AZ INTERNETEN

Fogalmi elkülönítések

Mindenekelőtt érdemes tisztáznunk, mit is értsünk a területtel kapcsolatos fogalmakon. Azért tanácsos erre röviden kitérni, mert gyakorta összekeveredik egymással elektronikus demokrácia, elektronikus kormányzás és elektronikus kormányzat. Előre kell bocsátanunk, hogy a szakirodalomban sem egységes a szóhasználat, amit többek között az mutat, hogy az egyes tanulmányok szinte mindig a fogalmi elkülönítésekkel kezdik mondandójukat.

Elektronikus demokrácia: a demokrácia működtetése és kiterjesztése a számítógép-hálózatok igénybevétele révén. Az elektronikus demokrácia a demokrácia minden, ma is meglévő intézményének, eljárásának az elektronizálását jelenti, azzal, hogy az új médium hadrendbe állítása a demokrácia új intézményeit és eljárásait is létrehozhatja. Ennek megfelelően az elektronikus demokrácia kérdésköréhez tartoznak a politikai intézményeknek és szervezeteknek az állampolgárokkal fenntartott közvetlen kapcsolatait éppúgy, mint az internet lehetővé tette információ-hozzáférés, vagy éppen az állampolgárok politikai tárgyú internetes társalgásai.

Elektronikus kormányzás: kormányzás a számítógép-hálózatok igénybe vétele révén. A fogalom jobbára demokratikus körülmények között értelmezhető, ugyanis nem pusztán az állam, különböző szintű állami szervek elektronizálására utal, hanem arra, hogy az állampolgárok elektronikus eszközök révén kormányozzák saját magukat. Ebbe az állampolgári önkormányzásba beleértendő a különböző kormányzati intézmények igénybe vétele is, ám ezeket a kormányzati szerveket az állampolgárok többé-kevésbé közvetlenül uralják, befolyásolják, vagy legalábbis ellenőrzik, mégpedig a számítógép-hálózatok révén.

Elektronikus kormányzat: a kormányzati szervek működésének számítógép-hálózatok segítségével történő kiterjesztése, javítása. Ez nem igényel demokratikus környezetet, nem igényel állampolgári részvételt, ellenőrzést. Mindössze azt igényli, hogy a kormányzat munkája mindinkább elektronizált legyen, s hogy az állampolgárokkal való kapcsolattartásban is mind hangsúlyosabbá váljon a számítógépnek, illetve a számítógép-hálózatoknak az igénybevétele.

Mint sejthető, a három fogalom közül a legelső a legnagyobb, az utolsó a legszűkebb igényű. Ennek megfelelően más és más szerzői, tudósi kör foglalkozik az egyes területekre vonatkozó elképzelések megfogalmazásával. Az elektronikus demokrácia természetesen mindenki ügye, itt gazdagon és ötletdúsan nyil-

vánulhatnak meg a legkülönbébb alkotók, társadalomtudományos és annál is szélesebb értelmiségi körök. Az elektronikus kormányzás témaköre már inkább a politikatudomány terrénuma, s értelemszerűen az elektronikus kormányzat a közigazgatás-tudományé, illetve a számítógépes szakembereké.

Remények és félelmek az elektronikus demokráciával kapcsolatban

Mint minden új médiumtól, az internettől is azt várták a születését végigkísérő gondolkodók, hogy radikálisan átalakítja az életet, s ezen belül a közéletet illetve a politikát. Ebbeli jövendöléseik a számítógép-hálózatok technikai adottságaiból indultak ki, azt próbálták végiggondolni, hogyan alakulna át a politika, ha az összes technikai lehetőséget kihasználnánk.

1. A számítógép-hálózat meglehetősen olcsó, de legalábbis gyorsan csökken a technikai felszerelés és az internetszolgáltatás ára, ezért meglehetősen hamar nagyon széles körben elérhetővé válik az állampolgárok számára.
2. A viszonylagos olcsóság azt is lehetővé teszi, hogy bárki elhelyezhesse üzeneteit, információit a világhálón, ezért megszűnnek az információs monopóliumok, illetve lehetővé válik a politikai intézmények autonóm ellenőrzése, szemmel tartása.
3. A számítógép rendkívül gyors eszköz, ezért az e-maileken és egyéb kapcsolattartási módozatokon keresztül a felhasználók villámgyorsan kommunikálhatnak egymással.
4. Az internet óriási mennyiségű információt tesz elérhetővé az érdeklődő számára, ezért az állampolgárok politikai tájékozottsága nagymértékben növekedhet meg.
5. Az internet, szemben a tömegkommunikációs médiumokkal, interaktivitást tesz lehetővé, ezért nem csak arra nyílik mód, hogy a hatalmi, politikai centrumok bombázzák üzeneteikkel, propagandájukkal az állampolgárokat, hanem arra is, hogy az állampolgárok tegyék ugyanezt az ellenkező irányban.
6. Az állampolgárok ennél fogva nem csak szemmel tarthatják a politikai és közintézményeket, hanem bele is szólhatnak azok működésébe, hallathatják hangjukat a politikai döntéshozatali folyamatok során.

Mindez előbb vagy utóbb átláthatóbb, korrupciótól mentesebb közintézményeket, aktívabb, tájékozottabb állampolgárokat fog eredményezni.

Tegyük mindjárt hozzá, hogy az optimista jóslatokkal szinte egy időben megjelentek az első pesszimista jóslatok is. Ezek attól tartottak, hogy

1. Hosszú távon is fennmarad a társadalmi szakadék az internetezők és a netanalfabéták között, ami demokratikus deficitet eredményez.
2. Az internetes információtartalom az állampolgári érdeklődés helyett a tökeerős felhasználók érdekeit fogja követni, vagyis rengeteg lesz ugyan az anyag, de annak jó része teljesen felesleges az állampolgár számára.
3. A világhálón új közösségek helyett jobbára elmagányosodott netezőkkel fogunk találkozni, különösen mivel az internetet elsősorban magányos szórakozásokra veszik igénybe a böngészők.
4. Az új közösségek inkább a szélsőségesek köréből verbuválódnak majd, a korábban magányos örültek most csoportokba verődhetnek.
5. A közvetlen demokrácia kiterjesztése aláássa a képviseleti demokrácia intézményeit és stabilitását, hiszen a pártokra és egyéb politikai közvetítő instanciákra nem csak a társadalom méretei miatt volt, illetve van szükség, hanem amiatt is, mert másképpen nincs mód az értelmes kompromiszumok kihordására.

Ha ma már azt kell is mondanunk, hogy a jövődölések jelentős része téves volt, akkor sem takaríthatunk meg magunknak két kiegészítést:

1. Nem tudhatjuk, mit hoz a jövő, s hogy nem lesz-e egyszer mégiscsak igazuk a valahai látnokoknak.
2. Jólásaik egyáltalán nem múltak felül az új médiumban rejlő lehetőségeket, éppen nem ezek a lehetőségek voltak azok, amelyekhez mérten irreálisnak bizonyultak. Ami megcáfolta a korai lelkesedőket, az nem más, mint az a társadalmi közeg és az a politikai intézményrendszer, melyben az új médium használatba vétetett.

Az elektronikus demokrácia mint valóság

Ha tehát a politikai működésmódok radikális átalakulása nem következett is be, számos érdekes, új jelenséggel számot kell vetnünk. Ahogy említettük, minden fontos politikai szereplő megjelent a világhálón, s hol látványosabb, hol szerényebb életet él ott.

A *politikai intézmények* szerte a világon honlapokat, illetve portálokat hoztak létre és tartanak fenn.

Különösen a pártok jártak ebben az élen, s ez érthető, ugyanis amiképpen az üzleti életben, a politikában is a verseny, a pártverseny kényszeríti rá sok mindenre a szereplőket.

1. Ha a versenytársnak van honlapja, akkor nekünk is kell legyen, különösen ha a tömegkommunikáció időről időre értékeli, hogy melyik párt vezet az internetes versenyben.
2. A pártok hosszú ideig szenvedtek attól, hogy kommunikációs erőfeszítéseik megtörnek a tömegkommunikációs médiumok ellenállásán, hogy a televízió és a többi médium eltorzítja az állampolgárokhoz címzett üzeneteiket. Szinte egyedülálló lehetőséget nyújt ehhez képest az internet, a pártoknak illetve a politikusoknak a honlapja. Ezekon torzítatlanul szólal meg az, amit a politikai intézmények akarnak megszólaltatni.
3. Hasznosnak bizonyult az internet a párt belső kommunikációjában is: könnyebb mozgósítani a tagokat, ellátni őket információval, propagandaanyaggal stb.
4. Hasonlóképpen olcsóbbá, könnyebbé és gyorsabbá vált a tömegkommunikációs médiumoknak információval való ellátása is.

A *tömegkommunikáció* már nagyobb ambivalenciával fogadta az internet megjelenését.

Versenytársat látott benne, hiszen akár a politikai intézmények, akár az állampolgárok, akár a politikailag aktív csoportok elhelyezhetik üzeneteiket a világhálón, s a közönség, amelytől a reklámbevételek függenek, megteheti, hogy anélkül jut információhoz a világ dolgairól, hogy televíziót nézne vagy újságot olvasna, vagyis kitenné magát a hirdetéseknek. S vajon nem éppen a televízió nézése vagy az újságok olvasása helyett mulatja a potenciális közönség az időt mind inkább a számítógépek előtt?

Idővel aztán kiderült, hogy éppen az internet korlátlan bővíthetősége számolja fel a verseny fenyegetését. Ha bárki elhelyezhet információt, híreket a világhálón, s egyre több lesz a *site*, akkor a bőség zavara elől a közönség mégis csak a bevett tömegkommunikációs médiumokhoz, vagy legalább azok internetes lapjaihoz fog fordulni, s ezek pozícióját legfeljebb egy maroknyi on-line médium versenye fogja veszélyeztetni.

Az állampolgárok is megjelentek az interneten.

A leglátványosabb talán a politikai tárgyú internetes társalgások népszerűvé válása. Ebben a tekintetben egyébként Magyarország nem akármilyen teljesítményt produkál: nemzetközi viszonylatban szokatlannak mondható az, hogy egy-egy internetes politikai fórumon milliókban mérhető a hozzászólások száma.

Az állampolgárok internetes jelenlétének külön területe a nem kormányzati szervezetek aktivitása. Szakértők szerint (Lang 2000) arra számíthatunk, hogy az NGO-k fogják dominálni lokális szinten a politikai kommunikációt. Ez némileg ellen-

súlyozhatja az elmagányosodás tendenciáját, mely sokak számára káros velejárója az internetezés elterjedésének. Az állampolgárok tehát nem pusztán magányosan küldözgetik üzeneteiket a beszélgetőtopikokba, hanem csoportokba, mozgalmakba szerveződnek, s nem utolsósorban az internet lehetőségeit kihasználva folytatják politikai tevékenységüket. Ebben a tevékenységben pedig, megint csak a világháló okán, egészen természetes, hogy a helyi politizálásba rövid úton vonódnak be akár regionális, akár országos, akár pedig nemzetközi NGO-k.

II. KORMÁNYZÁS AZ INTERNETEN

Világszerte a gazdasági szereplők után mindjárt másodikként² a különböző szintű kormányzati szervek kezdtek hozzá a számítógépes hálózatokban rejlő lehetőségek kiaknázásához, ennek ellenére ez mindmáig kevéssé érződik az állampolgárokkal való kormányzati érintkezésben. Ezt az ellentmondást kívánjuk tisztázni az alábbiakban.

Fentebb említettük, hogy a technikai lehetőségek kihasználása elsősorban attól a kontextustól függ, amelyben a politika elektronizálása végbemegy. És itt valóban elsősorban *kontextusokat* érdemes megvizsgálni, tudniillik azokat a szövegeket, amelyek alapján felfedhetők a fejlesztéseket irányító, megszabó gondolkodásmódok, paradigmák. De először tanácsos újra néhány elhatárolást megtennünk.

Elhatárolások

Åke Grönlundot (2002) érdemes mindenekelőtt követnünk. Ő az elektronikus kormányzás kérdését illetően megkülönbözteti egymástól a kormányzati intézmények belső és külső kommunikációját. Ekkor világossá válik, hogy az államigazgatás főképpen a saját belső kommunikációjának, ügyvitelének, nyilvántartásának az elektronizálásában tett meg óriási lépéseket. Itt nem pusztán a számítógépekkel való felszerelkezést kell értsük, hanem az államigazgatás különböző szintjei közötti kapcsolattartást, aminek az infrastruktúráját valóban számítógép-hálózatok adják. A külső kommunikáció területén ezzel szemben sokkal szerényebbek mindmáig az eredmények.

Grönlund továbbá sajátos háromszögmodellben fogja fel magát az elektronikus kormányzást. Ennek a háromszögnek egy-egy csúcán az állampolgárok, a politikusok és a kormányzati adminisztráció található. Azért gyümölcsöző ez a tagolás, mert így azt mondhatjuk, hogy aminek az internetre terelése leginkább megindult, az az adminisztráció és a külvilág, illetve az adminisztráció és az állampolgárok közötti érintkezés, a politi-

kusok sokkal kisebb erőfeszítéseket tettek ebben az irányban. Az már Magyarországon is viszonylag gyakori, hogy az önkormányzatok, illetve az országos kormányzati szervek az adott intézményről vagy településről szóló általános ismertetőt helyeznek el a honlapjukon. A fejlett világban az is mind gyakoribb, hogy tájékoztatják a potenciális ügyfeleket a fogadóórákról, sőt lehetővé teszik, hogy űrlapokat töltsenek le, esetleg on-line adózzanak vagy újítsák meg jogosítványukat. Mindez azonban még igencsak innen van a politikai kommunikáció területén.

Demokráciamodellek az elektronizálás fényében

Az évek során számos kísérletet tett a szakirodalom arra, hogy osztályozza az elektronikus kormányzás működő változatait és a fejlesztési terveket (Riley 2000, Åström 2001, Chadwick-May 2001, Holmes 2001). Az a szándék vezette ilyenkor a szakértőket, hogy számba vegyék, mennyire jutottak az eljárások és az elképzelések a technika nyújtotta lehetőségek kihasználásában, illetve, hogy a kormányzással kapcsolatos politikai elképzelések mennyiben vezérelték magukat a technikai fejlesztéseket is.

A különféle osztályozások közül ehelyütt beérjük a talán legcizelláltabb bemutatásával (*Democratic Governance...* 2000). Az egyéb felosztások is nagyjából megfeleltethetők az alább ismertetett változat kategóriáinak, legfeljebb némileg keresztbe vágják azokat.

Egy tizennégy tagú kutatócsoport 1996 és 1998 között dolgozta ki demokráciamodellejt. Azt a célt tűzték ki maguk elé, hogy nem az információtechnika felől közelítenek a kormányzás kérdéséhez, hanem az ellenkező irányból, ekként a technikai determinizmussal szembefordulva igazi politikatudományi megközelítést tettek a magukévá. Alapvetően három európai ország, Nagy-Britannia, Hollandia és Dánia működő elektronikus kormányzataiból, valamint a politikaelmélet tanulságaiból indultak ki. Olyan modelleket alkottak, amelyek egyszerre támaszkodnak arra, mit tartanak a különféle politikaelméleti és politikafilozófiai irányzatok a demokráciáról, és arra, milyen megoldásokat alkalmaznak a három ország működő elektronikus kormányzati rendszerei.

Úgy találták, hogy e két kiindulópontból nézve négy demokráciamodell vázolható fel (Bellamy 2000). Ezek a következők:

1. a fogyasztói modell,
2. a demoelitista modell,
3. a neorepublikánus modell,
4. a cyberdemokrata modell.

Nézzük meg őket közelebbről is!

1. A fogyasztói modell

A fogyasztói modell kétféle értelemben is realista. Elfogadja a ma is működő alkotmányos demokrácia kereteit és intézményeit (parlament, választások, pártok stb.), továbbá azzal is szembenéz, hogy az állampolgárok többsége számára a közügyek nem túlságosan érdekesek, fontosabbak a magánéleti kérdések. Ezért a többségtől politikai aktivitásként nemigen várható több a szavazásokon való részvételnél. Ugyanakkor az államtól elvárja, hogy különféle szabályozásokkal és szolgáltatásokkal mind nagyobb szerepet játsszék az állampolgárok mindennapi életében. Ennélfogva a modellben az elektronikus kormányzás súlypontja az információ és szolgáltatások nyújtásán van. Az állampolgár tehát fogyasztóként, a közszolgáltatások fogyasztójaként jön csak számításba.

2. A demoelitista modell

A demoelitista, más néven neokorporatista modell osztozik a fogyasztói modell kiindulópontjaiban (kétféle realizmus, szabályozó állam), de jóval nagyobb jelentőséget tulajdonít az állami bürokratacsoportok és a formális társadalmi szerveződések (vállalkozói egyesületek, szakszervezetek, szakmai szervezetek) közötti alkuknak. A kormányzásban tehát súllyal kell részt vegyenek a nem parlamenti erők is. Az internet szerepe ekkor az, hogy megkönnyítse a kommunikációt az állampolgár és a társadalmi szervezetek, illetve azok vezetői között. Az új médium segítségével könnyebben jönnek létre az elitista módra felfogott képviselőket megalapozó hálózatok, networkök. Az állampolgárnak meg kell kapnia a lehetőséget arra, hogy ellenőrizze, elszámoltassa a politikai döntéshozatalban részt vevő közszereplőket, ugyanakkor magának a döntéseket meghozó elitcsoportoknak meglehetősen autonómiát kell élvezniük mind egymással, mind pedig az állammal szemben. Ez az autonómia azonban csak viszonylagos lehet, hiszen széles körű kölcsönös függőségek állnak fenn a kormányzati elitek, az üzleti elitek és a civil társadalom elitjei között.

3. A neorepublikánus modell

A neorepublikánusok abban együtt tartanak a neokorporatistákkal, hogy számukra is fontosak a civil társadalmi szerveződések, ám a makro szintű hatalmi egyezkedések helyett a lokális és mikro szintű politikai életre és részvételre koncentrálnak. Szerintük a közügyek aktív állampolgárokat igényelnek, olyanokat, akik a szívükön viselik a közjó kérdését. Az internet

például a fórumok formájában nagy lehetőségeket nyit az állampolgárok számára a vitás kérdések megbeszélésére, a közügyekkel kapcsolatos konszenzus kihordására. A tömegkommunikáció természetesen erre nem alkalmas, hiszen nem teszi lehetővé a vélemények szabad kifejtését és ütköztetését. Ebben az értelemben ez a modell nem a demokratikus politikai folyamat végeredményére koncentrál, hanem a politikát mindenekelőtt folyamatként fogja fel, de olyan folyamatként, melyben mindenkinek részt kell vennie, vagy legalábbis mindenkinek rendelkeznie kell például az internethez való hozzáféréssel.

4. A cyberdemokratikus modell

Ez a modell korunk kulturális és szociális fragmentáltságából indul ki: a társadalom, a *mainstream* szétesett vagy szétesőben van, helyette kisebb-nagyobb közösségek tarka szötte a társadalom, ám e közösségek nem annak részeként tekintenek önmagukra, hanem önálló identitásukat nevelgetik, jobbra kifejezetten a valahai egységes társadalommal szemben. Ezeknek a sokszor virtuális közösségeknek a számára az internet ideális közeg, hiszen a tagjaik földrajzi meghatározottságtól függetlenül léphetnek egymással kapcsolatba, kommunikálhatnak és hozhatnak kormányzati döntéseket a saját mikrotársadalmuk életére vonatkozóan. Valóban, a döntések nem valahol másutt, főttebb, az elitek egyezkedése következtében születnek, hanem azokban a harcokban és egyetértésekben, amelyeket maguk a tagok vívnak, illetve érnek el, nem utolsósorban a számítógép-hálózatok jóvoltából.

Talán érzékelhető, hogy az egyes modellek egyre kevésbé vertikális, egyre inkább horizontális politikai működéseket sejtetnek, s ekként egyre közelebb kerülnek az internetnek, mint eleve központ nélküli hálózatnak a mintájához. A fogyasztói modell még egyértelműen belül marad a vertikálitáson: fenn a parlament – lenn az állampolgár. A demokritista modell kinyitja az elitet, s a hagyományos fentbe beemel további elitcsoportokat is. A neorepublikánus már kifejezetten igényli az egyszerű állampolgárok beleszólását a közügyekbe, még ha a döntések esetleg választott szervek által születnek is. Végül a cyberdemokratikus modell csak horizontális kapcsolatokat ismer, nincs fenn és lenn, csak a közösség létezik.

Szintek és elvek az elektronikus kormányzás kiépítésében

Azt állítja a szakirodalom, hogy mind a működő elektronikus kormányzati megoldások, mind pedig a kormányzati és egyéb

tervezetek java részét a fogyasztói modellhez állnak a legközelebb. Ez nem véletlen, következik Danzigerék megerősítéstéziséből.³ E tézis szerint az új médiumok jobbra nem feldúlják, hanem megerősítik a meglévő hatalmi viszonyokat, alkalmazkodnak a meglévő kommunikációs rendszerekhez, szervezetekhez. Az internet esetében például nem véletlen, hogy, ahogy jeleztük, a kormányzatok elsősorban a saját működésük hatékonyabbá tételére koncentrálnak, s csak nagyon sokára merül fel a külső kapcsolatok elektronizálásának igénye. Hasonlóképpen a tömegkommunikációt illetően is azt láttuk, hogy leggyakrabban a tekintélyes off-line médiumok on-line változatai viszik el az érdeklődők zömét, hiába lenne lehetővé a technika más alternatívát is.

A szakértők a fogyasztói modellhez közelítő megoldásokat tovább finomítják, hogy könnyebb legyen felmérni az egy-egy országban eddig megtett utakat és a rövidebb-hosszabb távú tendenciákat.

Az amerikai *National Electronic Commerce Coordinating Council* nevű szervezet a következő öt szintet különbözteti el a kormányzati portálok vonatkozásában (Holmes 2001, 23–24):

1. Információ és szolgáltatások nyújtása viszonylag felhasználóbarát módon. Ez funkcionális portál, mely nem követeli meg az állampolgártól, hogy ismerje a hivatali szervezetet.
2. Online tranzakciók lehetősége. Például mód van a járművek regisztráltatására, az adóív kitöltésére, számlafizetésre.
3. Lehetséges a különböző szolgáltatások között anélkül mozogni, hogy az állampolgárnak újra és újra azonosítania kelljen magát, illetve igazolnia kelljen hozzáférési jogosultságát.
4. A portál lehívja a tranzakcióhoz szükséges adatokat, az államigazgatás bármely adatbázisában legyenek is azok megtalálhatók.
5. Lehetséges a kormányzattal való interakció is, mégpedig olyan módon, hogy a portál az adott állampolgár igényeihez szabottan bocsátja a rendelkezésére az adatokat és információkat.

Holmes megállapítja, hogy (2001-ben) a kormányzatok jelentős része az első szinten található, néhány a második, illetve harmadik szint felé közelít, a negyedik és ötödik szint azonban még legfeljebb vágyképként él, egyedül a szingapúri e-Citizen Centert említi, mint az ötödik szint közelében levőt.

Ugyanő összegyűjti az elektronikus kormányzati stratégiák öt alapelvét is (Holmes 2001, 8–9.). Ezek a következők:

1. Helyezz el mindent, információt és szolgáltatásokat egyaránt, a hálón és mindent on-line végezz!

2. Biztosíts egyszerű és általános hozzáférést az on-line információhoz és szolgáltatásokhoz!
3. Képezd ki a kormányzati alkalmazottakat arra, hogy *tudás-munkások* (knowledge workers) legyenek!
4. Dolgozz a magánszektorral, a szakszervezetekkel, az önkéntes társadalmi szervezetekkel partneri kapcsolatban az elektronikus kormányzat kialakítása során!
5. Bontsd le az akadályokat és példamutatással haladj az élen!

III. ELEKTRONIKUS KORMÁNYZÁS MAGYAR TELEPÜLÉSEKEN

Magyarországon 2003 elején az önkormányzatok 75 százaléka rendelkezett internet-hozzáféréssel, amit jelentős javulásként értékelhetünk a 2001 őszi 57 százalékos szinthez képest. Ez alatt a másfél év alatt 23 százalékról mindössze 7 százalékponttal növekedett a honlappal rendelkező települések száma (ez körülbelül 220 önkormányzati honlap elkészültét jelenti). Látványos javulásra számíthatunk ugyanakkor a következő 12 hónapban, hiszen az önkormányzatok egyharmadának szándékában áll saját internetes megjelenésének kiépítése.⁴

A magyar önkormányzatok 2003 májusában összesen 38 ezer számítógéppel rendelkeztek, melyek 40 százalékán elérhető az internet. Az ügyintézők 86 százaléka már számítógépen dolgozik, ugyanakkor csak 34 százalékuknak van lehetősége böngészni a világhálón. A hivatalvezetőknek is mindössze a fele rendelkezik internetkapcsolattal. 2002-ben a vezető beosztású dolgozók 9 százaléka, az ügyintézők 10 százaléka részesült informatikai továbbképzésben.

A honlapok ma

2003 júniusában 13 önkormányzati honlapot⁵ vizsgáltunk meg. Ebből kettő budapesti kerület, a többi kisebb-nagyobb város az ország egész területéről. A minta nem véletlenszerű annyiban, hogy a jelenleg meglévő mintegy 220 önkormányzati honlap közül a legfejlettebbeket próbáltuk kiválasztani.

Az önkormányzati honlapokról összességében elmondható, hogy a mennyiségi növekedéssel párhuzamosan a minőség egyelőre kevésbé fejlődött. A honlapok nagy része csak a legalapvetőbb információkat nyújtja, s az elektronikus önkormányzás megvalósulásának mindössze a kezdeti lépéseiről számolhatunk be.

Hat szempontból vizsgáltuk a honlapokat:

1. Az önkormányzat bemutatkozása.
2. A célközönség.
3. On-line ügyintézés.
4. Hírek és frissesség.
5. Interaktivitás.
6. Egyedi ötletek, sajátosságok.

1. Az önkormányzat bemutatkozása

Sok honlap esetében nem derül ki, hogy mi a honlap célja. Bár a 13 vizsgált oldalból 11 tartalmaz köszöntőt, amiből elvileg a célt ki lehetne hüvelyezni, ám legtöbbször sablonos megfogalmazásokkal találkozunk. Több önkormányzat a nyitóoldalon helyezte el a köszöntőt, ami nem tekinthető túl szerencsésnek, hiszen egy idő után unalmas mindig ugyanazzal a szöveggel találkozni. Különösen funkciótlan az ilyen nyitóoldal, ha az a cél, hogy az internetező polgárok ugyanúgy használják információszerezésre, ügyintézésre, tájékozódásra az önkormányzati honlapot, mint azt egyéb, alternatív módokon tennék. A nyitóoldalt tehát kevésbé érdemes „elpazarolni” köszöntőre, amely hónapokon-éveken keresztül változatlan lévén a mozdulatlanság érzetét kelti. Tematikus linkgyűjteménnyel, egyértelmű menüpontokkal, adatbázissal, keresővel, a főoldalon szinte csak linkekkel szolgáló megoldás az áttekinthetősége okán már jobban meg tud felelni az elektronikus önkormányzatiság követelményének.

2. A célközönség

Egy önkormányzati honlapnál elvileg adott, hogy ki a célközönség: a helyhatóság alá tartozók, akiknek az oldal mindenféle hasznos információt nyújt a településsel kapcsolatos kérdésekben és ügyekben; emellett az úgymond idegenek, akiknek az érdeklődését fel szeretnék kelteni a város iránt. Az oldalak többsége jelenleg az utóbbira helyezi a hangsúlyt azzal, hogy részletesen taglalja a településnek és környezetének történelmi, gazdasági, földrajzi, kulturális és idegenforgalmi sajátosságait. Mind a 13 oldal tartalmaz térképet (bár ennek körülbelül a fele nem túl élvezhető felbontású, gyakorlatilag használhatatlan), míg 12 be is mutatja az adott települést. Ezek legtöbbször útikönyvekből, prospektusokból ismert szövegek. Az összes honlap tartalmaz kulturális, valamint sporttal, szabadidővel kapcsolatos információkat; 12 pedig az idegenforgalmi, turisztikai nevezetességekkel is részletesen foglalkozik. 11 honlapon van menetrend, ezek közül négyen a helyi járatok menetrendje is megtalálható, ami különösen hasznos. A település gazdasági életét 9 oldal mu-

tatja be, nyolcnál céglista is található (ennél a funkcionál gyakori keresők alkalmazása).

Egy önkormányzati honlap létrehozásakor e tartalmak széles körű megjelenítése járható útnak látszik, ugyanakkor ezek ilyen súlyú megjelenítését semmiképp sem tekinthetjük célszerűnek, ha feltételezzük, hogy a fejlődés az e-önkormányzat, illetve az e-ügyintézés felé halad. Úgy véljük, hogy az önkormányzati internetes oldalak létrehozásakor ezek voltak a legkézenfekvőbb és a legkönnyebben beszerezhető információk, a fejlődéssel várhatóan a kevésbé statikus tartalmak is megjelennek majd. Jelenleg ott tartunk, hogy az önkormányzatok már foglalkoznak az e-ügyintézés, az e-kormányzás irányába történő fejlesztéssel.

3. On-line ügyintézés

A honlapok és portálok az elektronikus ügyintézés, a papírmentes adminisztráció területén egyelőre nem sokat nyújtanak. A leggyakrabban meglegészenek az ügyfélfogadási idő feltüntetésével (9 honlap); a hivatal bemutatásával (13); a testvérvárosok feltüntetésével (12); az intézmények (iskolák, óvodák, egészségügyi intézmények nyitvatartási idejének, elérhetőségének ismertetésében) felsorolásával (12). Rendeletár az összes lapon, pályázatok tizenkettőn található, ám ennek értékét kissé rontja, hogy a rendeletár ritkán friss, a pályázatok pedig a legtöbb esetben már lejártak.

Az on-line ügyintézés lehetősége a magyar honlapokat tekintve a jövő zenéje, az internetes adóbevallás helyi szinten egyelőre még csak kívánatos cél. Hét honlap jutott már el arra a szintre, hogy elérhetővé tesz különféle nyomtatványokat az interneten, ezek kinyomtatásával legalább az űrlapok beszerzésének ideje megtakarítható.

4. Hírek és frissesség

Az önkormányzati honlapokról általánosságban elmondható, hogy ritkán frissítik azokat. Údító kivételnek tekinthető Dunaújváros honlapja, mely portálszerű megjelenésével összhangban mindennap friss híreket kínál több témakörben is (önkormányzati hírek, kultúra, sport stb.), így az egész oldal dinamikus jelleget kap. Balatonalmádi honlapjától, mely szintén naponta új hírekkel örvendezteti meg látogatóit, az különbözteti meg, hogy míg Dunaújváros honlapján úgymond saját készítésű hírek vannak, és túlnyomó részük kapcsolódik a településhez, addig Balatonalmádi az országos hírekre koncentrál inkább, és azokat valamely más médiumból emeli át.

Értelemszerűen azokat a honlapokat, amelyeken a hírek szerepet, ritkább esetben központi szerepet kapnak, gyakrabban (naponta, 2-3 naponta) frissítik, azok az oldalak azonban, ahol nincsenek hírek, akár hónapok keresztül sem frissülnek. Az olyan tartalmak, mint a város története, gazdasági helyzete, ügyfélfogadási idők, rendelettár nem igényelnek a hírekéhez hasonló gyakoriságú frissítést.

A honlapokra jellemző, hogy kevéssé működnek együtt a helyi médiumokkal, bár van egy-két kivétel, pl. Cegléden a Ceglédi Hírmondóból szemezgetnek cikkeket. Az együttműködés a legtöbbször kimerül abban, hogy a honlapon feltüntetik az egyes városi újságok, városi rádióadók elérhetőségét, vagy jelzik létezésüket.

Ahhoz, hogy az internetezők időt és érdeklődést szenteljenek a világhálón található oldalak sokaságából éppen városuk honlapjának, az kellene, hogy mindig találjanak olyan friss információt és híreket, melyek érdeklik őket, és amelyek máshol biztosan nem jelennek meg, mert, mondjuk, csak helyben van hírértékük. A legnagyobb fogyatékosága ezen oldalaknak az, hogy éppen ezek a praktikus információk hiányoznak.

5. Interaktivitás

Az önkormányzati honlapok az interaktivitás szempontjából meglehetősen hiányosak. Mintha az önkormányzatok beérnék azzal, hogy az internetes oldalt egyfajta hirdetőoszlopnak tekintsék.

A leggyakrabban használt eszköz az e-mail, az összes oldalon lehetséges elektronikus levél küldése egy sor illetékesnek a webmestertől kezdve a képviselő-testületi tagokig, a legtöbb helyen a polgármestert is beleértve. A demokrácia alacsony fokára utal, ha csak a webmesternek küldhetünk levelet (pl. Baja esetében), ha nincsen lehetőségünk a véleménynyilvánításra. További interaktivitást az oldalakon elhelyezett látogatószám-számlálók (négyen található ilyen), valamint a vélemények kifejtésére is szolgáló vendégkönyvek jelentenek (4-nél található). Több helyen kritikái megjegyzéseket olvashatunk a honlap szerkezetével, tartalmával kapcsolatban, egyelőre kevés eredménnyel. Nyolc oldalon kereső, míg ötnél honlaptérkép segíti a tájékozódást, kilenc oldalon pedig tematikus linkgyűjtemény is van.

A fejlettebb és nyitottabb interaktív elemek között a fórum a legnépszerűbb, 10 helyen is található ilyen. Egyes oldalakon ezeket még nemigen használják, a négy-öt felkínált témakör rendkívül kevés hozzászólást ért csak meg. Ugyanakkor egy-két város honlapján élénk vita folyik az adott közösség szempontjából igen lényeges kérdésekben (például a szemétegető elhelye-

zésével vagy az iskolabezárási tervekkel kapcsolatban), és a hozzászólók nem kímélik a vezetést sem. Az már más kérdés, hogy általában nemigen érkezik hivatalos válasz az önkormányzat részéről, de egyfajta véleménykifejtő és ütköztető helyszínként már használja egynéhány városlakó a fórumokat. Szavazni 4 oldalon lehet, politikai témában azonban egyelőre egyiken sem, olyan témákban várják a voksokat, mint hogy ki hová utazik a nyáron, kinek hogy tetszik a megújult honlap stb. Az elektronikus demokráciának tehát a csírájáról sem beszélhetünk.

6. Egyedi ötletek, sajátosságok

A magyarországi települések internetes megjelenése meglehetősen heterogén. Éppen ezért az egyes oldalakon olyan egyedi megoldásokkal, ötletekkel találkozhatunk, melyek a fejlődés későbbi szakaszában akár el is terjedhetnek.

Öt honlapon található webkamera, amellyel általában városi nevezetességet, tereket nézhetünk meg. Öt oldalról lehet képeslapot küldeni, egy oldalon videót nézhetünk, és egy oldalon van játék, ami nem tartozik ugyan szorosan egy önkormányzati honlap alapfunkciói közé, de érdemes az internetezőket ezekkel az eszközökkel is megfogni.

Budapest II. kerület látványos kezdeményezése a „Polgármester válaszol” menüpont, ahol a felvetett problémákra a polgármester valóban nagyobb részt válaszol, bár nem lehet kijelenteni, hogy a kerület vezetőjét megrohmozták volna problémáikkal az ott lakók.

Helyi szinten hasznos lehet a miskolciak kezdeményezése is, ők az aktuális munkalehetőségeket tüntetik fel honlapjukon.

Szombathely a portálosodás jegyében különféle rovatokat indított el, például divat, Forma-1, szépségápolás, otthon, sztorivilág stb., melyek viszonylag gyakran frissülnek. Az elkülönített női, illetve férfirovatok kellemes kikapcsolódást nyújthatnak az önkormányzati oldalon annak ellenére, hogy ezek nem tartoznak szorosan az oldal tematikájába.

Baja a körözött, illetve eltűnt személyek fényképét teszi közzé egyebek mellett a nyitóoldalán.

Az utóbbi évek fejlődése ellenére a hazai önkormányzatok még távol állnak az elektronikus önkormányzástól, nagyobbik részük on-line útikalauznak tekinthető. A megfelelő infrastrukturális háttér és a felkészült ügyintézők mellett a befogadó közeg is hiányzik, elég, ha arra gondolunk, hogy Magyarországon az internethasználók aránya a várttól eltérően nem bővül olyan dinamikus, mint más országokban.

MOTIVÁCIÓK ÉS SZÁNDÉKOK

Az önkormányzati honlapok leírásán túl néhány „mélyfúrás” is végeztünk annak érdekében, hogy legalább vázlatos képet kapjunk a mögöttes motivációkról, politikai szándékokról.

Négy önkormányzat – egy fővárosi kerület, egy nagyobb és két kisebb város – esetében telefoninterjúkon alapuló vizsgálatot végeztünk. Önkormányzatokként 1–3 személlyel készült telefoninterjú. Általában az informatikai iroda vezetőjével, vagy más, a honlap fejlesztésében, működtetésében szerepet vállaló, vezető beosztású önkormányzati alkalmazottal beszélünk; egy esetben pedig az alpolgármesterrel is.

Nem a polgármestereket kerestük meg, több okból is. A tavaly őszi helyhatósági választások során az általunk véletlenszerűen kiválasztott önkormányzatok többségénél „helycserére” került sor, azaz új polgármestert választottak. A honlapok kialakítása pedig már az előző ciklusban megkezdődött, így akkor ők nem voltak döntési pozícióban. Továbbá a jelen vizsgálat keretében csupán néhány alapkérdésre kerestük a választ, inkább azért, hogy megalapozottabb hipotéziseket fogalmazhassunk meg a további kutatások számára, mintsem, hogy komoly próba alá vessük eddigi feltevéseinket. Nem állítjuk tehát, hogy esettanulmányokat készítettünk az általunk megkeresett önkormányzatokról; az interjúkat inkább arra használtuk, hogy felvöljünk egy átfogó kép néhány kontúrját, amit aztán majd további vizsgálódásoknak kell kitölteniük tartalommal.

Az alábbi kérdésekre kerestük a választ:

1. *Az ötlet eredete.* Mikor és hogyan született meg az ötlet, hogy az önkormányzat hozza létre saját honlapját? „Alulról”, az adminisztrációból, esetleg a „társadalomtól” származott az ötlet, vagy inkább „felülről”, a polgármestertől?
2. *A koncepció.* Készültek-e versengő koncepciók arról, hogy milyenek kellene lennie a honlapnak? Ezek a koncepciók tartalmaztak-e politikai elemet (tudniillik hogy milyen politikai funkciókat kell betöltenie a honlapnak, milyen etikai vagy politikai elveknek kell megfelelnie stb.), vagy elsősorban praktikus kérdések körül forogtak (design, költség stb.)? Készült-e például valamilyen felmérés a lakosság körében, vagy meghatároztak-e valamilyen vezérlő elveket, eszméket, esetleg egy elsődleges célcsoport igényeit, amelyek orientálták a honlap készítését? Volt-e politikai vita a honlap ügyében? Beszélt-e erről a képviselő-testület, hozott-e ezzel kapcsolatosan döntést?
3. *A felelős.* Ki készíti a honlapot: a polgármesteri hivatal vagy egy megbízott cég, és ha az első, akkor szervezetileg hova tartozik a honlap felelőse? Részt vesznek-e például civil szervezetek a tartalomfejlesztésben?
4. *Tervek.* Van-e terv a honlap továbbfejlesztésére, az elekt-

ronikus kormányzás vagy az elektronikus demokrácia felé való elmozdulásra?

1. Az ötlet eredete

Az volt a feltevésünk, hogy minden önkormányzatnál volt egy „bajnok” (*champion, change agent*), aki képviselte a honlap ötletét, vagy azt, hogy a honlap több legyen pár oldalas színes brosúránál, és mozduljon el az elektronikus kormányzás felé. A szervezetelméletben bajnoknak egy adott szervezeti változás kezdeményezőjét, illetve legelkötelezettebb hívét nevezik, azt, aki az esetleg jelentős szervezeti ellenállással szemben is képviseli az ügyet (vö. Bakacsi, 1996). Azt gondoltuk, talán tipikus lesz, hogy egy-egy ilyen helyi bajnok meggyőzi a polgármestert, és az felülről elindítja a folyamatot.

Ezt a feltevést nem tudtuk megerősíteni. A négy önkormányzat semelyikében sem tudták konkrét személyekhez kötni a honlap kialakítását. Két helyen egyáltalán nem tudták megmondani, hogy honnan jött az ötlet: „benne volt a levegőben”, vállalkozók is ajánlkoztak, hogy készítenének honlapot, ezek után az önkormányzat is döntött erről. Az egyik helyen azt mondták, hogy az informatikai iroda kezdeményezte a dolgot, amire egy aktuális OMFB-pályázat is lehetőséget adott, de komoly ellenállást nem kellett legyőzniük. A negyedik helyen, mint mondták, „a polgármester szívügye volt a honlap”, de ezzel nem állt egyedül. Összességében tehát az önkormányzatok mintha az „idők szavára” hallgattak volna. Mind a három vidéki városnál megemlítették azt a szempontot, hogy az önkormányzat „meg akarta jeleníteni a várost”; az internet tehát elsősorban mint egyfajta reklámhordozó jelent meg számukra, és a további funkciók (pl. letölthető úrlapok) fokozatosan kaptak helyet a honlapon.

Hipotézisünk cáfolatára több magyarázat is adódik. Az egyik az, hogy a jelenlegi „sekély” vizsgálatban nem tudtunk elég mélyre ásni: egy valódi esettanulmányban esetleg jobban fel lehetett volna tárni a szervezeti dinamikát, és az esetleges helyi bajnokok szerepét. Ne felejtjük el, hogy a honlapok a legtöbb helyen már 4-6 éves múlttra tekintettek vissza, az emlékezet is megkopott már. Egy másik lehetséges magyarázat az volna, hogy mi a legjobb honlappal rendelkező hazai önkormányzatoknál vizsgálódtunk, ahol nyilván azért tudtak viszonylag jó minőségű internetes megjelenést biztosítani, mert az önkormányzat egésze az ügy mögé állt. Így tehát nem volt legyőzendő szervezeti ellenállás. Igen ám, de ezt az érvet akár meg is lehetne fordítani, hiszen a jó minőségű honlap több (anyagi, szervezeti stb.) erőforrást igényel, ez tehát éppen ki is válthatna valamilyen ellenállást.

A harmadik, és számunkra talán a legmeggyőzőbbnek tűnő magyarázat szerint (amely ugyanakkor nem cáfolja az előzőket) az önkormányzatok még az elektronizálás azon szakaszában tartanak, amikor viszonylag kis erőfeszítéssel látványos eredményeket lehet elérni. Végző soron egy honlap létrehozása és fenntartása nem kívánja a szervezeti működés radikális átalakítását; legfeljebb némi, a szűkös erőforrások feletti harcot indukál a szervezeten belül (erre egyébként két helyen is tettek utalást). Ha azonban ezek az önkormányzatok tovább akarnak lépni az elektronikus kormányzás (vagy legalább e-ügyintézés) felé, egyre inkább számolniuk kell a szervezeti konfliktusokkal. Két helyen is utaltak arra, hogy ezzel a kihívással nagyon is tisztában vannak, miként azzal is, hogy csak lassan, fokozatosan lehet előre lépni.

2. A koncepció

Az elektronizálás valamiféle ideális mintája talán úgy festene, hogy a polgármesteri hivatal kidolgoz(tat) több koncepciót arról, hogy milyen lehetséges politikai funkciókat tölthet be egy önkormányzati honlap, milyen lehetséges e-demokrácia, e-kormányzási modellek vannak; vizsgálatokat végeztet a helyi elektronikus affinitásról; felvázolja a releváns etikai és politikai elveket és kijelöli a kiemelt célcsoportokat; majd mindezeket egy-egy koncepcióba rendezi, és a javaslatot a képviselő-testület megvitatja. Titokban reméltük, hogy valami ehhez hasonlóval fogunk azért találkozni.

Úgy tűnik azonban, a valóság az ideális modell helyett inkább arra hasonlít, amit Charles Lindblom, a közpolitika-tudomány klasszikusa „átevickélésnek” (*muddling through*) hív. Azaz az alternatívák kidolgozása és összehasonlítása, majd az előre lefektetett elvek szerint a lehető legjobb változat kiválasztása helyett nagyrészt ad hoc döntéseken, valamint a Herbert Simon-i „elérhetőségi heurisztikát” követő, a döntési központokhoz közeli adminisztratív és technikai kompetenciákon, preferenciákon alapuló, és a rendelkezésre álló lehetőségekhez tálan túlságosan is alkalmazkodó fejlesztések jöttek létre. Amelyek aztán a jól ismert „lock-in” jelenségnek megfelelően akár hosszú távra is meghatározhatják, strukturálhatják a fejlesztések további irányát.

Az egyik helyen azt mondták, hogy a honlap létrehozásáról 1997-ben a polgármester döntött, az a képviselő-testület elé nem is került. A többi önkormányzatnál is azt tudtuk meg, hogy a képviselő-testület döntött ugyan a honlap felállításáról, de erről elvi vita nem volt, és a részleteket a polgármesterre hagyták. A városoknál, mint említettük, az elsődleges szempont a település megjelenítése volt a külvilág számára. Fokozatosan az-

tán fejlesztgették a honlapokat, de a színesbrosúra-jelleg még mindig eléggé meghatározó több városunk honlapjánál. Az egyik városban azt mondták, a honlap nem önkormányzati, hanem városi honlap: ők a virtuális város koncepcióját követik a kezdetektől fogva, mert az annak idején aktuális OMFB-pályázati kiírásban is ez szerepelt, és ezen a továbbiakban sem akarnak változtatni. Ugyanakkor a honlap kevés hasonlóságot mutat a nyugat-európai virtuális vagy kibervárosokkal; az kétségtelen, hogy nem az önkormányzat van a középpontban, hanem a városi hírek, és a honlap sok általános érdeklődésre igényt tartható információt közöl.

Előzetesen tehát nemigen készültek koncepciók arról, hogy milyen funkciót töltsön be a honlap. Általában az informatikai iroda kidolgozott valamilyen struktúrát, azt a polgármester jóváhagyta, majd ajánlatokat kértek a megvalósításra informatikai cégektől. Ugyanakkor a honlapfejlődés rákényszerítette az önkormányzatokat arra, hogy foglalkozzanak koncepcionális kérdésekkel. Két településen is arról számoltak be, hogy az e-kormányzás, e-ügyintézés kihívásának megfelelően komoly tanulmányokat készülnek íratni a szükséges belső, szervezeti átalakulásokról. Az egyik helyen pedig azt tudtuk meg, hogy idén ősszel, mintegy hat évvel a honlap létrehozása után a képviselő-testület ismét foglalkozik a portál kérdésével, ugyanis politikai döntést igényel az, hogy milyen típusú dokumentumok (pl. előterjesztések, jegyzőkönyvek) kerülhetnek fel az internetre, és most jutottak el odáig, hogy ez kérdésként felmerült. Egy másik városban pedig már kísérleti jelleggel alkalmazták a portáltechnológiára alapozott e-ügyintézési mechanizmusokat, de csak a belső, zárt rendszerben, és itt is csak párhuzamosan a szokásos ügymenettel. Interjúalanyunk szerint még több évbe is beletelhet, mire az alkalmazottak megfelelő képzettségre tesznek szert, adottak lesznek a technikai feltételek, és elindulhatnak az e-ügyintézésel – ami persze képviselő-testületi döntést igényel.

3. A felelős

Mind a négy helyen az önkormányzatnál szerkesztik a honlapot, onnan történik a tartalom feltöltése. Külső vállalatok csak az üzemeltetés műszaki feladataiban vesznek részt.

Érdekes, hogy a szervezetben hol helyezkedik el a tartalomfejlesztést felelős személy. Az egyik helyen (a leginkább brosúraszerű honlappal rendelkező településnél) a sajtóreferens gondozza a honlapot; egy másik helyen (ahol a honlap viszonylag gazdag tartalommal bír) voltaképpen egy főállású szerkesztő foglalkozik ezzel; a harmadiknál az informatikai irodában tesz fel a tartalmakat, együttműködésben más szervezeti egysé-

gekkel; végül a negyedik önkormányzatnál (a „leghivatalosabb” kinézetű, legkevésbé reklámizű honlap esetében) az egyik alpolgármester a felelős a honlap tartalmáért.

Arra a kérdésre, hogy miért nem jelennek meg civilek jobban a honlapokon, akár úgy, hogy egyes részeit ők gondolják, mindenhol hangsúlyozták, hogy ez önkormányzati honlap, a település önkormányzata felelős azért, ami megjelenik rajta. Az alulról építkező, bázisdemokrata szemlélet láthatólag messze elkerüli helyhatóságainkat. Különösen érdekes volt az a település, amelynél a honlapot hangsúlyosan „városi” honlapnak nevezték. Említett kérdésünket először nem is értették, illetve azt válaszolták, hogy készülöben van egy civil adatbázis, és akkor meg tudják jeleníteni a társadalmi szervezeteket is – a civilek aktív bevonására láthatólag nem gondoltak.

Egyébként mindenhol azt állították, hogy honlapjuk nyitott, bármilyen társadalmi szervezet kérheti felvételét a linkgyűjteménybe, politikai cenzúra nincs.

4. Tervek

A négyből három önkormányzat komolyan foglalkozik az e-kormányzás irányába történő fejlesztéssel. A negyediknél, egy kisebb városnál azt válaszolták, hogy a pénzhiány ebben megakadályozza őket, hiszen a polgármesteri hivatalban még mindig használnak 486-os gépeket, DOS-alapú programokkal.

A tervek mindenekelőtt az e-ügyintézés bevezetésére vonatkoznak. Ennek csírái több honlapon megjelennek: űrlapok például mind a négy helyen letölthetőek a honlapról; az egyik helyen most tervezik bevezetni azt, hogy az okmányirodába interneten keresztül lehessen időpontot kérni; egy másik helyen ez és néhány apróbb ügy internetes elintézése már lehetséges. Mint fentebb említettük, a felhasználói nyomkövetéses, adatbázis-technológián alapuló ügyintézés belső, zárt rendszerben, kísérleti jelleggel már működik az egyik városban.

Láthatólag az illetékesek körében a szolgáltatójellelű elektronikus alkalmazások (lennének, lesznek) népszerűek, ugyanakkor az e-demokrácia eljárásai (pl. internetes népszavazás), a hálózatos közösségépítés vagy a virtuális település koncepciói nem merültek fel telefoninterjúinkban. E tekintetben legfeljebb arról számolhatunk be, hogy a képviselőknek és a település vezetőinek mindenhol lehetett elektronikus levelet küldeni, és több helyen működnek fórumok, ahol időnként a képviselő-testület tagjai, sőt, adott esetben a polgármester vagy az alpolgármester is megjelennek „chat”-elni vagy on-line fogadóórákat tartani.

Összefoglalásképpen, egyben alkalmazkodva a tematikus szám fősodrához, azt szeretnénk leszögezni, hogy az elektronikus demokrácia és az elektronikus kormányzás eddigi fejlődésében mindig is hajlamos volt az üzleti élet elektronizálásában felbukkanó megoldások átvételére, követésére. Kétségtelen, hogy az e-kereskedelem, e-business jó ideje már az élen jár a folyamatok internetre terelésében. Az üzleti élet dominanciája azonban nem ezen a ponton érvényesül először, hanem már jóval előbb, abban a hajlamban, hogy a kormányzatok szeretik nem többnek, mint fogyasztónak, vevőnek tekinteni az állampolgárokat. Legalábbis megkockáztatható, hogy nem pusztán az üzleti élet mintái, hanem ez az elitista, illetve paternalista beállítódás az, ami mára paradox módon odavezetett, hogy a vállalatok inkább próbálkoznak azzal, hogy interakcióra késztessek a honlapjukra látogatókat, hogy vásárlóikból kváziközösségeket szervezzenek, s így az internet segítségével is magukhoz kössék őket, mint amekkora erőfeszítést ezen a téren a politikai intézmények fejtenek ki.

JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány háttérét képező vizsgálatok a „Politikai kommunikáció az interneten” című OTKA-kutatás (T34942) keretében készültek.
- ² A dolog bizonyos értelemben fordítva történt, amennyiben ugyanis a katonai felhasználást a kormányzati működések közé számítjuk.
- ³ Danziger, J. Dutton, W., Kling, R. and Kraemer, K. (1982) *Computers and Politics: High Technology in American Local Governments* New York, Columbia University Press. Idézi Raab-Bellamy 2001.
- ⁴ A GKIEtNet Internetkutató és Tanácsadó Kft. adatai alapján.
- ⁵ Budapest II. (www.masodikkerulet.hu), Budapest XXII. (www.bp22.hu), Baja (www.baja.hu), Balatonalmádi (www.balatonalamadi.hu), Békéscsaba (www.bekescsaba.hu), Cegléd (www.cegled.hu), Dunaújváros (www.dunaujvaros.hu), Eger (www.eger.hu), Hajdúböszörmény (www.hajduboszormeny.hu), Kecskemét (www.kecskemethu.hu), Miskolc (www.miskolc.hu), Pécs (www.pecs.hu), Szombathely (www.szombathely.hu).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Åström, Joachim (2001) „Digital Democracy: Ideas, Intentions and Initiatives in Swedish Local Governments” Paper prepared for the Grenoble Joint Sessions of European Consortium of Political Research, Manuscript.
- Bakacsi Gyula (1996) *Szervezeti magatartás és vezetés*. KJK, Budapest.
- Bellamy, Christine (2000) „Modelling electronic democracy. Towards democratic discourses for an information age” in: *Democratic Governance...* (2000).
- Bentivegna, Sara (2002) *Politica a nuove tecnologie della comunicazione*. Editori Laterza, Róma.
- Chadwick, Andrew - Christopher May (2001) „Interaction between states and citizens in the age of the internet: »e-government« in the United States,

- Britain and the European Union" Paper prepared for the Grenoble Joint Sessions of European Consortium of Political Research, Manuscript.
- Davis, Richard (1999) *The Web of Politics*. Oxford University Press, New York, Oxford.
- De Rosa, Rosanna (2000) *Fare politica in internet. Come le nuove tecnologie influenzano la politica*. Apogeo, Milánó.
- Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change* (2001) edited by J. E. J. Prins, Kluwer Law International, Hága.
- Dijk, Jan van (1999) *The Network Society. Social Aspects of New Media* Sage. London.
- Douglas Holmes (2001) *eGov. eBusiness Strategies for Government*. Nicholas Brealey Publishing, London.
- Electronic Government: Design, Applications & Management* (2002) edited by Åke Grönlund, Idea Group Publishing, London.
- Governance.com: Democracy in the Information Age* (2002) edited by Elaine Ciulla Karmack and Joseph S. Nye. Brookings Institution Press, Washington.
- Grönlund, Åke (2002) „Introduction” in *Electronic Government...* (2002).
- Hill, Kevin A. – Hughes, John E. (1998) *Cyberpolitics. Citizen Activism in the Age of the internet*. Rowman & Littlefield, Lanham-Oxford.
- Nugent, John D. (2001) „If E-Democracy Is the Answer, What’s the Question?” *National Civic Review*, Fall, Vol. 90 Issue 3.
- Lang, Sabine (2000) „NGOs, Local Governance, and Political Communication Processes in Germany” *Political Communication*, Oct-Dec 2000, Vol. 17 Issue 4.
- Lévy, Pierre (2002) *Cyberdémocratie. Essai de philosophie politique*. Éditions Odile Jacob, Párizs.
- Lindblom, Charles (1986) „Az átevíckelés tudománya” in: Seres Zsuzsanna (szerk.): *Szervezet-szociológiai szöveggyűjtemény* (ELTE BTK, Budapest).
- Raab, Charles D.–Christine Bellamy (2001) „Electronic Democracy and the ‘Mixed Polity’: Symbiosis or Conflict?” Paper prepared for the Grenoble Joint Sessions of European Consortium of Political Research, Manuscript.
- Rash, Wayne (1997) *Politics on the Nets. Wiring the Political Process*. Freeman, New York.
- Riley, Thomas B. (2000) *Electronic Governance and Electronic Democracy. Living and Working in the Wired World*. The Commonwealth Secretariat, London.
- Schwartz, Ed (1996) *NetActivism. How Citizens Use the internet*. O’Reilly.
- Selnow, Gary (1998) *Electronic Whistle-Stops. The Impact of the internet on American Politics*. Praeger, Westport.
- Sunstein, Cass (2001) *republic.com*. Princeton University Press, Princeton.
- Wilhelm, Anthony (2000) *Democracy in the Digital Age. Challenges to political life in cyberspace*. Routledge, New York.
- Zelwietro, Joseph (1998) „The Politicization of Environmental Organizations through the internet” *Information Society*, Jan-Mar, Vol. 14, Issue 1.

KÖZPOLITIKA

SZABÓ JÁNOS

A haderőreform oppozíciós potenciálja

A védelemi szektor döntéshozói számára ez idő szerint feladatokat fogalmazó prognózis három nagy funkcionális terület, mindenekelőtt *a védelmi felülvizsgálat lezárulásával a haderőreform meginduló folyamata*, az ezen belül relatíve önálló *önkéntes haderőre való áttérés folyamata*, kondíciói és összefüggései, illetve az ország *nemzetközi biztonsági szerepvállalása* és szerepteljesítményei környékéről szerveződhet.

E területeken regisztrálhatóak legkoncentráltabban a legkülönbözőbb szemléletű megközelítések, a legjellemzőbb véleményeltérések, a leginkább tipikus interpretációk, azok konfliktusai és megjelenésük a nyilvánosságban. Ezek mentén prognosztizálható legkézenfekvőbb módon a kezelés szükségessége és sürgőssége a kormányzati lépésekben, s rendszerezhetőek azok a problémák is, amelyek kormányzati beavatkozást igényelnek. Írásunk alapvetően a napisajtóban megjelent állásfoglalások és kommentárok elemzésén nyugszik.

A VÉDELMI FELÜLVIZSGÁLAT, A HADERŐREFORM KONFLIKTUSPOTENCIÁLJA

A katonai szakmai alapú oppozíció elemei

a) A védelmi felülvizsgálat dokumentumaival kapcsolatos hivatalos reagálások, illetve a haderő-átépítés valós folyamatai egyaránt új szakaszába lendítették a téma nyilvánosságát. Az ez idáig a nyilvánosság elől elfedve, rejtetten, csöndben folyó előkészületi munkálatok csak a kritikai attitűd minimumát engedték mozgásba lendülni. Most viszont a feladatok meghirdetésével és a megvalósítás lépéseinek megindulásával a döntéshozók

KÖZPOLITIKA

SZABÓ JÁNOS

A haderőreform oppozíciós potenciálja

A védelemi szektor döntéshozói számára ez idő szerint feladatokat fogalmazó prognózis három nagy funkcionális terület, mindenképp *a védelmi felülvizsgálat lezárulásával a haderőreform meginduló folyamata, az ezen belül relatíve önálló önkéntes haderőre való áttérés folyamata, kondíciói és összefüggései, illetve az ország nemzetközi biztonsági szerepvállalása és szerepteljesítményei környékéről szerveződhet.*

E területeken regisztrálhatóak legkoncentráltabban a legkülönbözőbb szemléletű megközelítések, a legjellemzőbb véleményeltérések, a leginkább tipikus interpretációk, azok konfliktusai és megjelenésük a nyilvánosságban. Ezek mentén prognosztizálható legkézenfekvőbb módon a kezelés szükségessége és sürgőssége a kormányzati lépésekben, s rendszerezhetőek azok a problémák is, amelyek kormányzati beavatkozást igényelnek. Írásunk alapvetően a napisajtóban megjelent állásfoglalások és kommentárok elemzésén nyugszik.

A VÉDELMI FELÜLVIZSGÁLAT, A HADERŐREFORM KONFLIKTUSPOTENCIÁLJA

A katonai szakmai alapú oppozíció elemei

a) A védelmi felülvizsgálat dokumentumaival kapcsolatos hivatalos reagálások, illetve a haderő-átépítés valós folyamatai egyaránt új szakaszába lendítették a téma nyilvánosságát. Az ez idáig a nyilvánosság elől elfedve, rejtetten, csöndben folyó előkészületi munkálatok csak a kritikai attitűd minimumát engedték mozgásba lendülni. Most viszont a feladatok meghirdetésével és a megvalósítás lépéseinek megindulásával a döntéshozók

és a végrehajtók teljes terjedelmükben kiteszik magukat a nyilvánosság, a lakosság, az ország és a különböző személetű politikai erőcsoportok kritikájának.

b) A nyilvánosságban megjelenő kritikai attitűd első bizonytalankodásai mindjárt az értelmezési alapokra vonatkoznak. A megjelenő dokumentum („Úton a XXI. század hadserege felé”) mindenekelőtt új alapokra helyezi a védelemről szóló eddigi ismereteinket, azaz azt az igényt, hogy lebontja az eddigi ismereti alapokat is. A közvélemény és a biztonságpolitikai szakemberek számára azonban kevésbé jelöl meg az értelmezéshez szükséges új ismereti alapokat.

c) További szemléleti támadhatósággal bír az új haderőreform önidentifikációja: interpretációja szerint más jellegű, minőségileg eltérő a korábbiakhoz képest, mégpedig amiatt, mert a *civil szakértelem*, a *politikai bátorság* és a *nemzeti konszenzus* integrálódik benne. A nyilvánosságban meglévő különböző kritikai attitűdök azonban e három kiemelt kvalitást külön-külön, együtt pedig különösen kritika alá helyezik. A civil szakértelmet a katonai szakértelemhez való viszonyában – főleg konzervatív oldalról és főleg katonai kérdésekben – még mindig megkérdőjelezzik. A politikai bátorságot – éppen mert a bevett formulákkal szemben az ami – számos dimenzióban úgyszintén, a nemzeti konszenzust pedig empirikusan maguk a véleményeltek, illetve a politikai ellenzéki oppozíciók fellépései kontrakarírozzák.

d) A nemzetközi biztonságpolitikai környezet értékelésével kapcsolatos tárcaálláspontot általában osztják a különböző szakértők, viszont a származtatott következtetések körül már komoly vita van. Az, hogy a NATO átalakulása határozott irányú és tartalmú, az nem nagyon képezi kritika tárgyát, viszont hogy az abban keletkező feladatok, kihívások és fenyegetések a többi országgal azonos módon vonatkoznának ránk, illetve, hogy a hazai döntéshozók orientációi közül mi helyes és mi nem, ebben már vannak eltérések.

e) Koszovó általános európai tanulságával kapcsolatban nekünk saját hazai tapasztalatunk is van, tudniillik a telepíthetőség, a mobilitás, a hatékony fegyverzetek és felszerelések hiánya, a harcképességek, a vezetés, irányítás, túlélőképesség, mint képességcsomagok nemcsak az USA és a NATO régi tagjainak az összehasonlításában volt problematikus, hanem a NATO és Magyarország relációjában még inkább. Ennek a konkrét értékelése és értelmezése azonban szintén eltér a különböző véleménycsoportok részéről. Általában igaz, hogy míg a kormányoldal mindenekelőtt az ezen túllépő képességépítéshez találja meg ebben a motivációs struktúrát, addig az ellenzék ebből mindenekelőtt a kormányzat kritikájára irányuló lépéseket tesz.

f) A NATO új doktrínája a határokon túli, sőt Európa határain túli bevethetőség igényével a „kevesebb, de biztosan kalku-

lálható és reálisan felépíthető képességekre” összpontosul. Az ellenzék ennek kapcsán hajlamos azt érzékeltetni, mintha a kormányhoz ebből az üzenetből kizárólag csak a „kevésbé” mozanata jutott volna el.

g) Ezzel összefügg az a vád, hogy a magyar kormány túlzottan koncentrál, és túlzottan épít a NATO adaptációs folyamatára, illetve a NATO-val párhuzamosan az Európai Unióban kibontakozó közös védelem- és biztonságpolitikára, és kevésbé a hazai országvédelem, nemzetvédelem kondícióira. Tehát kvázi túlzottan a koalíciós kapacitásokra építi rá az ország védelmét, miközben a saját erőket túlzottan a nemzetétől távolabb álló, a határon kívül érvényesülő védelmi lépések logikájának rendeli alá. Ebből még „csupán” a kozmopolitizmus és nemzetietlenség következik, ám a fejtegetések itt nem érnek véget.

h) Mivel perdöntő jelentőségű, hogy az „új” típusú és a „rég” típusú *fenyegetések* helycseréjét hogyan ítéli meg a döntéshozó, ezért rendkívüli súllyal esik a latba a két szélsőség interpretációja. Egyfelől az új típusú fenyegetéseket abszolutizáló döntéshozó túlságosan a nemzetközi szerepvállalásra és kizárólag a határon kívüli képességeket tartalmazó haderőelemekre koncentrál, magára vonva a vádat, hogy közben védtelenül hagyják a nemzeti szuverenitás által megjelölt célokat. A másik oldal viszont azt a vádat zúdítja magára, hogy miközben nem választja szét kellő határozottsággal a hagyományos célokat az új típusú fenyegetések csokrától, ezért még mindig túlságosan tág az a manőverezési terület, amely „az elmaradt harmadik világháború” fegyverzeti arzenálját túlélteheti a szükséges mértéknél jobban. Tehát további mentsvárákat nyújt az elavult struktúraelemek számára a nemzeti elkötelezettség, az országvédelem kalkulativitását előtérbe helyező értékelés.

i) A védelmi felülvizsgálat eredményeinek közzétételében általában egyetértés van szakértői körökben. Ugyanakkor van néhány olyan mozzanata, amelynek a következményeivel számolni kell. A felülvizsgálat módszertana tekintetében például az Egyesült Királyságból származó tízlépéses modell két oldalról is kaphat támadásokat. A nemzeti konzervatív oldal reflexesen kritikátlan alárendelődést fogalmazhat meg a külföldről vett módszertannal szemben, ami esetleg gyöngítheti a származási hely legitimitációs hátterét. A másik várható kritika, hogy a következtetései alapvetően a szeptember 11-e után minden más NATO-országban lezajlott doktrína-, illetve stratégiamódosítás többleteit tartalmazzák csupán az előző elemzésekhez képest, azoknál nem többet. Ebben a tekintetben feltehetően további presztízserősítő elemzés szükséges.

j) Az értékelésből származó célok, elvárások és fejlesztendő területek már sokkal szélesebb értelmezési és következtetési tartományt nyitnak. Ezek ugyanis sokkal egyértelműbben kapcsolják be a döntéshozó saját akaratnyilvánító és értéktartóssá-

gait, mintsem az pusztán a konkrét helyzet értelmezéséből következne. Feltehetően itt komoly eltérések várhatóak a különböző értékközelítések képviselői között. Például abból az elvárásból, hogy lehetőség legyen az egyes haderőelemek különböző feladatokban történő multifunkcionális és költségcsökkentő felhasználására, kézenfekvően következik a legnagyobb rugalmasság igénye. Mivel azonban ez a sokoldalú képzés az alapokat szélesítő multifunkcionalitását is előidézi, nehezen lesz magyarázható, hogy a képzés és kiképzés intézményeiben ugyanolyan vagy még nagyobb arányú redukciót tartalmazzanak a döntések (költségben, létszámban, szervezetekben), mint a haderő más elemeiben. Tehát miközben a következtetés oldalán pozitívnak és előremutatónak látjuk és megnöveljük a képzés feladatrendszerét, a döntés oldalán ez a terület ugyanúgy áldozatul esik a csökkentő intézkedéseknek, mint bármelyik más terület.

Tehát amikor a sajtóban „a víztisztító képességekre specializálódó haderő” feletti gúnyolódást halljuk, akkor teljesen nyilvánvaló, hogy ezt a specializációt az ellenzék nem tekinti a nemzet érdemi érdekeit valóban alátámasztó védelmi-katonai kvalitásnak. További példa: a célok, elvárások, fejlesztendő területek általános összefüggései mondják ki, hogy meg kell tisztítani a hadsereget minden olyan haderőstruktúra feletti elemtől, amelyre nincs szükség. Feltehetően e megtisztításnak áldozatul eső és a megtisztítási lépéseket elkerülő elemek minősége kapcsán a jövőben komoly vita bontakozik ki, amelyben változatos közelítésekkel bizonyítani fogják, hogy olyan haderőstruktúra-elemek estek áldozatul a döntésnek, amelyeknek lett volna jövőjük az új helyzetben, és olyanok maradtak fenn, amelyek a személyi szimpátia, rossz megítélés vagy jó kapcsolatok miatt tovább tudtak élni, akkor is, hogy ha a szükségességük nem bizonyítható. Újabb példa: az a döntés a fejlesztési elgondolások általános elveiben, hogy az orosz eredetű fegyverzet mellett, hogy haditechnikailag elavult és interoperabilitási problémákat vet fel, presztízsokokból, mennyiségi szemléletből, illetve komoly anyagi és humán ráfordítással tartható csak üzemben. Jelentős támadási felületet nyújt, hogy e téma történetileg becsatornázható a korábbi szocialista kormány védelmi karrierjébe és számosan lesznek, akik emiatt intéznek támadásokat a kormánnyal szemben, mondván a mostani szocialista kormányzat, egy korábbi szocialista kormányzat lépéseit opponálja, esetleg agresszívebben: az egyik kormányzat voluntarizmusa előhívja a másikat is.

Sajátos mozzanat, hogy a tervezés bizonyos tekintetben a piaci társadalmi logika, „a döntés ott szülessen, ahol a legtöbb az információ” tétele szerint új módon történik: nem a hadseregben megszokott módon, hanem a védelmi felülvizsgálat katonai koncepciója alapján ugyan, de a csapatoknál kezdve, tehát alul-

ról felfele építkezéssel. Azaz az átalakítással, a díszlokációval, a megszüntetéssel összefüggő feladatokat az alakulatok a maguk sajátosságai szerint tervezik. Ugyanakkor a helyszínen elkezdődő tervezést még az állománytábla kidolgozását is, felülről ellenőrzik. Tehát az alulról felfelé haladó tervek kidolgozása lenn, szupervíziója pedig fönt történik. Ami azt jelenti, hogy a vezérkarban adott felelősök értékelik és koordinálják az alulról tervezett folyamatokat.

Ennek kapcsán máris megfogalmazódott két kritikai elem. Az egyik szerint a hadvezetés feltehetően csak azért bontja meg a hagyományos felülről lefele irányuló célképzési és feladatszabó rendszert, hogy később átháríthassa a felelősséget, mondván: alulról nem terveztek jól. A másik a problémát oly módon exponálja, hogy bár az alapkoncepciót fenn találták ki, a struktúra alsó pontjaitól elvárják, hogy azok felvállalva a „nem szeretem lépéseket” is végrehajtsák, ugyanakkor mégis a döntéshozó mondhatja ki a szupervízorain, a központi ellenőreinek keresztül a folyamat értékelését. Ezzel a politikai siker fogódzói „egy térben maradnak” és a döntéshozói felelősségnek éppen a matematikus részét mintegy strukturálisan áthárítják a csapatokra.

1) A napvilágot látott *katonai szakmai állásfoglalás* már vádakkal hadakozik, állítva, hogy a hadsereg átalakítási koncepció abszolúte katonabarát, visszautasítva a gyanút, miszerint lefeküdt volna a politikának. A katonabarátság alapvetően azt tartja szem előtt, hogy azokban a haderőelemekben, amelyek számára jövőképeséget ítél meg a döntéshozó, azokban valódi képességet, teljes feltöltésű állományt és távlataiban modern felszerelést irányoz elő a haderő megmaradó elemeire.

Ez az állítás nehezen egyeztethető azzal a ténnyel, hogy a vitában, amely a civil fölényben lévő tárcaközi bizottságban az új haderő expedíciós jellege vagy területvédelmi jellege kérdéseit firtatta, egyértelműen kompromisszumos álláspont keletkezett. A területvédelmi funkciók mellett kiálló „röghöz kötöttek” és a haderő expedíciós jellege mellett kiálló „rebellisek” még a haderő alkalmazási területének földrajzi kiterjedése tekintetében sem jutottak egységre. A vitát a védelmi tárcán belül kompromisszumosan döntötték el azzal, hogy egyensúlyt kell tartani az expedíciós feladatok és a hagyományos területvédelemre specializálódott alakulatok létrehozásánál.

Ez a kompromisszumos álláspont több szempontból matematikus. Először is: támadható, hogy a kompromisszum jó ponton támadt-e, tehát az arány, a területvédelem és az expedíciós jelleg között jól van-e megállapítva. Másodszor: nehezen dönthető el innen, hogy politikailag a költségeket és a fejlesztési ütemeket tekintve melyik preferált inkább. Harmadszorban pedig komoly esély van arra, hogy e döntés fenntartja az expedíciós jelleg mellett elkötelezettek, illetve a területvédelmi jelleg mellett elkötelezettek vitáját a jövőben is. Mégis azt látjuk, hogy a

tüzérség leszervezése kapcsán frissen kitörő vitában az állagvédő fél azt mondja, hogy a területvédelem számára nélkülözhetetlen a tüzérség, a másik oldal viszont azzal érvel, hogy a tüzérdandár szűnik meg csupán, nem pedig a tüzérkultúra, hiszen az (üteg szinten) átkerül a tatai dandárhoz. De ugyanez a helyzet az elektronikai harccal vagy a harckocsikultúrával is, amelynek, mint tudjuk, egy zászlóalja megmarad a hadrendben.

m) Ugyanennek a vitának az eszkáálódása a légierő kérdésében is várható, hiszen miközben a hivatalos célkitűzések a haderő légi mobilitását tüzték ki, eközben az ellenzék szerint megvalósítottuk Európa legkisebb légierőkereteit. A tény az, hogy az eredetileg két repülőszázadra előirányzott, keretekről szóló vita végül is azzal zárult, hogy egyetlen század létesül a beérkező svéd harci gépekből, és a jövőben ez látja el a feladatokat.

n) A katonai szakmai oldal álláspontja már eddig is, nemcsak a politikához való viszonyában, hanem a saját gyökereihez való viszonyában is rendszeresen kapott kritikát. E kritikákat visszamenőleg is megerősítette és most újabb hullámmal gyarapítja, hogy nyilvánvalóvá vált: a tárca korábbi gazdasági adatbázisrendszerének használhatatlansága miatt az amerikaiak segítségével kellett kidolgozni egy teljesen új adatbázist, amiből a kalkulativitás minimum feltételeiként kiderülhetett, hogy mibe kerül egy katona, egy zászlóalj, egy laktanya, tehát az adott hadrend megfelelő elemei. Ebben a tekintetben *egyfelől* szintén fennáll a külső eredet és a saját hiány kritizálhatóságának a lehetősége, *másfelől* az azonnal titkosított új adatbázisból valamit fel kell mutatni a civil kontroll nevében érdeklődő nagyrdeműnek is.

o) A nyilvánosságban forgalmazott érvelési technikák ellentmondásmentes forgalmazási algoritmusához az átalakítás és leszervezés kérdéseiben fontos döntések hiányoznak. Nagyon fontos eldönteni például, hogy hogyan használjunk fel támogató érveket (a koncepciót az egész felülvizsgálati bizottság egyhangúlag fogadta el; minden más tagországban tabukat döntögetnek a svédek, a hollandok, a Bundeswehr és más NATO-haderők; ez a terv nem ellensége a katonának, hanem katonabarát; kemény vita után a leoptimalisabb kompromisszumon alapul; a külső megváltozott állapotokhoz való kényszerű igazodást testesíti meg stb.). Tudniillik mindegyik egyszerre nem igaz, hanem csak valamilyen fontossági sorrendben. Amit pedig a közöttük való lavírozás jelent, az a médifogyasztók körében sokkal inkább az őszinteség hiányát vetíti előre, semmint a hitelességet erősíti meg. Márpedig a társadalmi támogatottságra hosszú távon van szükség, s „bármí, ami ébren tartja a gyanakvást, az rontja a hitelességet”.

A jogászi közelítés konfliktuspotenciálja

a) A katonai szakmai közelítésnél problematikusabb a *haderő-reform jogászi kritikai közelítése*. Kiindulópontja – hogy a haderőreform egy sajátságosan deformálódott kommunikációs térben indul, amelyben az egymást követő kormányok sajátos kudarcpropagandát folytattak – első látásra távol van a jogi szempontoktól. Amint azonban kifejti, hogy a kormányok a haderő képességeinek elégtelenségével indokolták lépéseiket, miáltal folyton lefelé módosították az elvárható teljesítményt; nemcsak igazolták önmaguk lépéseit és indokul szolgáltak a haderőnek, hogy még kevesebbet teljesítsen, még kevesebbet próbáljon elérni, hanem legitimálták is az alacsony teljesítményt; mintegy önbeteljesítő jóslatot adtak a haderő kezébe, amelynek vezetői számára alig adódott más, minthogy próbálják utolérni a róluk kialakított torzképet; amikor eljut oda, hogy „sikeresen” kiváltották a szövetséges országok szaksajtójában megjelenő negatív értékeléseket, amelyek szerint a NATO-n belüli biztonsági fogyasztói, eltartottsági pozícióra rendezkedünk be, világos lesz, hogy ez a hazai és a nemzetközi jogi keretek konfliktusához is elvezet.

b) Ehhez képest a védelmi felülvizsgálat egy pozitív érát hirdetett, amelyben az új minisztérium és vezérkar a korábbiakon túllépő, minőségileg újabb vállalással lép fel. Ezért problematikusabb, hogy miközben újabb és újabb alakulatok és helyőrségek szünek meg, új miniszteri és vezérkari tisztségek jönnek létre, mintegy a parkinsoni „csökken a flotta, nő az admirális” jelszavával. Az érvek hitelét nem erősítette meg az sem, hogy már a felülvizsgálati eredmények kihirdetése előtt, a vége felé tartott a leépítések első hulláma, amelyet a belső állomány érzékelt. A honvédelmi szféra „saját közönsége” körében a korábbi fogadkozások hitelét ez nemcsak megkérdőjelezte, hanem kiszívárogatta a külső sajtó felé is, amelyben megfogalmazódott a lakonikus tétel: „legitimálni csak a demokratikus döntéseket szükséges, a voluntarimus számára elég, hogy hatalmi helyzetben van”.

c) A jogászi kritikai közelítés ebben az általános közhangulatban helyezte el azt a problémát, hogy a hagyományos értelemben vett potenciál (a kiképzési, a szolgálati idő, a felélhető tartalékok stb.) elfogyásával, mint politikai menekülési út fogalmazódott meg a hivatásos hadsereg programja, amely viszont – így a jogászi érvelés – a magyar véderő alkotmányos, nemzetközi, társadalmi, politikai funkcióit nem vállalja fel. Ennek oka, hogy az elfogyott kondíciókon valódi katonai teljesítőképesség nem építhető ki, a hivatásos hadsereg meghirdetéséhez, főleg megvalósításához, viszont széles körű konszenzushoz vezető társadalmi, parlamenti, politikai együttműködésre lenne szükség. A konszenzushoz képest – a jogászi okfejtés – kerülő útnak mi-

nősíti a hivatásos hadsereg meghirdetését, amely felfüggesztheti ugyan a sorkötelesek behívását, azonban annak ideiglenes jellege miatt a hadkötelezettség összes többi eleméhez tartozó állami intézményrendszert fenn kell tartania. Hiszen a kormányzat képes lehet a nemzeti konszenzus megteremtése híján felfüggeszteni a hadkötelezettséget, ám a régi intézményrendszernek pl. a sorkötelesek nyilvántartásának a megszüntetése vagy leszűkítése csak alkotmányreform útján lehetséges.

Mivel a teljes honvédelmi vertikum átalakításához a parlamenti politikai konszenzusnak meg kellene lenni, foglalkoznunk kell azzal, hogy ehhez milyen utak vezetnek. Egyelőre a nyilvánosság ezt nem követeli, de jogászai körökben ennek az igénye változatlanul megfogalmazódik. A jogászai közelítésben egyenesen az államköltségen fenntartott honvédelmi kormányzati apparátus és a költségvetési teher ténye kerül tűz alá. Hiszen abban az esetben, hogyha a véderő elképzelt funkciói a társadalmi konszenzusban nélkülözik a katonai jelleget, annak honvédelmi és hadseregjellege kétségbe vonható, mivel sem katonai, sem polgári védelmi feladatok ellátásában való részvétele, sem pedig a kis létszámú egységekkel valahol a világban végzett technikai kisegítő feladatok nem legitimálják a haderő létét, tényét, ebben az esetben a haderő feladataira és a tényleges katonai képességekre elkülönített költségvetés legitimációja felpuhul.

A kritikai jogi közelítés ad abszurdum felteszi a kérdést: ha a HM nem tud fenntartani egy hadsereget, hanem csak a világban szanaszét kószáló kis technikai kiegészítő egységeket felügyel, akkor minek van?

d) A jogi kritikai közelítés másik központi eleme, hogy az ország védelmi képességéről való lemondásnak nincsenek alkotmányos lehetőségei és nincsenek meg a külpolitikai és hazai legitimációs támaszai sem. Tehát hogyha az ország védelmi képességére vonatkozó elemek nem maradnak meg a haderő képességei között, akkor ez a jogi megközelítés szerint azt közvetíti, hogy a köztársaság ezt a feladatot nem is tervezi, hanem tisztán a szövetségesekre bízna, terhelné rá, amely mint egyoldalú lépés, kedvezőtlen színben tüntetné fel a köztársaság hitelet, és adukat adhatna mind a belső, mind pedig a külső kritikások kezébe. A várható támadások az ország védtelensége mögött végső soron a kormányzat nemzeti elkötelezettségének a hiányát vélelmezik és azt veszik célba.

e) A jogi megközelítés szerint a mostani folyamatok másik sebezhető pontja a politikai egyeztetőakciókban van. Az egyik oldalról a közpénzekkel, mint az állami ingatlanokkal való gazdálkodás keretében a honvédelmi tárca az ÁPV Rt. közvetítésének megszüntetésével saját kezébe veszi az ingatlanok célba juttatását. Komoly viták lehetnek mind a felhalmozott készletek, mind pedig az ingatlanokba fektetett állami beruházások érték-

vesztése tárgyában *egyfelől, másfelől* pedig a haszon élvezőinek a rekrutálódása kérdéseiben. Azaz, hogy honnan, milyen körből kerülnek ki a haszonélvezők? Az csak egy mellékiránya ennek a problematikának, hogy a jogászi közelítés szerint az önkormányzatoknál megfogalmazódó opposziós álláspontok, vagy éppenséggel a haderőreformmal kapcsolatos konszenzus kialakíthatósága is nagymértékben alapul azon az összefüggésen, hogy az önkormányzatok nemcsak szociális értelemben vesztesei az alakulatok leépítésének, hanem érdekeltek az ily módon felszabaduló ingatlanok megszerzésében is. Tehát a jogászi közelítés elismeri, hogy ha a vagyont a védelempolitikai döntéshozók tartják kézben, akkor könnyebben alakíthatnak ki konszenzusokat az adott lokalitásokban, ám sokasodhatnak a viták is.

f) A jogászi közelítés a továbbiakban felveti még, hogy a hivatásos hadsereg felállításának mind a határidejét, mind a képességeit kételyek övezik. Komoly támadási lehetőséget rejt ugyanis, hogy egyfelől a szerződésesek rekrutációjával, kiképezhetőségével, fluktuációjával, másrészt a tartalékos erők toborzásával, illetve a hivatásos pálya vonzerejével kapcsolatos tapasztalatoknak az értékelése hiányzik.

A nemzeti konzervatív közelítés konfliktuspotenciálja

Míg a *katonai, szakmai* közelítés a nyilvánosságban való sérülékenységet tartalmazza, a *jogászi* közelítés alapvetően a támadhatóság jogtechnikai struktúráját rajzolja körül, addig a *nemzeti történelmi, konzervatív* közelítés már magát a támadást is magában foglalja. Az alábbi módon:

a) A nemzeti konzervatív közelítés egyenesen kétségbe vonja, hogy megmaradhatunk-e önálló nemzetállamnak, illetve a keresztény kultúrától nem távolodunk-e el végzetesen, ha „*egyház, állam, hadsereg, hit, szervezetség, erő*” összefüggése nem marad meg a múlt folyamatainak kontinuitásában.

Érveiben történelmi példákkal operál, kezdve azzal, hogy István király idején 3-4% volt a katonáskodó hányad, ma pedig 1%-ot sem éri el, egészen a szomszédos országokban szórványként élő „*kisebbségi nyelvtestvéreink*” iránti kötelelességéig, amelyek része az anyaország humanitárius segítségnyújtása. Ugyan nem teljesen világos, hogy a szórvány magyarságnak nyújtott anyaországi segítség mennyiben lehetne katonai jellegű, mindenesetre a nem annyira logikai, mint inkább érzelmi kapcsolatot egyértelműen a katonai számvetés politikai alapjává emeli.

b) Alapvető érv, hogy csupán politikai, pártpolitikai elhatározás és kormányzati eltökéltség eredménye a haderő mérete, modernizáltsága és az, hogy egy adott országban hogyan nézzen ki a hadsereg. Nálunk azonban ez az eltökéltség sem a kormány-

zatban, sem pedig a mögötte álló erőkben ez idő szerint nincs meg. Ennek oka, hogy a ma döntési helyzetben lévő politikusok olyan környezetben szocializálódtak szerintük, ahol azt szokták meg, hogy a kívülről jövő felső parancsnak feltétlenül meg kell felelni. Ez a külső parancs korábban Moszkvából, ma pedig Brüsszelből és Washingtonból fogalmazódik az ő véleményük szerint.

c) Hasonló indítással messzebb jut azzal, hogy a NATO nem írja elő számunkra, hogy a magyar hadsereg milyen elemekből álljon, főleg nem írja elő, hogy víztisztító és műszaki alakulatokra kell specializálódni. Következésképp ez egyértelműen a jelenlegi kormány műve, s ezért neki kell viselni a felelősséget. A fegyvernemi kultúrák, a tüzérség, a harckocsizók és a légielő zuhanása fölötti fájdalom odáig feszíti e logikát, hogy a hadsereget érintően újabb Trianonról beszélhetünk, csak ezt a Trianont nem a külső túlerő, hanem a belső meghasonlás, a belső önfeladás idézte elő. Az akkori durván ránk kényszerített kvótákat, amely alól a nemzet mihelyt lehetett kiszabadult, most mi magunk vállaljuk magunkra, ami alól viszont éppen emiatt kiszabadulás nem is remélhető, mivel önszántunkból számoljuk fel a védelmi kultúránkat a fegyvernemi kultúrákon keresztül.

d) A nemzeti konzervativizmus logikája szerint nem egyszerűen arról van szó, hogy Magyarországon a fegyvernemi kultúrák elpusztulnak, hiszen eközben az USA megtartja magának mind egyiket. Sem Afganisztánban, sem Irakban az adott fegyvernemi teljesség struktúrája nélkül nem tudott volna hadi sikereket elérni. A katonailag lehetetlenné tett ország víziója mögött megjelenik az újra megcsonkított ország katonai struktúráján keresztüli függővé tétele. Az ország függővé, önállótlanná válik mindenféle katonai cselekményre, mert elvesznek ezek a hagyományok. A társadalmi támogatás kedvéért túlmegy ezen is, hiszen nemcsak a több százéves fegyvernemi hagyományokat, hanem a rájuk épült lokális hagyományokat, a katonavárosok hagyományait is megszólaltatják, amelyeket Nyíregyházától Szombathelyig büszkén viseltek ezek a városok. Ebben a tekintetben a patriotizmus és a lokális hagyományörzés mozzanatait az alakulatok szociális kötődésével kapcsolja össze.

e) A jobboldali konzervatív nemzeti álláspont szerint a NATO-beli szövetség fejében kell odaadni az ország katonai szuverenitását, és ezt azért olyan könnyű megtenni, mert a kormányzatban azok a baloldali politikusok ülnek, akik megszokták, hogy szolgálai módon ugranak, vigyázban állnak, ha Brüsszelben valaki ráncolja a homlokát. A latensen „eb ura fakó” kurucosságot favorizáló gondolatmenet a víztisztító szakosodást, a szuverenitást maga alá vető döntésnek tekinti. Ezért felelőssé az irányító kormányt, a mögötte álló koalíciót, illetve a kormányfőt teszi. De ugyanúgy felelősnek tartja a törvényalkotók köztestületét, a Parlamentet is, az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsá-

gát, és felelősként jelöli meg a főparancsnoki minőségben felelős köztársasági elnököt, a honvédelmi minisztert és az első számú katonát, a honvéd vezérkar főnökét is.

f) Magától értetődően a haderőreformtervet nem egy saját nemzeti alapon felépített programként, hanem improvizált, hevenyészett, brüsszeli kívánalomra épített, szubordinált elképzelésnek minősíti. A konzervatív nemzeti álláspont szerint a védelmi felülvizsgálat alapján elkezdődött haderő-átalakítás egyik leggyengébb pontja éppen az eredeti helyzetelemzés, amely szerint nem számítva a természetes csapásokat, az elkövetkezendő belátható időben nem fenyeget veszély bennünket. A védelmi képességeket ugyanis nem néhány éves időszakra, nem rövid távra, hanem történelmi távlatokra kell kiépíteni és bizonygatják, hogy a hadsereg a nemzet leghosszabb távú befektetése. Mivel a történelemben az esélyek és a veszélyek, a lehetőségek és a kockázatok egyaránt benne vannak, komoly államférfiak a tartósan elégséges védelmet biztosító haderő fenntartását próbálják elérni. Mondván, hogy amelyik nemzetnek vannak védelemre méltó értékei és érdekei, az törődik a hadseregével, és nem emészti el azt. Járulékos érvként működik még, hogy a Kárpát-medencében az elszakított területeken élő magyarok védelmét is többek között katonai eszközzel gondolják el. A fenyegető veszély adott mozzanatait az aktuálpolitikából szedik hozzá. A jobboldali nemzeti konzervativizmus ily módon a jelenlegi haderőreformot a nemzeti erőforrások eltékozlásaként, külföldi sugallatra való önkényes és bűnös leértékeléseként fogja fel. Ebben a tekintetben argumentálni látszik a jogi közelítés azon álláspontját, amely szerint nincs meg az a támogatás, amely általános törvényi rendezését tenné lehetővé a haderő modernizálásnak.

A közgazdasági megközelítés oppozíciója

A folyamatosan észlelhető oppozíciók legérdekesebb vonulatát úgy nevezhetnénk, hogy a „fontolva haladó közgazdaságtan” oppozíciója. Ez a vonulat pragmatikus érvekkel építkezik, szemben a radikális baloldali azonnali hadkötelezettség-eltörölökkel, de szemben „önfia vágta sebeket” fájlaló a nemzeti konzervatív oldallal is, sőt szemben a katonai szakmai kritikai megfontolásokkal, támogatva azonban a jogi közelítés szkepszisét. Argumentumainak jövőképesége iskolaszerű és a médiában való megjelenésére folyamatosan számíthatunk.

a) Ez a közelítés abból indul ki, hogy a hadkötelezettség korábbi, lassabb, ütemezett, a gazdasági pénzügyi lehetőségeket szem előtt tartó megszüntetése lenne Magyarország számára a lehető legjobb megoldás, a hadkötelezettség hosszabb távú fenntartásával és az önkéntes hivatásos haderőre való átállás

pénzügyi, logisztikai, szervezési, személyi feltételeinek szervesen építkező megteremtésével. Ehhez képest elítéli, sőt betegesen alacsony létszámra való redukálásnak nevezi a mostani haderőmegoldást, és munkaerő-piaci, politikai, biztonságpolitikai és gazdasági konzekvenciáiban elhibázottnak tartja a megtett lépéseket. A „kicsi, de finanszírozható és ütőképes hivatásos hadsereg” eszméjét fikciónak tekinti, abból a tapasztalati alapállásból, hogy a valóságban ma csak „kicsi” hadseregünk van. Sem az ütőképesség, sem a hivatásosság, sem a modernitás nem jellemző rá. Ugyanakkor azt mondja, hogy az eddigi csökkentés arányaiban is problematikus, hiszen ez eddig döntően a sorállományt érintette, és nem alakította át azokat a vezetői struktúrákat, illetve állományarányokat, amelyek a korábbi haderőfejlődésből torzulásként ránk öröklődtek.

b) Az eddigi haderőcsökkentést alapvetően politikai népszerűség-hajhászó intézkedések kudarcos sorozataként látja: Mind-egyik kormány – fogalmaz – szeretett volna tündökölni a lakosság előtt, hol a katonaidő lecsökkentésével, hol pedig a követelmények, a kiképzési idő csökkentésével, például a reggeli torna eltörlésével, vagy pedig a katonaidő csökkentésével, de egyiknek sem sikerült megnyerni a soron következő választásokat.

c) A 20–25 000-es magyarországi hadsereget gyenge fikciónak tekinti, sőt a maga koordinátarendszerében nem is nevezi hadseregnek. Ez a pragmatikus haderőelemeket magában tartalmazó elképzelés – álláspontja szerint – komoly biztonságpolitikai és közgazdasági problémákat vet fel:

d) A közgazdasági problémafelvetések között találjuk, hogy a lényegesen megemelt fizetések ellenére sem özönlenek az emberek a haderőbe, illetve, hogy 25–30 éves korukban a haderőtől elbocsátva, majd munkanélküliekkel telítik a munkaerőpiacot, és hogy ezt a munkaerőpiac hogyan fogja tudni kezelni, az a jövő rejtélye. E szerint a leszerelő szerződéses katonák többsége a munkanélküliek seregét fogja szaporítani. További közgazdasági probléma az is, hogy az önkéntes haderőre való áttérés költségfedezetének jelentős része bevallottan hiányzik.

e) A *biztonságpolitikai érvek* ennél valamivel összeszedettebbek. Az első megállapítás, hogy a hazai döntésben a területvédelmi elv helyett az expedíciós jellegű feladatokra történő súlypontáthelyezés valójában politikai kényszermegoldás, és a politikai döntéshozók Szenes Zoltán vezérkari főnökkel mondatták ki, hogy még e szelektált honvédség sem lesz „hightech” hadsereg, de jó hadsereg lesz, amelynek egyes részei európai színvonalúak lesznek.

A pragmatikus gazdasági iskola ezt a fajta haderőreformot kényszerintézkedés-sorozat részeként látja, amelynek kiindulópontja, hogy már nincs is hadserege az országnak, csak fegyveres erői vannak. Hiszen a ma is folyó szétzilálás csak bizonyos haderőelemeket hagyott meg. Ezeket rombolják tovább – meg-

látása szerint – a mostani védelmi politika döntéshozói. A végeredménye ennek nem kevesebb, mint, hogy Magyarországnak speciális hadereje lesz, amelyből a fegyvernemek egy része hiányozni fog. Ilyen csonka haderővel viszont Magyarország nem tud együttműködni a szövetséggel. (Jól láthatóan konvergál a jogi kritikai megközelítéshez.)

A baloldali közelítés kritikai potenciálja

Ha valaki azt gondolja, hogy a jelenlegi jobboldali honvédelmi kritikát kell csupán figyelembe venni, akkor nagyon téved. A jelenlegi honvédelmi politikát baloldaltól is kritizálják, mégpedig a *radikális baloldaltól ugyanúgy*, mint a *szociális baloldaltól*, meglehetősen jól körülbástyázva.

a) A *radikális baloldal* álláspontja a szokásos antimilitarista újságírói álláspont, amely gyakorlatilag a haderő-átalakításnak a tapasztalhatónál sokkal radikálisabb módja mellett tör lándzsát. Kiindulópontja, hogy a haderőre elköltendő összeg még így is ijesztően sok, a célképzése pedig egyszerűen elfogadhatatlan, hiszen az expedíciós elv azt jelenti, hogy az ország érdekeit a minél távolabbi hadszíntereken képviseli.

Figyelemre méltó, hogy a védelmi képességek a külpolitika egyik oszlopává válnak Európában is és itthon is, e szerint a beállítódás szerint. Nem véletlen, hogy a védelmi és a külügyi tárcák között egyre szorosabb a kapcsolat. Esetleg a külügyi tárca fel is „szippanthatná” a védelmi tárcát, hiszen a kérdés az, hogy kell-e ehhez a feladathoz 30 000 fős honvédség, amelynek összesen 8 harcoló zászlóaljából egyszerre legfeljebb 1600 fő vezényelhető válságövezetekbe és a maradék huszonvalahányezer java része csupán kiszolgálja az expedíciós kontingenst.

Miután – érvel ez az álláspont – forradalmasodott az a felismerés, hogy belátható időn belül hazai földön semmi dolguk sem lesz a katonáknak, a katonaság alaprendeltetése megsemmisült. Ezért ez a forradalmi felismerés furcsává teszi, hogy a klasszikus területvédelem merő anakronizmusa még mindig megkapaszkodik, a nehézfegyverzetű alakulatok még mindig maradnak, pedig tudjuk, hogy egyszerűen használhatatlanok. Ha pedig ebből meghagyunk valamit (a hagyományos tüzérséget például), az semmire nem jó, legfeljebb olyan típusú rombolásra, mint amit a mostari híddal véghezvittek.

A magyar honvédelmi vezetés tehát bátornak tekinthető, mivel elfogadta és kanonizálta, hogy hazai földön semmi dolga nem lesz a katonáknak, hogy a több tízezer tonnányi haszontalan vasdarabot nem babusgatja többé, ám ezt a bátorságát meg kellene tartania a haderőreform további lépéseire is. Brüsszelt nem kell túlságosan komolyan venni, hiszen minden NATO-tagállam művészi szintre fejlesztette a blöffölést, ehhez a magyaroknak is be

kell tagolódni, hiszen Brüsszelnek mindig az kell, ami nincs, és mindig az nincs, ami éppen Brüsszelnek kell. A következtetés: le lehet venni a napirendről a nagy értékű beszerzéseket, azaz a minimumra kell csökkenteni a védelmi költségvetést.

Továbbá szükségtelen vitatkozni a parádésabban kistafírozott Grippenek katonai értékéről, hanem ha azok túlmutatnak egy bizonyos gazdasági értéken, akkor nyugodtan ki kell mondani, hogy nincs rá szükség. A katonák felhasználása radikálisabb haderő redukciós lépéseket is lehetővé tesz, hiszen a koalíciós tűzvonalba leginkább magyar katona kell, könnyűfegyverzetű gyalogos, felderítő, karhatalmi feladatokra képes békefenntartó, objektumbiztosító, szállítmányokat kísérő. Tehát nem a klasszikus értelemben vett rohamozó, ellenséget megsemmisítő katona, hanem afféle nemzetközi rendőr.

Ebből kiindulva úgy véli, hogy érdemes még radikálisabb módon átalakítani az ország védelmi rendszerét. Miután úgyszem lehet szétválasztani a kül- és belbiztonságot, a honvédségnek egyfelől funkcionális haderőnemeivel be kell tagolódnia a külügyi tárca alá, másrészt a felkészülő itthoni kontingensnek sokkal nagyobb szerepet kellene kapnia itthon, de sokkal funkcionálisabb integrációs formában. Ezt egy újfajta kiképzés alapozná meg, amelynek a célja, hogy tagjai nem csupán esetlegesen, kiegészítésképpen kapnak katasztrófavédelmi, árvízvédelmi, tűzvédelmi feladatot, hanem az „éppen itthon állomásozó” haderőelemek karhatalmi egységeikkel, különleges kommandóikkal rugalmas, modulrendszerben kiegészítenék a határőrség, a rendőrség képességeit. Mintaként említenek olasz, francia csendőrségi funkciókat és integrációs formákat. Ennek a struktúrának nagy előnye lehetne, hogy megtakarítható lenne az egész HM és a vezérkar nagy része, ugyanakkor egyetlen hátránya, hogy a lokális intézményekbe ágyazódás miatt nem lehetne bezsúfolni néhány gigantikus méretű laktanyába. Ugyanis Magyarországnak nem hadseregre van szüksége, hanem itthon is, külföldön is jól integrált, a nemzetbiztonsági rendszerén belül sokoldalúan használható katonai komponensekre.

b) A radikális baloldal mellett nem hagyható figyelmen kívül az ún. „szociális baloldal” kritikája sem. A „szociális baloldal” többnyire abból indul ki, hogy a társadalom elesettjei, a munkaerőpiac marginális rétegei felhasználhatóak legyenek az új haderőben. Ebből a szempontból – véleményük szerint – a haderő minőségi követelményei zárójelbe tehetőek. Emellett a „szociális baloldal” problematikusnak tartja a leszerelt haderők elhelyezkedését is a társadalomban, illetve a szerződéses légénységi állomány elhelyezését is a különböző garnizonokban.

Okfejtéseikben a társadalmi szociális elvárások, a munkabiztonság és a járandóságok jogi garanciái erőteljesebben fogalmazódnak meg, mint a katonai funkcionális elvárások, azaz a katonai-védelmi szektoron belüli szociális gondolat képviselőiként

lépnek fel mindenekelőtt a honvédszakszervezet képviselőjében. Gondoljunk például arra a szakszervezeti vezetőre, aki a „tábornokok luxuslakás-vásárlása” (újságcím!) kapcsán azt nyilatkozta, hogy rossz gyakorlat az, hogy a szaktárca vezetése, miközben a hadsereg reformjának fontosságát hangoztatja, a régi rendszer hagyományai szerint rendezi a tábornoki juttatásokat. Vagyis magas értéken 80–90 millió forintért vásárol két lakást két tábornoknak, miközben a pályakezdők egzisztenciális helyzetét évek óta képtelen a tárca javítani. Feltehetően itt valami módon a szociális alapú egyenlő elosztást és nem pedig a hierarchiának megfelelő jogosítványokat részesítenék előnyben.

A politikai szereplők pragmatikusan mazsoláznak

Meg kell jegyezni, hogy a legkülönbözőbb érvelésű logikákat a politikai erőterben rendkívül pragmatikusan használják ki a politikusok. Ők már nem támasztják magukkal szemben a logikai egységesség követelményét, elegendő számunkra, ha az adott érvek „per situationem” elegendő támadási felületet sejtetnek. Így aztán például a régi fegyvernemi kultúrák védelme minden további nélkül összefér a nemzeti kultúra fenntartásának az ötletével. De nem tűnik fel az sem, hogy a sorkatonai szolgálat megszüntetése, illetve a létszámpótlás nehézségei olyan típusú következményekkel járnak, amelyek alapvetően megváltoztatják a haderő és a társadalom biztonsági tehervállalásai közötti tradicionális egyensúlyt.

A politikai argumentációk a helyőrség megszüntetésekor hol a munkaerő-piaci érdekeket és a helyőrségek bevételi érdekeit erősítik, hol pedig a Honvédelmi Minisztériumnak az ingatlanokkal kapcsolatos ingyen átadó politikáját kárhozzátják. Így az egyik helyen, ahol a polgármester, illetve az adott város képviselői protestálnak az ellen, hogy megszűnik a helyi alakulat, vagy áthelyezik azt, azzal érvelnek, hogy mindez megbontja a társadalmi egyetértést, konszenzust és hátrányos helyzetbe hozza az adott települést. Ahol viszont nem szólalnak meg a polgármesterek és más képviselők, ott viszont az jelenik meg a sajtóban, hogy a kormány ármányos módon lekenyerezte a helyi vezetést azzal, hogy ingyen juttatja nekik az üressé vált katonai objektumokat.

A kormánypártok oppozíciója

Semmi okunk azt gondolni, hogy a haderőreform oppozíciója kizárólag az ellenzék köréből származik. Fel kell készülni, hogy néhány alapvető kérdésre a kormányzati oldal is szeretne megnyugtató válaszokat.

Elérhető-e, hogy a:

- Felszámolásra kerülő objektumok településeinek országgyűlési képviselői ne kerüljenek politikailag lehetetlen helyzetbe?
- Az érdek-képviselési (védelmi szektoron belül, az érintett településeken) egyeztetés lefutása rendezett-e, prognosztizálhatóak-e a lokális érdekcsoportok, a nyilvános fellépések?
- A leszervezések, átalakítások szabálykörnyezete és az érintett rétegek sérelme veszélyeztet-e bírósági (munkaügyi) perekkel, lefuttatható-e minden eljárás a törvényesség betartásával?
- 2006-ra a szavazófülkékben begyógyul-e minden seb? Kik, milyen rétegekből lehetnek kormányzatellenes érzelmekkel az átalakításokból adódóan?
- Az önkéntes haderőre történő áttérés már elindult programját a most elfogadott projekt mennyire állítja új pályára? (Ha a betervezésnek nem része az önkéntes haderőre való áttérés módosított tervezete, akkor hogyan tudták kalkulálni a költségeit?)
- Az új haderőstruktúra új kormányzati struktúrát és új vezérkari struktúrát követel. Hol van annak a koncepciója, a fűnyíró elvű csökkentés helyett kaphatunk-e minőségi koncepciót?
- Az MH képességcsomag új stratégiája és a BM rendfenn tartó szervezetek képességcsomag-elképzelései lefedik-e az ország biztonsági igényeit? Nincsen-e gazdátlan terület, átfedés, szerepátadás költségvetés nélkül (országvédelem)?
- Inkurrencia – értékesítés – ÁPV Rt.-n keresztül nem, önkormányzaton keresztül igen? Jogilag rendezve van-e?
- Lakásépítések külső forrásait honnan szerezhetjük meg? NATO-felajánlások elsősége védhető-e? Az ingatlanhasznosításra létezik-e átlátható elidegenítési stratégia?

Összefoglalásként azt lehet mondani, hogy a magyar haderőreform kérdésében a közgondolkodás éppúgy fordulópont-hoz érkezett, ahogy a védelem egésze. Hiszen miközben ENSZ-egyeztetés folyik Irakról és Kofi Annan ENSZ-főtitkár Genfben az új biztonsági határozat témájában egyeztet; miközben Bush elnök Richard Meyers tábornokot kéri, hogy az elnök által kért 87 milliárd dolláros pótköltségvetésben a szakmai oldalt képviselje és az iraki probléma megoldásához biztosítsa a megfelelő forrásokat, miközben nálunk az újságok egyik oldalán felháborodnak azon, hogy a magyar katona édesanyja néhány zacskó levesport nem tud kijuttatni a fiának Irakba, másfelől a közvéleményt azzal a dilemmával traktálják, hogy a katonáinkon vajon méregdrága felszerelés van-e, ami lehetetlenül sokba került, vagy tényleg költöttünk-e rájuk eleget ahhoz, hogy a fel-

adataikat garanciával végrehajthassák, azonközben egyre nyilvánvalóbbá válik, *hogy a hazai védelem- és biztonságtematikájú közbeszéd átáll az új funkciókra*, mégpedig arra, hogy a magyar katona legfontosabb feladatát a határokon kívül végzi, és erre kell felkészülni nemcsak a védelem intézményrendszerének modernizálása tekintetében, de a hazai közbeszédben is. Mind a funkcionális felelősséget viselő kormányzati és katonai vezérkarnak, mind pedig azoknak az oppozítoroknak, akik a kétkedők véleményét fogalmazzák meg, vagy hivatalosan, vagy félhivatalosan, de mindenképpen folyamatosan a médiában.

IRODALOMJEGYZÉK

- A biztonság két pillére. Dunántúli Napló, 2003. november 28.
A Fidesz biztosra megy. Magyar Nemzet, 2003. december 4.
A gyors fellépés biztos garancia. Kelet-Magyarország, 2003. december 15.
A haderőreform már megkezdődött. Budapesti Nap, 2003. október 20.
A katonai igazságszolgáltatásról. Magyar Honvéd, 2003. november 7. 45. szám.
A kormány dönthet a NATO-akciókról. Blikk, 2003. november 12.
A nap embere. Népszava, 2003. december 18.
A NATO Afganisztánban. Magyar Honvéd, 2003. november 21. 47. szám.
A NATO új serege. Budapesti Nap, 2003. október 16.
A Saab ígését kéri számon a szentesiek. Befektetőket ígért a szentesieknek a Saab. Délvilág, 2003. november 8.
A tengeri haderő gerince. Az EU katonai bizottságának elnöke hazánkban. Magyar Honvéd, 2003. október 24. 43. szám.
A tét a katonai önállóság. Budapesti Nap, 2003. október 21.
A válságkezelés „zászlóshajói”. Magyar Honvéd, 2003. november 7. 45. szám.
Ajándék vagy hulladék lesz a honvédségi felesleg. Népszabadság, 2003. október 14.
Alkudozás a kormányzati létszámleépítésekről. HVG, 2003. november 15.
Áttörés a védelempolitikában. Világgazdaság, 2003. október 20.
Az egység és bölcsesség kora. Somogyi Hírlap, 2003. október 16.
Az egyik ellenzéki indítvány elvonna, a másik többet adna ugyanarra a célra. Népszava, 2003. november 13.
Az érdekvédők szemszögéből. Magyar Honvéd, 2003. december 12. 50. szám.
Az EU-val birkózik a NATO. Magyar Hírlap, 2003. október 21.
Az iraki tapasztalatokról – itthon. Magyar Honvéd, 2003. november 7. 45. szám.
Az MDF hazahozná a katonákat Irakból. Magyar Hírlap, 2003. december 2.
Az USA a NATO segítségét kérte Irakban. Mai Budapesti Nap, 2003. december 5.
Banánhéj-köztársaság. Népszabadság, 2003. december 11.
Berlin magyar felajánlást vár. Népszabadság, 2003. december 5.
Beszállítói szerződést kötöttek. Magyar Honvéd, 2003. november 14. 46. szám.
Bevethető a NATO reagálóereje. Magyar Nemzet, 2003. október 16.
Bevonultunk katonának. Napló, 2003. október 10.
Bíróságok a bizalmi lista közepén. Népszava, 2003. november 13.
Biztonság határon innen és túl. Napló, 2003. október 16.
Biztonságunk két pillére. Vas Népe, 2003. november 28.
Bruttó százezret kaphat az újonc hivatásos katona. Napló, 2003. október 17.
Büntetőfeljelentés HM-ingatlanok miatt. Népszabadság, 2003. december 2.
Csak a pályafény marad Taszáron? Magyar Nemzet, 2003. december 18.
Csökkentik a belga légierő harcirepülőgép-állományát. Magyar Honvéd, 2003. november 21. 47. szám.
Donald Rumsfeld visszafogta magát. Népszava, 2003. december 2.
Drogmegelőzés a laktanyában. Vas Népe, 2003. október 17.

- Egy euróért egy repülőt. Napló, 2003. november 11.
- Egyetért-e a kaposváriak iraki munkavállalásával? Mai Lap, 2003. október 21.
- Egyetlen önkéntes tartalékos. Dunántúli Napló, 2003. október 10.
- Elhibázott az átalakítás. Napló, 2003. december 20.
- Ellenezzük a párhuzamosságot. VH, 2003. október 19.
- Ellentételezés. Magyar Honvéd, 2003. november 21. 47. szám.
- Előadás a NATO-ról. Magyar Honvéd, 2003. november 7. 45. szám.
- Eredményes toborzás. Néplap, 2003. október 17.
- Érkeznek az amerikai szállító járművek. Népszava, 2003. november 13.
- EU-védelmi ügynökség alakul. Honvédelem.
- Felvették a bakaruhát. Békés Megyei Hírlap, 2003. november 13.
- Forintmilliárdokat szánnak laktanyarekonstrukcióra. Napló, 2003. november 14.
- Gripen-ellentételezés. Napló, 2003. október 10.
- Ha behívóparancsot hoz a postás. Napló, 2003. november 11.
- „Hadi” EU: kemény mag helyett lágy palánta. Népszabadság, 2003. december 11.
- Háborús gyakorlat. Néplap, 2003. október 17.
- Haderőreform megkésve és rosszul. Dunántúli Napló, 2003. november 14.
- Hadiipari csetepaté Csehországban. Népszava, 2003. december 18.
- Haditechnikai ellentételezés. Magyar Nemzet, 2003. december 23.
- Hadititok. HVG, 2003. december 6.
- „Halott” eszközök – élő probléma. Magyar Honvéd, 2003. október 24. 43. szám.
- Hazahozná a katonákat. Napló, 2003. december 2.
- Heves viták az EU önálló katonai szerepvállalásáról. Népszava, 2003. október 21.
- Honvédség és kultúra. Napló, 2003. október 17.
- Honvédség: építkezés vagy leépítés? Magyar Nemzet, 2003. november 18.
- Horvát-magyar tárgyalások Budapesten. Magyar Honvéd, 2003. november 7. 45. szám.
- Irak: véres Ramadán. Magyar Honvéd, 2003. november 14. 46. szám.
- Irakba toboroznak Kaposvárott. Mai Nap, 2003. október 20.
- Iraki mozaik. Magyar Honvéd, 2003. december 12. 50. szám.
- Japán nem küld katonát. Napló, 2003. november 14.
- Jeleskedni, a legkönnyebben. Heves Megyei Hírlap, 2003. október 10.
- Jövőre bezár a nagyorosi laktanya. Nógrád Megyei Hírlap, 2003. október 16.
- Jövőre elsőbbsége élvez a védelmi reform. Magyar Hírlap, 2003. november 18.
- Karanténba került a falu lakossága. Fejér Megyei Hírlap, 2003. október 17.
- Katonadolog. Magyar Nemzet, 2003. október 21.
- Kedvező tendenciák újabb kockázatokkal. Világgazdaság, 2003. november 18.
- Kényszerzubbonycsere. HVG, 2003. december 20.
- Keret váratlant feladatokra. Világgazdaság, 2003. december 2.
- Kész az első magyar Gripen törzse. Népszava, 2003. október 20.
- Kézikönyv vállalkozóknak. Honvédelem.
- Ki parancsol az eurohaderőnek? Népszabadság, 2003. december 5.
- Ki tudja, meddig vonulnak? Néplap, 2003. november 11.
- Kikerülhetünk a NATO katonai szervezetéből? Magyar Hírlap, 2003. október 14.
- Kitalált menekültáradat. Kelet Magyarország, 2003. október 9.
- Korszakváltás következik. Napló, 2003. december 19.
- Laktanyabezárás. Nógrád Megyei Hírlap, 2003. október 18.
- Laktanyáért jelentkeznek. Honvédelem.
- Leleiismereti okból: polgári szolgálat. Tolnai Népújság, 2003. november 14.
- Létrehozható-e Magyarországon a gyorsreagálási hadtest? Színes Mai Lap, 2003. december 5.
- Liliputi hadsereg óriás pénzért. Magyar Nemzet, 2003. október 21.
- Macskajáték Atlantikában. Népszabadság, 2003. október 20.
- Magyar segítség Kabulban? Magyar Nemzet, 2003. december 2.
- Még egy év Irakban, csökkent a táppénz. Magyar Nemzet, 2003. október 16.
- Mit akar Európa? Magyar Honvéd, 2003. november 14. 46. szám.

- NATO-bírálat hazánkban. *Napló*, 2003. október 11.
- NATO-évszám a kompromisszumok jegyében. *Népszava*, 2003. december 4.
- NATO-fejlesztés 60 milliárdért. *Békés Megyei Hírlap*, 2003. december 18.
- NATO-hadosztály Irakba? *Népszabadság*, 2003. december 2.
- NATO-kommandóközpont alakult. *Népszabadság*, 2003. október 16.
- NATO-konferencia a légtérről. *Magyar Honvéd*, 2003. november 14. 46. szám.
- NATO-mentők a bányában. *24 Óra*, 2003. november 10.
- Nem tervezik az iraki magyar kontingens kivonását, közölt a honvédelmi miniszter. *Népszava*, 2003. december 2.
- Népszavazás a lokátorról? *Dunántúli Napló*, 2003. december 18.
- Nincs alku a haderőreformról. *Magyar Nemzet*, 2003. október 14.
- Növekvő beszerzések 2004-ben. *Honvédelem*.
- Növeli afgán misszióját a NATO. *Népszava*, 2003. december 5.
- Osztályozzák a katonákat. *Képes Újság*, 2003. november 14.
- Össztűz a miniszterre. *Magyar Nemzet*, 2003. december 2.
- Pillérszerepben ötven társadalmi szervezet. *Magyar Honvéd*, 2003. december 12. 50. szám.
- Profán háromság. *Magyar Nemzet*, 2003. december 2.
- Protokollgépet vásárol a honvédség. *Népszabadság*, 2003. december 11.
- Pulyka és stratégia. *Magyar Honvéd*, 2003. december 12. 50. szám.
- Rakéta robbant a magyar tábor kerítésénél. *Napló*, 2003. október 11.
- Rangos fejlesztések a küszöbön. Milliárdos fejlesztések a küszöbön. *Kelet Magyarország*, 2003. november 11.
- Reflektorvényben a katonai hagyományörzés. *Magyar Honvéd*, 2003. november 14. 46. szám.
- Remények: Az igazgató még bízik a folytatásban. *Kisalföld*, 2003. november 12.
- Repülőter-fejlesztés kérdőjelekkel. *Somogyi Hírlap*, 2003. december 18.
- Románia haderőreformja. *Magyar Honvéd*, 2003. október 24. 43. szám.
- Sorkatonák ezúttal utoljára vonultak be Tapolcára. Lezárult egy fejezet Tapolcán. *Napló*, 2003. november 12.
- Szavazás az alkotmány módosításától. *Honvédelem*.
- Szavazás az idén? *Kisalföld*, 2003. november 8.
- Százmilliárdok a semmire... *Népszabadság*, 2003. október 20.
- Szomorú évforduló. *Napló*, 2003. október 18.
- Tartalékosok a kezdő csapatban játszanak. *Kelet Magyarország*, 2003. október 8.
- Taszár: 320 új foglalkoztatott. *Somogyi Hírlap*, 2003. november 14.
- Telefonos toborzás kezdődött. *Magyar Honvéd*, 2003. november 7. 45. szám.
- Teret nyert az atlanti gondolat. *Népszabadság*, 2003. november 18.
- Toborzóprogram és megtartás. *Honvédelem*.
- Több pénz jut a honvédelemnek. *Népszava*, 2003. október 21.
- Újabb merényletek Irakban. *Zalai Hírlap*, 2003. október 10.
- Újabb védelmi beszerzéseket indítanak. *Világgazdaság*, 2003. október 21.
- Ukrajna a kék-sárga zászló alatt. *Magyar Honvéd*, 2003. október 24. 43. szám.
- Útcára kerülnek a katonai „James Bondok” *Magyar Hírlap*, 2003. december 5.
- Útlezárással a lokátor ellen. *Dunántúli Napló*, 2003. október 18.
- Válsághelyzeteket modelleztek. *Tolnai Népiújság*, 2003. október 17.
- Válságterv a válságra. *Nógrád Megyei Hírlap*, 2003. október 11.
- Vásárhelyen értékelték a gyakorlatot. *Délvilág*, 2003. december 18.
- Védelem. 2003. *Petőfi Népe*, 2003. október 18.
- Védelem és csúcstechnika. *24 Óra*, 2003. október 17.
- Védelmi eszközök seregszemléje. *Magyar Honvéd*, 2003. november 14. 46. szám.
- Védelmi miniszterek tanácskozása Brüsszelben. *Magyar Honvéd*, 2003. december 12. 50. szám.
- Vita az Irakban szolgáló magyar katonákról. *Népszabadság*, 2003. december 2.

A MAGYAR POLITIKATUDOMÁNY HAGYOMÁNYAI

KOVÁCS GÁBOR

Politikai gyakorlat és politikai teória

Néhány gondolat Bibó István halálának

25. évfordulóján

Nem vitás, hogy az immáron negyedszázada halott Bibó István (1911–1979) esetében egyéni életút és politikai teória szorosan összefügg, az utóbbi ugyanis nemigen érthető és értelmezhető az életpálya ismerete nélkül. A következőkben – a 20. századi magyar politikai gondolkodás talán legnagyobb alakjának emléke előtt tisztelegve – ennek az összefüggésnek két mozzanatára szeretném felhívni a figyelmet. Ezek közül az első Bibó és a gyakorlati politika viszonyára vonatkozik, míg a másik azt világítja meg, hogy ez a viszony hogyan befolyásolta az ő demokráciaképét.

Bibó Istvánt a politika kezdettől fogva érdekelte, vagy pontosabban fogalmazva a politika érdekelte kezdettől fogva. Az évekig tartó Bibó–Erdei-levélváltás során, valamikor a harmincas években azt írta Erdeinek, hogy persze a tudományt kellene művelniük, de hát a jelen körülmények között becsületes embernek politikával kell foglalkoznia. Erre először 1937–38-ban adódott alkalma, amikor a Márciusi Frontban Reitzer Bélával együtt voltaképpen Erdei Ferenc politikai tanácsadójának a szerepét játszotta el. Az ebből az időszakból származó levelek bizonyítják: Bibó tisztában volt vele, hogy a gyakorlati politika a kompromisszumkötések művészete, ám olyan kompromisszumoké, amelyek nem jelentenek elvfeladást és nem semmisítik meg kompromisszumkötő politikai identitását.

A politikai szereplésre másodízben 1945 után nyíltott lehetősége, amikor is szerepe sok mindenben emlékeztetett arra, amit a háború előtt a Márciusi Frontban játszott, azzal a fontos különbséggel, hogy míg akkor afféle szürke eminenciás volt Erdei

mögött, most politikai publicisztikája révén neve ismertté vált a politikai élet berkeiben. Státusa azonban most sem volt a gyakorló politikusé. Elemezte a politikai folyamatokat, programokat javasolt, politikai feszültségek lehetséges orvoslására nézve dolgozott ki javaslatokat. Eközben – mai terminológiát használva – egyáltalán nem titkolta pártpreferenciáját. A Nemzeti Pártszövetség tagja volt, részt vett a párt választási agitációjában, ám nem tartozott a párt irányítói közé. Nem vett részt a párt hatalmi harcaiban, bár a kívülállók szemében Erdei emberének számított. Visszaemlékezéseiből azonban kiderül, hogy Erdei ekkor már nem avatta be politikai terveibe, ugyanis a két barát ebben az időszakban valójában már nagyon másként vélekedett az ország számára kívánatosnak tartott politikai pályáról. Manapság a legtöbb kritika éppen Bibó 1945–48 közötti írásait éri. Valóban: hajlott arra, hogy a mindenkori politikai szituáció nyitottságát túlhangsúlyozza. Konkrét politikai elemzéseinek tévedései is ebből az alapállásból fakadnak: ameddig csak lehetett, azt akarta sugallni, hogy van kiút az általa is látott közelgő zsákutcából, hogy mégis lehetséges politikai cselekvés.

Bibó 1956-ban került be harmadszor és immáron utoljára a politika világába. Az előző két alkalommal szemben, amikor is a rendelkezésére álló idő hónapokban és években volt mérhető, most valójában hetekről volt szó, legfeljebb 1957 reménytelen utóvédharcának időszakát számíthatjuk még ide. Mint az köztudott, a forradalom alatt az utolsó Nagy Imre-kormány államminisztere volt, azonban a politikában – most persze nemcsak saját akarata, hanem a külső körülmények szorítása folytán is – nagyon hasonló pozíciót foglalt el, mint az első két alkalommal. Most is politikai programokat, kibontakozási javaslatokat, egy lehetséges és kívánatos átmenetre vonatkozó forgatókönyveket készített, s az utolsó utáni pillanatig sem adta fel azt a reményt, hogy még mindig megvalósítható valamiféle nagyon korlátozott demokratikus megoldás, vagyis még mindig lehetséges politikai cselekvés.

Az életút alapvetően meghatározta Bibó demokrácia-felfogását. Nyilvánvalóan nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy valójában sohasem élt politikai demokráciában. Politikai szocializációja abban a Horthy-rendszerben zajlott le, amelyről ma történészkörökben meglehetősen élénk vita folyik, de abban azért legtöbbször egyetértenek, hogy parlamentáris rendszer volt ugyan, ám aligha demokratikus. Életének hátralevő része pedig abban a baloldali totalitárius rendszerben telt el, amelynek Rákosi, illetve Kádár nevével fémjelzett periódusa között nyilvánvalóan nagyon lényeges különbségek voltak, ám politikai élet és politikai szféra a fogalomnak abban az értelmében, ahogyan azt a politikai filozófia a modern társadalmak viszonyaira vonatkozóan definiálni szokta, tulajdonképpen egyikeben sem létezett. Mindeközben átélője és részben cselekvő ré-

szese volt – az ő szavait idézve – 1944 álforradalmának, 1945 félforradalmának és 1956 forradalmának. Bibó személyesen demokráciával akkor találkozott, amikor a harmincas években hosszabb-rövidebb tanulmányutakat töltött Svájcban, Franciaországban és Hollandiában, s ez is akkor történt, amikor a demokrácia határozott defenzívában volt a különféle típusú totalitarizmusokkal szemben. Mivel nem élt benne egy létező politikai demokrácia konfliktuális politikai világában, hajlott a demokráciának mint kissé testetlen és idealisztikus politikai formának a megjelenítésére. Politikai érdeklődése, politikai világképe, politikai tapasztalatai és léthelyzete szinte predesztináltak arra, hogy a rendszerváltások specialistája legyen. Elképzeléseiben a politikai demokrácia többnyire mint egy átmeneti szakaszt követő majdani kívánatos állapot volt jelen. Intellektuális erőfeszítéseinek java része az átmenetek lehetséges változatainak kidolgozására és ezen átmenetek buktatóinak az elkerülésére irányult. Voltaképpen a demokrácia tömeglélektani, politikai pszichológiai és intézményi előfeltételeinek kidolgozása érdekelte elsősorban.

Annak a módszernek, amellyel Bibó megközelítette a politikai problémákat, lényegi eleme volt egy nagyon erős társadalompszichológiai látásmód. Ebből kiindulva fogalmazta meg azt a tételt, mely szerint a választópolgároknak, vagyis a politikai közösség tagjaiban a gyakorló politikusokról és általában a politikáról kialakuló kép döntően befolyásolja a demokratikus politikai tér szerkezetét. Ezért tartotta végtelenül károsnak a politikai hazugságokra épülő politikai megoldásokat. Ez a magyarázata az 1867-es kiegyezéssel kapcsolatos sommás és manapság ugyancsak több kritikát kiváltó állásfoglalásának.

Felfogásának sarkalatos eleme az a gondolat, hogy jóllehet a politikai élet szférája a moralitás szférájától elkülönült módon létezik, ám mégsem teljesen független attól. Bibó szerint a politikum gyökereivel a moralitás talajába kapaszkodik, s ha ezeket a gyökereket átvágják, nem marad más mint – az ő kifejezését használva – a kisstílu machiavellizmus, amelynek természetrajzát és önfelszámoló logikáját oly pontosan rajzolta meg Shakespeare a III. Richárdban. Richárd ugyanis a társadalom morális viszonylatait szétzúzza a politikai szférát is megsemmisíti, és végül hiába akarja országát lóra cserélni, az általa keltett örvény végül őt is beszippantja. A politika és morál világának ilyesfajta összefüggéséről vallott mélységes meggyőződése mondatja ki Bibóval azt az alaptételt, hogy egyfelől az európai állam erkölcsi személyiség, másfelől pedig a politikai cselekvés végső irányultságát tekintve értékorientált cselekvés.

Bibónak a történelemtől és a politikáról szóló eszmefuttatásai mögött ugyanis érték és valóság viszonyáról vallott meggyőződése húzódik meg. Eszerint az emberi cselekvéseket nem az érdekképzetek determinálják, hanem az adott közösségben ural-

kodek értékkepzetek, amelyek szabályozzák a társadalmi szerepek elosztását és a szerepekhez tapadó érdekfelfogásokat. Ilyenformán a demokrácia létezésének előfeltétele egy olyan konszenzuálisan elfogadott értékészlet, amelyet a politikai elit és a választópolgár is magáénak vall, s amely biztosítja a politika élet szereplőinek megfelelő politikai szocializációját. Ez a politikai szocializáció persze hosszú és keserves folyamat. Különösen igaz ez azokban az új demokráciákban, ahol élő és begyakorolt demokratikus közvélemény híján szinte a semmiből vagy majdnem a semmiből kell kiformalni a demokratikus viselkedési normákat és formákat megteremtő, fenntartó és azokat folyamatosan megerősítő politikai közvéleményt. Az emberi méltóság forradalma, ez a sajátos bibói kategória tehát a politikai filozófia nyelvére lefordítva voltaképpen nem más, mint a demokratikus politikai szocializáció folyamata.

Az itt közreadott, 1953–56 között született és 1993-ig kiadatlan töredék, mely az 1971–72-es nagy esszé, *Az európai társadalomfejlődés értelme* egyik vázlata, fontos dokumentuma intellektuális pályafutásának. Voltaképpen összefoglalja Bibó történetfilozófiáját és ehhez kapcsolódó politikai koncepcióját. Kiderül belőle, hogy a kései összegező írás számos alapgondolata már ekkor is megvolt, másfelől pedig híven tükrözi akkori szellemi állapotát és hangulatát. Ugyanis a dokumentum tanúsága szerint az addig az 1789-es francia forradalmat és az 1917-es orosz forradalmat ugyanannak a szabadságfolyamatnak két lépéseként értelmező elméleti optimizmusa erősen megkérdőjeleződött. A töredék egyértelműen bizonyítja: Bibóban ekkorra már – nagyon is érthető módon – számos kétség munkált a történelmi szituáció lehetséges hosszú távú kifutásait illetően. Az írásban erőteljes kórkritika fogalmazódik meg, és nyílt szókimondása különbözik az 1945–47 közötti politikai publicisztika óvatos hangvételétől. Bibó leszögezi, hogy a haladásba vetett korábbi optimista hit, így az ő személyes optimizmusa, mellyel az 1917-es orosz forradalmat a nyugati forradalmak továbbviteléneként értelmezte, a továbbiakban már nemigen tartható. A töredék az 1971–72-es nagy íráshoz hasonlóan elválasztja a „demokrácia nyugat-európai technikáit” és a kapitalizmust. Igenli az elsőt, elutasítja a másodikat, s tagadja szerves összefüggésüket. Ugyancsak *Az európai társadalomfejlődés értelmét* elélegeti meg azzal is, hogy a diktatórikus szocializmussal szemben egy „anarchista-szindikalista” szocializmust igenli, jóllehet csak utalásszerűen, anélkül, hogy kibontaná a fogalom pontos tartalmát. Elmondható tehát, hogy az 1953–56-os töredék egyszerre tárja föl Bibó ekkortájt már eléggé elhalványult optimizmusát és erőteljes kételyeit, ugyanakkor pedig változatlan ragaszkodását egy tágran értelmezett, nem marxista-leninista szocializmushoz.

BIBÓ ISTVÁN

Az európai társadalomfejlődésről szóló mű egyik vázlatára*

A nyugati emberiségnek a XVII-XVIII. század óta az a meggyőződése, s ami még fontosabb, a tapasztalata is, hogy valahonnan valahová, valami kezdetlegestől, valami tökéletlentől valami jobb, tökéletesebb, emberhez méltóbb világ felé halad. Ez a meggyőződés és ez a tapasztalat a természettudományok, a technika, a termelés, az ipar területén ma is töretlenül megvan, sőt a haladás bizonyossága megerősödött és tempója meggyorsabbodott. Egészen az első világháború körüli időkig ugyanez a tapasztalat és ugyanez a meggyőződés fennállott az emberi együttélés, a közösségi élet, a társadalmi és politikai szervezet fejlődése tekintetében is: általános vélemény szerint mindezek a szabadság, igazságosság és emberi méltóság ideáljainak mind fokozódó megvalósítása felé haladnak. Elég volt az önkormányzat, alkotmányosság és parlamentarizmus intézményeire, a sajtó- és szólásszabadságra, a bírói jogvédelem kiterjedésére, a börtönügy, a gyermekvédelem, a munkásjólét és mindennemű szociális gondoskodás lassú, de határozott javulására, az utazási és mozgási lehetőségek kiterjedésére, az érintkezési formák szelídülésére és csiszolására rámutatni: mindez indokoltta tette az optimizmust mind az elért, mind a remélhető és előtünk álló eredmények tekintetében. Még a rengeteg véráldozattal és szenvedéssel járó háborúk és forradalmak is bele voltak illeszthetők a haladásoptimizmusnak ebbe az általános hangu-

* A közölt szöveg A hatalom humanizálása. Tanulmányok Bibó István életművéről (szerk.: Dénes Iván Zoltán) című kötetben jelent meg 1993-ban. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1993., 326-350. oldal. Szerkesztőségünk e szöveg újraközölésével tiszteleg Bibó István személyisége és munkássága előtt.

BIBÓ ISTVÁN

Az európai társadalomfejlődésről szóló mű egyik vázlatára*

A nyugati emberiségnek a XVII-XVIII. század óta az a meggyőződése, s ami még fontosabb, a tapasztalata is, hogy valahonnan valahová, valami kezdetlegestől, valami tökéletlentől valami jobb, tökéletesebb, emberhez méltóbb világ felé halad. Ez a meggyőződés és ez a tapasztalat a természettudományok, a technika, a termelés, az ipar területén ma is töretlenül megvan, sőt a haladás bizonyossága megerősödött és tempója meggyorsabbodott. Egészen az első világháború körüli időkig ugyanez a tapasztalat és ugyanez a meggyőződés fennállott az emberi együttélés, a közösségi élet, a társadalmi és politikai szervezet fejlődése tekintetében is: általános vélemény szerint mindezek a szabadság, igazságosság és emberi méltóság ideáljainak mind fokozódó megvalósítása felé haladnak. Elég volt az önkormányzat, alkotmányosság és parlamentarizmus intézményeire, a sajtó- és szólásszabadságra, a bírói jogvédelem kiterjedésére, a börtönügy, a gyermekvédelem, a munkásjólét és mindennemű szociális gondoskodás lassú, de határozott javulására, az utazási és mozgási lehetőségek kiterjedésére, az érintkezési formák szelídülésére és csiszolódására rámutatni: mindez indokoltta tette az optimizmust mind az elért, mind a remélhető és előttünk álló eredmények tekintetében. Még a rengeteg véráldozattal és szenvedéssel járó háborúk és forradalmak is bele voltak illeszthetők a haladásoptimizmusnak ebbe az általános hangu-

* A közölt szöveg A hatalom humanizálása. Tanulmányok Bibó István életművéről (szerk.: Dénes Iván Zoltán) című kötetben jelent meg 1993-ban. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1993., 326-350. oldal. Szerkesztőségünk e szöveg újraközölésével tiszteleg Bibó István személyisége és munkássága előtt.

latába. A napóleoni háborúk óta csaknem minden nagyobb háborúról több-kevesebb egyöntetűséggel egészen meggyőzően be lehetett bizonyítani, hogy az okozott szenvedés mellett volt valami határozott előrevivő funkciója is: valami jót elterjesztett, valami rossznak gátat vetett, valamiféle hasznos erőnek szabad utat engedett, valamilyen zsákutcába jutott problémát megoldott, valamiféle nemzeti egységet világra segített, valamely népeket felszabadított stb. Még inkább szívesen illesztették be ebbe a szemléletbe a társadalmi haladás nagy drámai fordulataiként a forradalmakat: úgy tanultuk, és sok meggyőző okkal látuk igazoltnak azt, hogy a holland, az angol, az amerikai s a mindegyiket betetőző francia forradalom logikus, előrehaladó sorban sorakozik fel a mind több szabadság és igazságosság felé vezető úton. A vélemények ugyan eltértek a forradalmak szükséges vagy elkerülhető, kívánatos vagy sajnálatos volta fellett, de a forradalom elvi ellenfelei is, hacsak nem voltak egészen megcsontosodott reakcionáriusok, haladásnak ismerték el a forradalmak által megtett lépéseket. Csupán azt vallották, hogy a forradalmakat okosan adagolt reformokkal meg lehet előzni, s az egyik országban forradalommal elért vívmányokat a példa nyomán a többi országban forradalom nélkül is be lehet vezetni. Közmeggyőződés szerint a forradalmakban kiömlött vér, alkalmazott erőszak vagy átmeneti zsarnokság volt az az ár, melyet a haladás szóban lévő lépéséért fizetni kellett: a különbség csak az volt, hogy egyesek ezt az árat olcsónak ítélték és lelkesen kínálták fel – néhányan a maguk véréből, legtöbbször a másokéból –, mások viszont drágállották ezt az árat és utat-módot kerestek a megtakarításra. Némi nézeteltérés volt a századfordulón a haladás hívei között még atekintetben is, hogy a társadalmi és politikai fejlődés terén a haladás következő lépése mi lesz: voltak, akik – részben elfogadva, részben elítélve az eddigi forradalmakat – további forradalmaknak célját és értelmét nem látták, mert úgy remélték, hogy a szabad gazdasági versenyen és népképviselői demokrácián alapuló világ minden további problémát meg tud oldani forradalom nélkül is, szabad megvitatás és többségi határozat alapján, s ha némi ingadozásokkal és válságokkal tarkítva is, alapjában véve az általános értelmesség és az általános jólét mind nagyobb kiterjedése felé halad. Általánosabb volt azonban az a vélemény, mely szerint a haladásnak előttünk áll egy – akár forradalmi, akár nem forradalmi – fontos lépése és fordulata, mely lényegében szocialista irányú lesz, vagy legalábbis azokat az igazságtalanságokat lesz hivatva orvosolni, melyekre a szocialista mozgalmak mutattak rá.

Így festettek a haladás jegyében gondolkodó emberek véleményei és véleményárnyalatai századunk elején, az első világháború kitörése tájt, s valameddig utána is. Azt várhattuk volna, hogy az azóta megélt történeti tapasztalatok és kísérletek al-

kalmat adtak a fentiekben vázolt problémák és ellentétek kipróbálására és eldöntésére, s a világ azóta rátérhetett az újabb fejlődés által felvetett újabb problémák megfogalmazására, megvitatására és eldöntésére. Éppen nem ez történt, hanem az ellenkezője. Azok a véleményárnyalatok, melyek egy fél évszázada valóban árnyalatokként állottak egymás mellett a haladásnak egy végsőleg egységes közvéleményén belül, ma mereven lezárt rendszerekként állnak egymással szemben, a kiegyenlítő-dés reménye nélkül, s ami még reményvesztőbb, külön-külön is megannyi zsákutcában. Pedig közben megjelentek azok az új problémák, melyek a szocializmus problémáin és megoldásain túlmutatnak, amilyenek az elmaradt országok parasztságának kérdése, a gyarmatosítás és felszámolása, a tömegtársadalom, a tömegszervezés, a világgazdasági gondok problémái, a modern technika vívmányai folytán megnőtt szabadidő kitöltésének, az új tömegkultúrának a kérdései, a gazdasági szervezet és társadalmi élet elbürokratizálódásának veszedelme, a társadalmi öntevékenység új formáinak a kialakítása, a tömegpusztító fegyverek erkölcsi és társadalomszervezeti kérdései stb.

Mindezek egyenlően foglalkoztatják az e problémákat gyakorlatilag megélt embereket, s a messzebb látó teoretikusokat. De lenn, a világtörténelem porondján továbbra is úgy állnak egymással szemben a nagy politikai és társadalmi ellentétek, ahogyan azok a század elején a kapitalizmus és a szocializmus címszavai alatt felállottak, s még abban sem lehetünk biztosak, hogy a döntés közeli és egyértelmű lesz. Szinte úgy érezzük, hogy 50-100 évvel ezelőtt világosabb, egyszerűbb és érvényesebb fogalmazásban állottak előttünk a társadalmi fejlődés aktuális kérdései, mint ma. Mi történt tehát közben?

Lezajlott néhány forradalom és néhány háború, s az európai emberiség egy része - elsősorban Közép- és Kelet-Európa - néhány évtized alatt annyit váltogatta az államformáját és a társadalmi rendszerét, amennyit azelőtt egy évszázad alatt sem. Az azonban, hogy mindennek valami világos és a haladás jegyében megmagyarázható értelme van, teljes mértékben kétségessé vált. Az első világháborúba azzal mentek bele az angolok és a franciák, hogy meg kell dönteni a központi hatalmak országaiiban uralkodó zsarnoki és feudális társadalmi és politikai rendszert, ez utóbbi országok népei viszont azzal indultak a háborúba, hogy meg kell dönteni a cári zsarnokságot. Külön-külön mind a két állításnak lett volna értelme, bár világháborúra így sem adtak volna elegendő okot; a kettő együtt azonban nyilvánvalóan nem állhatott meg. A cárizmus összeomlása pillanatnyilag kisegítette ugyan ebből a zavarból a nyugati hatalmakat s lehetővé tette számukra, hogy győzelmüket a szabadság, a demokrácia és az önrendelkezési jog győzelmének minősíthessék, azonban a békeszerződések kiáltó csődje s az újonnan alakult közép- és kelet-európai demokráciák belső sikertelensége, kül-

ső magárahagyottsága s hamarosan bekövetkező összeomlása az első világháborúnak azt a kevés értelmét is vitathatóvá tették, amit a győzelem rövid életű optimizmusában fel lehetett tételni. Annál meggyőzőbben hangzott a forradalmak sorozatában esedékes következő szocialista forradalom, mely meglepően bár, de állítólag mégsem véletlenül 1917-ben Oroszországban tört ki és jutott uralomra. Ezzel úgy látszott, hogy helyreáll az egymást logikusan követő, értelemmel bíró forradalmak sorozatának a szemlélete.

Igaz, hogy ez a forradalom első pillanattól kezdve meghökentette a világot a kiontott vér és az alkalmazott erőszak minden eddigit meghaladó mennyiségével. Azonban egészen meggyőzően hangzott az az érvelés, hogy az orosz forradalom véres, erőszakos, helyenként visszaszító eszközökkel végül is *ugyanoda* visz, ahová az egész emberiség halad; s sokan hozzátették, hogy mindaz, ami Oroszországban történt, nem szükségszerű velejárója a szocialista forradalomnak, hanem elsősorban a speciális orosz viszonyokban, a tatár uralomhoz, majd cári despotizmushoz szokott orosz társadalomban gyökerezik. Ez az érvelés logikus volt, világos, reálisnak tűnt fel, nehéz volt mit felelni rá, s valahogy mégsem volt zavartalanul meggyőző, s nem volt elegendő ahhoz, hogy a nyugati emberiségen elhatalmasodott meghasonlást áthidalja. Ennek legfőbb oka talán az volt, hogy a marxista-leninista forradalom nem vállalt szolidaritást az előző forradalmak erkölcsi pátoszával, hanem a marxizmus-leninizmus ide vonatkozó tételei alapján minden politikai ideológiát és mozgalmat, tehát minden forradalmat, a magáét is osztályérdekek harcának, s e harc minden erkölcsi indoklását vagy lovagias játékszabályok által való megkötését merő képmutatásnak minősítette. Ennek a legmeghökentőbb gyakorlati következménye pedig nem a több vérontás és nagyobb erőszak alkalmazása volt – mert az volt elég, pl. a francia forradalomban is – hanem ennek a vérontásnak és erőszak alkalmazásának a teljes szándékossága és programszerűsége.

Az, hogy az orosz forradalom, vagy akár egy nála enyhébb, de azért teljes sikerű szocialista forradalom előrelépés volna a haladás útján, egyáltalán kétségessé vált. Ez a kétség nyílt és bevallott közvéleményként jelentkezik mindenütt, ahol a marxizmus-leninizmus politikai ideológiája nincsen a hatalom birtokában. De ennél sokkal lényegesebb az, hogy ez a kétség ki nem mondottan és be nem vallottan, de félelmetesen jelen van mindazokban – a vasfüggönyön innen és túl –, akik a marxizmus vagy a marxizmus-leninizmus ideológiáját az igazságosság, a szabadság és az emberi méltóság vezéreszméin alapuló európai társadalmi program jegyében vallják és hirdetik. Ez a kétség csupán és kizárólag azok számára nem létezik, akiknek számára mindezek a kérdések merőben a hatalomra jutás vagy a hatalmon maradás kérdéseiként jelentkeznek.

Ezzel elkezdődött az európai emberiség gondolkodó felének az a kétségbeesett ide-oda hányódása, melynek során a nyugati polgári haladásideált a világháború értelmetlensége, a versailles-i és a genfi békeapparátus tehetetlensége és a kapitalizmus csődje kompromittálta, az ebből a hitelvesztésből táplálkozó és tőkét kovácsoló marxizmus-leninizmust pedig a bolsevista machiavellizmus tette hitelvesztetté.

Az ötéves tervek megindulása egy időre újból az orosz forradalom felé fordította a haladó európai értelmiség figyelmét, s alkalmat adott a gazdasági válságban fuldokló kapitalizmus és a válságmentes tervezgádkodás szembeállítására. Arra azonban nem volt elég, hogy a politikai módszerek riasztó kíméletlenségét elfeledtesse. Újabb zavarba ejtő momentumként jelentkezett a fasizmus, majd az annak hatásterületét szélesen kiterjesztő nemzeti szocializmus rövid lejáratú diadalútja: hamar kiderült, hogy ebben tömegek és értelmiségiek egyidejű csalódottsága találkozott egy elszánt kisebbség hatalommániájával, de mégis meghökkenítő volt, hogy egy ilyen irányzat, mely nemcsak az eszközök terén, de a célok terén is teljesen szakított a szabadság, az igazságosság és az emberi méltóság európai eszményeivel, ennyire fel tudta venni a tömegforradalmak összes külső ismérveit, melyekről annyira megtanultuk, hogy azok magától értetődően a haladás oldalán állanak.

De éppen ez a meghökkenés egy időre újból lehetőséget adott az orosz forradalom rehabilitálására és az európai haladás egyértelmű szemléletének az időleges helyreállítására: a kommunisták által 1934-ben a fasizmus elleni harc jegyében meghirdetett népfrontpolitika megint csak megerősíteni látszott a haladó európai értelmiségnek azt a vágyálmát, hogy mégiscsak lehet hivatni a európai forradalmi haladás klasszikus tradíciói és a marxizmus-leninizmus riasztó dogmatizmusa és riasztó technikái között az igazságosság, szabadság és emberi méltóság közös ideáljainak, s ez ideálok ellenségei elleni közös harcnak a jegyében. Ez a szövetkezés mindjárt konkrét formát is öltött a spanyol polgárháborúban, amelyben, messziről legalábbis úgy látszott, hogy tartós fegyverbarátság alakul ki a fasizmus összes ellenfelei között. Ez egyben igazolta is azt a tételt, hogy a kíméletlen proletárdiktatúra csupán az orosz viszonyok között volt szükségszerű kormányformája a kommunista szocializmusnak, de más haladottabb feltételek között lehet az a népfrontpolitikát megtestesítő demokratikus köztársaság is.

Ezt az egészen összefüggőnek látszó s a forradalmi optimizmus európai tradícióiba oly jól beleillő szemléletmódot egy meghökkenítő, minden látható előzmény és értelmes indok nélkül érkező eseménysorozat zavarta meg: a Szovjetunióban zajlott nagy tisztogatás, az ezzel kapcsolatos látványos perek és vallomások. Nagy, látványos politikai pereket nem egyet látott már Európa, s nem egy közülük játszott szerepet a történesek-

nek abban a sorozatában, ami az európai haladás drámaian, fordulatosan felfogott szemléletében kirajzolódott. Évszázadokon keresztül az igazságkeresés nagy európai szenvedélyének az egyik legjelentősebb színhelye volt az igazságszolgáltatás: az, hogy azt komollyá, valóságossá, magasrendűvé, pártatlanná, s egyben minél valóságosabb drámává törekedjünk tenni. De ami Oroszországban a 30-as évek második felében lezajlott, az úgy viszonylott ehhez, mint a bábjáték a valóságos drámához, s a szemlélőt jobban megrendítette ez a bábjáték, mint minden addig kiontott vér: az eszközökben való nem válogatás machiavellisztikus technikája valami riasztó értelmetlenség, céltalanság, mondhatnánk úgy is, élettelenység formáját vette fel. Sokat hallottunk arról, hogy hogyan jöttek létre ezek a vallomások a hívő bolsevistáknak abbéli szenvedélyes törekvéséből, hogy inkább saját magukat mocskolják, mintsem hogy a párt egységét, hitelét és tekintélyét veszélyeztessék. De függetlenül attól, hogy ez a magyarázat helytálló-e vagy sem, az egész kérdés végsőleg nem az, hogy ezek a vallomások milyen eszközökkel jöttek létre, hanem az, hogy ezek után egyáltalán lehet-e arról beszélni, hogy a bolsevizmus eszközökben való nem válogatása végsőleg egy jó ügy szolgálatában áll: miféle jó ügy lehet az, melynek érdekében ilyen hátborzongató bábjátékokat kell lefolytatni. Mi maradhat a szabadság, az igazságosság és az emberi méltóság jó ügyéből egy társadalomban, mely ezt képes – vagy kénytelen – ellentmondás nélkül végignézni?

Ezt a kiábrándulást, melynek André Gide adott hangot, bekononázta a második világháború előestéjén megkötött német–orosz paktum, mely egyszerre semmibe foszlatta a fasizmus elleni közös harc mögött megtalálható közös ideálok gondolatát, s hívő nyugat-európai kommunisták széles tömegeiben okozott lelkiismereti válságot.

Két évre rá Hitlernek a Szovjetunió ellen intézett támadásával egyik percről a másikra politikai és katonai szükségességgé vált újból a német–orosz paktummal egyszer már szíven dőft népfrontpolitika, s még egyszer feléledt a különböző módszereket és formákat összekötő közös ideálok hite. Majd bekövetkezett a második világháború közös győzelemmel való befejezése, s napvilágra kerültek a hitlerista tömeggyilkosságok, melyek homályba borítottak mindent, amit a bolsevizmusnak valaha okkal vagy ok nélkül felrótak. Európa-szerte népfrontkoalíciók jutottak kormányra, s a népfrontpolitikát egykor szíven dőft német–orosz paktum politikája úgy tűnt fel – s hivatalosan is úgy magyarázódott – mint egy rövid lejáratú taktikai közjáték. Csakhamar megindult azonban az úgynevezett népi demokráciák berendezkedése s a kezdeti népfrontos koalíciós kormányzás után a népi demokráciáknak proletárdiktatúrákká való áthangolása, a koalíciós partnerek, a fasizmus elleni harc fegyvertársainak, közöttük a szociáldemokratáknak a kíméletlen felszá-

molása, egyszóval és röviden a népfrontpolitika másodszori és sokkalta véglegesebb szíven dőfése.

S míg előbb úgy tűnt fel, hogy a német–orosz paktum merőben taktikai közjáték az azt megelőző és követő népfrontpolitika összefüggő folyamatában, most egyszerre úgy tűnt, hogy maga a népfrontpolitika egészben sem volt más, mint egy szélesebb skálán lejátszódó taktikai közjáték. Most azonban már ellenállhatatlanul fölvetődött a kérdés, hogy ahol egy olyan alapvető politikai elgondolást, mint amilyen a népfrontpolitika volt, egészben merő taktikának lehet tekinteni, ott van-e egyáltalán stratégia e mind nagyobb méretű, s mindent elnyelni látszó taktika mögött. Vagyis magyarul, van-e egyáltalán egy olyan érvényes végső célkitűzés, aminek a szabadság, az igazságosság és az emberi méltóság vezéreszméiben megragadható nyugati politikai ideálokhoz még egyáltalán köze van.

Az a kép, mely az orosz forradalom eredményéről mostanára kialakult, nagyon nehézzé teszi a tárgyilagos szemlélő számára, hogy a forradalmak sorába a francia forradalom után logikus továbblépésként illessze be az oroszot. Ma már csupán a hivatalos marxizmus–leninizmus vallja, s ahol tudja, kötelezően vallani rendeli, hogy az európai haladás fejlődési iránya világos és egyértelmű, a végső ideál, a szocialista és kommunista társadalom, s a feléje vezető helyes út felől kétség nincsen. De ezt a hivatalos optimizmust, mely egyszerre akar rendőrileg kötelező és tudományosan megcáfolhatatlan lenni, olyan kísérő körülmények veszik körül, melyek a szabadság, az igazságosság és az emberi méltóságosság nagy európai tradícióitól tökéletesen idegenek: az ideológusok részéről a hatalomra jutás és a hatalmon maradás teóriáinak a teljes középpontba tolokodása, a vezetők részéről a hatalom nagy egybemarkolóira oly jellemző kiábrándult embermegvetés, a taktikai harci szempontoknak a minden egyebet elnyelő elburjánhása a politikai és társadalmi aktivitás minden területén, s az embernek, jelentkezzék az akár főszereplő, akár tömegek formájában, valami élettelen bábjátékszerűsége. Az egészről szinte teljesen hiányozni látszik az egyéni lelkiismeret, a helyállásnak, a színvallásnak, a hatalomnak való nem engedelmeskedésnek a nyugati forradalmi tradícióban oly döntő szerepet játszó lelkiismereti kényszere.

A másik oldalon, a nyugati emberiség világában az európai nagy haladás eszménye, a szabadság, az igazságosság és az emberi méltóság érvényessége nem kétséges. Nem az értékek zűrzavara jellemzi a mai helyzetet, mely olyan kedvelt jelszava volt a húszas és harmincas évek burjánzó politikai ideológiáinak. Ellenkezőleg, az európai haladás nagy eszményei, a szabadság, az igazságosság és az emberi méltóság az azokat totálisan és egészben kétségbevonó fasizmus és hitlerizmus romjain határozottabb érvényességgel jelentkezték, mint 1848 óta bármikor. A végső ideálok terén kevesebb kétség van, mint az első világhá-

ború kitörése óta bármikor. Annál nagyobb a zavar a haladás taktikája és technikája körül, bár itt is sok olyan technika, melyet divat volt fölényes és fölületes kritikával kétségbe vonni, hitelében megerősödve került ki a fasizmus és hitlerizmus összeomlásából: a népképviselői demokrácia, a szabad választások elve, a bírói függetlenség, a jogállam, a közigazgatás bírói ellenőrzésének technikáiról ma tudjuk, hogy e pillanatban az elérhető legjobbat jelentik, s minden olyan kritika, amely a kinövések orvoslásán túlmenően alapvetően félre akarja tenni ezeket a technikákat, csak primitívebb, barbárabb technikákat tud a helyükre tenni. De mindezeknek az ideáloknak az elfogadása s mindezen technikák helyreállítása együttvéve nem változtat azon a helyzeten, hogy a nyugati haladás egészben véve a védekezés, a pozíciótartás állapotában, nem pedig a valóságot jól megragadó eszmerendszerek dinamikus hódító terjedésének állapotában van. Miközben ugyanis mindenféle diktatórikus módszerrel szemben megerősödött az önbizalma a demokrácia nyugat-európai technikáinak, az ezek védelméért folytatott harcban olyan, eddig nem kívánt szövetségesekkel találja magát együtt az európai haladásideológia, mint a feudális konzervativizmus, egyházi reakció és koncentrált nagytőke, amelyek maguk a nyugat-európai demokratikus módszereknek ma sem tulajdonítanak több fontosságot, mint azelőtt, de rendkívül készségesen vesznek részt ezek védelmi harcában, ha az a kommunizmus elleni harc formájában jelentkeznek.

Ebben az állapotban van mindenekelőtt az a nagy kérdés-komplexum, melyet a gazdasági kizsákmányolás problémájával jelölhetünk meg. Ez a defenzív, dinamika nélküli állapot érdekes módon egyaránt jellemző a nyugati világon belül az ún. kapitalista és az ún. szocialista táborra. Van egy hivatalos kapitalista ideológia, melynek az önbizalma látszólag megnőtt az utóbbi évtizedekben, s amely azt vallja, hogy a tőkés szabad rendelkezése, a tőkés magántulajdon lehető korlátozatlansága az egyetlen út, mely az emberiség jövőjének jólétét megalapozhatja, s mindazok a kisebb-nagyobb méltánytalanságok, melyek e rendszer szükségszerű velejárói, szükségszerű és el nem kerülhető árat jelentenek, melynek fejében végsőleg a munkástömegek jövőjének, mind fokozódó jóléte ki fog alakulni. Főleg Amerikában. A kapitalizmusnak ez az új önbizalma, ez az újjászületése kifelé igen nagy önbizalmat mutat, azonban annak lehetősége, hogy az európai haladásideál megvalósítási rendjét a tömegek számára is érvényes, világos és elfogadható fogalmazásban ennek alapján meg lehessen fogalmazni, gyakorlatilag semmi, s ami még jellemzőbb, nem akad és nem akadhat olyan gyakorlati politikus, aki egy percre is gondolhatna emez újjászületett gyakorlati kapitalista ideológia gyakorlati konzekvenciáinak végső levonására, vagyis például arra, hogy a szociális szolgáltatásoknak a kialakult rendszerét lebontsa, vagy a munkás és

munkaadó közötti szerződéses szabadságot igazán helyreállítsa. De ugyanez a helyzet nyugaton az úgynevezett szocialista táborban is. Ez a szocialista tábor ma is hivatalosan vallja, hogy a gazdasági élet nagyméretű képződményeinek kizsákmányoló hatását egyedül az állami tulajdonba vétellel lehet orvosolni, hogy a munkaszerződés és a munkásbiztosítás kötelező formáit minél szélesebb érvényességgel ki kell terjeszteni, de eközben nem tagadhatják le maguk előtt azt az egészen világos ténnyt, hogy az állami tulajdonba vétel úgyszólván minimális hatással van a munkások életnívójára, viszont a munkaszerződések és a szociális szolgáltatásoknak a kötelező és bürokratikus keretei mind félelmesebb mértékben ölik az egyéni kezdeményezését.

Ma is fennáll ezenfelül a szocializmusnak egy anarchista-szindikalista ágazata, amely az állami tulajdon helyett a súlypontot a munkások köztulajdonára helyezi és az állami hatalom minél nagyobb fokú leépítését tűzi ki célul, de ez az irányzat sem lehet vak azzal a nyilvánvaló ténnyel szemben, hogy az emberiség politikai, társadalmi és gazdasági tevékenysége, ha nem is minden területen, de számos területen ellenállhatatlanul halad az egészen nagyméretű közösségi szervezés irányába.

Ezenközben mindenki megegyezik abban, hogy azok a konkrét igazgatási, pénzügyi és gazdaságszervezeti technikák, melyek a nyugati világot az elmúlt nagy válságokon túljuttatták, végsőleg nem skatulyázhatók sem a kapitalista, sem a szocialista sémába, hanem a nagyméretű szervezés gyakorlati technikáinak a gyakorlati kitapasztalásán, kikísérletezésén alapulnak, és egyaránt elkerülhetetlenek, akár kapitalista, akár szocialista cégér alatt folyik az a reform vagy az a szervezés, amiről éppen szó van.

Egyetértenek általában abban is, hogy a nyugati világnak végsőleg és egészében magántulajdoni, kapitalisztikus keretein belül spontán módon olyan szocialisztikusnak nevezhető, de a programszerű szocializmustól igen gyakran teljességgel függetlenül kialakult szervezeti formák jelentkeznek a tőkés, részvénybirtokos tulajdonos szerepének háttérébe szorulása, a munkásoknak az üzem anyagi érdekelttségében és az üzem vezetésében való részesedése, valamint a legkülönbözőbb szövetségi mozgalmak és formák kialakulása révén, amelyek rendkívül biztató előjelek olyan jövőbeli társadalmi formák irányában, melyek a kapitalizmus és szocializmus kihegyezett ellentétét végeredményben túlhaladják. E felismerések jegyében különböző, nagyjából vonzó és kisebb-nagyobb visszhangot kiváltó programok jelentkeznek a szocializmus és kapitalizmus közötti harmadik út kirajzolása irányába, s gondolkodó fők előtt valóban alig vitás, hogy a kapitalizmus és a szocializmus klasszikus harcú pozíciói sok vonatkozásban értelmüket veszítették. Eddig azonban a harmadik út kirajzolására irányuló mindenféle kísérletről közelebbi megvizsgálás során kiderült, hogy a mé-

lyén a kapitalista–szocialista ellentétpár jelen van, s vagy a kapitalizmust akarja a humanizmus megfelelő adagolásával, vagy a szocializmust a szabad vállalkozás megfelelő adagolásával megszelídítve diadalra vinni.

Mondhatná erre valaki, hogy mindez igazán nem baj, hiszen mindezzel végül mégiscsak egymás felé haladnak, konvergálnak a technikai megoldások, mind erősebben érvényesülnek a közös európai ideálok. Ez így ennyiben rendben is volna, de a technikai megoldások közeledése önmagában mégsem elég egy olyan világ számára, mely – olyan mértékben, mint a miénk – meg van zavarodva a haladás útja és értelme felől, s nem lehet megnyugodnunk a technikai megoldások közeledésében mindaddig, amíg az egyik oldal a szocializmust teljes egészében úgy helyezi el az európai ideálok történetében, mint a szabadság ügyének súlyos veszélyeztetését jelentő zsarnoksági kísérletet, s a másik oldalon a kapitalizmus ideológiájának komoly érvényesítésére irányuló minden kísérlet olyan kikerülhetetlen bizonyossággal idézi elő éppen az igazságosság alapvető európai ideálja jegyében a heves és éles szocialista visszahatást.

Nem kevésbé érdekes az európai haladásideálok viszonyának alakulása a kereszténységhez. A XVIII. század haladásideálja élesen és határozottan kereszténységellenes vagy legalábbis kereszténydogma-ellenes. A XIX. században egy inkább mértéktartó álláspont alakul ki a kereszténységgel szemben, mely elismerte az európai haladáseszmény kialakításában a kereszténység történeti szerepét, de a kereszténységben egy kezdetleges s immár túlhaladott fokot látott, vagy legalábbis sajnálkozott azon, hogy a kereszténység hivatalos képviselői több-kevesebb ellenségességgel nézik a szabadság és igazságosság európai eszményeinek a történetileg kialakult egyházi hatalmi helyzeteket érintő hátrányos alkalmazását. A hitlerizmus bukásával, a hitlerizmus elleni harccal bizonyos vonatkozásban új helyzet alakult ki, kiderült, hogy a kereszténység mind hatalmi szervezeteiben, mind pedig az emberek lelki és erkölcsi beidegződéseiben egy mindennél erőteljesebb hátvéd, mely ugyan távolról sem vállal teljes szolidaritást az európai haladáseszmény minden célkitűzésével, de olyan ideológiákkal szemben, melyek az európai haladáseszmény alapját képező végső értékek, a szabadság, igazságosság és emberi méltóság teljes tagadásán alapulnak, az ilyenekkel szemben egy olyan végső hátvédet biztosít, melynek aktív közreműködése ugyan távolról sem fedi az európai haladáseszmény minden végső konzekvenciáit, de ellenállása szélesebb és mélyebb, mint bármiféle ellenállás, amit a haladás harcos élcsapatai produkálni tudnak. Ez a helyzet arra készítette az európai haladáseszmény legharcosabb szabadgondolkodó képviselőit is, hogy a kereszténységnek történeti előzményként való vállveregető elismerése helyett az eddiginél sokkal komolyabb számba vegyék azt a keresztény lelket, mely

az európai haladáseszmenyt legbelülről élteti. Ugyanekkor azok a keresztény tényezők, közöttük maga a római katolikus egyház is, melyek mindig túlzottak és veszélyesnek, és bizonyos értelemben pogánynak ítélték az Európán úrrá lett haladásoptimizmust, s az ennek jegyében fogant, többé-kevésbé radikális politikai és társadalmi programokkal szemben az óvatos mérsékléstől a nyílt ellenzésig terjedő idegenkedéssel viselkedtek, most eljutottak odáig, hogy komolyan értékelni tudják az összeomlott közép- és kelet-európai autokráciák romjain támadt zűrzavarral szemben a nyugati emberiség mind több stabilitást és konszolidációt mutató haladásintézményeit és szabadelvű társadalmi technikáit.

Ez a kölcsönös közeledés azonban messze van attól, hogy az európai fejlődés akár csak egy messziről is egybehangzó értelmét meg tudja keresni és találni. A konzervatív keresztény felfogás, elsősorban a római katolikus egyház ugyanis, miközben a nyugati demokrácia stabilizált formáit, a parlamentáris demokráciát, a szabad választásokat, az állampolgári szabadságok széles skáláját, sőt bizonyos határok között az egyház és az állam elválasztását többé-kevésbé helyes, vagy legalábbis megengedhető berendezkedéseknek ismeri el, ugyanakkor egyáltalán nem hajlandó a haladásoptimizmusnak azt a hatalmas lendületét is elismerni, mely ezeket az intézményeket létrehozta.

Ellenkezőleg, ez alkalmat adott a kereszténység hivatalos ideológiai számára, hogy az európai haladáseszmenyek a XVIII. század óta kibontakozott modern megfogalmazásait mindenestül úgy jelenítsék meg, mint az egyedül a kereszténység által örökött értékeknek veszedelmes és kalandos túlzásait, melyek mint gondolat- és mozgalomindítók az összes közbülső forradalmakkal együtt végsőleg felelősek a forradalom gondolatának mindenestül abszurdumba és nihilizmusba vezető, s ennek jegyében egy kalap alá fogott kommunista és hitlerista forradalmakért is. Ennek a gondolatkörnek a jegyében az összes régebbi forradalmak is kisebb-nagyobb mértékben negatív értékelést kapnak, s a haladás egész európai gondolatrendszere úgy jelenik meg, mint egy naiv és túlzott igényekkel föllépő időleges illúzió a kereszténység által egyszer meghirdetett örök értékek időtlen, s lényegükben haladást nem ismerő érvényessége mellett. Az európai haladáseszmeny hívei joggal mutatnak rá arra, hogy az úgynevezett modern haladásnak az utolsó századokban mennyi olyan vívmánya van, melyet a kereszténység hivatalos képviselői kezdetben elleneztek, vagy legalábbis nem pártoltak, még kevésbé kezdeményeztek, melyeknek mégis, a haladás dinamikájának maguk is engedve, úgyannyira utána mentek, hogy ma nemcsak hogy maguk nem mondanának le róla, hanem gondosan összegyűjtene és nagyon is értékelnek minden adalékot, melyek e vívmányok keresztény gyökereit és keresztény kezdeményezőit felmutathatják.

Ahhoz, hogy az ideológiai fogalmazások és megformulázások jelenlegi ellentmondó és tényekkel mind kevésbé egyező zűrzavarában újból egy egységesebb, a fejlődés és a haladás útját egyértelműen megrajzoló szemléletet ki tudjunk alakítani, kicsit messziről kell kezdenünk: az emberi lét alapvető feltételeinél. Ez a visszakanyarodás azonban nem lesz hosszadalmas és hiábavaló, mert ha az emberi lét alapvető létfeltételeit jól meg tudjuk ragadni, akkor hamar ott leszünk a hatalom és a közösség kérdéseinél, ahová tulajdonképpen el akartunk jutni.

Az emberi lét alapvető feltételeinek a megragadásánál most eltekintünk az ember különböző testi-lelki adottságainak, érzékelési és cselekvési készségeinek a tárgyalásától, és csakis három alapvető adottságot szeretnénk kiemelni:

Az egyik az, hogy az ember a környező fizikai világhoz viszonyítva gyenge, törékeny, szenvedésnek, megnyomorodásnak, halálnak kitett élőlény. Kilenc hónap kell egy ember megszületéséhez és húsz év a teljes teljesítőképességének a kifejlődéséhez. Ezzel szemben a környező fizikai világ néhány másodperc alatt meg tudja semmisíteni, akár nyom nélkül is. Az embernek ez a tulajdonsága többé-kevésbé közös a többi élőlényekével, különösen az állatokéval, nem vitás azonban, hogy ezek között is az ember egyike az aránylag nagy fokban törékenyeknek.

A második momentuma az emberi lét alapvető adottságainak bizonyos fokig az elsőtől, az ember alapvető gyöngeségéből következik, hogy ti. az ember éppen ezért, mivel azok közé az élőlények közé tartozik, melyek nagymértékben tehetetlen, tehát nagyfokú szülői gondoskodást kívánó ivadékokat hoznak világra, jellegzetesen társas lény, akinek léte csakis közösségi formák, közösségi feltételek között képzelhető el. Ez a közösségi jelleg azonban nem éri el az összeszervezettségnek azt a fokát, melyeket bizonyos – nehéz feltételek folytán egészen magas fokú együttműködésre kényszerült – rovaroknál, méheknél, hangyáknál, természetknél látunk, melyeknél inkább van okunk feltenni egy közösségi intelligenciát, mintsem az egyes egyedek személyes intelligenciáját.

A harmadik alapvető adottsága az emberi létnek az, amely az embert élesen szembeállítja az összes többi élőlényvel: az emberi tudat fejlettsége. Ez bizonyos fokig következik az ember közösségi mivoltából, amely élénkebb társas kapcsolatokat, ezekkel együtt a társas tudni- és tennivalók tudatosabb átörökítését teszi lehetővé. Az ember azonban, ezen felül, ellentétben az összes többi élőlényvel, nem csak ösztönös reakcióiban, hanem tudatában is tisztában van a maga törékeny, szenvedésnek, megnyomorodásnak, halálnak kiszolgáltatott voltával. A megnyomorodás, a szenvedés, a halál lehetőségével és bizonyos vonatkozásban a kikerülhetetlenségével való tudatos szembekerülés az egész emberi lét alapvető adottsága és központi problémája.

Ebből következik az ember egyéni és társas életének egy döntő momentuma: az ember minden más élőlélynél jobban képes nem jelenlévő, csupán a tudatában meglévő dolgoktól *félni*. Félelmi reakciói ugyan vannak a legkülönbözőbb élőlényeknek, de ezek csaknem mindig egy jelenlévő, vagy legalábbis közvetlen realitással bíró valamire irányulnak, s nem haladják túl az életösztönnek erre a közvetlen veszélyre való spontán reagálásait. Az emberé az a szomorú privilégium, hogy képes félni olyan veszedelmektől, még hozzá minden valóságos veszedelemnél jobban, melyeket saját tudatműködésében saját maga teremtett.

Távol van tőlünk, hogy mindennek alapján beálljunk a tudatosság és ösztönösség éles szembeállóinak, a spontán ösztönök dicsérőinek és a racionális elmeműködés ócsárlóinak a népes hadába. Ellenkezőleg, az intelligenciában az ember legnagyobb adományát látjuk s az ösztönben sem látunk mást, mint vagy primitív, vagy sűrített formájú intelligenciát. Bizonyos azonban az, hogy a félelem mindennél nagyobb fokú jelenléte az az ár, amelyet mostanáig az emberiségnek intelligenciája gazdag és csodálatos kifejlődéséért fizetnie kellett. Az emberi tudatnak ez a félelemmel terheltsége véleményünk szerint szorosán összefügg az ember társas lényének azzal a két jelenségével, amelyet oly gyakran szoktak ősi ösztönszerű elemeknek tekinteni: az emberi vérszomj és az emberi hatalomvágy jelenségeivel.

Bármi vázlatossá is válik ezzel gondolatmenetünk, mégsem óhajtunk megállni az emberi tudat és az emberi fizikum viszonyának és kölcsönhatásainak a kérdéseinél, mert úgy látszik, hogy az emberi közösség alapvető kérdéseire eljuthatunk anélkül, hogy ezekben a problémákba mélyebben belemerüljünk. Elég annyit felismernünk, hogy az ember számára, ha ki akarja kerülni a szenvedés és a halál tényeivel való szembenézést, akkor ennek a kitérésnek a legkézenfekvőbb és a legszokottabb útja a közösség többi tagja fölötti hatalom lehetőségeinek a megkeresése és az értük való harc: azzal, hogy hatalmat szerzek embertársaim fölött, egyben hatalmat szerzek szenvedéseik és haláluk irányítása tekintetében is, s azzal, hogy harcolok ezért a lehetőségért, a veszélyek vállalásával egyben bizonyos fokig, bár távolról sem a legmagasabb rendű formában, szembe is néztem a halállal.

A harc és a hatalom tehát jellegzetes jelenségei az ember közösségi életének, de távolról sem alapvető adottságok, s a harcvágy és hatalomvágy jellegzetes elemei az emberi tudatnak, de távolról sem alapvető, az ember testi-lelki adottságaiból szükségszerűleg és ösztönszerűleg következő vonások: éppen ellenkezőleg. Az ember alapvető, nehezen leküzdhető s minden korlátozást újból meg újból félredobó, mélyen gyökerező vérszomjáról és hatalomvágyáról szóló közkeletű vélemény egyike a legnagyobb és legveszélyesebb köztévedéseknek. Különösen

veszélyesek azok a lapos és felületes anagóliák, melyek az emberek közötti élethalálharc különböző jelenségeit az állatvilágban található élethalálharc különböző jelenségeivel vonják párhuzamba, s belőlük vezetik le. Ezek a felületes hasonlatok elfelejtik azt, hogy az ember egyetlen faj, az állatvilág pedig számtalan faj, s ha felismerik azt, hogy az egyes fajok az egymás közti tudatos és közösségi érintkezésnek a keretei, míg minden egyes faj számára a többi fajok általában kívülről idegen fizikai világgal esnek egy tekintet alá, akkor egyszerre rájövünk, hogy az állatvilágban a véres élethalálharc csakis különböző fajok, és pedig az egymást táplálkozásban kiegészítő fajok egymás közti viszonyában van jelen, s itt sem olyan széles területen, ahogyan azt a felületes szemlélet elsőre mutatja. Az egymásból élés, az egymás megsemmisítése az élők világának széles területein zajlanak, úgy is mondhatnánk, békességes formák között történik. Csakis nagyon komplikált és rafinált élőlények egyes csoportjainál, az állatvilág legkülönbözőbb családjaiban fellépő ragadozóknál találjuk azt a jelenséget, hogy az egyik fajnak létfeltétele más fajok életének hirtelen és idő előtti megszakítása úgy, hogy a másfajúak leküzdése és megsemmisítése keserves és kétségbeesett ellenállást vált ki, melyet véres harc árán kell leküzdeni, de ez a jelenség is csak a fajok között van általában. Egy fajon belül, még ha az egyedek nem is tartoznak azonos konkrét közösséghez, az egymás elpusztítása ritka, nem elsődleges, nem ösztönös, hanem komplikált és kivételes jelenség: az élelem és a vadászterületek szűkösége, szerelmi időszakok, különlegesen szorosan szervezett életközösségek esetén találhatunk ilyen jelenséget. Nem túlozunk, ha azt mondjuk, hogy az élők világában egyetlen egy fajnál sem találjuk az élethalálharcot a fajon belül olyan általánosságban elterjedve, mint éppen az embernél. Jó okunk van tehát föltenni, hogy az élethalálharc jelenségei éppen nem az ember állati ösztönös valójából, hanem tudatos – megrontott, mondhatnánk úgy is, hogy bűnbeesett – valójából származnak.

Míndez nem vonatkozik a játékos harcra.

Mikor tehát az ember harci vágyát hol sajnálkozva, hol lelkesedve ősi, mély emberi ösztönként halljuk emlegetni, akkor nem szabad elfelejteni, hogy itt két különböző dolognak az összekapcsolásáról van szó. A harc, amennyiben játék és versengés, ősi és alapvető emberi ösztönnek látszik, amennyiben azonban vérszomjas élethalálharc, úgy az emberi kedély félelemmel terhelt, pervertált rétegéhez tartozik, mely a más ember szenvedésének, megnyomorodásának, halálának okozásával a saját gyengeségének, esendőségének, törékenységének a tudatán, a saját halálfélelmén akar túljutni.

Okunk van tehát föltenni, hogy az emberi vérszomj és hatalomvágy jelenségei nem az ember ösztönös állati valójából következnek, hanem a tudatából, pontosabban megnyomorodás-

nak, szenvedésnek, halálnak kitett volta tudatából, röviden, az egzisztenciálfilozófia szóhasználatát követve: a halál tudatából.

Miután gyanút fogtunk arra nézve, hogy az egymás közötti élethalálharc és az egymás feletti hatalom nem elsődleges és ösztönös jelenségei az emberi létnek, vessük fel, hogyan viszonyulnak ezek a jelenségek a megnyomorodás, szenvedés és halál alapvető veszedelmeihez, azokhoz, melyek a környező fizikai világ „erősebb” volta folytán fenyegetik az embert. S ezen a ponton egy furcsa dologra bukkanunk. Az emberi lét nagy, drámai, tragikus élményei: terveink tragikus megghiúsulása, szeretneink tragikus halála, szerencsétlenség, baleset stb. végsőleg a fizikai világ kérlelhetetlen ereje, a magunk fizikumának a törékeny és véges volta oldaláról érnek bennünket. Ha azonban azt nézzük, hogy az emberi létet megnyomorító egész szenvedésmennyiségben mennyi esik a közvetlen fizikai környezet kérlelhetetlen erőire, árvízre, tűzvészre, balesetre és mennyi az emberi bántani akarásra és bántani tudásra, akkor okunk van azt hinni, hogy az utóbbi mennyiségében sokkalta nagyobb és minőségében sokkalta veszedelmesebb. Persze nincs objektív mértékünk a szenvedés mennyiségének a mérésére, de van valamelyes mértékünk e szenvedések enyhülésének, a sebek begyógyulásának az összehasonlítására. Ha ezeket nézzük, akkor azt kell mondanunk, hogy a fizikai környezet erőitől származó szerencsétlenségek okozta szenvedés úgy gyógyul, mint a bőven vérző, azután baj nélkül egybeforradó vágott seb, az emberi bántani akarásból származó szenvedés pedig olyan, mint a fertőzött, gennyező, erjedő, üszkösödő, ép részeket is továbbfertőző seb.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az emberi lét alapvető kérdése ugyan a halállal való szembenézés, azonban ez rendkívül derűs és megbékélt lehetne akkor, ha nem volna jelen a halál mellett második problémaként, az alapvető probléma perverziójaként a halállal szembenézni nem akaró, a halált pótszerekkkel, harccal és hatalommal elaltatni próbáló emberi rosszindulatnak a kérdése.

A primitív ember – aki egyáltalán nem egészséges és ösztönös ember, hanem nagyon is tudatos, csak éppen hiányos tudással tudatos ember – világképében éppen az a legnagyobb, hogy az emberi rosszindulatnak ezt a legfélelmetesebb és perverz jelenségét beleviszi a nem emberi környezet világába, s ilyen módon nem egy veszélyes és kérlelhetetlen, de ugyanakkor hatalmas és védelmező tudattalan és otthonos természetnek a képét ismeri, hanem egy rosszindulatú szellemek sokaságától nyüzsgő természetnek a képét.

Az ember egyéni és társas életének központi problémája tehát, hogy hogyan szabaduljon meg attól az ördögkeréktől, melyet saját gyengeségének és törékenységének tudata, az ebből fakadó félelme, ártani készsége, harcvágya és hatalomvágya, s

a félelemnek mindezekből fakadó sokszoros, láncreakciószerű elburjánzása képez. Kiugrani ebből az önmagában visszatérő s a bajt nagyobb bajjal gyógyító zárt ördögkerékből annyi, mint szabadnak lenni: megszabadulni a félelemtől, annak minden következményétől és megsokszorozódásától: ez az egyéni és társaslét központi problémája és legnagyobb célkitűzése. Az egyén életében belsőleg szabadnak lenni végsőleg annyit tesz, mint megszabadulni a halálfélelemtől és szabad utat kapni az emberi lélek mindama képességei, aktív szeretete és alkotókészsége számára, melyeknek a halálfélelem a legfőbb megbénítója. Ennek a célnak az elérése a nagy vallásrendszerek központi problémája.

A szabadság társas közösségi problémájának ennél szűkebb, szerényebb, kevésbé mélyreható, de szélességben jelentősebb formája az a kérdés, hogyan lehet a társadalmat megszabadítani a félelmeknek ama sokszorozódásaitól, melyeket az ember félelemben fogant vérszomja, ártani akarása és hatalomvágya hoz létre. Az emberi közösségi élet minden tudatos szervezőjének és minden szervezeti rendszernek a központi problémája, hogy a félelemnek, az emberi ártani akarásnak, vérszomj és hatalomvágy jelenségein keresztül az egész társadalomra elburjánzó láncreakcióinak hogyan szabjon határt, s ha nem tudja teljesen feloldani őket, hogyan terelje őket határozott mederbe. Minden ilyen szervezeti kísérlet abból indul ki, hogy ezeket a jelenségeket bizonyos mértékben szükségszerűeknek vagy legalábbis az adott helyzetben kikerülhetetleneknek, bizonyos mértékben azonban orvosolhatóknak, feloldhatóknak vagy legalábbis megszervezhetőknak, racionalizálhatóknak, spiritualizálhatóknak tekinti, az ártani akarás, vérszomj és hatalomvágy számára bizonyos formákat tilt, elzár, más formákat megenged, nyitva hagy, ellenőrizhetetlen, végeláthatatlan láncreakció helyett egyenes mederbe tereli, elvezeti ezeket a jelenségeket. Bizonyos, hogy a társadalmi szervező ennél nem mehet tovább, mert az ember teljes belső felszabadítása a társadalmi szervező rendelkezésére álló eszközöknél többet és mélyebbet kíván: amivel csupán a vallásos ráhatás rendelkezik.

Ezáltal a külső szabadság számára világos és határozott területeket tud biztosítani.

Innen van, hogy az emberi közösségi élet minden tudatos szervezőjének, minden konstruktív gondolkodójának az a központi problémája, hogyan lehet az ártani akarás, az élethalálharc és a hatalomvágy minden emberi helyzetben újból megjelenő, de minden nagy igényű gondolkodó, aktív szeretettől áthatatott társadalomszervező által örökké perverznek érzett jelenséget feloldani, megszelídíteni, megszervezni, racionalizálni, spiritualizálni. Ez a társadalomszervező munka, mint minden munka, azon múlik, hogy milyen technikákat tud a szóban lévő társadalomszervező az erőszak és hatalomvágy jelenségeinek

ellensúlyozására kidolgozni, és hogyan tudja a szóban lévő társadalmat e technikák használhatóságáról meggyőzni. A feladat lényegében nem különbözik bármilyen technikai feladatnak, találmánynak a menetétől, csak éppen nem az élettelen anyag, a természeti realitás valamelyik szelete az, amelyen a feltalált technikával úrrá akarunk lenni, hanem az emberi közösségi életnek, egy bizonyos emberi közösségnek az életét akarjuk ezekkel a technikákkal simábbá, emberségesebbé, félelemmentesebbé tenni. A társadalmi technikák kialakulásának a menete tehát ugyanaz, mint minden más technikáé, mint a valóság megismerésének és a valóság felhasználásának bármelyik más technikájáé. Az első lépés az, hogy minél több nyers adatot keressünk a szóban forgó valóság területén, minél jobban igyekszünk kitapasztalni azt az anyagot, amivel dolgozni akarunk.

A második lépés egy intuitív lépés: ha elég sok tapasztalatunk van a valóságnak egy bizonyos területéről, akkor előbb-utóbb villanásszerű ötleteink támadnak ennek a valóságnak a belsőbb, mélyebb szerkezetéről és arról, hogy a vele kapcsolatos különböző gyakorlati problémákat milyen úton lehetne megoldani. A harmadik lépés az értelmi konstrukció lépése. Meg kell fogalmaznunk és összes következményeivel, végig kell gondolnunk villanásszerű felismerésünket, hogy ebből az ismeretnek vagy a cselekvésnek milyen rendszere következik: értelmi konstrukció vagy program.

A negyedik lépés a kísérlet lépése. A végiggondolt és kidolgozott igazságot vagy technikát meg kell próbálnunk teljes egészében alkalmazni a szóban forgó realitáson, s akkor a realitás felelni fog nekünk: vagy ellenáll, vagy enged, vagy világossá, áttekinthetővé, vagy homályossá, zavarossá válik, részben vagy egészben világossá, áttekinthetővé, részben vagy egészben homályossá, zavarossá válik, részben vagy egészben enged és sikerre visz, részben vagy egészben ellenáll és kudarcot vallhat. Ekkor következik az ötödik lépés, az eredeti program felülvizsgálata, kijavítása, megerősítése vagy esetleg elvetése.

Ha az ismeretek és technikák létrejöttek ezt a sematikus rajzát szemügyre vesszük, rögtön fölvetődik az a kérdés, hogy viszonylik ez ahhoz, amit dialektikának szoktunk nevezni, különösen a hegeli nyomokon kialakult marxí dialektikához. A párhuzam nyilvánvalóan megvan, különösen ha meggondoljuk, hogy minden tézist meg kell előznie először valamilyen tapasztalatszerzésnek, majd pedig valamilyen intuitív és homályos körvonalú feltevésnek, hipotézisnek, tehát végeredményben mind a két séma ötosztatú. Egyetlen egy különbség van, de az rendkívül fontos: az antitézis hegeli formulája helyébe a valóság megismerése és megszelídítése során a kísérlet baconi formuláját helyeztük, mert az antitézisnek a valóságtudományok terén a használhatóságát, az antitetikus gondolkodásnak a hasz-

nálhatóságát teljes mértékben kétségbe vonjuk. A hegeli dialektika a szellem, a gondolkodás világának a törvényszerűségeit kereste: ha akarunk, itt tulajdoníthatunk döntő jelentőséget az antitézisnek és állíthatjuk, hogy a téziszből szükségszerűen következik az antitézis, hiszen a gondolkodás világában valóban bármit gondolunk is, vele gondoljuk az ellenkezőjét, á-val a non á-t. A valóság valamelyik szelvényével foglalkozó emberi foglalatosságoknál azonban ennek a világon semmi értelme sincs. Semmiféle szükségszerűség nem indokolja, hogyha a valóságra nézve valamilyen igazsághoz, valamilyen programhoz eljutottam, akkor a következő lépésben ennek az igazságnak, ennek a programnak a szöges ellentétét tekintsem igazságnak és programnak, és a valóságnak semmiféle megfigyelése nem vezet ahhoz a felismeréshez, hogy a valóság a fejlődés menetében ön maga ellentétébe szokott volna átmenni.

Kétségtelen tény csupán annyi, hogy a valóság változásnak van alávetve, de az, hogy a valóságnak bármilyen darabja változik, ennek az állításnak egyedül akkor van értelme, hogyha a valóságnak szóban lévő darabját úgy tudom elhatározni, hogy bizonyos mennyiségű változás mellett bizonyos mennyiségű azonosságot meg tudok állapítani. Mikor tehát Marx a hegeli dialektikát kiemelte az idealitások, az eszmék világából, és a valóság világára alkalmazta, akkor nem – amint ő maga állította – a feje tetejéről a talpára, hanem ellenkezőleg, a talpáról a feje tetejére állította azt. Soha senki a világban, lett légyen az mesterember, feltaláló, természettudós vagy társadalomszervező, az antitetikus, az ellentétekben való gondolkodásnak nem vette semmi hasznát, vagy ha hasznát vélte venni, több kárt csinált vele, mint hasznat. Mégis, ezek közül egy területen, az emberi közösség életében az antitetikus gondolkodásnak történetileg döntő, s mindjárt hozzátehetjük, végzetes szerepe van. De nem azért, mintha az antitetikus dialektikus gondolkodás az emberi dolgok helyes felismerése és helyes rendezése irányában bármit is lendített volna, hanem azért, mert az emberi közösség életében az antitetikus gondolkodás döntően összefügg az ember egyéni és közösségi életének alapvető jelenségével, a félelemmel. Az az ember, az a társadalom gondolkodik és cselekszik dialektikusan, aki igazságkeresése, cselekvése során valami félelemkeltő momentumra bukkan, ennek elhárítására gyorsan elkezd a szöges ellentétét gondolni és tenni annak, amit eddig gondolt és tett. Nem nehéz megtalálni egyének és közösségek életében a példákat arra, amikor az előrehaladás egy bizonyos útjának csődje után egyén vagy közösség hanyatt-homlok elindul az ellenkező irányba, ahol rendszerint hamarosan egy ellenkező előjelű csőd várja. Hiszen nyilvánvaló: csaknem minden elindulásnak van valamiféle helyes értelme, s ha a helyes elemekhez helytelen elemek társulnak, akkor nem az a feladat, hogy az előbbinek szöges ellentétébe fogjunk, mert ott minden valósí-

nőség szerint a helyesnek és tévesnek ugyanazt a keverékét találjuk meg, hanem az a feladatunk, hogy a felvett irányt részben megtartva, részben korrigálva keressük meg a hibák forrását és találjuk meg a javítás útjait. Minél jobban megijed, minél jobban fél az egyén vagy a társadalom, annál „dialektikusabban” halad előre, közönségesen szólva: annál inkább tántorog, bukducsol és ide-oda hánykolódik. Azok a nagy ellentétpárok, amelyekkel úgy telve van XIX. és XX. század közösségi gondolkodása (arisztokratizmus és demokratizmus, tradícióőrzés és radikalizmus, a fokozatos fejlődés és forradalom), mind egy belsőleg megrettent világnak ezt az ide-oda hányódását tükrözi. A legtöbb ilyen ellentét, bármennyire is végső, redukálhatatlan alapelvekre igyekeznek őket visszavezetni, valójában igazságok és tévedések történetileg egymásnak sodrott és önkényesen összekapcsolt egyvelege, ahol az igazság még csak nem is 50%-os felezéssel a középen van, hanem két 100%-ig helytálló igazságot állítanak egy többé-kevésbé rejtett félreértés segítségével egymással szembe. Vegyük az arisztokratizmus és demokratizmus példáját. A kérdést úgy szokták felállítani, hogy vajon a közösség nagy kérdéseiben a kiváló egyesek javát vagy a mindennapi tömegek, mindennapi emberek tömegeinek javát kell-e irányadónak venni. A fogalmazás így teljesen értelmetlen, mert a kiváló egyesek java megvalósíthatatlan mindennapi tömegek nélkül és a mindennapi tömegek java megvalósíthatatlan kiváló egyesek nélkül. A mesterséges félreértés mögött álló rejtett igazságok között valójában semmiféle ellentét nincsen: 100%-ig érvényes az arisztokratizmusnak az a tétele, hogy az emberiséget mindig kiváló egyesek igazságkeresése és feladatvállalása vitte előre. És 100%-osan igaz a demokratizmusnak az a tétele is, hogy bármiféle magaslatra, amelyre bármiféle ember az előző szinthez képest feljutott, az egész többi, mindennapi emberiséget fel lehet és fel kell juttatni. A két tétel nemcsak hogy nincs egymással ellentétben, hanem logikusan kiegészítik egymást, szinte értelmük sincs a másik nélkül. Miért van mégis, hogy az emberek, még hozzá gondolkodó emberek oly nagy százaléka jegyzi el magát ádáz egyoldalúsággal az arisztokratizmus vagy demokratizmus ideológiái mellett? Nem a gondolkodás zavarával állunk szemben, hanem az érzelmek zúrzavarával: az lesz megvadult arisztokratává, akinek az emberek tömegeit megvető kiváltságosak pöffeszkedéséről van valamilyen ugyancsak félelemkeltő, tárgyilagosságot elhomályosító tapasztalata. Nem alapvető igazságok állnak itt egymással szemben, hanem szűk, nem általános érvényű, de gyűlöletből és félelemből idő előtt általánosított, kiszakított, félrevezető élmények és tapasztalatok. Pontosan ezek az élmények és tapasztalatok azok, amelyek az emberi társadalomban a félelem mennyiségét többszörösére fokozzák és pontosan ezek azok, amelyeknek a levezetése, mederbe terelése minden konstruktív társadalomszervezés legfőbb célja.

A hatalomvágy az emberben alapvetően benne rejlő szabadságvágynak a perverzója, félelemtől terhelt, megrontott formája. Az ember akkor szabad, ha félelem nélkül teheti azt, amit akar, de az egyik ember szabadsága feltételezi a másik ember, a többi ember szabadságát. Tehát valóságos szabadságra törő ember számára nem vonzó a másik ember hatalom alá vetése, mert ezzel a félelem mennyisége a társadalomban nem csökken, hanem növekszik. Az olyan társadalomban azonban, ahol a szabadság egyensúlyi feltételei valami okból hiányoznak, a hiányzó szabadság pótszereként az emberben óhatatlanul fellép a hatalomnak a vágya, mely azonnal kész a szabadság hiányát mindazok leigázásával ellensúlyozni, akiktől valami okból fél, s a mások leigázottságának ezt az állapotát kész a saját szabadságának nevezni, ami nyilvánvaló ellentmondás, mert mások leigázásával a félelem társadalmi mennyisége nem csökken, hanem növekszik, a szabadság pedig csak a félelem csökkenésével növekedhetik. A politikai gondolkodás területén bőségesen találkozhatunk a szabadságnak ezekkel a perverz variációival, melyek esetleg a valóságos szabadságtörekvésekkel egy töröl fakadtak, s mégis utóbb tökéletesen más, hamis irányt vettek. Gondoljunk csak arra, hogy a német területi fejedelmek alattvalóik fölötti korlátlan abszolútizmusát évszázadokon keresztül a német nemzet szabadságának nevezték.

Ez a szabadság a XIII. században lényegesen még nem különbözött a Magna Chartát kivívó angol nemzeti szabadságtól, mert akkor Angliában is a bárók, a nemesek és a hatalmasok szabadságát jelentette. Az évszázadok folyamán azonban a német nemzet szabadsága mind szűkebb, mind perverzebb értelmet kapott, mindinkább mások szabadságának a rovására növekedett, míg végre önmaga karikatúrájává vált, s a kis fejedelmek abszolútizmusával válván azonossá, a szabadsághoz minden közét elvesztette. Az angol nemzet szabadsága ezzel szemben a történelem folyamán mind tágabb és emberibb lett, s idővel minden angol szabadságát jelentette, sőt ma ezen is túllépve eljutott ahhoz a felismeréshez, hogy minden angol szabadsága tartósan nem lehetséges minden ember szabadsága nélkül. Félrevezető tehát a szabadság programjával kapcsolatban az az oly gyakran emlegetett közhely, hogy az egyik ember szabadsága csakis a másik ember szabadságának a határai között állhat fenn, vagy hogy a szabadság helyes, de nem szabad szabadossággá, túlzott szabadsággá fajulnia. A valóság az, hogy az egyik ember szabadsága nem a másik ember szabadságát, hanem csupán a másik ember hatalmaskodássá fajult szabadságát – ami nem szabadság – korlátozza. Mert az egyik ember valóságos szabadsága sohasem lehet érdekelt a másik ember valóságos szabadságának a csökkenésében, hanem csakis a növekedésében. S félrevezető a pervertált szabadságot szabadosságnak nevezni, vagyis oly szóval illetni, mely a szabadság rokonának, felső fokának,

eltúlzásának a képzeteit kelti. Holott valójában a szabadságot nem lehet eléggé eltúlozni, viszont az elfajult szabadság már semmi vonatkozásban sem szabadság, hanem hatalmaskodás, hatalommal való visszaélés. Nem túlzott szabadság, mert a valóságos szabadságot nem lehet eléggé túlozni, helyesebben annak semmiféle fokozását nem nevezhetjük túlzásnak.

Ebből következik, hogy végsőleg minden ártás, minden erőszak alapvetően haszontalan, céltalan, s a félelemnek és gyűlöletnek olyan melléktermékeivel jár, amelyek rendszerint sokkal több kárt okoznak, mint bármiféle feltehető jó, amivel az erőszakot indokolni szeretnénk. Az élet minden szituációjában áll az, hogy az aktív szeretet hatékonyabb és célravezetőbb valami az erőszaknál. Ez az a tétel, mely a kereszténységnek egyik legtöbb botránkozást okozó erkölcsi tételében – aki megdob kövel, dobd vissza kenyérrel – jut kifejezésre. E tétel körül is kialakult az emberi gondolkodásnak a szokványos ellentétpárja, hogy az erőszaknak való ellen nem állást a kártékony bárgyúságig is fenn kell tartani, másrészt az a nem kevésbé kártékony állítás, hogy az erőszaknak erőszakkal való visszaverése valami rendkívül lelkesítő és felemelő valami. A valóságban itt sem egy áthidalhatatlan ellentét áll fenn, hanem két hamis, félrevezető általánosítás. Feltétlenül áll az, hogy az emberi élet minden lehetséges helyzetében az aktív szeretet hatékonyabb, célravezetőbb, erősebb, mint az erőszak. Minden ember, még az eldurvult, emberi érzésből kivetkőzött, gyilkos indulatoktól fűtött támadó lelkében is van egy, sőt nem is egy húr, amelyik az aktív szeretet megnyilvánulására reagál, s ezáltal hatékonyabban és eredményesebben lefegyverezhető, mint minden visszaütés által, a kérdés csak az, hogy az adott helyzetben ezt a húrt meg tudjuk-e találni. Ehhez nem kell más – de ez a kevés rendkívül sok – mint hogy a magunkat és szeretteinket fenyegető erőszak legközvetlenebb veszedelmében is maradjon bennünk részvét és szánalom azzal a mélységes emberi nyomorúsággal szemben, mely támadónkat az erőszaktételre indítja. Mivel emberek vagyunk, a döntő pillanatban legtöbbször nincs bennünk ez az együttlérés, tehát nem is találhatjuk meg az aktív szeretetnek azokat a gesztusait, amikre az adott esetben az adott támadóval szemben szükség volna. Ha tehát erre képtelenek bizonyulunk, akkor természetesen nem marad más hátra, hogy a magunk és szeretteink veszedelmét erőszakkal hárítsuk el, és semmi sem szánalmasabb, mint az erőszak garázdálkodásának a szótlan eltűrését bárgyú módon a szeretet parancsaival indokolni. Az aktív szeretet minden, csak nem bárgyú, sőt adott esetben félelmesen támadó tud lenni. Ha azonban ennek az útját nem tudjuk megtalálni, és az erőszak viszonozásának a silányabb módszerét vagyunk kénytelenek választani, akkor ne essünk a másik végletbe, és ne ünnepeljük ezt úgy, mint valami felemelő és lelkesítő dolgot, hanem legyünk tudatában annak, hogy két lehetséges módszer közül a silányabb

módszert választottuk, mert aktív szeretetünk csődöt mondott. Minden háború indításánál, minden forradalomnál rendkívül fontos, hogy ezzel tisztában legyünk. Mindez nem kegyes morál-prédikáció, hanem gyakorlati társadalomszemléleti igazság: az aktív szeretet technikája nemcsak szebb és emelkedettebb, de hasznosabb és célravezetőbb technika is. S ez az a pont, ahol államrendszereink és vallásrendszereink között mélységes és organikus összefüggés áll fenn: az a kérdés, hogy hogyan nézzen szembe az ember a saját létének az alapvető adottságaival, és hogyan foglaljon állást a harc és a hatalom nem elsődleges, de mégis mindig visszatérő jelenségeivel szemben. Az, hogy a társadalmi szervező az emberi ártani akarás és hatalomvágy milyen mennyiségét tekinti elkerülhetetlennek és milyen mennyiségét és megnyilvánulási formáit levezethetőnek, megnevesíthetőnek, döntően és mélyen összefügg azzal, hogy a megfelelő vallásrendszer az ember belső felszabadulását milyen úton és milyen irányban keresi.

Itt van a gyökere annak a problémának, amit általában a filozófiai optimizmus és a filozófiai pesszimizmus ellentétének problémájaként szoktak felvetni. Számtalanszor megállapították már, hogy annak a nézetnek, mely szerint a világ egészen jó, és annak a nem kevésbé ostoba és bizonyíthatatlan nézetnek, hogy a világ egészben rossz, a szembeállítása értelmetlen, nem vezet sehová és nem old meg semmit. Ha azonban meglátjuk azt, hogy az emberi lét alapvető adottságaihoz való viszonyulásunk kérdése hogyan függ össze e viszonyulásunk perverzióinak, a harc és a hatalom föloldásának kérdésével, akkor kiderül, hogy mégiscsak az optimizmus és a pesszimizmus kérdése a legdőntőbb minősítő vonal, amely a nagy vallási és filozófiai rendszereket elválasztja egymástól. Nem ugyanabban az értelemben és abban a kérdésfeltevésben, hogy a világ jó-e vagy rossz, mert erre minden gondolkodási rendszer csak azt feleli és azt felelheti, hogy a világ bizonyos értelemben egyik sem. De döntő kérdés az optimizmus és pesszimizmus minden vallási és politikai rendszer megítélésénél abban az értelemben, hogy a szóban lévő gondolatrendszer az ember helyzetét egészben számbavéve mit tekint kikerülhetetlenül adottnak és mit orvosolhatónak. Végül minden rendszer valamilyen formában azt csinálja, hogy rámutat az emberi lét kikerülhetetlen adottságaira és rámutat az embernek azokra a képességeire, amelyekkel adottságainak, feltételeinek elsöre hátrányosnak látszó elemei is erők és lehetőségek forrásaivá válnak számára. És rámutat azokra az utakra és módokra, melyek révén megszabadulhatunk azoktól a félelmektől, amelyek képességeink kibontakozását megakadályozzák.

Az ember belső felszabadításának és külső felszabadításának ezek a párhuzamos módszerei egymással összefüggenek és egymást feltételezik. Nem lehet a közösségi élet valamilyen mérté-

kü felszabadulását az egyének valamilyen belső felszabadulása nélkül létrehozni, és az egyének belső felszabadulásának megfelelő atmoszférája nem alakulhat ki bizonyos mértékű felszabadulás, rendezett közösségi élet nélkül, s végsőleg a teljes belső felszabadulás feltételezné, egyben létrehozná a teljes belső felszabadulást is. Történetileg azonban úgy alakult a helyzet, hogy a szabadságnak ez a két oldala, bár egymást alapvetően feltételezi, ugyanakkor azonban újból állandóan bizonyos fokú ellentétbe is kerül. Ha egy kultúrkör és egy vallásrendszer aránylag pesszimistán fogja fel az ember külső felszabadításának lehetőségeit, akkor rendszerint igyekszik az ember belső felszabadításának technikáit elmélyedtebben felkeresni.

Ha föloldhatatlan a hatalom és a harc jelensége, s mindaz az emberi gonoszság, ami belőlük folyik, akkor az emberi szenvedés mennyisége végsőleg változatlan adottság, s csupán az a kérdés marad meg, hogy milyen módon lehet ennek az adottságnak fölébe emelkedni. Ha ellenben a gyilkos harc és az egymás feletti hatalom jelenségei feloldhatók, akkor az emberi élet és az emberi kultúrák élete átalakul egy nagyon aktív folyamatá, melynek a célja éppen ezeknek a jelenségeknek a feloldása. S a központi kérdés az lesz, hogy mi az az eszköz, amivel ezt a feloldást el lehet érni. Minden olyan vallási és filozófiai rendszerben, mely az emberi élet szenvedésteljességéből indul ki, valahol ott rejlik az a történelmi tapasztalat, az a meggyőződés, hogy az emberi gyilkos harc és egymás fölötti hatalom jelenségei örök adottságok, mely meggyőződés rendszerint a szóban lévő kultúrkör történelmi tapasztalataiból és ebből kinőtt szervezetéből vagy szervezetlenségéből fakad. Minden olyan filozófiai és vallási rendszer pedig, mely lehetők tartja az ember aktív szembefordulását az emberi rosszindulat erőivel, végsőleg abból a meggyőződésből fakad, hogy a hatalom és harc jelenségei tulajdonképpen perverziók, melyek feloldhatók.

Ha a nagy vallási és filozófiai rendszereket a pesszimizmus és optimizmus fentiekben vázolt két pólusa között el akarjuk helyezni, akkor a pólus egyik végén az ind vallási rendszerek vagy azok valamelyike fog helyet foglalni, a pólus másik végén pedig az európai keresztény gondolkodás rendszere, mely azt vallja, hogy az aktív szeretet az az erő, amelyik a gyilkos harc és egymás fölötti hatalom perverzióit fel tudja oldani. Kétségtelenül az optimista pólus felé hajlik a görög-római világ, mely a helyes államszervezés kérdéseit elsősorban a gondolkodás eszközeivel közelítette meg, valamint a kínai gondolkodás, különösen a konfucianizmus rendszere, mely ugyanezt a szokás és tradícióisztelet erőivel akarta elérni.

Természetesen nem célunk most itt az, hogy ezeket a rendszereket összehasonlítsuk és értékeljük, annál is inkább, mert egy-egy ilyen gondolkodási rendszer sohasem mérhető gondolati struktúrájában a másikkal, hanem mindig csak abban az ak-

tív és mozgó állapotában, melyben egy adott kultúra, egy adott közösség életében ható tényezővé válik. A következőkben tehát tartózkodni fogunk minden összehasonlítástól olyan kultúrkörökkel és olyan gondolatrendszerekkel, melyeket belsőleg elegendően nem ismerünk. A következőkben csupán azt fogjuk vizsgálni, hogy az emberi harc és az emberi hatalom perverz jelenségeinek a föloldásában eddig kétségtelenül legmesszebbre jutott nyugati keresztény emberiség e kísérlete milyen előfeltételektől indult el, a jelen zűrzavara és problémái között helytálló-e még, és ha igen, milyen kibontakozással kecsegtet. A legtávolabbról sem jelenti ez azt, hogy ezeknek a problémáknak a megoldására csupán az európai kultúrkör juthat el igazán, más kultúrkörök pedig, melyek az európai kultúrkör előiskoláját nem csinálták végig, legfeljebb külsőleg vehetik át annak kész eredményeit, de igazán az egészet át nem élhetik és el nem sajátíthatják. Nyilvánvaló, hogy az ember belső és külső felszabadulásának kérdése olyan kérdés, amely felé a legkülönbözőbb kultúrkörökben vannak termékeny és továbbfejlesztésre alkalmas kiindulások, s igen gyakran az itt vagy ott fellépő zsákutcáknak éppen ezeknek a másutt is meglévő kiindulásoknak termékeny egymásra hatása vet véget. E pillanatban azonban okunk van feltenni, hogy az emberi társadalmi szabadság problémájában az európai emberiség vitte a legtöbbre.

KÖNYVEKRŐL

CIEGER ANDRÁS

Konzervativizmus – kontinuitás – konstrukció

Szabó Miklós: Az újkonzervativizmus és a jobboldali radikalizmus története (1867–1918).

Szerk. Sándor Tibor. Bp. Új Mandátum, 2003.

Az utóbbi néhány évben megszorodott azon kiadványok száma, amelyek egy-egy ismert történész posztumusz munkáját tárják az olvasó elé. Közülük példaként most csak a 19. századi magyar történelemmel foglalkozó monográfiákat említjük, amelyekben nem csak a tárgyalt időszak a közös, hanem az is, hogy a társtudományok (így például a politológia) művelői számára is bátran ajánlhatóak olvasmányul: 2001-ben látott napvilágot Hanák Péter (1921–1997) könyve az 1867-es kiegyezés előtörténetéről, illetve utókorai értékelésének változásairól. 2002-ben jelent meg Irinyi Károly (1931–1988) munkája Debrecen dualizmus kori politikai kultúrájáról, a város közéletének alakulásáról.¹ Végül tavaly került a boltokba írásunk szűkebb tárgya, Szabó Miklós (1935–2000) monográfiája az újkonzervativizmus és a jobboldali radikalizmus kibontakozásáról a dualizmus korában.

De vajon milyen megfontolások állhatnak ezen 1970–80-as években íródott, de különböző okokból teljesen soha be nem fejezett művek kiadásának hátterében? Az első mindenképpen a tiszteletadás, a szakmai életutat meghosszabbító emlékezés szándéka kell, hogy legyen. A történésztársadalom ilyenformán is igyekszik életben tartani nagy tekintélyű alakjait. Ezt a szempontot azonban rendszerint kiegészíti az időszerűség kritériuma, azaz az adott munkát megjelentetők úgy vélik, hogy a mo-

nográfia a jelenkori olvasó számára is jelentőséggel bír és a ma kérdéseire is választ ad.

Posztumusz munkák megjelentetése azonban veszélyeket is hordoz. Mindenekelőtt azért, mert egy ilyen könyv a szerző húsz-harminc évvel korábbi gondolait, álláspontját, szakmai ismereteit tárja most a nyilvánosság elé, ráadásul annak tudatában, hogy maga az adott történész saját életében nem vállalkozott arra, hogy kiadja munkáját a kezei közül. (Bár az is igaz, hogy számos részletük már korábban is olvasható volt nyomtatásban.) Másrészt e monográfiák – a gondos szerkesztői munka ellenére is – helyenként töredékesek, szakmai apparátusuk hiányos (pl. többé-kevésbé jegyzeteletlenek), egyes részeik pedig esetenként vázlatosak. Végül a recenzens szubjektív nehézségként azt is kénytelen megemlíteni, hogy egy ilyen jellegű munkáról meglehetősen bajos kritikát írni. Egyfelől ugyanis nem méltányos a monográfiát folyvást a kézirat elkészülte óta felhalmozódott szakirodalmi eredményekkel ütköztetni. Másfelől viszont könnyen eshet abba a hibába a felkért kritikus, hogy az elhunyt kiváló történész emlékére való tekintettel, túlzottan is tisztelettudó akarván lenni, kritika helyett végül csupán könyvismertetést ír. Harmadrészt pedig az eltelt évtizedek alatt megváltozott a tudományos problémalátás és beszédmód, valamint a történetírói művet övező szellemi környezet, azaz óhatatlanul is más lett az adott mű olvasata.

Igyekszünk az itt felsorolt problémákból eredő veszélyeket elkerülni.

NAPJAINK DISKURZUSA

Szabó Miklós könyvének tárgya igencsak időszerű, legalábbis erre utal a történelmi szakma számos jelzése. A *Múltunk* című politikatörténeti folyóirat például 2002-ben jelentetett meg tematikus összeállítást a konzervativizmus európai és magyarországi története köréből. A Politikatörténeti Intézet pedig tavaly tavasszal tudományos vitát szervezett ugyanezen témában.² De a Szabó Miklós könyvéről ismertetést író Lackó Miklós is úgy fogalmazott, hogy „a téma újra aktuálissá vált: talán soha nem volt annyira fontos, mint ma, hogy szembenézzünk a konzervativizmus, neokonzervativizmus és jobboldali radikalizmus („forradalmi” konzervativizmus) történetileg kialakult áramlataival s ezek egymáshoz való viszonyával”.³ De vajon a konzervativizmus múltjával kapcsolatban megszólalók szerint miért aktuális manapság e téma és így Szabó Miklós könyve is? Válaszuk egyértelmű: a problémát napjaink – pontosabban az elmúlt néhány év – belpolitikai fejleményei (a MIÉP megjelenése és szerepe, a Fidesz-MPP politizálási stílusa, retorikája, stb.) avatják időszerűvé. Bayer József például úgy vélekedik, hogy

„a [mai] konzervatívok egy olyan korszak hagyományát veszik alapul, amelyben tekintélyuralmi és nem toleráns politikát folytattak, s ezért e hagyomány nem felel meg a mai igényeknek”, ugyanis „a magyar konzervatív tradíció revitalizációjával összefüggésben a legnagyobb probléma [...] az, hogy nem voltak elég világos választóvonalak a mérsékelt konzervativizmus és a szélsőjobboldali törekvések között.”⁴ A konzervativizmus történetével való foglalatosság éppen abban segít, hogy erre a veszélyre felhívja a figyelmet. Lackó Miklós pedig Szabó könyvét azért is hasznosnak tartja, mert elősegíti „a mi mai hazai fiatal neokonzervatívjaink ideológiai gyökereinek mélyebb megismerését”.⁵

Megkockáztatjuk, hogy Szabó Miklós maga sem tiltakozott volna különösebben könyve ilyesfajta direkt aktualizáló olvasata ellen, hiszen politizáló történészként (ti. az SZDSZ alapítója és 1998-ig országgyűlési képviselője volt) „történetpolitikai” tanulmányaiban tudatosan alkalmazta a múlt és a jelen együttes tárgyalását. Napi politikai események, belpolitikai folyamatok értelmezésekor előszeretettel keresett történeti magyarázatokat és merészen nyúlt vissza a múltba történelmi előképekért.⁶

Ennek ellenére könyvbírálatunkban nem szeretnénk a múlt és a jelen közvetlen megfeleltetésének, aktuális „üzenetek” keresgélésének ingoványos talajára tévedni. Elhagyjuk ezért a jelenleg (rendszerint baloldalon) folyó konzervativizmusdiskurzus ismertetését és azt vizsgáljuk meg, hogy Szabó Miklós munkájában forgó munkája megszületésének pillanatában, az 1970-es évek első felében milyen szellemi és tudományos környezetbe illeszkedett bele. Elemzésünkben a könyv két alappillére (tézisére) koncentrálnak.

A TÁRSADALOMTÖRTÉNETI TÉZIS

Mindenekelőtt lássuk, kik képviselték a szerző szerint a dualizmus korában a konzervatív eszméket, és milyen képet is rajzolt róluk a könyv. A tézis értelmében az 1867 utáni politikai élet irányítása az uralkodó osztály két rétege, az arisztokrácia és a birtokos nemesség kezében volt. Az ország tőkés fejlődése következtében azonban az 1890-es évekre megbomlott ez a hegemonia, mert egyre nagyobb társadalmi és politikai befolyásra tett szert a megizmosodó burzsoázia (az ipari és pénztőke). Csak hogy, részben ennek a folyamatnak az ellenhatásaként az uralkodó osztálynak a gazdasági átalakulás veszteseként számon tartott rétege is egyre inkább önálló politikai erőként lépett fel: a századfordulóra válik igazán markánsná a nemesi eredetű birtokát veszített, hivatalba áramló, de korábbi szokásait, életmódját mereven őrző dzsentritábor (melyet átjár a *ressentiment* érzése). Az arisztokrácia és a dzsentri osztályszövetsége fokozatosan

a modern és korszerű értékeket képviselő polgárság ellen fordul. Az amúgy is megkésett polgárosodás tehát erre az időszakra lelassul, a nemesi és polgári középrétegek egységesülése megakad, sőt a folyamat visszajára fordul. Vagyoni süllyedése ellenére ugyanis a dzsentrit presztízse és politikai befolyása, összekötetései vonzóvá és követendő társadalmi mintává tették a társadalom polgári-kispolgári rétegei számára (ezt nevezi Szabó refeudalizációnak). Az arisztokrácia egyes körei és a dzsentri lesznek a társadalmi bázisa a századfordulón kibontakozó újkonzervativizmusnak, sőt a dzsentrit kell keresnünk a jobboldali radikalizmus megjelenése mögött is.

E koncepció megfelelt a hazai marxista történettudomány 1960–70-es évekbeli álláspontjának, melynek társadalomtörténeti vonatkozásait Hanák Péter dolgozta ki tanulmányaiban.⁷ Azonban annak ellenére, hogy a könyv több ponton is átveszi Hanák szövegeit, mégis óvatosabban fogalmaz. Szabó úgy véli, hogy a dzsentri politikai súlyáról alkotott hipotézist „csak beható társadalomtörténeti kutatás tisztázhatja” (162. o.), bár nem hagyott kétséget afelől, hogy önmaga alapvetően helytállóan tartja a feltételezést. Ugyancsak a történeti érvelés nagyobb igényességét mutatja, ahogy a szerző a hagyományos dzsentriréteghez asszimilálódó társadalmi csoportokról beszél. Elismeri ugyanis, hogy a társadalmi viszonyok leírására elsősorban eszme- és nem társadalomtörténeti kategóriákat alkalmaz munkájában, vállalva az ezzel járó pontatlanabb (leegyszerűsítő) fogalmazást: „Korrekt kifejezéssel tehát ezt a réteget legfőljebb dzsentroidnak, dzsentriszerűnek nevezhetnők. Dzsentri volta sokkal inkább egy társadalmi hagyomány vállalása, politikai elkötelezettség s mindenekelőtt ideológia, mint társadalomtörténeti realitás. A hagyományos elnevezést csupán a nehézkes körülírások elkerülése végett tartjuk meg” (163. o.).

Mindazonáltal vitatkoznunk kell a kötet szerkesztőjével, Sándor Tiborral, aki előszavában akként méltatta e történetírói művet, mint amely „szorosan kapcsolódik a hazai történetírásban meghonosodott és ma is uralkodónak tekintett középosztály-diszkurzushoz” (7. o.). Elegendőnek tartjuk itt felhívni a figyelmet Gyáni Gábor 1997-ben megjelent historiográfiái írására, amelyben bemutatja a (re)feudalizáció tézisének fokozatos megkérdőjeleződését, illetve megemlíti néhányat az utóbbi két évtizedben napvilágot látott és a dzsentrimintaadó jelentőségét cáfoló empirikus társadalomtörténeti vizsgálatok közül.⁸ Kövér György friss tanulmányában pedig a dzsentri (pontosabban a gentry) sorsáról folytatott korabeli diskurzust elemezve éppen azt állapította meg, hogy nemhogy politikailag egyöntetűen fellépő osztállyá nem szerveződtek a középrétegek, de a kérdés kapcsán megszólalóknak még a nyelvi formák szintjén sem sikerült egységesen megalkotott fogalommal körülhatárolni e társadalmi csoportokat.⁹

Megítélésünk szerint Szabó az arisztokráciának a belpolitikai életben, illetve szűkebben a konzervatív eszmék képviselőjében és elterjesztésében játszott szerepét is túlértékelt. Egyrészt e társadalmi réteget tette meg a kiegyezés körüli időszak „ideológiát termelő műhelyének”. E tézis igazolása érdekében a szerző Eötvös József és Kemény Zsigmond politikai gondolkodók arisztokrata voltának tulajdonít jelentőséget, valamint félig-meddig az abszolutizmus kori ókonzervatív (!) táborhoz sorolja őket (102. o.). Másrészt a szerző jelentős sikerekkel ruházza fel az arisztokráciát a századfordulós tömegpolitizálás terén (141. o.), holott egy lábjegyzetben maga is elismeri, hogy még az új típusú konzervativizmus jegyében fogant Néppárt, melyhez talán a leginkább köthető az arisztokrácia politikai aktivitása, „sem volt képes a politikai életet mérvadóként befolyásoló faktorrá válni” (124. o.). Az arisztokrácia 19. századi politikai vezető szerepét az újabb szakirodalom politika- és társadalomtörténeti adatokra hivatkozva általában is kétségbe vonja.¹⁰

AZ ESZMETÖRTÉNETI TÉZIS

A monográfia másik világosan kivehető tézise a konzervatív eszme permanens fejlődése és radikalizálódása. Az őszállapotot a kiegyezést követő évtized jelentette, amikor a polgári átalakulást elfogadó konzervativizmust a hatalomra került liberalizmustól csupán a „mérték és nem a minőség választotta el”, azaz a társadalmi, politikai reformok üteme és terjedelme (121. o.). A nyugalmi helyzetet először a nyolcvanas években az Istóczy-féle antiszemita mozgalom törli meg, amely egyben az újkonzervativizmus nyitánya is, bár még tudatosan átgondolt koncepció nélkül. Itt kell kiemelnünk, hogy Szabó Miklós volt az, aki az *újkonzervativizmus* fogalmát bevezette a hazai történeti szakirodalomba és a magyar viszonyokhoz igazítva meghatározta főbb jellemzőit, különösen nagy hangsúlyt helyezve annak bemutatására, hogy a konzervativizmus ideológiája miként egészült ki (frissült fel) egy erőteljes modernizációs programmal.

A tézis szerint az újkonzervatív irányzat a status quo vagy másképpen a defenzív-statikusz konzervativizmust meghaladva a kilencvenes években bontakozik ki teljes ideológiai és politikai eszköztárával együtt (átfogó liberalizmuskritika, organikus fejlődés hirdetése, a társadalom megszervezésének programja, szociális eszme, tömegpolitizálás stb.). De szinte ugyanebben az időben jelenik meg az előbbiből kiágazva a jobboldali radikalizmus is a hazai politikai gondolkodásban, melyet leginkább a szélsőséges antiszemitaizmus, a nemzetvédelem és az általános jogegyenlőség megkérdőjelezése különböztetett meg a konzervativizmus többi ágától. Szabó felvillantja e folyamat végálla-

mását is: „Ez utóbbi nem csupán védeni akarta pozícióit a polgári fejlődéssel s főképp egy esetleges polgári demokratikus tendenciával szemben... [...] nem volt hajlandó megelégedni a megfélekezéssel, hanem a vele szemben ellenséges tendenciák alapjaiban való megsemmisítésére tört. [...] ...a szembenálló burzsoá erők radikális fölszámolására, de legalábbis gazdasági-politikai gúzsbakötésére irányuló törekvés viszont már az eljövendő fasizmus csíráit rejtette magában.” (222. o.)

Jól kivehető tehát, hogy bár a monográfia időhatára 1918, a Szabó által felrajzolt ív valójában 1944-ig, a nyilas uralomig és a zsidóság deportálásáig terjed. Hogy nem túlzás ezt állítani, azt maga a szerző egy interjúja igazolja, melyben jelen könyve indíttatásáról így beszélt: „Magam – idestova húsz évvel ezelőtt – abban a hullámban nyúltam a korszak problémáihoz, amely itt is a magyar fasizmus előtörténetét kutatta.”¹¹

Ebből a kutatói alapállásból fakad, hogy Szabó meglehetősen gyakran él a visszavetítés eszközével: 1918, sőt 1914 előtti politikusi, újságírói megszólalásokat elemezve a „kialakuló fasiszta politikai típusról” vagy éppen „a majdani nagy fasiszta zszurnalisztika” első megnyilvánulásáról beszél (pl. 287. és 317. o.).

Ez a szemléletmód és vizsgálati módszer nem csak a szocialista országok történettudományának a berkeiben számított teljesen elfogadottnak. A második világháború borzalmaira és a holokauszt traumájára több tudományág keresett magyarázatot nyugaton is, egészen mély gyökerek után kutatva. Gondolunk itt például az autoriter (fasisztoid) személyiségjegyeket fürkésző pszichológusokra, a totalitarizmuselméleteket kidolgozó filozófusokra és (szervezet)szociológusokra vagy éppen a különböző országok, népek közösségi magatartását, politikai kultúráját összehasonlító módon vizsgáló politikatudósokra.

E szellemi közegeből Szabó Miklós egy vele készült beszélgetésben – Révai Józsefen és a Frankfurti Iskolán kívül – Bibó Istvánt említi, mint aki látásmódját igen nagy mértékben formálta.¹² Noha lábjegyzetben hivatkozni nem volt szabad rájuk, munkájának gondolatmenetében, sőt egyes szófordulataiban mégis is tetten érhető, hogy Szabóra e könyv megírásakor mindenekelőtt Bibó két 1948-ban megjelent tanulmánya, a *Zsidókérdés Magyarországon 1944 után*, illetve az *Eltorzult magyar alkak, zsákutcs magyar történelem* című hatott. Ez utóbbi Bibó-esszé mondanivalóját később is így értelmezte: „már címében is azt mondta, hogy a török uralom utáni felszabadulástól kezdve a magyar történeti fejlődés elkanyarodás volt a »normális« európai fejlődéstől, és kitermelte magából a szélsőjobbaldaliság egyik – világviszonylatban – legrosszabb változatát”.¹³ Szabó tehát Bibó nyomán vallotta, hogy a magyar társadalom több évszázada rossz nyomon jár, egyre inkább eltér a nyugat-európai úttól, a megkésetttség, a feudális vonások továbbbélése és a nem szerves fejlődés torzulásokat eredményez a

közösségi magatartásban, a cselekvőképesség elakad, az összetartozás-tudat meggyengül. E hosszú folyamatban a dualizmus időszakának kitüntetett szerep jut, mert a kiegyezés hazug rendszere álkormányosságával tovább torzítja a társadalom politikai kultúráját és felerősíti a társadalomfejlődés zavarait, melynek egyik végzetes megnyilvánulása a politikai antiszemitizmus. Szabó azonban nem csak az évszázados magyar politikai fejlődés – azóta többrétűen kétségbe vont¹⁴ – magyarázó elvét vette át, hanem minden bizonnyal mélyen egyetértett Bibónak a zsidóüldözésekért való felelősségvállalás szellemének a kialakítására és terjesztésére vonatkozó felszólításával is.

Úgy véljük, az itt felvillantott tudományos és szellemi környezet volt az, amely kialakította Szabó Miklós kutatói programját és megalapozta monográfiája téziseit.

KONTINUITÁSTEREMTÉS

A szerző szándéka tehát az, hogy a dualizmus kori konzervativizmus történetének és a konzervatív mozgalmak radikalizálódásának a bemutatásán keresztül megrajzolja azt az utat, amely végül elvezet a két világháború közötti ellenforradalmi rendszer és azon belül is a szélsőjobb hatalomra kerüléséig.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy teljesen elfogadhatónak tartjuk azt a történetírói programot, amely a jelen tapasztalataiból kívánja megérteni a múltat, rejtett összefüggésekre világítva rá ezzel (mondhatni, ez a történettudomány egyik eredendő módszere), ám a korszakokat átívelő kontinuitás minden áron való megteremtése torzulásokat eredményez a monográfiában.

Megítélésünk szerint ugyanis Szabónak éppen a számára legfontosabb pontokon nem sikerül kellő alapossággal alátámasztania mondandóját, ami azért is feltűnő, mert terjedelmes lábjegyzetei is elárulják, hogy írójuk a korabeli sajtó- és röpiratirodalmat behatóan tanulmányozta. A szerző a jobboldali radikalizmus ideológiáját a századforduló néhány ún. „csíradokumentumból” igyekszik kibontani. Ilyenként nevez meg például egy antiszemita pártalakításra felszólító Vas megyei röpiratot (183. o.), amely kísérlet azonban rövid úton kudarcba fulladt. Hatástalanságát az is mutatja, hogy Szabó csak a levéltári iratok között bukkant a broszúra egy példányának a nyomára. Később hosszabban foglalkozik olyan helyi, egy-két évfolyamot vagy csak számot megélt antiszemita lapok írásaival, melyeket maga is olvasótábor nélkülüként jellemez (279–281. o.). A történész a kifejlődő jobboldali radikalizmus korai teoretikusának Petrassevich Gézát és Bodnár Zsigmondot tekinti. Ez utóbbi – papi hivatását otthagyó, ködös filozófiai világmagyarázatokat gyártó irodalomtörténész – szerző azonban megítélésünk szerint nehezen tekinthető bármiféle ideológia, mozgalom elméle-

ti megalapozójának, hiszen – némi túlzással – a századforduló minden évében más és más elveket hangoztatott, ráadásul meglehetősen alacsony színvonalon és feltehetően minden későbbi hatás nélkül. 1892-ben még az új konzervatív korszak harcos ellenfele, hat év múlva pedig már – legalábbis Szabó szerint – valamiféle „jobboldali forradalomról” ábrándozik. A Bodnár gondolkodásában bekövetkező fordulatot a történész bővebben nem magyarázza könyvében (214–217. o.). Petrassevichtől viszont a következetességet (legalábbis az antiszemizmust illetően) és a kortársakra gyakorolt (mérsékelt) hatást nem lehet elvitatni, bár munkáinak rendszertelen gondolatmenetét olvasva teoretikus elmének őt sem igen tarthatjuk.

Összefoglalva tehát: Szabó könyvének szövegében forgó fejezeteit tanulmányozva végig ott munkált bennünk az az érzés, hogy a szerző a hosszú távú fejlődés ábrázolása és a folytonosság igazolása érdekében csekély eszmetörténeti hatású (már-már visszhangtalan) írásokat, illetve a korszak politikai gondolkodásának epizód szereplőit felnagyítja, ezzel pótolva a koncepció hiányzó láncszemeit.

A kontinuitásteremtés nagy folyamatába azonban Szabó még így sem tud mindenkit beleilleszteni, ezért a koncepción kívül rekedtek alaposabb bemutatását mellőzi. Úgy véljük ezzel indokolható, hogy a monográfián belül miért kap kisebb teret például az agrárius mozgalom, különösen annak Károlyi Sándor és Darányi Ignác által képviselt vonulata, holott e csoport valós politikai és társadalmi súlya, illetve a konzervativizmuson belül betöltött helye alapján nagyobb figyelmet érdemelne.

Szabó Károlyi Sándor magánleveleit olvasva zavarba jön, mert – tőle némileg szokatlan – filológiai pontosságú vizsgálódása során fordulatot, méghozzá a konzervatív ideológia permanens radikalizálódásával ellentétes irányú fordulatot mutat ki az agráriusvezér gondolkodásában. Károlyi ugyanis az állami beavatkozás eszméjének a terjedésével szemben foglal állást leveleiben és ismét a klasszikus liberális elvek (pl. egyéni szabadság, gazdasági szabad verseny) mellett kötelezi el magát. Szabó szerint tehát Károlyi „fokozatosan elhagyja az újkonzervatív pozíciót, s a mérsékelt statikus-defenzív, régi típusú konzervatív pozícióhoz közelít” (174. o.). Sajnos azonban a szerző ezen a ponton megáll, mintegy kivételesnek tüntetve fel Károlyi esetét, és nem terjeszti ki körültekintő vizsgálatát más agrárius politikusokra. Darányi Ignác miniszteri működéséről például elégségesnek tart annyit megállapítani, hogy intézkedései nem csak az agráriusoknak, de az egész újkonzervatív tábornak (azaz beleértve a jobboldali radikalizmust is) tett engedmények voltak (154. o.), a politikus által kidolgozott szociális törvények pedig „demagóg propagandaakciók voltak a kor legreakciósabb törekvéseinek szolgálatában, minden haladó tartalom nélkül” (221. o.). Ha Szabó a bőséges röpirat-irodalom mellett hang-

súlyt fektetett volna a politika „hivatalos” fórumán, a képviselőházban zajló elvi viták tanulmányozására is¹⁵ – így például Darányi beszédeinek átolvasására –, akkor minden bizonnyal árnyaltabb képet festhetett volna a politikus nézeteiről, az etatizmushoz, a radikálisokhoz vagy éppen a liberális eszmékhez való viszonyáról.¹⁶

Megítélésünk szerint a hazai szabadelvűség története ugyan csak a történeti koncepció áldozatává vált. Talán meglepő lehet e kijelentésünk, hiszen a monográfia az ellentábor ideológiájának a feltárására vállalkozott. Csakhogy Szabó könyvében szinte mindenki konzervatívnak minősül. Szóltunk már róla, hogy a történet a kiegyezés kori liberalizmus és konzervativizmus között csak csekély különbséget érzékelt. Ugyancsak a két eszme összemosását erősíti könyvében Eötvös és Kemény konzervatívokhoz sorolása. Láttuk, Károlyi Sándor liberális felfogása ellenére is csupán a régi statikus konzervativizmusba csúszhatott vissza miután elfordult az újkonzervatív programtól.

Tisza István nézetrendszerének megítélésékor ismét elbizonytalanodik a szerző. Szabó elismeri, hogy Tisza határozottan ragaszkodott a „még ortodox liberálisnak tekinthető közgazdasági elvekhez”, valamint ellenállt az újkonzervatív törekvéseknek, de nézeteit mégsem lehet „haladónak” tekinteni és összességében véve politikája „mereven konzervatív volt” (221. o.). A szerző végül – ismét csak konkrét szövegek elemzése nélkül – Tiszát is a defenzív-statikus konzervatív politikusok közé osztja. A liberális és a haladó jelzőt pedig kizárólagosan a századfordulón megjelenő polgári radikálisok számára tartja fenn. Szabó tehát történeti nézőpontját Jásziék körével azonosítja, a polgári radikalizmus lesz számára az a mérce, amely alapján minden más szellemi áramlatot megítél.

Úgy véljük azonban, hogy e perspektívából éppen a századforduló eszmei sokfélesége nem érthető meg, és nem válnak elkülöníthetővé a liberális és konzervatív táboron belül valóban meglévő irányzatok, felfogásbeli különbségek, vagy akár egyéni hitvallások. Márpedig a nagy eszmerendszerek több szempontú árnyalt tipologizálása a hazai politikai gondolkodástörténet eligazodását is komolyan segíthetné. (Hogy még ma is milyen nagy a zavar uralkodik a korszak gondolkodóinak besorolásában, azt éppen a konzervativizmusról napjainkban folyó diskurzus résztvevőinek hozzászólásai árulják el.)

Tanulságos megfigyelni, hogy a néhány évvel később megszületett és hosszú ideig a magyar történettudomány kánonjának számító *Magyarország története tíz kötetben* c. munkában Szabó némileg kedvezőbb módon láttatta a századforduló liberalizmusát. A 7. kötetben ugyanis az időszak politikai gondolkodásáról szólva a nemesi liberalizmus örökségét a századfordulón is élőnek mondta, ám szerinte a hagyományos liberális álláspont

„sok vonatkozásban konzervatív értelmet” nyert, majd a „kombattáns konzervativizmus” terére sodródott, elsősorban a polgári radikálisokkal vívott világnézeti harc következtében. A legszembetűnőbb eltérés azonban, hogy a monográfia defenzív-statikusan konzervativizmus kifejezését a történeti összefoglalás lapjain az *állagörző liberalizmus* terminológia váltotta fel. Ami tehát Szabó koncepciójában a hetvenes évek első felében mérsékelt konzervatívnak minősült, az az évtized végére mérsékelt liberálissá változott.¹⁷ A későbbiekben tovább árnyalódott a magyar liberalizmusról festett kép. Az 1990-es években elkészült tanulmányában Szabó – noha az alapkoncepciót megőrizte – a liberális tradíció értékeire fokozott hangsúlyt helyezett.¹⁸

A könyvvel kapcsolatos kisebb tartalmi és formai észrevételeink felsorolását – utóbbiak közül csupán a már-már olvashatatlan apróságú betűméretre vonatkozót említjük – jelen írásból elhagyhatónak ítéljük.¹⁹ Ehelyett befejezésként inkább a monográfia napjainkban való megjelentetésére vonatkozó kritikánkat kívánjuk megfogalmazni. Szabó Miklós fentebb ismertetett tézisei és kutatási eredményei a társadalomtudományok művelői előtt már régóta ismertek. Monográfiájának központi fontosságú fejezetei az 1970-es évek első felében sorra napvilágot láttak a szakfolyóiratok hasábjain, 1989-ben pedig összegyűjtve és további elméleti írásokkal kiegészítve önálló tanulmánykötetben is kiadásra kerültek.²⁰ Újabb 14 év elteltével azonban munkája mind szemléletét és módszereit, mind pedig téziseit tekintve nagyrészt túlhaladottá vált. Éppen ezért e könyv 2003-as megjelentetését nem annyira a dualizmus kori politikai eszmetörténet pontosabb megértésének a szempontjából látjuk jelentősnek, hanem sokkal inkább az 1960–70-es évek historiográfiájának és politikai gondolkodásának a tanulmányozásához érezzük nélkülözhetetlennek.

JEGYZETEK

¹ Hanák Péter: 1867 – európai térben és időben. Szerk. Somogyi Éva. Bp. História – MTA TTI, 2001. 202. o.; Irinyi Károly: A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben, 1867–1918. Szerk. Gunst Péter. Debrecen, DE Történelmi Intézet, 2002. 355 o.

² Lásd: Tanulmányok a konzervativizmus történetéről. Múltunk, 2002. 3–4. sz. A vita összefoglalóját lásd: Múltunk, 2003. 2. sz. 259–276. A felsorolás folytatható: Mozgó Világ 2000. 1. sz. (Konzervativizmus és jobboldaliság – tematikus szám); Jobboldali radikalizmusok tegnap és ma. Tanulmányok. szerk. Feitl István, 2. bőv. kiad. Bp. Napvilág, 1998. stb.

³ Lackó Miklós: Veszélyes neokonzervativizmus. Szabó Miklós posztumusz könyvéről. Mozgó Világ, 2003. 8. sz. 44. o.

⁴ Konzervativizmusvita. Múltunk, 2003. 2. sz. 271. o.

⁵ Lackó: Veszélyes neokonzervativizmus, i. m. 50. o.

- ⁶ Lackó Miklós: A történéssz Szabó Miklós. Világosság, 2000. 10. sz. 3–6. o. Szabó Miklós rendszerváltást követő esszéit lásd: Múmiák öröksége. Bp. Új Mandátum, 1995.; Viszonylag békésen. Bp. Mozgó Világ – Helikon, 2000.
- ⁷ Pl. Hanák Péter: Vázlatok a századelő magyar társadalmáról. Történelmi Szemle, 1962. 2. sz. 210–245. o.; uő.: A magyar „középosztály” fejlődésének problémájához. Valóság, 1962. 2. sz. 23–39. o.
- ⁸ Gyáni Gábor: Polgárság és középosztály a diskurzusok tükrében. Századvég, 1997. Tél (Új folyam 7. sz.) 30–45. o. A szerző is elismeri azonban, hogy a feudalizáció téziséen alapuló beszédmód egyes írásokban az 1990-es években is kimutatható maradt.
- ⁹ Kövér György: Középrend vagy középosztály(ok)? Társadalomteremtő fogalomalkotás Magyarországon a reformkortól az első világháborúig. Századok, 2003. 6. sz. 1119–1168. o.
- ¹⁰ További irodalommal lásd: Péter László: Az arisztokrácia, a dzsentri és a parlamentáris tradíció a XIX. századi Magyarországon. In: Túlélők. Eliték és társadalmi változás az újkori Európában. Szerk. Kontler László. Bp. Atlantisz, 1993. 191–241. o.
- ¹¹ Magyar Nemzet, 1978. máj. 21. 118. sz. 11. o. Szabó Miklós kandidátusi disszertációként kívánta benyújtani munkáját, ám erre végül ellenzéki szerepvállalása miatt nem kerülhetett sor.
- ¹² Csizmadia Ervin: A magyar demokratikus ellenzék. Interjúk. Bp. T-Twins Kiadó, 1995. 71–88. o.
- ¹³ Szabó Miklós: restauráció vagy a történelem kritikus feldolgozása. Magyar Lettre Internationale 1992. ősz, 9. o.
- ¹⁴ Bibó István 19. századi történelemszemléletének kritikáját lásd: Gergely András: Bibó István a kiegyezésről és a dualizmus rendszeréről. In: „Képzeltetek embert”. Tanulmányok Schlett István 60. születésnapjára. Szerk. Bihari Mihály és Cieger András. Budapest, 1999. Korona – ELTE ÁJK Politológia Tanszék, 55–64. o.; Gerő András: A fogalmak foglya. Bibó István a XIX. század második felének magyar történelméről. Beszélő, 2001. október (VI. évf. 10. sz.), 94–104. o.
- ¹⁵ Szabó Miklós négyszáz oldalas könyvében – néhány kisebb jelentőségű helytől eltekintve – feltűnően került az országgyűlési dokumentumok használatát. Erre nem szolgálhat elegendő magyarázatul az, hogy a szerző egy politikai *mozgalom* történetét igyekezett feltárni (az antiszemita és az agráriusok ugyanis ott ültek a képviselőházban). A történész önkorlátozó döntése mögött minden bizonnyal ott állt a szocialista történettudomány azon elvárása is, miszerint a megelőző polgári korszak szemléletével szakítva, le kell küzdeni „a politikatörténet parlamentcentrikusságát”. Lásd: Beszámoló a Magyarország története VII. kötetének vitájáról. Történelmi Szemle, 1977. 2. sz. 389–393. o. (pl. Hajdu Tibor és Hanák Péter felszólalása).
- ¹⁶ Darányi nézeteit, politikai programját (Szabót is bírálva) elemzi: Gyáni Gábor: A szociálpolitika első lépései hazánkban: Darányi törvényei. In: Darányi Ignác emlékkonferencia. Szerk. Fehér György. Magyar Mezőgazdasági Múzeum, 2000. 94–110. o.; más agrárius szerzők liberalizmusról alkotott felfogásával együtt tárgyalja: Kiss Mária Rita: Szabadelvűek és agráriusok a XIX–XX. század fordulóján. Politikatudományi Szemle, 2002. 3–4. sz. 239–257. o.
- ¹⁷ Lásd: Magyarország története tíz kötetben. 7/2. köt. (Magyarország története, 1890–1918.) főszerk. Hanák Péter, Bp. Akadémiai, 1978. 914–918. o. Azt, hogy mi húzódott e szóhasználatbeli váltás hátterében, azt ma már meglehetősen nehéz kideríteni, ám minden bizonnyal nem a két kézirat elkészülte között eltelt néhány év alatt felhalmozódott új kutatási eredmény. Talán inkább annak a felismerése, hogy a korábbi tipológia alkalmatlan az árnyalt elemzésre (már csak azért is, mert a hagyományos konzervatív táborba sorolt politi-

kusok legtöbbje magát liberálisnak vallotta). A fogalmi bizonytalankodást, de egyben az útkeresést is jól szemlélteti a 7. kötet kéziratáról 1976-ban rendezett műhelyvita, mely során Hanák Péter így fogalmazott: „célszerű visszatérni az óliberalizmus fogalmára: mely az ideológiájában liberális, funkciójában állagmegőrző konzervativizmus megjelölésére szolgálna.” Feltehetően a főszerkesztő javaslata szintén hathatott Szabó álláspontjának módosulására. Lásd: Beszámoló, i. m. 393. o.

¹⁸ Legteljesebb formájában lásd: Szabó Miklós: Nemesi és polgári liberalizmus. In: Filozófia és kultúra. Írások a modern magyar művelődéstörténet köréből. Szerk. Lackó Miklós. Bp. MTA TTI, 2001. 113–164. o.

¹⁹ A könyv száz oldalnyi egyetemes eszmetörténeti bevezető fejezetére terjedelmi okokból nem térünk ki bírálatunkban, e részt ismerteti: Lackó: Veszélyes neokonzervativizmus, i. m. 44–47. o.

²⁰ Lásd: Szabó Miklós: Politikai kultúra Magyarországon, 1896–1986. Bp. Medvetánc könyvek. 1989.

PÁL GÁBOR

Politikai hermeneutika¹

*Szabó Márton: A diszkurzív politikatudomány
alapjai. Elméletek és elemzések.
Budapest, L'Harmattan, 2003.
Posztmodern Politológiák.*

„A diszkurzív szemlélet szerint a beszélve cselekvő ember nincs kívül a saját szövegein, beszédeivel együtt egy olyan valóságot alkot, amelyben alany és tárgy, objektív és szubjektív, megnevező és megnevezett összetartoznak. És ez nemcsak a politizáló emberre, hanem a politikát megfigyelő kutatóra vagy elemzőre is vonatkozik.” (8.) Ugyanezen okból kifolyólag, és ezt már aktuális minőségemben, recenzensként teszem hozzá, értelemszerűen a politikatudományi írások ismertetésére és bírálataira vállalkozó személy sem mentesül a pozíciója tisztázásával kapcsolatos, jogos elvárások alól. Éppen ezért szeretném már az elején leszögezni: bár – szándékaim szerint – nem elfogultan, ám érintettként írok. Többszörösen érintettként, hiszen Szabó Márton egykoron, egyetemi éveim során tanárom volt, jelenleg pedig, doktoranduszként, a témavezetőm. Fontos, sőt nem túlzás állítani, meghatározó szerepet játszott és játszik ma is tudományszemléletem, világlátásom, pályaképem formálódásában. Szavait, gondolatait az évek során jórészt olyannyira elsajátítottam, hogy szinte a magaménak érzem őket. Ilyenformán számomra a helyzetből adódó probléma méregfogát nem az „objektivitás” szigorú követelménye és a „szubjektivitás” veszélye jelenti. Ezt a dilemmát ugyanis, mint az a korábban idézett sorokból is kiviláglik, a Szabó Márton által figyelmünkbe ajánlott, és, most már elárulhatom, általam is favorizált diszkurzív szemlélet feloldja, meghaladja. Az intertextualitás jelenségének érzékelésével és elfogadásával egyidejűleg azonban új kihívás

születik: egy kicsit eltávolodva, egyet hátralépve tekinteni a hozzánk nagyon is közeli, jóformán „köröttünk lévő” szövegre. Annak tudatában írni, hogy bár megpróbáljuk „kivonni” magunkat, mégis egyszerre vagyunk jelen saját, illetve a vizsgálatra szánt szövegünk egymásbaíródó valóságában. Nem laudáció készül tehát, sokkal inkább elméleti (ön)reflexió.

A *Diszkurzív politikatudomány alapjai* című, ízléses kivitelű kötetet fellapozva egyből több kuriozitásra bukkanunk. Az első ilyen a munka „műfaji” besorolhatatlansága: Szabó könyve sajátos átmenetet képez az önálló monográfia és a tanulmánykötet között. Kétségekívül monografikus igényű – és jellegű – művel van dolgunk, amely azonban zömében már megjelent tanulmányokat szervez organikus alakzattá. Nem „rigorózus rendszer”, de nem is „lazán egymás mellé tett írások halmaza” (8.) áll tehát előttünk. A szerző egymásba fonódó köröket említ, és valóban; utunk során, melyre invitál, sokfelé kanyarogva, bizonyos témákat többször és alaposan körbejárva haladunk előre. A könyv négy szerkezeti egysége négy egymáshoz kapcsolódó, ám némileg eltérő kiindulópontú és egyre szűkebb íveket leíró „közelítés” a „beszédközpontú politikai valósághoz” (8.). Az első fejezetben a szöveget és a jelentést középpontba állító, interpretatív társadalomtudomány nyújtotta „keretekkel” ismerkedhetünk meg; ezután a politikatudományon belül felbukkant „rokontörekvéseket” (8.), illetve a vázolt sajátosságok politikára való alkalmazhatóságának „kondícióit” vehetjük szemügyre. A harmadik fejezetben a szerző a diszkurzív politikai valóság általa lehetségesnek vélt értelmezésének szemléleti elveit, „alapkategóriát” (139.), metodológiai összetevőit, dilemmáit, esélyeit és korlátait körvonalazza. Végül az utolsó alegységben néhány konkrét elemzést olvashatunk, és így szemtanúi lehetünk az „empíria” „közvetlen” (8.) felbukkanásának.

Újabb furcsaság, hogy a szöveg teljesen tudatosan és szándékolttan kerüli meg az „objektivistá leíró tudomány” „obligát” kérdésfelvetéseit; vagyis, hogy „hogyan strukturálódik a politikai társadalom, kik vannak hatalmon, milyen érdekharcok dülnek, milyenek a működő rendszerek, hogyan jönnek létre a politikai integrációk és így tovább” (7.). Sem a pártrendszerek, sem az emberi jogok, sem az igazságosság problémájára nem kapunk „megnyugtató” és „végérvényes” (7.) válaszokat. Táb-lázatot, adatsort, hivatali és eljárási ágrajzot, absztrakt/prediktív stratégiai modellt, sőt kronológiát sem igen találunk a kötetben. És mindennek dacára mégis politikatudományi művet tartunk a kezünkben.

Sokak számára úgyszintén különösnek tűnhet, hogy a szerző mindjárt könyve elején, a bevezetésben igyekszik felfedni lapjait, vagyis számot vetni önnön, helyhez és időhöz kötött előfeltevéseivel (8–9.). Szembenéz azzal, sőt világosan kimondja, hogy a társadalomtudomány „szekularizált jellegét” elismerő tудо-

mányeszmény „jegyében” ír, hogy elfogadja a demokratikus politikai gyakorlat és berendezkedés „alapértékeit”, illetve, hogy mondanivalóját – „túl a tudományos tájékozódáson” – „egy közel fél évszázados közép- és kelet-európai tapasztalat” (is) alakította (9.). Konstatálja, hogy a „rendszerváltozás-élmény” fontos szerepet játszott a politikai szféra flexibilitását tételező szemléletének formálódásában, a szükségszerűnek, végérvényesnek és öröknek tűnő jelenségekkel szemben tanúsított szkepszisének kialakulásában (9.). Az a „realistán melankolikus attitűd”, amellyel a közélet eseményeit vizsgálja, pedig minden bizonnyal szorosan összefügg a politika „antinomikus” természetének megtapasztalásával (9.). Szabó ezáltal nem csupán tulajdon szerzői pozícióját tisztázza, hanem a reflektálatlanul hagyott premisszákból adódó kutatói naivitás csapdáját is elkerüli.

Ám ezzel még nem értünk a szokatlan megoldások végére. A *Diszkurzív politikatudomány alapjai* ugyanis expliciten dialogikus szerkezetű munka. Nem csupán bahtyini értelemben, a sorok közé rejtve, a szerzői „monológba” burkolva folytat párbeszédet egykori beszélőkkel és lehetséges olvasókkal; a harmadik, „Közelítések” alcímet viselő fejezetben két nívós szakmai vita konkrét felvetései, érvei és ellenérvei idéződnek fel. A nagy port felvert *Vázlat... és az általa kiváltott polémiát lezáró Lehetséges-e a diszkurzív politológia?* című írás mellett az ugyancsak sistersgős hozzászólásokat indukáló „*Publicisztikai politológiavita*” Szabó Márton által jegyzett indító és záró tanulmánya szerepel ebben az alegységben. Úgy tűnik tehát, hogy a szerző nem fél megjeleníteni a koncepcióját ért kritikákat, és még a látszatot is igyekszik távol tartani magától, miszerint teóriáját kizárólagosnak, megfellebbezhetetlennek vagy „vitán felül állónak” tartaná. Persze mondhatnánk, hogy éppen ez a csel, hogy az ellenvetések a szerző gondolatmenetét tükröző és alátámasztó keretben, az ő megfogalmazásában jelennek meg, ám érzésem szerint kár lenne bármiféle csalafintaságra gyanakodnunk. Szabó nem degradálni, ellehetetleníteni, diszkreditálni igyekszik a különböző kifogásokat és kételyeket, hanem ha közvetve is, ám mégis csak felvonultatni azokat. A diszkurzív elmélet kimunkálása ilyenformán a szemünk előtt zajló töprengés, az ismételt átgondolás, sőt a közös(ségi) értelemadás elemével gazdagodik a szövegben.

És hogy milyen az a politikatudomány, amely a szerző által nyújtott vezérfonalat követve elénk tárul? Körüljárása során közel tucatnyi, egyaránt meghatározó jelentőségű csomópont észlelhető, vagyis: kontextusát, beágyazottságát tekintve *európai (1), posztmodern (2) és konstruktivista (3)*, míg jellegét illetően *interpretatív (1), plurális (2), nyitott (3), résztvevő (4), játékos (5), ironikus (6) és demokratikus (7)*.

A diszkurzív politológia kulturális-”térbeli”-földrajzi beágyazottsága alapján jellegzetesen *európai (1)* irányzatnak nevezhe-

tő. Mint arról Szabó egy terjedelmesebb lábjegyzetben tudósít, e tudományos törekvések szerveződésének „fő helye” az „essexi székhelyű *European Consortium for Political Research* (ECPR), illetve az Egyesült Királyságban, Dániában, Hollandiában, Svájcban (valamint, tehetjük hozzá, Magyarországon) indult el az oktatási és kutatási intézményesítése (123–124.). A diszciplína „óvilági” karakterét még határozottabb kontúrokkal rajzolja ki a kínálózó összevetés az Amerikában domináns behavioralizmussal és racionális választáselmélettel; ez alapján nyilvánvalóvá válhat, hogy nem pusztán földrajzi értelemben, de ismeretelméleti alapjait, ember- és társadalomképét, tudományeszményét és szerepfelfogását illetően is hatalmas a távolság eme megközelítések között. Mindezzel persze nem állítom, hogy az „Újvilágban” nincsenek, és nem is képzelhetőek el ilyen és ehhez hasonló törekvések: ennek leginkább Clifford Geertz általánosabb, a kötetben értő gondossággal bemutatott írásai (56–65.), illetve Murray Edelman specifikusabb, jobban a politikára koncentráló elemzése (pl. Edelman, 1972) mondanak ellent. Mégis úgy érzem, hogy a tulajdonképpeni diszkurzív politológia jól lokalizálható felbukkanása, megszerveződése és önállósodása jelez valamit a hordozó közegek, az „öreg kontinens” és a brit sziget, illetve az Egyesült Államok társadalomtudományi klímáját illetően. A diskurzuselmélet ugyan Európában sem számít mainstream iránynak, ám elfogadottságát jól tükrözi példának okáért a *Theory and Methods in Political Science* című – londoni kiadású – összefoglaló munka, amely a politikatudomány meghatározó elméleti megközelítései közt, az institucionalizmussal, a normatív teóriákkal, valamint a behavioralizmussal és racionális választáselmélettel egy sorban említi (Marsh–Stoker, 1995). Ezt jelen sorok kissé talán földhözragadt és – meglehet – tökéletlenül informált szerzője nehezen tudja elképzelni egy hasonló tárgyú amerikai kézikönyv esetében.

A vizsgált műhöz visszatérve: a lapjain alakot öltő politikatudomány gondolkodástörténeti, korérzületi kontextusát véve *posztmodernként* (2) aposztrofálható, bármit jelentsen is ez. Tűnjön bár stigmának vagy fénylő jelnek, véres rongynak vagy diadalmasan kibontott zászlónak, esetleg kerek és üres kategóriának, a kötet fedőlapján (utalva a sorozatra, melynek első darabjaként jelent meg) ott díszelg a posztmodern szó. Maga a szerző sem hagy sok kétséget afelől, hogy szövegével megpróbál elszakadni a modernitás projektumaitól, az amúgy is megingott metafizikai jellegű szellemi építményektől, a széthullóban levő nagy narratíváktól, az egyre kisebb befolyással és magyarázóerővel bíró, valaha „véglegesnek” szánt rendezőelvetőktől. Szabó az újragondolás, az újraalkotás, a nyelvi reflexivitás fontosságát hangsúlyozza könyvében. Azt a törekvést, hogy (kutatói) megrögzöttségeinket, kényelmességünket és bizonyos-

ságkereső aggodalmasságunkat legyőzve, önmagunk és világunk mélyebb megértése érdekében igenis kérdezzünk rá a „politikai problémák tematizálásának és megoldásának jelentéfeltételeire” (123.).

Az előbbi pont folyománya, hogy a diszkurzív politológia a *konstruktivista* (3) tudományfelfogás kontextusában helyezhető el. Sajátosan „antipozitivistá” irányzatként elveti az eleve adott, a megismerő tudatán kívül létező, „objektív” és kikutatásra váró tényekből összeálló valóság képzetét, illetve ezzel szemben emberi tevékenységek, döntések és választások eredményeképp kialakult, eleve értelmezett, diszkurzíve termelődő és fogalmiságban létező társadalmi és politikai jelenségeket tételez. Ez szorosan összefügg a nyelv konstruktivista szemléletével (124–125.). A diskurzuselmélet szerint ugyanis a nyelv nem „tükrözi” hanem a jelentésadás *eszközeként* „emberi arccal” ruházza fel a realitást; nem elvont rendszer vagy egyéni produktum, hanem *életforma*, cselekvéseink kerete; nem megnevez, hanem *szervez* (124–125.). A tudomány nyelve sem kivétel, sugallja a szöveg, csendesen, de mély meggyőződéssel.

Attérvén az élénk tárt tudományos megközelítés karakterére: annak első szembeszökő vonása az *interpretatív* jelleg (1). Szabó Márton a „politikaolvasás” (126–127.) létjogosultsága és relevanciája mellett érvel. Olyan politológiát vázol, amely a közélet jelentésszerű valóságának értelmezésére, összefüggéseinek feltárására, tagolására (126–127.), lehetőségfeltételeinek kibontására és érvényességi határainak vizsgálatára vállalkozik. A diszkurzív elemzés egyszerre leírás és magyarázat, a társadalom és a politika interaktív terének bejárása, szövevényes és értelemmel teli hálózatának bogozgatása, amely azonban nélkülözi a szükségszerűségek megállapítását, a cáfolhatatlan egyértelműségek felmutatását, a kinyilatkoztatásokat. A kutató nem okokat, mozgatórugókat, „mögöttes” rendezőelveket és hatásokat keres, de nem is összevissza beszél; a „miért?” helyett a „mi” és a „hogyan?” kérdésre próbál érvényes válaszokat találni (125.).

A könyv jól mutatja az irányzat *plurális* (2) jellegét is. Bár a cím nyilvánvaló standardizációs okokból kifolyólag félrevezető lehet e tárgyban, a szövegben előrehaladva hamar világossá válik: Szabó Márton művében nem „a” diszkurzív politikatudományt kívánja élénk állítani, minthogy maga sem gondolja, hogy létezne ilyesmi. Előállítani, létrehozni sem próbál efféle univerzalisztikus, általános és egységes elméletet (10.) Bizonyos rokon vonásokkal bíró „diszkurzív törekvésekről” beszél (pl. 7.), köztük említve és prezentálva saját elképzeléseit. David Howarth hasonló jellegű, összegző-rendszerező munkájában a diszkurzív megközelítésnek három egymástól lényegében független bölcséleti tradícióját különíti el: a *(poszt)strukturalista*, a *(poszt)marxista*, *kritikai-újbaloldali*, valamint a *hermeneutikai*

irányvonalat (Howarth, 2000: 10–12). Szabó elsősorban Gadamerre (15–29.), illetve Ricoeurre (30–43.) támaszkodva kétségkívül a hermeneutikai tradíció mellett kötelezi el magát. Teun A. Van Dijk átfogó társadalommagyarázatra törekvő teóriáján keresztül felvillantja a kritikai-újbaloldali irányvonalat is (49–51.); ám, és ez talán az amúgy valóban alapos munka legfájóbb hiányossága, a (poszt)strukturalista szerzők, így Foucault, Barthes vagy Derrida csupán utalások és hivatkozások formájában bukkannak fel a szövegben, sőt Ernesto Laclau és Chantal Mouffe posztstrukturalista és posztmarxista elemeket ötvöző, „hegemonista” koncepciója (ld. erről Howarth, 1995; ill. 2000) teljességgel kimaradt a kötetből. Sebaj, mondhatnánk, hisz az elismerésre méltó igényességgel megírt recepciók bőségesen kárpótolnak bennünket, emellett várhatóan – és remélhetően – nem ez szerzőnk utolsó témába vágó dolgozata.

Az irányzat sokszínűsége és heterogenitása a választható eljárások területén is megmutatkozik. A diszkurzív megközelítés a módszertani pluralizmus talaján áll. Interpretatív metodológiák egész tárházát kínálja, amelyeket egyaránt adekvátnak és alkalmazhatónak ítélt: mélyszemantika, „sűrű” (illetve Szabó javaslata szerint inkább „telített”) leírás, dekonstruktivista konceptuálanalízis, a nyelvi és szimbolikus reprezentáció diskurzuselemelletei, a hálózatosság strukturális szociológiája, kritikai diskurzuselemzés, új retorikaszemlélet, narratív közpolitika-elemzés, argumentatív diskurzusanalízis (ADA) – ilyen és ehhez hasonló elnevezésekkel találkozhatunk a könyv lapjain. A kötet második felében a szerző is vázolja a maga „lokális hermeneutikáját” (215–230), amely hasznos útmutatásul szolgálhat a jelentésközpontú politikaelemzésekre vállalkozók számára.

A diszkurzív szemlélet *nyitottsága* (3) először is egy felismerést, illetve beismerést foglal magában. A szembenézést azzal, hogy a körülöttünk kavargó elbeszélte és jelentéstele (társadalmi-politikai) valóság rögzítetlen, „képlekeny” és változékony szféra, amelyet nem lehet – vagy nem érdemes – stabilnak és megdönthetetlennek vélt magyarázatokkal megnyugtatóan elrendezni (7.). Annak felmérését, hogy a beszédfolyam korlátait magával sodorva, nem előrelátható és nem ellenőrizhető irányokba áramlik, hogy mindaz, ami váratlan, meglepő vagy első látásra szabályszerűtlen, az korántsem figyelmen kívül hagyható vagy „marginális” jelentőségű (127.). Ezzel együtt annak elfogadását, hogy „a régi tudás az új helyzet megértésének fényében megváltozhat”, így a kutatói, sőt, az általános emberi tapasztalat alapjellemezője éppen a bizonytalanság, az újraírhatóság, a „nyitottság” (142.).

A diszkurzív politikatudomány nyitott a vizsgálatba bevonható jelenségeket illetően is. Még ha nem is válik elemzés tárgyává minden, ebből a nézőpontból „elvileg” bármi azzá tehető

(233.). A szerző fejtegetéseit figyelmesen végigkísérve valóban indokoltnak tűnik az a felvetés, hogy a diszkurzív politológiának nem csupán a „politikai beszédről” van „mondanivalója” (233.). Ha a politikai valóság valóban interaktív, jelentéses valóság, akkor a politikai diskurzus igen széles tartományokat „ölel át”, igen sokféle valóságdarabkát görget magával, és ugyancsak változatos formákat ölthet (233.). Nem csupán az válhat kérdéssé, hogy hogyan formálódik egy vita és hogyan születik meg a meg egyezés, hanem az is, hogy hogyan alakulnak ki és át a különböző stílusok, szerepek, státusok és stratégiák. A „politikai csend” és a „titok”, egy hivatal létrehozása vagy megszüntetése, egy (politikai) kacsintás éppúgy megfejthető és megfejtésre váró jelentést hordoz, mint a „pártok nyilvános marakodása” vagy a „választási marketing” (233.). Az intézmények és a cselekvések sem esnek kívül tehát a diszkurzív elemzések fókuszán. Mindössze bizonyos kategoriális elkülönítések feloldásával, a cselekvő beszédet kiegészítő beszédes tetteként, ismétlődővé, kiszámíthatóvá váló, „intézményesülő”, ám üzenettel bíró tevékenységként, „szövegszerűen” szerveződő értelemkonstrukcióként kerülnek vizsgálatra (34–36.).

Ízig-vérig „nyitott tudománnyal” ismerkedünk, ám egy annak eredeti eszményétől több fontos ponton eltérő, alaposan módosult formájával. Az interpretatív úton megfogalmazott állítások státusát illetően a popperi ellenőrizhetőség és cáfolhatóság logikai pozitivistá izü követelményeinek helyébe az (elvi) vitathatóság és kiegészíthetőség kritériumai lépnek (14.). Az alkalmazott eljárások is nyitottak, módosíthatók, továbbfejleszthetők (234.). A diszkurzív szemléletben fogant elemzések nem próbálnak megragadni, visszatükrözni, üveggolyóba zárva megcsilantani semmiféle „esszenciálisan összetartott” (170.) teljességet. A létrehozott tudományos munkákat (elvi) lezáratlanság, befejezetlenség, vagyis reflektált nyitottság jellemzi (64.).

A Szabó Márton által körvonalazott diszkurzív politológia újabb jellegzetessége a *résztevéői (4)* pozíció felvállalása. Ez szemléleti elvként két másik tételből, a „határdetermináció” és a „beszédközösség” elvéből következik (140–141.). A szerző Schmittére rímelő felfogásában ugyanis ami „politikai”, az első sorban határvíta: határkijelölés és identifikáció, azonosítás és megkülönböztetés, befogadás és kizárás (140.). A politikai diskurzus ezáltal önmagát, saját kereteit „determinálja” (140.), és nem kínál olyasféle „külsőnek” tekinthető nézőpontot, amelyből precízen meghúzott kontúrokkal „körbekeríthető” lenne (142.). Emellett a beszédhasználat és a (politikai) közösség szorosan, szinte elválaszthatatlanul összetartoznak, hiszen „egyazon vonatkoztatási keret” különböző elnevezései (140–141.). Így világossá válik, hogy miközben „mind a két szféra önálló törvények szerint szerveződik”, a tudományos és a politikai diskurzus mégsem választható szét „tiszán és végérvényesen” (170.). Ér-

zélkelhető, hogy „ismereteinknek, cselekedeteinknek, intézményeinknek”, legyenek bár hétköznapiak vagy tudományosak, „kulturálisan kötött létezése és előfeltétele van”, amelyet diszkurzív praxis hordoz (141.). A diszkurzív politológia „belül van” tehát a határait folytonosan újraíró, és a pont eme permanens határdefiníció révén létező politikán, valamint közvetlenül-közvetve egy meghatározott beszédközösségen (141.).

A diszkurzív elemző *résztevő megfigyelő*. Résztevő abban az értelemben, hogy maga is részese a vizsgált társadalmi-politikai folyamatoknak, érdeklődik irántuk, vagyis „érintett” (141.). Résztevő, mert a kollektív és nyilvános jelentésadás részeként a mindennapi beszéd fogalmait alkalmazza, különös-képp azokat, amelyek „nagy szemantikai telítettséggel rendelkeznek”, „viták csomósodási pontján állnak”, és „egy-egy adott (politikai) terület elgondolhatóságának általánosan használt nyelvi hordozói” (141.). Ugyanakkor megfigyelő is, hisz a tudatában van érintettségének (141.). Megfigyelő, hiszen nem „elkötelezetten politizál”, hanem a jelentéses valóság lehetőségek szerint elfogulatlan leírására és érvényes magyarázatára törekszik (141.). Képes a diskurzusokon „belülre” kerülni, hagyja magát „megszólíttatni és vezettetni” általuk (142.). Egyszerre konstruál és dekonstruál, a köznapi nyelv fogalmait „tágítja”, és „viszi át új értelmezési tartományokba” (141.).

A részttevő-megfigyelői pozícióba helyezkedés kockázatvállalást rejt magában: megkívánja az értelmezési folyamatba való belebocsátkozást, a szövegekre való ráhagyatkozást, magában hordozza a kimenetel váratlanságát, emellett elkötelezettségeink bevallására (19.), folyamatos reflexióra és önreflexióra kényszerít. Ez a kockázatvállalás azonban teljesen tudatos, mi több, elkerülhetetlen, hisz, mint ezt a szerző Gadamer nyomán az emlékezetünkbe idézi, együtt jár „mindenféle megértéssel és mások felé fordulással” (142.).

Szembeötlő a diszkurzív politológia *játékossága* (5). Meglehet, ez a kategória elsöre provokatívnak, sőt egyesben botránynak hat, mindazonáltal véleményem szerint a bemutatásra szánt szemlélet egyik kulcsfontosságú összetevője, így részletesebb kifejtése, magyarázata kétszeresen is indokolt. Először is: az elnevezés természetesen nem arra utal, hogy a Szabó Márton vázolta megközelítésben a tudomány pusztán tét nélküli, komolytalan játszadozás lenne. Ugyanakkor a szerző többször és határozottan cáfolja, hogy eszménye a komolykodó, „társadalomfelemelő” „mérnöki” tudomány lenne (64.). A szövegből kitűnik, hogy Szabó egy, a hasznosság rideg követelményét jó-részt negligáló, ám számos vonatkozásban nagyon is fegyelmezett, sőt kifejezetten megalkuvásmentes kutatói magatartást tart követendőnek. A diszkurzív politológia művelését a lehető legnemesebb értelemben vett öncélú tevékenységként írja körül. „Mögöttes érdek” és „külső cél” nélküli megismerésként,

gondolati terek kitöltéseként és bejárásaként, formateremtő, szabálykövető és szabályfeltáró cselekvésként. Ez a „játék” tehát nagyon is komoly dolog: szociális és mediális természetű, túlterjed, „felülkerekedik” az emberen (26.). „Megmutatkozás” és „kohézió” egyben, ahol a „feladat sikerülésében mutatkozik meg maga a feladat”, továbbá ahol a megfigyelő is résztvevő, hiszen „értelmező reagálása hozzátartozik a játékhoz” (26.) A közös interaktív-kommunikatív-értelemadási játék megismerése a „megismert valóság megkonstruálása”, s mint ilyen, „maga is a játék része” (26.) – írja a szerző Gadamer hermeneutikáját elemezve.

A „kommunikatív konstrukciók” „kristályosodási pontjait” (26.), vagy másképpen, foucault-i terminológiával élve, a diszkurzusformációk képzési szabályait vizsgáló politológus így inkább *homo ludens*, semmint *homo faber*. Vélhetően – és Szabó Márton könyvét olvasva nincs okunk kételkedni ebben a feltevésben – valóban élvezi is azt, amit csinál. Nagyon is komolyan vett, fokozott figyelemmel és kellő következetességgel művelt értelmezési játéka „játszottság” is egyben: belevonódás, beszédfolyamok hullámain evezés, önfeledtség. Parti Nagy Lajos az irodalomról mondta valahol: annyira játék, hogy nem játék. Ez a paradox, éppen ezért mélyreható és elbizonytalanító gondolat a recenzió témájául szolgáló mű áttekintése után átvihetőnek tűnik a szerző koncepciójára, a diszkurzív politológia szerepéről alkotott elképzeléseire is. Szabó egy helyütt arról értekezik, hogy a „hozzá közel álló” tudomány az élsporthoz, a művészethez és az asztalosmesterséghez hasonlóan sajátos standardok és értékelési mechanizmusok alapján létrejövő *kulturális teljesítmény* (201.). Nem „világmegváltó” és „népboldogító” eszköz tehát (201.), produktivitása csupán önmagában, nem pedig más szférákra vonatkoztatva, más alrendszerek logikája alapján ítélni lehet meg. Ezzel a felfogással nem férnek össze a „társadalommérnöki víziók” és a „társadalomtechnikusi elvárások” (65.). A diszkurzív megközelítés éppen ezért önként és szinte teljes mértékben lemond az előrejelzés, a receptkészítés, a stratégiai tanácsadás, illetve a közvetlen alkalmazhatóság eshetőségéről. Ám felvetései mégsem haszontalanok a politika számára. A beszédközpontú vizsgálódások alkalmasak a közszereplők érdeklődésére (is) számot tartó összefüggések megvilágítására, különösen a kommunikáció jelentőségének általános és közmondásos növekedése idején, valamint ha szándéktalanul is, de mégis csak képesek igazodási pontokat nyújtani, követhető eljárásokat és taktikákat kínálni a politikai aktoroknak.²

A Szabó Márton által javasolt szemlélet jellemzően *ironikus* (6). A politika interpretatív elemzése ugyanis bizonyos távolságtartást kíván; elegendő távolságot a felfejtett és a megképzett jelentéstől, a vizsgált és az előállított szövegtől. Azt, hogy a kutató mindig némi fenntartással kezelje még a saját maga ál-

tal mondottakat is. A diszkurzív politológia nem annyira tárgynyelvet, inkább metanyelvet beszél. Ebben benne foglaltatik az az erőteljes meggyőződés, hogy a valóság nyelv általi megragadása és birtokbavétele soha sem teljes, sosem maradéktalan. A szerző útmutatásait követő résztvevő-megfigyelő szabadulni igyekszik attól az érzéstől, hogy „a szavak a legteljesebb mértékig megfelelnek annak a dolognak, amelyre gondol” (19.). Értelmezéseket értelmez, a „megértés nyelviségében” rejlő korlátokat feszegetve a „nyelviség megértésére” törekszik (19.). Tudatosan és reflektáltan igyekszik alkalmazni a nyelvi játékok szabályait, kibontani interpretációjuk lehetőségfeltételeit (19.). Zárójeleket nyit, idézőjelbe tesz, kurzívál, parafál, számot vet kijelentései szituatív érvényességével, megállapításainak esetleges mivoltával, illetve azzal, hogy írásai nem merítik ki a diszkurzus összes bebarangolható tartományát. A szövegben kibontakozó politikatudományi megközelítés így egy csapásra önironikus, önreflexív, sőt önkritikus színben tűnik fel előttünk.

A diszkurzív politológia *demokratikus (7)* jellege több vázolt vonásában is tetten érhető. Egyrészt „lételméleti” demokratizmust képvisel: beszédre, cselekvésre, illetve intézményre azonos „ontológiai státusszal” bíró jelenségként tekint (140.). Úgy tartja, hogy egyik sem oka a másik kettőnek, pusztán egymás „határfeltételei” és „vonatkoztatási területei” (140.). Másrészt „szövegkezelési” demokratizmus jegyében szándékozik működni: a nyilvános jelentésadás-jelentésfejtes vizsgálatokor nem keres és is nem képez mesterséges szövegtermelési hierarchiát, nem vélelmezett értelmezési monopóliumokhoz fordul (57.). Elveti azt a feltevést, hogy – a demokratikus társadalom körülményei közt – lenne olyan „kiemelt” beszélő, akinek szavai önmagukban és alapvetően fontosabbak, jelentősebbek lennének másokéinál, és akire ezért egy diszkurzív karakterű elemzésnek feltétlenül fókuszálnia kéne (227.). Ezért a politikusok és más „hatalmasságok” ténykedése mellett az állampolgárok interakcióira ugyanakkora energiákkal összpontosít. Innen nézve nincs „elvi” különbség egy „világbirodalom vezérének szónoklata” és egy „politikai talk-showba dühödten betelefonáló hallgató véleménye” közt (227.). „Mindketten politizálnak, politikáról beszélnek és politikát konstruálnak”, mindkét aktor beszédcselekvése hatással van „környezetükre, más emberek életére” (227.). A hatás és a hozzáférhetőség eltérő mértéke, a „terjedelem” pedig nem „elvi” különbség (227.).

A diszkurzív politológia sajátos tudományos demokratizmust jelenít meg. Nem privilegizált tevékenységként állítja be saját szerepét, hanem egy általános társadalmi gyakorlat, egy széles körben zajló értelmezési praxis részeként (57.). Nem hiszi azt, hogy alkalmazott metódusai révén eleve exkluzív tudás birtokosaként funkcionálna. A módszer ugyanis – ebben a felfogásban – nem valami hatékony eszköz, éles csákány vagy robosztus erő-

gép, amivel kibányászhatjuk a vélemények és látszatok mögött, vagy épp adathalmok mélyén lapuló igazságot. Innen nézve a laikusnak is lehet „igaza”, a közember is tehet érvényes megállapításokat, illetve a professzionális apparátust felvonultató és felhasználó tudós is mellényúlhat. Szabó határozottan, elszántan szembeszegül az általa „arisztokratikusnak” (200.) ítélt, „társadalomlekezelőnek” nevezett (64.) tudományossággal. Javaslatára egy a „tárgyához”, a demokratikus politikai gyakorlathoz „szemléletében” is igazodó politológia (200.), amely várhatóan képes kitörni a „hatalom szolgálóleánya” szerepből.

Áttekintettük a koncepció lehangsúlyosabbnak tűnő jegyeit. És hogy mit kínál még nekünk a *Diszkurzív politikatudomány alapjai* című munka? Sok mindent. Többek közt rendezni kezdi az irányzat egyik súlyos adósságát, és a negyedik szerkezeti egységben a korábban bőséggel kifejtett elméleti tételeket a gyakorlatban is alkalmazó, konkrét, empirikus elemzéseket közöl. A szerző „kísérletei” kétségkívül tanulságosak. Egyrészt csattanós választ adnak azokra az esetleges vádakra, melyek szerint a kötetben proponált ismeretelméleti irányultságú megközelítés metaelmélet csupán, amely sosem jut túl önnön paradigmatiszta alapjainak magyarázgatásán. Másrészt ezen írások felfedezésre váró területeket, betöltésre váró tereket jeleznek. Szabó elemzéseiben a politikai szövegvalóság polemikus jellegének kidomborítása (pl. 253–254; 280–282), az identitás kérdésének előtérbe helyezése (pl. 235–245; 253–261), valamint a hagyományos politológiai fogalmak és tematikák dekonstrukciója és rekonstrukciója (pl. 266–278; 279–280) dominál.

Egy sajátosan diszkurzív karakterű politikatudomány lehetőségei, határai, körvonalai sejlenek fel tehát a kötet lapjain. Szabó Márton könyve jelentős teljesítmény: egyszerre reprezentálja és konstituálja ezt a formálódó diszciplínát. A szerző a kiközvetített, széles és forgalmas „főúttól” távol eső, ám már nem teljesen ismeretlen tájakra invitál bennünket. Vezetésével rejtélyesnek, szövevényesnek, olykor elhagyatottnak tűnő (szöveg)helyeken haladunk keresztül, ám azzal az egyre erősödő érzéssel, hogy kitaposott ösvényen járunk. Legújabb munkájában sem találunk a választott elméleti irány validitását görcsösen bizonygató sorokat, fejtegetéseket – mégis megnyugodva tapasztalhatjuk, hogy nem ködös lépvidékre, a tudományosság kritériumait elnyelő ingoványba tévedtünk, megfelelő, „hermeneutikai” „talaj” (42.) van a lábunk alatt. Olyan talaj, amelyre akár „építközhetünk” is.

JEGYZETEK

¹ Az elnevezés ad hoc jellegű, használata csupán bizonyos összefüggéseket jelez, továbbá nem követi Kiss Balázs hasonló felvetésének logikáját (Kiss, 2000: 61–63).

² A narratív közpolitika-elemzők emellett a „széttartó” szakértői elbeszélések közös pontjait felmutatva, az értelmezési zűrzavarban rendet vágva, illetve a különféle magyarázatokat egységes metanarratív keretben összefogva sokszor kifejezetten gyakorlati-ügyintézési problémák közvetett megoldásában segítőknek (132–133.).

HIVATKOZÁSOK

- HOWARTH, David (1995): Discourse Theory. In Marsh, David-Stoker, Gerry (eds.): *Theory and Methods in Political Science*. London: Macmillan. 115–133.
- HOWARTH, David (2000): *Discourse. Concepts in the Social Sciences*. Buckingham: Open University.
- EDELMAN, Murray (1972): *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham Publishing Company.
- KISS Balázs (2000): Michel Foucault diskurzuselmélete és a politika nyelvi vizsgálata. In Szabó Márton (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete*. Budapest: József Műhely. 51–85.
- MARSH, David-STOKER, Gerry (eds.) (1995): *Theory and Methods in Political Science*. London: Macmillan.

ABSTRACTS

ANDRÁS LÁNCZI

POLITICAL KNOWLEDGE

„Our wisdom in social science questions is almost always retrospective only. This is, or ought to be, a humiliating experience for human beings: if justice is beyond us, we would like at least to claim knowledge.” (James Burnham)

Can you imagine that a Noble Prize is annually awarded in political science? Whereas in certain life sciences and in economics it goes without saying that there is some sort of a standard by which it is decided for what achievement the Prize would be awarded, it cannot be claimed to be so in political science. Actual achievements in politics are acknowledged for assisting creation or maintaining of peace thus accentuating man's profound yearning for security in the face of renewed hostilities between man and man which points toward the mysteries of human nature on the one hand, and the unresolvable character of politics on the other.

Does it imply that achievements in political science cannot be accurately measured, but even if they can, their acknowledgement cannot appeal to universal knowledge? The issue at stake is whether political science is capable of realizing a universal potential like natural and formal sciences based on „facts” and logical inferences in a closed system. One has to bear in mind that modern Western science is the very first system of knowledge and beliefs that seems to be successful enough to claim universal validity. Such religious aspirations all failed and have been confined to particular cultures that are limited by other cultures.

While political scientists pursue knowledge about politics, most of them take it for granted what they do as a political scientist. There is however a haunting question as to whether political science is identical with political knowledge. If it were then it is just a matter of time that political science achievements would be universally acknowledged like those of, say, chemistry. It may mean two things, firstly, that political

knowledge is a miracle and futile, or if it is a feasible pursuit, then the main task is to dissolve it from the particular culture, otherwise we have to observe Steven Shapin's claim that „the distinction between <truth> and <what locally counts as truth> can be adequate for some purposes while being fatal to others.” It is one of the oldest perplexities of human understanding whether politics can be studied with the slightest hope for acquiring knowledge about it. There are rampant sceptical views.

The enormity of the task is reflected by the lack of common standards of political science, and the essay, which is a written and extended version of a lecture delivered at the ceremony of the Bibó Prize Award in December, 2003, is an attempt to taking stock of the epistemological problems of political knowledge.

PÉTER PACZOLAY

THE HUNGARIAN CONSTITUTION AND THE ACCESSION TO THE EU

The paper analyses the constitutional aspects of Hungary's accession to the European Union.

There is an ongoing debate in Hungary on the need for a constitutional reform and the drafting of a new constitution. I have argued consequently in the last decade against a new constitution and in favour of preserving the present text that is based on the political agreements of 1989. The basic principles and institutions of the constitutional order are stable and there is no need to adopt a new basic law. The gradual amendments make the text flexible and open to answer to the new exigencies.

Hungary's accession to the EU was the reason for an occasional amendment. The so-called „EU clause” was enacted at the end of 2002 as a result of a political compromise. Both the accession and the constitutional amendment has modified the concept of sovereignty in Hungary. The list of unresolved problems include uncertainties concerning the limitation of sovereignty, the relation of community law and the national constitution, and the protection of fundamental rights. In the latter field the situation is already quite complex as far as fundamental rights are protected by national constitutions, community law, and the European Convention of Human Rights. If the EU Charter of Fundamental Rights becomes a legally binding document, the system of fundamental rights protection will be even more complicated. Competing judicial forums, and diverging jurisprudences could create difficulties.

The paper finally considers the possibility of transforming the European Union into a federal state. It concludes that the foundations of a real European constitution has not been laid down yet. It seems to follow the path of cautious reforms, and keep the democratic control at the level of the member states.

MRS. LACZKÓ, ÁGNES TUKA

EUROPEAN PARLIAMENT - A UNIQUE TRANSNATIONAL ORGANISATION

In her article the author seeks the answer how the European Parliament, the world's first directly elected international representative institution. In the first part of the article the author describes the struggles of the members of the European Parliament, the conclusion of which the European Parliament that had got earlier only the right of consultancy and low controlling jurisdiction, achieved the influence in the budget. Later, thanks to the direct election with the development of the integration it obtained co-legislative status.

The second part deals with the problems of the so-called deficit in democracy and the 'Euro-elections' (elections to the European Parliament). According to the author, though in the European Union member states comparing with the participation in the elections to the national parliaments the participation in the European Parliament elections is in lower level, however it does not question the legitimacy of that institution. The reason of the lack of interest is partly the fact, that these elections don't have the features of power and - on the other hand - the inhabitants of the member states are not well-informed according to the actual work of the European Parliament. The work of the European Parliament is directed by political groups which can create even specific forms. That fact is introduced in the third part, while at the end of the article we can acquaint the 'daily' work of the members of the European Parliament, among the others with the inner structure of the European Parliament and the cost of representation.

ATTILA ÁGH

EU ACCESSION AND INSTITUTIONAL REFORM-PRESSURE

The paper deals with the impact of Hungary's accession on its institutional system and its basic message is that the full entry to the EU presupposes a general reform of the Hungarian institutions that has been analysed in the paper in the respect of the institutions of social dialogue and administrative

structures. In such a way, the paper consists of three parts. The first part focuses upon the challenge of the accession and discusses it as both an external pressure for adjustment and an internal, long term need for modernization. This general institutional reform-pressure, in fact, is not alien from the Hungarian developments. Just to the contrary, it completes its long term process of modernization. The second part concentrates on the world of social actors and institutions, and points out that there are many EU regulations in this field, which are converging in a „social acquis”. Actually, in this part the Lisbon Strategy comes to the fore and jointly with the Tampere Programme it leads organically to the third part of the paper. Namely, in the third part the world of territorial actors has been investigated in harmony with the Lisbon Strategy, arguing that the Lisbon Strategy has its own territorial aspects, virtually producing a „territorial acquis”. Evaluating the EU regulations in both fields, the paper concludes that these regulations are more and more important for the EU and the successful membership of Hungary depends first of all on the adjustment of its institutional system to the EU.

ÁGNES LUX

THE COMPARING ANALYSIS OF THE
INTERGOVERNMENTAL CONFERENCES OF THE
EUROPEAN UNION FROM THE BEGINNING TILL
NOWADAYS

Since the founding fathers of the European Communities in the 1950's, there are many answerless questions, such like the oscillating duel between the federalist-community method and the intergovernmental-nationstate method, and so far, the interesting issues, like the proportionality and the subsidiarity, also now the capability of the working with 25 members after May 2004. There were born many - more or less successful- solutions and reformplans, but among them the common sense is: the european decisionmakers always prepare and think these plans and proposals before they give them to the table of the European Council within the framework of the Intergovernmental Conferences (IGC).

In my study, I tried to compare the eight IGCs on the base of the supposed common features, like the planned goals, preparing and final documents, debate-themes, and the consequences.

As abstract, I should to make my point of view clear, that the Intergovernmental Conferences probably will stay the key institutions in the really successful decisionmaking, naturally together with other community method-face processes.

LÁSZLÓ PRÁGER

HUNGARY'S CATCHING UP: COMPETITIVENESS, SETS OF VALUES AND INTERESTS IN THE EARLY TWENTY-FIRST CENTURY IN THE SPACE OF THE GLOBAL WORLD AND THE EUROPEAN UNION

In the early 21st century Hungary has to place its political, economic and social existence in three spaces, such as: in the global world, in the European Union and within its own internal national framework. It means the harmonisation of three regions the interests and values of which often meet and several times differ. For politics and economic policy the identification of the aim is facilitated by the knowledge of the historical period of five decades following World War II and the almost 15 years that passed since the change of the political system.

After World War II Hungary was transferred from the developed Western (political and economic) world to the Soviet sphere of interest without being asked and against its will. Hungary however continuously attempted its reintegration into the developed world right from that moment in various ways, to varying extent and framework. A prominent stage of this attempt was the revolution of 1956, next the new economic mechanism of 1968 in a narrower framework, and then the theory and practice of openness of the 80s, and, apparently as a last step, came the change of the political system.

Yet today apparently the process of reintegration has not been completed with the change of the political system, and the real trend and structure of internal national development was even less outlined. The change of the political system was primarily change based on negation: overcoming the Soviet system, the Warsaw Pact and CMEA-membership. All this meant that the attention of those who accomplished the change of the system was more of an external nature, focusing on external relations. Thus Hungary stepped over to a new political and economic culture from the Soviet power system, into conditions of a multiparty system and market economy while essentially it has not realised its national role even for a moment. The Hungarian economy, the ownership structure and the internal market have simultaneously become international.

The postponed internal development began with a delay of one decade, but ultimately it is the task of the present to harmonise national interests with the space of the global world and with the European Union. Disregarding any line of force would be a fatal political, economic political and social mistake. Europe is European but at the same time it is part of the global world. Considering only the framework of globalism would mean the acceptance of being exposed to the set of interests and

values of the global world, whereas inward-looking autarky would mean a wrongly interpreted self-isolating nationalism.

To finding the direction and content of a successful catching up it is visible precisely by surveying the path of the EU Member States (presented in the paper) that it is the strength of the internal structures of the countries that have developed in their past which can ensure the economic and social cohesion offering a basis to the necessary adaptation, and that makes them competitive in the European Union and in the global world.

ZOLTÁN LAKNER

HUNGARIAN PARTIES AND THE EUROPEAN UNION. The *E. U. in the internal politics in Hungary 1990-2004*

The essay reflects on the debate between the leading Hungarian parties on the conditions of the joining to the E.U. According to the author this debate started too late, right before the negotiations' last turn in 2002, although the joining process had lasted since 1994. Before 2002 there had not been a deep discussion in the Hungarian society or in the political elite about the possible Hungarian role in the E. U. or the circumstances of the joining.

After 2002 these question are dominantly seen through the lens of the conflicts between the Hungarian parties, other point of views hardly have no chance to be paid attention to. Now the E. U. is not an independent policy issue but an „attachment” of the general problems of the Hungarian party politics.

Between 1990 and 2002 the E. U. was a distant goal, a desired but almost unknown destination of Hungary. A moderate optimism was the typical attitude among the citizens, but usually without established knowledge about the Union. The parties did not reflect on the questions and maybe doubts that arisen in the society, especially in the rural population.

In the fall of 2002 former Prime Minister Viktor Orbán was the first relevant politician lifted these questions and fears to the political agenda. But Mr. Orbán's was motivated not by the ambition to start the conversation about Hungary's European role. He tried to make his defeated party visible before the local election in October 2002 and tried to speak different about the E. U. winning the sceptic Hungarian voters' sympathy to enlarge his party's basis. Mr. Orbán risked his E. U. supporter image for gaining these voters' support.

The socialist-liberal coalition called him populist and E. U. sceptic and the government introduced itself as the only real supporter of the joining. So the debate has started in 2002 is not about Hungary's strategy in the E. U. but this is an illustration

of how the Hungarian political life works dominated by passionate conflicts without self-important issues. Because of that there had not been a political debate really on the future of Hungary in the E. U.

MÁTÉ SZABÓ

CIVIL SOCIETY IN HUNGARY AND EU-ACCESSION

Civil Society was on the forefront of democratic opposition programmes and discussions during the eighties within the Eastern Bloc, and had a longer lasting influence also on Western social science discourses. Students of civil society need to reflect the issues and changing meanings of the concept during this development, coming from Communist dictatorship and leading to the EU-accession of most former Communist Countries of Eastern and Central Europe. The analysis of East Central European states is actually reduced on Poland, Hungary, and Czech-Slovakia- produced ambivalent tendencies towards civic engagement and civil society in post- communist democracies. The author, as a Hungarian social scientist, tries to refer mainly to examples of the Hungarian development, which have some more general meaning for the sub-region with specific outlook on EU-Accession.

To sum up relevant pre-communist traditions for recent developments of civil society in Eastern and Central Europe, there is an ambivalent relationship between democratization-civilisation and of nation-building in this region. The emancipation from Soviet influence in 1988-89, and dissolution of Soviet Empire opened political space for the reconstruction of national sovereignty and to develop civil society and democracy in former Soviet-dominated states. The liberation from Soviet rule, and institutionalization of new constitutional structures was a "national" and „democratic" as well as „civic" issue. National unity, democracy and civic engagement of the civil society are reaffirmed and resurrected in post-communist politics as former neglected factors. In this "renaissance" in Eastern Europe, there are very different political traditions and tendencies awakened and reconstructed. Their relationship to the values of civil society, pluralist democracy and human rights is sometimes overshadowed by anti-modernist and traditionalist orientations.

Parallel to the tendency of stressing sovereignty of the nation-state and nation as ultimate values and actors of political universe, the political elite of new, post-communist democracies wish to join to Western European and North-Atlantic economic-political integration, to European Union and NATO. To get access they have to develop civil society and

democracy .Paradoxically, the same political forces, which preach national engagement, and rebuilding of nation-state , plea for European integration (or reintegration) as a precondition of stabilization of democracy and modernization of economic system. The new Eastern European nations all aim membership in the European Union. But this membership, which require high level of „civiness” and the same time involve limits of sovereignty of its member states, contradicts with the traditions of nation states in Eastern Europe. The European Union is the symbol of modernity, democracy and civic culture for East Europeans, the European Civil Society is a challenge for all of them.

What are the distinctive features of the development of civil society and engagement between the East and the West in Europe? After 1989, the West stood there with well being, resources management and participation experience within the process of European integration , the East with „heroic tradition” but without comparable public and private experience within the framework of the re-emerging national states, and facing national and ethnic conflicts. A „revolution of catching up” was the challenge after the regime change, with Western aid and latter within the Europeanization processes also with more and more openness and support of the own government and politics toward the development of civil society.We may assume that it is so compared to the established Western democracies, or making measure the expectations of the actors of the regime change about an active participating new political culture, some explain sinking participation with the forced mobilizations of the Communist era, others with a fast development of the transition movements to political parties. The avant-guard function of civil society, its initiating role and „watchdog” function in a new democracy interacting with political society, bureaucracies and the rule of law is a common feature of democratic transitions according the result of these discussions. The internal composition of civil society and its role in the transformation processes in the different stages need further and detailed comparative analysis. NGO's network were developing fast and effective having ties to European and the global civil society and regional networking is also there for example in the form of Euro-regions. Strategies of governments toward EU-accession made based upon EU -policies the civil society for an important factor within the Europeanisation process, where government and civil society partnership had to happen. Regional cooperation is seen recently in East Central Europe as directly connected to the prospective of West-European integration, or as formulated in the slogan “come-back to Europe”. “Citizenship”, the “spirit of constitution”, “the patriotism of the constitution” should be the

integrative element of new democracies in their way towards the EU. Of course, the EU could be only a “rival principle of association” to “national renaissance” in Eastern Europe, if there are plausible prospects for new democracies to reach the level of EU countries in modernization and democratization within the process of Europeanisation.

ÁDÁM KÉGLER
LOBBYING IN THE EU

Modern government implies close co-operation with stakeholders from all sectors of society.

Therefore, civic and producer interests contribute to the perception, presentation and definition of issues in European Union policy-making. European Institutions recognise the benefits of being open to outside input and consultation mechanisms form part of their activities throughout the whole legislative process. There are already institutionalised advisory bodies established to assist the European Commission, the European Parliament and the Council of the EU, namely the Economic and Social Committee (ESC) and the Committee of the Regions (CoR). As the Commission stresses in one of its recent communications, „the role of these advisory bodies does not exclude direct contact between the Commission and interest groups. In fact, wide consultation is one of the Commission’s duties according to the Treaties and helps to ensure that proposals put to the legislature are sound”. According to Protocol n° 7 annexed to the Amsterdam Treaty, on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, „the Commission should [...] consult widely before proposing legislation and, wherever appropriate, publish consultation documents”.

This analysis would like to resume the phenomenon of the EU lobbying. The main purpose of this article is to arouse business and civil sector’s curiosity and make them prepare for the new conditions whatever European interest enforcement capability means, that’s the key to be a successful EU member country.

PÉTER HALMAI
EU ADOPTION OF THE AGRICULTURE
Potential pressures, economic and social challenges

EU adoption takes place just after a transformation crisis which was accompanied by a significant loss in the role agriculture plays in the national economy in the new EU member states of Central and Eastern Europe. This time can be characterised as

a transformation depression. Agricultural policy was not able to manage the crisis and the depression and structural problems. This study takes Hungary as an example in order to analyse the above propositions.

Adoption opens up new possibilities, but, on the other hand, is accompanied by deep rooting pressures, which can emerge even in the short run, mostly because of the inherent agricultural structural problems and failures of agricultural policy. These pressures are the following:

- difficulties in adopting the relevant acquis;
- turmoil in the institutional adoption of the EU support system;
- short run financial difficulties, cash flow gap may emerge as regards agricultural producers;
- significant disturbances on product markets, adoption shocks can be expected (especially in certain livestock sectors);
- due to the above mentioned facts adoption related loss, less favourable transfer balance and significant decrease of agricultural performance is possible.

These pressures and some other factors may result in significant medium and long term problems:

- permanent competitiveness problems may arise in certain sectors, which has already been in critical situation;
- further loss in the role agriculture plays in the national economy and decreasing agricultural sustaining ability can be expected;
- threatening assimilation turmoil of the agricultural structure;
- potentially unfavourable developments of the EU Common Agricultural Policy (e.g.: re-nationlisation).

The accession process push therefore vigorously to the surface the inherent Hungarian agricultural structural problems and unsolved questions of the transformation crisis and depression. Successful agricultural adoption is unimaginable without the management of the basic structural problems. Sectoral policies play an important, but not exclusive role in the management of these problems. Management of the agricultural crisis and depression, and finding the devices that cover wider nexuses is a challenge also for the wider economic and social policy.

BÉLA BÍRÓ

MYTHS OF THE NATION-NOTION

The paper attempts to clarify the relationship between the two very debated nation-notions: the civic (or political) and the ethnic (or cultural).

The author tries to demonstrate that the two different (and contrasting) notions are the different sides of the same phenomenon: the modern nationalism. These notions rank the same constituents differently with essentially identical result.

On *political level* the adepts of the so-called civic nation consider the question of the cultural identity as irrelevant, and the question of citizenship as most relevant. For the adepts of the so-called ethnic nation the cultural identity is the most relevant and the citizenship the irrelevant.

But at *administrative level* the ranking it turns: for the adepts of civic nation the cultural identity turns into the main condition of the social integration, the citizenship on the other hand becomes irrelevant, because all administratively integrated people are citizens. It results the *cultural unification (homogenization) of the state*. But for the adepts of the cultural nations the citizenship turns into the main condition of the national integration and the cultural identity becomes irrelevant, because all members of cultural community have the same cultural identity. It results the endeavor of the *creation of the (culturally homogeneous) own state*.

The author minds, that the different notions of the nation are only theoretical tools for the different kinds of nationalism: on one hand for the nationalism of the dominant cultural communities (civic nation), and on other hand for nationalist ambitions of the dominated cultural communities (cultural nation).

In conclusion they may be equally dangerous for the multicultural societies.

SÁNDOR PESTI

CAN GOVERNMENT PERFORMANCE BE MEASURED?

The study examines two questions which, according to the author, are related. The first question concerns the possibility of judging the performance of a given government: has it performed 'well', or 'poorly', either as a whole, or in certain areas? And not by the standards of political, critical-intellectual or everyday thinking, but by those of science. The author is interested in the problem of what kind of answer science – in its classical sense, mainly associated with the natural sciences, dealing with reality, oriented by the binary code 'true/false' – can give to this question, if any at all. Do the relevant social sciences – including, of course, political science – have ways and means for operationalizing governmental performance; how, and to what extent can this kind of research be verified; what degree of consensus can be reached concerning the acceptance of the results among the professional elite of the field?

The author is highly sceptical as to these questions, and he tries to support empirically the reasons for his doubts. He examines in most detail the economy – as one of the most consequential sub-systems of society – and economic policy in this regard.

In the second half of the study the author broadens the horizon of his analysis, and reflects on the extent to which the social sciences – political science, economics, criminology, constitutional law, media-sociology etc. – can be considered ‘scientific’ in the traditional, natural science-mathematics sense of the word.

BALÁZS KISS – KATA BERTA – ZSOLT BODA
ELECTRONIC DEMOCRACY AND ELECTRONIC
GOVERNANCE.
Opportunities and Realities

The paper gives an overview of the problems of electronic government. First it summarises the predictions different authors have raised since the beginning of the era Internet on the opportunities and threats the new medium entails. Afterwards a characteristic typology of electronic governance elaborated by Christine Bellamy is presented in order to let the reader see what kind of approaches to the use of the new medium in the relationship between the governments and the citizens have been produced so far.

The more theoretical parts are followed by two surveys on the Hungarian situation in the middle of 2003. The first analyses the ways thirteen local governments designed and organized their portals and used them in the communications with the local communities and with the virtual guests. The second study, based on interviews with the staffs in charge of the portals of four local governments, focused on the back office conditions and the administrative past, present and future of electronic governance in the respective governments.

JÁNOS SZABÓ
THE OPPOSITIONAL POTENTIAL OF MILITARY REFORM

While the newspapers in Hungary are indignant about the fact that the mothers of Hungarian servicemen are unable to send even a bar of chocolate to their sons in Iraq and the public is entertained with the dilemma whether our soldiers have impossibly expensive equipment or we have really spent on them enough enabling them to properly execute their missions, at the same time it is becoming increasingly clear that the

public discussion on domestic defence and security is changing course. According to this approach Hungarian soldiers do their most important jobs abroad and for this preparations must be made not only in the fields of modernizing the system of defence institutions but also in the domestic public discussions. Not only the administrative and military top leadership with functional responsibility should be involved in this preparation but also the opponents who articulate the opinion of skeptics either officially or semi-officially and continuously in the media.