

2017/3

XXVI. évfolyam

# POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLÉ

Az MTA Politikatudományi Bizottsága  
és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont  
referált folyóirata

© MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2017  
© A kötetben publikáló szerzők, 2017

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

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont  
1014 Budapest, Országház utca 30.  
Postacím: 1399 Budapest, Pf. 694/115

ISSN 1216-1438

Megjelenik a L'Harmattan Kiadó gondozásában  
Tördelő- és olvasószervező: Kardos Gábor

Nyomdai munkák: Robinco Kft.  
Felelős vezető: Kecskeméthy Péter

A szerkesztőség címe: 1014 Budapest, Országház utca 30.  
Postacím: Budapest, Pf. 694/115  
1399

Telefon: 224-6724  
Honlap: [www.poltudszemle.hu](http://www.poltudszemle.hu)  
E-mail: [posze@mtapti.hu](mailto:posze@mtapti.hu)  
Szerkesztőségi titkár: D. Nagy Judit

Szerkesztőségi fogadóóra: kedden 9–13 óra között

*A folyóirat a Magyar Tudományos Akadémia támogatásával jelenik meg*



# TARTALOM

## BIBÓ-DÍJ

- *Balázs Zoltán*: A hatalmak elválasztása mint politikai elv. . . . . 7

## KÖZIGAZGATÁS

- *Hajnal György–Vida Sarolta*: Az ügynökség típusú közigazgatási szervezetek populációs dinamikája (1990–2014) . . . . . 23

## VEZETÉS ÉS FENNTARTHATÓSÁG

- *Király Gábor–Köves Alexandra–Balázs Bálint*: A politikai vezetés és a rendszerszintű gondolkodás ellentmondásai . . . . . 57

## ELITKUTATÁS

- *Mehring-Tóth Szilvia*: Képviselők és képviselőnők a helyi politikai elitben . . . . . 81

## NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK

- *Szűcs Anita*: Kant a nemzetközi rendről – „örök béke” vagy hosszú távú együttműködés? . . . . . 103

## KITEKINTŐ

- *Szép Viktor*: Közös hang a világpolitikában: az EU külpolitikájának elméleti megközelítései . . . . . 133

## RECENZÍÓ

- *Oross Dániel*: A Fidesz, mint a magyar politika trendje  
(*Boda Zsolt–Szabó Andrea* (szerk): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*) . . . . . 153

KÖNYVFIGYELŐ . . . . . 160

ÖSSZEFOGLALÓK . . . . . 164

## SZERKESZTŐK

---

Boda Zsolt (főszerkesztő)  
Szabó Andrea  
Szűcs Zoltán Gábor

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

---

Szabó Márton (elnök)  
Ágh Attila  
Balogh István  
Bayer József  
Bozóki András  
Csizmadia Ervin  
Enyedi Zsolt  
Ilonszki Gabriella

Kende Péter  
Körösényi András  
Kurtán Sándor  
Lánczi András  
Pálné Kovács Ilona  
Szabó Máté  
Tóka Gábor

# BIBÓ-DÍJ

*Balázs Zoltán*

A hatalmak elválasztása mint politikai elv



# A HATALMAK ELVÁLASZTÁSA MINT POLITIKAI ELV\*

Balázs Zoltán

(egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, tudományos főmunkatárs,  
MTA TK Politikatudományi Intézet)

Bibó István 1947. január 13-án, azaz szinte pontosan hetven évvel ezelőtt előadott akadémiai székfoglalóját valamikor 1986 őszén vagy 1987 tavaszán olvastam először, azaz harminc éve.<sup>1</sup> Ezek már nagy, kellemesen kerek számok és távlatok, legalábbis egy emberi élet léptékével mérve. Annak idején kiváltképpen az ragadott meg, hogy Bibó milyen szuverénül, fölényesen és kompetensen nyúlt a témához, röviden különbséget téve Arisztotelész funkcionalista és Montesquieu – mai szóhasználattal – formalista elmélete között, majd rögtön rátért Ágostonnak a hatalommal, általánosabban az emberek közötti alávetettséggel kapcsolatos nézeteire, s azt azonnal beágyazta egy olyan történeti magyarázatba, amelynek számos tételét Szűcs Jenő emlékezetes régiótanulmánya fejtette ki részletesebben. Bibó szerint Ágoston jelentősége abban áll, hogy bár nála a hatalomnak transzcendens-teológiai magyarázata van, de ezzel együtt is a hatalom emberi viszony, s így mindenképpen releváns a morális kontextus. Más szóval Ágoston és a nyomába lépő középkori értelmiség szerint a hatalom mindig erkölcsi probléma.

Ezek a gondolatok 1986–87-ben igen főlzabadító erejűek voltak. Hibátlan eleganciával léptek túl az akkori társadalomelméleti gondolkodást még erősen meghatározó marxizmus izzadságszagú tételein, az emberi valóságot elkenő, helyette megfoghatatlan társadalmi kategóriákat alkalmazó gondolkodásmódján, egyszerre nyitva meg az utat a hatalomról való politikai- és társadalomszociológiai gondolkodás és a moralista, vagy inkább normatív politikai filozófiai megközelítés előtt. Negyven éves koruk ellenére ezek a gondolatok frissek, pontosak, érvényesek voltak. S ami például Ágostont, illetve Bibónak a vele kapcsolatos rövid észrevételeit illeti, azokat személy szerint ma is helytállónak tartom. Sőt, Bibónak azt az álláspontját, amely szerint a hatalmak elválasztásáról beszélni csak akkor van értelme, ha előtte valamit a hatalom természetéről is gondolunk, kifejezetten fontosnak és termékeny kiindulópontnak értékelhetjük a politikatudomány egészére nézve. Bibó ugyanis anélkül, hogy elvont filozófiai fejtegetésekbe merült volna a hatalom mibenlétéről, mélystruk-

\* Balázs Zoltán előadása 2016. december 9-én hangzott el a Magyar Politikatudományi Társaság éves rendes közgyűlésén.

túrájáról, az emberi természetbe való beágyazottságáról, egyszerűen evidenciának vette, hogy a hatalom jellegzetesen harc, küzdelem különféle aktorok között; s ebből szerencsés esetben kialakulhat egy olyan politikai rendszer vagy rezsim, amelyet a hatalmi tényezők valamilyen egyensúlyaként írhatunk le.

Ez azonban még nem megnyugtató végkifejlet. Nem is annyira szélsőséges eset, hogy diktatórikus rendszereket is hatalmi egyensúlyi állapotként határozhatunk meg. A politikatudós számára nem okoz nehézséget, hogy alkotmányos demokráciát és diktatúrát egyaránt ebből a nézőpontból közelítsen meg. Sőt, még az sem különbözteti meg a két rezsimet, hogy mindkettőben valamilyen rendezőelvként fogalmazódik meg a hatalmak *megosztásának* elve. Mi sem közismertebb hatalomgyakorlási technika, mint a *divide et impera*; a fékek és egyensúlyok rendszerét pedig különösebb nehézség nélkül vissza lehet vezetni akár erre is, főleg, ha a történelmi előzményeket is figyelembe vesszük, ahogy különben Bibó maga is teszi. Az 'oszd meg és uralkodj' tanácsából az 'uralkodj' a meghatározó; a hatalommegosztás uralmi technika is lehet.

Csakhogy, vethetjük közbe, az uralkodás technikájaként értelmezett hatalmi egyensúllyal éppen ez a baj: mögötte valamilyen egységes és egynemű politikai akarat van, az egyensúly egy végső, elnyomó szereplő érdekét szolgálja. Egy alkotmányos keretek között megkonstruált hatalommegosztás viszont nem ilyen, hacsak nem tekintjük magát a népet a végső uralom rafinált gyakorlójának. A nép mint politikai cselekvő empirikus értelemben azonban csak kivételes esetben értelmezhető, így ezt az értelmezést nem vethetjük nagyon komolyan, ha a hatalom realitásairól beszélünk. Más szóval az alkotmányos demokráciában *nincs* végső hatalomgyakorló, ezért a fékek és egyensúlyok révén kialakuló *de facto* hatalmi egyensúly fogalmilag másra utal, mint a hatalom diktatórikus uralmi célokból kialakított belső struktúrája.

Ebben a fölvetésben kétségkívül van igazság, de van benne egy nyugtalanító elem is. Mert ha nincs olyan érdemben cselekedni képes politikai ágens, akinek a szempontjából a hatalmak, a hatalmi ágak, vagy – ahogy Bibó fogalmaz – hatalmi góccok egyáltalán leírhatók, definiálhatók, a köztük lévő kapcsolatok rendszerezhetők, akkor az emlegetett egyensúly tényleg semmi mást nem fog jelenteni, mint történelmi eseményekben kialakult esetleges kompromisszumok sorozatát. Ha van írott alkotmány, akkor ezek a kompromisszumok persze láthatóbb és ellenőrizhetőbb rendszerré is összeállhatnak; de az írott alkotmányok, pláne, ha nehezen változtathatók meg, adott esetben már csak a zavart növelik, vagy legalábbis tökéletesen homályban hagynak olyan fejleményeket, amelyek a mindennapos közhatalom-gyakorlásban igencsak relevánsak. Bibó maga említi az adminisztratív hatalmi ág, egyszerűbben a közigazgatás jelentőségének drasztikus megnövekedését a XIX. században, amelyre nézve például a XVIII. századi amerikai alkotmány semmilyen érdemi eligazítást nem tartalmaz. Érdemes földézni, hogy a szövetségi alkotmány egyetlen mondatban intézkedik arról, amit ma végrehajtó hatalomnak – kor-



mánynak – nevezünk, s ez így szól: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.” Ha meggondoljuk, hogy a szövetségi kormányzat végrehajtó ága több mint 2,6 millió közszoigát foglalkoztat, akiknek az alkotmány szerint egyszemélyi főnöke az elnök; s még nem is beszéltünk a kompetenciák, jogkörök, intézményi felhatalmazások hatóköréről, kiterjedtségéről, amelyre masszív hatalmi mutatókat építhetünk, magas várható értékekkel; akkor ennek a világnak az egymondatos alkotmányos ‘szabályozása’ minimum komolytalan, hiába van írott alkotmány. Persze ha az írott alkotmány könnyen változtatható (vagy nincs, noha ez ma már csak kivétel), akkor sem föltétlenül vagyunk jobb helyzetben, csakhogy ebben az esetben azért, mert akkor az említett kompromisszumok mocsaras világába jutunk. A konklúzió mindenképpen az, hogy ha nincs is egyetlen végső és empirikus értelemben is cselekvőképes hatalombirtokos, akkor a hatalmi egyensúly, amelyet fékek és egyensúlyok néven ismerünk, közelebb lesz a káoszhoz, de legalábbis az illúziók világához, amelyben alkotmányjogászok, alkotmánybírák és politológusok még csak-csak eltájékoződnak, de amelynek gyakorlati relevanciája már alig van.

\*\*\*

Ezért van szükség valamilyen normatív iránytűre, amely elég könnyen érthető az egyszerűbb emberek számára is, s amely elég világos eligazítást nyújt a különféle hatalmak egymáshoz történő viszonyításához. Ezt tulajdonképpen Bibó is hasonlóan látja. Bár élesen bírálja a hatalmi ágak elválasztásának formalista, főleg pedig metafizikai – az akarat működésének analógiájára elképzelt – modelljét, amit végső soron egyszerűen hibás leírásnak tart, de nagyon határozott véleménye van arról, hogy a hatalmak elválasztásának valamilyen igazolására igenis szükség van. Kicsit hosszabban idézem: „Egészen másképpen alakul azonban a helyzet, ha a hatalmak elválasztásának elvét kiemeljük abból a lomtárból, ahová a politikai intenciók és a nehézkes elméletiesség vasalaposága vetették, és beállítjuk az európai társadalomfejlődés ama másfél évezredes tradíciójába, mely a hatalomkoncentrációval szembeállítja a hatalomgyakorlás ésszerű, emberséges és igazságos célját, s csakis ennek a célnak jegyében teszi lehetővé a hatalom önigazolását; s kiemeljük a hatalmak elválasztásának elvéből azt a tartalmat, hogy a hatalomnak erkölcsi igazolásra való szorítását technikailag a hatalomkoncentráció megbontása, a funkciók tagolása s egymással szemben álló, különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok kiépítése révén lehet legeredményesebben elérni. Ennek a jegyében található csak meg, hogy ma mennyiben érvényes s a jövőben még hol alkalmazható a hatalmak elválasztásának elve.”<sup>2</sup>

Bibó okfejtése, igazolási módszere nem nevezhető különösebben precíznek, de annyi ebből a részletből és az előadás egyéb gondolataiból mindenképpen kiolvasható, hogy szerinte a *hatalomkoncentrációban* rejlik a fő veszély, amellyel

szemben valamilyen alkotmányos elvre, és a belőle levezetett cselekvésre van szükség. A hatalom koncentrációján elsősorban az állam kormányzati lehetőségeinek megsokszorozódását érti, vagyis és gyakorlatilag a magánéletbe való beavatkozás, benyomulás újabb és újabb intézményeit és szabályrendszerit. A gondolat természetesen klasszikusnak mondható, de a fentebb említett kérdésre nem föltétlenül ad megnyugtató választ: mégis mitől vagy miként biztosítja a magánélet szabadságát a merő hatalmi egyensúly, a hatalmi gócek megosztása és egymással szembeni kijátszása, netán valamilyen hatékonysági mércével mért összehangolása? Hiszen attól, hogy az államhatalom intézményeit megosztjuk, vagy társadalmi hatalmi gócekkel – úgymond – ellensúlyozzuk, logikailag még nem jutunk el a hatalmi befolyástól mentes egyéni és magánszféra világához; föltéve persze, hogy egyáltalán ez a cél. Erről Bibó semmit sem mond, vagy csak utalásszerűen. Mindenesetre az államhatalom vagy a politikai hatalom egyébként meglehetősen heterogén típusú társadalmi hatalmakkal való ellensúlyozása nem teszi triviálisan szabadabbá az egyén életét, annál is kevésbé, mert az ellensúlyozás logikája nem zárja ki az együttműködést, amelyben, kevésbé nyílt módon persze, kölcsönös függőségek is kialakulhatnak, s amelyeknek éppen az egyén látja a kárát. S persze ezzel még arra a kérdésre sem adunk választ, hogy kinek és milyen kompetenciája van arra, hogy észlelje a politikai és/vagy az államhatalom efféle egészségtelen koncentrációját, netán összefonódását a társadalmi hatalmi instanciákkal, és a megoldásra reális javaslatot tegyen.

Bibó normatív stratégiája elég reménytelenül és folyton oda fut ki, hogy a hatalommal szemben hatalommal kell föllépni, ami – ismétlem – klasszikus és nem is érdemtelen elképzelés, de belőle leginkább csak a fékek és egyensúlyok elve (már ha ez elv) jön ki, vagy a még egyszerűbb *hatalommegosztás* kívánalma, amely viszont, ahogy a diktatúrák esetében is látható, hatékonysági célokat is remekül szolgálhat.<sup>3</sup>

Az érvelés koherenciáját további morális ragasztófogalmak sem képesek megerteremteni. Bibó a fenti idézetben a „hatalomgyakorlás ésszerű, emberséges és igazságos célját” emlegeti, továbbá a hatalomgyakorlás erkölcsi igazolásra szorítását. Ezek a nemes megfontolások végképp elhomályosítják a dolgot, hiszen koncentrált hatalmat is lehet ésszerűen, emberségesen és igazságosan gyakorolni, továbbá koncentrált hatalmat is lehet erkölcsileg igazolni. Itt elég, ha csak John Rawls igazságosságelméletére utalok, amelyben a hatalmak megosztásáról a klasszikus értelemben egyetlen szó sem esik. Mivel, ahogy Rawls gondolja, a társadalmi intézmények legfontosabb erénye az igazságosság, ezért annak érvényesítése minden más szempontnál fontosabb. A kormányzás rendszerére értelmezve a politikai gondolkodó egy négyes szkémát is kitalál, illetve javasol, amely távolról ugyan emlékeztet a hatalmi ágak funkcionális elkülönítésére, de ez valóban csak funkcionalizmus: a kormányzásnak egyetlen morális feladata van, ez pedig a társadalmi igazságosság

alapelvei fölötti őrök és azok rendíthetetlen érvényesítése. Jellemző, hogy Rawls elképzelései szerint mindazt, amit a klasszikus értelemben vett törvényhozás csinál, amikor a költségvetésről dönt, ebben a rendszerben egy olyan testület végezné, amely az állami költségvetésből az igazságosság alapelvei szerint központi fölosztott rész után fennmaradó, mondhatni, társadalmi zsebpénz fölötti diszponálhat csupán. Önmagában tehát az, hogy az államhatalmat vagy inkább közhatalmat igazolni és ellenőrizni kell, és pedig világos normatív szempontok alapján, a legkevésbé sem vezet el a hatalmak elválasztásának elvéhez, sőt, azzal éppen ellentétes következtetésekhez is vezethet.<sup>4</sup>

Itt ismét tehetünk egy ellenvetést. Az igazságosság, érvelhetünk, nem jó ötlet, hiszen monisztikussá alakítja az erkölcsi igazolást: vagy megfelel a hatalomgyakorlás az igazságosság elvének vagy elveinek, vagy nem. S mivel könnyen belátható, hogy az igazságosság elvben legalábbis egyetlen igazságos hatalomgyakorló létét igényli csupán, ezért a hatalmak elválasztása, sőt, még megosztása sem kedvez neki. Csakhogy lehetnek olyan értékek is, amelyek nem tolják ilyen erővel az erkölcsi igazolást a monisztikus hatalomgyakorlás elfogadása és helyeslése felé. Ilyen érték lehet éppen a szabadság. A szabadság természetesen nem magától értetődően erkölcsi vagy kizárólagosan erkölcsi érték, legalábbis nem abban az értelemben, hogy csakis a tökéletes, korlátozatlan szabadság állapotában lehetnének erkölcsileg jók. Mindazonáltal elég széles körben osztott föltételezés, hogy valamennyi szabadsággal rendelkezni ceteris paribus erkölcsileg is jobb, mint kevesebbel. Nyilvánvaló, hogy Bibó is ilyesmire gondolt, amikor a hatalomkoncentráció veszélyére illetve erkölcsi igazolásának szükségességére figyelmeztetett, még ha érvelése nem is volt normatív értelemben nagyon konzisztens, vagy nem volt eléggé szabatos.

Érdekes azonban, hogy a hatalmak elválasztásának normatív alapjaival foglalkozó, meglepően korlátozott számú klasszikus és modern szerző föltöbb kevés figyelmet szentel a szabadság mibenléte tisztázásának.<sup>5</sup> Az imént már jeleztem, hogy a hatalomkoncentráció megszüntetése és a magánszabadság növelése vagy védelme közötti egyenes arányú viszony nem föltétlenül magától értetődő. Társadalmi hatalmak éppúgy lehetnek elnyomóak, mint a közhatalom; noha az is igaz, amit Tocqueville-től megtanulhatunk, hogy az egyén szabadsága szempontjából általában jobb, ha az egyik hatalom ereje elől van hová, azaz egy másik hatalom védőszárnyai alá menekülni, mint ha nincs ilyen; mindazonáltal a hatalom – hatalom marad. Ezen kívül közismert összefüggés, hogy az egyéni szabadság kiterjedése akár pozitív összefüggésben is állhat a közhatalom erősségével, amennyiben az utóbbi képesítő, fölrüházó, esélynövelő intézkedéseket tesz. Hobbes például bizonyos volt abban, hogy az erős Leviatán – vagyis közhatalom – nélkül a civilizáció áldásait is nélkülözünk kell, márpedig ezek az áldások és javak elég egyértelműen hozzájárulnak az egyéni szabadság bővüléséhez is. (S Hobbes természetesen még nem a modern esélynövelő, közjólét-ügyileg elkötelezett államról beszélt, csak a

köznyugalmat, közbiztonságot, közrendet biztosítani képes közhatalomról.) Így azt kell mondanunk, részben megismételve a korábbiakat, hogy a közhatalom, az államhatalom egyes ágainak egymástól való elhatárolása a szabadság értékével nem igazolható kényszerítő erővel. Ez nem teszi értelmetlenné vagy eleve helytelenné a szabadság értékének és a hatalmak elválasztása elvének összekapcsolását, csak arra hívja föl a figyelmet, hogy az utóbbi elv normatív igazolása összetett feladat, amelyben a szabadságra való hivatkozás még nem bizonyítás.<sup>6</sup>

\*\*\*

A Bibótól idézett gondolatban van azonban még egy érdekes elem, amelyet ő maga ugyan nem fejt ki, de amely a továbblépéshez inspirációt adhat. Úgy fogalmaz, hogy a sokféle államhatalmi és társadalmi gócpontot, jellemzően intézményeket és szervezeteket „egymással szemben álló, *különleges öntudatot kialakító* hatalmi centrumok” gyanánt képzelhetjük el. A ‘különleges öntudat’ megfogalmazás eléggé homályos, sőt, akár a Bibó által amúgy élesen bírált metafizikai szótár és okoskodás visszacsempészését is megláthatjuk benne. De elismerve, hogy Bibó nem fejtette ki, mit ért ezeken a fogalmakon, csak annyit engedünk meg magunknak a szöveg értelmezésével kapcsolatban, hogy legalábbis rés nyílik egy másféle felfogás irányába. Ez egyrészt valóban nem kívánja a hatalmak elválasztásának elvét nagyon messzire vinni a politikaelmélet bevett gondolati struktúráitól; másrészt viszont nem is véli a normatív igazolást elintézettnak azzal, hogy eleve bizonyítottnak tekinti, hogy az elv valamilyen erkölcsi, esetleg erkölcsi és politikai értéket védelmez.

Mi lehet ez a ‘különleges öntudat’? Nem kell föltalálnunk a spanyolviaszt. Egyszerűen arra van szükség, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és a bíráskodás intézményeit, feladatait olyan politikai fogalmakként értelmezzük, amelyek önmaguktól mutatnak egy határozott normatív irányba, vagyis egymástól való megkülönböztetésük és elválasztásuk szükségessége felé. Anélkül, hogy a részletekbe belemennék, itt és most arra szorítkozom, hogy egy ilyen felfogásnak legalább az alapgondolatát bemutassam.

(i) A törvényhozást egyszerűen a törvények, vagy még tágabban az általános szabályok meghozásának kizárólagos jogával rendelkező instanciaként azonosító klasszikus elméletek pillanatokon belül belefutnak abba a triviális ellenérvbe, hogy ilyen szabályokat más jogalkotók is hoznak. A Rousseau-féle fogalmi akríbia, amely az általános és konkrét akarat megkülönböztetésével operál, szintén nem nevezhető politikaelméletileg sikeres kísérletnek.<sup>7</sup> Egyszerűbb, ha tudomásul vesszük, hogy a törvényalkotás (legislation) nem azonos a törvényhozással (legislature), vagyis a jogi eljárás és a funkció, tehát a törvény megalkotása nem definiálja a törvényhozó hatalmi ágat. Bibó is hasonlóan érvel, ő a parlament ellenőrző és deliberatív tevékenységét emeli ki.

Viszont még ezek a funkciók sem határozzák meg kimerítően a törvényhozást, hiszen a bíróságok is végeznek ellenőrzést, sőt, a társadalmi tények mérlegelése és az ítélezésben való megjelenítése szintén feladatuk, ennyiben a deliberáció fontos elemei is megjelennek bennük. S természetesen a végrehajtó hatalmi ág egyes intézményei is folytatnak ellenőrző tevékenységet.

Míndezek az átfedések mégsem oldják föl a törvényhozás 'különleges öntudatát' valami meghatározatlan, merőben konvencionális szerepkörben. A parlament vagy a kongresszus mint a törvényhozás testülete nagyon is eltér mind a bírói, mind a végrehajtói hatalomtól abban, hogy döntései szavazással, azaz a *politikai* erőfölény demonstrációjával és kihasználásával születnek (a bírói szervezetben és működésben is van szavazás, s ez különösen az alkotmánybíróságok esetében föltűnő módon át is politizálja ezeket a testületeket). A parlament nem csak a legfőbb institutionális jogforrás, hanem a politikum egészének reprezentációja is. Ezen kívül a parlamentek – a monarchikus megoldásokat leszámítva – kizárólagos letéteményesei a *szuverenitásnak*, de még a klasszikus 'King in Parliament'-megoldás is beemeli a parlamentet a szuverén fogalmának konstitúciójába. Fontos, hogy nem azonosságról van szó: nem a törvényhozás, hanem a nép a szuverén, a törvényhozás pedig a szuverén legfontosabb jogi-politikai minőségéhez, aspektusához, azaz a szuverenitáshoz mintegy kitüntetett, primér módon fér hozzá, bizonyos értelemben hordozza, viseli, s ez által a szuverént képviseli.<sup>8</sup> Ezt a primátust a legtöbb alkotmány azzal is kifejezi, hogy a törvényhozást elsőként, legfontosabbként definiálja.

Ez a két absztrakt vonás – a politikum és a szuverenitás – egészül ki azzal, hogy a törvényhozás egyúttal a *társadalmi érdek- és hatalmi viszonyok* leképeződése is. Természetesen szó sincs arról, hogy bármilyen törvényhozó testület képes volna ezeknek a viszonyoknak a totális, maradéktalan reprezentációjára. Itt is inkább egyfajta politikaelméleti funkcióról van szó, amely a legtöbb polgár számára úgy fogalmazódik meg, hogy a képviselők 'dolga' az, hogy az ő érdekeiket képviselje, ügyeiket tárgyalja, szempontjaikra odafigyeljen. Ennek intézményes biztosítója természetesen a nyilvánosság. A végrehajtó hatalom jellegzetesen zárt, míg a törvényhozó és a bírói hatalmi ág jellegzetesen nyitott, nyilvánosan hozzáférhető, közvetlenül ellenőrizhető; a törvényhozásban pedig ráadásul semmilyen szakmai vagy anyagi korlátnak nincs elvi jelentősége: bármilyen érv, bármilyen gondolat elhangozhat. Ez a 'bármilyenség' vagy 'akármilyenség' teszi megfoghatóvá a törvényhozás társadalmiságát.

E három alapvonás, amelyek mindegyike valamilyen alapvető fontosságú politikaelméleti, de a politikai gyakorlatban megtapasztalt *reprezentációs* mozzanatként fogható föl, adja meg a törvényhozás karakterét, az ad hoc bírói fogalommal élve 'különleges öntudatát.' A törvényhozás mint testület tehát a politikai hatalom, az elvont szuverenitás, valamint a társadalmi érdek- és hatalmi viszonyok egyfajta egyensúlyaként áll elénk. S így azt találjuk, hogy a törvényhozás mint *legislature*, azaz mint hatalmi ág magának a hatalmi ágak

elválasztási elvének az ősmoddelljeként fogható föl. A bemutatott három vonás vagy mozzanat együtt jelenik meg benne, de úgy, hogy azok fogalmilag megkülönböztethetőek, elkülöníthetőek; s így az intézményes hatalomelválasztás potenciális moddelljeként szolgálhatnak. Hangsúlyozni kell, hogy ennek megértése, ami természetesen hosszú, s inkább tapasztalati tanulásra emlékeztető folyamat, a politikaelméleti és alkotmányjogi ismeretekkel nem rendelkező ember számára is kulcsfontosságú. A törvényhozásban egyszerre kell vagy kellene meglátnunk saját társadalmi énünket, s persze másokét is, a magánérdekek kavalkádját; a pluralizmus világában egyáltalán elérhető megoldásokhoz vezető, általában pártok által megfogalmazott politikai utakat; végül a kollektív akarat nagyon is szükséges fikcióját, amely nélkül semmilyen hatalmi ág nem képes működni. Ezek együtt, mégis egymástól megkülönböztetve léteznek, a hatalmi ágak elválasztását a politika*elmélet* analitikus, megkülönböztetésre építő, a nyugati filozófia legmélyebb hagyományaiból táplálkozó módszereiből levezetve.

(ii) A végrehajtó hatalmi ág esetében sem az elnevezés eredetéből kell kiindulni. Sokkal ésszerűbb és főleg érthetőbb eredményt kapunk, ha a modern, alkotmányos kormányzás logikáját vesszük szemügyre. Két triviális, de fontos megfigyelést tehetünk. Az egyik, hogy a modern közhatalom hatalmas méretű és kiterjedésű közigazgatást, bürokráciát működtet, amelynek egyes intézményei több vagy kevesebb autonómiával rendelkeznek, s a mindennapi életünket szabályozzák, igazgatják, befolyásolják. A másik észrevétel az, hogy ezt az irdatlan méretű apparátust politikusok vezetik. A szakirodalom egyik legfőbb problémája, hogy ezt a két aspektust miként lehet összeegyeztetni: gyakori javaslat, hogy mivel sehogy, ezért két hatalmi ággá kell bontani.<sup>9</sup> Bármennyire realizstikusan is hangzik ez a javaslat, valójában a valóság megerősökölése, helyesebben betarthatatlan normatív elvárás. A politikai és az igazgatási szempontok mindig összecúsznak, legfőljebb és adott esetben az előbbi számára nem minden igazgatási tevékenység releváns, de bármikor az lehet. Vélhetően ritkán 'politizálódik át' mondjuk a tulajdonnyilvántartás vagy az anyakönyvvezetés intézményrendszere; viszont bőséges példákat tudunk fölhozni arra, amikor egy hasonlóan technikai alrendszernek látszó, sokáig valóban technikailag semleges módon működő igazgatási elem váratlanul politikai 'gellert' kap (lásd például a tudományos akkreditációt, az élelmiszerbiztonságot, természetvédelmi területeket vagy a műemlékvédelmet irányító, felügyelő hatóságokat). Minden közigazgatási rendszerem a politika, illetve a politikai vezetés célkeresztjébe kerülhet, hiszen a politika szintén 'bármiről' szólhat. Így bár empirikus értelemben igaz lehet, hogy a modern igazgatási, adminisztratív állam jelentős része egy adott pillanatban vagy időszakban teljesen politikamentesen üzemel, ám ez a politikamentesség mindig csak látszat. A kormányzat, a szűkebb értelemben vett kormány vagy végrehajtó hatalmi

ág ma sem kevésbé egységes, politikai akarat által potenciálisan meghatározott, mint korábban.<sup>10</sup>

Akkor miben segít a hatalmak elválasztásának elve? Javaslatom szerint abban, hogy a végrehajtó hatalom határait meg tudjuk húzni, mégpedig úgy, hogy arra figyelünk, amiben *nem illetékes*, vagy aminek ellen kell állnia: ez pedig a magánérdekeknek, a társadalmi hatalom pluralizmusának a nyomása. A törvényhozásban jogosan, igazoltan, elvárhatóan van jelen a társadalmi hatalom is. A szűkebb értelemben vett politikai és igazgatási tevékenység során azonban a magánérdekek befolyása roncsoló, romboló, korruptív hatású, mivel fölszámolja magát a végrehajtó hatalmat azzal, hogy a törvényhozásba olvasztja (vagy megfordítva: ez itt lényegtelen), s ezzel veszélyezteti annak az elvárásnak a teljesülését, hogy a normák végrehajtása, érvényesítése, gyakorlattá alakítása során az érintettek egyforma státusa az, hogy 'kormányzottak.' Más szóval, amíg a polgárok mint választók a törvényhozásban képviselőik révén (s egyéb eszközökkel) részt vesznek, addig a szűkebb értelemben vett kormánnyal (a végrehajtó hatalommal) való viszonyuk az egyenlő alávetettség, a hatalom felől nézve pedig a kivételezés tiltottsága.

A végrehajtó hatalom mint kormányzati vagy államhatalmi ág tehát olyan politikaelméleti és gyakorlati bázison áll, amelyen egyrészt megvan a maga közvetlen hozzáférése a szuverenitáshoz, másrészt értelemszerűen egy adott politikai programot hajt végre, harmadrészt viszont normatív értelemben hiányzik belőle a magánérdek. Fontos tudni, hogy a végrehajtó hatalom *másként* fér hozzá a szuverenitáshoz, mint a törvényhozás. Az utóbbi, ahogy láttuk, egy alapvető értelemben *képviseli* a szuverént, hordozza a szuverenitást (kivéve, amikor a végrehajtó hatalom fejét közvetlenül választják; ellentétben a szakirodalom általános álláspontjával, az ilyen elnöki rendszerekben a hatalom-elválasztás éppen ezért kevésbé egyértelmű, kevésbé világos szerkezetet mutat, mint a szakirodalomban ellentétesen értékelt parlamentáris rendszerekben). A végrehajtó hatalom egy ennél közvetettebb, illékonyabb, a politikai akarat-tal nyíltabban összekötött fogalmat tud használni, ez pedig a *közérdek*. A közérdeket nem képviselni kell, hanem megállapítani, dönteni róla, alkalmazni, egyszerűen a napi, operatív kormányzás szükségletei szerint fordulni a szuverenitáshoz.<sup>11</sup> Rousseau sokat kínlódott azzal, hogy elmélete szerint, amíg az általános akarat szabályokat alkot, addig a kormányzat – a végrehajtás – specifikus, egyedi döntéseket hoz, szabályokat alkalmaz; miközben a valóságban a kormányzat is gyakran hoz szabályokat, alkot normákat. Ezt egyszerűen úgy tudjuk itt kezelni, hogy elismerjük a végrehajtó hatalom normaalkotási jogát, hiszen az a szuverenitáshoz való hozzáférésekből következik; továbbá elfogadjuk azt is, hogy a végrehajtó hatalom vezetői politikusok, akik valamilyen konkrét mandátum alapján politikai kormányzást végeznek (programjuk, irányvonaluk, világnézetük, közösségi céljaik vannak), s ennek része az is, hogy az állam intézményeit és szerveit eszerint irányítják. Ami viszont a vég-

rehajtó hatalom identitásából, 'különleges öntudatából' hiányzik, föltéve, hogy valóban végrehajtó hatalomként viselkedik, az éppen a magánszféra szempontjainak közvetlen beemelése a kormányzásba. A magánszférában keletkező társadalmi hatalom és nyomás a törvényhozás politikai szűrőjén keresztül érkezik a végrehajtó ágba (illetve a bírói hatalmi ágba is bekerül, de másként); ha közvetlenül képes jelentős mértékben behatolni a kormányzásba, akkor a hatalmi ágak elválasztását sérti és fenyegeti. Ebben az összefüggésben ezt jelenti a korrupció. A hatalmak elválasztásának elve természetesen mérték, iránytű, nem precíziós műszer. A magánérdekek folyton igyekeznek meghódítani a maguk számára a kormányzatot; amely a maga részéről a politikai és az igazgatási autonómiát a leghatékonyabban és legérthetőbben úgy képes megvédeni, ha saját határaival tisztában van, s ezekre hivatkozni is képes.

(iii) A bírói hatalmi ágat hasonló határmegvonási logikával, ha tetszik, negatív módon tudjuk definiálni. Míg a végrehajtó hatalom számára a társadalmi hatalom, a magánérdekek világa jelenti a fő veszélyt, addig a bírói hatalmi ág számára a politikai hatalom befolyása, beavatkozása a fenyegetés. A bírászkodás anyagát a magánérdekek adják, a társadalmi hatalom belső konfliktuossága itt a kormányzás közvetlen tárgya. A törvényhozáshoz hasonlóan a társadalmi hatalom itt is mintegy a saját kezdeményezéséből tör be a kormányzásba, de a végrehajtó hatalommal ellentétben a bírói hatalmi ágnak természetes tárgya és közege a társadalmi hatalom valósága. Ez talán még intenzívebb formában jelenik meg itt, mint a törvényhozásban, hiszen a bíróság eleve konfliktusok eldöntésére (s persze befejezett bűncselekmények megtorlására) hivatott, s ebben az értelemben közvetlenebbül észleli és érzékeli a társadalmi hatalom *hatalmi* jellegét.

Sohasem szabad elfelejtkezni arról, hogy a bírói hatalom is a közhatalom egyik ága, hiszen a kollektív akarattól, a szuveréntől közvetlen, természetes fölhatalmazással rendelkezik (egyres országokban még az is előfordul, hogy a bírókat is közvetlenül a polgárok választják, szabályos kampány után: ha ez politika, akkor a bírói hatalmi ág joggal borzad vissza tőle; ha viszont a szuverenitás átruházása, akkor nincs rá oka). Ez a fölhatalmazás vagy fölhatalmazottság a politikaelmélet fogalmaival a szuverenitáshoz való speciális, de a másik két hatalmi ágtól eltérő jellegű hozzáférésként értelmezhető. Míg a törvényhozás leginkább reprezentálja a szuverenitást, a végrehajtó hatalom pedig a közérdek megállapításának a jogára hivatkozhat, addig a bírói hatalom a szuverenitás véglegességét, finalitás-mozzanatát jeleníti meg. A végrehajtás előre tekint, az igazságszolgáltatás vissza, amennyiben döntése lezáró, elintéző, múlttá tevő jellegű. A Rousseau-féle társadalmi szerződés-elmélet különös gondolatai között a főhatalom „tévedhetetlensége” kétségkívül az egyik legszembeötlőbb. Bár éppen a bírói hatalomról Rousseau szinte semmit sem mond, itt mégis sajátos egybevágás mutatkozik: a szuverén nevében meghozott bírói



döntés nem abszolút (filozófiai vagy teológiai) értelemben tévedhetetlen, hanem a saját jogi keretei között az. (Természetesen vannak fontos részletkérdések – fellebbezés, perújrafelvétel, elévülés, stb. – de ezek inkább csak rugalmassá teszik az alapelvet.) A szuverén *csak* a bírói hatalmi ág keretei között tévedhetetlen.

A bírászkodás mint kormányzás során a bírói hatalmi ág határainak meghúzása és betartatása ugyanolyan fontos, mint a másik két hatalmi ág sajátos 'öntudatának' a belső, szinte ösztönös védelme. Ez, ahogy igyekeztem megmutatni, a törvényhozás esetében nem más, mint a politikai hatalom, a társadalmi hatalom és a szuverenitás egyensúlyának elfogadhatóan pontos érzékelése a politikai közösségben. A végrehajtó hatalmi ágban ez a határ-kijelölés lényegében a társadalmi hatalom nyomásának való ellenállással azonosítható, s amely egyúttal a végrehajtás sajátos karakterét, 'különleges öntudatát' is megadja.

A bírói hatalmi ág határának meghúzása, a bírói hatalom 'különleges öntudatának' titka ennek a negatív definíciós módszernek az értelmében a politikai befolyás elleni aktív küzdelem. A fentiek alapján ennek egyik szokásos és jól ismert terepe a törvényhozásban legitim módon reprezentált politikai ideológiák, világnézetek befolyásának tudatos korlátozása. Nem is mindig könnyű megállapítani, hogy mi számít egy adott helyzetben politikai világnézetnek. Egy vérbő marxista felfogást, amely a bíróságokat az elnyomás eszközének tekinti, s a jogot is olyan fölépítménynek, amely mögött ideológiai elképzelések és eszmék húzódnak meg, viszonylag könnyű ideológiaként dektálni, hiszen önmagát is annak tartja. Jóval nehezebb dolga van bírónak, alkotmányjogásznak és politikai teoretikusnak, ha az emberi jogok (védelmének) kiterjesztését politikai világnézetnek vagy programnak tartja (hiszen képviselői ezt ritkán nevezik ennek), de a fentiek értelmében ennek sincs elvi akadály. <sup>12</sup>

A másik terep, amelyen a bírói hatalmi ág jellemzően ellenáll (illetve ellen kell állnia) a politikai hatalomnak, a végrehajtó hatalmi ág felől érkező és érzékelhető nyomás, hogy a bíróság feleljen meg a 'közérdeknek'. A politikai hatalom tehát nem föltétlenül vagy mindig ideológiai-világnézeti vitákban, érvekben és igényekben nyilvánul meg, hanem a közérdekre való hivatkozásokban, a kormányzati preferenciákhoz való igazodás kimondott vagy kimondatlan elvárásaiban is.

\*\*\*

A politikai hatalom hermetikus kizárása a bírói hatalomból éppúgy lehetetlen, mint a társadalmi hatalomtól való megszabadulás a végrehajtó hatalom berkein belül. A hatalmak elválasztása nem mechanikus vagy automatikusan működő eszköz, hanem a gyakorlati és az elméleti politikai orientáció elve, amely a bírói intenciók szerint is valamilyen útmutatás arra, hogy a politikai közös-

ség miként kezelje a hatalom valóságát, amely az egyének között, a társadalmi interakciókban éppúgy megtapasztalható, mint a kormányzásban (parancsolás és engedelmség). Bibó elég határozottan elutasította a klasszikus hármast, de – ahogy érveltem – az általa is kívánatosnak tartott tiszta képlet helyett a nehezen értelmezhető, normatív értelemben gyenge, és főleg a gyakorlatban használhatatlan hatalommegosztás felé csúszott el. A modern hatalomválasztási szakirodalomban előfordulnak kísérletek arra, hogy hasonló vagy más (főleg az alkotmányos felülvizsgálat során bebizonyosodó) használhatatlansági érvek hatása alatt a klasszikus felosztás helyébe mást állítsanak, másként határozzák meg az egyes hatalmi ágak karakterét, másokat definiáljanak, vagy akár teljesen el is vessék az elvet. A magam részéről azonban védhetőnek és termékenynek tekintem a klasszikus felosztást, de teljesen más megközelítést ajánlottam és ajánlok. Értelemszerűen nagyon sok részletkérdésre itt nem volt módon kitérni (az alkotmánybíráskodás szerepe; az állam és a társadalom összekapcsolásának zónái, azaz a politikai és a társadalmi hatalom találkozása a szuverenitás fennhatóságán kívül; a föderalizmus és az önkormányzatiság, stb.) Másutt volt módom megmutatni, hogy ezeket is be lehet építeni a hatalomválasztás új megközelítésébe, s a belőle kibontható politikaelméletbe.<sup>13</sup>

Míndezeknek a kérdéseknek, s a hatalomválasztás elvének talán az ad különös aktualitást 2017-ben, hogy a politikatudomány világszerte válságban látja nem csak a 'felzárkózó,' hanem a konszolidált demokráciákat is. A populizmus, az autoritarizmus, az illiberális demokrácia, az irányított demokrácia részben régi, részben új, mindenesetre egyformán divatos fogalmak és leírások, amelyek korábban meghaladottnak vélt problémákat tematizálnak újra. A hatalomválasztás sokak szerint irreleváns vagy csak technikai jelentőségű elve ebben a környezetben azért értékelődik föl, mert mélyebbre ás, mint a demokrácia. A hatalom régebbi jelenség, mint a demokratikus berendezkedés, kultúra és intézményrendszer; a hatalomválasztás pedig sok tekintetben nagyobb biztonságot ígér, mint a demokrácia, ha a szabadság, a kiszámíthatóság és a racionalitás értékei vannak veszélyben. Ám ahhoz, hogy ezeket az értékeket és védelmüket meggyőzően kössük össze a hatalmi ágak elválasztásával, mindenekelett arra van szükség, hogy a politikai közösség kormányzásával, annak mélystruktúrájával is tisztában legyünk. Ennek kifejtésére itt nem volt mód. Viszont azzal, hogy remélhetőleg meggyőzően meg tudtam mutatni, hogy a hatalomválasztás elvének klasszikus gondolata védhető, részben új alapokra helyezhető anélkül, hogy a hagyomány tapasztalatait el kellene vetnünk, s merőben új elméletet kellene kidolgoznunk, máris fontos erődítményként használható a politikai teoretikusok kezében a jó kormányzás és más fontos politikai alapértékek – amelyek közül a demokrácia már csak egy – védelméhez. A hatalmi ágak elválasztása egykor és most ugyanolyan fontos, ráadásul ugyanolyan okokból; eljött viszont az ideje, hogy összekössük a politi-

kaelmélet legelső problémáival: mit jelent kormányozni, honnan ered a kormányzat, s miért engedelmeskedünk a közhatalomnak.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Válogatott tanulmányok*, Budapest: Magvető, 1986: 367–98.
- <sup>2</sup> Uo., 391–392.
- <sup>3</sup> Természetesen empirikusan igaz lehet, hogy amennyiben egy diktatúra a hatalommegosztás eszközével él, s azt kiszámítható módon alkalmazza, vagyis ténylegesen és ellenőrizhető módon megosztja a felelőségeket, jogköröket és kompetenciákat, már jó úton van afelé, hogy mint diktatúra meg is szűnjön. S az is igaz, hogy a legitim, alkotmányos rendszerekben is lehet élni a divide et impera hatalmi eszközével a napi politika, a pártpolitika, vagy akár a végrehajtható hatalmi ág irányítása közben. Érdekes és fontos kérdés, hogy a hatalommegosztásból mikor, milyen körülmények között jön létre hatalomelválasztás. Ennek a kérdésnek van normatív vetülete is, de ezzel itt és most nem fogok foglalkozni.
- <sup>4</sup> John Rawls, *Az igazságosság elmélete*, Budapest, Osiris, 1997: 339–342. Ehhez még lásd Martin O’Neill, Thad Williamson: Branches of Government. In: Jon Mandle–David Reidy (eds.) (2014): *The Cambridge Rawls Lexicon*. Cambridge, Cambridge University Press, 64–68.
- <sup>5</sup> Montesquieu elméletéhez lásd Michel Troper (1992): The Development of the Notion of Separation of Powers. *Israeli Law Review*, 26: 1–15; valamint uő.: Separation of Powers. Trans.: Philip Stewart. In: *A Montesquieu Dictionary* [online], directed by Catherine Volpilhac-Augier, ENS Lyon, Letöltve: 2016. augusztus 3. URL: <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/en/article/1376427308/en>. Az újabb keletű normatív elméletek közül megemlítendő az alábbiak: Bruce Ackerman (2000): The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 3: 634–725; Richard Bellamy (2007): *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press; Eoin Carolan (2009): *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Oxford, Oxford University Press; és Christoph Möllers (2013): *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford, Oxford University Press.
- <sup>6</sup> Ezt a kritikát fogalmazza meg J. Waldron Montesquieu-vel kapcsolatban. Montesquieu persze igyekszik a szabadság és a hatalom fordított összefüggését vagy egymást kizáró jellegét bizonygatni, de Waldron szerint – s ebben alighanem igaza van – ezek a fejtegetései eléggé felületesek. Lásd Jeremy Waldron(2013): Separation of Powers in Thought and in Practice? *Boston College Law Review*, 2: 433–468.
- <sup>7</sup> Jean-Jacques Rousseau (1978): A társadalmi szerződésről. In: *Értekezések és filozófiai levelek*. Vál.: Ludassy Mária, Budapest, Magyar Helikon, 463–618.
- <sup>8</sup> A szuverenitás a politika és a jog közötti váltófogalomként értelmezhető.
- <sup>9</sup> A politikai kormányzást, amely a törvényhozással együtt értendő, egészíti ki az adminisztratív, igazgató állam E. Carolan elképzelése szerint (*The New Separation of Powers*). Frank Vibert a köz-igazgatást nem, de annak kvázi függetlenedő, autonóm intézményekből álló elemeit tekinti új

hatalmi ágban: *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

- <sup>10</sup> Amerikai kontextusban ezt az álláspontot képviseli nagyon határozottan Saikrishna Prakash (2003): *The Essential Meaning of Executive Power. Illinois Law Review*, 3: 701–820.
- <sup>11</sup> Ennek részleteihez lásd saját tanulmányomat: Balázs Zoltán: *A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)*. In: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Szerk.: Gárdos-Orosz Fruzsina, Sente Zoltán. Budapest, Hvg–Orac: 75–104. Lásd még Mike Feintuck (2004): *The Public Interest in Regulation*. Oxford, Oxford University Press.
- <sup>12</sup> Antonin Scalia az egyik ismert képviselője annak az álláspontnak, hogy a bírónak minden ideológiai nyomásnak ellent kell állnia. Lásd: *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers. Suffolk University Law Review*, 17 (1983): 881–899. Jellemzően a baloldali-liberális, az emberijogi doktrínát a bírói hatalmi ágban is érvényesíteni szándékozó felfogásra jó példa David Dyzenhaus (2010): *The Very Idea of a Judge. University of Toronto Law Journal*, 1: 61–80; valamint *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006. A bírói hatalom nem csak védekezik, hanem olykor maga is bejut a végrehajtó hatalom sáncái mögé. A bírói kormányzás elég utópikus vagy disztópikus gondolat, noha egyes alkotmánybírói vagy legfelsőbb bírósági döntések közel járnak hozzá. Ehhez lásd John Ferejohn (2002): *Judicializing Politics, Politicizing Law. Law and Contemporary Problems*, 65: 41–68.
- <sup>13</sup> Zoltan Balazs (2016): *The Principle of the Separation of Powers. A Defense*. Lanham–New York–London, Rowman and Littlefield.

# KÖZIGAZGATÁS

*Hajnal György–Vida Sarolta*

Az ügynökség típusú közigazgatási szervezetek  
populációs dinamikája (1990–2014)



# AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK POPULÁCIÓS DINAMIKÁJA (1990–2014)<sup>1</sup>

Hajnal György  
(BCE, MTA TK)

Vida Sarolta  
(BCE)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az ügynökség-típusú szervezetek a kormányzati szervezetrendszer mennyiségileg és – a közpolitikák megvalósítása tekintetében – jelentőségében is legnagyobb súlyú összetevői. A formaváltozásait, illetve általában az ilyen típusú szervezetek populációját formáló tényezőket vizsgáló kutatások – különösen pedig empirikus és átfogó kutatások – száma és súlya azonban csekély. A tárgyban korábban folytatott kutatások különböző, egymásnak részben ellentmondó következtetéseket fogalmaztak meg az e szervezeti populációt, illetve az e szervezetekre irányuló kormányzati politikákat formáló erőkkal, hatásokkal kapcsolatban. A tanulmány célja – egy új, minden korábbinál szélesebb spektrumú és hosszabb időtávú – a magyar ügynökség-típusú szervezetek nagy részét, illetve a rendszerváltás óta eltelt negyedszázadot felölelő – empirikus adatfelvételre alapozva – ezen, részben rivális, részben egymást kiegészítő hipotézisek magyarázó erejének empirikus tesztelése, illetve ennek alapján új magyarázó hipotézisek megfogalmazása.

Kulcsszavak: ügynökség-típusú szervezetek, strukturális dinamika, politikai ciklusok, szervezeti populáció, szervezeti átalakulás

Az utóbbi két-három évtizedben a kormányzati ügynökségeket érintő átalakítások a közmenedzsment-reformok egyik leggyakrabban felmerülő és egyben legellentmondásosabb tárgykörévé váltak. Ez az ellentmondásosság jelen van mind az elméleti reflexiók tekintetében, mind a közmenedzsment-reformok gyakorlatában.

E problémahalmaz egyik fő sűrűsödési pontja az ügynökségek szerepével, illetve végső soron az ilyen típusú szervezetek létrejöttét motiváló – tágabb értelemben pedig a kormányzati szervezetek stabilitását és változékonyságát meghatározó – tényezők körével kapcsolatos. Miközben azonban ez a probléma már régebb óta eleme a nemzetközi tudományos diskurzusnak, addig a közép- és kelet-európai térségben mind az ilyen kutatások, mind pedig a formalizált, kvantitatív elemzések száma – jelentős részben az ilyen elemzések

<sup>1</sup>Politikatudományi Szemle XXVI/3. 23–53. pp. © MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

alapjául szolgáló adatbázisok, nyilvántartások nagyfokú hiánya okán – nagyon alacsony.

Az e szervezetekre irányuló empirikus elemzést nem csupán az adatok csekély megbízhatósága teszi körülményessé. A kutatást az is megnehezíti, hogy a vizsgálat tárgyát – az ügynökségeket – jelölő fogalmak országonként eltérő empirikus jelenségekre utalnak (Hajnal, 2011a). A szűk értelemben vett, ideáltipikus ügynökségek Magyarországon például csak minimális számban léteznek (Hajnal, 2011b). Sőt, az ügynökség, mint olyan, strukturális jellemzői idővel egy adott országon belül is változhatnak, illetve általában változnak is. Így tehát mind a nemzetközi összehasonlító, mind a – hosszabb időhorizontot átfogó – longitudinális elemzések komoly konceptuális problémákba, korlátokba ütköznek.

Oliver és van Thiel (2010) az előbb említett problémák kezelésére létrehoztak egy olyan tipológiát, amely segítségével a kutatók a területi és az időbeli diverzitást is kellő mértékben képesek kezelni. E tipológiát itt, a bevezető részben azért érdemes megemlíteni, mert az *agency*-fogalom értelmezésének új – és a témával foglalkozó, klasszikusnak számító, főként az egyesült államokbeli szakirodalom jelentős részére jellemzőnél jóval szélesebb, sőt részben attól különböző – perspektíváját tárja fel. Az ügynökség-terminust sokáig – alapvetően az egyesült államokbeli empirián alapuló szabályozáspolitikai kutatások nyomvonalán haladva – a független szabályozó testületet jelölő kifejezésként használták (Majone, 1997). Oliver és van Thiel – illetve a témával foglalkozó európai kutatók nagy része<sup>2</sup> – az ügynökség (*agency*) fogalmát azonban egy ettől nagymértékben különböző értelemben: a (központi) kormányzat végrehajtó ágának minisztériumok alatti hierarchikus szintjén található kormányzati szervezetek összességére utaló fogalomként határozzák meg, illetve használják – Greasley és Hanretty (2016: 160.) terminológiájában „*delivering agencies*”.

Tipológiájukban az állami szervezetrendszer hat csoportra osztják, melyből három típus számít ügynökségnek<sup>3</sup> – a továbbiakban figyelmünket ezekre korlátozzuk. Az első típust úgynevezett félig autonóm – minisztériumok, illetve a kormány alá tartozó – szervezetek alkotják, amelyek ugyan sem jogilag, sem financiálisan nem különülnek el az irányító minisztériumtól, de rendelkeznek némi vezetői autonómiával. A második típusba (*statutory bodies*) olyan szervek tartoznak, amelyeknek az irányító minisztériummal, illetve általában a kormányzati döntéshozókkal szembeni függetlenségét jogszabályok rögzítik, és az elsónél nagyobb autonómiájuk van – akár pénzügyi vagy a személyzetet érintő, akár a közpolitikai célok vagy eszközök megválasztásához kapcsolódó kérdéskörökben. A harmadik típus lényegében magánjogi szervezetekből: állami vállalatokból, alapítványokból stb. áll; működésüket a magánjog szabályozza, és alapvetően piaci környezetben léteznek. Jelen kutatásunkban a második csoportra koncentrálnunk; az ügynökség-fogalmat továbbiakban



e szervezetcsoport megjelölésére használjuk. E választásnak nagyobbrészt praktikus okai vannak: míg az 1. típusú ügynökségek jogi-strukturális értelemben csak bizonytalanul vagy sehogyan sem különíthetők el az anya-minisztériumtól (így empirikus, évtizedes időtávra visszanyúló kutatásuk lényegében lehetetlen), addig a 3. típusba tartozó szervezetek (állami vállalati formában működő ügynökségek) mindeddig egy külön kutatás tárgyát képezték (Hajnal és mtsai, 2016).<sup>4</sup>

Noha az ügynökség-fogalom definiálása önmagában is elég komplex feladat, ennél is összetettebb egy meggyőző és jelentős magyarázó erejű, ezen szervezeti populáció alakulását (pl. annak méretét, különböző strukturális vagy funkcionális szempontok szerint értelmezett összetételét) magyarázó elméleti keret megalkotása. A különböző kutatások többféle, egymástól független elméletet eredményeztek, amelyet a következő fejezetben részletesebben áttekintünk. A *mainstream*nek tekinthető elméletek a döntéshozatalban résztvevő szereplők önérdékkövetésére vezetnek vissza az ügynökség-populáció alakulását, míg mások a hitek és meggyőződések szerepét hangsúlyozzák. Egyes modellek az ügynökségek belső jellemzőinek, mások pedig a külső eseményeknek (politikai, társadalmi, gazdasági változásoknak) és külső ideológiai hatásoknak tulajdonítják a változásokat.

A jelen tanulmány ambíciója a téma nemzetközi és hazai irodalmát jellemző, fentebb előrevetett empirikus és elméleti hiányok és feszültségek oldása. Egyfelől a rendszerváltás utáni Magyarország központi állami szervezetrendszerének alakulásáról rendelkezésre álló, nagy időtávú, szisztematizált és kvantitatív empirikus ismeretek szinte teljes hiányán kívánunk enyhíteni; másfelől pedig – a pillanatnyilag rendelkezésre álló adatok szabta korlátokon belül – az e szervezetek létrehozására és alakítására irányuló kormányzati szakpolitikák hajtóerőinek, az e szervezeti populációt formáló hatásoknak a tekintetében szeretnénk a korábbiaknál jóval szélesebb empirikus alapokon álló megállapításokat megfogalmazni. Tágabb, az ügynökségekkel kapcsolatos kutatások horizontján túlmutató szempontból a jelen kutatás várakozásaink szerint hozzájárul a kormányzati apparátusok „ár-apály” mozgásának, látszólag örökös – és rendkívül nagy tranzakciós költségekkel, illetve a közpolitikák minőségromlásában megjelenő veszteségekkel járó – át- és újraszervezésének jobb megértéséhez.

E tanulmányban tehát az ügynökség-típusú szervezetek csoportjának változásait vizsgáljuk Magyarországon az 1990/1995 és 2014 közötti időintervallumban,<sup>5</sup> majd empirikusan tesztelünk néhány, a populációt formáló tényezőkre vonatkozó hipotézist. Vizsgálatunkat az országos illetékességű központi államigazgatási szervekre, illetve a közintézet típusú szervekre korlátozzuk – ezek pontosabb meghatározására később kerül sor.

A tanulmány felépítése a következő: a második részben bemutatjuk a magyar ügynökség-típusú szervezetek jogi és intézményi kereteinek alakulását,

valamint a kapcsolódó reformtörekvéseket. A harmadik részben röviden összefoglaljuk az ügynökség-típusú szervezetek létrejöttét, átalakulásait és megszűnését befolyásoló tényezőkkel kapcsolatos szakirodalmat és az ezek által felvetett kérdéseket. A negyedik részben ismertetjük a kutatási kérdéseinket, a kutatás során használt adatbázis felépítését, az adatok tulajdonságait és az alkalmazott módszereket. Az ötödik részben szemléltetjük empirikus eredményeinket, végül pedig – a hatodik részben – következtetéseket fogalmazunk meg az eredményeink alapján.<sup>6</sup>

### A MAGYAR ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEZETEK JOGI ÉS POLITIKAI KONTEXTUSA

A magyar ügynökség-típusú szervezetek bemutatásához először tisztázni szükséges, hogy hol húztuk meg e szervezeti kör határát. Az ügynökség-típusú szervezetek általunk vizsgált populációját olyan

- valamely minisztérium vagy a Kormány felügyelete vagy irányítása alatt álló,
- országos illetékességű,
- költségvetési szervek alkotják, amelyek
- a központi kormányzati szervek feladatainak végrehajtásához szükséges háttértámogatást biztosítják, illetve ilyen jellegű közfeladatot látnak el, és
- nem rendvédelmi szervek (katonaság, rendőrség, határőrségi és titkoszolgálati szervezetek).

A fenti definíciós mozzanatokat kielégítő – a továbbiakban ügynökség-típusúnak nevezett – szervezetek körébe olyanok tartoznak, mint például az országos főhatóságok (hivatalok, hatóságok, felügyelet), az országos szakmapolitikai és a szakmai intézetek és háttérintézetek, az országos jelentőségű<sup>7</sup> gyógyító szervezetek, kulturális intézetek és közgyűjtemények.

E szervezeti kör vizsgálatát alapvetően megnehezíti, hogy a működésüket szabályozó jogszabályi környezet némileg bizonytalan, ellentmondásos, hiányos és változékony (Rozgonyi, 2009). Ez azonban a vizsgált szervezetek körében korántsem egyformán jelentkezik: míg

- a) a közigazgatási szervek (a jelenlegi, e tanulmányban is alkalmazott közigazgatási jogi terminológiával: központi államigazgatási szervek) státusa és strukturális, valamint bizonyos mértékben funkcionális jellemzői is az elmúlt évtizedben számottevően kikristályosodtak, addig
- b) az egyéb, költségvetési szervi formában működő, ügynökség-típusú szervezetek – amelyeket a továbbiakban közintézeteknek hívunk – esetében ez a jogi, fogalmi tisztulás már jóval kevésbé figyelhető meg.

A rendszerváltás utáni néhány évben az állami intézményrendszer – értve el alatt mindkét, előbb említett szervezeti altípust – kiépítése, az állam szere-

pének újragondolása és a válságok kezelése szerepelt a politikai napirenden (Hajnal–Kovács, 2016). Az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika kapcsán az előző rendszerből megörökölt szervezetrendszer átalakítása során a tudatosság és a konzisztencia hiánya volt jellemző; a változásokat pedig sokkal inkább politikai megfontolások vezérelték (Hajnal–Kádár, 2008). Az átmenet első éveiben a kormányzati szervezetrendszer gyors és átláthatatlan gyarapodása volt megfigyelhető. A jogi szabályozás homályossága lehetővé tette minisztériumok számára, hogy háttérbirodalmakat építsenek ki és tartsanak fent, a nyilvánosság és a politikai kontroll által némileg kevésbé zavartatva (Hajnal–Kádár, 2008; Hajnal 2011).

Az ügynökség-típusú állami szervezetek egy részének – a központi államigazgatási szerveknek – strukturális jellemzőit először 1992-ben szabályozták.<sup>8</sup> A 3333/1992 sz. kormányhatározat az ügynökségek három típusát különbözteti meg: az ún. országos hatáskörű szerveket, a központi hivatalokat és a minisztériumi hivatalokat. A szervek besorolása azonban nem volt sem egyértelmű, sem kötelező, sokkal inkább orientáló jellegű (Révész, 2015), s így gyakorlati problémákat is eredményezett a jogalkalmazásban (Hajnal–Kovács, 2016).

A 2000-es évek elején a reformtörekvések a korábbiakhoz képest növekvő mértékben összpontosítottak az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülésre. Ezek a reformok főként a regionális és a helyi szintű közigazgatást érintették, de a felkészüléshez köthetjük egyes konkrét központi államigazgatási szervek létrehozását is (pl. Mezőgazdasági és Szakigazgatási Hivatal, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal; Hajnal–Kovács, 2016, 544.). A 2000-es éveket azonban bizonyos mértékig – noha részben inkább csak a reformretorika szintjén – a csatlakozást követően is végigkísérte a központi államigazgatás európaizációjának törekvése (uo., 543.).

A gyenge szabályozási keretek és az 1992-ben megalkotott kategóriarendszer egészen 2006-ig lényegileg változatlanok maradtak. A 2006. évi LVII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról tisztázza a nem minisztériumi szintű, országos illetékeségű szervek strukturális jellemzőit. Az új nomenklatúra összesen nyolcféle szervtípust különböztetett meg; ezek közül kettő esik a jelen tanulmányban általunk használt ügynökség-definíció körébe: a kormányhivatalok és a központi hivatalok. Az átalakításoknak ebben a körben – kissé leegyszerűsítve – két lényeges mozzanata volt. Egyrészt a minisztériumi hivatal kategóriája megszűnt, az érintett szervezetek pedig központi hivattá transzformálódtak, másrészt az országos hatáskörű szervek megnevezése kormányhivatallá változott.

A 2006-ban létrehozott kategóriarendszer – pontosabban annak az általunk vizsgált szervezeti körre vonatkozó része – tartósan bizonyult. Habár a második Orbán-kormány alatt a központi államigazgatás szervezetrendszere masszív átalakuláson ment keresztül, ezekben a változásokban az ügynökség-típusú szervezetek jogi, szabályozási szempontból kevésbé voltak érintettek.

Az ügynökség-típusú, központi államigazgatási szervek populációját továbbra is a kormányhivatalok és a központi hivatalok alkotják. Zárójelben megemlítendő, hogy 2011-ben megjelent ugyan egy új központi államigazgatási szerv-típus<sup>9</sup> (önálló szabályozó szerv), amely azonban az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan az Országgyűlésnek van alárendelve, így nem tartozik az általunk vizsgált szervezeti körbe.

Az ügynökség-típusú szervezetek második, e tanulmányban vizsgált altípusa, a közintézetek már jóval kevésbé határozhatók meg pusztán jogi-strukturális terminusokban. Itt jegyezzük meg, hogy számos országban – így például Írországból (MacCarthaigh, 2014), az Egyesült Királyságból (Greasley–Hanretty, 2016) vagy Norvégiából (Roland–Roness, 2012) – már a magyar központi államigazgatási szervekhez hasonló, a szűk értelemben vett közigazgatási (központi államigazgatási) szervek esetében is a magyarnál jóval kisebb mértékben lehetséges, illetve értelmes az ügynökség-típusú szervezetek pusztán jogi, strukturális szempontok mentén történő lehatárolása és operacionálizálása, és jóval nagyobb szerepet kapnak a funkcionális – és lényegében a kutatók általi ítéletalkotáson alapuló – definíciós mozzanatok. A közintézetek fogalmának operacionálizálása során nekünk is bizonyos mértékben alkalmaznunk kellett ilyen, funkcionális és ítéletalkotáson alapuló mozzanatok. A közintézetek – szem előtt tartva az ügynökség-típusú szervezetek itt vizsgált körének a fejezet elején körülírt fogalmát csakúgy, mint a magyar jogi-szervezeti sajátosságokat – olyan szervezetek tehát, amelyek

- a) költségvetési szervként működnek,
- b) fölöttük az irányítási, illetve felügyeleti jogot valamely minisztérium vagy a Kormány gyakorolja, és
- c) hatókörük, feladatuk országos jellegű,
- d) azonban közhatalmi funkciót nem gyakorolnak – ezzel szemben döntően közszolgáltató, vagy a kormányzati közpolitika-alkotást és – megvalósítást támogató szakértői-elemzési, szakmai-technikai jellegű feladatokat látnak el –, így
- e) személyi állományuk döntően közalkalmazottakból (és nem köztisztviselőkből) áll.

Míg ezen definíciós mozzanatok nagyobb részének jelentése viszonylag világos és viszonylag könnyen operacionálizálható, addig a harmadik és a negyedik bizonyos fokú ítéletalkotást tesz szükségessé, mivel az érintett szervezetek jelentős része nem rendelkezik formális, tehát jogilag is megjelenő (országos) feladatkörrel. Ez a – nagyon heterogén – közintézeti kör olyan főbb elemekből tevődik össze, mint a minisztériumokat támogató, az ott születő döntések előkészítésére és ezek megalapozásához szükséges szellemi kapacitások biztosítására, szakmai szolgáltató tevékenységek elvégzésére, szakigazgatási feladatok ellátására létrehozott ún. háttérintézetek (Ficzere, 2000: 476–477. in: Papházi–Rozgonyi, 2008; ld. még Rozgonyi, 2009 is), illetve az egész

országgra kiterjedő, specializált feladatot ellátó egészségügyi, tudományos/kutatási és egyéb szakmai szervezetek. Fontos hangsúlyozni, hogy az általunk vizsgált szervezeti körbe ez utóbbiak közül csak azok tartoznak bele, amelyek a fenti a)–b) kritériumokat is kielégítik; tehát – pusztán a példa kedvéért – nem tartoznak a vizsgálati körünkbe:

- az MTA kutatóintézet hálózata (mivel nem közvetlenül minisztériumi irányítás alatt működik), valamint
- a minisztériumi irányítás alatt működő költségvetési szervek közül a nem országos feladatot ellátók (pl. büntetésvégrehajtási intézetek, megyei kórházak, könyvtárak).

A fentebb bemutatott, egyszerű (közintézet *versus* központi államigazgatási szerv) szervezeti tipológia szerepe nem pusztán annyi, hogy jogi-strukturális terminusokban definiálható módon kijelöli az általunk vizsgált, ügynökség-típusú szervezetek körét. Egy adott szervezet e tipológia szerinti hovatartozását ezen túlmenően magyarázó változóként is felhasználjuk, mégpedig olyan magyarázó változóként, amely – ha csak igen durván is, de – az adott szervezet 'felülről jövő' politikai befolyásolással, 'kézivezérlessel' szembeni, részben annak jogi-strukturális jellemzőibe kódolt ellenállóképességét, autonómiáját méri. E döntés mögött az a megfontolás áll, hogy

- (formális jogi szempontból) míg az államigazgatási szervek viszonylag széles körben utasíthatók, beszámoltathatók, illetve kritikus jelentőségű működési jellemzőik – úgymint feladatkörük és finanszírozásuk, alárendeltségi és irányítási viszonyaik) csekély nehézségek árán egyedileg is módosíthatók, addig a közintézetek esetében csak jóval nagyobb „láthatóság” mellett, a hasonló típusú szervezetek széles (akár többszázias vagy többezres) körét is érintő módon valósítható meg;
- (szervezetszociológiai szempontból) a közintézetek jelentős részének működése és így annak érdemi befolyásolása olyan, a (hatósági) 'jogalkotás *versus* jogalkalmazás' nagymértékben technikai perspektíváján kívül eső szaktudományos ismereteket feltételez, amelyet az adott ügynökség általában nagyban monopolizál; az ilyen módon jelentkező jelentős, a szervezet fölötti politikai és adminisztratív kontrollt gyakorlókkal szembeni információs aszimmetria áll fent, ami nem csak jogi, hanem gyakorlati oldalról is megnehezíti, legalábbis bizonyos mértékben, a közvetlen külső ráhatást.

#### AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEZETEK POPULÁCIÓJÁNAK STRUKTURÁLIS DINAMIKÁJÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A fenti címben található, összetett fogalom – az ügynökségek populációjának strukturális dinamikája – a jelen kutatás központi fogalma és explanandum, a

és mint ilyen, némi értelmezést igényel. Szervezeti populáció alatt – a szervezetkutatás Hannan és Freeman (1977) munkája nyomán kibontakozó populációs ökológiai irányzatának fogalomhasználatát követve – bizonyos szervezetek egy adott szervezeti univerzumban található, hasonló típusú, hasonló funkciójú szervezetek összességét értjük. A megközelítés sajátossága – többek között – abban rejlik, hogy az elemzés elsődleges egysége nem a szervezet, hanem azok populációja; érdeklődésének középpontjában pedig azok a mechanizmusok és hajtóerők állnak, amelyek a szervezetek létrejöttét, átalakulását vagy megszűnését – más szóval: dinamikáját – eredményezik. A populáció dinamikájának számos aspektusa, dimenziója létezhet; ezek közül a jelen kutatás alapvetően a formális-strukturális terminusokban megragadhatókra, vagyis a strukturális dinamikára koncentrálnak (szemben, mondjuk, a feladatok volumenének, természetének vagy ellátásának módjában bekövetkező, funkcionális változásokkal).

Az ügynökség-típusú szervezetek populációjának strukturális dinamikáját alakító tényezőknek széleskörű és módszertanilag is sokszínű irodalma van. Pollitt tipológiáját követve, a kapcsolódó elméleteket és kutatásokat három csoportba oszthatjuk: a közgazdasági, a hagyományos társadalomtudományi, illetve az értelmező-szociálkonstruktivista megközelítésű elméletek csoportjába. Az első csoportba tartozó elméletek meghatározó eleme az a feltevés, hogy a döntéshozó jogkörrel rendelkező egyének racionálisak és cselekedeteikkel hasznosságukat maximalizálják (Pollitt, 2004: 13.). Ezen elméletek deduktív metódusokat alkalmaznak, s általános jellegük miatt nem reflektálnak kellőképpen az eltérő társadalmi kontextusokra (uo.). A második csoport – a hagyományos társadalomtudományi elméletek csoportjának – elméletei az előzővel ellentétben inkább induktív jellegű megközelítést követnek, s főként a jelenségeket befolyásoló tényezők tesztelésére összpontosítanak. Ezen kutatások célja, hogy általánosításra alkalmas, empirikus szabályszerűségeket fedjenek fel (uo.). Jelen tanulmány is ebbe a csoportba tartozik. Végül, az értelmező-szociálkonstruktivista irányzat követői úgy tartják, hogy a tudományos írások eltérő módon rekonstruálódnak a kutatók elméjében (különböző hitekre, normákra, értékekre alapozva), s ennek következményeként nem léteznek objektív fogalmak (ami alatt mindenki ugyanazt érti), s objektív „tudományos igazság” sem (uo.). A vizsgált jelenségeket nem-tudatos, nem-szándékolt fejlődés eredményeiként narrálják. A következő bekezdésekben ezen csoportosítás alapján mutatjuk be az ügynökség-populáció dinamikáját befolyásoló tényezők irodalmát.

Az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika közgazdasági magyarázatai közül jelentős hatású a hiteles elköteleződési (*credible commitment*) modell, az ún. felelősség-elhárítási (*blame shifting*) modell, valamint a hivatal-formálási (*bureau shaping*) modell.

A hiteles elköteleződési modell (Greasley–Hanretty, 2016; Majone, 1997) főként a gazdasági területen működő, szabályozási feladatú ügynökségek létrehozását magyarázza. Azon ágazatokban, amelyekben a hosszú távú beruházások szerepe jelentős, a stabil szabályozási környezet elengedhetetlen. Mivel azonban a politikusok időhorizontja részben sokkal rövidebb, részben pedig időben jelentősen változó – hiszen pl. egy választási időszakban a politikailag népszerű döntések kényszere könnyen fölülrhatja a korábbi szabályozási döntéseket –, ezt a stabil környezetet nem tudják garantálni (Greasley–Hanrietty, 2016: 3.). A hiteles elköteleződést – és ilyen módon a sikeres szabályozási vagy gazdaságpolitika folytatását lehetővé tevő kormányzati politikát – a szabályozási döntések szervezeti delegációja és a szabályozó hatóságok politikai döntésekkel szembeni strukturális elszigetelése teszi lehetővé, amely a szabályozási ügynökségek létrehozásával valósítható meg (uo.). Megjegyzendő azonban, hogy ezen magyarázat alkalmazhatósága a jelen kutatásban vizsgált – döntően végrehajtó (és nem, vagy csak csekély mértékben szabályozó) feladatú – ügynökségek esetében meglehetősen korlátozott; inkább csak befolyásos volta miatt említjük meg.

A felelősselhárítási modell szerint a politikusok azért hoznak létre ügynökségeket, hogy el tudják hárítani a döntéseik következményéért vállalandó politikai felelősséget (Fiorina, 1982; Hood, 2010). Mivel egyes, szabályozással összefüggő döntések népszerűtlenek lehetnek, a politikusok – a „politikai költségek” kivédése céljából – delegálják a kapcsolódó döntési jogköröket. Bolton és Dewatripoint (2005) labor kísérlettel is bizonyította, hogy a felelősség elhárítása erős motivációt jelenthet a nem népszerű döntések delegációjára.

Végül a hivatalformáló modell (Dunleavy, 1985; Pollitt, 2004; Marsh és mtsai 2000) amellet érvel, hogy a közszektor reformjait a hivatalnokok munkakörnyezetükhöz kapcsolódó preferenciái és befolyásolási képessége vezérlik. Ezen modell szerint a hivatalnokok hivataluk formálásával képesek egyéni hasznosságukat maximalizálni; ebből a célból a kormányzati funkciókat gyakran ügynökségekbe telepítetik, ahol kis, elit, szakmailag magas presztízsű csoportokban dolgozhatnak, és maximalizálják személyes és szervezeti befolyásukat.

Míg a fenti elméletek a – valamilyen értelemben – racionális közpolitikai döntéshozó motívumaira vezetnek vissza az ügynökség-típusú szervezetek létét, addig a hagyományos társadalomtudományi elméletek az individuumok döntésén kívül álló, „személytelenebb erőknek” tulajdonítják az ügynökség-típusú szervezetek alakulását. Az empirikus teszteknek alávetett „személytelenebb erők” meglehetősen sokfélék: a kutatások egy része a populáció jellemzőire fókuszál, mások a szervezet belső jellegzetességeire, megint mások a populáció társadalmi, politikai, technikai környezetére helyezik a hangsúlyt.

A szervezetelmélet populációs ökológiai irányzatának képviselői (Hannan és Freeman, 1977) például a populáció nagyságának és környezetének a sze-

repét hangsúlyozzák. Minél nagyobb a populáció, annál erősebb a szervezetek között a túlélésért folyó harc és ennek nyomán a szelekció, hiszen egyre többen versengenek adott mennyiségű erőforrásért (Kuipers és mtsai, é. n, 5.). A modell magyarázó erejét növelendő hangsúlyozzák még olyan, további magyarázó változók szerepét is, mint a környezeti sokkok, valamint a szervezeti adaptáció, illetve az ehhez szükséges szervezeti kapacitás (uo., 7.).

A közigazgatás- és politikatudomány körébe tartozó magyarázatok számos további, a politikai-adminisztratív környezethez kapcsolódó mozzanatot emelnek be a vizsgálódás fókuszába. Grafton (1979) például az Egyesült Államokban 1933 és 1973 között működő ügynökségek megalakítását és átszervezését a gyors társadalmi, gazdasági vagy technológiai változásoknak (pl. a gazdasági válság, az energiaválság, a keynesi közgazdaságtan térhódítása) tulajdonította. A gazdasági válság befolyásoló erejét MacCarthaigh (2014) is kiemeli; írországi esettanulmányában ügynökségek megszüntetéséről és átalakításáról számol be, amely a kormányzat válságra adott reakciónak tekinthető. Nakrošis (2011) és Sarapuu (2012) is a kritikus eseményekre fókuszáltak – ők, Litvánia és Észtország vonatkozásában, kritikus eseménynek tartják mind a rendszerváltást, mind az Európai Unióhoz való csatlakozást. Adam és szerzőtársai (2007) átfogó kutatásukban – részben Graftonra rímelően – figyelembe vették mind a külső politikai ösztönzőket (kormányváltás, társadalmi nyomás, költségvetési korlát), mind az ügynökségek belső jellemzőit (életkor, nagyság és célok száma).

A közgazdasági narratívák – avagy a racionális választásokon alapuló elméletek – és a hagyományos társadalomtudományi kutatások határmezsgyéjén helyezkednek el azon kutatások, amelyek az ügynökség-populáció változékonyságát a politikai kontrollgyakorlás különféle mechanizmusaival magyarázzák (Lewis, 2002; Hajnal, 2011b). A jelen tanulmányban e mechanizmusok kiemelt figyelmet kapnak. Hajnal (2011b) meglátása szerint a szervezetek folyamatos átszervezése – és ennek révén a folyamatos bizonytalanság fenntartása, a vezetői megbízások és portfóliók „személyre szabása”, illetve az ügynökségek különböző, a kormányzaton belüli politikai erők (koalíciós partnerek, párton belüli erőcsoportok) közötti politikai alkuk „fizetőeszközeként” történő felhasználása – a politikai kontroll megteremtésének és fenntartásának fontos eszközei lehetnek. Lewis a politikai változások (beleértve a törvényhozás összetételének változását és a személyi – az Egyesült Államokról lévén szó: az elnök személyében bekövetkező – változásokat is), tágabb értelemben a kormányváltások szerepére hívta fel a figyelmet: míg a szervezetet létrehozó koalíció őrzi-védi azt, az ellenzék hatalomra jutásakor igyekszik megszüntetni (Lewis, 2002: 92.). Lewis véleménye szerint „A kormányzati ügynökségek sohasem szabadulnak meg a politikától, ami létrehozta őket” (uo.). Az ügynökségek jövőjét tehát befolyásolja az, hogy milyen összetételű kongresszus és milyen politikai színezetű elnök irányítása idején jöttek létre. Az Egyesült Államok ügynökségei körében végzett kutatása során Lewis azt a konklúziót



vonta le, hogy az „ellenséges” politikai erők kormányzása idején az ügynökségeknek alacsonyabb a túlélési valószínűségük (Lewis, 2002: 102.). Greasley és Hanretty (2016: 162.), hasonlóképpen, több, az Atlanti-óceán európai oldalán folytatott kutatás áttekintése alapján következtetnek arra, hogy a politikai változásoknak, ezen belül a kormányváltozásoknak kiemelkedő szerepe lehet az ügynökségek strukturális dinamikájának alakításában.

Míg a közgazdasági magyarázatok az ügynökség-populációban bekövetkező változásokat az adminisztratív politika döntéshozóinak racionális választásaiként interpretálják, az értelmező-szociálkonstruktivista magyarázatok – a politikai mítoszokon alapuló és a doktrínák hatását hangsúlyozó magyarázatok, valamint az izomorfizmus jelenségét vizsgáló kutatások – szakítanak a racionális döntéshozó feltételezésével. Figyelmüket a hallgatólagos, nem explicit mechanizmusokra irányítják, melyek alapjául a közös értékek, normák, hitek szolgálnak (Pollitt, 2004: 16.).

A politikai mítoszokra alapuló magyarázat szerint az adminisztratív politika irányváltásai nem az alternatívák következményeinek célracionális értékeléséből és összevetéséből következnek, hanem hitekből és meggyőződések-ből (Hajnal és mtsai, 2016). Ezek a hitek a különböző politikai csoportoknál eltérnek, és általában csak implicit módon vannak jelen, tehát nem világosan artikuláltak (uo.). Az adminisztratív politika (és potenciálisan a közpolitikák szélesebb köre) kapcsán feltételezett ilyen hiedelem a központi irányítás mítosza, amely a hierarchikus szerveződést és a döntési utak szinte korlátlan centralizálását a koordinációs problémákra adandó univerzális válasznak tekinti (Hajnal–Kovács, 2015). A jelen tanulmány szempontjából különös figyelmet érdemel a szerzők egyike által az ügynökségek egy másik – állami vállalati formában működő – csoportján végzett, a „jobb-bal” kormányváltások magyarázó erejét tesztelő elemzés (Hajnal és mtsai, 2016). A hasonló időtávon (1998–2014) végzett, a vizsgált szervezeti kör egészére kiterjedő elemzés eredményei azt mutatták, hogy a kormányzat „színének” megváltozása – vagyis a vizsgált időszakon belül az 1998-as, a 2002-es és a 2010-es kormányváltások – nagyon erős és egyértelmű kapcsolatban van az állami vállalati formában működő ügynökségek populációs dinamikájával. Míg a jobbközép kormányzatok éveiben ezen ügynökségek populációja dinamikusan és folyamatosan nőtt, addig a szociál-liberális kormányzás éveiben az stagnált, illetve lassan csökkent.<sup>10</sup> Plauzibilisnek tűnik a feltételezés, hogy az állami szerepvállalás kívánatos mértékével és módjával kapcsolatos felfogásoknak a két politikai blokk között mutatkozó markáns eltérései a 2. típusú ügynökségek esetében is hasonló hatást eredményeznek.

Az értelmező-szociálkonstruktivista magyarázatok második csoportja a gondolati erők fontosságát hangsúlyozza. Narratívájuk szerint az ügynökség-populáció változásának fontos hajtóerői lehetnek a kormányzat átalakítására vonatkozó, ismert és népszerű doktrínák. Ezek közül kiemelnénk az Új Köz-

menedzsment (*New Public Management*, NPM), valamint az azzal sok tekintetben ellentétes irányú, összefoglalóan poszt-NPM-nek nevezhető áramlatokat, amelyek ingaként vették át egymástól az irányítást több országban is (Lægreid–Verhoest, 2011). Az Új Közmenedzsment egyik alapvető és leggyakrabban alkalmazott alkotóelemének tekinthető az ügynöksősítés (Pollitt, 2004; Moynihan, 2006), vagyis az államigazgatási óriásszervek feldarabolása egyfelől kis(ebb) méretű mag-minisztériumokra, másfelől pedig a minisztériumok/kormány felügyelete mellett működő specializált egységekre. Ezzel szemben a poszt-NPM-reformok, részben az NPM-típusú reformok hatásaira reflektálva, az integráció szükségességét emelik ki (van Thiel, 2011; Christensen–Lægreid, 2007). Általánosnak tekinthető az a vélekedés, hogy ezek az irányzatok a reformokat, átszervezési hullámokat motiváló gondolati erőkké vál(hat)nak, nagyban befolyásolva az egyes államokban megfigyelhető adminisztratív politikai gyakorlatot.

Végül, az értelmező-szociálkonstruktivista magyarázatok harmadik csoportja a közigazgatási szervek utánzó magatartásával magyarázza az ügynökség-populáció alakulását. Ezen elméletek szerint az ügynökség-populáció változását nem a hatékonyság növelése hajtja, hanem az egyes szervezeti formák legitimitációja (Brunsson–Olson, 1993; idézve Pollitt, 2004: 17). A szervezetek között a „sikeresebbnek tűnő”, legitimitációt nyert szervezeti formák utánzását figyelhetjük meg (Powell–DiMaggio, 1983). Kezdetben ugyan az új szervezeti formák a hatékonyság növelésének céljával alakulnak meg, de fennmaradásuk már a legitimitáció igényéhez (Powell–DiMaggio, 2002: 4.) és „intézményi mítoszokhoz” köthető, amelyek szerint ezek a szervezetek valóban sikeresebbek (Frumkin–Galaskiewicz, 2004: 4.).

Amint e rövid elméleti áttekintésből is látható, az ügynökség-típusú szervezetek (át)alakítását, létét és megszűnését befolyásoló, a szakirodalom által vizsgált tényezők sokfélék lehetnek. Az általunk vizsgált szervezetekre, illetve szervezeti jelenségekre (elvileg) alkalmazható magyarázatok legtöbbször elmondható, hogy azok alapvetően statikus szemléletűek; vagyis alkalmasak olyan állítások megfogalmazására, amelyek meghatározott (típusú) szervezetek létét vagy nem létét magyarázzák. Azonban azt a rendkívüli dinamikát, idő-, térbeli és szektor-közi változékonyságot és változatosságot, amely e szervezeti kört jellemzi, a legtöbbjük elvileg sem képes megmagyarázni. Jelen vizsgálatunkban tehát az ügynökség-típusú szervezetek elméleteinek – azok magyarázó erejének – tekintetében fennálló ezen korlátra kívánunk reflektálni. Elméleti ambíciónk a dinamikus aspektust előtérbe helyező – tehát a nagyfokú változékonyságot és változatosságot magyarázni szándékozó – modellek vizsgálata, tesztelése, korlátaik azonosítása, illetve – ezek alapján – azok továbbfejlesztése.

A fentiek közül ez három magyarázat, illetve magyarázó tényező közép-pontba állítását jelenti:

- a) egyrészt a kritikus események, külső sokkok, ezek közül elsősorban a pénzügyi-gazdasági válság;
- b) másrészt a politikai ciklusok, kormányváltások tűnnek olyan tényezőnek, amelyek alkalmasak a rövid távú irányváltások és a hosszú távon is intenzív dinamika magyarázatára;
- c) harmadrészt pedig a domináns kormányzati politikai hitek és meggyőződések – a „kormányzat színével” megragadható – változásai tartoznak ebbe a körbe.

## KUTATÁSI KÉRDÉSEK, ADATOK, MÓDSZEREK

### Kutatási kérdések és hipotézisek

Az előbb megfogalmazott ambícióval összhangban a jelen kutatásban kétféle kérdésre keressük a választ:

(Leíró) kutatási kérdés (KK1): *Hogyan alakult a magyarországi ügynökség-populáció 1990 és 2014 között? Milyen megatrendeket és milyen fordulópontokat figyelhetünk meg az ügynökség-politikában a rendszerváltás utáni Magyarországon?*

A tanulmányt egy hosszabb kutatássorozat előzte meg, amelyben a szerzők egyike különböző vagy korlátozottabb szervezeti körben (pl. állami tulajdonú vállalatok, lásd Hajnal és mtsai, 2016), illetve rövidebb időtávon (2002–2009, lásd Hajnal, 2011a) vizsgálódott. A kutatás egyik célja, hogy az újabb – az 1990-től 2014-ig ívelő korszakot magába foglaló, és a korábbiaknál jóval szélesebb szervezeti körre kiterjedő – adatok feldolgozásával átfogóbb képet kaphassunk a magyarországi ügynökség-típusú szervezetek populációjának dinamikájáról.

(Magyarázó) kutatási kérdés (KK2): *Melyek az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika fő – a rövid távon megjelenő, éles változásokat és a hosszú távon is fennálló, folyamatos változási dinamikát egyaránt magyarázni képes – hajtóerői? Az empirikus adatok milyen mértékben támasztják alá az ügynökség-politikákat befolyásoló tényezőkkel kapcsolatos, az alábbiakban megfogalmazott, alternatív hipotéziseket?*

Az előző fejezetben több, az ügynökségek nagyságának, létrehozásának, változásainak magyarázatára vállalkozó kutatást tekintettünk át. Mint a előző rész végén jeleztük, ezek közül – alapvetően elméleti megfontolásból (a statikus jellegű vizsgálatok magyarázó erejének elégtelensége), de a jelenleg rendelkezésünkre álló adatok korlátait is figyelembe véve – a 2. kutatási kérdésben figyelmünket az alább bemutatandó hipotézisek érvényességének vizsgálatára korlátozzuk. (Zárójelben hangsúlyozzuk, hogy az utóbbi szempont – vagyis az e tanulmány írásakor rendelkezésre álló adatok köre és milyensége – legalább olyan mértékben meghatározták az általunk tesztelt hipotézisek körét, mint az elméleti szempontok. Különösképpen a kutatás középponti változójá-

nak, az ügynökség-populáció strukturális dinamikájának megragadására alkalmas változók körének korlátos volta jelentett problémát: mivel lényegében csak a különböző típusú ügynökségek számának, illetve azok időbeli strukturális átalakulásával kapcsolatban van megbízható adatunk, ezért a finomabb, minőségi-összetételbeli változások elemzése kívül esik lehetőségeink körén.) Hipotéziseink tehát a következők.

– *H1 (a „kormányzat színe”): A politikai mítoszoknak és hiteknek – a „kormányzat színében” bekövetkező változásokhoz köthető – megváltozásai befolyásolják az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát.*

Az első hipotézis szerint az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát az implicit módon jelen levő, nagy politikai csoportokhoz („bal-jobb”) kapcsolódó politikai mítoszok határozzák meg. Ennek a hipotézisnek a fő alapját a szerzők egyik által korábban az állami vállalati formában működő ügynökség-típusú szervezetek körében végzett vizsgálat adja (Hajnal és mtsai, 2016): a kormányzat színe az állami vállalati populáció alakulásának talán legerősebb determinánsának bizonyult. Várakozásaink szerint tehát a kormány „színében” bekövetkező változás jelentős strukturális dinamikát indukál az ügynökségek körében is.

– *H2: Az ügynökségek strukturális dinamikájára jelentős hatást gyakorolnak a kormányváltások.*

A H2 hipotézis, a H1-hez hasonlóan, szintén a politikai tényezők szerepét emeli ki. A hangsúly azonban itt nem a kormányzatok hitein és meggyőződésein, hanem a politikai hatalom gyakorlásának valamilyen értelemben racionálisabb mozzanatain van. A politikai racionalitás több mechanizmus révén is indukálhat markáns változásokat az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikában. Egyfelől, a kormányzó erőben bekövetkező változás magával hozhat számos, a kormányzat domináns közpolitikai irányáiban, hangsúlyaiban és preferenciáiban bekövetkező változást. Ezek pedig gyakran implicálnak lényeges strukturális változásokat a közpolitikai folyamat hangsúlyos szereplői, az ügynökségek körében (akár új szervezetek létrehozása és régiók megszüntetése, akár pedig a meglévők átalakítása révén). Másfelől a kormányváltások a kormányzaton belüli hatalmi és személyi viszonyok radikális átrendeződését jelentik. A létrejövő új hatalmi konstelláció – mint arra egyes korábbi munkák (pl. Hajnal, 2011a) a magyar ügynökségek egy szűkebb körének vizsgálatára alapozva rámutattak – pedig hatalomtechnikai megfontolásokból is észszerűvé, illetve szükségessé teheti az átszervezéseket. Ilyen átszervezések különösen az ügynökségek fölötti politikai kontroll biztosítása, valamint a kormányzatot alkotó hatalmi (al)központok és erőcsoportok közötti politikai alkuk nyélbe ütése érdekében jöhetnek létre (uo.). Bármi is legyen azonban az ügynökségek kormánypolitikához „passzításának” pontos oka, mivel a kormánypolitika

megvalósítására rendelkezésre álló idő rövid, ezért várható, hogy az új, illetve módosított ügynökségek létrehozása, nagyrészt a kormányváltást követő, viszonylag rövid időszakban történik meg. A H2 hipotézis szerint a kormányváltás utáni hónapokban tehát az ügynökségeket a normális idősakra jellemzőnél lényegesen nagyobb gyakorisággal szervezik át.

– H3: *A kritikus események – ezen belül specifikusan: a költségvetési-pénzügyi válság – eredményeként az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika is megváltozik.*

Az elméleti áttekintésben ismertetett munkák többfajta kritikus esemény hatásával is foglalkoztak. Ezen hatóerők egyike az EU-csatlakozás; erről azonban a rendelkezésre álló információk alapján (Hajnal–Kovács, 2016) nem feltételezhető, hogy a jelen kutatásban a strukturális dinamika proxy-jaként használt, durva változóknak (a populáció nagysága és szervtípus szerinti összetétele, változási intenzitás) is tetten érhető hatásokat indukálna. Figyelmünket tehát a kritikus események közül egy másikra: a költségvetési-pénzügyi válság hatására irányítjuk.

Egy ilyen típusú válság két módon gyakorolhat hatást az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikában, s mindkettő az ügynökség-populáció csökkenését eredményezi. Az egyik mechanizmus a kormányzati bevételekhez és kiadásokhoz kapcsolódik. A foglalkoztatásnak és a jövedelmeknek a recesszió idején tapasztalható csökkenése automatikusan a kormányzati bevételek csökkenését és a szociális segélykiadások növekedését eredményezi, s így komoly pénzsűkét idéz elő. A kormányzatok gazdasági megfontolásból dönthetnek egyes ügynökségek megszüntetése vagy összevonása mellett. A másik szempont a kormányzati kapacitás erősségével van összefüggésben. Az ügynökösítés a kormányzati kapacitás gyengülésével is jár, aminek negatív hatásai válságok idején jobban érzékelhetőek. Ez indukálhat olyan átmeneti irányváltást, amely során a felelősségi és döntési jogkört minisztériumi szintre tolják vissza (MacCarthaigh, 2014), aminek következtében az ügynökség-populáció szintén csökkenni fog.

Mint arra már utaltunk, a vizsgált hipotéziseknek a fentiek szerinti leszűkítését az 1995 előtti adatok pontatlan és hiányos voltán, valamint az elméletek tesztelésének módszertani nehézségein túl a *mainstream* elméletek magyarázó erejének várhatóan alacsony mivolta is indokolja. Korábban már utaltunk rá, a fősodort képviselő elméletek (a hiteles elköteleződési modell, az ún. blame shifting-modell, illetve a hivatali formáló modell) fókuszában az áll, hogy miért hoznak létre ügynökségeket, és milyen típusú ügynökségeknek van nagyobb túlélési esélye. Nem tudják azonban megindokolni az ügynökség-populáció magas változékonyságát, amelyet a magyar ügynökségek körében megfigyelhetünk. Választott hipotéziseink relevanciáját Rozgonyi és Török kutatása igazolja: a kutatásuk alapját képező kérdőíves adatfelvétel során a válaszadók a pénzügyi, finanszírozási szempontot, valamint a politikai zsákmányszerzést

jelölték meg legnagyobb súlyúként az átszervezések mögött álló tényezőkből (Rozgonyi–Török, 2008).

### Adatok és elemzési, fogalmi keretek

Az elemzéshez használt adatbázis a magyar kormányzat és közigazgatás szervezetrendszerének az összetételéről és alakulásáról hordoz információkat, és az 1990 januárja és 2014 márciusa közötti időszakot fedi le, folytonosan.

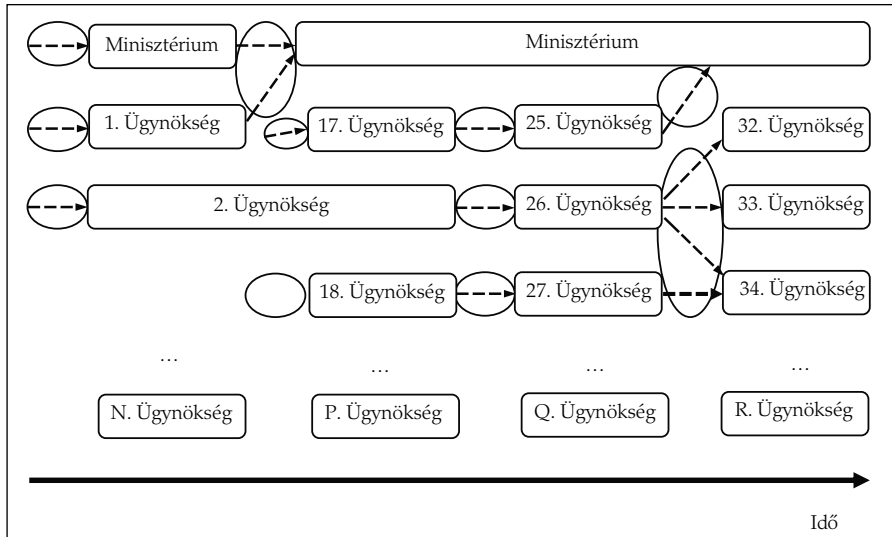
A vizsgált szervezetrendszerrel kapcsolatos adatok forrása egy 2012-ben megkezdett kutatás.<sup>11</sup> E kutatás egyik fő eredménye egy olyan adatbázis, amely – szándéka szerint és a lehetőségek szabta kereteken belül – teljes körűen tartalmazza az 1990 után létezett ügynökségekkel, valamint azok szervezeti változásaiival kapcsolatos adatokat. Ezen adatok többféle forrásból származnak. A statuáló jogszabályokat, illetve a költségvetési alapító okiratokat a Complex Jogtáron keresztül értük el. A szervezeti adatok pedig a Magyar Államkincstár online törzskönyvi nyilvántartásából, az Államkincstár Törzskönyvi Nyilvántartási Osztályán elérhető (nem nyilvános, ám a kutatók számára elérhetővé tett) alapító okiratokból, illetve a Magyar Államkincstár által a kutatócsoport rendelkezésére bocsátott elektronikus (XML) formátumban elérhető törzsadatbázisból származnak.<sup>12</sup>

### Adatstruktúra

Az adatbázis két, egymáshoz kapcsolt adattípusból áll: az országos szintű állami szervezetekből, illetve az ezeket érintő strukturális változásokat reprezentáló változási eseményekből. A magyar közigazgatás szervezetrendszerére a szerkezeti változások magas intenzitása jellemző; ezen változtatások a kormányzat rutinszerű működésének részei (Hajnal–Kádár, 2008; Rozgonyi–Török, 2008). Az adatbázis struktúrája, a szervezetek és változások összekapcsolása lehetővé teszi, hogy a dinamikus folyamatokat jobban le tudjuk képezni: nem kell olyan feltevésekre hagyatkoznunk, miszerint két megfigyelési időpont között nem történtek kilengések, hiszen folytonos adattal rendelkezünk a szervezetek változásairól (Hajnal–Kádár, 2008).

Az adatok struktúráját az itt található ábra szemlélteti. A szervezeteket (tehát az ügynökségeket és minisztériumokat) változási események kötik össze. Az ábrán az előd–utód kapcsolatokat nyilakkal, míg a változási eseményeket ellipsziszekkel jelöltük. A változási események – miként az ábra is mutatja – kettőnél több szervezetet is magában foglalhatnak. Bármely időpontban számba vehető, mennyi ügynökség létezik, és bármely két időpont között számon vannak tartva a változások is.

1. ábra. Az adatok struktúrája



Forrás: saját szerkesztés.

Ahogy a kutatás alapfogalmait konceptualizáló részben említettük, az ügynökség-típusú szervezeti populáció határvonalait a következő korlátozásokkal határoztuk meg. Egyrészt, mind a közintézetek, mind a központi államigazgatási szervek közül kizárólag az országos illetékességűeket, országos szerepüket vettük számba. Míg az államigazgatási szerveknél a statuáló jogszabály általában világos helyzetet teremt az országos illetékesség tekintetében, addig a közintézetek esetében gyakran a megnevezés (országos, magyar, nemzeti stb.) és az adott intézmény unikális jellege az, amely e tekintetben eligazít. A szervezetek osztályozása egyedileg történt, a következő megkülönböztetés alapján:

- A közintézet-típusú ügynökségek költségvetési szervek, amelyek alapvetően közszolgáltató tevékenységet végeznek, és közalkalmazottakat foglalkoztatnak. Többnyire egészségügyi, oktatási, szociális, tudományos, kutatási, művészeti, sportcélú tevékenységeket folytatnak. Közintézetnek minősül például a Vakok Állami Intézete, a Magyar Nemzeti Filmarchívum, az Országos Gyógyszerészeti Intézet, illetve a Nemzeti Sport Intézet.
- A központi államigazgatási szerv típusú ügynökségek a közintézetekkel szemben alapvetően nem közszolgáltató, hanem közhatalmi tevékenységet végeznek, és (többnyire) köztisztviselőket foglalkoztatnak. Ebbe a kategóriába szintén költségvetési szervek tartoznak; ezek azonban az adott időszak jogi szabályozása és joggyakorlata szerint OHSZ-ek, központi- és kormányhivatalok, esetleg minisztériumi hivatalok formájában léteztek. E csoportba olyanok tartoznak, mint például a közlekedési főfelügyelet, az

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (Nemzeti Adó- és Vámhivatal), vagy a Nemzeti Hírközlési Hatóság (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság).

Az adatbázis 315 db központi államigazgatási szervet és 527 db közintézetet tartalmaz. Az adatbázis nem teljes körű; mintegy 29 szervezet esetében valamely, az elemzéshez szükséges adat hiányzott, így e szervezeteket kihagytuk a vizsgálatokból; így elemzésünk összesen az előbb említett 842 db szervezet adatain alapul.

A szervezetek életútjának elemzéséhez használt másik elemzési egység az ún. változási esemény. A szervezetek életútját azok létrejöttétől (illetve az adatgyűjtés időbeli kezdőpontjától, 1990-től) azok megszűnéséig (illetve az adatgyűjtés időbeli végpontjáig, 2014 végéig) változási események jelölik ki. A változási esemény egy olyan, egy vagy több szervezethez kapcsolódó, időben jól meghatározható történet, amelynek eredményeként az adott szervezet vagy szervezetek lényeges strukturális jellemzői közül egy vagy több megváltozik. E jellemzők – amelyek bármelyikének a megváltozása tehát változási eseményt keletkeztet – az alábbiak:

- szervezet típus,
- felügyelő szerv,<sup>13</sup>
- megnevezés.

A fenti tulajdonságok megváltozásán túl változási eseményt jelent az is, amikor egy szervezet létrejön, megszűnik, illetve más szervezetekkel összeolvad, vagy más szervezettől különvlik (beleérve ebbe a saját felügyelő szervét is).

A változási események középponti szerepe abban áll, hogy az ügynökségpopuláció folyamatosan és magas intenzitással változó elemei között létrehozza az állami feladatellátás szervezeti kereteit ténylegesen jellemző kontinuitást megjelenítő logikai (és adatszintű) kapcsolatot. Az időben egymást követő előd- és utódszervezetek közötti kapcsolatot – a kutatás formális-strukturális fókuszának, valamint az elérhető (létező) adatok körének mérlegelésével – alapvetően a jogelőd-jogutód kapcsolatként operacionalizáltuk. Vagyis A szervezet akkor és csak akkor elődje B szervezetnek, ha B jogutódja A-nak.

A változási eseményeket többfajta tipológia mentén kódoltuk. Ezen tipológiák, illetve kódok között a jelen elemzésben egy érdemel figyelmet: azokat a változási eseményeket, amelyek nem az adott ügynökséget célozták, hanem a felügyelő minisztérium átszervezése, átnevezése miatt keletkeztek, nem vettük figyelembe az elemzések során. (Tehát ha például két minisztériumot összevonnak, akkor – nyilván – valamennyi olyan ügynökség, amely akár az egyik, akár a másik minisztérium alá tartozott, strukturális változáson esik át – mivel megváltozik a felügyelő szerve. Azonban ez a változás nem tekinthető specifikusan az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika megnyilvánulásának, hiszen maga a döntés nem az adott ügynökségekre irányult – azok csak mellékes következményként „szervedték el” a szóban forgó változást.)



E megszorítást figyelembe véve az adatbázisnak az elkövetkezőkben bemutatott része összesen 265 változási eseményt tartalmaz.

A tényleges statisztikai elemzéshez felhasznált adatszettet a fentebb bemutatott adattáblákból egy erre a célra írt (Visual Basic for Applications – VBA) számítógépes kóddal állítottuk elő. Az idősorelemzéshez havi szintű adatokra volt szükségünk, ennek okán létrehoztunk egy olyan adattáblát, amelyben egy rekord (megfigyelés) az adott hónaphoz kapcsolódó adatokat tartalmazza 1995 januárja és 2014 márciusa között. Az adattábla a következő változókat tartalmazza:

- Év,
- Hónap,
- Az ügynökség-populáció mérete az adott hónap 1-jén, tehát (i) a közintézetek, (ii) a központi államigazgatási szervek, valamint (iii) a teljes ügynökség-populáció mérete az adott hónap 1-jén (az előző kettő összege),
- A változási események száma az adott hónapban a változási esemény alanya szerint, tehát külön (i) a közintézetek körében, (ii) a központi államigazgatási szervek körében, valamint (iii) összesen a két szervtípus esetén,
- A következő részben bemutatott, általunk létrehozott segédváltozók (a közintézetek és központi államigazgatási szervek aránya, trend, a változások intenzitása, valamint a politikai változásokat és a pénzügyi-költségvetési válságot reprezentáló dummy változók).

## Módszerek

A rendszerváltás utáni Magyarország ügynökség-populációjának vizsgálatához (KK1) az ügynökség-részpopulációk (központi államigazgatási szervek és közintézetek) számát, valamint egymáshoz viszonyított arányát ábrázoltuk vizuálisan (az adatok minden hónap első napjára vonatkoznak).

A magyarázó ambíciójú kutatási kérdésünk (KK2) megválaszolására két-féle statisztikai eljárást alkalmaztunk. A politikai mítoszok relevanciájának, valamint az ügynökségek politikai felhasználásának teszteléséhez (H1 és H2) ANOVA tesztet végeztünk, ahol a

- függő változó az adott ügynökség-részpopulációt (központi államigazgatási szervek, illetve közintézetek) jellemző változási intenzitás mutató (az adott hónapban megváltozott/létrejött/megszűnt szervezetek és az adott hónap első napján létezett szervezetek száma közötti arány);
- a magyarázó változó (faktor) pedig az adott politikai változás időbeli közelsége: ez a változó „0” értéket vesz föl „normál” időszakokban, míg „1” értéket vesz föl az adott típusú változást követő 9 hónapban.<sup>14</sup> A 9 hónapos intervallum alapja az a megfontolás, hogy – a tipikusan késő tavasszal, kora nyáron megalakuló – kormányok alapvetően az őszi törvényalkotási periódusban, illetve ennek nyomán az új költségvetési év kezde-

tével, tehát január elsejétől képesek tömeges strukturális módosításokat megvalósítani.

A H1, illetve a H2 hipotézist akkor fogadjuk el, ha az ügynökségeknél az adott politikai esemény (a „kormány színének” megváltozása, illetve kormányváltás) utáni hónapokban az egyébként szokásosnál lényegesen magasabb változékonyságot tapasztalunk.

A 2006 nyarán kezdődő pénzügyi-költségvetési válság hatását (H3) lineáris regresszióval mértük. Független változónk a központi államigazgatási szervek, illetve a közintézetek számossága volt; lineáris regresszió segítségével szakadástesztet végeztük, amelyben azt vizsgáltuk, hogy a szervezetek számosságára szignifikáns hatást gyakorolnak-e a válságok, és ha igen, milyen. Ehhez létrehoztunk egy dummy változót, amelynek értéke 0 a normális időszakban, és 1 a szóban forgó gazdasági válság idején; ezzel tehát a válság átmeneti jellegű, nem tartós hatását vizsgáltuk.

Mivel a válság mint kritikus esemény kormányzati reakciójára vagyunk kíváncsiak (hiszen minden változást, amit figyelembe vettünk csak a kormányzat vagy annak tagjai utasítására hajthatnak végre), ezért a válságot nem gazdasági indikátorok alakulására alapozzuk. Azért is szükséges ez a distinkció, mert a kormányzatok több országban (pl. az Egyesült Királyságban, Németországban, Hollandiában) elhalasztották a megszorítási intézkedéseket a választások utánig (Kickert, 2012). A válságkezelés Magyarországon a 2006-os Gyurcsány-csomaggal kezdődött, amely magába foglalta a hiány csökkentésére vonatkozó, költségvetési folyamatokat érintő intézkedéseket. A válság végét 2013 decemberével azonosítottuk, mivel ez volt a válságot követő utolsó költségvetési kiigazítás (Széll Kálmán Terv) „futamidejének” végpontja (Hajnal, 2014).

A két szervtípus populációjának nagyságára vonatkozó regresszióban lineáris trendet feltételeztünk (tehát egy olyan változót alkalmaztunk a trendhatás becslésére, amely havonta egységnyivel nő), mivel nem linearitás megengedéséhez a trend formájával kapcsolatban további, elméletileg nehezen megalapozható feltételezésekkel kellene élnünk.

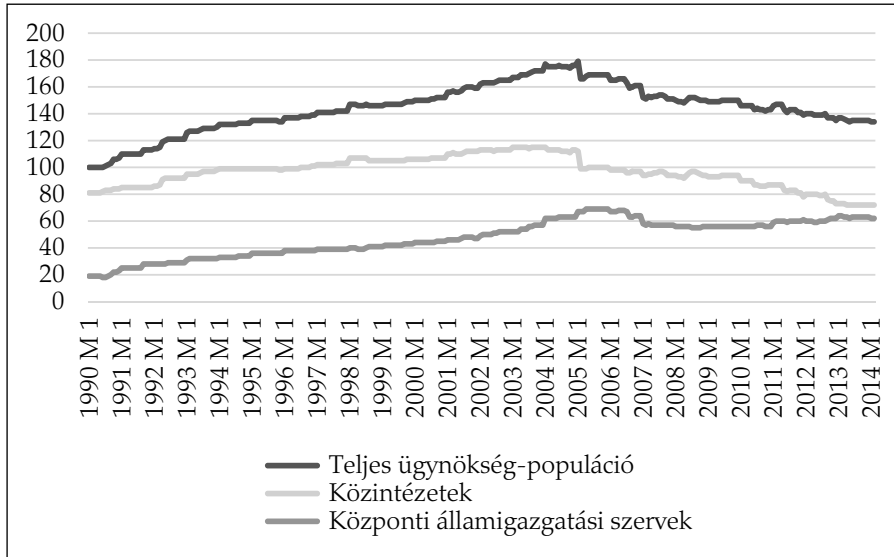
## EMPIRIKUS MEGÁLLAPÍTÁSOK

Ebben a fejezetben bemutatjuk a korábban már ismertetett módszertannal végzett vizsgálatok eredményét, és reflektálunk a kutatási kérdéseinkre.

A magyarországi ügynökség-populáció alakulásának vizsgálata (KK1)

*(Leíró) kutatási kérdés: Hogyan alakult a magyarországi ügynökség-populáció 1990 és 2014 között? Milyen megatrendeket, és milyen fordulópontokat figyelhetünk meg az ügynökség-politikában a rendszerváltás utáni Magyarországon?*

2. ábra. Az ügynökség-típusú szervezetek száma összesen és kategóriák szerint, 1990–2014 között.



Forrás: saját számítás.

Amint azt a fentebbi ábra is szemlélteti, az ügynökség-típusú szervezetek populációja stabilan nőtt egészen 2005-ig, majd egy trendtörés következett be. A törést követően a közintézetek száma meredeken és ingadozóan, míg a központi államigazgatási szervek száma csupán átmenetileg csökkent. Érdekes módon a drámai változás a közintézetek körében 2005 januárban következett be, amikor számuk egyetlen hónap alatt több mint 10%-kal csökkent. Ugyanezen idő alatt a központi államigazgatási szervek száma enyhén növekedett, illetve stagnált; a markáns csökkenés ezt a szervezeti kört csak 2006 nyarán érte el. Ettől kezdve a központi államigazgatási szervek száma 2007 első negyedévéig csökkent (szintén több mint 10%-os mértékben).

Ami a teljes ügynökség-populáció szervtípus szerinti (központi államigazgatási szerv *versus* közintézet) összetételét illeti, az a vizsgált időszak alatt, mint látható, drámai mértékben megváltozott. A közintézetek aránya a vizsgált időszakban mindvégig csökkenő trendet mutat. Az 1990-es évek közepén kb. háromszor annyi közintézet létezett, mint központi államigazgatási szerv, az időszak végére azonban ez az arány kiegyenlítődt. Az ügynökség-típusú szervezetek populációjának autonómiája így összességében (közvetett módon, tehát nem az adott szervezetek átalakításán keresztül) fokozatosan csökkent.

## Az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát befolyásoló tényezők tesztelése

*H1 (a „kormányzat színe”): A politikai mítoszoknak és hiteknek – a „kormányzat színében” bekövetkező változásokhoz köthető – megváltozásai befolyásolják az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát.*

A leíró statisztikák alapján elsőként kitűnő – meglehetősen kontraintuitív – megállapítás, hogy a közintézetek száma mind a jobboldali, mind a baloldali kormányok idején csökkent, míg a központi államigazgatási szervek száma nőtt. Jobboldali kormányzás idején a közintézeti populáció csökkenése és a központi államigazgatási szervek növelése intenzívebb, az irányok azonban megegyeznek jobb- és baloldali kormányzatok esetén. Az ANOVA-tesztek F-próbái nem szignifikánsak, amiből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1995 és 2014 között a jobb- illetve baloldali kormányok idején a populáció változása nem volt szignifikánsan eltérő.<sup>15</sup>

*1. táblázat.* Leíró statisztika – A közintézetek populációjának átlagos változási intenzitása jobb- és baloldali kormányok idején.

Kormányzat „színe”	Átlag	Szórás	Elemzés
Baloldali	-0,109	1,3970	138
Jobboldali	-0,132	0,9912	91
Összesen	-0,118	1,2492	229

Függő változó: K. I. populáció nagyságának havi változása (adott hónapban megváltozott / összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

*2. táblázat.* Leíró statisztika – A közintézetek populációjának átlagos változási intenzitása jobb- és baloldali kormányok idején.

Kormányzat „színe”	Átlag	Szórás	Elemzés
Baloldali	0,080	0,9820	138
Jobboldali	0,187	0,6652	91
Összesen	0,122	0,8700	229

Függő változó: K. Á. SZ. populáció nagyságának havi változása (adott hónapban megváltozott / összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

Ennek alapján kijelenthető, hogy a „kormányzat színe”, illetve a nagy politikai tömbök által vallott/követett szervezeti-szervezési hiedelmek hatása – szemben az állami vállalati formában működő kormányzati ügynökségek körében tapasztalt mintázattal – nem szignifikáns; az ellentétes színű kormány-

zatok adminisztratív politikája, legalábbis az itt vizsgált, „durva” indikátor (szervezetek változékonysága) tükrében, nem különbözik lényegesen.

*H2: Az ügynökségek strukturális dinamikájára jelentős hatást gyakorolnak a kormányváltások.*

A többváltozós varianciaelemzés eredményeinek értelmezése előtt vizsgáljuk meg a változás intenzitásának átlagát a politikai változások utáni 9 hónapban, illetve a normális időszakokban. Ahogy az a táblázatból is kiolvasható, a közintézeteknél normális időszakban ez az érték 0,0057 (vagyis egy adott hónapban a szervezetek mintegy 0,6%-a ment át strukturális változáson), míg a politikai változások utáni 9 hónapban némileg magasabb értéket vesz fel, átlagosan 0,0081-et. A központi államigazgatási szervek körében a változékonyság mutatója „normális” időszakokban átlagosan 0,0075, ám a politikai változásokat követő kilenc hónapban a háromszorosára nő (0,0226-re). A leíró statisztikák megerősítik a H2 hipotézist, miszerint a politikai változásokat követő 9 hónapon belül a közhatalmat gyakorló (tehát a központi államigazgatási) szervek körében a változékonyság megnő.

3. táblázat. Leíró statisztika – A közintézetek populációjának átlagos változékonysága a normális és a politikai változásokat követő 9 hónapban.

Időszak	Átlag	Szórás	Elemzés
Normális	0,0057	0,0112	164
Politikai változásokat követő 9 hó	0,0081	0,0158	66
Összesen	0,0064	0,0127	230

Függő változó: változási intenzitás (adott hónapban megváltozott/összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

4. táblázat. Leíró statisztika – A központi államigazgatási szervek populációjának átlagos változékonysága a normális és a politikai változásokat követő 9 hónapban.

Időszak	Átlag	Szórás	Elemzés
Normális	0,0075	0,01537	164
Politikai változásokat követő 9 hó	0,0226	0,04735	66
Összesen	0,0119	0,2917	230

Függő változó: változási intenzitás (adott hónapban megváltozott/összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

A fenti különbségek (kormányváltás utáni *versus* „normál” időszakok) statisztikailag szignifikáns voltát ANOVA-tesztekkel ellenőriztük. Az ANOVA-teszt a központi államigazgatási szervek esetében erősen szignifikánsnak ( $p < 0.0005$ ), míg a közintézetek esetében inszignifikánsnak bizonyult.

H3: A költségvetési-pénzügyi válság befolyásolja az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát.

Az elvégzett lineáris regressziós elemzés eredményei alapján a központi államigazgatási szerveknél a 2006-ban kezdődő válság nyolccal csökkentette az alpopuláció nagyságát. Az együtthatók (mind a trend, mind pedig a válság 2 változó esetében) szignifikánsan eltérnek 0-tól, és a modell magyarázó ereje nagyon magas (R-négyzet: 0,757). A közintézetek esetén a gazdasági válság alatt körülbelül 7,6-del volt alacsonyabb az alpopuláció nagysága. Ez az együttható itt is szignifikáns, azonban a modell magyarázóereje némileg alacsonyabb (R: 0,546). Összességében megállapíthatjuk, hogy a gazdasági válság szignifikáns és negatív hatással volt mindkét szervezeti alpopuláció számosságára.<sup>16</sup>

5. táblázat. Lineáris regresszió I.: A válság hatása a központi államigazgatási szervek populációjára.

Modell	Nem standardizált együtthatók		Standardizált együtthatók	T-érték	Szignifikancia
	B	Standard hiba	Béta		
Konstans	36,250	0,700		51,762	0,000
Trend	0,170	0,007	1,132	22,672	0,000
Válság	-8,259	1,026	-0,402	-8,047	0,000

a. Függő változó: központi államigazgatási szervek populációjának nagysága

Forrás: saját számítás.

6. táblázat. Lineáris regresszió II.: A válság hatása a közintézeti populációra.

Modell	Nem standardizált együtthatók		Standardizált együtthatók	T-érték	Szignifikancia
	B	Standard hiba	Béta		
Konstans	110,913	1,131		98,029	0,000
Trend	-0,085	0,012	-0,479	-7,025	0,000
Válság	-7,457	1,658	-0,307	-4,497	0,000

a. Függő változó: közintézetek populációjának nagysága

Forrás: saját számítás.

Ennek alapján megállapítható, hogy az adataink megerősítik a pénzügyi megszorításoknak az ügynökség-populáció méretére gyakorolt hatására vonatkozó feltételezésünket: nevezetesen – összhangban mind az elméletileg derivált, mind az intuitíve megfogalmazható hipotézissel – a megszorítások idején mindkét szervtípus esetében a populáció csökkenését tapasztalhattuk.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányunkban az ügynökség-típusú szervezetek összességének strukturális jellemzőit – így különösen, az elérhető adatok szűkösségét tükröző módon pusztán néhány változóra koncentrálva, e szervezetek számosságát, típus szerinti összetételét –, valamint az e strukturális jellemzőket befolyásoló tényezőket vizsgáltuk a rendszerváltás utáni Magyarországon. Az irodalmi összefoglalóban áttekintett sokrétű magyarázatok közül mi a domináns politikai mítoszoknak a kormány színének változásaiban tetten érhető elmozdulásainak, a rövid távú, praktikusán a kormányváltásokban tetten érhető politikai változásoknak, valamint a gazdasági-pénzügyi válságoknak, illetve pontosabban az ezek hatására bekövetkező megszorításoknak a hatását vizsgáltuk.

Eredményeink szerint hozzávetőleg a 2000-es évek közepéig mindkét vizsgált szervtípus – tehát mind a központi államigazgatási szervek, mind pedig a közigazgatás – számossága lényegében folyamatosan nőtt. Az összpopuláción belül azonban mindeközben a kevésbé autonóm, politikailag és adminisztratív jobban kontrollált központi államigazgatási szervek részaránya folyamatosan nőtt.

A 2000-es évek közepétől több tekintetben is lényeges változást figyelhetünk meg. A közigazgatás körében egy trendváltás következett be: e szervezetek száma abszolút értelemben is markáns és tartós csökkenésbe kezdett. Ezzel szemben a központi államigazgatási szervezeteknél egy átmeneti, bár határozott csökkenés után stagnálás, sőt enyhe növekedés volt megfigyelhető egészen a vizsgált időszak végéig, 2014-ig.

Ezek a megatrendek részben összecsengenek a magyar ügynökség-populációra irányuló korábbi, korlátozottabb empirikus kutatások eredményeivel (Hajnal, 2011a és 2012), részben pedig – a vizsgált szervezeti kör jóval szélesebb volta: a közigazgatás elemzésbe való bevonása miatt – annál jóval részletesebbek, árnyaltabbak.

Az ügynökség-típusú szervezetekre vonatkozó adminisztratív politikát formáló tényezők közül – számunkra némileg meglepő módon – a kormányzat színének lényegében semmilyen megragadható hatását nem sikerült kimutatni. Ez az empirikus megállapítás élesen szemben áll az állami vállalati formában működő ügynökségek körében tapasztalható, korábban már említett mintázattal (Hajnal és mtsai, 2016): ott ugyanis míg a jobb-közép kormányzatok által fémjelzett időszakok az állami vállalati formában működő ügynökségek tartós és határozott növekedését hozták, addig a szociál-liberális kormányzatok évei alatt egy ettől markánsan eltérő dinamika: stagnálás, sőt, enyhe csökkenés volt jellemző. A két ügynökség-típus (a jelen tanulmányban vizsgált ún. 2., illetve az előbbi tanulmányban vizsgált 3. típus) dinamikája között fennálló jelentős eltérések elméleti interpretálása, integrálása további – a két kutatásban vizsgált szervezeti populációkat egyszerre vizsgáló és új elméleti meg-

fontolásokat is megjelenítő – empirikus vizsgálatokat tesz szükségessé; ennek alapján potenciálisan ígéretes, a meglévő magyarázatokat kibővítő és/vagy kombináló elméleti perspektívák nyílhatnak meg.

Szemben a „kormányzat színével” mint magyarázó tényezővel, a kormányváltások statisztikailag is megragadható, szignifikáns hatást gyakoroltak – ha nem is az itt vizsgált ügynökségek mindkét típusára, de legalábbis – a központi államigazgatási szervekre. A kormányváltásokat követő kilenc hónapon belül a központi államigazgatási szerveket jelentősen több alkalommal szervezték át, mint a normális időszakokban. Ennek az empirikus megállapításnak mindkét összetevője kongruens azzal, amit a vizsgált ügynökségek vonatkozásában megalapozottan feltételezhetünk. Egyfelől a választások, kormányváltások utáni közpolitikai kurzusváltó(tat)ások és politikai kontrollkeresés nem csak a magyarországi ügynökségekkel foglalkozó, korábban áttekintett munkákban megfogalmazott hipotézisekben, hanem a kormányzati működés egyéb területein (pl. a közszolgálat átpolitikáltságában és a kinevezési gyakorlatban; Meyer–Sahling, 2012) is tetten érhető. Másfelől a közintézetek mint szakmailag jóval autonómabb szervezetek körében megfigyelhető nagyobb stabilitás kisebb politikai kitettséget sugall. A közintézetek ezen relatív – vagyis a központi államigazgatási szervekhez viszonyított – védettségét azonban e szervtípus arányának folyamatos csökkenésének fényében kell látnunk. Összességében tehát elmondható, hogy az ügynökség-típusú szervezetek hosszabb távú, 2006 utáni dinamikája egyértelműen a politikai hatások és a politikai kontroll erősödésének irányába mutat.

A kutatás harmadik jelentős elméleti eredménye a gazdasági-pénzügyi válságnak az ügynökség-típusú szervezetek populációjára gyakorolt hatásával kapcsolatos. Empirikusan igazoltuk, hogy a fiskális szűkösség statisztikailag szignifikáns mértékben csökkenti az ügynökségek populációját. Miközben ez a megállapítás kongruens a populációs ökológia erőforrás-központú magyarázataival (Kuipers és mtsai, é. n.) csakúgy, mint más empirikus kontextusokban, aközben a magyar gyakorlat intuitív értelmezésével is egybecseng.

Az itt bemutatott kutatási eredmények azonban további, kifinomultabb vizsgálatokat tesznek szükségessé. Az elméletileg megfelelően beágyazott magyarázat iránti legerősebb igényt a közintézetek körében 2005-ben tapasztalható markáns trendszakadás veti fel. A jelen kutatás, valamint a hasonló témában Magyarországon folytatott korábbi kutatások alapján sem sejlenek föl ugyanis olyan magyarázó változó körvonalai, amely az adminisztratív politikában 2005 elején – tehát explicit politikai változásoktól, gazdasági válságoktól vagy egyéb markáns kontextuális változásoktól látszólag mentes időszakban – lezajló ezen trendfordulót magyarázhatná. A későbbi vizsgálatok ezen túlmenően egyfelől a rendelkezésre álló adatok minőségének javítása (pl. változási tipológiák bevezetése és alkalmazása) révén újabb (pl. a közizgatási reform-doktrínákkal kapcsolatos) magyarázatok, hipotézisek tesztelésére nyúj-



tanak majd lehetőséget. Másfelől pedig a módszertanilag kifinomultabb megközelítések lehetővé teszik az itt vizsgált (és a vizsgálandó további) hatások egyidejű, egymás összefüggésében történő azonosítását, valamint az időben változó hatások (*time dependent covariates*) azonosítását is.

## FÜGGELÉK

### Oliver és van Thiel (2010) szervezeti tipológiája

7. táblázat. A közszféra szervezeteinek kategóriái.

Kategória	Definíció
1.	Korlátozott autonómiával rendelkező szervezetek, melyek gyakran nem különülnek el jogilag a felügyelő minisztériumtól. Nevük gyakorta tartalmazza az ügynökség megnevezést.
2.	Jogilag független szervezetek. Működésük törvényeken és rendeleteken alapszik, sőt néhány országban a magánjog hatálya alá tartoznak. Az első kategóriába eső szerveknél önállóbbak, amely gyengébb miniszteriális kontrollban, magasabb pénzügyi önállóságban, piaci feltételekre hasonlító munkafeltételekben nyilvánul meg.
3.	Kormányzatok által alapított alapítványok és vállalatok, melyekben az állam többségi részvénytulajdonnal rendelkezik.

Forrás: Oliver-van Thiel, 2010

### Politikai változások Magyarországon

8. táblázat. Politikai változások Magyarországon, 1995. december – 2014. március

Politikai változás jellege	Hónap	Kormányzatok (koalíciók)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	1998. 07.	1. Orbán-kormány (Fidesz–FKGP–MDF)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	2002. 05.	Medgyessy-kormány (MSZP–SZDSZ)
A kormányfő megváltozása	2004. 09.	1. Gyurcsány-kormány (MSZP–SZDSZ)
Az új kormány megalakulása	2006. 07.	2. Gyurcsány-kormány (MSZP–SZDSZ)
A koalíció megváltozása	2008. 04.	2. Gyurcsány-kormány (MSZP)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	2009. 04.	Bajnai-kormány (MSZP)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	2010. 05.	2. Orbán-kormány (Fidesz–KDNP)

Forrás: saját szerkesztés.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A szerzők őszinte köszönetüket fejezik ki Keresztély Tibornak (Budapest Corvinus Egyetem) a kutatáshoz nyújtott, magas színvonalú módszertani támogatásáért, továbbá Patkós Veronikának (MTA TK) a kézirat korábbi verziójához fűzött megjegyzéseierért, javaslataierért.
- <sup>2</sup> Pl. a COBRA és a COST-CRIPO Network; ld. <http://soc.kuleuven.be/io/cost/> (letölve: 2017 jún. 2); ld. még az International Journal of Public Administration 2012/12. Special Issue-jában megjelent tanulmányokat, illetve a Verhoest és mtsai 2011 kötetben található, az előbb említett COST kutatás keretében született mintegy harminc ország-tanulmányt.
- <sup>3</sup> Lásd a függelékben található táblázatban.
- <sup>4</sup> A 2. és 3. típusú ügynökségek közös elemzését a jelen kutatás egy későbbi fázisában tervezzük végrehajtani.
- <sup>5</sup> A kutatás eredeti ambíciója az 1990-t követő teljes negyedszázad empirikus vizsgálata. Az 1990-es évek első felének (praktikusan: az 1990–1995-ös időszaknak) szervezeti dinamikájával kapcsolatban rendelkezésre álló adatok azonban – a kutatócsoport kitartó erőfeszítései ellenére – továbbra sem eléggé teljes körűek és megbízhatók ahhoz, hogy megalapozott következtetések levonását tegyék lehetővé. Ezért a következőkben a vizsgálódás kvalitatív mozzanatai – így az ügynökségek szervezeti-jogi jellemzőinek és kontextusának – tekintetében megőrizték a tágabb, vagyis az 1990-ig visszamenő időbeli horizontot; a kvantitatív vizsgálódások során azonban csak a már megbízhatóbb, az 1995 utáni időszakra vonatkozó adatokat használjuk fel, illetve mutatjuk be.
- <sup>6</sup> A tanulmány jelentős mértékben támaszkodik az OTKA ÁJP-K-106333 „A központi államigazgatási szervek strukturális dinamikája” c. kutatásra (kutatásvezető: Hajnal György).
- <sup>7</sup> Ennek operacionalizálását ld. a tanulmány adatokat leíró *Adatok és elemzési, fogalmi keretek* alpontjában.
- <sup>8</sup> Lásd A nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásának elveiről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat, valamint az Országos hatáskörű szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 3333/1992. Korm. Határozat.
- <sup>9</sup> 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- <sup>10</sup> A „jobbközép”, illetve a „szociál-liberális” címkéket nem az adott politikai erő politikájának vagy domináns ideológiájának tartalmi minősítésére használjuk, hanem pusztán mint azok megnevezésére, (ön)megjelölésére használt terminusokat.
- <sup>11</sup> A korábban már említett, OTKA ÁJP-K-106333 *A központi államigazgatási szervek strukturális dinamikája* c. kutatásról van szó.
- <sup>12</sup> A Magyar Államkincstár vezetése és munkatársai részéről tapasztalt támogatásért a szerzők ezúton is szeretnék kifejezni a köszönetüket.
- <sup>13</sup> A „felügyelő szerv” kifejezést nem annak közigazgatási jogi értelmében használjuk. A közigazgatási jogi terminológia megkülönböztet irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokat, illetve kapcsolatokat (melyek adott esetben meg is oszolhatnak különböző kormányzati szervek – pl. a kormány és valamely miniszter – között). Az ilyen, szűk értelemben vett „felügyelet”

helyett a mi „felügyelő szerv”-fogalmunk azt a minisztériumot jelöli, amely „alá” – akár a szó (közigazgatási jogi) „felügyelet”, akár pedig annak „irányítás” értelmében – az adott szerv tartozik.

<sup>14</sup> A vizsgált időintervallumba eső, számításba vett politikai változások listája megtalálható a függelékben.

<sup>15</sup> Az ANOVA-tesztekhez tartozó p-értékek magasan a 0.05-ös küszöbérték fölött voltak

<sup>16</sup> A teljes ügynökség-populációra vonatkozó regresszió eredményei: A válság hatása a teljes populációra  $-15,716$ ,  $p$ -érték  $< 0,0005$ .

## IRODALOM

- Adam, Christian et al. (2007): The termination of public organizations: Theoretical perspectives to revitalize a promising research area. *Public Organization Review*, Vol. 7, No. 3., 221–236.
- Bartling, Björn–Urs Fischbacher (2011): Shifting the blame: On delegation and responsibility. *The Review of Economic Studies*.
- Bolton, Patrick–Mathias Dewatripont (2005): *Contract theory*. MIT Press.
- Brunsson, Nils–Olsen, Johan P. (1993): *The reforming organization*. London–New York, Routledge.
- Christensen, Tom–Per Lægread (2007): The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, Vol. 67, No. 6., 1059–1066.
- DiMaggio, Paul–Walter W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: DiMaggio, Paul–Walter W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago, Chicago and London, 63–82
- Dunleavy, Patrick (1985): Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model. *British Journal of Political Science*, Vol. 15, No. 3., 299–328.
- Ficzere Lajos (2000): A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézetek. *Magyar Közigazgatás*, 2000/8: 457–479.
- Fiorina, Morris (1982): Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? *Public Choice*, Vol. 39., No. 1., 33–66.
- Frumkin, Peter–Joseph Galaskiewicz (2004): Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, Vol. 14., No. 3., 283–307.
- Grafton, Carl (1979): The reorganization of federal agencies. *Administration & Society*, Vol. 10., No. 4., 437–464.
- Greasley, Stephen és Chris Hanretty (2016): Credibility and Agency Termination under Parliamentarism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1): 159–173.
- Hajnal György (2011a): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 20., No. 3., 54–74.
- Hajnal, György (2011b): Agencies and the politics of agencification in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Fall 2011., 74–92.

- Hajnal, György (2014): Coordination Practices in Hungary: The Case of Széll Kálmán Working Group. In: Laegreid, Per et al. (eds.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke–New York, Palgrave, 225–236
- Hajnal, György–Krisztián Kádár (2008): The agency landscape in Hungary: An empirical survey of non-departmental public bodies 2002–2006. *ECPR Standing Group on Regulatory Governance, (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization*, Utrecht.
- Hajnal, György–Éva Kovács (2015): Analyzing the Motives of Reforming Customer Services in Hungarian Public Administration: A Case Study of One-Stop-Government Reforms. In: DiMauro, C.–A. Ancarani–Gy. Vastag (eds.): *Research in the Decision Sciences for the Service: Best Papers from the 2015 Annual Conference*. New York, Pearson, 5–32.
- Hajnal György–Éva Kovács (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András–Gajduschek György (2016) (szerk.): *A magyar jogrendszer állapotára*. Budapest, MTA TK 528–563.
- Hajnal, György–Bence Kucsera–Sándor Csengődi (2016): Functional or doctrinal? Agencification through state owned enterprises: Patterns and driving forces in post-transition Hungary. *EGPA, 2016 Annual Conference*, Utrecht, The Netherlands.
- Hannan, Michael T.–John Freeman (1977): The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, Vol 82., 929–964.
- Hood, Christopher (2010): *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Kickert, Walter (2012): State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, Vol. 14., No. 3., 299–309.
- Kuipers, Sanneke–Arjen van Witteloostuijn–Arjen Boin–Celesta Kofman–Jeroen Kuilman (é. n.): *Do Adaptation and Selection Affect the Survival of Public Organizations? An Empirical Analysis of US Federal Independent Agencies* (letöltve innen: [https://www.unamur.be/en/eco/eeco/pdf/Federal\\_Agencies\\_Adaptation\\_Selection.pdf](https://www.unamur.be/en/eco/eeco/pdf/Federal_Agencies_Adaptation_Selection.pdf))
- Lægreid, Per–Verhoest, Koen (2011): Introduction: Reforming Public Sector Organizations. In: Christensen, Tom–Per Lægreid (eds.): *The Ashgate research companion to new public management*. Ashgate Publishing, Ltd., 1–18.
- Lewis, David (2002): The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The Journal of Politics*, Vol. 64., No. 1., 89–107.
- MacCarthaigh, Muiris (2014): Agency Termination in Ireland: Culls and bonfires, or life after death? *Public Administration*, Vol. 92., No. 4., 1017–1037.
- MacCarthaigh, Muiris–Paul G. Roness (2012): Analyzing Longitudinal Continuity and Change in Public Sector Organizations. *International Journal of Public Administration*. Vol. 35., No. 12., 773–782.
- Majone, Giandomenico (1997): Independent agencies and the delegation problem: Theoretical and normative dimensions. In: Steuenberg, Bernard–Frans van Vught (1997) (eds.): *Political institutions and public policy*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 139–156.
- Marsh, David et al. (2000): Bureaucrats, politicians and reform in Whitehall: analysing the bureau-shaping model. *British Journal of Political Science*, Vol. 30., No. 3., 461–482.

- Meyer-Sahling–Jan–Hinrik–Tim Veen (2012): Governing the post-communist state: Government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28:(1) 4–22.
- Moynihan, Donald P. (2006): Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, Vol. 84., No. 4., 1029–1050.
- Nakrošis, Vitalis–Žilvinas Martinaitis (2011): Sunrise and Sunset of Lithuanian Agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, Special Issue, 93–114.
- Oliver, James–Sandra van Thiel (2010): Structural devolution to agencies. In: Christensen, Tom–Per Lægreid (eds.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham, Ashgate, 209–222.
- Osborne, Stephen (2006): The new public governance? *Public Management Review*, Vol. 8., No. 3., 377–387.
- Osborne, S. (ed) (2010): *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London–New York, Routledge.
- Papházi Tibor–Tamás Rozgonyi (2008): Minisztériumi háttérintézmények a teljes átalakulás szélén. In: Rozgonyi, Tamás (2008) (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Budapest, Gondolat, 82–134.
- Pollitt, Christopher et al. (2004): *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York, Palgrave Macmillan.
- Révész Éva (2015): *Teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazásának hajtóerői és tartalmi elemei a magyar közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben*. Doktori értekezés (kézirat). Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- Rolland, Vidar W.–Paul G. Roness (2011): Mapping organizational change in the state: Challenges and classifications. *International Journal of Public Administration*, Vol. 34., No. 6., 399–409.
- Rolland, Vidar W.–Paul G. Roness (2012): Foundings and Terminations: Organizational Change in the Norwegian State Administration 1947–2011. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35., No. 12., 783–794.
- Rozgonyi Tamás–L. Gábor Török (2008): A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében. *Társadalomkutatás*, Vol. 26., No. 2., 143–165.
- Rozgonyi Tamás (2009): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények – Egy kutatás tapasztalatai. In: Halm Tamás–Vadász János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Budapest.
- Sarapuu, Külli. (2012): Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35., No. 12., 808–819.
- Van Thiel (2010), erre utal: Oliver, James–Sandra van Thiel (2010).
- Verhoest, Koen–Sandra van Thiel–Geert Bouckaert–Per Laegreid (szerk.) (2011): *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan.



# VEZETÉS ÉS FENNTARTHATÓSÁG

*Király Gábor–Köves Alexandra–Balázs Bálint*

A politikai vezetés és a rendszerszintű gondolkodás ellentmondásai





# A POLITIKAI VEZETÉS ÉS A RENDSZERSZINTŰ GONDOLKODÁS ELLENTMONDÁSAI<sup>1</sup>

Király Gábor

(Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapesti Corvinus Egyetem)

Köves Alexandra

(Budapesti Corvinus Egyetem)

Balázs Bálint

(Környezeti Társadalomkutatók – ESSRG)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmányban amellet érvelünk, hogy a fenntarthatóság elveinek megfelelő szakpolitikák nem azért nem valósulnak meg, mert a politikai vezetők nem rendelkeznek az ehhez szükséges rendszerszintű szemlélettel és az előrettekintés képességével. A politikai túlélés motívumán túl érdemes annak a megértésére törekedni, hogy a vezetők hogyan gyűjtenek és dolgoznak fel információkat; valamint arra, hogy a rendszerszintű szemlélet milyen módon formálja a vezetők kognitív folyamatait, amikor a feldolgozott információk alapján szakpolitikai beavatkozásokat mérlegelnek. Másrészt azt is fontos kiemelni, hogy a vezetők nem „önmagukban állnak”, hanem részesei intézményi és politikai környezetüknek, amelyek erős hatással vannak politikai döntéseikre és gyakorlataikra. A tanulmányban úgy érvelünk, hogy a politikai szabályrendszer jelenlegi keretei között a politikai vezetők fő motivációja politikai túlélésük esélyeinek növelése, amelyhez felhasználják a rendszerszintű gondolkodás nyújtotta lehetőségeket. Azáltal, hogy rámutatunk, hogy ez a motiváció milyen módon határozza meg a környezeti szakpolitika formálódását, ez a tanulmány ahhoz a kutatási irányhoz kíván hozzájárulni, amely egy fenntarthatóságra törekvő politikai vezetés lehetőségeit keresi.

**Kulcsszavak:** rendszerszintű gondolkodás ■ politikai vezetés ■ politikai túlélés ■ környezetpolitika ■ környezeti minőség

Tanulmányunk a fenntarthatóság felé való átmenet vizsgálatokhoz kapcsolódva azt a normatív kérdést tárgyalja, hogy milyen körülmények hatására válik ökológiailag üdvössé a politikai döntéshozatal. Lehetséges-e egyáltalán, hogy a politikai vezetők saját politikai intézményeik szabályai alapján a fenntarthatósággal foglalkozzanak? Milyen alapon várható el a fenntartható átmenetet kereső politikai vezetőktől, hogy a politikai döntéshozás folyamatában kutatási eredményekre és a szakértői értékelésekre alapozva aktívan hozzájáruljanak a környezeti szempontból kívánatos politikai intézkedések kidolgozásá-

hoz? Lehet-e jobb a közpolitika, ha rendszerszintű gondolkodáson alapul, ha a fontos és jól megalapozott fenntarthatósági kutatások eredményei közvetlenül és átláthatóan jutnak el a politikai döntéshozókhoz, és az érintettek széles körét bevonják a döntésekbe (Beierle–Crayford, 2002; Grin és mtsai, 2010)? S ha nem, akkor a környezettudatos politikák sikerét szem előtt tartva, annak milyen kognitív és intézményes okai vannak?

Érvelésünk szerint, a politikai vezetők rendszerszintű gondolkodását három egymással kölcsönhatásban lévő szűrő (egy kognitív, egy intézményi és egy politikai filter) befolyásolja, ami nagyrészt megmagyarázza, hogy a fenntarthatósággal kapcsolatos alaposabb ismeretek miért nem eredményeznek automatikusan jobb szakpolitikát is. Jelen tanulmány angol változatában (Király és mtsai, 2017) részletesen bemutattuk a politikai szűrő szerepét, amely nem csupán a másik két szűrőre van hatással, hanem önmagában is döntő szűrőként működik. Az azonban – a jelen tanulmány potenciális olvasóitól eltérően – nem kiemelten a politológiában jártas szakértőknek íródott, így ott szükség volt jobban kitérni a politikai szűrő hátterére. Ebben a tanulmányban azonban a kognitív (pl. Dodds, 2005; Gifford, 2011) és az intézményi filterek (pl. Bromley, 2006; Ostrom, 2005) szerepének részletes bemutatása a célunk. A szelektor-elméletet használva kiindulópontnak (De Mesquita és mtsai, 2003; Nagy–Dessewffy, 2012; Bozóki, 2013) a tanulmány mellett érvel, hogy a politikai vezetők még akkor sem szükségszerűen lesznek képesek jobb és fenntarthatóbb politikák bevezetésére, ha megkapják az összes lényegi, vizsgálatokkal alátámasztott és kiegyensúlyozott információt; megértik azok relevanciáját; és képesek megküzdni saját kognitív és intézményes korlátaikkal. Ennek első és legfontosabb oka, hogy olyan intézményesült logika szerint mozognak a politikai szintéren, amelyik korlátozza őket abban, hogy valódi érdekük legyen a fenntarthatóságra összpontosító szakpolitika kialakítása és realizálása, míg ez cserébe jórészt csak azzal jutalmazza őket, hogy a hatalmat rövid és középtávon megragadhatják, illetve megtarthatják. Sőt a politikusok nem csupán követik ezeket a „politikai játékszabályokat”, de – hatalomhoz jutva – maguk is aktívan részt vesznek a politikai szintér alakításában, hogy *minimalizálják* a közösség és a környezet felől érkező negatív visszajelzéseket és kritikákat. A kognitív és intézményi korlátokra koncentrálnak az előrelátó és felelősségteljes politikai vezetők és kezdeményezések támogatásához kívánunk hozzájárulni, hogy ezek ismeretében alakíthassák ki stratégiáikat.

A tanulmány aktualitását az adja, hogy ezek a „visszajelzéseket minimalizáló” folyamatok (például a demokrácia kiüresedése vagy félautokratikus elemek visszatérése a politikai életbe) egyre hangsúlyosabban jelennek meg egyes kelet-közép-európai országokban (Greskovits, 2015). Kifejezetten erősek a kritikai hangok a Magyarországon (Kornai, 2015) és Lengyelországban (Albrecht, 2016) történt politikai változásokkal kapcsolatban. Mindazonáltal más szerzők azt emelik ki, hogy mindez nem csupán egy régiós sajátosság, hiszen a „ve-

zérdemokrácia” (Körösényi, 2005) modelljének terjedését részben a pártpolitika válsága és a tömegmédiá celebritásokra fókuszáló szemlélete segíti (Pakulski és Körösényi, 2013). A visszajelzés minimalizálásának példáit felfedezhetjük nagyobb tapasztalattal és beágyazottsággal bíró demokráciákban is, főleg, ha a Trump-adminisztrációnak a környezetpolitikában éppen végrehajtás alatt álló intézkedéseit tekintjük át. Ezek a részben tervezett, részben már folyó beavatkozások, bár több területet hátrányosan érintenek, mégis célzottan a klímakutatást és az azzal kapcsolatos tájékoztatási programokat sújtják (a Trump-adminisztráció környezetpolitikai beavatkozásaival kapcsolatban egy részletes összeállítást közöl: Greshko, 2017).

A tanulmányban röviden tárgyaljuk a rendszerszintű gondolkodás és a politikai vezetés összefüggéseit (ez a szelektori elmélet bemutatásával együtt a tanulmány angol változatában részletes kifejtésre került, lásd Király és mtsai. 2017) majd a környezettudatos politikák kognitív és intézményi érvkészteleit, a politikai szintér intézményi korlátjait vesszük számba. Végül azt vitatjuk meg, hogy miként kellene megváltoztatni a körülményeket, hogy a politikusok előrelátását és rendszerszintű intelligenciáját a fenntarthatóság fenyegető (Grint, 2005a) és folyamatos (Nill és Kemp, 2009) problémáira fókuszáljuk.

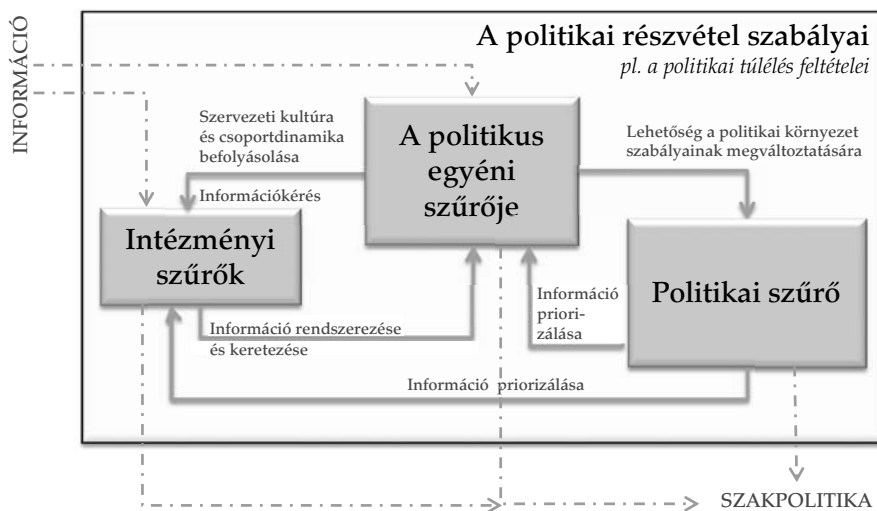
#### A POLITIKAI JÁTÉKTÉR SZABÁLYAI

A szelektorelmélet nem azt írja le, hogy miként *szelektálódnak* ki a felelős vezetők, hanem egy jóval pesszimistább kérdést tesz fel: miként tarthatják meg akár hosszabb távon is a politikai hatalmat olyan autoriter, felelőtlen, vagy akár egyértelműen brutális vezetők, akiket a legkevésbé sem érdekel népük jóléte. „A rossz viselkedés szinte mindig jó politikát jelent”, vagy másfelől nézve a szociálisan érzékeny viselkedés szinte mindig rossz politikát jelent – állítja De Mesquita és szerzőtársai (2003). A szerzők szerint a politikai vezetők legfőbb motivációja a hatalom megtartása, így viselkedésük és döntéseik is ebből a szempontból érthetők meg. Más szavakkal, hacsak a politikai játékszabályok nem kényszerítik rá őket, akkor nem fognak a társadalom tagjainak jólétével (De Mesquita–Smith, 2014) vagy a természeti környezet minőségével foglalkozni.

Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy a politikai vezetők kulcsszerepet játszanak abban, hogy a gazdasági és társadalmi rendszereket egy fenntarthatóbb irányba mozdítsák el (MacNeill, 2007). Amint arra Redekop (2010) rámutat, a fenntarthatósággal kapcsolatban a vezetők legfontosabb jellemzője a jövőorientáltságuk. Sőt, amint azt Senge (2006) feltételezi, a környezeti problémák megoldásához a vezetőknek „rendszerszintű intelligenciára” van szükségük. Mivel a rendszerszintű gondolkodás az adott rendszer belső elemeinek összefüggéseire, valamint a rendszerek közötti kölcsönös függőségek-

re (Flood, 2002) koncentrálnak, ez a perspektíva alapvető fontosságú a fenntarthatóság irányába történő átmenetekkel (Grin és Mtsai, 2010) kapcsolatos folytonosan fennálló (Nill–Kemp, 2009) és makacs (Grint, 2005a) problémák kezeléséhez. Emiatt fontos megérteni, hogy a politikai vezetők miként érik el és dolgozzák fel az információt, illetve hogy a rendszerszintű gondolkodás perspektívái (Flood, 2002) vagy a rendszerszerű közelítés keretei (Missmier és Mtsai, 2010) miként segíthetik kognitív folyamataik irányítását és strukturálását.

Mindazonáltal az is érdekes, hogy a vezetők és intézményes, valamint politikai kontextusuk kölcsönösen alakítják egymást. A fenntartható politikák kialakításának és alkalmazásának kudarcai nem feltétlenül annak tudhatók be, hogy a sikeres politikai vezetők közül hiányzik a rendszerszintű intelligencia vagy előrelátás. Jelen tanulmány szerzői szerint a fenntartható politikai megoldások és a hosszú távú perspektíva hiánya sokkal inkább azzal a hatással függ össze, amelyet a jelenlegi politikai játékszabályok a vezetők valóságfelfogására, ítéleteire, politikai cselekvésére gyakorolnak. A szelektorelmélet magyarázatot kínál ezekre a folyamatokra, amikor rámutat, hogy a jelenlegi politikai kontextusban a politikai vezetők rendszerszintű gondolkodásukat arra használják, hogy saját fennmaradásuk esélyeit növeljék vele. Az 1. ábra rámutat, hogy azáltal, hogy a politikai játszma jelenlegi logikája áthatja a különböző kognitív, intézményi és politikai szűrőket, veszélyt jelent a fenntarthatóság felé mutató politikai cselekvésekre. E szűrők és a politikai cselekvésre, folyamatokra, a politikaformálásra tett hatásaik megértése átfogó képet adhat arról, hogy a felelősségteljes és fenntartható szakpolitika, és a környezettudatos vezetők miért szorulnak ki oly gyakran a politikai játéktérről.



Az ábra azt mutatja, hogy ezeket a szűrőket hogyan itatják át az aktuális politikai játékszabályok, és ez milyen hatással van az információ terjedésére és feldolgozására. Ezenfelül az ábra bemutatja a szűrők kölcsönös kapcsolatainak rendszerét is. Amint arról még szó lesz, a vezetők egyéni kognitív korlátjaira hatással van, hogy a csoport- és intézményi dinamikák szűrői, illetve a politikai szűrő miként rangsorolja a (politikailag releváns) információt. Mindazonáltal a politikai vezetők nemegyszer képesek formálni és módosítani ezeket a szűrőket, így az ő kognitív képességeik szintén hatással vannak mind a politikai, mind az intézményi szűrőre. A szerzők elismerik, hogy az áttekinthetőség érdekében modelljüket meglehetősen leegyszerűsítették. A valóság fent említett rétegei között sokkal összetettebb kapcsolatok vannak, a rétegek egymásba kapcsolódnak, és nem azonosíthatók egy az egyben valamely szűrővel, hanem állandó kölcsönhatásban állnak. Szintén az egyszerűség kedvéért a három szűrőt úgy írjuk le, mintha zárt rendszert alkotnának, amelynek egyetlen átfogó inputja az információ, és az egyetlen átfogó outputja a szakpolitika. A szaggatott vonalak azt jelzik, hogy ez távolról sem egy zárt rendszer, csupán jelen témánk nem igényel ennél összetettebb kifejtést. Az információ jellemzően az egyéni és a szervezeti szinteken kerül be a szűrőkbe, és a szakpolitikai output eredhet magától a vezetőtől, bármilyen szerveződés az intézményi szinten vagy általában véve a fenntartható szakpolitika terén szintén magában a politikai arénában generálódhat. Attól függetlenül azonban, hogy hol kerül be az információ, illetve hol alakul ki a szakpolitika, a három szűrő egymással folyamatos kölcsönhatásban van.

A következőkben azt mutatjuk be, hogy ezek a szűrők miként működnek, és milyen módon kapcsolódnak egymáshoz, amikor az információt szakpolitikává alakítják át. A szerzők elismerik azon kutatási területek fontosságát és sokszínűségét, amelyek az egyéni és csoportos döntéshozatal kognitív korlátaival foglalkoznak. Mindazonáltal jelen tanulmányban csupán néhány kulcsfontosságú tanulmányra koncentrálnunk, hogy a politikai perspektívával való kölcsönös kapcsolataikra rá tudjunk mutatni.

### AZ EGYÉNI SZŪRŐ (A POLITIKAI VEZETŐ SZŪRŐJE)

A környezeti kérdések kognitív percepciói a fentebb leírt három szinten hatnak a politikusokra. Ők is ugyanazon korlátokkal szembesülnek, mint bárki más, ha a fenntarthatóság problémái kerülnek szóba. Ezek jellemzően olyan tényezőket foglalnak magukba, mint a büntudat elkerülése; a környezeti problémákkal szembeni érzéketlenség; tudatlanság; illetve a konfliktusba kerülő értékek mentén kialakuló kognitív disszonancia (Dodds, 2005) elkerülésére irányuló igyekezet. Hiszen a politikusok szintén döntéshozók, akikre hatással

van a kognitív döntéshozatali folyamatok minden olyan ellentmondása, amit a pszichológusok leírtak (Jost és mtsai, 2013). Sőt a politikusok a döntéshozók olyan speciális csoportjához tartoznak, akiknek a döntései sok érintettre hatással vannak, így – többek között – jelentős mértékben szembesülnek az elszámoltathatóság problematikájával. Gifford (2011) „a restség 29 sárkányát” azonosítja, amelyek mindegyike pszichológiai akadályt képez egy alacsonyabb szén-dioxid-kibocsátással működő világ felé vezető átmenet számára. A politikai szereplők nem csupán maguk is beleütköznek e kognitív akadályok sokaságába, de ezek az akadályok kihatnak politikai döntéshozói lehetőségeikre is.

### Az információ feldolgozásának kognitív korlátai

A kognitív korlátok egyik típusa, amelyet jelen tanulmányban a kognitív és politikai szűrők kölcsönhatásának bemutatására választottunk, az információ feldolgozásának korlátozott képessége. A Giddens-paradoxon arra hívja fel a figyelmünket, hogy bár a népesség túlnyomó része elismeri a környezetpusztítással kapcsolatos veszélyeket, annak hatásait a mindennapi életben távolinak, megfoghatatlannak és érzékelhetetlennek tételezi fel, és ez visszatartja az embereket radikálisabb cselekvések támogatásától, amelyek a status quo-ra valódi hatással lehetnének (Giddens, 2009). Leiserowitz kutatásai (2006) feltárták, hogy bár az amerikaiak igencsak tudatában vannak a globális felmelegedés tényének,<sup>2</sup> és elvben erősen támogatják az ezzel kapcsolatos kormányzati intézkedéseket, elleneznek bármely közvetlen gazdasági intézkedést, amely saját életükre hatással van (így például a fosszilis energia árának emelését). A kutatás kimutatta, hogy ez az ellenállás sokkal inkább a kognitív rendszer érzelmi jellegű tényezőivel hozható kapcsolatba, mint a releváns információk analitikus, racionális feldolgozásával (Leiserowitz, 2006).

Gifford (2011) szerint a kognitív korlátok számos különféle módon akadályozzák a környezettudatos cselekvéseket. A környezeti problémákkal szembeni érzéketlenség mögött nem csak az állhat, hogy a problémákat az egyén időben és térben túlságosan távolinak érzékeli, hanem az is, hogy „túl sokat hall róluk”, miközben nem érzi, hogy ő maga bármilyen szinten hatást tudna gyakorolni rájuk. Ez a tudósok vitáival és a tudományos tudás alapvető bizonytalanságaival párosul a környezeti kérdésekben, valamint azzal az emberi hajlammal, hogy mentális nyomás alatt optimista kognitív megoldásokat keresünk, és mindez együtt egyéni szinten a cselekvés hiányának igazolásává válik (Gifford, 2011).

Egy másik típusú kognitív korlátozottság is észlelhető az információfeldolgozás és a döntéshozatali folyamatok terén. Számos kutatás mutatott rá, hogy az emberek ezekben a folyamatokban hajlamosak inkább gyors és leegyszerűsített

rúsított kognitív megoldásokat használni, mint logikus, racionális, de nehézkes megközelítést alkalmazni (Kahneman és Tsai, 2011; Kahneman, 2012; Kahneman és Tversky, 1979; Tversky–Kahneman, 1981). Így, a racionális modell – amely szerint minél több az elérhető információ, annál jobb lesz végül a döntés – érvényességével kapcsolatban komolyan kritikák vetődnek fel. Jones és Baumgartner (2005) például hosszan sorolják az információfeldolgozás azon hiányosságait, amelyek a politikai döntéshozatal során az adott témák rangsorolására hatással vannak.

Az információ feldolgozását nem csupán olyan kognitív korlátok akadályozzák, mint a szelektív figyelem, a figyelem elterelődése, vagy éppen a csekély odafigyelés, hanem komoly hatással vannak rá az érzelmi viszonyulások is. Az emberek hajlamosak alábecsülni a távolabbi jövőben bekövetkező új fenyegetéseket, és addig nem is figyelnek azokra, amíg valamiért nem érzik sürgősnek a problémát (Jones–Baumgartner, 2005). A fentiek rávilágítanak arra, hogy a környezeti kérdésekben a politikai döntéshozatalhoz szükséges információ feldolgozását nem csupán bármely döntéshozó kognitív korlátai akadályozzák, hanem azok a fenntartások is, amelyeket a környezeti problémákkal szemben bármely ember táplál. Utóbb a politikai színtérrel kapcsolatban kimutatjuk, hogy az egyéni kognitív korlátok listájához az az igény is hozzáadódik, hogy olyan problémákra fókuszálnak, amelyek politikailag kezelhetők és egyben fontosak is a közösség számára. Ez a két „szűrő”, amely egyaránt érinti a választókat és magukat a politikusokat, kölcsönösen megerősíti egymást, és akadályozza a fenntarthatóság irányába mutató politikai cselekvéseket.

### AZ INTÉZMÉNYI SZŰRŐ

Grint mellett érvel, hogy a politikai vezetést nem egyéni szereplők jellemzőjének érdemes tekintenünk, hanem sokkal inkább politikai intézmények és politikai csoportok sajátjának (Grint, 2007). Bár a politikai szervezetek és a politikát alakító csoportdinamikai folyamatok a politikai vezetésről szóló szakirodalom meghatározó témái, még mindig jellemző az egyéni vezető szerepének (így személyiségének, retorikai kompetenciájának és karizmájának) túlhangsúlyozása (Dalton–Weldon, 2007). Egyre több azonban az olyan tanulmány, amelyik azt hangsúlyozza, hogy a csoportgondolkodás és a konformitás erősen meghatározzák, hogy a politikai intézmények miként szemlélik a valóságot (Janis, 1989), valamint mekkora hangsúlyt helyeznek az egymással vetélkedő értékek menedzselésére (Dahl, 1982). A következőkben néhány jellemző területet vizsgálunk, ahol a politikai intézmények akadályozzák a fenntarthatóság irányába mutató vezetést vagy a fenntarthatósággal kapcsolatos hatékony intézkedésekben való gondolkodást. Néhány empirikus példát és esettanulmányt hozunk a politikatudomány, a szociológia és a szociálpszicho-

lógia területéről, hogy bemutassuk, a politikai vezetőket hogyan befolyásolják az információfeldolgozás kollektív mintái, és ezek hogyan határozzák meg cselekvéseiket.

### Információszelektálás és tagadás

Az intézményi kontextus már előre befolyásolja, hogy a fenntarthatósággal kapcsolatos kérdések hogyan kerülnek a politikusok elé. A politikai intézmények sokszor akadályozzák a fenntarthatósággal kapcsolatos témák megjelenését, ami végül diszfunkcionális politikai folyamatokhoz és elhibázott szakpolitikához vezethet. Sok esetben olyan mértékben szűkítik le az adott témát, hogy képesek akár el is nyomni a társadalom jövőjéről folyó értelmes vitát, és így nem kielégítő, vagy akár irracionális döntésekhez vezetnek (Dalton–Weldon, 2007).

A politikai szervezeteket csoportszinten érintik a valóság tagadására irányuló folyamatok is (Stoll-Kleemann és mtsai, 2001). A „restség pszichológiai sárkányait” (Gifford, 2011), amelyekről az egyéni szinten már szóltunk, a tagadás folyamatai erősítik fel. A fenntartható életformával kapcsolatos akadályokat hangsúlyozva az emberek hajlamosak eltúlozni a kényelmes életük feladásával kapcsolatos nehézségeket, másokra hárítani a cselekvés ódiúmát, és kétségeiket hangoztatni a személyes cselekvés sürgősségével kapcsolatban. Stoll-Kleemann és munkatársai (2001) emiatt is hangsúlyozzák, hogy a politikai képviselőknek következetes, céltudatos és progresszív politikai figyelemzetezéseket kell megfogalmazniuk, világos vezetési irányt kell követniük, hogy a fenntarthatóságra irányuló cselekvések és életformák felé való elmozduláshoz hozzájárulhassanak. Ugyanakkor a „kézzelfogható” intézményi mechanizmusok miatt a politikai vezetők nem képesek ennek megfelelően cselekedni. Amennyiben esély mutatkozik egy önmagát gerjesztő társadalmi változásra, vagyis egy környezettudatosabb és felelősségteljesebb lakosság megjelenésére, a fenntarthatóság témái iránt nyitottabb politikai élet is kialakul. Mindazonáltal, a kutatók eredményei azt mutatják (Stoll-Kleemann és mtsai, 2001), a társadalmi passzivitás és tagadás jelen állapota csak a további öngigazolásokot erősíti mind egyéni, mind politikai szinten.

Ezenfelül az információ elkerülését is tekinthetjük úgy, mint a politikai cselekvés és a politikaformálás hanyatlásának elsődleges okát. Bénabou (2013) ezt a mechanizmust „a tagadás stratégiájának” nevezi, és hangsúlyozza, hogy e stratégia „leszivárog” a hierarchiában, mivel a politikai vezetők normatív modellként szolgálnak a szervezet számára: „az alárendeltek végeredményben átveszik vezetőik elképzeléseit” (Bénabou, 2013: 431.). Ebben az összefüggésben világos, hogy a politikai túlélés mindent átható motivációja megtalálja az útját a hierarchiában lefelé haladva is.



## Konformitás és csoportgondolkodás

Ha az emberek megbízhatóbb és jól áttekinthető információkhoz férnek hozzá, az még nem jelenti, hogy döntésükre nem nehezedik csoportnyomás vagy a saját egyéni karriercéljuk. A döntéshozókra ráadásul még a beltagok (ingroup) iránti lojalitás is hat, ami akár egy olyan szintet is elérhet, amely már a morális megfontolásokat és a kognitív hatékonyságot befolyásolja (Tetlock és Murnighan, 2012). A csoportszintű viselkedés mintái olyan csoportkoherenciát is eredményezhetnek, amely magát a csoportot ugyan hatékonyabbá teszi, de a kisebbségi véleményeket marginalizálhatja (Janis, 1982). Ez azért is lényeges a témánk szempontjából, mert a fenntarthatósággal kapcsolatos perspektívák és érvek gyakran a kisebbségi vélemények között jelennek meg. Vagyis a döntéshozatalt tekintve „*a csoport a legrosszabbat is, a legjobbat is előhozhatja magából*” (Janis, 1982: 3.).

A kollektív döntéshozás folyamataiban a csoportgondolkodás akkor alakul ki, ha a résztvevők háttere hasonló; elszigetelődnek a kívülről jövő véleményektől; elkerülük az ellentmondó nézetek kifejezését, és nincsenek egyértelmű szabályaik a döntéshozatal tekintetében. Mivel a csoportgondolkodás gyakorta a befolyásos és karizmatikus vezetők körül jelenik és szerveződik meg, megtörténhet, hogy a politikai vezetők csakis azzal a valósággal szembesülnek, amellyel szembesülni akarnak. Janis (1982) hangsúlyozza, hogy az ilyen mechanizmusok mögött egy önmagát gerjesztő folyamat áll, hiszen csak azok az emberek kerülhetnek be a belső körbe és maradhatnak közel a vezetőhöz, akik az általa elképzelt valóságot tükrözik számára vissza. A csoportgondolkodás befolyásolja a valóság felfogását, és így az ismeretek minőségét is. Tetlock (1979) rámutat, hogy a csoportgondolkodást kialakító döntéshozók leegyszerűsítik a politikai döntések értelmezését is. Ez olyan politikai „vakfoltokat” okoz, amelyek – ahogy azt az alábbi esettanulmányok is mutatják – környezeti problémákat, sőt katasztrófákat okozhatnak.

A csoportgondolkodási fiaszkóra épült politikaformálást jól példázza a japán nukleáris politika esete. A fenntartható energiafogyasztást vizsgáló tanulmányok azt mutatják, hogy sürgősen szükség lenne a nukleáris energia kivezetésére (Valentine, 2011). A társadalmi tiltakozás ellenére számos országban mégis az maradt a politikai konszenzus, hogy a nukleáris energia jelenti az egyetlen költséghatékony lehetőséget az energiatermelés szén-dioxid-kibocsátásának hatékony csökkentésére (és figyelmen kívül hagynak bármiféle egyéb alternatívát). Hasegawa (2012) a fukusimai nukleáris katasztrófa legfőbb okának a csoportgondolkodást tekinti, és bemutatja, hogy a nukleáris politikát meghatározó zárt kör (az „atomkör”) miként alakított ki olyan csoportgondolkodást, amely végül hibásnak és megkésettnek bizonyult, amikor sürgős intézkedésekre lett volna szükség. Mindazonáltal nem csupán Japánban alapoz-

zák csoportgondolkodás jellegű folyamatokra az energiapolitikát. Yang (2009) ugyanezt állítja az Egyesült Államokról is, ahol a hitekre alapozott, csoportgondolkodási folyamatoktól áthatott döntéshozás megakadályozza, hogy valódi társadalmi párbeszéd alakulhasson ki az energiatechnológiák választékáról. A nukleáris energia kérdésében az alternatív nézőpontok a hazai kutatások szerint is minduntalan kiszorulnak a politikaformálásból (Sarlós, 2015), és a domináns politikai álláspontok a jövőépítéshez szükséges társadalmi párbeszéd és a fejlesztésiigény-felmérések lehetőségét is kiiktatják (Sáfián, 2014 és 2016). Ehhez hozzájárul a tömegmédiá napirend-alakító hatása is, amely a fontosnak tartott kérdések közé ritkán enged környezeti témát (Sükösd, 2003).

Az információ szűrését okozó intézményi mechanizmusok egy sor politikai és szakértői színteret is csatasorba állítanak. Az agytrösztök (think tank) például olyan félig állami, félig kormányzati testületek, amelyek esetenként korábbi kormányzati tisztviseleket bíznak meg, hogy rövid távú, politikaorientált tudásukat az állami kormányzat igényeinek megfelelően rendelkezésre bocsássák (Jamison, 2004; Mulgan, 2006). Legfontosabb feladatuk, hogy felismerjék, kidolgozzák és támogassák a politikailag versenyképes problémákat; meghatározzák azokat az ügyeket, amelyeket az adott törvényhozási, végrehajtói rendszerben reálisan kezelni lehet. Az ilyen „gyorstapasz jellegű” politikai megoldások jelentős szűrőhatásként működnek, és így a „fenyegető és folyamatos” problémák kisebb eséllyel kerülnek a politika napirendjére. Nem meglepő, hogy az Egyesült Államokban környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó konzervatív agytrösztök 90 százaléka tagadja az ökológiai problémák komolyságát, és elutasítja a környezetvédelmi szabályozás szükségességét (Jacques és mtsai, 2008). Az információ megszűrésére alkalmas politikai miliő a fenntarthatóság semleges politikai szótárát alkalmazza, és ezzel szalonképtelenné teszi a környezeti aggodalmakat.

Összefoglalva, a társas/intézményi szűrőmechanizmusok a politikusok számára egy leegyszerűsített valóságot és beszűkült döntéshozói mozgásteret eredményeznek. Ez azzal jár, hogy a makacs és folyamatosan fennálló problémákat nem fogják fel azok teljes körű helyi és időbeni dinamikájában, ami pedig a megfelelően összetett fenntarthatósági politikák kidolgozásának előfeltétele lenne. Emiatt volna kívánatos fellazítani a politikai intézmények zártságát, hogy könnyebb legyen megbirkózni a fenntarthatóság kihívásaival. Hiszen ahhoz, hogy a fenntarthatóság melletti politikai érvek érvényesülni tudjanak, egyszerűen szükséges a csoportgondolkodás minimalizálása; az alternatív perspektívák és nézőpontok kutatásának támogatása; egy közösségibb vezetési mód ösztönzése a demokratizált tudás hozzáadott értékét hangsúlyozva; és kollektív jellegű felelősségtudat, valamint szervezeti rugalmasság és ellenálló képesség megteremtése (Grint, 2005b).

## A POLITIKAI SZŰRŐ

A következő pontokban a szelektorelmélet azon következtetéseiről lesz szó, amelyek a politikai játékszabályok és a fenntarthatóság kapcsolataira vonatkoznak. Arra fókuszálunk, hogy a politikai vezetők motivációi milyen hatással vannak a politikai színtéren a figyelembe vett, a cselekvés alapjául szolgáló információ jellegére. Az esettanulmányok és az empirikus eredmények alapján azt is állítjuk, hogy a politikailag alulreprezentált csoportoktól eredő és azokról szóló információt szisztematikusan mellőzik a politikacsinálás folyamatában.

Információfeldolgozás  
és az ügyek kiválasztása a politikában

A szelektorelmélet eredeti változatában az információ leginkább abból a szempontból kap figyelmet, hogy milyen információ áll rendelkezésre a választók igényeiről, amelyek alapján modellezhető a vezetők hatalomhoz jutása (De Mesquita és mtsai, 2003). Mindazonáltal a környezeti szempontok esetében az elmélet alkalmazható olyan kérdésekre is, hogy a vezetők milyen információt vesznek figyelembe a környezettel kapcsolatban, mi azzal a céljuk, és vajon az elérhető információnak megfelelően cselekednek-e.

Az információhoz való hozzáférés tekintetében egyértelműen megállapíthatjuk, hogy az információ demokráciákban szabadabban megszerezhető, mint az autokráciákban. Ez a megállapítás általában is igaz, de vonatkoztatható a környezetről és annak állapotáról szóló információra is. Így arra számíthatnánk, hogy a demokráciákban a polgárok mind egyénileg, mind önszerveződő csoportok tagjaiként (Payne, 1995) nagyobb valószínűséggel gyakorolnak nyomást politikai vezetőikre a környezet állapotának javításáért (Li–Reuveny, 2006).

Ám ez a gondolatmenet azon a racionális döntések elméletén alapul, amely feltételezi, hogy az alternatívák közötti választási folyamat szempontjából több információ egyben jobb információt is jelent. A fentebb részletezett egyéni kognitív korlátokon és társadalmi akadályokon túl érdemes megemlíteni, hogy a politikai vezetők és a polgárok közötti kapcsolat korántsem egyirányú az információ feldolgozása és tárolása tekintetében. A politikai vezetők tisztában vannak vele, hogy a közönség emlékezete relatíve rövid távú, és adott témák csak átmenetileg foglalkoztatják őket, vagyis egy téma érdeklődési ciklusa (*issue-attention cycle*) erősen korlátozott (Downs, 1972). Érdemes megemlíteni, hogy a közösség témaérdeklődésének beszűkültségét részben a fentebb leírt egyéni információfeldolgozási torzítások társadalmi aggregálódása okozhatja, mint például a veszélyek tagadása, a kontroll elvesztésétől való félelem és más

mentális heurisztikák. A klímaváltozás példája jól szemlélteti a témaérdeklődés jelenségét (Anderson, 2009). Szélsőséges időjárás, katasztrófák vagy nemzetközi tudományos események a témát az érdeklődés előterébe emelhetik, de egy idő után a figyelem ismét másfelé terelődik (Kahn–Kotchen, 2011).

Ezt támasztják alá Herrnstadt és Muehlegger (2013) észrevételei, akik rámutattak, hogy az USA kongresszusának képviselői nagyobb eséllyel támogatnak környezetbarát politikákat, ha az őket delegáló államok nemrégiben szélsőséges időjárási körülmények sújtották, ami a témát politikailag látványossá teszi. Tanulmányukban Herrnstadt és Muehlegger (2013) a továbbiakban azt is kiemelik, hogy a politikai szereplők érdeklődése a környezetvédelem és az azzal kapcsolatos intézkedések iránt annak függvénye, hogy a téma érinti-e valamilyen módon politikai esélyeiket.

Bár ezek a kutatási eredmények nem kapcsolódnak közvetlenül a szelektorelmélethez, az ilyen esetek világosan megmutatják, hogy a politikusok legtöbbször akkor fordulnak a környezetvédelemmel kapcsolatos témák felé, ha ilyen kérdések foglalkoztatják a választóikat. Ez a viszony is azt mutatja, hogy a politikusok gyakran csak akkor cselekednek az elérhető információk megfelelően, amikor ez politikai fennmaradásukra hatással van. Mindazonáltal ebben a tekintetben a témaérdeklődési ciklus jelensége azt eredményezi, hogy a legtöbb politikus a közérdeklődés változásainak megfelelően csupán sporadikus érdeklődést tanúsít a fenntarthatóság kérdéseinek, ami ad hoc megoldások kereséséhez vezet, és nem a részletes információk alapuló rendszerszerű megközelítésekhez.

Ez a kérdéskör még inkább relevánssá válik akkor, ha a politikai helyzet túlmutat a képviseleti demokrácia megszokott logikáján. Körösényi és szerzőtársai (2016) amellet érvelnek, hogy a politikusok már külső behatások nélkül is képesek akár válságokat „feltalálni”. Az, hogy milyen témát karolnak fel önmaguktól a politikusok, különösen fontos annak fényében, hogy például Magyarországon erős az a tendencia, hogy inkább a politika tematizálja a médiát és ezáltal a közérdeklődést, mint fordítva (Boda–Patkós, 2015). Boda és Patkós a 2010–2014 közötti ciklus média és közpolitikai napirendjeinek vizsgálata során a 36 kiemelt médiafigyelmet kapó esemény közül összesen 10 olyan esetet talált, amelyet nem a politika generált. Ezek közül is összesen három olyan volt, amely esetében a törvénykezés lépéskényszerként reagált a felvetődött problémára, és mindhárom – hasonlóan az előzőkben már bemutatott amerikai összefüggésekkel – valamilyen tragédiához volt köthető (a vörösiszap-katasztrófa, a West Balkán nevű szórakozóhelyen történt pánik és tragédia, valamint a 2013-as árvíz).

### Alulreprézantált csoportok és a környezet

Ha számításba vesszük a szelektorelmélet főbb pontjait, az információ fentebb részletezett szelektív felhasználásának egy további következménye is van, amely a különböző társadalmi csoportok jólétét érinti. Az elmélet értelmében a politikai vezetők általában szisztematikusan figyelmen kívül hagyják a politikailag alulreprézantált csoportok jólétével kapcsolatos információt. Különösen jellemző azonban ez az ilyen csoportok környezetének állapotával kapcsolatos információra. Más szavakkal, mindegyik típusú rendszerre jellemző, hogy a politikai vezetők a társadalom azon részeire terhelik a hátrányokat, amelyektől ők maguk kevésbé függenek (így a választójoggal nem rendelkezők vagy a névleges választók), és azoknak igyekeznek kedvezni, akiktől inkább függenek (vagyis a tényleges választók és a győztes koalíció).

Sőt, Cao és Ward (2014) azt hangsúlyozzák, a vezetők „klubjavadat” is biztosíthatnak a szelektorátus bizonyos tagjainak (vagyis olyan előnyöket, amin több ember osztozik, másokat viszont kizárnak ebből). Adams és Hutton (2004) például bemutatják, hogy a fejlődő országokban a vadállomány megőrzésére szolgáló védett területek gyakorta a turizmusból fakadó gazdasági előnyöket biztosítanak az elitek számára, ám ennek ára az, hogy a szegényebb rétegeket elüldözik ezekről a területekről (Cao–Ward, 2014). Mi több, a közjavak területi megosztása akár egyfajta vezetői stratégiává is válhat, amennyiben a választók befolyásos csoportjai adott területeken koncentrálnak. Kínában azokban a kiemelt városokban enyhítik a légszennyezettséget, ahol a kormányzati tisztviselőket nagyobb nyomás éri a helyi csoportok részéről, míg más területeken az ezzel kapcsolatos intézkedés elmarad (Cao–Ward, 2014).

Érdemes megemlíteni, hogy a környezeti igazságosság-mozgalom rámutatott: a demokratikus „játékszabályok” szintén a jelentősebb politikai befolyás nélküli, sérülékenyebb közösségekre hajlamosak terhelni a környezeti kockázatokat (Brulle–Pellow, 2006). A szelektori elméletnek megfelelően a politikai vezetők sokkal kevésbé törődnek azon csoportok jólétével, amelyek politikai fennmaradásuk szempontjából kevésbé fontosak. Hazai vizsgálatok szintén megerősítik, hogy az alulreprézantált, vagyis a legkisebb politikai és gazdasági erővel rendelkező csoportok rendre kiszorúlnak a politikaformálásból, mi több, a közvetlen demokrácia eszközeiből is; gyakorlatilag nem is értesítik őket a részvétel lehetőségéről (Szántó, 2008; Málovics, 2012; Kiss, 2012).

Igen lényeges rámutatni, hogy a jövőben felnövekvő generációk tagjai a jelen politikai rendszerben – még a demokráciákban is – meg vannak fosztva a közvetlen politikai képviselettől, így nem meglepő, hogy a politikusok igyekeznek a hátrányokat rájuk hárítani, és a győztes koalíció jelenlegi tagjait előbbre rangsorolják. Thompson szavaival: „a demokrácia a jelen iránt elfogult” (Thompson, 2010). Ennek megfelelően a hátrányokat és kockázatokat mindaddig a jövő generációkra hárítják és fogják hárítani, amíg azok jóléte nem be-

folyásolja jobban a jelenlegi vezetők politikai fennmaradását. Mindazonáltal ezeket a kedvezőtlen feltételeket talán meg lehet változtatni olyan különféle „öszöntzési” rendszerekkel, intézményi és politikai innovációkkal, amelyeket a következő részben tárgyalunk.

### HÁROM LÉPÉS A KÖRNYEZETI DEMOKRÁCIA IRÁNYÁBA

Azt állítjuk, hogy minden hiányosságával és korlátozottságával együtt a szelektori modell hasznos kiindulópontként szolgál az arról folyó viták katalizálásához, hogy miként kellene megváltoztatni a politikai intézményeket, hogy azok hatékonyabb módon reagálhassanak a környezetpusztulás kihívásaira. Ez a modell rámutat, hogy a politikai vezetőket úgy lehet rákényszeríteni, hogy figyelembe vegyék a jövő nemzedékek jólétét, ha ezeknek a csoportoknak a relatív politikai jogfosztottsága megváltozik. A szakirodalomban számos megoldási formát javasolnak azzal kapcsolatban, hogy a jövő nemzedékek érdekei hogyan jelenhetnek meg a politikai folyamatokban (Gál és mtsai, 2011). Itt háromféle megoldást vizsgálunk, mint a további kutatások és kísérletek lehetséges irányát; ezek, Boston és Lempp (2011) terminológiájával élve, intézményi megoldások, kényszerítő jellegű megoldások, illetve kiegyensúlyozó megoldások.

Az intézményi megoldások során a környezeti kérdésekben döntéshozói jogokat adhatnak független testületeknek. Ezek nem közvetlenül felelősek a választók felé, és így kívül esnek a politikai játéktér szabályain, vagyis több intézményes lehetőségük nyílik a jövő nemzedékek érdekeinek képviselésére. Ilyen testületek például a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Magyarországon,<sup>3</sup> a finn parlament bizottsága a jövőért vagy a Jövő Nemzedékek Tanácsa Franciaországban (Gál és mtsai, 2011). Bár ezek a testületek a politikaalkotás időhorizontjának kitágítását célozzák, a fő kérdés, hogy miként tudnának túllépni a szimpla „tanácsadói” szerepen, és rászorítani a politikai vezetőket, hogy környezeti problémákkal foglalkozzanak.

A kényszerítő jellegű megoldások leginkább olyan alkotmányos biztosítékokat jelentenek, amelyek célja a politikai döntéshozók megakadályozása abban, hogy a jövő nemzedékek érdekeit sértsék (Ekeli, 2007). Ma is számos ország alkotmánya tartalmaz olyan cikkelyeket, amelyek garantálják mind a jövő nemzedékek érdekeinek, mind a környezetnek a védelmét (Boston–Lempp, 2011). Ez a megközelítés kitüntetett szerepet ad a bíróságoknak, amelyek így megsemmisíthetik a jövő nemzedékek érdekeivel ütköző törvényeket. Az ilyen alkotmányos garanciák azonban csak akkor lehetnek hatékonyak, ha az adott politikai kontextusban a bíróságoknak elegendő hatalmuk van, és hajlandóak erővel is érvényesíteni felhatalmazásukat.

Végül a kiegyensúlyozó megoldások közvetlenebb formában vezetnék be a jövő nemzedékek képviseletét a politikai színtérre, ezáltal biztosítva, hogy a politikai vezetők kénytelenek legyenek számításba venni őket. A szakirodalomban különféle választási sémákat ajánlanak a politikai döntéshozás időhorizontjának kiszélesítésére, így az adott ország választási korhatárának leszállítását (például 16 éves korig), vagy hogy gyermekük nevében a szülők szavazhassanak, ez az úgynevezett proxyszavazás. Dobson (2008) egy ennél radikálisabb megoldást ajánl: tartsanak fenn parlamenti helyeket a jövő nemzedékek képviselőinek, akiket vagy elektorok, vagy szakértői testületek választanának ki. Sőt Wolfe (2008) közvetlenül a törvényhozók politikai döntéseinek hosszú távú eredményeitől tenné függővé jövőbeni nyugdíjukat, hogy így tegye őket pénzügyileg és érzelmileg is tartósan érintetté. Wolfe szerint ez garantálhatná, hogy a politikaformálók döntéseik jövőbeni hatásait a jelenben alaposabban megfontolják. Várhatóan, a jelenlegi politikai körülmények között, az összes ilyen jellegű kiegyensúlyozó kezdeményezés számos törvényi, intézményi és politikai kihívással és akadállyal szembesülne, amelyek meghaladása érdekében innovatív és kísérleti megközelítésekre van szükség.

Az előbbieken leírt háromféle megoldás ígéretes példákat kínál rá, hogy miként lehetne a „befolyásosak” körét kiszélesíteni a politikai játékszabályok megváltoztatása érdekében, és ennek következményeként teret adni a fenntarthatóbb vezetési kezdeményezések megerősödéséhez. Ugyanakkor abban az esetben, ha a jelenlegi politikai rendszerek esetleg elmozdulnának a környezeti demokrácia irányába, a tanulmány által felvetett szűrők működésének megértése még inkább előtérbe kerülhet. A környezeti demokrácia elméletei ugyanis erősen hangsúlyozzák az értékválasztások, valamint a kommunikatív racionalitás fontosságát (Antal, 2009), amely értékek éppolyan filtereken szűrődnek keresztül, mint az itt tárgyalt információk.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányunk bemutatta, hogy a környezettel kapcsolatos információ áramlása erősen korlátozott lehet, legalábbis a politikai döntéshozatal berkein belül. A valóság fentebb tárgyalt három szintjét (az egyéni, az intézményi és a politikai szintet) úgy is értelmezhetjük, mint a szinteket, ahol a bejövő információk különféle mechanizmusokon mennek keresztül, amelyek egymásra is kölcsönös hatást gyakorolva szűrik és interpretálják azokat. Alább három megoldást javasolunk arra, hogy miként lehet kezelni ezeket a mechanizmusokat.

A legnyilvánvalóbb, hogy tudomásul vesszük a létezésüket, valamint azt, hogy komolyan meghatározzák az információfeldolgozás folyamatait az összes, fentebb bemutatott szinten. Ez egyben azt is jelenti, hogy azok a kutatók,

akik munkájukkal hatást kívánnak gyakorolni a szakpolitika kialakítására, egyéb megfontolások mellett ezeket a szűrőmechanizmusokat is figyelembe kell, hogy vegyék. Írásaik hangvételének megváltoztatásával és az általuk bemutatott információk keretezésével növelhetik annak esélyét, hogy munkájuk eljut az aktuális döntéshozókhoz. A különböző politikai opciókkal kapcsolatos jelentések és javaslatok elkészítésekor olyan taktikákat alkalmazhatnak, amelyek figyelembe veszik a kognitív korlátokat, a csoportgondolkodás mintáiból eredő akadályokat, illetve a rövid távú politikai motivációkat. A szakpolitikai orientációjú kutatási jelentések elkészítésekor például figyelembe lehet venni a döntéshozók kognitív torzításait. Például úgy, hogy a szöveg az elérhető hasznok helyett a veszteségeket hangsúlyozza, és törekszik a vezető érzelmi érintettségének megteremtésére azáltal, hogy az elemzést a politikai jövőre vonatkoztatja. Ez a „reaktív” stratégia talán a legeggyértelműbb válasz a szűrők támasztotta kihívásokra, ám véleményünk szerint a probléma gyökereit nem érinti.

A második, bonyolultabb stratégia maguknak a szűrőknek a megváltoztatása, amelyek ma akadályozzák és késleltetik, hogy a környezettel kapcsolatos kulcsfontosságú információ megfelelő politikákká érhessen. Amíg az egyéni szinten ez az attitűdök, a mentális modellek és a kognitív keretek megváltoztatását jelenti – lásd például Kahneman és munkatársai (2011) javaslatát, hogy a fontos döntések előtt hasznos lenne „mentális elfogultsági” listákat készíteni –, szociálpszichológiai szinten a „konstruktív másként gondolkodás” formális vagy informális intézményesítését kívánná meg a „destruktív egyetértés” (Grint, 2005b) helyett, ami ma megannyi intézményünket jellemzi. Így például olyan „egyet nem értési csatornákat” (dissent channel) lehet a politikai szervezetekben biztosítani és intézményesíteni, amelyekben keresztül a környezettel kapcsolatos alapinformáció csoportnyomástól mentesen jelenhetne meg, és nem kellene attól tartani, hogy a vezetés álláspontjától eltérő vélemény büntetést vagy megszégyenítést von maga után. A „hallgatás kultúráját” is segíthetne fellazítani, ha a politikai intézményekben túllépnének az engedelmességet hangsúlyozó szervezeti kultúrára. Továbbá a morális kiválóság szervezeti értékének (Verhezan, 2010) hangsúlyozása is segíthet elfogadottabbá tenni a „konstruktív másként gondolkodás” formáit. A ma jellemző szűrők megváltoztatása a politikai szinten azt jelenti, hogy úgy változtatjuk meg a politikai napirendet és az aktuális politikai diskurzusokat, hogy teret engedünk a környezeti kérdések megjelenítésének és hatékony „tematizálásának”, ahogyan azt az önszerveződő csoportok és a jelenlegi politikai főáramon kívül lévő pártok teszik. Boston és Lempp (2011) úgy vélik, hogy ennek az lehet az egyik módja, hogy biztosítjuk azon adatoknak az elérhetőségét és minőségét, amelyek a környezet minőségének változására, egy adott ország természeti tőkéjének nyereségeire és veszteségeire vonatkoznak. Az érvelés szerint amennyi-



ben a kiemelt ökológiai szolgáltatások romlása és annak hátrányai átláthatóbbak lesznek, a nyilvánosságban nagyobb súlyt és megalapozottságot kaphatnak a fenntarthatósággal kapcsolatos érvek. Ennek hatására a politikai szereplők is jobban rákényszerülnek, hogy ezekkel a kérdésekkel (is) foglalkozzanak, mivel így azok már hatással lesznek elszámoltathatóságukra, vagyis közvetett módon politikai fennmaradásukra. Érdemes megemlíteni, hogy ilyen változások ma is tapasztalhatók, bár csupán lassú, fokozatos mértékben. Sőt számos program és projekt tevékenyen törekszik a szűrők megváltoztatására (Jackson, 2005).

Mindenesetre hangsúlyozni szeretnénk, hogy a probléma sarokpontja a politikai vezetők motivációihoz kötődik. A politikai vezetők általában csupán akkor hajlandók a környezeti kérdésekkel vagy a jövő generációk érdekeivel foglalkozni, ha a politikai túlélésük múlik rajta. Motivációik erősen hatnak arra, hogy miként használják ezeket a szűrőket. A politikai vezetők képesek lehetnek stratégiai alapú irányításra, politikai rendszerükben a hosszabb távú tervezésre és a rendszerszintű gondolkodásra, ám ezeket a tevékenységüket jelenleg saját politikai fennmaradásuk érdekében használják. Ahogy a tanulmány több ponton rámutatott, a politikusok még a demokráciákban is inkább akkor hajlandók a környezeti problémákkal törődni, ha ez a téma nagyobb politikai jelentőséget kap és komolyan befolyásolja esélyeiket, hogy a hatalmat megtarthassák. Vagyis azokra a környezeti témákra fognak odafigyelni, amelyek közvetlen, látható hatással vannak az emberek egészségére és/vagy a gazdaságra, ezáltal pedig saját politikai jövőjüket is érintik. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a politikai vezetőket saját politikai intézményeik szabályai nem kényszerítik arra, hogy a fenntarthatósággal foglalkozzanak, nagy valószínűséggel nem is fognak így tenni. Vagyis nem arról van szó, hogy a politikai vezetők ne lennének tudatában a környezeti problémáknak, hanem hogy nem eléggé motiváltak, hogy törődjenek azokkal. Mind a szelektori modell, mind a vonatkozó empirikus eredmények azt mutatják, hogy a környezeti problémák politikai mellőzése igen szelektív, más szóval a politikai vezetőknek szisztematikus és stratégiai perspektívái vannak azzal kapcsolatban, hogy mely környezeti problémákkal muszáj foglalkozniuk ahhoz, hogy hatalmukat megtarthassák.

Így a fő kérdés, hogy miként lehet kitágítani e problémák területét, és a politikai fennmaradás előfeltételévé tenni azokat. Mivel ez a legnehezebb, legérzékenyebb kérdés, véleményünk szerint szükség lenne a politikai intézmények megváltoztatására, hogy azok jobb hatásfokkal birkózhassanak meg a fenntarthatóság fenyegető problémáival. Ebben az ügyben a politikai motivációnak kulcsszerepe van. Ezért új, kreatív stratégiai vízióra van szükség, hogy kiszélesítsük azokat a csoportokat, amelyekkel a politikai vezetőknek hatalmuk megtartása érdekében számolniuk kell.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Jelen tanulmány a *Journal of Cleaner Production* folyóiratban megjelent *Contradictions between political leadership and systems thinking* című tanulmány magyar változata. Érdeemes még megemlíteni, hogy az írás egy *Systemic Leadership towards Sustainability* (Rendszerszemléletű vezetés a fenntarthatóság elősegítése érdekében) tematikájú különszámba készült, amely alapvetően meghatározta a tanulmány fókuszát és kérdésfeltevéseit. Az eredeti írás megkapta a Budapesti Gazdasági Egyetem 2016-os tudományos díját a Társadalomtudományok – Nemzetközi publikáció kategóriában. A díj nagymértékben hozzájárult a tanulmány átdolgozásához és magyar változatának elkészültéhez. Az alapos és körültekintő fordításért, amely az átdolgozott változat alapját adta, a szerzők köszönettel tartoznak Konok Péternek.
- <sup>2</sup> Mindazonáltal friss közvélemény-kutatási adatok azt mutatják, hogy az amerikaiak klímaváltozással kapcsolatos gondolkodására és a klímakutatók megítélésére jelentős hatással van a pártkötődésük. A politika tehát nagyban befolyásolja, hogy mit tartanak a társadalom egyes tagjai igaznak, kit tartanak hitelesnek és milyen intézkedéseket fogadnak el mint a klímaváltozás kezelésére adott adekvát szakpolitikai válaszokat (Funk és Kennedy, 2016).
- <sup>3</sup> A jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű képviselésétől és védelmétől 2012-ben Magyarország visszalépett, amikor a 2011. évi CXI. törvényben foglaltak alapján megszűnt az Országgyűlési Biztos Hivatala, így az Állampolgári Jogok, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok és a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája is (bővebben lásd erről Bándi, 2016).

## IRODALOM

- Adams, W. M.–Aveling, R.–Brockington, D.–Dickson, B.–Elliott, J.–Hutton, J.–Roe, D.–Vira, B.–Wolmer, W. (2004): Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science*, No. 306., 1146–1149.
- Albrecht, Morgan (2016): *Right Wing Trends and Xenophobia in Poland: What This Means for the Rest of Europe*. [http://eucenter.scrippscollege.edu/wp-content/uploads/files/2016/03/MorganAlbrecht\\_PolandEUPaper.pdf](http://eucenter.scrippscollege.edu/wp-content/uploads/files/2016/03/MorganAlbrecht_PolandEUPaper.pdf) (letöltve: 2016. 05. 17.).
- Anderson, A. (2009): Media, politics and climate change: Towards a new research agenda. *Sociology Compass*, No. 2., 166–182.
- Antal A. (2009): A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata. *Politikatudományi Szemle*, XVIII/4., 82–101.
- Bándi Gy. (2016): A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana: Emberi jogi közlemények*, 1 (1), 67–92.
- Beierle, T. C.–Cayford, J. (2002): *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*. Washington, Resources for the Future.
- Bénabou, R. (2013): Groupthink: Collective delusions in organizations and markets. *The Review of Economic Studies*, No. 80., 429–462.
- Boda Zs. (2012): Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés- és motivációelmélet vázlatja. *Politikatudományi Szemle*, XXI/4., 53–77.

- Boda Zs.–Patkós V. (2015): A „politikai kormányzás” a média- és a közpolitikai napirendek tükrében 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle*, XXIV/4., 68–93.
- Boston, J.–Lempp, F. (2011): Climate change: explaining and solving the mismatch between scientific urgency and political inertia. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, No. 24., 1000–1021.
- Bozóki András (2013): Diktátorok és lázadó civilek. *Politikatudományi Szemle*, XXII/1., 131–146.
- Bromley, D. (2006): *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Princeton, Princeton University Press.
- Brulle, R. J.–Pellow, D. N. (2006): Environmental justice: human health and environmental inequalities. *Annual review of public health*, No. 27., 103–124.
- Cao, X.–Ward, H. (2014): Winning coalition size, state capacity, and time Horizons: an application of modified selectorate theory to environmental public goods provision. *International Studies Quarterly*, doi: 10.1111/isqu.12163.
- Dahl, R. A. (1982): *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. New Haven, Yale University Press.
- Dalton, R. J.–Weldon, S. (2007): Partisanship and party system institutionalization. *Party Politics*, No. 13., 179–196.
- De Mesquita, B. B.–Smith, A. (2014): Diktátorok kézikönyve – Miért jó politika a rossz viselkedés?, Budapest, Gabo.
- De Mesquita, B. B.–Smith, A.–Siverson, R. M.–Morrow, J. D. (2003): *The logic of political survival*. Cambridge, MIT Press.
- Dobson, A. (1996): Representative Democracy and the Environment. In: W. Lafferty and J. Meadowcroft (eds.): *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar, Cheltenham, 124–139.
- Dodds, J. (2005): *Psychoanalysis and Ecology at the Edge of Chaos*. New York, Routledge.
- Downs, A. (1972): Up and down with ecology: The issue attention cycle. *Public interest*, No. 28., 38–50.
- Ekeli, K. S. (2007): Green constitutionalism: the constitutional protection of future generations. *Ratio Juris*. No. 20., 378–401.
- Flood, R. L. (2002): *Rethinking the fifth discipline: Learning within the unknowable*. London, Routledge.
- Funk Cary és Kennedy Brian (2016): *The Politics of Climate*. Report. Pew Research Center. [http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/14/2016/10/14080900/PS\\_2016.10.04\\_Politics-of-Climat\\_FINAL.pdf](http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/14/2016/10/14080900/PS_2016.10.04_Politics-of-Climat_FINAL.pdf) (letöltve: 2017. 05. 04.).
- Gál R. I.–Gulyás A.–Medgyesi M. (2011): *Műhelytanulmányok 5*. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács.
- Giddens, A. (2009): *The Politics of Climate Change*. Cambridge, Polity Press.
- Gifford, R. (2011): The dragons of inaction: psychological barriers that limit climate change mitigation and adaptation. *The American Psychologist*. No. 66., 290–302.
- Greshko Michel (2017): A Running List of How Trump Is Changing the Environment. *National Geographic*; Online edition, <http://news.nationalgeographic.com/2017/03/how-trump-is-changing-science-environment/> (letöltve: 2017. 05. 04.).
- Greskovits, Béla (2015): The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe. *Global Policy*. Vol. 6. No. 1., 28–37.

- Grin, J.–Rotmans, J.–Schot, J. (2010): *Transitions to sustainable development: New directions in the study of long term transformative change*. New York, London, Routledge.
- Grint, K. (2005a): Problems, problems, problems: The social construction of 'leadership'. *Human relations*. No. 58., 1467–1494.
- Grint, K. (2005b): *Leadership: Limits and possibilities*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Grint, K. (2007): Learning to lead: can Aristotle help us find the road to wisdom? *Leadership*. No. 3., 231.
- Hasegawa, K. (2012): *Toward a Post-Nuclear Society: Examining the 3/11 Disaster and Nuclear Risks Symposium. Towards Long-term Sustainability*. Berkeley, The Center for Japanese Studies, University of California.
- Herrnstadt, E.–Muehlegger, E. (2013): *Weather, Salience of Climate Change and Congressional Voting*. Cambridge, Harvard Environmental Economics Program.
- Jackson, T. (2005): *Motivating sustainable consumption: a review of evidence on consumer behaviour and behavioural change*. Surrey, University of Surrey.
- Jacques, P. J.–Dunlap, R. E.–Freeman, M. (2008): The organisation of denial: Conservative think tanks and environmental scepticism. *Environmental Politics*, No. 17., 349–385.
- Jamison, A. (2004): *Participation and agency: hybrid identities in the making of green knowledge, Debating Participation—Actors Shaping Sustainable Urban Development*. Copenhagen, Royal Danish Academy of Fine Arts, 21–35.
- Janis, I. L. (1982): *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. New York, Houghton Mifflin.
- Janis, I. L. (1989): *Crucial decisions: Leadership in policymaking and crisis management*. New York, Free Press.
- Jones, B. D.–Baumgartner, F. R. (2005): *The Politics of Attention How Government Prioritizes Problems*. Chicago, University of Chicago Press.
- Jost, J. T.–Hennes, E. P.–Lavine, H. (2013): „Hot” political cognition: Its self-, group-, and system serving purposes. In: Carlston, D. E. (ed.): *The Oxford handbook of social cognition*. Oxford–New York, Oxford University Press, 851–875.
- Kahn, M. E.–Kotchen, M. J. (2011): Business Cycle Effects on Concern About Climate Change: The Chilling Effect of Recession. *Climate Change Economics*, No. 02., 257–273.
- Kahneman, D. (2012): Gyors és lassú gondolkodás. HVG, Budapest.
- Kahneman, D., Lovallo, D., Sibony, O. (2011): Before you make that big decision. *Harvard Business Review*. No. 89., 50–60.
- Kahneman, D.–Tversky, A. (1979): Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*. No. 47., 263–291.
- Király, G.–Köves, A.–Balázs, B. (2017): Contradictions between political leadership and systems thinking. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 140., Part 1, 134–143.
- Kiss Gabriella (2012): Milyen a jó részvétel?: Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben. *Társadalomkutatás*, Vol. 30., No. 4., 370–385.
- Kornai, János (2015): Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy. *Journal of Democracy*, Vol. 26. No. 3., 34–48.

- Körösesny András (2005): Political Representation in Leader Democracy. *Government and Opposition*, Vol. 40., No. 3., 358–378.
- Körösesny, A.–Illés, G.–Metz, R. (2016): Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises. *Politics and Governance*, 4(2), 93–103.
- Leiserowitz, A. (2006): Climate Change Risk Perception and Policy Preferences: The Role of Affect, Imagery, and Values. *Climatic Change*. No. 77., 45–72.
- Li, Q.–Reuveny, R. (2006): Democracy and environmental degradation. *International studies quarterly*, No. 50., 935–956.
- MacNeill, J. (2007): *Leadership for Sustainable Development, Institutionalising Sustainable Development*. Paris, OECD, 19–23.
- Málovics Gy. (2012): Környezetvédelem vagy társadalmi igazságosság? A környezeti igazságosság koncepciójának értelmezési lehetőségei és hazai jelentősége. *Kövász*, 16(1–4), 3–31.
- Mulgan, G. (2006): Thinking in tanks: the changing ecology of political ideas. *The Political Quarterly*. No. 77., 147–155.
- Nagy Zsófia–Dessewffy Tibor (2012): Ahogy jön. A visszafogott realizmus felé. *Politikatudományi Szemle*, XXI/ 4., 125–149.
- Nil, J.–Kemp, R. (2009): Evolutionary approaches for sustainable innovation policies: From niche to paradigm? *Research policy*. No. 38., 668–680.
- Ostrom, E. (2005): *Understanding institutional diversity*. Princeton, Princeton University Press.
- Pakulski, Jan–Körösesny, András (2013): *Toward Leader Democracy*. London, Anthem Press.
- Payne, R. A. (1995): Freedom and the Environment. *Journal of democracy*. No. 6., 41–55.
- Redekop, B. W. (2010): Introduction: Connecting Leadership and Sustainability. In: Redekop, B. W. (ed.): *Leadership for Environmental Sustainability*. New York & Abingdon, Routledge, 1–16.
- Sáfián, F. (2014): Modelling the Hungarian energy system – The first step towards sustainable energy planning. *Energy*, 69., 58–66.
- Sáfián, F. (2016): Modelling and Analysing the Effects of a New Nuclear Power Plant. Is there Room for Re-newables in Hungary by 2030?. *Geographical Locality Studies*, 4(1), 788–819.
- Sarlós, G. (2015): Risk perception and political alienism: Political discourse on the future of nuclear energy in Hungary. *Central European Journal of Communication*, 8(14), 93–111.
- Senge, P. (2006): Systems citizenship: the leadership mandate for this millennium. *Leader to Leader*, 21–26.
- Stoll-Kleemann, S.–O’Riordan, T.–Jaeger, C. C. (2001): The psychology of denial concerning climate mitigation measures: evidence from Swiss focus groups. *Global Environmental Change*, No. 11., 107–117.
- Sükösd M. (2003): Totális medialitás és ököcídium. Mediatisáció és fogyasztói társadalom: ökológiai médiakritika. *Információs társadalom*, 3(3–4.), 131–146.
- Szántó R. (2008): A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben. *Társadalomkutatás*, 26(3.), 371–388.
- Tetlock, P. E. (1979): Identifying victims of groupthink from public statements of decision makers. *Journal of Personality and Social Psychology*, No. 37., 1314–1324.

- Tetlock, P. E.–Peterson, R. S.–McGuire, C.–Chang, S.-J.–Feld, P. (1992): Assessing political group dynamics: a test of the groupthink model. *Journal of Personality and Social Psychology*, No. 63., 403–425.
- Thompson, D. F. (2010): Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, No. 13., 17–37.
- Tversky, A.–Kahneman, D. (1981): The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, No. 211., 453–458.
- Valentine, S. V. (2011): Japanese wind energy development policy: Grand plan or group think? *Energy Policy*, No. 39., 6842–6854.
- Wolfe, M. W. (2008): The shadows of future generations. *Duke Law Journal*, No. 57., 1897–1932.
- Yang, C.-J. (2009): *Belief-based energy technology development in the United States: a comparative study of nuclear power and synthetic fuel policies*. Amherst, Cambria Press.

# ELITKUTATÁS

*Mehring-Tóth Szilvia*

Képviselők és képviselők a helyi politikai elitben





# KÉPVISELŐK ÉS KÉPVISELŐNŐK A HELYI POLITIKAI ELITBEN

Mehring-Tóth Szilvia

(Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Demográfia  
és Szociológia Doktori Iskola)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A politikai elit összetétele, nyitottsága a társadalomtudósokat és a közvéleményt is foglalkoztató kérdés. Vajon ki tartozik az (éppen aktuális) politikai elitbe és mi jellemzi ezt a közösséget? Tanulmányunk ezekből az egyszerű kérdésekből kiindulva – a klasszikus pozicionális vagy kormányzó elít kutatások mintájára – egy eddig kevésbé feltárt területet, az önkormányzati politikusokat (helyi elitet) vizsgálja, az 1994–2014-es időszakra vonatkozóan. Az elemzés során egy Big Data típusú adatbázis került felhasználásra, amelynek köszönhetően a helyi-területi döntéshozatali szereplők teljességére ( $n = \text{all}$ ) vonatkozóan tudunk statisztikai alapadatokat és összehasonlító elemzéseket bemutatni. Az eredményekből – a mandátumszerzési módokat és a választási rendszer alapján elkülönülő település típusokat követve – a nembeli arányok alakulása és a professzionális politikusok százalékos értékei ismerhetők meg.

**Kulcsszavak:** helyi elit ■ politikai elit ■ női részarányok ■ Big Data ■ professzionális politikusok

## BEVEZETÉS ÉS A KUTATÁS ALAPJAI

Az elit összetétele, nyitottsága és problematikája (különös tekintettel a politikai elitre) nem csak a társadalomtudósokat, hanem a közvéleményt is foglalkoztató kérdés. A politikatudomány több aspektusból kutatja, hogy ki tartozik az (éppen aktuális) politikai elitbe, hol húzódik a határ a politikai elit és professzionális politikusok között, és mi jellemzi e két közösséget? A politikai elit homogenitásának vizsgálatát Czibere Ibolya például az elitszociológia egyik kiemelt fontosságú kérdésének tartja (Czibere, 2011: 337). Ez a tanulmány az előző kérdésekből kiindulva – a klasszikus pozicionális (Putnam, 1976) vagy kormányzói (Pareto, 1963) elit-elemzések megközelítését alkalmazva – egy eddig kevésbé feltárt területet, az önkormányzati képviselők csoportjait vizsgálja. A tanulmányban a rendszerváltás utáni Magyarországon kialakult helyi politikai elitet, annak nemek szerinti megoszlását vizsgáljuk meg, az önkor-

mányzati választási rendszerből következő települési szintek és mandátumszerzési módok alapján, valamint az önkormányzati képviselők között megfigyelhető professzionális politikusok csoportját különítjük el. Elsőként a felhasznált adatok forrását ismertetjük. Az önkormányzati mandátumot betöltő helyi és megyei képviselők (valamint a köztük megtalálható professzionális politikusok) vizsgálata során egy viszonylag új látószögű kvantitatív módszer került felhasználásra, amelyet a szakirodalom a Big Data-elméletben interpretál. Így elemzésünk – az adatfeltárás szándéka mellett – egy „bigdata típusú” adatbázis gyakorlati felhasználását is szemlélteti. A módszertani alapok után az elitdefiníciók sokszínűségéből idézünk és néhány korábbi kutatási eredményt tekintjük át. Elemzésünk alapját az egyik legelterjedtebb és legegyszerűbb elitvizsgálat biztosítja, amely Magyarországon döntően, de nemzetközi szinten is dominánsan, a pozíciók, hatalmi viszonyok és a strukturális hely alapján határozzák meg az elit csoportokat (Takács, 1998: 123.). Ilyen megközelítést használva a parlamenti és egyéb szervezetben megtalálható politikai elitről (többféle módszertan alapján) már számos információval rendelkezünk, melyek néhány releváns aspektusát szintén összegezzük. A helyi politikai életben tevékenykedő szereplőkről azonban kevesebbet tudunk. Ezért vesszük most górcső alá az önkormányzati mandátumot nyert képviselőket, definitíve is elhatárolva az országos politikusoktól. Rájuk a vizsgálat során a helyi politikai elit tagjaként tekintünk és statisztikai adatok elemzésével az 1994–2014 között kimutatható jellemzőiket írjuk le. Az elitek összetétele, zártsága kvantitatív módszerekkel jól vizsgálható, a klasszikus elméleteken alapuló korábbi elitkutatások is döntően így születtek. Ez a típusú megközelítés (az alapadatok feltárásához és az összehasonlító elemzésekhez) azért lehet jó, mert a demokratikus államok esetében a hatalom letéteményeseit a pozíciók birtokosai között kell keresni. Az önkormányzati képviselők a döntéshozatali rendszerben elfoglalt helyük alapján befolyással bírnak a helyi politikai folyamatokra, intézmények működésére és olyan döntésekre, amelyek a helyi társadalom életére hatással vannak (Kristóf, 2015: 60.). A tanulmány elsősorban a helyi képviseleti elit nembeli arányainak időbeli alakulását, annak időbeli és a mandátumszerzési módokat elkülönítő, feltáró alapkutatásnak tekinthető. A feltárt, országos hatáskörű adatok azonban – remények szerint – jó kiindulópontja lehet a különböző helyi-területi döntéshozatali szereplők további empirikus vizsgálatának.

## FELHASZNÁLT ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

Napjainkban – kutatói szándék nélkül – nagyon sok (becslések szerint hetente 27 exabyte-nyi) adat keletkezik és ezen információtömeg 98%-a digitálisan is rögzítésre kerül (Dessewffy–Láng, 2015:158.). Ezek a „termelődő” adathalmazok az emberi viselkedés nyomait követik és rögzítik, a „természeti és társadal-

*mi folyamatok korábban elképzelhetetlen kiterjedésű és komplexitású modellezését teszi lehetővé*” (Csepeli, 2015: 171.). Az adatok az elsődleges felhasználást követően innovatív módon újrahasznosíthatók és tudományos, kutatási eredmények leírására jól használhatók. Ezt a sokszínű értelmezési lehetőséget kínáló jelenségkört a szakirodalom Big Data-elméletként interpretálja. Az ilyen módon keletkező adatbázisok előnyét, szociológiai jelentőségét a kutatók abban látják (Csepeli, 2015: 173–174.), hogy (1) a megismerni kívánt aktoroktól származó viselkedés teljeskörűen vizsgálhatóvá válik (azaz  $n = all$ ), (2) az adatok keletkezése és elemzése közötti idő lerövidül, (3) a longitudinális megközelítések alkalmazásának lehetősége szélesedik (a társadalmi folyamatok időbeli alakulását is követni lehet) és (4) a kognitív szűrők, hipotézisek, kérdőívek hiánya miatt közvetlenül a szereplők viselkedését tudjuk megismerni (nem a véleményeket). Vagyis az információ speciális keletkezési módjának köszönhetően az adatokat nem befolyásolja a kutatásra szánt pénzügyi források mérete, a megkérdezés módja, a kérdezőbiztos személye és a mintavétel esetleges korlátai.

Jelen vizsgálatunk alapját az önkormányzati választási adatok jelentik, amelyek azért sorolhatók a Big Data típusú „nagyadatok” körébe, mert nem megfigyeléssel és nem kutatási szándékkal keletkeztek. Az információ alapja a demokratikus működés alapján, négyévente megrendezett önkormányzati megmérettetések „végterméke”, vagyis a választási eredmények digitalizált jegyzőkönyvei. Ezeket a dokumentumokat a Nemzeti Választási Iroda Választási Információs Szolgálatától kértük ki és kaptuk meg, benne az 1994–2014-es önkormányzati választásokon indult és mandátumot nyert önkormányzati képviselők teljes állományával (név, választási év, mandátumszerzés típusa, település stb).<sup>\*</sup> Technikailag az adatbázis 615 MB-nyi információt tartalmaz. Az adatok txt kiterjesztésűek, strukturáltak (17 800 file), szerkezetileg a mindenkori választási jegyzőkönyvek felépítését követik (fej és tételsor bontásúak). A txt file-ok változó sor és mező hosszúságúak, win 1250 kódkészlettel készültek. Így a kutatási eredmények az önkormányzati képviselők teljes populációjára vonatkoznak (vagyis  $n = all$ ), amely relatív értelemben kimeríti a Big Data sajátosságát. A „nagyadat” ugyanis nem csak a terrabájtnyi kiterjedésű adattállományokat jelöli, hanem az elemzés tárgyát képező, a vizsgálni kívánt jelenséggel kapcsolatos *összes információ* felhasználását is (Mayer-Schönberger–Cukier 2012). Tehát a lényeg nem csak az adatok mérete, hanem azok teljességük és a keletkező információ újrahasznosítása. A Big Data koncepció szerint ugyanis az információ (esetünkben a választási eredmények) értéke jóval nagyobb, mint amire elsődlegesen használjuk (a választási eredmények megállapítása). Az adatok opciós értékkel rendelkeznek, amely az új célokra

\* Ezúton mondok köszönetet témavezetőmnek, dr. habil. Vámosi Tamásnak a szakmai támogatásért, valamint a VISZ azon munkatársának, aki segítőkész információival ismeretlenül is hozzájárult a kutatás elindításához.

való felhasználás során keletkezik. Esetünkben akkor, amikor a helyi politikai elit nemek szerinti megoszlását és mandátumszerzési sajátosságait vizsgáljuk a választási eredmények alapján. A lehetőségek kiaknázásához a szükséges adatok megfelelő kiválasztására és kezelésére van szükség. Egyáltalán nem biztos, hogy minden adatsorra szükség van.

Az általunk használt adatbázis alapján elvégezhető elemzés időhorizontja: 1994–2014 közötti hat önkormányzati választás. A vizsgálat célcsoportja: a mandátumot szerzett önkormányzati és megyei közgyűlési képviselők (polgármesterek és kisebbségi képviselők nélkül). Az adattisztítás és a szükséges adatok azonosítása után az esetszámunk (választási évenként) több mint 25 ezer mandátumot nyert önkormányzati képviselőt jelent. A számok megoszlása a következőképp alakult: a helyi politikusok legnépesebb tábora a 10 ezer fős vagy annál kisebb településeken található (amely 1994–2006 között választási évenként, 20 és 21 ezer fő, 2010-től kezdve 14 500 fő körüli esetszámot jelent). Őket követik a 10 ezernél több lakossal rendelkező városok (1994–2006 között) egyidejűleg 3400-at meghaladó, majd a választójogi reform után 2200 fő körüli csökkenő képviselői csoport létszáma. A legszűkebb közössége a megyei közgyűlési politikusoknak van, a maguk 901 db (1994–2006), majd 424/418 db (2010/2014) mandátumával. Az eredmények összesítve és a mandátumszerzési mód szerint (10 ezer fő alatti településen, 10 ezer fő feletti városokban, egyéni választókerzeti és kompenzációs listán mandátumhoz jutott, valamint a megyei közgyűlések tagjai) követhetők nyomon. A rendszerváltás utáni első önkormányzati választásra vonatkozó információ hiányának legfőbb oka az, hogy a felhasznált adatbázis nem tartalmaz erre vonatkozóan részletes adatokat. A vizsgált téma szempontjából azonban (bár vitathatatlanul jó lenne) nem feltétlen hiányzó, hiszen 1990-re a pártok szervezetei még nem épültek ki, a rendszerváltás után nem volt még idő arra, hogy alsóbb, helyi szinteken is beágyazódjanak (Tóth, 2013: 118.).

### A fogalmi megközelítések és kutatási előzmények

Az elit, a politikai elit és a professzionális politikusok  
A kutatásoknál általában is alapvető a vizsgált célcsoport pontos meghatározása, de az elitek esetében különösen fontos a definíció. Az elitfogalom ugyanis olyan konstrukció, amelyet a kutatói hagyomány és a társadalmi közmegegyezés folyamatosan (újra)alkot (Légmán, 2011: 60.). Ezáltal az elit sokféle módon írható le, különíthető el, amelyekhez különböző jellemzők és társadalmi szerepek kapcsolhatók. A szó maga a 17. században jelent meg először az angol nyelvben és a különböző árucikkek minőségi jellemzésére használták. Ezt terjesztették ki később fokozatosan a magasabb státuszú társadalmi csoportok meghatározására is, például a főnemességre (Schlenker, 2011: 1., Takács

1998: 1–2.). Azóta az eliteket kutatók számos megközelítést dolgoztak ki, mind a nemzetközi (Mosca, 1939; Pareto, 1968; Mills, 1972; Putnam, 1976) mind a hazai szakirodalomban (Lengyel, 1989; Gyáni, 1998; Szalai, 1998; Kovács, 2005; Kovách és mtsai, 2011). Történeti kutatásokban Lengyel György (1989) a gazdasági élet vezető szereplőire alkalmazta, Gyáni Gábor viszont az elitben (1998: 191.) a társadalmi hierarchia csúcsán helyet foglaló teljes kollektívumot értette, amelynek a társadalom alsóbb rétegeivel szemben (politikai, gazdasági stb.) erőfölénye van. *„Elitben sokan kizárólag a politikai elitet értik, mások kiterjesztik a definíciót a gazdasági, kulturális, esetleg a katonai elitre is, és léteznek olyan elméletek is, amelyek minden társadalmi kontextusban értelmezik az elitfogalmat.”* (Takács, 1998). Mills (1972) szerint az elit az országos döntések letéteményese.

A vizsgálat során mi az elit-meghatározások és -felosztások közül a pozicionális elit (Putnam, 1976) vagy kormányzó elit (Pareto, 1963) megközelítést alkalmaztuk. Vagyis a politikai elitet a különböző formális szervezetekben és intézményekben (országgyűlés, önkormányzat) betöltött pozíciója alapján azonosítjuk. A vizsgálat alapja tehát az intézményi háttér, amely az egyénnek hatalmat biztosít, az elitpozíciót a közösségben betöltött szerep és feladat keletkezteti. Ezáltal a vizsgálati körbe bevont személyek (a kutatás célcsoportja) objektív, (át)látható és formális kritériumok alapján pontosan behatárolhatók (Légmán, 2011: 61.). Guttsman (1960) szerint a politikai elit a hatalmi pozíciók betöltői, az ország ügyeire közvetve vagy közvetlenül befolyással bíró személyek, és hatalmukat választás vagy kinevezés útján gyakorolják. Gyáni Gábor (1998: 191.) a politikai elitet a kormányzó rétegben azonosította. Ilonszki (2013: 118.) Aron elitdefinícióját kiegészítve képviseleti elitről ír (pártvezetők, miniszteriális vezetők és a parlamenti elit), akikre jellemző, hogy a döntések szempontjából nem állnak azonos fontossági szinten, mégis mindegyik csoport számtalan módon érvényesíti befolyását (párton belül, helyi politikában). Körösi (1998: 42–59.) a politikai elitől elkülöníti a politikai osztályt (amely nála részben tágabb, részben szűkebb fogalmat takar). A politikai elit a politikai osztály azon része, amelybe a professzionális politikusok tartoznak, az egyszerű képviselők nem (ugyanakkor a politikai elitbe a hivatásos politikusokon kívül a befolyásos csoportok is benne vannak).

#### *A korábbi kutatások néhány eredménye az országos politikai elitre*

A XX. század utolsó évtizede az elitkutatás reneszánsza volt, az 1980–90-es évek társadalmi változásait értelmezni kívánó társadalomtudósok újra felfedezték (Pareto, Mosca) az elitközponitú megközelítéseket (Kristóf, 2011: 37.). Magyarországon a rendszerváltás utáni vizsgálatok a gazdasági, kulturális és politikai elit összetételét, szerepvállalását elemezték (Széleányi és mtsai, 1998, 2005; Lengyel, 1989; Kovách, 2006, 2011). Eredményeiből tudjuk, hogy az elit hazánkban nem alkot egységes csoportot, rájuk a kutatók heterogén jelenségként tekintenek, amelybe a globalizációs folyamatok következtében (új) cso-

portok is bekapcsolódnak (Kovács, 2005). Szelényi (és mtsai, 1996) és Szalai (1998) a demokratikus átmenet idején a politikai elit esetében cirkulációt írt le, amelynek következtében a késő-kádári másodvonalbeli technokrácia elfoglalta a politikai pozíciókat. Körösényi (Körösényi és mtsai, 2003) a döntéshozatali osztály tekintetében a kilencvenes évek közepétől egységesedést mutatott ki, kutatási eredményeiből látszik, hogy a politikai szereplők zárt társadalmi csoporttá váltak és hivatásos politikusi életpályák alakultak ki. *„A politikai elitnek van egy viszonylag letről induló csoportja, de a lekérdezés során már a bezárkózás – korábban nem tapasztalt – jeleivel találkoztunk.”* (Kovách, 2011: 11.). Ez a politikai elit professzionalizálódik, tagjai a politikusi pályát élethosszig tartó karriernek választják. Identitásuk az elitcsoportok közül (Légmán, 2011) a legproblematisabb. Jellemző, hogy a politikai szerepet vállalók a politikai elithez tartozással nem, csak a szakértői szereppel azonosulnak. Az elitek esetében (Kovách, 2011) *„növekszik az életkor, lelassul a fiatalabb generációk beáramlása. Meg a gazdasági elit a legnyitottabb.”* (Kovách, 2011: 11.). Ennek ellenére a társadalom minden szegmense kitermeli a saját elitrétegét (Takács, 1998). Egy 2009-es vizsgálat (MTA Politikai Tudományok Intézet) a politikai elitet tekintve 16,3–83,7%-os nő–férfi arányt írt le. Czibere Ibolya (2011: 338.) külön is görcső alá vette a mintába került 224 képviselőnőt és különböző ismérvek alapján 30%-ukat a politikai elithez sorolta.

#### *A local government szerepe és a helyi politikai elit*

Bár a korábbi kutatások fókuszában döntően az országos politika található, az önkormányzati alapok kialakításával a politikatudomány felfigyelt a helyi politika (*local politics*) jelentőségére (Tamás, 2014: 10.). A vizsgálatok során tisztázódtak fogalmak, mint például az önkormányzat jelentése (valamely testületnek, közösségnek az a joga, hogy ügyeit önállóan intézheti – Böhm, 1996: 64.). Megfogalmazásra került a szűkebb értelmű *local government* (helyi kormányzat) definíciója is, amely alatt a helyi önkormányzatot és az intézményes politika szereplőit kell értenünk (Tamás, 2014: 11.). Az autonóm helyi önkormányzatok a rendszerváltás során, a demokratikus berendezkedés részeként jöttek létre Magyarországon. Formálisan tekintve a változásra, helyi szinten az 1470 tanács helyett közel 3200 önkormányzat alakult meg (Böhm, 1996: 48–50.). Az új hatalmi szerkezetben a helyi hatalom partnere lett a kormánynak, a parlamenti pártoknak, a megyei önkormányzatoknak.

A politikai eliten belül maguk a pártok, a politikai szociológia és a választópolgárok is megkülönböztetik az országos és az önkormányzati politikában megjelenő szereplőket. A bizalmi szintek vizsgálataiból tudjuk például, hogy a helyi döntéshozatalban mandátumot nyert politikusokról pozitívabb az emberek véleménye, mint a kormány és a parlament esetében (Kovách, 2006: 444–447.). Ezzel szemben a pártok mintha nem tudnának a helyi politikával

mit kezdeni, kevés figyelmet fordítanak a helyi társadalomra, a választások eredménye az erőviszonyok felmérése miatt fontos számukra (Bóhm, 2003: 220.). A helyi önkormányzatokkal foglalkozó kutatók is eltérő folyamatokat hangsúlyoznak a témában. A szakirodalom egy része az országos politika (fokozódó) dominanciáját fogalmazza meg. Körösi András (1998: 59.) szerint „az 1990-ben létrehozott önkormányzati vezetőknek a befolyása az országos politikára nem számottevő”. A hatalmi viszonyok szempontjából azt is tudjuk, hogy a rendszerváltás óta a helyi önkormányzatok pozícióvesztése folyamatos (Pálné, 2008). Az önkormányzati szerepek átalakítása során a korábbi radikális, majd féloldalas decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, mégpedig rendkívül rövid idő alatt. *„A helyi társadalmak fejletlensége, a politikai elit erős szervilizmusa és pártkötöttsége, általában a »horizontális« jellegű kormányzás feltételeinek hiánya, a külső mintakövetés dominanciája, a parlamenti törvénykezés szerepének túlértékelése [...] megannyi elem, mozaik, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy a decentralizáció nem vált a magyar kormányzati rendszer szilárd sajátosságává.”* (Pálné, 2013: 29–30.). A helyi hatalom szerepét elemző kutatók egy másik csoportja viszont az önkormányzati politikai elit 1990-es évektől megfigyelhető erősödő befolyását hangsúlyozza a helyi privatizációs folyamatokban, az önkormányzati feladatként megjelenő településfejlesztési és szociálpolitikai szerepekben és a fejlesztési-beruházási források kezelésében (Táll, 1993; Valuch, 2015: 58.). Az Európai Unió csatlakozás és a pályázati logika átvétele a helyi politikusok pozíció-erősödését eredményezte, új típusú hatalmi hálózatok alakultak ki, amelyekkel az önkormányzatok kapcsolatrendszere sokszereplős lett. A lokális elitek összekapcsoló gazdasági és politikai befolyása új hierarchiakat hozott létre (Kovách, 2012: 163.). A helyi problémák, fejlesztések kezelése mellett az önkormányzatnak az is feladata, „hogy létrehozza és erősítse azt, amit polgári öntudatnak szokás nevezni” (Kákai 2003: 6.). Szerepet játszik a helyi lakosság preferenciáinak és véleményeinek képviseletében, lehetőséget ad politikai részvételre és érdekek kifejezésére. Ezért nem mellékes, hogy ebben kik és milyen arányban jutnak képviselethez. B. Kelemen Ida a női politikusok szemszögéből például azt írja, hogy számarányuknak szimbolikus jelentősége van, „üzenetet hordoz a társadalom számára”, ezért különösen fontos, hogy „a nőkre is úgy tekintsenek, mint politikai tényezőkre. A női képviselők számának növekedése megváltoztatja a társadalom vélekedését a nőkről, és a nőket is önmagukról” (B. Kelemen 2010: 84.).

A társadalmi rétegződés szempontjából a vidéki elit státusza azonban nem jelent a középrétegnél magasabb társadalmi pozíciót. Egy adott közösség szempontjából azonban az önkormányzati képviselői feladat elitpozíciónak számít, és a helyi társadalom felső szintjén helyezkedik el a közigazgatásban, gazdaságban és a kulturális területen betöltött hatalmi pozíciója révén. A lokális szintér a maga érdekcsoportjaival, erőtereivel az országostól külön, bár nem

független politikai arénaként értelmezhető. A helyi hatalom formális és informális csatornákon keresztül szabályozza, döntéseivel befolyásolja a helyi társadalom mozgásterét, mindennapi életét, értékeket közvetít a lokális közösség és a nagypolitika szervezetei között (Bóhm, 2003: 198.). Valuch Tibor a helyi vezetőket (2015: 133.) a tágran értelmezett politikai elitbe sorolja, Körösényi András (2015: 35.) a helyi elit tagjának, a politikai elit egy csoportjának nevezi az önkormányzati képviselőket. Táll Éva szerint „lokális szinten mindig a sikeres emberek mentalitása és értékrendje válik követésre méltóvá. Azok, akikre egy helyi társadalomban felnéznek és mintául választanak, joggal nevezhetők helyi elitnek” (Táll, 2002: 327.). A köztük megtalálható professzionális politikusokat Kunszt Márta (2011) Pécs esetében vizsgálta (a 1990–2010 közötti időszakra vonatkozóan). Elméleti megközelítése szerint az elit azokból áll, akik a közösségi és a gazdasági források fölötti rendelkezés birtokában vannak, ebből kiindulva a *helyi erőforrások* fölött rendelkezőket is az elitbe tartozónak tekintette. Vizsgálata során különbséget tett a politikai osztály tagjai (önkormányzati képviselők, helyi politikai szervezetek vezetői és hivatalnokai) és a helyi elit (erőforrások fölött rendelkezők, nyomásgyakorlók, befolyással rendelkezők) között. Kunszt különböző változók alapján (amelyből az egyik a több ciklusban való részvétel) 148 képviselő közül 27-et azonosított elitként. *„Mértékadó politikai tényezővé azok a politikusok válhattak, akiket pártjuk többször jelölt képviselőségre.”* Mindebből Kunszt azt a következtetést vonja le, hogy az önkormányzati képviselők hovatartozása nem egyértelmű, de a helyi politikai elit szereplőit mindenképpen közöttük kell keresni.

Tanulmányunk elméleti megközelítése azon kutatókhoz csatlakozik, akik szerint a helyi döntéshozatal fontos, az állampolgárokhoz leginkább közel álló politikai/kormányzati szint, ezért szereplőinek megismerése vizsgálatra érdemes. Rájuk a helyi politikai elit tagjaként tekintünk, akik a tágran értelmezett politikai elit részét alkotják. Az önkormányzatiság lényegének pedig azt tekintjük, hogy „a választópolgárok szavazatukkal eldöntsék, kikre bízzák a helyi közügyek intézését és a város igazgatását” (Tóth, 2013: 120.). A helyi társadalom szempontjából meghatározó fontosságú a közélet, így a szereplői is. Az önkormányzati választás különböző típusú mandátumszerzési lehetőségei pedig érdekes kutatói megközelítést, összehasonlító vizsgálatot tesznek lehetővé. A 10 ezer fő alatti települések esetében elsősorban a választói akarat közvetlen érvényesülését lehet vizsgálni, hiszen az ún. kislistás elv alapján nem szervezetre, hanem a jelöltekre lehet szavazni. 10 ezer fővel rendelkező vagy azt meghaladó népesség (és a fővárosi kerületek) esetében már vegyes választási rendszerben, szervezetek és személyek között dönthetnek az arra jogosultak, míg a megyei és fővárosi közgyűlések esetében csak listára, azaz szervezetre lehet voksolni. Így a magyar, összetett választási szisztéma az összehasonlító vizsgálatok tekintetében jó alap, egyazon választáson belül tudunk választói akaratot és pártműködési mechanizmust vizsgálni.



## A helyi politikai elit vizsgálatának eredményei

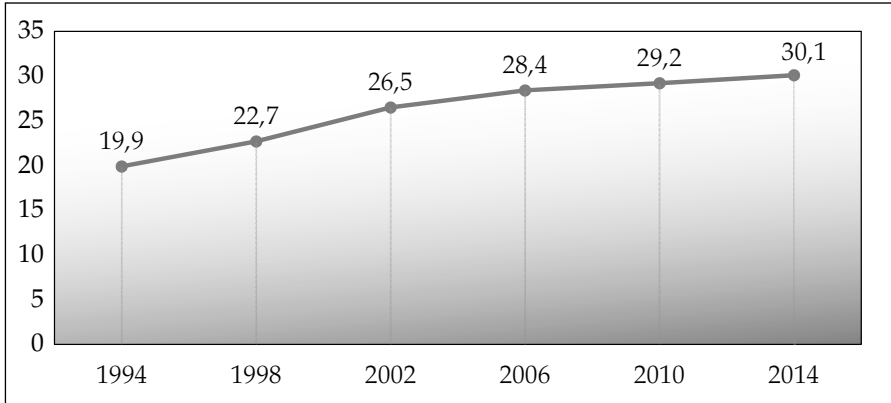
*A helyi politika szereplői – a nemek szerinti megoszlás alapján*

A helyi elitkutatás egyik legalapvetőbb szempontja a nemek szerinti arányok leírása. Az összetétel vizsgálata azért fontos, mert a társadalom és a képviselői elit közötti távolság egyik mutatójaként is értelmezhető (Ilonszki, 2013: 121.). Az országgyűlési döntéshozatalban tapasztalható férfi dominancia a korábbi kutatási eredményekből ismert (Ilonszki, 2011; Várnagy–Ilonszki, 2012; Koncz, 2006). A nőkre is kiterjedő általános választójog az országos politikában nem hozta magával automatikusan a XX. században a nemek szempontjából arányos képviseletet (B. Kelemen, 2010: 83.). Ismert, hogy Magyarországon a képviselőnők parlamenti részaránya a rendszerváltás óta 10% körüli értéken ingadozik és összességében stagnál. Ezzel az értékkel a Világgazdasági Fórum által mért *Global Gender Gap Index* (<http://www.weforum.org/issuess/global-gender-gap>) politikai pozíciókra (*political empowerment*) vonatkozó alindexe esetében a 139. helyet foglaltuk el 2015-ben (a vizsgált 145 ország alapján). A települési képviselőtestületeket elemző, főként gender-fókuszú (Bandi, 2007; Koncz, 2006) korábbi kutatásokból előzetesen azt már tudtuk, hogy helyben magasabb női részvételi arányokat fogunk találni, mint az országgyűlésben. A főként polgármesterekre kiterjedő kutatások azt állapították meg, hogy a lakosságszám csökkenésével párhuzamosan emelkedik a nők aránya. Ha demográfiai szempontból közelítjük meg a kérdést, akkor az országos politikában stagnáló női képviselet mellett folyamatosan emelkedő femininációs indexet találunk Magyarországon. Még 1980-ban 1000 férfira 1062 nő jutott, addig 2008-ra ez a szám már 1107-re emelkedett (Valuch, 2015: 47.).

A szakirodalmi előzmények ismeretében megfogalmazott kutatói kérdésünk, hogy az 1994–2014-es időszakban hogyan alakult pontosan a helyi elitben a képviselőnők aránya országos összesítésben és a különböző területi szintű önkormányzatokban? Kimutatható-e kapcsolat a mandátumszerzés módja, a település mérete és a nemek szerinti arányok alakulása között?

Az első ábra a helyi politikai elit nembeli arányainak időbeli alakulását mutatja be összesítve, majd a település és a mandátumszerzés típusa szerinti bontásban (2. és 3. ábra), végül a megyei közgyűlések (4. ábra) esetében. Az 1. ábrán jól látszik, az 1994–2014-es időszak hat választása során folyamatosan emelkedett a női képviselői arány a helyi önkormányzatok testületeiben. A 20%-ról 30%-ra változó érték a magyarországi helyi politikai elit nemi alapú zártságának lassú oldódását mutatja. Az utolsó, 2014-es választások alkalmával elért 30%-os arány – a Dahlerup (1988) által megfogalmazott „kritikus tömeg” elmélete alapján – szimbolikus jelentőséggel is bír. Vagyis a 10% körül stagnáló országgyűlési képviselettel párhuzamosan a helyi döntéshozatalban választásról-választásra több nő került politikai pozícióba.

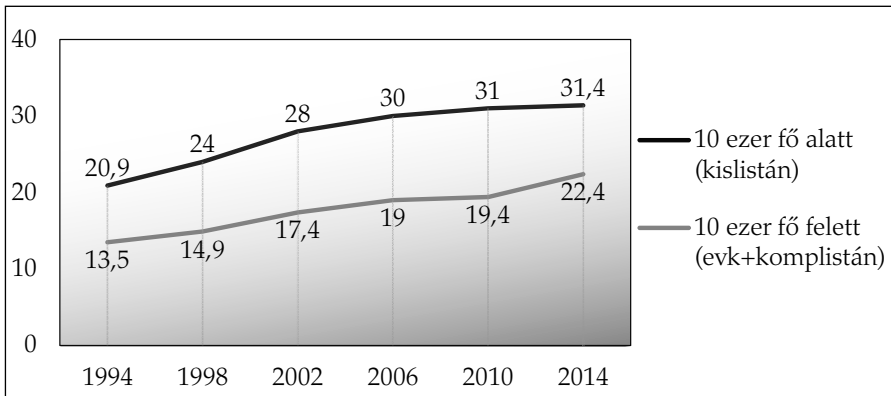
1. ábra. Képviselők aránya a települési önkormányzatokban



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

Amennyiben az adatokat a magyar választási rendszer nagy választóvonalát jelentő 10 ezer fős lakosságszám mentén külön-külön vizsgáljuk, a korábbi kutatásokat igazoló (kisebb településen magasabb a női politikusok aránya) eredményeket kapunk.

2. ábra. Képviselők aránya a települési önkormányzatokban



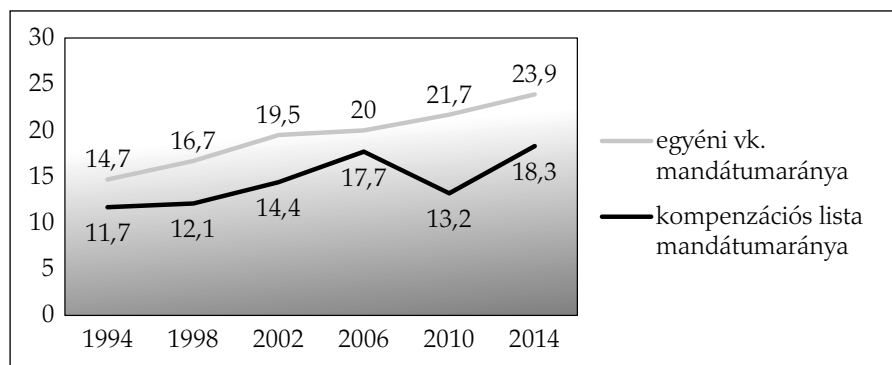
Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

A 2. és 3. ábra a mandátumszerzés módja szerint elkülönített (kislista, egyéni választókerület és kompenzációs lista) országos átlagait mutatja be. Az eredményekből látszik, hogy mind a 10 ezer lakos feletti, mind az ennél kisebb települések képviselői között a nők részaránya emelkedik, de eltérő százalékos értékeken (21%-ról 31%-ra és 13%-ról 22%-ra). Sőt, 1994 és 2010 között, a két trendvonal értékei közti különbség is növekszik (7,4-ről 11,6-ra), vagyis a kisebb települések esetében nagyobb léptékű a képviselők arányának emel-

kedése, mint a 10 ezer fő feletti városokban. Ez a tendencia a 2014-es, utolsó önkormányzati választás alkalmával megváltozott és a két trendvonal közti különbség 9%-ra csökkent, amely az 1998-as állapotnak felel meg. Az eredmények alapján látható, hogy a kisebb településeken erőteljesebben oldódik a férfi képviseleti dominancia a helyi politikai elitben, mint a nagyobb lakosság-számmal rendelkező városokban.

A 3. ábra (amely tulajdonképp a 2. alsó vonalának továbbfejlesztése) a 10 ezer főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező települések női képviseleti arányát mutatja be, a mandátumszerzés módja szerinti bontásban. Egyértelműen látszik, hogy a városi politikai elit női arányainak növekedése nagyobb részben az egyéni választókerületi mandátumoknak köszönhető, amely a nők egyéni megmérettetéseként mutatja (14,7–23,9%). A pártok és szervezetek által befolyásolt kompenzációs listák arányai bár szintén emelkedtek, de a választókerületi eredményeknél alacsonyabb értékeken (11,7% és 18,3% között) mozogtak és a 2010-es választási reformot követő első alkalommal időszakosan meg is törtek. A pártlisták biztos mandátumot jelentő helyeiről időszakosan kiszorultak a női képviselők.

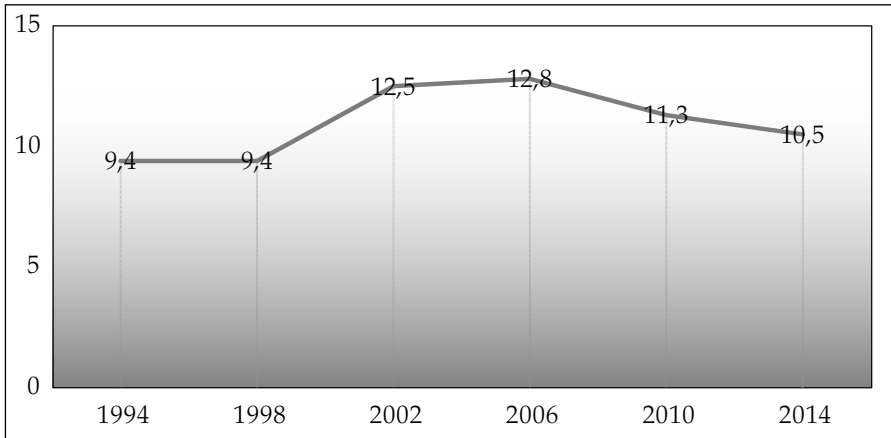
3. ábra. Képviselőnők aránya az önkormányzatokban, a 10 ezer fő feletti településeken



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

Az utolsó (4.) ábrán a megyei közgyűlések összetételét követhetjük nyomon. A megyei döntéshozatal szereplőit két okból ábrázoltuk külön. Egyrészt azért, mert a mandátumszerzés módja is eltér a településeken megfigyelhetőtől (csak listás mandátumok kerülnek kiosztásra), másrészt a százalékos eredmények is indokolták a külön elemzést. Az előzőekben leírt folyamatoktól való eltérés mind a trendben, mind a képviseleti részarányok alakulásában jól látszik. A települések több szintjén tapasztalt emelkedő női részvétel a megyei politikai elitre nem jellemző, a nők részaránya messze elmarad a helyi-települési döntéshozataloktól (9,4–12,8%-os értékekkel) és meglepő módon inkább az országgyűlési arányokkal mutat hasonlóságot.

4. ábra. Képviselőnk aránya a megyei közgyűlésekben



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

Összefoglalóan tehát a négy diagram hat trendvonalának eredménye alapján a következő megállapításokat tehetjük. A helyi – önkormányzati politikában (az országgyűlés összetételéhez képest) magasabb és folyamatosan növekvő arányú női képviseletet találunk, mely alól a megyei közgyűlések trendje kivételt képez. Emellett, a 3. diagram eredményei alapján azt mondhatjuk, hogy döntő befolyással a női részvétel alakulására a helyi döntéshozatalban nem csak a település mérete van, mint ahogy korábban, a polgármesterekre alapuló vizsgálatok alapján látszott. A *mandátumszerzés módja* a település nagyságánál is erősebb tényezőnek bizonyul, a képviselőnk sikeresek az egyéni megmérettetések alkalmával vidéken.

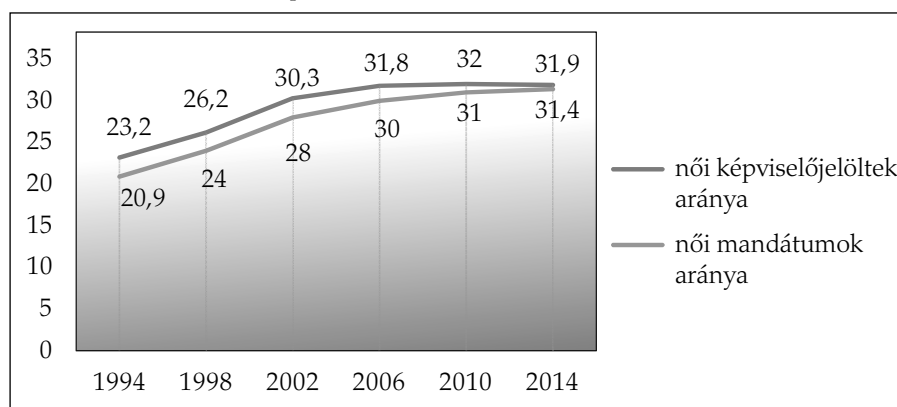
#### Az eredmények értékelése

A helyi politikai elitben növekvő női részvétel megfelel a nemzetközi folyamatoknak, a fokozódó női közéleti aktivitásnak. A javuló arányokat a nők erősödő gazdasági szerepvállalásával, a jóléti társadalmi berendezkedés (oktatás, szociálpolitika) kiépülésével és a női egyenjogúság melletti kormányzati és politikai elköteleződéssel (kvóták, küszöbök) magyarázzák (Böhm, 2003: 100.). A magyarországi eredményeket részben hasonló folyamatok eredményezhetik, a politikai elkötelezettség kivételével. Mivel a legkisebb női képviseleti arányt a kompenzációs és a megyei közgyűlési listák eredményei mutatják, a pártok kapuőr szerepe (Várnagy–Ilonszki, 2012) a vidéki politikába is tetten érhető. „A pártok szempontjából – a helyi pozíció – a társadalmi beágyazottság növelésének eszköze lehet, így vannak értékes és kevésbé értékes pozíciók, önkormányzatok.” (Tóth, 2013: 121.). A pozitív elmozdulás (főként a kislista, egyéni válasz-

tóközrtek esetében) mögött a szavazók választási hajlandóságának változása állhat (a nemzetközi folyamatoknak megfelelően, lásd: Tóth–Ilonszki, 2015: 30.). A családi és nemi szerepek is lassan átértékelődnek hazánkban, amely összefügg a nők munkába állásával, szakmai, karrier építési törekvéseivel, önálló jövedelemhez jutásával (Valuch, 2015: 183–184.) és a polgári társadalom kialakulásával (Bóhm, 2003: 100.). A nők több, korábban férfiasnak tartott szakmában és pozícióban is megjelennek. Ennek a folyamatnak eleme, a szakmai karrierút következő lépcsőfoka lehet például egy helyi közéleti feladatvállalás, mely még összeegyeztethető az egyéb családi, munkahelyi kötelezettségekkel. Vagyis a nők aktívabb megjelenése a helyi politikai elitben nem a közéleti szerep utáni vágynak vagy a politika iránti elkötelezettségnek köszönhető, hanem a főállásban folytatott szakmai, gyakran vezető beosztású munka motiválja (lásd a Baranya megyei iskolaigazgató képviselőnőkkel készített interjúk eredményét – Mehring–Tóth–Vámosi, 2017).

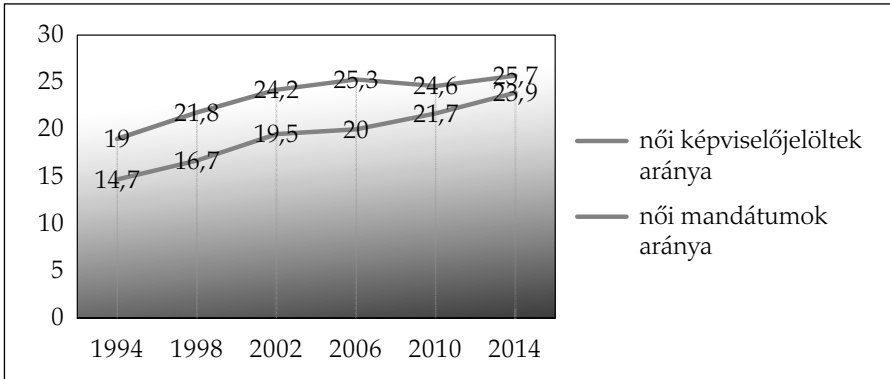
Magyarázó faktorként szolgálhatna még a női képviselőjelöltek számának emelkedése is, ezért megvizsgáltuk ennek alakulását. A képviselőnők aránya leginkább a 10 ezer fő alatti településeken és a városok egyéni választókereteiben volt tapasztalható, így ennek eredményei a leginkább érdekesek. Figyelemre méltó, hogy 1994–2006 között a női képviselő-jelöltek és a mandátumhoz jutott képviselőnők növekvő arányában (lásd 5. és 6. ábra) együttmozgás tapasztalható. Ez azonban 2010-ben megszűnik, az utolsó két választás során stagnáló, sőt enyhén csökkenő női jelöltszám mellett is tovább nőtt a politikusnők aránya a települési döntéshozatal szintjén. Ebből úgy látjuk, hogy a pozitív elmozdulás oka nem a jelöltek számának növekedésének függvénye Magyarországon. Úgy tűnik, a helyi politikai elit női tagjai jól mérik fel saját, egyre javuló esélyeiket az önkormányzati döntéshozatal különböző szintjein.

5. ábra. 10 ezer fő alatti települések (kislista)



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

6. ábra. 10 ezer fő feletti települések egyéni választókeretekben



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

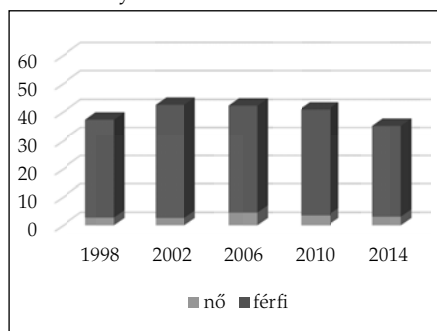
#### *Mandátumisméltlések vizsgálata – a professzionális helyi politikusok*

A nemek szerinti megoszlás vizsgálata mellett a másik nagy elemzési fókuszunk a mandátumisméltlések arányainak feltárása. A korábbi kutatási eredményekből tudjuk, hogy a képviseleti elit egyik közös jellemzője a profeszionalizálódás (a hivatásos politikussá válás) és az egyre zártabb csoporttá formálódás (Valuch, 2015: 136–137), amely az országos és települési döntéshozatalt egyaránt jellemzi. 2002–2006-ban a parlamenti képviselők 70 százaléka, 2010-ben 50%-a volt továbbszolgáló és jellemzően az egyéni választókerületekből érkeztek (Ilonszki, 2011: 279.). A kutatói kérdésünk ebben az esetben az, hogy a professzionális politikusok aránya hogyan alakul – 1994 és 2014 között – a nem szerinti megoszlás és a mandátumszerzési módok alapján a helyi politika esetében? Professzionális politikusnak azokat a mandátumisméltlő önkormányzati képviselőket tekintjük, akik legalább két egymást követő időszakban választást nyertek, egyazon testületi szinten belül. Tóth Adrienn és Ilonszki Gabriella (2015: 35.) az országgyűlés esetében vizsgált hasonló módon újrainduló képviselőket (*inkumbens*nek nevezve őket). Korábbi kutatások a helyi politikai elitben (az országoshoz hasonlóan) az 1990-es években részleges elitcseret mutattak ki. Összetételüket vizsgálva tudjuk, hogy sok volt tanácselnök került polgármesteri székbe – 1990-ben a képviselők 26,5%-a (Bocz–Sági, 2003, 21.).

Az első vizsgálat eredményeiből egyértelműen látszik, hogy a nők részaránya számottevően alacsonyabb, valamint a települési szint által és a mandátumszerzési módtól is befolyásolt, ezért a professzionális politikusok arányait két viszonyítási pontból mutatjuk be. A diagramok mindkét csoportja az újraindulói arányokra vonatkozik, de még az első esetben a viszonyítási alapot az előző ciklusban mandátumot kapott képviselők összessége jelenti, addig a második esetben a professzionális politikusokat a saját nemük részarányaihoz

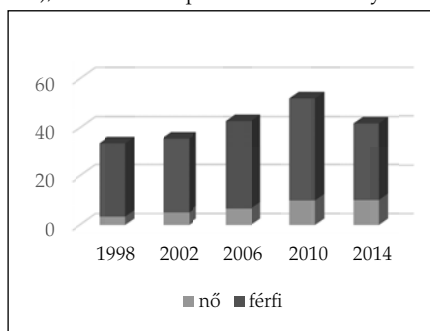
képeket vizsgáltuk meg. (A 2014-es évre vonatkozó adatok a listás – kompenzációs és kislistás – eredményeket a rendelkezésre álló adatok jelenlegi formája miatt nem tudjuk bemutatni).

7. ábra. Mandátumismétlések aránya a megyei közgyűlésekben az összes képviselőhöz viszonyítva



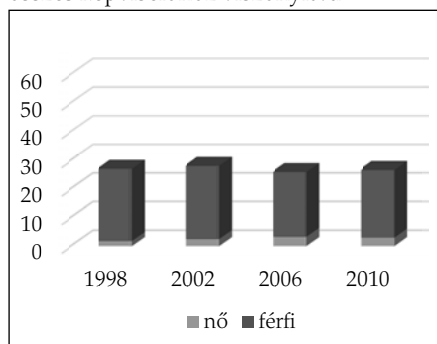
Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

8. ábra. Mandátumismétlések aránya az egyéni választókerületekben (10 ezer fő felett), az összes képviselőhöz viszonyítva



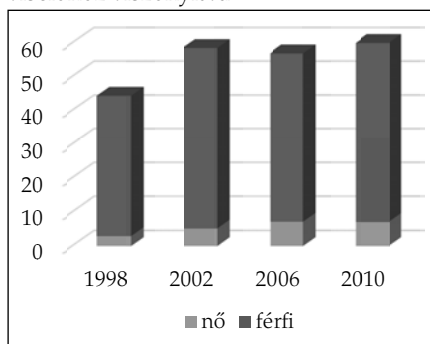
Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

9. ábra. Mandátumismétlések aránya a kompenzációs listákon (10 ezer fő felett), az összes képviselőhöz viszonyítva



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

10. ábra. Mandátumismétlések aránya a kislistákon (10 ezer fő alatt), az összes képviselőhöz viszonyítva

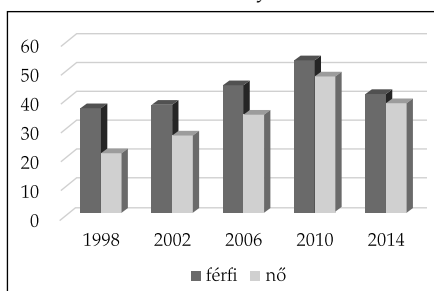


Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

Az első négy oszlopdiagram értékeit összehasonlítva látható, hogy az előző év összes képviselői közül a 10 ezer fő alatti települések esetében (10. ábra) találjuk meg a legtöbb (44%-63%-nyi) mandátumismétlőt, akik nagyrésze (87%-93%-ban) férfi politikus. Őket a 10 ezer fő feletti városok képviselői követik, a 2010-es választásokig folyamatosan emelkedő tendenciával (33%-ról 51%-ra) és 11-23%-nyi újrászorgoló politikusnővel (8. ábra). A megyei közgyűlések tag-

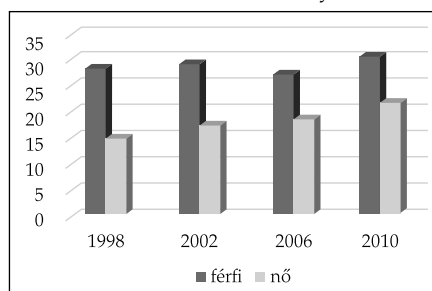
jainak (7. ábra) 35-43%-a marad – viszonylag kiegyensúlyozott szintet tartva – a következő ciklusban is képviselő, és döntő többségükben (89-97%-ban) szintén férfiak. A mandátumismétlések leginkább alacsony és állandó értékeit a kompenzációs listák esetében (25-28%) láthatjuk (9. ábra). A korábbi eredményekkel összehangban azonban a professzionális politikusok között csak 6-12% a női képviselő. Az adatok alapján tehát főként férfi mandátumismétlőket jelentő 30-50% stabilitást (ismétlődést) mutató helyi professzionális politikusi csoport azonosítható.

11. ábra. Mandátumismétlések aránya az egyéni vk.-ban (10 ezer fő felett) az előző évhez és nemhez viszonyítva



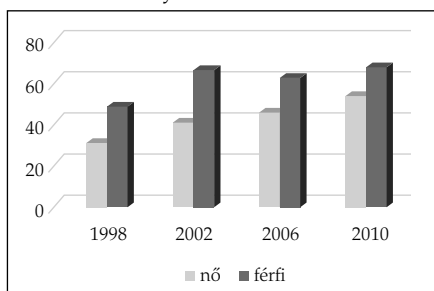
Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

12. ábra. Mandátumismétlések aránya a kompenzációs listákon (10 ezer fő felett) az előző évhez és nemhez viszonyítva



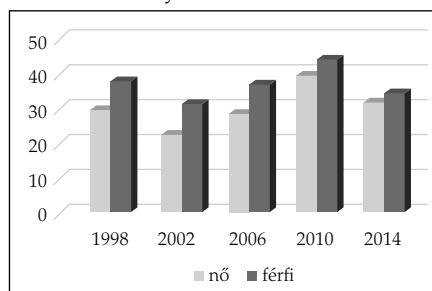
Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

13. ábra. Mandátumismétlések aránya kislistákon (10 ezer fő alatt) az előző évhez és nemhez viszonyítva



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

14. ábra. Mandátumismétlések aránya a megyei közgyűlésben, az előző évhez és nemhez viszonyítva



Forrás: választási adatok alapján saját szerkesztés

A diagramok második csoportja annyiban szolgáltat új információt, hogy a mandátumismétlőket a saját nemükhöz viszonyítva ábrázolja. Ekkor a képviselők alacsonyabb részarányát is tükröző aránytalanságokat kiküszöböl-



tük. Az eredményekből az látható, hogy a saját nembeli részarányaikhoz képest, a férfi önkormányzati képviselőkre inkább jellemző a magasabb ismétlődési arány, bármely települési szintet vagy mandátumszerzési módot is nézzük.

A mandátumismétlések eredményeit összefoglalva láthatjuk, hogy a helyi politikai elitben szintén megtalálható a professzionális politikusok csoportja, bár az országos politikai elitnél kevésbé alkotnak zárt közösséget. Önkormányzati szinten, a kisebb települések esetében a képviselők több mint felét választják újra, a megyei közgyűlésben 40% körül találunk tapasztalt politikust egyik választásról a másikra. A mandátumismétlés természetesen nem csak két egymást követő választási évben mutatható ki. A közgyűlés esetében több olyan képviselőt találtunk, aki a harmadik (18%) vagy negyedik (11%) alkalommal vettek részt a területi önkormányzat életének irányításában. Az újraválasztott önkormányzati képviselők magas százalékos aránya (Bocz–Sághi, 2003: 21.) mögött az áll, hogy a potenciális jelöltek száma alacsony, a jelölő szervezetek szívesen indítanak tapasztalt, már „bevált” képviselőt, így kialakul egy helyi politizáló közösség. A képviselőnők politikai elitben megtalálható alacsonyabb százalékos értékei mögött hasonló okok állnak, amelyek a nők pozícióba kerülését és annak megtartását általában gátolják (Offermann–Armitage, 1993: 141.). Ilyen például a kapcsolati tőke – férfiakéhoz viszonyított – alacsonyabb szintje, a formális és informális hálózatból való kívül maradás (időhiány vagy egyéb kapcsolatszervezési logika miatt). A nők esetében különösen nagy jelentőségű (lenne) a támogató háttérkörnyezet, egy mentor-személy (Women in business, 2005) abban a közegben, ahol a pozícióba jutás legjelentősebb eleme a személyes kapcsolat és nem a rátermettség, tehetség (Koncz, é. n.: 226.).

## ÖSSZEGZÉS

Az előzőekben bemutatott kutatási eredményekkel többes célunk volt. Módszertani szempontból azt kívántuk bemutatni, hogy egy, a hazai közigazgatásban keletkező választási adatbázis jól alkalmazható kutatási-elemzési céllal. Tartalmi szempontból az önkormányzati szintű politika jelentőségére, a női képviselők folyamatosan, de mandátumszerzési módok alapján eltérő mértékben emelkedő arányára és a professzionális politikusok kimutatására helyeztük a hangsúlyt. Az ország sorsa feltehetőleg nem egy vidéki önkormányzat testületi ülésén dől el és a mindenkori szabályozás, költségvetés is nagymértékben determinálja a helyi lehetőségeket. Politikai harcok, közéleti események, politikai elit és köztük professzionális politikusok azonban minden települési szinten megtalálhatók. Róluk most már annyit tudunk, hogy a mandátumszerzés módjától függően 25-63%-ban legalább két önkormányzati

ciklusban dolgoznak képviselőként, amely arányokkal kevésbé alkotnak zárt közösséget, mint a parlamenti képviselők. A nemi alapú (férfi) dominancia lassú oldódása a kislistas és egyéni választókerületi pozíciókban az országgyűlési politikától eltérő tendenciájú és pozitív irányú folyamatként értékelhető hazánkban, mely illeszkedik a nemzetközi tendenciákba. Láthatóvá vált, hogy Magyarországon a női képviselők helyben, választásról választásra egyre nagyobb eséllyel kerültek döntéshozatali pozícióba. Ez alól a megyei közgyűlések összetétele mutat eltérést, amelynek nemek szerinti megoszlása az országos arányokhoz áll közelebb. Végezetül a növekvő női közéleti szerepvállalás és a politikai elitben megjelenő részarányok okaira kerestünk magyarázatot, melynek további empirikus megerősítése az önkormányzati képviselők vizsgálatának következő lépése lehet.

## IRODALOM

- Bandi Zsuzsa (2007): A nők a helyi politikában a rendszerváltás után. In: Palasik Mária (szerk.): *A nő és a politikum*. Budapest, Napvilág, 345–394.
- B. Kelemen Ida (2010): Női képviselők – női képviselet? *Politikatudományi Szemle*, XIX/3., 83–103.
- Bocz János–Sághi Tamás (2003): Az önkormányzatok döntéshozói 1990–202. *Társadalomstatistikai füzetek*, 40., Budapest.
- Böhm Antal (2003): A helyi hatalom és a helyi politika. In: Böhm Antal (szerk.): *Az ezredvég magyar társadalma*. 198–211.
- Böhm Antal (1996): *A helyi társadalom*. Budapest.
- Bozóki András (2003): Az elitváltás elméleti megközelítései. *Politikatudományi Szemle*, XIII/3., 5–40.
- Czibere Ibolya (2011): Nők a kulturális, gazdasági és politikai elit tagjai között. In: Kovách Imre (szerk.): *Elíték a válság korában*. Budapest, Argumentum, 337–393.
- Csepeli György (2015): A szociológia és a Big Data. *Replika*, 92-93. szám, 171–177.
- Dahlerup, Drude (1988): From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass. *Scandinavian Political Studies*, No. 4., 275–298. ([https://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian\\_political\\_studies/article/view/13010/24817](https://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian_political_studies/article/view/13010/24817))
- Dessewffy Tibor–Láng László (2015): Big Data és a társadalomtudományok véletlen találkozása a műtőasztalon. *Replika*, 92-93. szám, 157–170.
- Dobos Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: a 2010-es önkormányzati választási reform hatása a megyei önkormányzatokban. *Politikatudományi Szemle*, XX/4., 61–83.
- Fricz Tamás (2003): Régi elit az új demokráciában Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, XIII/4., 87–107.
- Guttman, Wilhelm L. (1960): Social Stratification and Political Elite. *British Journal of Sociology*, 11, 137–150.
- Gyáni Gábor (1998): Magyarország társadalomtörténete a Horthy-korban. In: Gyáni Gábor–Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, Osiris, 169–341.
- Ilonszki Gabriella (2013): Számít-e az elit folytonossága? *Politikatudományi Szemle*, XII/4., 109–124.

- Iloszki Gabriella (2011): Képviseleti szerepek, politikai intézmények, demokratikus deficit. Két évtized változásai. In: Tardos R.–Enyedi Zs.–Szabó A. (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest, 267–290.
- Kristóf Luca (2011): Elitkutatások Magyarországon. In: Kovách, Imre (szerk.): *Elit a válság korában*. Budapest, Argumentum, 37–57.
- Kákai László (2003): *Pártok és civil szervezetek a helyi önkormányzatokban*. [http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI\\_KakaiLaszlo\\_tez.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_KakaiLaszlo_tez.pdf)
- Koncz Katalin (2006): Választás 2006: nők az önkormányzatokban. *Munkügyi Szemle*, 50. évf. 11. szám, 8–10.
- Koncz Katalin (é. n.): *Nők a politikai hatalomban. Számvetés a rendszerváltástól napjainkig*. Magyar Női Karrierfejlesztési Szövetség, Tatabánya.
- Körösényi András (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- Körösényi András (2003): Politikai képviselet a vezérdemokráciában. *Politikatudományi Szemle*, XIII/4., 5–22.
- Körösényi András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Kovách Imre (szerk.) (2012): *A vidék az ezredfordulón. A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Szociológiai Intézet), Argumentum.
- Kovách Imre (2011): *Elit a válság korában*. Budapest, Argumentum.
- Kovách Imre–Kristóf Luca–Lengyel György (2006): Elit és társadalom a kilencvenes években. In: Kovách, Imre (szerk.): *Társadalmi metszetek*. Budapest, Napvilág, 431–448.
- Kovács Gábor (2005): Elit és társadalmak a globalizáció és az információs forradalom korában. In: Nyíri Kristóf–Palló Gábor (szerk.): *Túl az iskolaifilozófián*. Budapest, 355–371.
- Kunszt Márta (2011): A politikai osztály formálódása Pécsen. In: Tarrósy, István (szerk.): *Pécsi Politikai Tanulmányok*, VI. PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék. [http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0050\\_11\\_politika\\_6/ch04.html#id489518](http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0050_11_politika_6/ch04.html#id489518)
- Légmán Anna (2011): A kvalitatív módszerek helye az elitkutatásokban. In: Kovách Imre (szerk.): *Elit a válság korában*. Budapest, Argumentum, 57–77.
- Lengyel György (2006): Megjegyzések az „elit minőségéről”. In: Molnár János (szerk.): *Elit Kelet-Közép-Európában*. Friedrich Ebert Alapítvány, 5–13.
- Lengyel György (1989): *Vállalkozók, bankárok, kereskedők. A magyar gazdasági elit a 19. században és a 20. század első felében*. Budapest, Magvető.
- Marger, Martin N. (1981): *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*. New York, Van Nostrand.
- Mehring-Tóth, Szilvia–Vámosi, Tamás (2017): Developing balanced public life and socialization pattern from gender approach in elementary schools. *Tudásmenedzsment* 18:(1), 103–109.
- Mills, C. Wright (1972): *Az uralkodó elit*. Budapest, Gondolat.
- Mosca, Gaetano (1939): *The Ruling Class*. New York, McGraw Hill.
- Mayer-Schönberger, Viktor–Cukier, Kenneth (2013): *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*. London, John Murray.
- Németh Renáta (2015): A számok tényleg magukért beszélnek? *Replika*, 92-93., 203–209.

- Offermann, L.–Armitage, M (1993): The stress and health of the women manager. In: Fagerson, E. A. (ed): *Women in management: trends, issues and challenges in managerial diversity*. Newberry Park, 131–161.
- Pálné Kovács Ilona (2013): Miért hagytuk, hogy így legyen? *Politikatudományi Szemle*, XXII/4., 7–37.
- Pareto, Vilfredo (1968): *The Rise and Fall of the Elites: An Application of Theoretical Sociology*. Totowa Bedminster Press.
- Putnam, Robert D. (1976): *The Comparative Study of Political Elites*. London, Prentice-Hall
- Schlenker Ádám (2011): Elitelméletek Közép-Európában és Magyarországon. In: *EuVi elemzések*, III/3., 1–24. [https://www.academia.edu/6044427/Schlenker\\_%C3%81d%C3%A1m\\_Elitelm%C3%A9letek\\_Kelet-K%C3%B6z%C3%A9p\\_Eur%C3%B3pa\\_ban\\_%C3%A9s\\_Magyarorsz%C3%A1gon\\_-\\_Az\\_1989-es\\_rendszerv%C3%A1lt%C3%A1s\\_ut%C3%A1n](https://www.academia.edu/6044427/Schlenker_%C3%81d%C3%A1m_Elitelm%C3%A9letek_Kelet-K%C3%B6z%C3%A9p_Eur%C3%B3pa_ban_%C3%A9s_Magyarorsz%C3%A1gon_-_Az_1989-es_rendszerv%C3%A1lt%C3%A1s_ut%C3%A1n)
- Szelényi, Szonja–Szelényi, Ivan–Kovács, Imre (2001): The Making of the Hungarian Post- communist Elite: Circulation in Politics, Reproduction in the Economy. In: Lengyel, György – Rostoványi, Zsolt (ed): *The Small Transformation*. Budapest.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone, the Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster.
- Szalai Erzsébet (1998): *Az élitek átváltozása*. Budapest, Új Mandátum.
- Szelényi Iván–Szelényi Szonja (1996): Elitcirkuláció vagy elitreprodukció. In: Andorka Rudolf–Kolos Tamás–Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 1996*. Budapest, TÁRKI, Századvég, 475–500.
- Takács Károly (1998): Az elit szociológiai fogalmáról. *Szociológiai Szemle*, 1, 139–148.
- Táll Éva (2002): A helyi vezetők sikerességének néhány feltétele a rendszerváltás első évtizedében. In: *Politika és társadalom*. Budapest, MTA PTI, 321–329.
- Tamás Veronika (2014): *Politikai élet a helyi önkormányzatokban*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Tóth Adrienn–Ilonszki Gabriella (2015): Pártok vagy választók? A női jelöltek esélye az egyéni választókerületekben, 1998–2010. *Politikatudományi Szemle*, XXIV/3., 27–50.
- Tóth Adrienn (2013): Országos pártok – helyi önkormányzatok. *Politikatudományi Szemle*, XXII/3., 117–136.
- Valuch Tibor (2015): *A jelenkori magyar társadalom*. Osiris, Budapest.
- Várnagy Réka–Ilonszki, Gabriella (2012): Üvegplafonok. Pártok lent és fent. *Politikatudományi Szemle*, XXI/4., 7–25.
- Women in business. The conundrum of the glass ceiling (2005). *The Economist*, 2005. 07. 21. Letöltés: <http://www.economist.com/node/4197626>
- [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu) adatai.

# NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK

*Szűcs Anita*

Kant a nemzetközi rendről – „örök béke”  
vagy hosszú távú együttműködés?



# KANT A NEMZETKÖZI RENDRŐL – „ÖRÖK BÉKE” VAGY HOSSZÚ TÁVÚ EGYÜTTMŰKÖDÉS?

Szűcs Anita

(Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézete)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az angolszász liberális politikai hagyományra és jogelméletre Immanuel Kant páratlan hatást gyakorolt. A nemzetközi politikaelmélet tudományterületén kevés dolog van, amelyet a békekoncepciók ne Kantra vezetnének vissza. Joggal gondolhatnánk, hogy életművéhez nincs már sok hozzáfűznivaló. A tudományterület azonban sokáig rácăfolt a fenti állításra. A tanulmány célja, hogy a politikatudománytól önálló sodott nemzetközi politikaelmélet területén uralkodó Kant-értelmezéshez hozzájáruljon. A magyar „nemzetközis” szakirodalomban uralkodó nézet kevésbé veszi figyelembe a Kant-értelmezés még mindig zajló forradalmát. Az írás célja, hogy Kant „Az örök béke” című írásának szövegszerű ismertetésével a vita létezésén túl rámutasson, Kant számára az együttműködés alapja a nemzetközi rendszerben nem az emberek egymás iránt tanúsított jóakarata, hanem a józan, racionális cselekvés.

**Kulcsszavak:** Immanuel Kant ■ liberális nemzetközi rend ■ nemzetközi politikaelmélet ■ békeelméletek ■ liberalizmus

Az angolszász liberális politikai hagyományra és jogelméletre Immanuel Kant páratlan hatást gyakorolt. A nemzetközi politikaelmélet tudományterületén (*Theory of International Relations*) kevés dolog van, amit a béke-konceptiók ne Kantra vezetnének vissza. Joggal gondolhatnánk, hogy életművéhez nincs már sok hozzáfűznivaló. A tudományterület azonban sokáig rácăfolt a fenti állításra.

Kant megítélése körül az 1970-es évek közepétől napjainkig élénk viták folynak. A vita alapja – ahogy Francis Harry Hinsley, a kanti életmű körüli vita elindítója találóan fogalmazott – az, hogy a nemzetközi politikaelméleti kézikönyvek és kutatók többsége jóval többet feltételez Kantról, mint amit ő valójában írt (Huntley, 1996: 183.).

Számos nemzetközi politikaelméleti alaptankönyv és kutató (Burchill, 2005; Keohane, 1984) a föderális államszövetség, a világállam utópisztikus teoretikusát látja benne, aki a nemzetközi politika törvényszerűségeit az ember erkölcsi nemesedéséből és a vágyálmokból vezeti le. Mások a kozmopolita univerzalizmus forradalmi hagyományát – amely szembeállítja a kanti nemzetközi rendszer-értelmezést a hobbesi háborús állapottal és Grotius társadalmiasodott

rendszerével – kötik Kanthoz. Mindkét sematikus kép 1973-ban indult lassú változásnak, amikor Hinsley kiadta *Nationalism and the International System* című kritikai művét (Hinsley, 1973). A 2000-es évek első évtizedére – nem kis mértékben Michael W. Doyle-nak a liberális demokráciák külpolitikai viselkedéséről szóló kutatásainak köszönhetően – a Kant körüli viták bár nem szűntek meg, de csillapodtak (Doyle, 1983). Sem az államok összeolvadásából származó föderális, világállamot vizionáló kép, sem az emberiség kozmopolita közösségben való forradalmi felolvadása nem része a kanti világgépnek. A konszenzus azonban mintha hidegen hagyná néhány tankönyvíró világát (Devetak, 2007: 44.; Jackson-Sørensen, 2003: 98–99.).

A béke-koncepciók egyik legtöbbit idézett vonulata a demokráciaexport, illetve, hogy a belpolitikai berendezkedés a külpolitikai stabilitás forrása lehet-e. A tanulmánynak nem célja, hogy a kérdésben állást foglaljon, Kant hatása miatt mégsem haszontalan, ha áttekintjük és pontosítjuk a nemzetközi politikaelméleti beágyazottsága körüli vitákat.

Hinsley elődeinél sokkal szélesebb kontextusban, és pontosabban vizsgálta a kanti szöveget. Ennek eredményeként a kanti értelmezés hangsúlyai a nemzetközi politikaelmélet nemzetközi rendet vizsgáló kutatásaiban átalakultak. Kant ma elsősorban a liberális nemzetközi rend teoretikusa, akinél nem az erkölcsi nemesedés, nem az emberi jóakarát, hanem az ész; világállam és utópia helyett az államérdek alakítja az államok külpolitikáját. Kant „rend” értelmezésében a béke a szereplők közötti norma- és szabályrendszerek kialakulásával erősödhet. A szakirodalomban az új értelmezés egyre erőteljesebben szorítja ki a régit. A tanulmány célja, hogy Kant nemzetközi politikaelméleti relevanciáját, a nemzetközi rend működését értelmező interpretációját a kanti filozófiai hagyományokba ágyazva mutassa be, ezzel cáfolja Kant utópikus, az államrendszer meghaladását propagáló értelmezését.

Kant utópisztikus teoretikusként való modern kori megítélésében nagy szerepet játszott 1795-ben írt, kiforrott művének címe: *Az örök béke*, amely címet szatirikusnak szánta (Kant, 1985: 5.). A szatíra az örök békét valóságos, elérhető célnak tekintő kortársainak, főként az első örökbéke-tervezetet jegyző Abbé Saint-Pierre-nek szólt. Kant üzenete világos volt: örök béke csak a más-világon, a síron túl létezik, ebben a világban, mint minden ideára, pusztán törekedhetünk rá (Kant, 1985: 82.). Kant pamfletjében a nemzetközi politika világát konfliktusos, versengő világnak írta le, amelyet a hatalomért folytatott harc jellemez. Az emberi természetben konfliktus és kooperáció egyaránt benne rejlik, míg a természeti állapotban a háború (konfrontáció) a természetes állapot, a békéért (együtműködés) az államoknak tenniük kell. Az egymás melletti lét, az együttélés determinálja a kapcsolatok szabályozásának megindulását, amely hosszú távon a stabilizáció (Kant szavaival élve a „törvényes állapot”) irányába hat. A tanulmány a transzcendentális idealizmus segítségével mutatja be háború és béke mozgatórugóit, a kanti nemzetközi rend-koncepció



szívében álló hosszú távú együttműködés alapjait. Kant nemzetközi politikáról vallott nézetei ma aktuálisabbak, mint saját korában voltak.

### A NEMZETKÖZI POLITIKA VALÓSÁGA ÉS A TRANSCENDENTÁLIS IDEALIZMUS

Kant filozófiájának nagy alapkérdése a világ megismeréséről szól: mit és hogyan tudhatunk meg a valóságról. Az *örök béke* című írásában a nemzetközi politika valóságát a három „kritikában” kidolgozott módszerrel vizsgálja, amit Hobbes, Locke és Rousseau természetjogi felfogásával ötvöz. Rövid könyvecskéje szervesen illeszkedik kritikai filozófiájába, amelyet a nemzetközi politikaelmélet számos kutatója figyelmen kívül hagy. Williams (1992: 100.) szerint *Az örök béke* nem más, mint *A tiszta ész kritikája*, *A gyakorlati ész kritikája* és *Az ítélőerő kritikája* mellett, azokat kiegészítve egy újabb „kritika”. A kanti életműről nem mondhatjuk, hogy minden tekintetben egységes és koherens lenne, ugyanakkor az egész íráson ez az eredeti, kettős logikai keret húzódik végig. A transzcendentális idealizmus és a természetjog együttesen magyarázza hogyan jöhet létre rend a nemzetközi anarchia világában (Hassner, 1987: 584.). Mielőtt Kant nemzetközi politikai filozófiáját vizsgálnám, röviden összefoglalom a kanti módszertannak a nemzetközi kapcsolatok valóságának megismerése szempontjából fontos, az ottani kutatásokban kiemelten kezelt gondolatait.

Kant transzcendentális idealizmusa, mint a valóság megismerésének  
módszerének néhány tanulsága a nemzetközi politika vizsgálatára

Kant „kopernikuszi fordulata” a megismerés útját dolgozta ki. Kiindulópontja szerint az ész számára természetes, hogy a valóságról azt feltételezze, hogy „önmagában létezik”. A *transzcendentális realizmus* természetes módon saját antinómiái (ellentmondásai) áldozata lesz. Az antiómiák jelölik ki az ész határait. A valóságot Kant szerint mint jelenséget, képzetet kell felfognunk. Az empirikus idealizmustól eltérően azonban a valóság nem pusztán képzet, hanem a rajtunk kívül létező valóság észlelése, elménkben való leképeződése. Ez a transzcendentális idealizmus, lényegében a ráció konstruálta valóság, jelenségvilág (Horváth, 2012: 60–62.). „Am jóllehet minden tudásunk a tapasztalattal veszi kezdetét, ebből még nem következik, hogy minden tudás a tapasztalatból ered. Mert nagyon is lehetséges, hogy maga a tapasztalati megismerés összetett valami legyen, hogy részint abból álljon, amit benyomások útján nyerünk, részint pedig abból, amit a tulajdon megismerőképességünk önmagából tesz hozzá (az érzéki benyomásokból csupán a készletést merítve).” (Kant, 2009: 51.)

A kauzalitás és annak kapcsolata mind az elméleti (logika), mind a gyakorlati (morál) megismeréssel Kant módszertanának középpontjában áll. A kauzalitás koncepciója az általunk tapasztalt tér és idő érzékelésének eredménye. Az idő, mint észlelt valóság, nem több „képzeteim egy fajtájánál, melyeknek tárgyai csak e képzetek révén valamik, tőlük elkülönítve viszont semmik” (Kant, 2009: 705.). Az idő folyása, szakaszokra bomlása a kauzalitás alapja. A kijelentésnek az emberi cselekedetek értelmezésére is hatása van.

Először is, ha az észlelés a valóság képzete, akkor az emberi cselekedeteket nem valami távoli, megfoghatatlan ok-okozatiság határozza meg. Kant így az kauzalitás két formáját különbözteti meg: a természet mechanikus okozatiságát, amelyben a tárgyakat vagy eseményeket felfogjuk, illetve az emberi elme okozatiságát, amely nem engedelmeskedik a természeti okozatok törvényeinek (Kant, 2009: 384–385.).

Kant szerint az észlelés előfeltétele a kauzalitás. Ebből következik a második megállapítás, miszerint, az emberi cselekvés az ember akaratának következménye, így a szabadság (az emberi akarat és cselekvés képessége) fogalmát újraalkotja. A szabadság nem empirikus koncepció, hanem „idea”, amelynek létezéséről csak saját tudatunk révén tudunk, de empirikusan soha nem bizonyíthatjuk. A józan ész nem az észlelt világ terméke, hanem saját „ideáinak” világát hozza létre. Az észlelt valóságot ehhez alakítja, és ennek alapján ítélt bizonyos lépéseket szükségszerűnek. Ugyanakkor azonban az észnek ok-okozati hatása kell legyen az emberi cselekedetre, különben az ideáknak nem lenne empirikus hatása (Heller, 1992: 28.). A józan ész kauzalitása az empíria világán kívül áll.

Harmadszor, a józan ész, mint a szabad akarat megtestesülését nem ismerhetjük meg tapasztalati úton, csak önmagán keresztül. Ezt nevezi Kant „transzcendentálisnak” a „transzcendens” (túlvilági) ellentétéként. A szabadságot nem ismerhetjük meg gyakorlati tapasztalat vagy valamiféle túlvilági tapasztalat révén, csak saját cselekedeteink alapján szerezhetünk róla tudomást. Kant számára a morál alapját így sokkal inkább a szabad akaratunk által kijelölt cselekvés, és nem valami túlvilági elvárás jelöli ki. A szabadság, a szabad akaraton alapuló emberi cselekedetek jelölik ki a szabad választás, a döntés, így a morál alapjait.

Kant ugyanezt az érvelést használja a morál kapcsán. A morál nem ismerhető meg tapasztalati úton. Az európai vallások ezért áltatában az örök igazságokat a tapasztalat fölé helyezik. Kant számára ez azért problematikus, mert ha valóban kiemeljük a tapasztalat köréből a morált, nem jutunk közös nevezőre azzal, hogy miként érvényesítsük annak alaptételeit. Mindenki Istent hívhatja saját érvei igazolásául. Kant ezzel a morálfelfogással magyarázza, hogy az európai történelmet vallásháború és a vallás nevében elkövetett borzalmak kísérik (Molnár, 1996: 201.).

A dogmákra adott válasz általában az „érdek” és a „boldogság” köré építve próbál empirikus alapokat adni a morálnak (Kelly, 1995: 398.). Kant szerint ezek az alapok nem lehetnek tartósak. Mivel az „érdek” szubjektív, senkinek nincs jogalapja, hogy az általa előnyben részesített érdeket a másakra erőltesse. Ráadásul az érdekek változnak, így a rájuk alapozott univerzális erkölcsről hamar lehullhat a lepel, felfedve a mögötte rejtőző partikuláris érdekeket. Kant így vezeti le a „heteronómia” és a „hipotetikus (feltételes) imperatívusz” fogalmát. A morál ebben az értelemben részérdeket testesít meg, kevesek szubjektív és empirikus vágyának függvénye. Az imperatívusz szubjektív, vagy feltételes marad, nem válhat a morál átfogó alapjává.

A morál antinómiájának feloldását Kant *A tiszta ész kritikájában* vezeti le. A transzcendens és az empirikus kiindulópont is ellenmondásokba ütközik, így a morál egyetlen szilárd alapja az első *Kritikában* leírt emberi szabadság transzcendentális koncepciója lehet. Ez a „gyakorlati ész” alapja. A szabadság olyan *a priori* fogalom, amely nem empirikus tapasztalatokon, hanem a józan ész alapjain áll. Transzcendentális koncepció, az emberi gondolkodás és a racionális cselekvés feltétele, de nem transzcendens, azaz nem a tapasztalt valóságon túl vannak a gyökerei. *A priori*, nem függ a tapasztalt valóságtól, és mégis, csak az empirikus világ tapasztalatai által testesülhet meg (Williams, 1992: 108.).

Kant morálfilozófiájának fogalma, a kategorikus imperatívusz minden egyén transzcendentális szabadságának alapja. Egyetlen kategorikus imperatívusz létezhet: „*Cselekedj úgy, hogy akaratod maximája, egyúttal mindenkor egyetlen törvényhozás elvéül szolgálhasson.*” Kant arra biztat, mindig lebegjen szemünk előtt a kérdés: mi történne, ha mindenki azon elvek alapján cselekedne? A nemzetközi politika értelmezésében ez a gondolatmenet fontos szerepet kap. Minden ember szabad teremtmény. Eszközként használni vagy megtagadni szabadságukat a morál alapjainak mond ellent. Az imperatívusz szubjektív ugyan, de a tiszta ész transzcendentális imperatívusza univerzális, így a morál alapjául szolgál.

A szabadság nem a természet törvényei alóli teljes szabadságot jelenti. Ez esetben a cselekedeteinket a szeszély, a véletlen vezérelné, és akit a szeszély vezérel, az soha nem lehet valóban szabad, hiszen a saját, folyton változó hóbortjának függvénye. Hogy szabadok lehessünk – és ez a Kanti filozófia végső nagy paradoxona – teljes determinizmusban kell éljünk, de akaratunk által szabadon választott elvek determinizmusában. A szabadság feltétele a morális ítélet és cselekvés, a kettő elválaszthatatlan. Az imperatívusz kategorikus, mivel a tiszta ész diktátuma, azaz sem érdekeknek, sem körülményeknek nem függvénye. A tiszta ész által diktált morált nem tagadhatjuk meg, ez az akarat szabadságának követelménye. Ugyanakkor tudatosan ignorálhatjuk. Paradox módon a szabad akarat egyszerre teremt lehetőséget és ad tartalmat a morálnak, így megsérthetjük annak törvényét (Heller, 1992: 29.).

Kant kategorikus imperatívuszában csak akkor keletkezhet ellentmondás, ha megtagadjuk. Például, ha a „természeti törvények” alapján valaki a jogot az erővel teszi egyenlővé, leigáz másokat és „jogot” formál mások leigázására. Senki nem kötelezhető arra, hogy a hódítónak engedelmeskedjék, vagy akár csak békén tűrje annak ténykedését. Éppen ezért amint a leigázottak kellőképp megerősödnek (márpedig ha leigázva élnek, akkor vágyini fognak a hatalom megszerzésére) a hódítót fogják leigázni. Konfliktus nem lehet tehát a morál alapja, hiszen azt empirikus és feltételes alapokra helyezné.

Kant morálfelfogása dinamikus, a kategorikus imperatívusz alapján álló jog „ideájára” építhető. Jól példázza mindezt *Az örök békében* megjelenő kettős logika. A józan ész (a Ráció) ideája szervezi az ember társas kapcsolatrendszerét, teszi szervezetté és szabályozottá. Az idea azonban soha nem ölthet végső formát. Olyan soha véget nem érő feladat, amelyet olyan véges lények, mint az emberek nem zárhatnak le. Az „örök béke” is ilyen „*végtelenbe haladó megközelítés*”, soha véget nem érő „*feladat, mely lassanként megoldva, céljához egyre közelebb jő*” (Kant, 1985: 82.).

#### A gyakorlati ész működés közben – Kant idealizmusa a nemzetközi politikában

Kant a gyakorlati észet látja működésben a nemzetközi politika valóságának megismerésekor. A valóság számára az 1700-as évek végének államrendszere, béke és háború világa volt, ahol a nemzetközi politika realitását az államok együttéléséből fakadó konfliktus és kooperáció határozta meg. Nemzetközi politika-filozófiájának középpontjában a háború és a béke viszonya áll. Ebből fakadóan a háború az emberi természetből fakadó, természetes állapot (Kant, 1985: 17.), míg a béke létrehozásáért tenni kell, az magától nem következik be. A kor békeszerződései, intézményesült együttműködései azonban nem hozhattak tartós eredményeket. Valós békeállapotot kizárólag a nemzetközi politika szereplői között kialakult kapcsolatrendszer, azaz a szabályozás hozhat. Ez a kanti nemzetközi rend-koncepció alapja.

A fejezet az alábbiakban röviden sorra veszi milyen arcot mutat a háború világa, Kant korában milyen lépések történtek a hatalmi viszonyok stabilizálására és ezzel szemben Kant mit tart a stabil hatalmi viszonyok kialakításának egyedüli, tartós eszközének. Az „örök béke” Kant számára nem valami utópisztikus, magasztos célt, hanem a tartós együttműködés, a nemzetközi rend alapjait jelenti.

Kantnál a nemzetközi rendszer az államok anarchikus világa. Az anarchia a nemzetközi politikaelmélet alapfogalma. A politikatudomány anarchia-fogalmával szemben nem jelent káoszt. A neorealizmus atyjának számító Kenneth Waltz megfogalmazásában olyan szervező elv, amelyet a szereplők versengő

érdekei, biztonságuk biztosítása előidéző. A nemzetközi porond anarchikus, azaz nincs olyan központi legitim hatalom, amely erőszak-monopóliummal rendelkezne és a törvényeket ki tudná kényszeríteni. Az anarchiát meghaladni (az anarchikus szervező elvet hierarchikussá alakítani) globális, legitim központi hatalom, azaz a világállam létrehozásával lehet. Világállam hiányában azonban a szereplők érdekeik érvényesítésében, fennmaradásuk biztosításában csak saját magukra támaszkodhatnak. A versengő szereplők az anarchikus viszonyokban mégis a rend sajátos változatait hozhatják létre, anélkül, hogy az anarchiát hierarchiává változtatnák.

Kant anarchiája erőteljes, agresszív fenyegetést jelent a nemzetközi rendszer szereplőinek. „A természeti állapot inkább a háború állapota. Azaz ha nem is mindig kitörő ellenségeskedés, legalábbis folytonos fenyegetés azzal.” (Kant, 1985: 17.) Hobbeshoz hasonlóan egyfajta mindenki háborúja mindenki ellen. Kant, akárcsak Hobbes, a háború legfőbb okának az emberi természetet tartja: „Magának a háborúnak azonban semmi különös indítókra nincs szüksége, hanem, úgy látszik, az emberi természetbe van oltva.” (Kant, 1985: 43.). A háború tehát mind az emberek, mind az államok világában természetes jelenség.

Az 1700-as évek végének politikája Kant szerint nem sokat tett az anarchia csillapításáért. „Mi az a mód, ahogyan az államok jogukat keresik? Sohasem a pör, mint ott, ahol egy külső törvényszék létezik. Hanem csak egy lehet: a háború. Ezáltal azonban – és kedvező kimenetele a *győzelem* által – a jog kérdése nem dől el. A békeszerződés véget vet ugyan a jelenlegi háborúnak – s ezt a véget nem is lehet éppen igazságtalannak nyilvánítani: mert ebben az állapotban mindenki bíró a saját ügyében. De nem vet véget a békeszerződés a háborús állapotnak: hogy háborúra mindig új ürügyet leljenek.” (Kant, 1985: 28.).

A korabeli politika és államrendszer kritikája csaknem egészében megegyezik, azzal, amit Kant a morál kapcsán a heteronómiáról mond. A kor Európája a jogot a heteronómia elvei alapján határozza meg. Kant így osztja a politikai realizmus morálképét: a jog a hatalomgyakorlás leple, a morál pedig az önérdék álcája. Kant megfogalmazásában a „politikai moralisták” eszköze, ahol minden értelmét elveszíti. Ebben a környezetben, amit békének hívnak, pusztán ideiglenes fegyverszünet, azonban nem azért, mert a „jog eszméje” nem létezik, ahogy a „gyakorlati politikus” állítja, hanem mert ellentmondásosan ölt testet. Minden állam a jogra hivatkozik cselekedetei igazolásában. Ettől a jog koncepciója nem szűnik meg, de rosszul érvényesül. Ahogy a gyakorlati ész feloldja a filozófia ellentmondásait, ki lehet terjeszteni az egyénekről az államokra és feloldja az államközi rendszer ellentmondásait is.

Kant szerint létezhet rend a nemzetközi rendszerben. A „törvényes állapot” azonban nem az anarchia meghaladása, csupán annak csillapítása. Az anarchikus nemzetközi rendszer soha nem szerveződhet hierarchikus rendszerré

– tanít minket Kant. Hierarchia csak olyan központi hatalom alatt szerveződhet, amelynek van erőszak-monopóliuma és ki tudja kényszeríteni a törvényeket. Ez a hierarchikus szerveződési elv az államra jellemző. Kant szerint azonban – ahogy később látni fogjuk – a világállam nonszensz.

Mi hozhatja hát meg a békét? Kant szerint, ahogy a háború „be van oltva” az emberi természetbe, úgy a természet a békéről is „*az emberek meghasonlása in keresztül, akaratok ellenére*” (Kant, 1985: 36.) gondoskodott. Kant gondolatmenete alapján az érintkezés nem csak konfliktusokat, hanem együttműködést is jelent, az együttműködéssel pedig óhatatlanul megszületnek azok a norma- és szabályrendszerek, amelyek a szereplők kapcsolatait rendezett mederbe terelik. Mindezt a célszerűség, a józan ész, mint mindenkire kiterjedő, univerzális „*idea*” mozgatja. Ebben az értelemben az „örök békére” törekedni morális kötelesség. Olyan kategorikus imperatívusz, amely nem az erkölcsi nemesedést, hanem az egyéni önérdekkövetésen alapuló józan ítélőképességet veszi alapul.

Kant szerint a természet (a „megismerhető Gondviselés”) három dologgal tette lehetővé, hogy a fenyegető anarchia körülményei között az államok (népek) együttműködhessenek (Kant, 1985: 40–44.). Először is megélhetésre alkalmas környezetet biztosított, másodsor a háború szétszórta a világ minden pontjára az emberiséget, harmadszor „*többé vagy kevésbé törvényes viszonyokba lépni [az embereket] kényszerítette*”.

A harmadik kitételben fogalmazza meg Kant Az örök béke alapkérdését: „Most már a kérdés, ami az örök békére való szándék lényegét illeti, így hangzik: »Mit tesz a természet ebben a szándékban, tekintettel azon célra, melyet az embernek saját esze kötelességévé tesz, tehát az ember *morális szándékának* pártolására? és hogyan nyújtja a biztosítékot, hogy az, amit az embernek a szabadság törvényei értelmében tennie *kellene*, de nem tesz, erre a szabadságra kiható kár nélkül, a természetnek egy kényszere által is biztosítva legyen, hogy meg *fogja* tenni? és pedig biztosítva a nyilvános jog mindhárom viszonya szerint, az *állam-, nép- és világpolgárjog* viszonyai szerint?» (Kant, 1985: 44.).

Az „örök béke” Kantnál világosan a hosszú távú, tartós együttműködést jelenti. Az együttműködés olyan erkölcsi kötelesség (a természet szabta kényszer), amely a józan ész alapjain áll, azaz racionális cselekvés. Erkölcsi kötelesség, amelynek alapja az emberi szabadság transzcendentális koncepciója. Az együttműködés törvényszerűség, amely egyszerre alapul az emberi szabadságon, ugyanakkor az ember akarata ellenére is létrejön. A transzcendentális idealizmus oldja fel ezt a látszólagos ellentmondást. A természet ad garanciát az „örök béke” megvalósulására, hogy „*az egyetértést [...] akaratok ellenére is majdan felvirítsa*” (Kant, 1985: 36.). Az együttműködés tehát az együttélésen alapuló törvényszerűség, amely ugyanolyan szükségszerűen bekövetkezik, akár a háború.

Kantnak a nemzetközi politika világát taglaló „kritikája” tehát sorra veszi, hogy az anarchikus „háborús állapot” hogyan teremti meg az együttműködés „kényszereit”. Pusztán az egymás mellett létezés lazább, vagy szorosabb „törvényes állapotot” fog előidézni, mert minden kapcsolat szabályozást feltételez, legyen az szűkebb vagy kiterjedtebb. Akárcsak a szabadság transzcendentális koncepciójánál láttuk, a szabályok az együttélésből fakadóan meg fognak születni, nem tagadhatjuk meg őket, de tudatosan ignorálhatjuk.

A nemzetközi politika szereplői az egyének és a politikai közösségek. Ezek három különböző kapcsolatrendszeret alkotnak, ahol megindul a norma- és szabályrendszerek rendteremtő „kényszere”. Egyén és egyén között szoros és különleges „törvényes állapot” jön létre, amely az egyetlen szerződéses viszonyon alapul. Az állam testesíti meg azt a jogrendet, ahol létezik erőszak-monopólium, és a törvények kikényszeríthetők. Azaz csak ezen a politikai közösségen belül szűnik meg az anarchia, átadva helyét a hierarchikus rendező elvnek. Állam és állam között nincs kikényszeríthető szabályokon alapuló jogrend, de létrejön egy olyan szabályrendszer, amelyet az államok kikényszerítés nélkül is többé-kevésbé betartanak. Egyén és állam viszonyában Kant számára az izgalmas kérdést az adja, hogy az egyén tud-e jogrendet teremteni más államok viszonyában. Ez a kozmopolita jog alapja.

Mielőtt azonban sorra vennénk milyen területeken és hogyan jönnek létre az együttélés törvényszerűségei, nézzük meg az előzetes cikkeket. A nemzetközi politikai viszonyok háborús állapotában léteznek olyan akadályok, amelyeket az együttműködés megindulása előtt el kell bontani. Az előzetes cikkek azokat a lépéseket veszik sorra, amelyektől nem indul ugyan meg, vagy ha elindul, nem lesz tartóssá egyetlen együttműködés sem, de amelyek nélkül nincs kooperáció. Elsőként tehát az akadályokat kell elhárítani, utána térhetünk át az kapcsolatok tartós, hosszú távú alapjainak vizsgálatára. Kant ezeket már a definitív cikkekben fejti ki.

#### AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS ELŐTTI AKADÁLYOK LEBONTÁSA – AZ ELŐZETES CIKKEK TILTÓ SZABÁLYAI

Az előzetes cikkek a tiszta ész tiltó törvényei (*leges prohibitivae*) közé tartoznak. Tiltó törvények, mert Kant azokat a feltételeket sorolja fel, amelyek hátráltatják, vagy akadályozzák az államok közötti hosszú távú együttműködést. A cikkek felosztása és értelmezése a nemzetközi politikaelmélet kutatói között nem sok vitát generált. Nem mintha teljes egyetértés lenne szerepüket illetően, de a legtöbb Kanttal foglalkozó nemzetközi politikaelméleti írás vagy nem helyez nagy hangsúlyt erre a területre, vagy teljes egészében figyelmen kívül hagyja. Kant számára azonban az előzetes cikkek nagy jelentőséggel bírnak. Nem elég az együttműködést elősegítő lépéseket megtenni, de azt megelőző-

en az együttműködés akadályait is el kell hárítani. Az előzetes cikkek szerepe a nemzetközi rendszer értelmezését illetően nem az, hogy betartásukkal automatikusan elindul az államok közötti kooperáció, hanem hogy a békés együttműködés elképzelhetetlen nélkülük.

Kant hat előzetes cikket fogalmazott meg, mielőtt az államok hosszú távú együttműködésének mechanizmusát leírta volna. Saját csoportosításában két részre osztotta a tiltó törvényeket: az 1., az 5. és a 6., amelyek a „*tiltott állapotok azonnali megszüntetésére sürgetnek*” az egyik, a 2., 3. és 4. számú a másik csoport, amely haladékat enged a végrehajtásban (Kant, 1985: 13.). A kanti felosztás megkerülhetetlen, ha a nemzetközi együttműködés létrehozását vizsgáljuk. A szigorú tiltást megfogalmazó akadályok – a szándék, a belügyekben való be nem avatkozás joga és az olyan cselekedetek tilalma, amelyek két állam viszonyában későbbi konfliktus forrásául szolgálhatnak – alapjaiban ássák alá az együttműködés lehetőségét. A haladékat kapott előzetes cikkeket – az államok politikai függetlensége, a lefegyverzés és az államadósság – is be kell tartani, de ahogy Kant fogalmaz, „*hogy ne történjék semmi elszármással, így a szándékkal ellenkezőleg*” (Kant, 1985: 14.) a teljesítést nem kell azonnal megkezdeni. A tiltó szabályoknak ez utóbbi csoportja a kapcsolatok minőségét hivatott javítani, de legalábbis nem rontani.

Kuno Fischer klasszikus felosztása szerint Kant az államok különböző állapotát irányító jogelveket veszi sorra (Fischer, 1888). Leírja, hogy milyen jogelvek uralkodnak a háborúban, melyek a békekötés alatt, és melyek a békeállapotban. A 6. cikk szerint háborút tilos úgy viselni, hogy az ellehetetlenítse a későbbi békét. Az 1. cikk szerint tilos békét egy jövőbeni háború reményével kötni. Az állam békeidőben nem veszélyeztetheti egy másik állam politikai függetlenségét, okot adva egy esetleges későbbi háborúra, sem hadsereggel (3. cikk), sem pénzügyi nyomást gyakorolva (4. cikk). Értelemszerűen nem támadhat meg egy másik államot (5. cikk), és nem is tekinthet eszköznek egyetlen államot sem.

Michael Doyle, aki az 1980-as években újra „felfedezte” Kantot a politikaelmélet számára, és fellobbantotta a Kant értelmezése körüli vitát, általános bizalomépítő lépésekként értelmezi a hat cikket (Doyle, 1997: 256.). Doyle, bár saját tudományterülete számára Kant nemzetközi politikájának máig irányadó értelmezését adja (Kiss J., 2009: 292.), nem szentel a cikkeknek túl nagy figyelmet. Bizalomépítő intézkedések nélkül azonban kevés együttműködés jött létre. Különösen azon egyezmények esetében nő meg a jelentőségük, ahol az adott nemzetközi szerződés nem kényszeríthető ki.

A nemzetközi politika szemszögéből az előzetes cikkek túlmutatnak az általános bizalomépítő intézkedéseken. A nemzetközi politikai viszonyok formálásában betöltött szerepüket illetően a tiltó cikkek véleményem szerint három nagy csoportba oszthatók: a szándék, a külpolitikai alapelvek és a külpolitikai eszközök csoportjába. Tiltó szabályokként a hatalomért folytatott



harcban nem az államok közötti hosszú távú együttműködésért felelnek, „pusztán” elhárítják az együttműködés elől az akadályokat. Ha az államok eleget tesznek a tiltó szabályoknak, utána kezdhetik meg a hosszú távú, békés együttműködés alapjainak lerakását.

Mielőtt elkezdeném a három csoport értelmezését, újra le kell szögezni, hogy Kantnál a vizsgálat alapegysége az állam. Az előzetes cikkek az állam definiálására, az állami szereplők szándékaira, az államok külpolitikai alapelveire és eszközeire irányulnak. Az államok a fenyegető, anarchikus nemzetközi rendszerben ugyanolyan külső nyomásnak vannak kitéve, mint az egyének a természeti állapotban. Lehetetlen az államközi kapcsolatok valóságát úgy megismerni, hogy nem szögezzük le, mi az állam, milyen játékszabályok érvényesülnek, és milyen eszközei vannak a külpolitikának. Kant a műben ezt több helyen is megteszi, többek között az előzetes cikkek tiltó szabályai között is.

Az első csoportba az első előzetes cikket sorolom. *„Nem szabad igazi békeszerződésnek tekinteni az olyant, mely egy jövőendő háború anyagának titkos fenntartásával kötetett.”* (Kant, 1985: 7.) Kant nagyon világosan fogalmaz: szándék nélkül nincs együttműködés. Az első tiltó szabály, tehát a kooperáció legfontosabb akadálya előtt bontja le a gátakat: az államok szabad akarata – amely analóg az egyének szabad akaratával, és a józan ész egyik alapja – nélkül nincs együttműködés. Való igaz, a pusztas szándék édeskevés a háborús állapot (*state of war*) meghaladásához, de elengedhetetlen a békés együttműködéshez.

A második csoport a külpolitikai alapelvek tiltó szabályait tartalmazza, a második és az ötödik előzetes cikk tartozik ide. Az alapelvek azoknak a szabad akaraton alapuló morális szabályoknak az államközi térre történő alkalmazásai, amelyek az államok cselekvésének korlátait jelölik ki. Az államok együttműködését nem a transzcendens, hanem a transzcendentális szabadság kell, hogy mozgassa. Az ide tartozó két előzetes cikk az államok közötti cselekvés racionális feltételeit, az egyetlen univerzális morált megtestesítő alapelvek államközi térre történő kivetítését fogalmazzák meg.

A második előzetes cikk szerint *„Nem szabad, hogy valamely különálló állam (kicsi vagy nagy, az itt mindegy) egy másik állam által, öröklés, csere, vásárlás vagy ajándékozás útján megszerezhető legyen.”* (Kant, 1985: 8.). Valóban, Kant ismét nagyon világosan leszögezi, hogy *„az állam nem birtok”,* hanem *„emberek társasága”.* Az állam definiálása hatással van az államközi kapcsolatokra. Az állam nem az államfő tulajdona, így az államközi kapcsolatok sem az államfő kizárólagos döntésén múlnak. Az állam az a legitim politikai közösség, amely a társadalmi szerződés alapján áll. Egyén és állam között létrejött politikai viszony szerződéses alapját megkerülni az államhatalom illegitimé tételével jár. Az államközi kapcsolatok legitim politikai közösségek közötti kapcsolatok. Csak így húzhatunk analógiát a szabad akarattal bíró egyén és állam között. Az államközi kapcsolatok alapja lehet a szabad döntés, a racionalitás. A mai nemzetközi rendszer államközi kapcsolatainak egyik alapelve a legitim hata-

lomgyakorlás. Államot eszközként használni vagy megtagadni szabadságukat a kanti értelemben vett morál – a józan és diktálta közös, együttes létezés – alapjainak mond ellent. Doyle fél mondatban utal arra, hogy a cikk az államok „területi integritását” fejezi ki (Doyle, 1997: 256.). Valóban, azon túlmenően, hogy Kant definíciót ad, milyen politikai közösséget kell az államrendszert alkotó államokon értenünk, fel is hívja a figyelmet, hogy az állami kapcsolatok alapja csak az államok területi integritásának elismerése lehet.

Az ötödik előzetes cikk szintén a nemzetközi politika egyik alapelvét fogalmazza meg: *„Egy állam se avatkozzék bele erőszakosan egy másik állam alkotmányába és kormányzásába.”* (Kant, 1985: 11.). Ismét működik az egyén és az állam közötti analógia. Az univerzális morál alapját Kantnál az emberi szabadság adja, így az államközi kapcsolatok – még mielőtt bármilyen kapcsolattá válhatnának – feltétele az állam legitim szabad döntése. Ha az állam „emberek társasága” és a tőlük kapott jogokat és kötelezettségeket gyakorolja, akkor ugyanazok az alapjogok illetik meg, mint az egyéneket (Doyle, 1997: 216-217.). Az államnak joga van a biztonságához és a szabadságához, azaz a nemzetközi politika nyelvére lefordítva, területi integritásához és mindemellett a politikai függetlenségéhez is. Mindkettő napjaink nemzetközi jogrendszerének kogens szabálya, a mai nemzetközi politika az ENSZ Alapokmányában deklarált alapelve. Kant csoportosításában ennek a tiltó szabálynak a betartása, az állami autonómia elismerése semmilyen haladékot nem kap.

A harmadik csoportba a külpolitika eszközeit érintő tiltó szabályok tartoznak. A fegyverzetkorlátozás, az államadósság és a bizalomépítő intézkedések mind olyan területeket fednek le, ahol az állam adott viselkedése akadályozhatja a későbbi együttműködést. Ebben az értelemben tehát az államközi kapcsolatok (külpolitika) eszközeiről esik szó.

A harmadik előzetes cikk – *„Állandó hadseregeknek (miles perpetuus) idővel egészen meg kell szűnniök”* – az állam hadikapacitásairól szól. Nem azonnali tiltó törvény, végrehajtására Kant haladékot ad az államoknak. Valóban, napjaink nemzetközi rendszerének egyik állandó, visszatérő kérdése a fegyverzetkorlátozás. Ahogy Kant mondja *„készenlétük által” „állandó háborúval fenyegetik a többi államot”* (Kant, 1985: 9.). Az államok között kialakult természeti állapot – a nemzetközi rendszer – Kant szerint anarchikus, ahol bármely pillanatban kitörhet a háború. A fenyegetettség egyik megnyilvánulását az államok hadikapacitásai jelentik, amelyek miatt a többi állam fenyegetve érzi magát. Az anarchikus nemzetközi rendszer mozgatórugója így a biztonsági dilemma. Az együttműködés egyik legkomolyabb akadályát éppen ez a fenyegetettség érzet jelenti. Kant azonban nem a leszereléstől teszi függővé a kooperációt. Követve ugyanis az előzetes cikkek logikáját, a leszerelés önmagában nem jelent együttműködést, de az együttműködés természetes folyamánya a hadikapacitások fokozatos csökkentése lesz. Kant itt visszatér egy másik problémához, az emberek *„puszta gépként és eszközként való”* használatához *„egy másvalaki, az állam*

kezében”. Ismét: a hadsereg nemcsak a nemzetközi rendszer stabilitására nézve jelent problémát, hanem ellenkezik az embereket szabad entitásként, állampolgárokként kezelő Kanti alapelvekkel is.

Az államadósság kérdése hasonló akadályt képez. A negyedik előzetes cikkben – „*Nem szabad államadósságot csinálni a külső államüzetek vonatkozásában.*” – Kant az államadósságot hadikapacitásként értékeli (Kant, 1985: 10.). Valóban a modern államrendszer és nemzetgazdaság kialakulásának egyik alapja a hitelrendszer, amely lehetővé tette hogy az államot képviselő központi hatalom erőforrásokhoz jutva megerősítse hatalmát. Ez a folyamat megy végbe az államépítés során. Charles Tilly – a modern nemzetállam kiemelkedő teoretikusa – a háborút nevezi meg az európai államrendszer mozgatórugójának. Kant indoklása szorosán összefügg a harmadik cikkben leírtakkal. A korlátlan erőforrások fenyegetettség érzetet váltanak ki a másik államból, így a biztonsági dilemma logikája alapján az államok folyamatos versenybe kerülnek, ahol soha nem érezhetik magukat biztonságban. Az együttműködés egyik legkomolyabb akadálya ez a fenyegetettség érzet.

A hatodik előzetes cikk – „*Egy állam se engedjen meg magának egy másikkal való háborúban oly ellenségeskedéseket, melyek a kölcsönös bizalmat a jövő békében szükségképp lehetlenné tennék. Ilyenek az orgyilkosok (percussores), méregkeverők (venefici) alkalmazása, a kapituláció megszegése, árulásra (perduellio) való bujtogatás az ellenséges államban.*” (Kant, 1985: 12.) – az utolsó tiltó szabály. Közvetlenül ez az egy szabály szól a bizalomról. Az államok közötti együttműködést gátolhatja, ha egy esetleges konfliktus közben egy állam tettei már egy következő konfliktus forrásául szolgálhatnak. Mintegy megelőlegezve Clauzewitz háború-definícióját, miszerint a háború nem más, mint a diplomácia folytatása más eszközökkel – Kant azt mondja: „*a háború mégiscsak nem egyéb, mint szomorú kisegítőeszköz a természeti állapotban*” (Kant, 1985: 12.). Mint ilyen, szabályok vonatkoznak rá, hiszen még ha „szomorú” is, de célja és értelme van. Azonban, ha az erőszak öncélúvá válik, és bekövetkezik „*minden jognak pusztulása*”, ott a „[békeállapotnak] az igazi célját teljesen megsemmisítének”. Az öncélú erőszak alkalmazása nem csak a háborúra terjed ki, de „*átmennek ezek a béke állapotába is*”, magát az államot, a józan észre alapozott együttműködést, a kölcsönösséget, és végső soron a társadalmi szerződést semmisítve meg. Ennek az állapotnak a megszüntetése semmiféle halasztást nem tűr el. Az öncélú erőszakban a racionalitás tűnik el, ami a Kanti rendszerben a társadalmi viszonyok, az együttélés józan kényszerének mozgatórugója.

A hat előzetes cikk mindazon tiltó szabályokat felsorolta, amelyek akadályt támaszthatnak az együttműködés (mind annak megkezdése, mind pedig annak fenntartása) elé. Az akadályok elhárítása azonban nem indítja meg az államokat az együttműködés útján. A béke, a békés együttműködés „mesterséges állapot”, az államok proaktív lépéseit előfeltételezi. Ezeket a lépéseket Kant a definitív cikkekben foglalta össze.

HOSSZÚ TÁVÚ, BÉKÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS  
A NEMZETKÖZI RENDSZERBEN – ILLÚZIÓ VAGY IDEA?

Míg a háború az emberek és államok közötti kapcsolatrendszer természetes állapota, a békéért aktívan tenni kell. Ugyanakkor az együttműködés determinisztikus törvényszerűség, amely az emberek akarata ellenére is létrejön. Korábban láttuk, hogy az ellentmondás csak látszólagos. Az egyének racionális önérdekkövetése – bár az egyén szintjén nem ez a cél – rendszerszinten rendezett állapotokat eredményez. Ahogy a háború „*az emberi természetbe be van oltva*”, úgy a kapcsolatteremtés is. „A békeállapot az emberek között, akik egymás mellett élnek, nem természeti állapot: *status naturalis*. A természeti állapot inkább a háború állapota. Azaz, ha nem is mindig kitörő ellenségeskedés, legalábbis folytonos fenyegetés azzal. A békeállapotot tehát először *intézményileg létesíteni* kell. Az ellenségeskedések elhagyása erre még nem elég kezesség. Márpedig amíg szomszéd szomszédnak erről kezességet nem nyújt: addig az, aki őt erre fölhívta, méltán bánhat vele úgy, mint ellenséggel. De ilyen kezesség csak *törvényes* állapotban képzelhető.” (Kant, 1985: 17.)

A kapcsolat megléte pedig fokozatosan szabályozott állapotot hoz létre. A szabályozottság foka és mértéke azonban már a felek akaratán múlik. A racionális döntés, a józan ész (az univerzális morál alapja) készíti az emberiséget a „törvényes állapot” létrehozására. Mindez három szinten (a három definitív cikkben kifejtett módon) jön létre. A három definitív cikk tartalmazza tehát az „örök békéhez” vezető út proaktív lépéseit.

Minden definitív cikk az alábbi megállapításból indul ki: „*minden embernek, akik egymás életét kölcsönösen befolyásolhatják, valamely polgári alkotmányhoz kell tartoznia*” (Kant 1985: 18.). A nemzetközi politikai viszonyok szereplői háromféle kapcsolatrendszert hozhatnak létre. Az egyének egymással való viszonyát az állampolgári jog (*ius civitatis*) szabályozza. Ez a legszorosabb, legerősebben szabályozott kapcsolatrendszer, maga a társadalmi szerződés. Az állam létrejöttével az egyetlen olyan tér is megszületett, ahol az anarchia szervező elvét felváltotta a hierarchia. Az állam az egyetlen politikai közösség, amely erőszak-monopóliummal bír és képes a törvényeket kikényszeríteni. Megszületett a „béke szigete”. Az állampolgárok együttélését szabályozó szabályrendszer azonban sokféle lehet. Kant viszont egyetlen legitim polgári alkotmányt ismer el: a köztársaságit.

Az államok egymás közötti kapcsolatait a népjog (*ius gentium*) szabályozza. A népjog sokkal lazábban szabályozott rendszert hoz létre, ahol sem erőszak-monopólium nem jön létre, sem a törvényeket nem lehet kikényszeríteni. A világállam Kant szerint rosszul működő, így instabil despotizmus, ahol „*a kormányzat terjedelmének növekedésével a törvények mind jobban veszítenek nyomatékukból*” (Kant, 1985: 47.). Ugyanakkor a független, szabad államok valós kapcsolatrendszere, amely kifejezi a békés együttműködés szándékát (ez a

kanti értelemben vett föderalizmus) az államok akarata ellenére is stabilizálja az önérdékkövető és versengő államok viszonyát. Determinizmus és szabad akarat egyformán van jelen. A kapcsolatrendszer létrejöttével megindul a szabályozás. A szabályozás megindulása determinisztikus, de az államok bármikor felrúghatják azokat. Kant belpolitikai berendezkedésük szerint megkülönbözteti az államok egymás közti kapcsolatait. A köztársasági alkotmányban élő államok között hosszú idő alatt fokozatosan stabil viszonyok alakulhatnak ki, ám az autoriter (despotikus) rendszerek fenyegetést jelentenek a kanti köztársaságokra nézve (Doyle, 1983: 223.)

Az egyének nem csak saját államukkal, hanem más államokkal, más államok állampolgáraival is kapcsolatra léphetnek. Ennek a viszonynak a szabályait a világpolgárjog, a kozmopolita jog (*ius cosmopolitanum*) teremti meg. A világpolgárjog egyetlen minimalista kitévél tartalmaz. A szabályozásnak egyetlen alapja lehet, nem szabad tiltani a kapcsolatfelvételt. Kant forradalmi kozmopolitizmusát nem *Az örök béke*-ben, vagy az *Erkölcök metafizikájának alapvetésében* írtak alapozzák meg, hanem az *Egy világpolgár gondolatai az emberiség egyetemleges történetéről* című műve. A két koncepció két különböző képet fest (Archiburgi, 1995: 430.). Egyik koncepcióban sincs meg az a forradalmiság, amit számos politikaelméleti írás Kantnak tulajdonít. Ez a fajta forradalmiság inkább Hegel Kant-kritikájában és Hume írásaiban ered (Fine, 2003: 610.). A világpolgárjog tehát Kantnál erősen minimalista keret, amely a kapcsolatfelvétel lehetőségének megőrzésére szolgál.

Az anarchikus nemzetközi politikai viszonyok stabilizálása a kapcsolatok „törvényes állapotának” megteremtésével jön létre. Az egyének közötti konfliktusok szabályozása az állam megalapításához vezetett, ezt a folyamatot kell megismételni és kiterjeszteni az államközi rendszerre. A folyamat mindhárom szinten ugyanazokon az elveken és dinamikán nyugszik, mint a társadalom születése, ám a végeredmény – a szabályozás sűrűsége és minősége – eltérő lesz. Két morális oka is van a szabályozás elősegítésének: egyrészt nem lehet megtiltani, hogy az emberek nekik hasznos polgári alkotmányt válasszanak, másrészt pedig megnehezíti az offenzív háborúk kitörését.

Kant nemzetközi rendszerében minden állam független marad, a világkormány megalakítása egy pillanatra sem cél. Az államelismerés alapja, hogy minden állam ugyanazokat az alapokat ismeri el a saját, mint a más függetlenségének legitím alapjaiként. Csak ezen a módon haladhatjuk meg az államrendszer ellentmondásait. Lassú, de fokozatos folyamat veszi ezzel kezdetét, amely végül az egész földgolyót felöleli. Kant nem forradalmi pacifista. Minden állam folyamatosan ki kell nyilvánítsa, hogy hajlandó a norma- és szabályrendszerek elismerésére, valamint minden államnak meg kell védenie magát azok ellen, akik nem fogadják el ezeket a szabályokat. A jog alapelveit soha nem erőltethetjük egy másik államra, mert aláásná a szabad akaratot

alapuló morál alapjait, de senkit sem lehet kényszeríteni, hogy erőszakkal való fenyegetés hatására megtagadja azokat.

Az első definitív cikk – „A polgári alkotmánynak minden államban  
köztársaságinak kell lennie”

Kant központi kérdése arra irányul, hogy hogyan lehet az anarchikus nemzetközi politika feltételrendszerében valós, hosszú távú együttműködést létrehozni. A jogrend kialakításának első lépése az egyének közötti kapcsolatok szintjén történik. A nemzetközi rendszer anarchikus állapotát csak az állam képes meghaladni, de az is csak a saját határain belül. Valódi „törvényes állapotok”, kikényszeríthető törvényekkel és erőszakmonopóliummal csak itt valósulnak meg. Az együttműködés tartóssága – az örök béke – szempontjából nem mindig, hogy milyen jogrend születik az egyének közötti megállapodásból.

A nemzetközi politikaelmélet számára Kant első definitív cikke a „demokratikus békekoncepció” és a demokráciaexport” elméleti alapjait fekteti le. Mindkét fogalom szakirodalma igen terjedelmes, és Kantra eltérőképp hivatkoznak. Kant filozófiai háttérének egyre nagyobb figyelmet szentel a tudományterület, de jó pár munka továbbra sincs összhangban az életművel (Williams, 1992: 100.; Doyle, 1997: 254.; Hurrell, 1990: 184.; Jahn, 2005: 178.). A legfelületesebb megközelítések szerint Kant azt állítja, hogy a demokráciák nem háborúznak. Doyle óta ez a megközelítés szerencsére kikerült a tudományos szakirodalomból – lévén ilyet Kant nem állít, ám sajnos a politikai közbeszédben továbbra is tartja magát. Doyle az első cikk kapcsán arra helyezte a hangsúlyt, hogy magyarázatot találjon a demokratikus berendezkedésű államok külpolitikai mozgatórugóira – nevezetesen, hogy a demokráciák miért nem háborúznak egymással. Doyle empirikus kutatásai megerősítették, hogy az érett demokráciák közötti háború még valóban „várat magára”. Kant ezt a tételt nem mondja ki, de valóban a kanti tételekből következik a fenti megállapítás.

A demokratikus békekoncepció kapcsán a 2000-es években komoly kritikát kapott az a tény, hogy a legtöbb írás Kant republikanizmusát a procedurális demokráciával azonosította, és figyelmen kívül hagyta mind a liberalizmust (az egyéni szabadságjogok védelmét), mind a konstitucionalizmust, ami Kant érvelésében előkelő helyet foglal el (Hurrell, 1990: 185.; Jahn, 2005: 177.). A belpolitikai berendezkedésből fakadó béke forrása nem csak a demokratikus berendezkedés, de a demokratikus értékek beágyazottsága is. Kant legalább akkora hangsúlyt helyez az egyéni szabadságjogok védelmére (liberalizmus), a jogállamiság és a törvény előtti egyenlőség minőségére (konstitucionalizmus), mint a demokratikus intézményrendszer kiépítésére (a végrehajtó hatalom elkülönítése a törvényhozótól). Demokrácia, liberalizmus és konstitucionalizmus együttesen alkotja a béke belpolitikai gyökereit. Kant terminológiájában a de-

mokrácia negatív fogalom, a kisebbség uralmát testesíti meg a többség felett. A mai demokráciafelfogásunk különbözik Kantétól és a kanti köztársaság-fogalomhoz áll közelebb: a jogállamiság, a hatalmi ágak elválasztása és képviselet egyszerre képes a valódi „polgári alkotmány” megvalósítására. Kant köztársaságnak nevezi, ma érett liberális demokráciáknak hívjuk.

Kant első definitív cikkét figyelmesen olvasva és Kantot követve két kérdéskör köré építem fel az államok hosszú távú együttműködésének belpolitikai forrását magyarázó részt: miért nyújt nagyobb stabilitást a „köztársasági” alkotmány, illetve hogyan csillapítja a nemzetközi anarchiát.

Kant az anarchikus nemzetközi rendszer élhetővé tételére a józan ész alapján szabályozott viszonyok útját jelölte ki. Az egyének egymás közötti viszonyaiban a szabályozás a társadalmi szerződéssel következik be. Az állam létrejötte nem csak csillapítja egyén és egyén viszonylatában az anarchiát, de meg is haladja azt, az anarchikus rendszert hierarchikussá változtatja. Nem mindegy azonban, hogy milyen politikai berendezkedésen alapul az alkotmány. Lehetne erővel létrehozott politikai közösség, ahol egy személy, vagy személyek csoportja erőszakot alkalmaz a csoport többi része felett, azonban itt nem beszélhetnénk polgári alkotmányról, az állam tagjai alattvalók és nem állampolgárok volnának (despotizmus). Kant számára az ember szabad akarata, józan racionalitása adhat tartós keretet egyén és egyén együttélésének. Ha a kapcsolat erőszakra épül, az erőviszonyok változásával felbomlik a politikai közösség és az államot új szabályok szerint újra kell alapítani. „Csak egy alkotmány van, amely az eredeti szerződés eszméjéből következik; pedig ezen kell alapulnia egy nép minden jogos törvényhozásának. Az: mely legelőször is egy társaság tagjainak – mind embereknek – *szabadságán*, másodsorban a *függőség* elvein, hogy mindannyian egyetlen közös törvényhozástól függenek – mint alattvalók – és harmadszor az *egyenlőség* törvényén épül föl ugyanazok – mint állampolgárok – közt. A *köztársasági*.” (Kant, 1985: 18.)

Az „eredeti szerződés” mutatja meg az állam értelmét. Az állam az egyénektől jogokat és kötelezéseket kapott, hogy azokat a feladatokat, amelyeket az egyének rá bízta – a szabadság és a biztonság (Locke-nál a tulajdon is) biztosítása – hatékonyan végrehajthassa. A társadalmi szerződéssel létrejött politikai közösség szabad egyének közössége, akik külső (jogi) szabadságát csak társaik szabadsága korlátozza. Legyen az negatív, vagy pozitív szabadság, a liberalizmus szabadságfelfogása erősen korlátos fogalom, az állampolgárok egyenlősége csak úgy valósulhat meg, ha a másik szabadságát minden egyén tiszteletben tartja (liberalizmus). Ennek biztosítéka az állampolgári kapcsolatok „intézményesülése”, azaz a törvények – jogok és köteleések rendszerének – létrehozása (konstitucionalizmus).

Kant számára az eredeti szerződés szellemében létrejött polgári alkotmány hatással van az állam külpolitikai lépéseire is. Az ilyen államok nehezebben bocsátkoznak háborúba, mint más politikai közösségek. „Tegyük föl, hogy a

polgárok hozzájárulása szükséges elhatározni, legyen-e háború, vagy ne legyen? Ebben az alkotmányban nem is lehet másképp. Semmi sem természetesebb, mint az eredmény. A polgárok nagyon jól meggondolnák, hogysem ilyen rossz játékba kezdjenek. Hiszen a háborúnak minden szorongattatását kellene evvel magukra határozni. (Például hogy: maguk katonáskodjanak; a háború költségeit a saját vagyonukból előteremtsék; a pusztulást, amit az maga után hágy, nagy bajlódással helyreállítsák; s a baj betetőzése gyanánt még a békét magát is megkeserítő adósság terhét is magukra vállalják, amely a közeli, mindig új háborúk miatt soha egészen letörlesztve nem lesz.)” (Kant, 1985: 20–21.).

Fontos kiemelni, hogy önmagában a demokratikus berendezkedés, a jogállamiság nem vezet az államrendszerben békéhez (Kiss J., 2009: 304–305). Kant köztársaságaiban – a mai liberális demokráciákban – hosszabb, számos procedurális akadállyal tarkított folyamat vezet a háborúig. Kant csak annyit állít, hogy az állampolgárok „nagyon jól meggondolnák, hogysem ilyen rossz játékba kezdjenek”, és nem azt állítja, hogy nem mennek háborúba. Nem is erre irányult a jogrend megteremtése. A „köztársasági alkotmány” az államon belüli, egyén-egyen viszonylatában létrejövő „törvényes állapot”, jogrend meg­alapítására jött létre.

Miért állíthatjuk, hogy Kant köztársaság-fogalma lényegében megegyezik a mai liberális demokrácia-értelmezésünkkel? Az első definitív cikk célja az államon belüli törvényes állapot létrehozása volt. Kant ennek megfelelően nagy hangsúlyt helyez arra, hogy megállapítsa pontosan mit jelent a „köztársasági” alkotmány. Az állam formáit így kétféleképp – az uralom és az uralkodás formái szerint – különbözteti meg. Az uralom formái – a legfőbb államhatalmat hogyan gyakorolják – szerint három államforma van: „Vagy csak egy ember bírja az uralkodói hatalmat, vagy *néhányan* egymással szövetkezve, vagy *mindannyian* együtt, akik a polgári társadalmat alkotják. *Autokrácia, arisztokrácia és demokrácia.* Fejedelmi uralom, nemesi uralom és népuralom.” (Kant, 1985: 21.). Az uralkodás formáin Kant a közakarat kifejezőmódját, azaz az alkotmányt érti. Itt két formát – köztársasági és despotikus – különböztet meg. Kant köztársaságaiban a „törvényes állapotok” alapja, hogy „a végrehajtó hatalmat (a kormányt) a törvényhozótól elkülöníti”. Mindez azonban hamar kiüresedik a demokratikus értékek (a polgári szabadságjogok és a jogrend) biztosítása nélkül. A kanti köztársaságok képviseleti rendszerek (Kis, 1992: 11–12., 15.).

Az államon belüli, az egyének között létrejött tartós, békés együttműködés hatással van a külkapcsolatokra. Mivel az állampolgár a képviseleti demokrácia szabályai szerint kifejezheti akarátát, ez az akarat hatással van az állam államokkal szembeni magatartására. Mivel az állampolgárok kockáztatják életüket, ők viselik a háború, az azt követő újjáépítés költségeit, és még a háborúval együtt járó megnövekedett adósságszolgálat terhei is őket nyomják, „jól meggondolják”, hogy érdemes-e háborút indítani. Kant liberális demokráciái



tehát óvatosak, nehezebb őket háborúba vinni, ezáltal békésebbek. Ismételten: az óvatosság nem jelenti, hogy ne viselnének háborút.

A demokratikus békekoncepció továbbviszi Kant gondolatmenetét. Doyle egyik alaptétele szerint a liberális demokráciák békeszeretetének határát az autoriter rezsimek jelölik ki (Doyle, 1983: 221.). Míg a békeszeretet külpolitikai alapelve empirikusan kimutatható két érett liberális demokrácia között, ezek az államok az autoriter rezsimekkel szemben igen agresszíven lépnek fel. Az agresszivitás oka a fenyegetettség. A biztonsági dilemma némi csavarral, de a kanti köztársaságokra is igaz. A liberális demokráciák számára egy autoriter rezsim ugyanolyan agresszív és sürgető fenyegetést jelent, mint a Hobbes természeti állapotára építő neorealista nemzetközi rendszer államainak a másik állam hatalmi kapacitásaiban beállt változás. A fenyegetést pedig az autoriter rezsimek kiszámíthatatlansága adja. Egy autoriter államban „a háború az a dolog, amit a világon legkevésbé kell meggondolni. Mert az állam feje nem társ ott, hanem tulajdonos. Asztala, vadászatai, kéjlovakai, udvari ünnepei a háború által legcsekélyebbet sem szenvednek. Tehát úgy határozhatja azt el, mint egy sportkirándulást, egészen jelentéktelen okokból, és közömbösen átengedheti a mindig készséges diplomáciai testületnek, hogy az illendőség végett igazolják” (Kant, 1985: 21.). Az óvatosság külpolitikai alapelve tehát egy pillanatra sem lankadhat az autoriter államokkal szemben. Nincs semmilyen garancia arra, hogy egy autoriter állam a legváratlanabb pillanatban és legkiszámíthatatlanabb okból ne lépne fel agresszíven bármely más állammal szemben. Így a liberális demokráciák szempontjából az autoriter rezsim pusztá léte állandó fenyegetést jelent. Ez a logika áll a XX. és a XXI. századi demokráciaexportok mélyén. A demokrácia exportját tehát a kanti köztársaságok egyfajta megelőző csapásként, preventív okokból vívják.

Az első definitív cikk összegzéseként elmondhatjuk, hogy Kant a számára nemzetközi anarchia csillapítása az egyének közötti jogrend létrehozásával kezdődik. Az államok közötti hosszú távú együttműködés belpolitikai forrása az egyéni szabadságon alapuló jogállamiság, a tartós jogrend alapja pedig a képviseleti rendszer. Kant köztársaságfelfogásának alapja nem csak a hatalmi ágak szétválasztása, hanem a polgári szabadságjogok és a jogállamiság biztosítása. A szabadságjogok, a jogállamiság és a demokrácia együttesen haladhatja meg a természeti állapotot az államon belül. A kanti köztársaságok azonban hatással vannak az államrendszerre is. Az érett liberális demokráciák egymással nem háborúznak, az autoriter rezsimekkel szemben azonban agresszíven, a biztonsági dilemma szabályai szerint lépnek fel. A demokratikus békekoncepció és a demokráciaexport elméleti vizsgálata mélyebben és árnyaltabban foglalkozik a liberális demokráciák külpolitikájának természetével.

Az egyének között létrejött „törvényes állapot” azonban közel sem elég az államrendszerben a tartós együttműködés kialakulásához. A Kant féle „törvényes állapotnak” még két színtéren kell létrejönnie.

A második definitív cikk – „A népjognak szabad államok  
föderalizmusán kell alapulnia”

Kant számára a nemzetközi politika világa az államok világa. Az a kérdés, hogy vajon az államok között beállhat-e hasonló jogrend, mint az egyének között, a mai napig a nemzetközi politikaelmélet alapkérdései közé tartozik. A realizmus és a liberalizmus nagyon világosan foglal állást: az államok világában az anarchiát meghaladni nem lehet, a legtöbb, amit tehetünk, az anarchia csillapítása. Kant sem kivétel. Az anarchia felszámolása, hierarchiává alakítása számára sem opció. Az államok anarchikus világát nemzetközi renddé a józan éssen alapuló együttélési kényszer intézményesedése, azaz a „törvényes állapot” teszi (Hassner, 1987: 581.).

Mielőtt az államközi viszonyokban a jogrend megteremtésének lehetőségét vizsgálnánk, tegyünk egy kitérőt és tisztázzuk a második definitív cikk címével kapcsolatban rendre felmerülő félreértéseket. A cím kapcsán a szakirodalom egy része Kantot a föderalizmus korai előfutárának tekinti, mondván Kant formalizált intézményesülést feltételez az „örök béke” elérésére. A „foedum” szó eredeti értelmében szövetséget, a felvilágosodás államelméleteinél a végrehajtó hatalom alá rendelt külkapcsolati rendszert jelenti. Kant is ebben az értelemben használja. Ugyanúgy, ahogy Kant demokrácia-fogalma nem a mai liberális demokráciát fedi le, ugyanúgy a „föderalizmus” kifejezés sem az állami kapcsolatok „szuverenitás pool”-al járó politikai intézményesülését jelenti. Ebben az értelemben cím szerint „a népjognak a szabad államok kapcsolatain/szövetségén kell alapulnia”. Így olvasva világossá válik, hogy Kant nem a világállam teoretikusa.

A második definitív cikk állam és állam viszonyában vizsgálja, hogyan lehet „törvényes állapotot” létrehozni. A legkézenfekvőbb lépés az egyének között felállított jogrend megismétlése lehetne, ám Kant ezt nagyon határozottan és világosan elveti. A természeti állapotból az egyén a társadalmi szerződéssel, az állam létrehozásával lépett ki. Örök kérdés, hogy a szintén természeti állapotban leledző államok köthetnek-e hasonló társadalmi szerződést létrehozva ezzel valamiféle legitim globális főhatalmat, amelynek erőszak-monopóliuma van és ki tudja kényszeríteni a törvényeket. Egyszerűbben szólva létrejöhet-e a világállam? „A népállam ellentmondás lenne. Mert minden állam egy felsőségnek (törvényhozónak) egy alsóbb réteghez (az engedelmeskedőkhez, tudniillik a néphez) való viszonyát foglalja magában. Sok nép azonban egy államban csak egy népet tenne, ami a kiindulásnak ellentmond. (Itt ugyanis a *népeknek* egymással szemben való jogát annyiban kell fontolóra vennünk, amennyiben megannyi külön államot alkotnak, és nem amennyiben esetleg egyetlen állammá kellene összeolvadniok.) (Kant, 1985: 25.)

Kant szerint a „népjog” (az államok között létrehozott jogrend) nem alapulhat a világállam létrehozásán. Ellentmondás – mondja Kant – és valóban a

világállam létrehozása az államok „halálát” jelentené, így az államok a legfőbb természeti törvény ellen véténének. A világállam megfosztaná az államokat megillető alapvető szabadságjogtól: az élethez való jogtól. Önellentmondásba kerülünk. Kant rendszerében az államoknak egyébként sincs joguk ilyen szerződést kötni, hiszen ezzel felrúgnák az „eredeti szerződést”. A társadalmi szerződés az államra csak annyi jogot és kötelezettséget ruház, amellyel a létrejöttét igazoló feladatokat el tudja látni. Az állam megszűnésével újra a természeti állapot áll be. Politikai közösséget létrehozni, új társadalmi szerződést kötni csak az egyén képes. Harmadszor a természet gondoskodott róla, hogy az államokban élő népek összeolvadni ne tudjanak: vallásokat és nyelveket hozott létre (Kant, 1985: 48–49).

Államok tehát csak szövetségre léphetnek egymással, ha mérsékelni kívánják az anarchiát. Kant hosszan értekezik arról miért tennének ilyet, hiszen „*semmilyen külső kényszer*” nem létezik, amely az államok akarata ellen azokat együttműködésre kényszeríthetné. Az államok egymás közti viszonyában a háború a természetes állapot, míg a béke mesterséges állapot. „... az ész a legmagasabb erkölcsi törvényhozó hatalom trónjáról a háborút, mint jogi folyamatot, teljességgel elítéli, a békeállapotot ellenben közvetlen köteleességgé teszi: ezt pedig a népeknek egymás közötti szerződése nélkül sem létesíteni, sem biztosítani nem lehet (Kant, 1985: 28.).

Kant számára a társas kapcsolatok fő szervezője a józan ész. Az államok – ahogy az egyének is – „*a külső törvényektől való függetlenségben – már egymás mellett élésük által sértik egymást*” (Kant, 1985: 25.). Azaz konfliktusos, versengő nemzetközi rendszert hoznak létre. Kant nemzetközi anarchia-felfogása Hobbes-hoz hasonlóan agresszív háborús állapot. Az agresszió csökkentése az együttélés törvényes állapotával következik be. A gyakorlati ész készíti az államokat az együttműködésre (Kant, 1985: 45–49). „*Nem az emberek erkölcsi javítását kívánja itt a feladat*”, hanem a háború, az azzal való fenyegetés megszűnését. Kant számára világos, hogy bármilyen minőségű és időtartamú együttműködés csak a szándék kinyilvánításával és a kölcsönösség elvei alapján jöhet létre.

A kapcsolatokat sem szóban, sem írásban nem szükséges sem intézményesíteni, sem formalizálni. Kant nem Briand–Kellogg-paktumot akar, sem Wilson Népszövetségét nem előlegezi meg. Pusztán a kooperatív kapcsolatokat megteremtésével létrejön az ún. békeszövetség (*foedum pacificum*). A békeszövetség – ahogy a latin elnevezés mutatja – békés kapcsolatrendszer, amelynek célja az együttműködés. „Ez a szövetség nem célozza semminemű hatalomnak az állam részére való megszerzését, hanem kizárólag valamely állam *szabadságának* megnyerését és biztosítását önmaga részére és egyúttal más szövetséges államokéét is, anélkül hogy ezeknek azért – mint a természeti állapotban élő embereknek – magukat nyilvános törvények és kényszer alá kellene vetniök. (Kant, 1985: 29.)

Kant nem kerget illúziókat a feladat nehézségét illetően. A békeszövetség olyan „szerződés” (ebben az értelemben kölcsönös akarat), amely nem kikényszeríthető. Nincs olyan külső legitim entitás, amely ilyen kompetenciákkal bírhatna. Hogyan valósulhat meg az államok közötti jogrend? Kant itt is tömören és nagyon világosan fogalmaz: „...ha a szerencse úgy akarja: hogy egy hatalmas és fölvilágosult nép köztársasággá alakulhat, akkor ez középpontot szolgáltat a föderatív egyesülésnek más államok számára, hogy hozzá csatlakozzanak, és így az állami szabadság állapotát a népjog eszméje szerint biztosítsák. És több ilyfajta szövetkezés által eszméjünkkel lassankint mindig jobban és jobban kiterjedjenek.” (Kant, 1985: 29).

Napjaink nemzetközi rendszere szolgál egy élő példával a kanti békeszövetség megvalósulására. A második világháború utáni transzatlanti kapcsolatrendszer olyan érett, liberális demokráciákat, fejlett iparosodott nemzeteket fogott össze, amelyek mind az Egyesült Államok köré/mögé sorakoztak föl. A hidegháború alatt az Egyesült Államok biztosította nyugati szövetségesei biztonságát, építette újjá gazdaságukat és bizonyos szempontból alakította politikai rendszerüket. Az államokat ebben a szövetségben nem egyetlen alapító szerződés, sem az erőszak kényszere tartotta benn, hanem a kölcsönös – bár egyenlőtlenül megosztó – előnyök. Több szerződés is született – Kant nem tiltja az intézményesülést – mint a NATO, az európai integráció, stb., de egyik sem volt minden államra és minden politikaterületre érvényes, így nem is ezek voltak a békeszövetség alapjai. A békeszövetséget a kooperációra irányuló szabad akarat tartja és tartotta össze. Kant szerint „az állami szabadság állapotát a népjog szerint” biztosították. Ez a kanti értelemben vett föderalizmus: „a háborút elhárító, állandóan fennálló és mindig terjeszkedő szövetségnek negatív szurrogátuma” (Kant, 1985: 31).

A transzatlanti régió államai kiküszöbölték a háborút, mint a külpolitika és az érdekérvényesítés „szomorú eszközét” kapcsolatrendszerükből. Természetesen nem a konfliktust, és nem az erőszakot. A konfliktusok nem szűntek meg, de a konfliktusok kezelésében nem játszik szerepet az államok által kezdeményezett háború. A liberális konfliktuskezelés szakirodalma bőséges, sokszínű és alapos. A gyökereinél azonban ott áll Kant és a kanti népjog. Az erőszak alkalmazása azonban csak a külpolitika eszköztárából került ki, de nem szűnt meg ezekben az államokban. A szubnacionális egységek közötti erőszak nem elképzelhetetlen. Nehezen tudjuk elképzelni, hogy Franciaország és Hollandia bármely vitás kérdést háborúval intézzен el. Ugyanakkor nem tartjuk elképzelhetetlennek, hogy a vallonok és a flamandok között az államot szétfeszítő erőszakos cselekmények következzenek be.

Kant számára a nemzetközi rendszer főszereplői az államok. Az államok közötti jogrend, a „népjog” egyetlen tartós alapját a működő együttműködések adják. Ez az „élő” kooperáció testesíti meg az államok békére irányuló szabad akaratnyilvánítását, a szabad államok békés kapcsolatrendszerét (födera-

lizmusát). A békeszövetség a nemzetközi anarchiát nem haladja meg, nem állít hierarchiát az anarchia helyére. A világállam ötlete Kant számára abszurd és felesleges. Az anarchikus nemzetközi rendszerben létrejöhet a nemzetközi rend, amelynek alapját a szereplők szabad akaratán nyugvó együttműködése, a népjog adja. Ez azonban nem elég. Állam és egyén kapcsolatrendszerében is szabályozott viszonyokat kell teremteni.

A harmadik definitív cikk – „A világpolgárjognak az általános hospitalitás föltételeire kell szorítkoznia”

Kant harmadik törvényes állapota egyén és állam kapcsolatait szabályozza. Az egyének létrehozják az államot, az államok együttműködnek egymással, így kerülhetnek ki a háborús állapotból. Egyén és állam között azonban még beállhat a háborús állapot, így ezt a viszonyrendszert is szabályozni kell. Kant feltételezése, hogy emberek és államok „külső, egymásra ható viszonyokban állva, egy általános emberi állam polgárainak tekintendők” (Kant, 1985: 18.). Az alkotmány, a népjog után a világpolgárjog (*ius cosmopolitanum*) alapjait fekteti le. Az „általános emberi állam” nem politikai intézmény, hanem az emberek közössége, akiket a Gondviselés a háborúk eszközeivel szétszórta ugyan, de az emberi természet egyesít. Kant ebben a fejezetben valódi strukturális, rendszer központú elemzést ad.

Kant a világpolgárjog szükségességét azzal magyarázza, hogy az államok és egyének között létrejött globális érintkezés valós kapcsolatrendszert alkot. Itt sem kell azonnal politikai közösségre gondolnunk. A kapcsolat létrejötté azonnal megteremti a „háborús állapotot”, amelyet szabályozás révén lehet csillapítani. „Mármint: ilyenformán a Föld népei közt egyszer s mindenkorra teljesen beállott valami (szűkebb vagy tágabb) közösség. Annyira jutott a dolog, hogy a Föld *egyetlen* pontján történt jogsértést valamennyi helyén megérik. Ekként a világpolgárjog eszméje nem valami fantasztikus és túlcsigázott módja a jog elképzelésének, hanem szükséges kiegészítése úgy az állam, mint a népjog megíratlan kódexének a nyilvános emberi joghoz általában s így az örök békéhez.” (Kant, 1985: 36.)

Kant logikája itt is követi az előző két definitív cikkben felvázolt lépéseket. A nemzetközi rendszerben létrejött valós kapcsolatok természetüknél fogva anarchikus, versengő és konfliktusos világot teremtenek. Az együttélés józan észre alapozott kényszere – ha a legkisebb szándék is felmerül a háborús állapotból való kilépésre – megkezdja a kapcsolatok szabályozását. Egyének és államok kapcsolatának az alapja a világpolgárjog kell legyen.

Kant a világpolgárjog minimalista megközelítését adja, amely minimalizmusát illetően analóg a népjoggal. A gondolat alapja hogy az érintkezés a konfliktusok mellett kialakítja a kapcsolatok szabályozását is. A szabályozás, a jog-

rend alapja a látogatás joga (*hospitalitás*), ami nem más, mint „*az idegen jövevényeknek adott jogkör, nem terjed tovább, mint a lehetőség feltételeire, a régi lakosokkal a közlekedést megkísérteni*” (Kant, 1985: 33.). A világpolgárjog alapja tehát Kant szerint az érintkezés lehetőségének biztosítása. Nem vendégjog, ami a tartózkodást tenné lehetővé. Minden globális kapcsolatrendszer alapja a kapcsolatfelvétel jogának a pusztá biztosítása lehet.

A kapcsolatfelvétel minden egyén megalapozott joga, hiszen egyetlen ember sem sajátíthatja ki a földfelületet: „*eredetileg senkinek sincs a föld valamely helyén lenni több joga, mint másnak*” (Kant, 1985: 32.). Ugyanakkor az érintkezést meg lehet tagadni, ha az a „vendég” ellenséges. De csak „életének veszélyeztetése nélkül történhet”.

Globális közösségnek csak a lehetőségéről, a lehetőség megteremtéséről és nem a közösség jellegéről beszél Kant. Nem esik szó világgállamról. Nem esik szó világgköz társaságról, annak működéséről, alkotmányos, politikai alapjairól. Pusztán annyit szögez le, hogy „*megíratlan kódex*” ez, mint a népjogé.

A kialakulóban lévő globális közösség mozdítórugója a „*kereskedőszellem, mely háborúval nem létezhetik együtt*” (Kant, 1985: 49.). Kant osztja Smith nézetét: az egyénnek természetes hajlama van a cserére, a „*kölcsönös haszonlesés*” egyesíti a népeket. Korának globális kapcsolatrendszerét tekintve Kant elutasítja a gazdasági erőszak, a gyarmatépítés formálta közösségépítést. Hindusztán, Kína és Japán példája megerősíti, hogy semmilyen tartós közösség, semmilyen jogrend alapja nem lehet az erőszak (Kant 1985: 33–36.). A világpolgárjog pontosan arra irányul, hogy a közösségépítés a közösség tagjainak szabad akarátán, így a józan ész vezértelte morálon nyugodhasson. Hangsúlyoznunk kell, hogy Kant transzcendentális szabadság-fogalma áthatja a világpolgárjogot, semmiféle imperializmus nem igazolható általa.

A nemzetközi politikaelmélet liberális irányzatának egyik legkorábbi tudományos vitája az imperializmus természetéről, működéséről és hasznáról megmutatja, hogy a liberális nemzetközi politikaelméleti hagyomány nem feltétlenül tartja a gyarmatosítást, vagy az azon túlmenő imperiális kapcsolatrendszert haszontalannak, elvetendőnek. Joseph Schumpeter, Normann Angell, Adam Smith mind ezek hasznáról értekeznek, illetve, hogyan járulhatnak hozzá az interdependenciák elmélyítésével a „globális világfalu” majdani létrejöttéhez. Beate Jahn nagy ívű tanulmánya világosan bemutatja, hogy ezek az imperializmus-értelmezések nem Kantra, hanem Hume-ra vezethetők vissza (Jahn, 2005). Kant számára az erőszak nem lehet semmilyen jogrend alapja.

Napjainkban Kant harmadik definitív cikke azonban nem az imperializmus-vita miatt aktuális. A globalizáció robbanásszerű terjedése újra felveti a kérdést, hogy az egyre sűrűbb kapcsolati hálók kialakulása megteremtette-e a globális közösség (világfalu) alapjait. A nemzetközi politikaelmélet liberális irányzatán belül a szociológiai (más néven társadalmi) liberalizmus erre a referenciapontra épül. Alkothatnak-e az anarchikus nemzetközi rendszerben a

szereplők valamiféle nemzetközi társadalmat? Kirajzolja-e az anarchia feltételrendszerén belül a szereplők együttéléséből fakadó norma- és szabályrendszer a nemzetközi rend alapjait? Kant szabályozásra épülő nemzetközi rend-konceptiója tökéletes előfutára az 1970-es évektől kibontakozó globalizált nemzetközi rendszernek. A szabályozásra épülő békés együttműködés az 1970-es évektől a fejlett nyugati világ államai között az éledő nemzetközi civil társadalom és a gazdasági globalizáció területén is kibontakozott.

Kant számára a nemzetközi rendszer kapcsolatainak harmadik szintje az állam és az egyén között kialakuló kapcsolatrendszer. A „törvényes állapot” megteremtésének alapját a hospitalitás, a látogatás joga adja, azaz nem szabad tiltani a kapcsolatfelvétel általános lehetőségét. Az emberi természet Kant számára nem csak a konfliktusra, hanem az együttműködésre is garanciát ad. A kereskedelem szelleme, a haszonszerzés vágya hajtja az egyént, hogy más államokat felkeresve azokkal kapcsolatra lépjen. Ez a világpolgárjog felé vezető út első lépése. A kapcsolatokkal kialakuló konfliktusok szabályozása a nemzetközi rendszer szintjén, állam–állam kapcsolatán túlmutatóan is valós közösséget fog kiépíteni.

Kant három definitív cikke ma aktuálisabb, mint saját korában volt. Az „örök béke” szatirikus keresése a nemzetközi politika világát emeli a *Kritikák* közé, megelőlegezve és keretet adva a liberális nemzetközi társadalom-konceptió XXI. századi kutatási napirendjének.

#### OPTIMISTA VÉGKIFEJLET VAGY ÓVATOS SZÜKSÉGSZERŰSÉG?

Kant világa nem az illúziók világa. Nem az ember és a nemzetközi politika erkölcsi tökéletesítésére törekszik. Szervezőelve a Ráció, a józan ész a nemzetközi politika világában éppúgy, mint általánosságban, a valóság megismerésében. Az *örök béke*-ben arról ad számot, hogy a békéhez vezető út a szabályozott együttműködésekön keresztül vezet. Az anarchia viszonyain belül a „törvényes állapotok” megteremtésének a valódi kapcsoltok kialakulása az előfeltétele. A konfliktusos kapcsolatrendszer a kapcsolat felvételével, a pusztán együttéléssel determinálja a szabályozás megindulását. Ugyanakkor a szabályok betartásának minden szereplő szabadon ellenállhat, az együttműködés alapja csak és kizárólag a szabad akarat lehet. A független szereplők között meginduló kooperáció minőségétől függ a nemzetközi rendszer stabilitása.

A liberális nemzetközi rend koncepciója pontosan ezekre a kanti alapokra épül. A szereplők egyre sűrűbb kapcsolatrendszere (interdependenciák) olyan ki nem kényszeríthető norma- és szabályrendszert hoztak és folyamatosan hoznak létre, amelyet az államok többé-kevésbé követnek. Liberális felfogásban ez az, ami valódi minőségi változást teremt a nemzetközi rendszerben. Az anarchiában lehetséges rendet teremteni anélkül, hogy azt hierarchikus ren-

dezőelv mentén alakítanánk át. Kant az állami szuverenitáson alapuló, óvatos, fokozatosan létrejövő rendet teremt a rendezetlen rendszerben. Optimizmusa az óvatos szükségszerűségen alapul, szereplői olyan racionális önérdékkövetők, amelyek egyéni cselekedetei rendszerszinten szabályozott viszonyokat teremtenek. Utópiának, vágyaknak a rendszer megszervezésében helye nincs, a „szabadság rendjét” a józan ész mozgatja.

## IRODALOM

- Archiburgi, Daniele (1995): Immanuel Kant, Cosmopolitan Law and Peace. *European Journal of International Relations*, Vol. 1., No. 4., 429–456.
- Bertók Rózsa (1987): Egy aktuális utópia – Immanuel Kant: Az örök béke. *Magyar Filozófiai Szemle*, Vol. 31., No. 2., 392–394.
- Boross János (2000): Kant és a pragmatizmus. *Világosság*, Vol. 41., No. 6-7., 50–60.
- Doyle, Michael W. (1983): Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs I.-II. *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12., No. 3-4., 205–235.
- Doyle, Michael W. (1997): *Ways of War and Peace – Realism, Liberalism and Socialism*. New York–London, W. W. Norton and Company.
- Fine, Robert (2003): Kant’s theory of cosmopolitanism and Hegel’s critique. *Philosophy Social Criticism*, Vol. 29., No. 6., 609–630.
- Fischer, Kuno (1888): *A Critique of Kant*. Ford.: W. S. Hough. London, Swan Sonnenschein, Lowery and Co. A teljes szöveg elérhető az alábbi linken: <https://archive.org/stream/cu31924029023137#page/n3/mode/2up>
- Genest, Hartmut (1991): Kant az örök békéről. *Magyar Filozófiai Szemle*, Vol. 35., No. 4-5., 709–730.
- Habermas, Jürgen (1996): Az örök béke kanti eszméje – kétszáz év távlatából. *Világosság*, Vol. 37., No. 7., 42–53.
- Hassner, Pierre (1987): Immanuel Kant. In: Strauss, Leo–Cropsey, Joseph (eds.): *History of Political Philosophy*. Third Edition. Chicago–London, Chicago University Press, 581–621.
- Heller Ágnes (1991): Immanuel Kant meghívja önt ebédre. *Holmi*, III. évf., 12. szám, 1696–1707.
- Heller Ágnes (1992): Szabadság és boldogság Kant politikai filozófiájában. *Hiány*, III. évf., 8. szám, 27–33.
- Heller Ágnes (1995): Szabadság, testvériség, egyenlőség a kanti ízlésítéletben. *Világosság*, Vol. 36. No. 6., 5–14.
- Heller Ágnes (1998): Kant a végességről és a boldogság ígéretéről. *Gond*, 15-16., 5–26.
- Hinsley, F.H. (1973): *Nationalism and the International System*. Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications.
- Horváth Zoltán (2012): Kant idealizmusa. *Magyar Filozófiai Szemle*, 2012/1., 49–76.
- Huntley, Wade L. (1996): Kant’s third image: Systemic sources of the liberal peace. *International Studies Quarterly*, Vol. 40., No. 1., 45–76.
- Hurrell, Andrew (1990): Kant and the Kantian paradigm in international relations. *Review of International Studies*, Vol. 16., No. 3., 183–205.



- Infranca, Antonino (1998): Kant Örök béke című írásának paradoxonjai. *Magyar Filozófiai Szemle*, Vol. 42., No. 1-3., 193–212.
- Jahn, Beate (2005): Kant, Mill, and Illiberal Legacies in International Affairs. *International Organizations*, Vol. 59., No. 1., 177–207.
- Jobbágy József (2004): Az örök béke a puszta ész határain belül. Kanti motívumok a nemzetközi kapcsolatok mai elméleteiben. *Kellék*, Vol. 24., 93–110.
- Kant, Immanuel (1781/2009): *A tiszta ész kritikája*. Ford.: Kis János. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó.
- Kant, Immanuel (1795/1985): *Az örök béke*. Ford.: Babits Mihály. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- Karácsony András (2010): Paradigmaváltás a társadalomelméletben? *Politikatudományi Szemle*, XIX/3., 114–120.
- Kelemen, János (1995): Kant, Babits és az örök béke. *Holmi*, 6. évf., 1. szám, 62–65.
- Kelly, Frank J. (1995): A szabadság problémájának tárgyalása Kantnál. *Magyar Filozófiai Szemle*, Vol. 39., No. 3-4., 395–410.
- Kis János (1992): Az állam semlegessége. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 1., No. 2., 5–52.
- Kiss J. László (2003): „Új világrend” felé, avagy az állam és a globalizálódás változó viszonya. In: Kiss J. László (eds.): *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 73–98.
- Kiss J. László (2009): *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Molnár, László (1996): A moralitás kanti elméletének hegeli kritikája, mint az „erkölcsiség” fogalmának megalapozása. *Gond*, Vol. 11., 198–215.
- Szécsényi Endre (2002): Kant és a politika problémája. *Jelenkor*, Vol. 45., No. 12., 1304–1320.
- Williams, Michael C. (1992): Reason and Realpolitik: Kant’s „Critique of International Politics”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 25., No. 1., 99–119.



# KITEKINTŐ

*Szép Viktor*

Közös hang a világpolitikában: az EU külpolitikájának  
elméleti megközelítései



# KÖZÖS HANG A VILÁGPOLITIKÁBAN

Az EU kül- és biztonságpolitikájának elméleti megközelítései

Szép Viktor

(MTA TK, Jogtudományi Intézet)

## ÖSSZEFOGLALÓ

A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) a politikatudomány egyik kedvelt uniós szakpolitikai területe. A kutatók számos szempontból vizsgálták az Unió külpolitikáját az elmúlt évtizedekben. Ez a tanulmány mindenekelőtt arra keresi a lehetséges elméleti válaszokat, hogy az egyhangúság követelményének ellenére képes-e a huszonnyolc tagállam megegyezni a közös fellépéseket illetően, valamint képesek-e túllépni a legkisebb közös többszörös típusú döntéseken? A nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméleti mindegyik válaszokat adnak e kérdésekre, míg az Unió külpolitikáját „közlebről” figyelő kutatók szerint elsősorban a KKBP-ben dolgozó hivatalnokok sajátos szocializációja segíti elő a kollektív döntések megszületését. A tanulmány arra szeretné felhívni a figyelmet, hogy az „elemzési szint” megváltoztatásával megmagyarázható az Unión belüli egyre intenzívebb külpolitikai együttműködés.

**Kulcsszavak:** EU-s külpolitika ■ közös kül- és biztonságpolitika ■ nemzetközi kapcsolatok elméletei ■ kollektív döntések

A közös kül- és biztonságpolitika<sup>1</sup> (KKBP, *Common Foreign and Security Policy, CFSP*) vizsgálata a „nemzetközi” politikatudomány<sup>2</sup> egyik kedvelt uniós témaköre. Az évtizedekre visszanyúló külpolitikai együttműködés nyomán mára könyvtárnyi irodalma keletkezett a KKBP-nek, valamint elődjének, az Európai Politikai Együttműködésnek (EPE, *European Political Cooperation, EPC*). Az Unió külpolitikája jogi szempontból is jelentős, nemzetközi színvonalú szakirodalmmal rendelkezik.<sup>3</sup> A politikatudományon belül ezt a területet egy sajátos kettőség jellemzi. Míg az akadémiai közösség jelentős mennyiségű empirikus kutatást publikált a KKBP-ről, addig a kutatók számottevő része képtelennek bizonyult az uniós külpolitikát létező elméletekbe integrálni vagy létrehozni egy uniós külpolitikára vonatkozó saját elméleti keretet (Carlsnaes 2007; Holland, 1991; Jørgensen, 1993; Rosamond, 2000; Tonra–Christiansen, 2004; Weiler–Wessels, 1988). Ahogy Knud Erik Jørgensen megfogalmazza, az elméletek létrehozására irányuló törekvéseket egy általános elutasítás jellemzi (Jørgensen, 1999), hiszen a kutatók számottevő része a KKBP-re csupán a tagállami külpolitikák „nyúlványaként” tekint (Jørgensen, 2004). Az elméleti viták

relatív hiánya azzal is magyarázható, hogy az Európai Unió sajátos szereplője a nemzetközi politikai életnek – az államiság és a nemzetközi szervezetek hagyományos fogalmaiba sem illeszthető be (Andreatta, 2011; Jørgensen, 2015). A gazdaság területein elért integráció mélysége miatt az EU sokkal könnyebben megtalálható a nemzetközi politikai gazdaságtan (*International Political Economy, IPE*), mint a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméletei között.

Az EU-s külpolitikát legalább három szempontból lehet vizsgálni. A befelől forduló megközelítés mindenekelőtt a napirendképzés folyamatára, a szakpolitika kialakítására és a döntéshozatalra összpontosít. Egy másik megközelítés egy érintett döntés eredményeit vizsgálhatja az Unió szemszögéből. A harmadik megközelítés pedig azt az államot vagy régiót vizsgálja, amelyre hatással van az Unió külpolitikája (Keuleers és mtsai, 2016). A második megközelítés összefoglalójának megírására már tetek erőfeszítést a *Politikatudományi Szemle* hasábjain: például Juhász Krisztina tanulmánya arra keresi a választ, hogy az uniós külpolitika természetét vajon a civil, a normatív vagy a katonai hatalom koncepciója írja-e le jobban (Juhász, 2012)? Ugyanakkor a szerző tanulmányában csupán annyit ír, hogy a „fontosabb [...] elméleti irányzatokat” kívánja bemutatni. A homályos megfogalmazás nem következmény nélküli: részben olyan elméleti kereteket is bemutat, amelyek voltaképpen keresztezik a fent említett hármas felosztást és csak olyan összefüggés található az elméletek között, mint bármely más, az Unió külpolitikájára vonatkozó elméletek között. Jelen tanulmány célja az, hogy az első megközelítés elméleti keretét bemutassa. Ez a cikk elsősorban arra keresi a lehetséges elméleti válaszokat, hogy a 28 tagállam hogyan tud kollektív döntéseket hozni? A kollektív döntések azért okozhatnak különös nehézségeket a KKPB területén, mert az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) rendelkezései a tagállamok egyhangúságát követeli meg a legtöbb kérdést illetően. Az egyhangúság követelményének közvetlen következménye, hogy a KKBP népszerű megközelítésévé a kormányközi elméletek váltak. E tanulmánynak nem célja a realista elméletek cáfolata, de ez a „*state of the art*” szeretné legalább kicsit elbizonytalanítani mindazokat, akik általában a nemzetközi politika zordabb interpretációihoz vonzódnak.

Ez a tanulmány mindent összevetve azokra az elméletekre összpontosít, amelyek a KKBP keretén belül felmerülő kollektív döntések dilemmájára világítanak rá, azaz, amelyek arra a kérdésre keresik a lehetséges elméleti válaszokat, hogy lehet-e – a KKBP kormányközi jellege mellett/ellenére – közös döntéseket hozni? Ennek érdekében ez a cikk mindenekelőtt a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméleteinek releváns szerzőit és azok munkáit mutatja be. E munkák döntő része csupán érintőlegesen szól az EU külpolitikájáról. Ennek elsősorban az az oka, hogy a realizmus az államokat – és nem a nemzetközi szervezeteket<sup>4</sup> – tekinti a nemzetközi rendszer meghatározó szereplőinek, míg a liberalizmus elsősorban „*low politics*”-ügyekre koncentrálnak.

Ennek ellenére mégis inkább a (neo)realista szerzők munkái között találjuk meg az Unió külpolitikájára vonatkozó megállapításokat, tekintve, hogy ez az elméletcsalád a „*high politics*” szféráira összpontosít. Ezek az elméletek inkább – de nem minden esetben – rendszerszintű magyarázatokat keresnek az Unió külpolitikájára, míg a „középszintű” elméletek kifejezetten az Unió külpolitikájának működését vizsgálják, amelyek kétségtelenül eltérő elemzési és módszertani változásokhoz, valamint eredményekhez vezethetnek. Ez utóbbiak elsősorban a szocializációs mintákat, az értékek és a közös meggyőződések fontosságát hangsúlyozzák, azaz elemzési szintet váltanak és mindenekelőtt az Unióban dolgozó hivatalnokok szerepét emelik ki a közös döntések előkészítésében és formálásában. Az Unió külpolitikáját „közelebről” megfigyelő kutatók között egyetértés mutatkozik abban, hogy a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméleteinek használata félrevezeti a KKBP-ről szóló diskurzust.

Tekintettel azonban az európai külpolitika változásaira, fejlődésére és intézményesülésére, néhány szakértő megfogalmazhatja azt a jogos dilemmát, hogy vajon a 40-50 évvel ezelőtt kialakított elméleti keretek ugyanolyan mértékben alkalmazhatók-e a KKBP-re, mint az 1990-es évek elejéig működő EPE-re? S miközben a KKBP jelentős átalakuláson ment keresztül a Lisszaboni Szerződés elfogadásával, úgy tűnhet, hogy alapvető természetét megtartotta. Az Európai Unió Bíróságának szerepe továbbra is korlátozott, de hatásköre kibővült. Főszabály szerint a tagállamok továbbra is egyhangúan szavazzák meg a határozatokat, de egyre több területen szavazhatnak minősített többséggel is, valamint kibővítették a megerősített együttműködés lehetőségeit is (Elsuwege, 2010). Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője jelentősebb hatáskörrel rendelkezik, amely részint hármas szerepéből adódik: egyszerre az Európai Bizottság alelnöke és egyszerre a Külügyi Tanács elnöke, valamint meghívott az állam- és kormányfők találkozóján. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozása többek között hozzájárul az uniós külkapcsolatok koherenciájához. Az innovációk ellenére a KKBP továbbra is az Unió sajátos szakpolitikai területe maradt. A Lisszaboni Szerződés formálisan megszüntette a korábbi pilléreket, ugyanakkor a KKBP – a szakpolitikák közül egyedülként, de a Közös Biztonság- és Védelempolitikát (KBVP) és az Európai Szomszédságpolitikát beleértve – az EUSz-ben található meg, míg az összes többi külkapcsolati politika az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSz). Az EUSz 24. cikk (1) bekezdése értelmében a KKBP „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”. Továbbá, az EUMSz vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, hogy a KKBP sem a kizárólagos, sem a megosztott, sem pedig a támogatói hatáskörök között nem található meg. A szerződés csupán homályosan utal arra, hogy „[a]z Unió [...] hatáskörrel rendelkezik a [KKBP] meghatározására és végrehajtására” (EUMSz, 2(4)). A Lisszaboni Szerződéshez csatolt nyilatkozatok azonban nyilvánvalóvá teszik, hogy a KKBP, az EKSZ, a főképviselő, valamint a vonatkozó szerződéses rendelkezések nem érinthe-

tik a tagállamok külpolitikai hatásköreit. Összességében, a KKBP jelentős változásokon ment keresztül, de máig megtartotta kormányközi jellegét, amely a második pillér kvázi tovább élését mutatja (Koutrakos, 2012; Vooren–Wessel, 2014).

#### A KKBP ÉS A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK RACIONÁLIS MEGKÖZELÍTÉSEI

A nemzetközi kapcsolatok elméleteinek hagyományos felosztása értelmében a két klasszikus iskolát – a realizmust és a liberalizmust – kettéválasztják. Ez a tanulmány azonban épp ellenkezőjét teszi, egy alcím alá sorolja őket. Ez két, specifikus, a jelen téma szempontjából fontos és egy általános megfontolás miatt szükséges. Egyfelől a realizmus és a liberalizmus – az évtizedes viták ellenére – osztják azt a feltételezést, miszerint az államok nemzeti érdekeit relatíve állandó változóként lehet kezelni. Ez a feltételezés alapvetően befolyásolja, hogy mit gondolunk a KKBP keretén belüli lehetséges együttműködés valószínűségéről. Ha egyetértünk ezzel a feltételezéssel, nyilvánvaló, hogy egy sokkal alacsonyabb intenzitású kormányközi együttműködés képe rajzolódik ki. Másfelől – szorosan összefüggően az első tényezővel – e sorok szerzője mind a realista, mind pedig a liberális elméletekhez kritikusan viszonyul, hiszen azt állítja: figyelmen kívül hagynak olyan tényezőket, amelyek valójában megkönnyítik az együttműködést (lásd a cikk későbbi részeiben). Harmadszor pedig érdemes rögzíteni, hogy a realizmus és a liberalizmus szétválasztása a megértés folyamatát (pl. nemzetközi kapcsolatok szakos hallgatók részére) könnyebbé teheti, azonban a tudományos diskurzus felosztása mesterségesnek tekinthető (tehát a vita pl. az abszolút versus relatív nyereségekről, az államok közötti együttműködés lehetőségeiről, a nemzetközi rendszer anarchikus jellegéből fakadó következmények csillapításáról, stb.), hiszen a szerzők egymás feltevéseire válaszolhatnak és nem légtüres térben alakítják ki álláspontjaikat.

Mindezekkel együtt az EU külpolitikája könnyebben megtalálható a realista, mint a liberális szerzőknél. Ennek elsősorban az az oka, hogy a realizmus hajlamosabb a „*high politics*” szféráira összpontosítani, míg a liberalizmus mindenekelelt a „*low politics*”-hoz köthető tényezőket helyezi előtérbe. Ugyanakkor megállapítható, hogy a realizmus nehezebben tud (a) általános magyarázatokkal szolgálni az EU létrejöttére és fennállására, valamint (b) annak külpolitikára is inkább csak rendszerszintű magyarázatai vannak, semmint részletekig menő fejtegetései. Általánosságban megállapítható, ahogy Joseph Grieco is fogalmaz, hogy a realizmus nehezen talál magyarázatokat az egyre fokozódó intézményesített együttműködésre és az európai országok EU iránt mutatott érdeklődésére (Grieco, 1993 és 1997).



1. táblázat. Az EU külpolitikája és a nemzetközi kapcsolatok hagyományos megközelítései

Elméletcsalád	Irányzatok	Jelentősebb szerzők	Fő tézis (az EU külpolitikát illetően)
Realizmus	Neorealizmus	Kenneth Waltz	Az EU/EPE/KKBP-t azért hozták létre, hogy egyensúlyozza az Egyesült Államokat.
	Kormányköziség	Stanley Hoffmann, Raymond Aron, Philip H. Gordon	1. Az államok a nemzetközi rendszer/EU/EPE/KKBP főszereplői. 2. Csak legkisebb közös többszörös típusú döntések születnek. 3. A külpolitika tagállami hatáskör marad.
		Neofunkcionalizmus	Ernst B. Haas, Philippe C. Schmitter
Liberalizmus	Liberális kormányköziség	Andrew Moravcsik	Azok a tagállamok törekszenek közös külpolitikára, akiknek nincs unilaterális alternatívájuk.
	Institucionalizmus	Robert Keohane, Robert Axelrod	A gazdaság területén könnyebb létrehozni az államok közötti együttműködést, mint a kül- és biztonságpolitika területén.
		Kereskedelmi liberalizmus	Robert Keohane, Joseph Nye

Az Unió külpolitikájára vonatkozó specifikusabb aggályt Adrian Hyde-Price fogalmazza meg, aki azt írja: az uniós külpolitika „nehéz eset a neorealizmus számára” (Hyde-Price, 2006: 219.), amely nyilvánvalóan nem képes megmagyarázni az EU minden apró részletét. További általános kérdések is felmerülnek: (a) vajon tényleg anarchikus maradt-e a nemzetközi rendszer vagy az EU-val bizonyos mértékű hierarchia is keletkezett? (b) vajon tényleg marginális szereppel rendelkeznek-e a nemzetközi intézmények? (c) vajon az államok-e a nemzetközi rendszer alapvető szereplői vagy a nemzetközi intézmények és a nem állami szereplők is szerepet kaptak az uniós szakpolitika-alkotási folyamatban? (d) vajon tényleg olyan érzékenyek a (tag)államok a relatív nyereségekre, miközben a fejlesztéspolitika a gazdagabb tagállamoktól a szegényeb-

bek felé transzferál anyagi javakat? (e) vajon a (kisebb-nagyobb mértékű) hatáskör-átruházást meg tudja-e magyarázni a realista elmélet? (f) és vajon az egyre intenzívebb külpolitikai együttműködésre milyen alternatív realista magyarázatok lehetnek relevánsak?

A liberális megközelítéseket részletekig menően nehezebb bírálni az Unió külpolitikáján keresztül. Ennek egész egyszerű oka van: nincs olyan liberális elmélet – az előbb említett „*low politics*”-ra való összpontosítás miatt –, amelyet kifejezetten azért hoztak volna létre, hogy a KKBP-nek elméleti keretet biztosítson. Ez nem jelenti azt, hogy a liberális elméletek ne lennének alkalmazhatók az EU külpolitikájára. Az európai integrációt tekintve a neofunkcionalizmus alapvető hivatkozási ponttá vált. Az elméletet terjedelmi okok miatt nem lehet részletezni ebben a tanulmányban, de azt rögzíteni kell a jelen téma szempontjából, hogy Ernst Haas lényegében nem írt a klasszikus diplomácia világáról. Ugyanakkor említést tett arról, hogy a hat alapító tagállam együttműködött a nemzetközi gazdasági intézményekben, mint például az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetben (Haas, 1958). Egy későbbi munkájában Haas kiemelte a védelmi együttműködés lehetőségét, de álláspontja szerint a jólét megőrzésének kivételével nem kerül rá sor (Haas, 1961). A neofunkcionalizmus szempontjából Philippe C. Schmitter „externalizációs hipotézise” jelentősebb lehet az EU külpolitikára nézve. Schmitter azt állítja, hogy a tagállamokat két ok kényszeríti közös külkapcsolati politikák létrehozására. Egyfelől a harmadik országok reagálni fognak az integrációs folyamatra és azt egy egységként fogják kezelni. Másfelől a tagállamok rájönnek, hogy együttes erejük nagyobb, mintha külön-külön cselekednének (Schmitter, 1969). Schmitter tézise hasonlít Roy Ginsberg későbbi elméletére, aki kimondja, hogy a közös külpolitika elsősorban azért erősödik meg, mert a tagállamok rájönnek: a kollektív válaszok erősebbek az unilaterális alternatívákhoz képest (Ginsberg, 1989).

A kormányköziség ismert kutatói – elsősorban, de nem kizárólag Stanley Hoffmann – három alapvető kritikával illetik a neofunkcionalista és általában az optimista elméleteket. Egyrészt emellett érvelnek, hogy a nemzetközi rendszer, az EU, az EPE vagy a KKBP főszereplői az államok. Ennek egyik közvetlen következménye, hogy az európai külpolitikai együttműködés a legnagyobb közös osztó típusú döntéseknek kedvez, hiszen a tagállamok mindenekelőtt saját álláspontjukat és nemzeti érdekeiket védik. Másrészt – az első ponttal szorosan összefüggő tényező, hogy – a kormányközi iskola szerzői az EU-t általában a nemzetközi rendszer jelentéktelen szereplőjének gondolják. Nézeteik szerint az államok a nemzetközi rendszer alapvető egységei, így a nemzetközi szervezetek csupán marginális hatással rendelkeznek harmadik államok vagy régiók politikai és társadalmi eseményeire. Harmadrészt különbséget tesznek a „*low politics*” és a „*high politics*” szféráihoz tartozó területek között. Szerintük a mezőgazdaság vagy a kereskedelem területein elképzelhető ugyan,

hogy a tagállamok átruházzák hatásköreik részét vagy egészét, de a külpolitika területén kíméletlenül védik szuverenitásukat: a politikai egyesülés helyett a sokféleség logikája érvényesül. Úgy is lehetne fogalmazni, hogy a kormányközi iskola a tagállamok egyediségére helyezi a hangsúlyt, azt állítván, hogy a közös piac és a közös intézmények létrehozása meghagyja a lehetőséget a tagállamoknak, hogy a rájuk leginkább jellemző vonásokat megtartsák és a világpolitikában nemzeti érdekeik mentén politizáljanak (Aron, 1966; Gordon, 1998; Hoffmann, 1964 és 1966).

A kormányközi iskola egy „szelídebb” változata, ám az uniós külpolitikával kapcsolatban hasonlóan inkább pesszimista attitűdöt képviselő elmélet Andrew Moravcsik nevéhez fűződik. A liberális kormányköziség néhány realista alaptételt elfogadott, miközben az elmélet „első szintje” liberális alapokon nyugszik. Moravcsik elméletében nem az tekinthető újdonságnak, hogy egy „többszintes elméletet” hozott létre. Széles körben ismert például Robert Putnam „kétszintű játékelmélete”, amely a nemzetközi gazdasági együttműködést a hazai érdekcsoportok érdekérvényesítő-képességével magyarázza (Putnam–Bayne, 1984; Putnam, 1988). A liberális kormányköziség legalább két szempont miatt tekinthető releváns elméletnek az Unió külpolitikáját tekintve. Egyfelől a liberális ihletésű „első szinten” Moravcsik kiemeli, hogy a hazai érdekcsoportok szerepét sokkal nehezebb meghatározni, mint más szakpolitikai területeken, hiszen a várható költség és haszon sokkal homályosabban határozható meg a külpolitikában (Moravcsik, 1993 és 1999). Másfelől Andrew Moravcsik és Kalypso Nicolaidis amellet érvel, hogy a tagállamok akkor támogatnak további integrációt a külpolitika területén – ahol a gazdasági érdekek homályosan határozhatók meg –, ha nem rendelkeznek unilaterális alternatívákkal. Az Amszterdami Szerződés elemzése kapcsán arra az eredményre jutottak, hogy Németország, a Benelux és az északi államok a már említett globális felépésre irányuló unilaterális alternatíva hiánya, valamint az ENSZ Biztonsági Tanácsában játszott marginális szerepeik miatt támogatták a külpolitikai integrációt. A KKBP változatlanóságát, a jelenleg fennálló status quót elsősorban az Egyesült Királyság támogatta (Moravcsik–Nicolaidis, 1999). Az elméletet az Unió bővítésére is alkalmazták. Az eredmény szerint a tagjelöltek a minél gyorsabb, míg a már tagsággal rendelkező államok a minél megfontoltabb bővítés helyezik előtérbe. Mind az 1973-as, mind pedig a 2004-es bővítés megmutatta, hogy a tagállamok jobb alkupozícióban voltak, mint a tagjelöltek (Moravcsik–Vachudova, 2003).

A realizmus egy másik irányzata Kenneth Waltz hatalmi egyensúly-elmélete alapján ítéli meg az EU külpolitika létrejöttét és fennmaradását. Waltz amellet érvel, hogy a nemzetközi rendszer struktúrája – mindenekelőtt a nemzetközi rendszer anarchikus természete és a hatalom eloszlása – határozza meg az államok magatartását. Elmélete szerint az államok saját fennmaradásuk mellett univerzális dominanciára törekcszenek. A nemzetközi rendszer lehető-

vé teszi az alternatív magatartásokat (pl. államok közötti együttműködés vagy integráció), de ezeket a rendszer nem jutalmazza (Waltz, 1979). Nézete szerint az EU vagy Németország próbálja majd az Egyesült Államok hatalmát ellen-súlyozni (Waltz, 2000). Elmélete számos szerzőt ösztönzött arra, hogy az EU külpolitikai együttműködését rendszer szinten értelmezzék. Ezek a szerzők kiemelik, hogy az európai külpolitikai és védelmi integráció célja az, hogy az EU minél függetlenebb legyen az Egyesült Államoktól. Hozzáteszik, hogy a KBVP létrehozása valójában válaszként értelmezhető a hatalom elosztásának rendszerszintű változására. Mindannyian elismerik, hogy a hatalmi különbségek csökkentése érdekében az EU válaszlépéseket tesz. Ugyanakkor kieme-lik, hogy a párhuzamos struktúrák létrehozása a transzatlanti kapcsolatok megromlásához vezethet (Art, 2004; Hoffmann, 2000; Hyde-Price, 2006; Layne, 2006; Posen, 2004). A neorealisták által felvetett probléma napjaink egyik iz- galmas és aktuális kérdése, hiszen az európai vezetők között egyetértés látszik kialakulni az európai védelmi képességek megerősítése területén. Az egyik legfőbb kérdés, hogy vajon lehet-e a NATO mellett párhuzamos védelmi ka- pacitásokat kialakítani?

A realista és liberális szerzők közötti ellentét a nemzetközi együttműködés lehetőségeire és akadályaira is kiterjed. Joseph Grieco, a sokat idézett realista szerző amellelt érvel, hogy az államok közötti nemzetközi együttműködést „nehezebb létrehozni és fenntartani, mint azt az institutionalisták sugallják” (Grieco–Powell–Snidal, 1993: 729.). Még a liberálisok is elismerik, hogy „még ha létezik is közös érdek, az együttműködés gyakran elbukik” (Keohane, 1984: 6.). Az institutionalisták ugyanakkor azt állítják, hogy a nemzetközi rendszer anarchikus természetéből fakadó hátrányokat a nemzetközi intézmények ké- pesek csillapítani. E megközelítés egyik központi eleme a fogolydilemma. Robert Axelrod amellelt érvel, hogy az államok közötti együttműködés a fo- golydilemma ellenére létrejöhet. Nézete szerint a „szemet szemért elvet” (*tit for tat strategy*) kell követni, amely azt jelenti, hogy az államoknak olyan ma- gatartásformákat kell tanúsítaniuk, amelyet más államok követtek korábban (Axelrod, 1985). Jelen téma szempontjából az a megállapítás fontos institu- cionalista szemszögből, miszerint a gazdasági területeken könnyebb létrehoz- ni együttműködést, mint a külpolitika területén. A katonai-biztonsági együtt- működést nehezebb elérni, mint a politikai-gazdaságit (Axelrod–Keohane, 1985; Lipson, 1984). A kereskedelmi liberalizmus – az állam mellett – más sze- replők figyelembevételének fontosságát is hangsúlyozza, mint például a mul- tinacionális vállalatok, a transznacionális mozgalmak vagy a nemzetközi szer- vezetek. A kölcsönös egymásrautaltság az elmélet egyik divatos fogalma, amely szerint a katonai erő használata visszaszorul a nemzetközi vitarendezésben, a nukleáris fegyverek csupán az elrettentést szolgálják, míg a kölcsönös keres- kedelmi és gazdasági egymásrautaltság meghatározza az államok mozgásterét a nemzetközi kapcsolatokban (Keohane–Nye, 1977).

A KKBP ÉS A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK  
NEM RACIONÁLIS MEGKÖZELÍTÉSEI

A (neo)realista és liberális elméleteket nem lehet teljes mértékben negligálni az európai külpolitika vizsgálata során. Az elmúlt évtizedek együttműködése nyomán több esetet is ki lehet emelni, amely leginkább eme két iskola valamelyikével magyarázható. Ugyanakkor nem lehet tagadni azt sem, hogy az EPE-vel/KKBP-vel foglalkozó kutatók jelentős része által közzétett kutatások két szempont alapján is számottevő mértékben különböznek a fent említett elméletekhez képest. Egyfelől arra hívják fel a figyelmünket, hogy az EPE/KKBP kormányközi jellege ellenére túllép a legkisebb közös többszörös típusú döntéseken. Nézeteik szerint a külpolitikai döntéshozatal valójában nem úgy zajlik, hogy a tagállamok egy előre meghatározott nemzeti érdekekkel ülnek le a tárgyalóasztalhoz. A közös fellépést a következő, alapvetően nem materiális, kézzel nem megfogható mechanizmusok segítik elő: az államok vezetői és hivatalnokai közötti kölcsönös bizalom, a konstans párbeszéd, a közös európai szellem és az az egymással szemben támasztott elvárás, hogy mi számít európai normának a tárgyalás és a közös fellépés során. Úgy is lehetne fogalmazni, hogy a tagállamok cselekvéseire hatással van, hogy mások mit gondolnak viselkedéséről és javaslatairól. Másfelől – ez utóbbi tényezőkből egyenesen adódik, hogy – az európai külpolitikával foglalkozó kutatók jelentős része más „szintről” elemzi a nemzetközi politikát, mint az előző alcímben ismertetett elméletek többsége. A híres „*Man, the State, and War*” című könyv óta tudjuk például, hogy Kenneth Waltz (1959) szerint a háborúkat a nemzetközi rendszer struktúrája okozza és nem az „alatta” lévő tényezők (például az ember rossz természete vagy gonoszsága). Ugyanakkor az ebben az alfejezetben szereplő kutatások mindenekelőtt épp a hivatalnokok cselekvéseit helyezik előtérbe, amely tehát alapvető elemzési és módszertani következményekkel járhat saját kutatásunkra nézve.

Már az 1973-as koppenhágai jelentés felismerte, hogy a tagállamok jelentős erőfeszítéseket tesznek a közös álláspontok kialakítása érdekében. Ez az igyekezet egy ún. „*koordinációs reflexhez*” vezetett, amely „alapvetően befolyásolta a tagállamok egymás közötti és harmadik államokkal fenntartott kapcsolatait. Az Európában tapasztalható *kollegialitásérzés* válik a nemzetközi kapcsolatok valódi erejévé” (Hill–Smith, 2000: 84.). Mielőtt saját álláspontot alakítanának ki, a tagállamok egymással konzultálnak és figyelembe veszik egymás véleményét. Philippe de Schoutheete szerint az EPE nemcsak egy információs közösség (*communauté d'information*), hanem egy olyan közösség is, amely osztozik a nézetekben (*communauté de vue*) és a cselekvésekre irányuló elgondolásokban (*communauté d'action*) (De Schoutheete, 1980). Helene Sjursen következtetése megegyezik Schoutheete megállapításával, továbbá kiemeli, hogy a „konzultáció normája” elősegíti a közös álláspontok elfogadását (Sjursen,

2002). Christopher Hill és William Wallace hevesen kritizálják a nemzetközi kapcsolatok racionális megközelítéseit. Azt állítják, hogy számos hivatalnok az EPE keretein belül szocializálódott, amely egyben azt is magában foglalja, hogy kevés „nemzeti tapasztalattal” rendelkeznek. Az EPE-ben dolgozó hivatalnokok és miniszterek együtt utaznak Brüsszelbe, így a racionalitást egészen másképp értelmezik, mint azt egyes elméletek feltételezik. Az eredmény nem egy föderális állam, de elmozdulás a hagyományos állam-állam közötti kapcsolatoktól (Hill–Wallace, 1996). A konszenzusra való törekvés miatt a közösség képes volt elmozdulni a legkisebb közös többszörös típusú döntésektől. Simon Nuttall, hasonlóan a Hill–Wallace-szerzőpárhoz azt állítja, hogy baráti légkör uralkodott a külpolitikai kérdések tárgyaláskor, amit abból is érezni lehetett, hogy a különböző osztályok igazgatói keresztnevükön szólították egymást (Nuttall, 1992).

Otto von der Gablentz azt állítja, hogy a külpolitikai együttműködés kormányközi jellegének ellenére, a fogalom jelentősen félrevezetheti az EPE-ről való gondolkodást (Gablentz, 1979). Wolfgang Wessels hasonlóan amellet érvel, hogy az EPE, még ha össze is lehet hasonlítani korábbi diplomáciai együttműködésekkel, valójában túlmutat az ismert és elfogadott fogalmakon, tekintettel a találkozó intenzitására és minőségére. A szereplők nemzeti identitása a legerősebb, de komoly erőfeszítéseket tesznek a közös álláspontok elfogadása érdekében. Bár nincs jogi kényszerítő lehetőség az együttműködés hiányának szankcionálására, az elvárások mégis inkább az együttműködő magatartást ösztönzik (Wessels, 1980 és 1982). Jacob C. Øhrgaard amellet érvel, hogy a szocializációnak köszönhetően egy bizonyos fokú integráció tapasztalható a külpolitika területén is, azt állítván, hogy az EPE/KKBP kevesebb, mint egy szupranacionális, de több mint egy kormányközi együttműködés. A tagállamok az *acquis communautaire*-hez hasonlóan létrehoztak egy *acquis politique*-ot, amely jelzi a szereplők elköteleződését az együttműködés megerősítése területén. Azt állítja, hogyha sikerült kialakítani egy közös álláspontot, akkor egy tagállam attól nagyon nehezen tudott volna anélkül eltérni, hogy komolyan meg ne sértse saját hitelességét (Øhrgaard, 1997). Federica Bicchí is osztja azt a véleményt, miszerint túl kell lépni a kormányköziség fogalmán. Amellet érvel, hogy a COREU-hálózat mutatja meg igazán, hogy milyen fontos szerepe van a kommunikációnak, amelynek segítségével átléphetik a nemzeti határokat és egy közös európai gyakorlatot hozhatnak létre (Bicchí, 2011).

Az európaizációs elméletek képezik a nem racionális megközelítések egy másik csoportját. Az európaizáció folyamatát meg lehet közelíteni racionális alapokon is, hiszen a fogalom csak annyit jelöl, hogy az európai és a nemzeti (kül)politikák között valamilyen kapcsolat alakul ki, amelynek eredményeképp az egyik „szint” a másikat – a politikaalkotás folyamatában – kisebb-nagyobb mértékben befolyás alatt tartja (Wong, 2011). Mindazonáltal a KKBP-t vizsgáló európaizációs kutatások döntően a szocializációs folyamatokat emelik ki,

amely egyúttal jelzi, hogy a konstruktivista irányzatok ezt az elméletet számottevő mértékben befolyásolták. Az európai és a nemzeti külpolitikák kapcsolatát vizsgáló munkák közül kiemelkedik Ben Tonra munkája, aki a KKBP hatását vizsgálta három tagállam, Dánia, Hollandia és Írország külpolitikáin keresztül. Tonra nyíltan Alexander Wendt elméletére épít, következőképp azt állítja, hogy az értékek és a meggyőződések fontos változói a KKBP elemzésének. A nemzeti érdekek nem állandóak, hanem az uniós tagság tényével és a tárgyalások folyamatával változnak. Tonra amellet érvel, hogy a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméleteinek alkalmazása egyenesen káros az európai külpolitika tanulmányozása során. Nézete szerint az európai külpolitikai együttműködést nem lehet hagyományos eszközökkel megközelíteni, mert a tagállamok sajátos és egyedi erőfeszítéseket tesznek a kollektív fellépés érdekében. Tonra szerint alapvetően két okra vezethető vissza a racionális megközelítések alkalmazhatatlansága: (a) az európai szintű külpolitikának érezhető hatása van a tagállamokra, és (b) a tagállamok szerint a KKBP többet jelent, mint a benne résztvevő szereplők összessége. A közös szocializáció hozzájárul ahhoz, hogy a tagállamok ugyanazokat az értékeket és problémákat tartásák fontosnak. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy nem egy „egyszerű” szocializációról van szó, hanem „strukturális szocializációról”, amely Tonra fogalmai szerint azt jelenti, hogy a KKBP-ben dolgozó hivatalnokok alkalmazkodnak és magukévá teszik a normákat és a kollektív politikaalkotás folyamatához szükséges ismereteket (Tonra, 1999, 2001 és 2003).

Az európaizációhoz köthető szerzők közül meg kell említeni Cristopher Hill és Reuben Wong munkáját. Nemrég megjelent kötetükben arra a kétirányú kérdésre keresik a választ, hogy (a) a nemzeti külpolitikák milyen hatással vannak a közösen elfogadott álláspontokra, illetve (b) az uniós tagság következtében miképp konvergáltak a tagállamok külpolitikái? Háromféle európaizációt különítenek el: a letöltés (*downloading*) azt a folyamatot jelöli, amikor az EU-tagság hatással van a nemzeti álláspontokra, a feltöltés (*uploading*) azt jelöli, amikor a tagállamok „kivetítik” saját preferenciáikat az európai szintre, a *cross-loading* pedig azt a kétirányú folyamatot jelöli, amely szakpolitikai konvergenciához vezethet. A szerzőpáros szerint az európaizáció egy hosszú távú folyamatot jelöl, amely magában foglalja a közösséghez tartozás érzését és a közösen osztott értékek állandósulását. Hill és Wong szerint hét tényező segíti elő az európaizáció folyamatát: az intézmények és a szerződések, a szocializáció, a vezetés, a külső egyesítő erők, a felismerés, hogy a tagállamok együtt erősebbek, mint külön-külön, a globális szerep legitimitációja és a földrajzi, kulturális identitás. A kutatásuk eredménye alapján kijelenthető, hogy a vizsgálatba bevont tagállamok mindegyike – kisebb-nagyobb mértékben – „európaizálódott”: míg Németország, Spanyolország, Szlovénia és Franciaország kevesebb jelét mutatta, addig például Olaszország külpolitikája jelentős mértékben kölcsönhatást mutatott az európai szinttel (Wong–Hill, 2011a, 2011b).

## ÖSSZEGZÉS

A nemzetközi kapcsolatok elméletei változatos képet mutatnak az Unió külpolitikájáról. A neorealizmushoz köthető szerzők elsősorban a „külső” tényezőkre összpontosítanak, és arra hívják fel a figyelmet, hogy az államok viselkedését a nemzetközi rendszer struktúrája határozza meg. A tagállamok együttműködésének intenzitása válaszként értelmezhető a hatalom eloszlásának rendszerszintű változásaira. Ezek alapján a KKBP és a KBVP azt a célt szolgálja, hogy meggyengítse az Egyesült Államok (korábbi) unilaterális pozícióját. A „klasszikus” kormányköziség inkább az államok sokszínűségére és a nemzeti érdekérvényesítés hagyományos útjaira helyezi a hangsúlyt. Ez utóbbi megközelítés alapján egy erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező állam képe rajzolódik ki, amely csak szükség esetén, elsősorban akkor is inkább csak átmenetileg hajlandó együttműködni másokkal. A liberalizmushoz köthető irányzatok abban mutatnak eltérést többek között, hogy milyen mértékben vették át a realizmus feltételezéseit. Míg a neofunkcionalizmus kritikus álláspontot képvisel, addig a liberális kormányköziség deklaráltan hajlandó elfogadni néhány realista hipotézist. A konstruktivista irányzatok – szemben például a neorealizmushoz – az együttműködés „belső” aspektusaira összpontosít, hiszen amellet érvelnek az érintett szerzők, hogy a meggyőzés ereje vagy a közösen osztott értékek határozzák meg a tagállamok közötti együttműködés kilátásait.

A tanulmányt két észrevétellel lehet lezárni. Egyfelől a különböző elméletek eltérő elemzési szintet használnak. Az elemzési szint (végül is az elméleti keret) megválasztása alapvetően befolyásolhatja a kutatási eredményeket. Valójában már a hipotézis felállítása meghatározhatja, hogy egy tanulmány milyen következtetéseket fog közölni. Az Unió külpolitikájára vonatkozó elméletek áttekintéséből ugyanis kiderült, hogy a neorealizmus a nemzetközi rendszer egészére, a kormányköziség az államra, míg a konstruktivizmus inkább az egyénekre összpontosít. Nyilvánvaló, hogy egészen más azt a tézist megfogalmazni, hogy a tagállamokat a nemzetközi rendszer struktúrája kényszeríti együttműködésre, mint azt megállapítani, hogy a tagállamokat a KKBP területén dolgozó hivatalnokok sajátos szocializációja ösztönzi kooperatív magatartásra. A gyakorlatban állíthatjuk, hogy a felsorolt tényezők mindegyike – többé vagy kevésbé – hozzájárul (vagy épp megakadályozza) a tagállamok együttműködésre vonatkozó attitűdjeit. Ugyanakkor az elméletek szükségszerűen és definíciószerűen leegyszerűsítik a világot, így nem lehet minden egyes tényezőt figyelembe venni. Valójában inkább azokat az elemeket kell kiemelni, amelyekről azt gondoljuk, hogy nagyrészt megmagyarázzák a tagállamok együttműködési szándékait.

Másrészt a KKBP további fejlődése, valamint a KBVP megerősítése arra ösztönözheti a kutatókat, hogy a meglévő elméleti kereteket tovább fejlesszék.



Különböző okoknál fogva, de az EU-külpolitika vizsgálata nem tartozott a nemzetközi kapcsolatok elsődleges kutatási területeihez. Egyrészt az Unióról szóló elméleteket könnyebben meg lehet találni a nemzetközi politikai gazdaságtan, semmint a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméletei között, mert a gazdaság területein sokkal látványosabb az integráció, mint a külpolitika területén. Másrészt az uniós kompetenciák homályos megfogalmazása miatt több kutató inkább a tagállami külpolitikákat vizsgálja, és a KKBP-re csak „nyúlványként” tekint (Jørgensen, 2004). Harmadrészt a realizmus a nemzetközi rendszer hagyományos szereplőjét, az államot tekinti vizsgálendő egységként. E nézetek szerint a nemzetközi szervezetek csupán az államok közötti erőviszonyok leképeződései, amelyeknek hatékonyságuk és a nemzetközi rendszerre gyakorolt transzformációs erejük marginálisnak tekinthető. Negyedrészt pedig a liberalizmus elsősorban a „*low politics*”-ra összpontosít. Ez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elméletei ne járultak volna ahhoz hozzá, hogy az EU külpolitikájának létrehozását és fennmaradását jobban megértjük. Ugyanakkor a KKBP-t vizsgáló szerzők jelentős része inkább a nem racionális megközelítéseket részesíti előnyben. Ha mérleget vonhatnánk az elmúlt évtizedek kutatásaiból, akkor azt mondhatnánk, hogy a kutatók többsége szerint a politika nem materiális tényezői jelentősebbnek tekinthetők az Unió külpolitikájának vizsgálatakor, mint a nyers erő vagy a hatalmi tényezők elemzése.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ez a tanulmány a következő fogalmakat szinonimaként használja: KKBP, EU külpolitika, az Unió külpolitikája, uniós külpolitika, európai külpolitika. Valójában az uniós külkapcsolatok több tematikus és földrajzi dimenzióra oszthatók fel. A tematikus területek közé tartozik a bővítéspolitiká, az emberi jogi politika, a humanitárius segítségnyújtás, a közös biztonság- és védelempolitika, a közös kül- és biztonságpolitika, a nemzetközi fejlesztési politika és a nemzetközi kereskedelempolitika. Az uniós külkapcsolatok földrajzi dimenziói: bővítéspolitiká, Európai Szomszédságpolitika, transzatlanti kapcsolatok, stratégiai partnerségek, EU-AKCS kapcsolatok, EU-Ázsia kapcsolatok, EU-Latin-Amerika kapcsolatok (Simon, 2017).
- <sup>2</sup> A nemzetközi politikatudomány fogalma vitára adhat okot. A kifejezés arra utal ebben a tanulmányban, hogy a hazai politikatudomány hagyományos témakörei közé nem tartozik a KKBP vizsgálata, míg nemzetközileg jelentősebb hangsúlyt kap az EU külkapcsolatok valamennyi aspektusa. Ugyanakkor magyar nyelven is megjelentek átfogó jellegű tankönyvek, ezek elsősorban: Balázs Péter (2003): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok*. Budapest, KJK-KERSZÖV; Balázs Péter (2016): *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer (Complex) Kiadó; Gazdag Ferenc (2005): *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris; Gálik Zoltán (2006): *A közös európai külpolitika elmélete: A neoföderalizmustól a külpolitika döntéseméletig*. Budapest, PhD értekezés; Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban. Uniós külkapcsolatok a 21. században*. Budapest, L'Harmattan; Szűcs Tamás–Kende Tamás–Dunay Pál (2005): *Az*

Unió Közös Kül-, Biztonság és Védelempolitikája. In: Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris.

- <sup>3</sup> Néhány általános jellegű kötet a legmeghatározóbb, uniós külkapcsolatok jogával foglalkozó szerzőktől (a teljesség igénye nélkül): Cremona, Marise (szerk.): *Developments in EU External Relations Law*. Oxford, Oxford University Press; Cremona, Marise–De Witte, Bruno (szerk.): *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*. Oxford, Hart; Dashwood, Alan–Maresceau, Marc (szerk.): *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge, Cambridge University Press; Eeckhout, Piet (2011): *EU External Relations Law*. Oxford, Oxford University Press; Koutrakos, Panos (2015): *EU Law of International Relations*. Oxford, Portland, Hart.
- <sup>4</sup> Ez a mondat csak abban az esetben helyes, ha egy pillanat erejéig elfogadjuk, hogy az EU-t lehetséges nemzetközi szervezetként konceptualizálni. Valójában az EU inkább a hagyományos nemzetközi szervezetek és a szövetségi államok között helyezkedik el. A nemzetközi szervezetekhez hasonlító jegyei: (a) a szuverén államok határozzák meg az Unió hatásköreit és (b) a kilépés feltételeit; a szövetségi államokhoz hasonlító jegyei: (a) az uniós jog elsőbbséget élvez, közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó, (b) a vitákat az Európai Unió Bírósága dönti el; a két jellemző keveredését jelzi a következő tényezők párhuzamos létezése: (a) a nemzetek feletti, a közvetlen választáson alapuló és a kormányközi intézmények, (b) az egyhangú és a többségi döntéshozatal, (c) a tagállami és a saját bevételek (Simon, 2013).

## IRODALOM

- Andreatta, Filippo (2011): The European Union's International Relations: A Theoretical View. In: Hill, Christopher–Smith, Michael (eds.): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Aron, Raymond (1966): *Peace and War: A Theory of International Relations*. New York, Garden City.
- Art, Robert J. (2004): Europe Hedges Its Security Bets. In: Paul, T. V.–Wirtz, James J.–Fortmann, Michel (eds.): *Balance of Power Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*. Stanford, Stanford University Press.
- Axelrod, Robert (1985): *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books.
- Axelrod, Robert–Keohane, Robert (1985): Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1): 226–254.
- Bicchi, Federica (2011): The EU as a community of practice: foreign policy communications in the COREU network. *Journal of European Public Policy*, 18(8): 1115–1132.
- Carlsnaes, Walter (2007): European Foreign Policy. In: Jørgensen, Knud E.–Pollack, Mark–Rosamond, Ben (eds.): *The SAGE Handbook of European Union Politics*, London, SAGE.
- De Schoutheete, Philippe (1980): *La Coopération Politique Européenne*. Paris–Brussels, Nathan/Labor.
- Elsuwege, Peter (2010): EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In search of a New Balance between Delimitation and Consistency. *Common Market Law Review*, 47(4): 987–1019.

- Gablentz, Otto Von Der (1979): Luxembourg Revisited or The Importance of European Political Cooperation. *Common Market Law Review*, 16(4): 685–699.
- Ginsberg, Roy H. (1989): *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Boulder, Lynne Rienner.
- Gordon, Philip H. (1998): Europe's Uncommon Foreign Policy. *International Security*, 22(3): 74–100.
- Grieco, Joseph M. (1993): Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory. In: Baldwin, David (ed.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press.
- Grieco, Joseph M. (1997): Realist International Theory and the Study of World Politics. In: Doyle, Michael W.–Ikenberry, G. John (eds.): *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Westview.
- Grieco, Joseph M.–Powell, Robert–Snidal, Duncan (1993): The Relative-Gains Problem for International Cooperation. *The American Political Science Review*, 87(3): 727–743.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford, Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1961): International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3): 366–392.
- Hill, Christopher–William, Wallace (1996): Introduction: Actors and Actions. In: Hill, Christopher (ed.): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London–New York, Routledge.
- Hill, Christopher–Karen, Smith E. (2000): *European Foreign Policy: Key Documents*. London–New York, Routledge.
- Hoffmann, Stanley (1964): The European Process at Atlantic Cross Purposes. *Journal of Common Market Studies*, 3(2): 85–101.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western-Europe. *Daedalus*, 95(3): 862–915.
- Hoffmann, Stanley (2000): Towards a Common European Foreign and Security Policy? *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 189–198.
- Holland, Martin (1991): Introduction. In: Holland, Martin (ed.): *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice*. London, Macmillan.
- Hyde-Price, Adrian (2006): 'Normative' Power Europe: A Realist Critique. *Journal of European Public Policy*, 13(2): 217–234.
- Jørgensen, Knud E. (1993): EC External Relations as a Theoretical Challenge: Theories, Concept, and Trends. In: Pfetsch, Frank R. (ed.): *International Relations and Pan-Europe: Theoretical Approaches and Empirical Findings*. Münster, Lit Verlag.
- Jørgensen, Knud E. (1999): Modern European Diplomacy: A Research Agenda. *Journal of International Relations and Development*, 2(1): 78–96.
- Jørgensen, Knud E. (2004): Theorising the European Union's foreign policy. In: Tonra, Ben–Christiansen, Thomas (eds.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester–New York, Manchester University Press.
- Jørgensen, Knud E. (2015): Introduction: Theorizing European Foreign Policy. In: Jørgensen, Knud E.–Aarstad, Aasne K.–Drieskens, Edith–Laatikainen, Katie–Tonra, Ben (eds.): *The SAGE Handbook Of European Foreign Policy*, Los Angeles, Sage.

- Juhász Krisztina (2012): Az Európai Unió külpolitikájára vonatkozó elméletek. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évf., 1. szám, 58–77.
- Keohane, Robert (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey, Princeton University Press.
- Keohane, Robert–Nye, Joseph S. (1977): *Power and Interdependence*. Boston, Little Brown.
- Keuleers, Floor–Fonck, Daan–Stephan, Keukeleire (2016): Beyond EU navel-gazing: Taking stock of EU-centrism in the analysis of EU foreign policy. *Cooperation and Conflict*, 51(3): 345–364.
- Koutrakos, Panos (2012): The European Union’s common foreign and security policy after Lisbon. In: Diamond Ashiagbor–Nicola Countouris–Ioannis Lianos (eds.): *The European Union after the Treaty of Lisbon*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Layne, Christopher (2006): The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment. *International Security*, 31(2): 7–41.
- Lipson, Charles (1984): International Cooperation in Economic and Security Affairs. *World Politics*, 37(1): 1–23.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca–New York, Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew–Nicolaidis, Kalypso (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 37(1): 59–85.
- Moravcsik, Andrew–Vachudova, Milada A. (2003): National Interests, State Power, and EU Enlargement. *East European Politics and Societies*, 17(1): 42–57.
- Øhrgaard, Jacob C. (1997): Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration. *Millennium*, 26(1): 1–29.
- Posen, Barry (2004): ESDP and the Structure of World Power. *The International Spectator*, 39(1): 5–17.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3): 427–460.
- Putnam, Robert–Bayne, Nicholas (1984): *Hanging Together: The Seven-Power Summits*. London–Cambridge, Heinemann and Harvard University Press.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*, New York, St. Martin’s Press.
- Schmitter, Philippe C. (1969): Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. *International Organization*, 23(1): 161–166.
- Simon Zoltán (2013): Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In: Simon, Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban: elmélet és gyakorlat*. Budapest, L’Harmattan.
- Simon Zoltán (2017): Az uniós külkapcsolatok természete és elmélete. In: Simon, Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban. Uniós külkapcsolatok a 21. században*. Budapest, L’Harmattan.
- Sjursen, Helene (2002): Understanding the common foreign and security policy: analytical building blocks. In: Knodt, Michèle–Princen, Sebastiaan (eds.): *Understanding the European Union’s External Relations*. London–New York, Routledge.
- Tonra, Ben (1999): The Europeanisation of Irish Foreign Affairs. *Irish Studies in International Relations*, 10: 149–165.

- Tonra, Ben (2001): *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Farnham, Ashgate.
- Tonra, Ben (2003): Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach. *Journal of Common Market Studies*, 41(4): 731–756.
- Tonra, Ben–Christiansen, Thomas (2004): The study of EU foreign policy: between international relations and European studies. In: Tonra, Ben–Christiansen, Thomas (eds.): *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester–New York, Manchester University Press.
- Vooren, Bart Van–Wessel, Ramses (2014): *EU External Relations Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth (1959): *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York, Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley.
- Waltz, Kenneth (2000): Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1): 5–41.
- Weiler, Joseph–Wolfgang, Wessels (1988): EPC and the Challenge of Theory. In: Pijpers, Alfred–Regelsberg, Elfriede–Wessels, Wolfgang (eds.): *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Wessels, Wolfgang (1980): New forms of Foreign Policy Formulation in Western Europe. In: Feld, Werner J. (ed.): *Western Europe's Global Reach: Regional Cooperation and World-wide Aspirations*. New York, Pergamon Press.
- Wessels, Wolfgang (1982): European Political Cooperation: A New Approach to European Foreign Policy. In: Allen, David–Rummel, Reinharde–Wessels, Wolfgang (eds.): *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*. London, Butterworth Scientific.
- Wong, Reuben (2011): The Europeanization of Foreign Policy. In: Hill, Cristopher–Smith, Michael (eds.): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Wong, Reuben–Hill, Cristopher (2011a): Introduction. In: Wong, Reuben–Hill, Christopher (eds.): *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. London, New York, Routledge.
- Wong, Reuben–Hill, Cristopher (2011b): Many actors, one path? The meaning of Europeanization in the context of foreign policy. In: Wong, Reuben–Hill, Christopher (eds.): *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. London, New York, Routledge.



# RECENZÍÓ

*Oross Dániel*

A Fidesz, mint a magyar politika trendje

(Boda Zsolt-Szabó Andrea [szerk]: Trendek a magyar politikában 2.

A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák)





# A FIDESZ, MINT A MAGYAR POLITIKA TRENDJE

Oross Dániel

(MTA TK Politikatudományi Intézet)

*(Boda Zsolt–Szabó Andrea [szerk.]: Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák. Budapest, MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, 2017., 371 oldal.)*

Az MTA TK Politikatudományi Intézete által jegyzett, a Napvilág Kiadónál megjelent kötet egy sorozat része. Célja, hogy két választás között szisztematikus áttekintést adjon a magyar belpolitika változásáról. Jóllehet a sorozat címében a „trendek” szó szerepel, a kötetbe válogatott tanulmányok inkább „szemelvények az előző választások óta bekövetkezett változásokból”, mintsem a jövőre vonatkozóan megfogalmazott forgatókönyvek, állítások. A kötet alcíme (A Fidesz és a többiek – pártok, mozgalmak, politikák) azt sugallja, hogy mára a Fidesz lett a magyar belpolitika „trendje”: minden más szereplő a nagyobbik kormánypárthoz viszonyítja önmagát, és főként a Fidesz által meghatározott eseményekre reagál. Lévén, hogy egy tanulmánykötetről van szó, az alcím egyúttal azt a szűk mezsgyét is kijelöli, amely az egyes tanulmányokat összeköti: a kötetbe foglalt írások alapján a hazai belpolitikai élet fő integratív ereje a Fidesz; a nagyobbik kormánypárt és a miniszterelnök személye jelenti a politikai integráció kulcsát, amihez/akihez igazodva, illetve amivel/akivel szemben a különböző szereplők meghatározzák cselekvésük irányát.

A kötet első része a magyar politikai rendszer változását vizsgálja. Gyulai Attila tanulmánya a magyar demokrácia hibridizációjának folyamatát elemzi. A kérdést a hibridizáció nemzetközi szakirodalma felől megközelítve Gyulai mellett foglal állást, hogy Magyarországon a hatalomszerzés és hatalomgyakorlás módjai nem 2010-től kezdődően írják felül a demokrácia formális alkotmányos kritériumait. A szerző Mikael Wigell 2008-ban megjelent összehasonlító tanulmánya mentén rámutat, hogy több kritérium tekintetében már 2010 előtt normasértés következett be hazánkban. A Wigell cikkére alapozott áttekintés kétségkívül fontos adalékkal szolgál a magyar demokrácia „szürke zónába” kerülésének folyamatáról, ugyanakkor joggal felmerülhet a kérdés, a szerző miért nem törekedett arra, hogy a folyamatban mutatkozó „trendet” a demokrácia minőségét évről évre mérő nemzetközi indexek ismertetésével is jellemezze? Az összefoglalás fényében Gyulai írása sokkal inkább tekinthető egy jól körülírt kérdésfeltevésnek, mint analitikus igényű áttekintésnek. Miu-

tán azonban a magyar demokrácia hibridizációjának folyamata nem ért véget, elemzése kiindulópontként szolgálhat további hazai vizsgálatok számára.

Tóth Csaba tanulmánya a 2014-es választások eredményét a választási törvény 2011 decemberében elfogadott változásának tükrében elemzi. Előbb áttekinti a régi és az új választási rendszer közötti különbséget, majd a változások normatív elemeire koncentrál, részletesen kifejtve, hogy a megváltozott szabályok milyen előnyhöz juttatták a Fidesz–KDNP-t. A tanulmány második része ismerteti a választások eredményét: az egyéni és listás mandátumok alakulását, a közvetlen listás szavazatok, levélszavazatok megoszlását, a vesztes töredékszavazatok és a győzteskompenzáció mértékét. A szerző kitér arra is, hogy a kampányszabályok és a kampányfinanszírozás sajátosságai szintén az ellenzékét sújtották. Az eredmények tükrében a 2011-ben elfogadott változtatások legnagyobb vesztese a Jobbik.

Dobos Gábor és Papp Zsófia tanulmánya a *Political Leaders in European Cities* című nemzetközi kutatás 2003-as és 2015-ös magyar adatait bemutatva azt ismerteti, miként változott a helyi politika a 2010 óta bekövetkezett változások tükrében. Az egyes politikai és közigazgatási szereplők önkormányzati működésre gyakorolt befolyásának változását a tanulmány összefoglalásában a szerzők frappánsan így jellemzik: „a 2010–2013-as önkormányzati átalakítások nyomán a polgármesterek egyre nagyobb urak egy egyre kisebb uradalomban”.

A kötet második része a pártok és politikusok szerepét vizsgálja a magyar belpolitikában. A kötet kulcstanulmánya ennek a résznek az indító írása: Balázs Zoltán és Hajdú András a párt 1988-as megalakulásáig visszatekintve mutatja be a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség fejlődésének trendszerű fordulatait a magyar politikában. A tanulmány éppen csak említi (a párt alapító elitjének átalakulása kapcsán) az első parlamenti ciklust követően lezajlott ideológiai váltást, a szerzők ugyanis a trendfordulót a 2002-es vereséget követő szerkezeti váltásban látatják. A rendkívül alapos, ugyanakkor lényegre törő tömörséggel írt elemzés előbb a politikai karaktert meghatározó tényezőket azonosítja, nyomon követve 1990-től napjainkig a Fidesz–KDNP 1. pártrendszerbeli pozícióját, 2. fővállalt morális elveit, 3. kormányzati filozófiáját, 4. közpolitikai programját, 5. stílusát és 6. politikaképét. Ezt követően leírja a szavazóbázis átalakulását, majd részletesen kitér a pártszervezet társadalmi kapcsolatrendszerére. E téma kapcsán az elemzés kilép a politikai szervezetek leírására alkalmazott két fogalom, a mozgalom és a párt kategória keretein túlra, s a Fideszt, mint pártot, egy politikai vállalkozást működtető kampányszervezetként jellemzi. Zárásként a szerzők áttekintik, miként alakult a párt országgyűlési képviselőinek száma, átlagéletkora, személyi összetétele, megállapítva, hogy a 2006–2010-es ciklus jóval jelentősebb változást idézett elő a frakció összetételében, mint a kétharmados győzelmek,

amik sokkal inkább a párt életében lezajlott korábbi változások betetőzését, mintsem új korszak kezdetét jelentették.

A Fideszről szóló írás nem tér ki Orbán Viktor szerepére, ezt a témát Illés Gábor, Körösenyi András, Metz Rudolf dolgozzák fel, a miniszterelnököt, mint rekonstruktív, „rezsimalapító” vezetőt mutatva be. Miután a magyar belpolitikában a kormányt vezető miniszterelnök a belpolitika formálásának legfaj­súlyosabb szereplője, kétségkívül fontos annak elemzése, hogy a 2010 utáni változások beilleszthetők-e bármely nemzetközi folyamat által leírt tipológiá­ba. A szerzők Skowronek koncepciója alapján három téma, az alkotmányozás, a gazdaságpolitika, a külpolitika kapcsán azt elemzik, miként zajlott a régi rend megtörése, a közös alap kialakítása valamint az új rend megteremtése, bizonyítva, hogy Orbán Viktor 2010 utáni tevékenysége megfelel a rekonstruktív vezető tézisének. Miközben Skowronek koncepciója kétségkívül inspiratív a 2010 utáni folyamatok megértése szempontjából, az idézett szerző tipológiája az amerikai elnöki intézményre fókuszál, ahol maga az intézmény maga is alakítja a vezetők személyiségtípusát. Kérdés, hogy egy, az amerikai elnökre kitalált tipológia mennyire alkalmas a magyar miniszterelnök szerepének meg­értésére? Míg ugyanis az Egyesült Államokban az intézmények a végrehajtó hatalom vezetőjét is kötik, addig nálunk 2010-et követően az látszik, hogy az intézményeket a miniszterelnök alakítja, ami nagy különbség. Bár erre a kü­lönbségre zárszavukban a szerzők maguk is reflektálnak, a dilemma feloldá­sára nem sikerül megnyugtató magyarázatot adniuk.

A legnagyobb baloldali párt, az MSZP helyzetét elemzi Lakner Zoltán *„Meg­újuló válság. Az MSZP alkalmazkodási kísérlete 2010 után”* című tanulmánya. A szerző előbb részletesen ismerteti a 2010-es, „kritikus” választások utáni útkeresés nehézségeit és a párt „új baloldalhoz” való viszonyulását. Ezt köve­zően áttekinti a párt vezetésében bekövetkezett személyi változásokat és azok­nak a párt vezetésében megmutatkozó következményeit, valamint azt, hogy a Fidesz által megvalósított baloldali programok (pl. közmunka program, rezsi­csökkentés) miként járultak hozzá az MSZP által ambicionált baloldali tema­tikai fordulat kudarcához. A baloldali erőviszonyok alakulására a 2014-es vá­lasztásokat megelőző szövetségi politika kapcsán visszatér a szerző, részletesen kibontva, hogy az MSZP által kitűzött célok miért nem jutottak érvényre a bonyolult, sokszereplős jelölt-kiválasztási metódus során. A szerző az MSZP szavazótáborának kiterjesztése kapcsán fontos összefüggésre mutat rá: miköz­ben a párt politikai erejét a régi szavazótábor erősségeinek maradéka adja, ez a beágyazottság egyúttal akadály is annak, hogy az MSZP alkalmazkodni tudjon a 2010 után megváltozott feltételekhez, így az annak irányába tett erő­feszítések elgondolhatósága is akadályokba ütközik.

Róna Dániel és Molnár Csaba tanulmánya a Jobbik néppártosodását vizs­gálja: 1. üzeneteik hangvételének változása, 2. a radikális közpolitikai javasla­tok visszaszorulása és 3. a párt politikusi állományának mérséklődése felől. A

tanulmány következtetése szerint a párt politikája tartalmilag nem, csupán stílusát tekintve mérséklődött. Miközben a tanulmány elméletileg és empirikusan is nagyon alaposan alátámasztja következtetését, az olvasót egy sajátos optikai csalódás éri, ami abból fakad, hogy hiányzik a magyar pártrendszer átrendeződésére, a tágabb kontextusra való hivatkozás a cikkből. A tanulmány reflektálatlanul hagyja a Fidesz radikalizálódásának és a pártrendszer jobbra tolódásának a Jobbikra gyakorolt hatását, noha azok felől az olvasó további magyarázatokat kaphatna a Jobbik mérséklődéséről.

A tanulmánykötet témaválasztásának önkényességét jelzi, a baloldal új pártjairól, az LMP-ről, az Együtt-ről, a Párbeszédről valamint a Liberálisokról és a DK-ról sem közöl írást a kötet, noha ezek a pártok a baloldal átrendeződésének valamint a kormánnyal, illetve a baloldallal egyaránt elégedetlen szavazók érdekképviselőinek fontos szereplői.

A kötet harmadik része a részvétel és mozgósítás címet viseli. Szabó Andrea és Róbert Péter tanulmánya a magyar állampolgárok politikai részvételének tendenciáit elemzi az Európai Társadalmi Vizsgálat (ESS) 2002 és 2014 között készült 7 adatfelvételének eredményei alapján. Az elemzés a választási részvételen túl ismerteti a választópolgárok intézményesült (pártokhoz kötődő) és közvetlen (tüntetéseken, felvonuláson, bojkottban) történő részvételét. A kapott eredményeket nemzetközi összehasonításban áttekintve az látszik, hogy Európa vizsgált országai között a magyar választók politikai aktivitása továbbra is minden tekintetben alacsony. A szerzők azt is összehasonlítják, hogy a baloldali és a jobboldali kormányok időszakában mutatkozik-e különbség a választópolgárok politikai aktivitásában, s azt találják, hogy a baloldali kormányok idején az aktivitás minden tekintetben magasabb volt, mint a jobboldali kormányok vizsgált periódusaiban.

A „*Túl az univerzalitáson: az aktivizmus új mintái Magyarországon*” című tanulmányt jegyző szerzők célja, hogy a rendszerváltás előzményeiig visszatekintve nyomon kövessék a civil gondolkodás változását. A szerzők egyfelől elemzik, honnan ered az a civiltársadalom-felfogás, amely a „politikával” szemben nyeri el tartalmát, és amely máig domináns a magyar civilek önképének meghatározásában. Azon túlmenően, hogy e megközelítés kritikáját adják, a szerzők a civiltársadalom aktivitásának új vizsgálatát és az aktivizmusok egymástól történő megkülönböztetését javasolják. A politikával szemben megfogalmazott felfogás: 1. a civil ethosz mellett a szerzők ismertetik, 2. a tranzakcionista (nem állami szereplők közötti), 3. az (individuális) élményvezérelt, altruista, valamint 4. a partikuláris (radikális) civil cselekvés magyarországi jellemzőit és mintáit. A Mikecz Dániel és Böcskei Balázs tanulmányában ismertetett új kategóriák és az azok köré rendszerezett példák fontos szerepet tölthetnek be a civilek szerepfelfogásának újragondolásában egy olyan

időszakban, amikor többé nem tartható a civiltársadalom Kádár-rendszerből örökölt, „politikával” szemben meghatározott felfogása.

Boda Zsolt és Szabó Andrea „*Mobilizáció és demobilizáció – tanulságok a menekültkvóta-népszavazás kapcsán*” című tanulmánya előbb azonosítja a kvóta-népszavazás helyét az eddig megtartott hazai népszavazások között, megállapítva, hogy formailag a 2016. október 2-án tartott népszavazás referendum volt ugyan, de tartalmilag a plebiszcitumhoz állt közelebb, majd a szerzők e szempontból fogalmazzák meg kutatási kérdéseiket. A téma nemzetközi szakirodalmából ismert tényezők tekintetében több dolog is a népszavazás érvényességét valószínűsítette. Az erőforrásokat tekintve a kormány álláspontja határozta meg a népszavazási kampányt (a kormány a kampányra 10 milliárdot költött, ezáltal a kvótanépszavazás minden idők legdrágább választása lett), amely alapján az volt várható, hogy a kormány végül eléri célját. A negatív üzenetek, a konfliktus gerjesztése szintén növeli a választók mobilizációját, és a kormány kampánya az EU és Magyarország közötti konfliktusra épült. A kampány során közzétett információkat és a médiát a kormányálláspont dominálta. Ráadásul a népszavazás kettős mobilizáló hatással bírt: egyfelől a jobboldali pártok szavazótáborát, másfelől a „nemzeti ügyel” egyetértők körét is lefedte. Miután azonban mindezekkel együtt a kvótanépszavazás mégis érvénytelen lett, az empirikus vizsgálat azt a kérdést járja körül, miért volt mégis alacsony a részvétel a népszavazáson? A fókuszcsoportos és kérdőíves vizsgálat eredményei nem támasztották alá a szerzők azon hipotézisét, miszerint (H1) a távolmaradók túlzottan tartották a kormány népszavazási kampányát, illetve (H2) a népszavazás nem tudta megszólítani a kevésbé elkötelezett állampolgárokat. Bár a politikailag kevésbé elkötelezett állampolgárok túlnyomó többségét nem tudta mozgósítani a kampány, de a kapott eredmények alapján nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy elhanyagolható hatással volt rájuk. Elemzésük igazolta ugyanakkor azt a feltételezést, hogy az alacsony részvétel oka a népszavazási kampány nem világosan megfogalmazott üzenetében keresendő. A szerzők igazolták egyfelől, hogy (H3) a távolmaradók körében szignifikánsan erősebb az EU-pártiság, mint a szavazók között, vagyis a kampány fő üzenete konfliktusba került a magyarok körében széleskörű (a lakosság körében 75-80%-os) EU-párti attitűddel. Szintén igazolást nyert, hogy (H4) a távolmaradók szerint a népszavazásnak nem volt tétje. A tét nélküliség érzetét igazolja továbbá az, hogy (H5) a menekültválság által érintett településeken sem volt az átlagnál magasabb a részvétel: még az ügyben közvetlenül érintett állampolgárok sem érezték a népszavazás valós tétjét. A fenti hipotézisek vizsgálatán túl további fontos adaléka a cikknek, hogy a válaszadók pártovatartozását tekintve is ismerteti a népszavazás eredményét, képet adva arról, hogy az egyes pártoknak mennyire sikerült a népszavazás során meggyőzniük szavazótáborukat az ügyben általuk képviselt álláspontról.

A negyedik rész a kormányzás és a közpolitika témakörét fogja át. Sebők Miklós, Kubik Bálint és Molnár Csaba *A törvények formális minősége: empirikus vázlat* című írása egy új mérési eszközt, formális indexet ajánl a törvényhozás által elfogadott jogszabályok tartósságának vizsgálatára. Az elméleti szempontból rendkívül érdekes, nemzetközi szakirodalmi megfontolásokra épített, innovatív tanulmány a Hungarian Comparative Agendas Project adatai alapján azt mutatja be, 1990 és 2014 között hogyan alakult a törvényhozás munkája mennyiségi és minőségi szempontból. Az elemzésből kiderül, hogy a törvények minőségét legjobban befolyásoló tényező a parlamenti ciklus. E tekintetben a szerzők a 2010 és 2014 közötti időszakban nagyon szoros és erősen negatív kapcsolatot találtak a ciklusváltozó és a törvényhozás minősége között, vagyis az eltelt parlamenti ciklusok viszonylatában ebben az időszakban volt a legalacsonyabb az elfogadott törvények tartóssága. A szerzők azt is kiemelik, hogy a nagyobb konszenzus, (az igen szavazatok magasabb aránya) javítja egy törvény formális minőségét. Bár a szerzők fontos és újszerű szempontot ajánlanak, tanulmányuk sokkal inkább egy módszertani szempontú nemzetközi folyóirat igényeit figyelembe véve íródott, mintsem egy a magyar belpolitika folyamatait áttekintő „trendek” kötetbe, ezáltal a politikai kontextustól függetlenített írásból hiányzik az egyes parlamenti ciklusok sajátosságaira utalás és azok részletes leírása, összevetése. Ehelyett az olvasó kap több oldalnyi módszertani okfejtést, ami a politikai folyamatot átlátni akaró, laikus olvasó számára kevésbé érdekes. A cikk összefoglalásában érdemes lett volna kitérni az elmúlt 7 parlamenti ciklusból kirajzolódó trendre a lerontott törvények, a „gyors megoldások” társadalmi következményeire – a tanulmány egy későbbi, empirikus vázlatnál kiérleltebb változatában a szerzők remélhetőleg a későbbiekben majd mindezt megteszik.

Bartha Attila *Makrogazdasági stabilizáció másképp – gazdaságpolitika populista fordulata* címet viselő tanulmánya a 2010-et követő gazdaságpolitikai váltás sajátosságait jellemzi. A tanulmány előbb elméleti szempontból ismerteti a populista gazdaságpolitika konceptuális kereteit, majd a közelmúlt hazai makrogazdasági trendjeivel illusztrálva vizsgálja a populista gazdaságpolitika ideáltipikus mechanizmusait. A tanulmány a makrogazdasági indikátorok, a munkaerőpiaci, szegénységi indikátorok, a demokrácia és az intézmények minősége, valamint az eredményesség szempontjait figyelembe vevő indexek alapján azt találja, hogy a Fidesz–KDNP által végrehajtott gazdasági stabilizáció igen közel áll a populista stabilizáció ideáltípusához.

Tóth István János és Hajdu Miklós írása kiváló elemzést közöl a kommunikációs szolgáltatások piacának, mint a politikai pártok közötti küzdelem kiemelt terepének 2009 és 2014 közötti változásáról. A vizsgálat alapján a kommunikációs szolgáltatások piacán lebonyolított közbeszerzések eredményei a politikai kapcsolatokkal rendelkező cégek súlyának növekedését mutatják. A szerzők részletesen bemutatják, mindez miként idézi elő a verseny piac egé-

szének deformálódását, a piaci verseny általános gyengülését. A tanulmány célja a nagy korrupció (grand corruption), a járadékvadászat (rent seeking) és haveri kapitalizmus (crony capitalism) fogalomrendszere mentén átláthatóvá tenni a Fidesz közeli személyek és cégek csoportjának eredményeit. A tanulmány címében jelölt haveri kapitalizmusban a járadékvadászat „maga a rendszer”: az állam tényleges szerepe itt az, hogy a politikai vezető holdudvarának, barátainak juttatja a társadalom erőforrásait. Vélhetően terjedelmi okai voltak annak, hogy a cikk elméleti keretét a szerzők szűkre szabták, ám mindebből egy ponton félreértés fakadhat. Miközben a cikk fontos tényeket és statisztikai adatokat közöl a jelenségről, keveset mond a haveri kapitalizmus struktúrájáról. Ennek hiányában a „haveri” kifejezés félrevezető lehet, figyelembe véve, hogy a folyamatban közreműködők között nincs horizontális és kölcsönösen alapuló viszony, a struktúra vélhetően inkább vertikális: van egy politikai családfő, akihez a többiek lojálisak, s mindez döntően meghatározza a folyamatot.

Összességében a tanulmánykötet széles horizonton kínál áttekintést a második és a harmadik Orbán-kormány időszakának belpolitikai folyamatairól. Ajánlott a kötetbe foglalt elemzések állításait a hazai belpolitikai élet trendvonalai közé illeszteni tudó politológusoknak, szociológusoknak, a társadalomtudományi szakma művelőinek, a szakmai közvélemény formálóinak.

# ÚJ KÖNYVEK VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIÁJA

2017. 3. negyedév

Összeállította: Kusztor Éva  
Lezárva: 2017. július 21.

## KOMMUNIKÁCIÓ

BALÁZS Géza, H. VARGA Gyula (szerk.): Sajtónyelv, médianyelv  
Kutatás, elemzés, dokumentumok  
Bp., Hungarovox, 2017. 164 p.

BARKÓCZI Janka: Ezerszemű filmhíradó  
Vizuális propaganda Magyarországon 1930–1944  
Bp., L' Harmattan, 2017. 138 p. (MMA ösztöndíjas tanulmányok)

MÁRKUS György, MIKLÓS Tamás: Kultúra, tudomány, társadalom  
A kultúra modern eszméje  
Bp., Atlantisz, 2017.

TAKÁCS-SÁNTA András: Építőkövek egy új világhoz  
Ökológia, közösség, boldogulás – helyben!  
Bp., Andron K., 2017. 144 p.

TÖRÖK-SZABÓ Balázs: A teoretika  
Bp., L' Harmattan, 2017. 411 p. (Fontanus)

## KÖZGAZDASÁGTAN

BÁBOSIK Mária (szerk.): Vezetés a közjó szolgálatában  
Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment  
Bp., Typotex, 2017. 764 p.

BARITZ Sarolta Laura, DABÓCZY Gergely: Emberközpontú gazdaság  
Szakkönyv az etikus és fenntartható gazdasághoz  
Bp., Kairosz, 2017. 431 p.



GREENWALD, Bruce C., STIGLITZ, Joseph E.: Tanuló társadalom létrehozása – A növekedés, a fejlődés és a társadalmi haladás kérdéseinek új megközelítése  
Bp., Napvilág, 2017. 679 p.

LIEGEY, Vincent [et al.]: Jólét gazdasági növekedés nélkül  
A nemnövekedés felé – Kiáltvány a Feltétel Nélküli Alapjuttatásért (FNA)  
Bp., Eszmélet, 2016. 166 p.

POLITIKA, POLITIKATUDOMÁNY

BÉNDEK Péter: Van-e kiút a nemzetből?  
Bp., Pesti Kalligram, 2017. 264 p.

BODA Zsolt, SZABÓ Andrea (szerk.): Trendek a magyar politikában 2.  
A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák  
Bp., Napvilág, 2017. 374 p.

EGEDY Gergely – GÁLIK Zoltán: Nagy-Britannia és az európai integráció  
A csatlakozástól a BREXIT-ig  
Bp., L' Harmattan, 2017. 198 p.

FISCHER, Beth A.: Reagan külpolitikai fordulata – A hidegháború vége  
Bp., Antall József Tudásközpont, 2017. 255 p.

JAKAB András, URBÁN László: Hegyemenet  
Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon  
Bp., Osiris, 2017. 468 p.

KIS János: A politika mint erkölcsi probléma  
Bp., Pesti Kalligram, 2017. 566 p. (Kis János-életmű sorozat)

LENGYEL László, MARKÓ Béla.: Engedd hazámat értenem  
Bp., Helikon, 2017. 496 p.

SIMON Zoltán (szerk.): Az Európai Unió a világban  
Uniós külkapcsolatok a 21. században  
Bp., L' Harmattan, 2017. 366 p. (Föld-rész könyvek)

SNYDER, Timothy: A zsarnokságról – Hús lecke a huszadik századból  
Bp., 21. Század, 2017. 173 p.

SZENTPÉTERI NAGY Richard: Bérc – avagy a joguralom útjai  
Noran libro , 2017. 479 p.

POLITIKATÖRTÉNET

BAR-ZOHAR, Mihael, MISÁL, Nisszim: Nincs lehetetlen küldetés  
Bp., Gabo K., 2017. 353 p.

BARÁTH Magdolna A szovjet tényező – Szovjet tanácsadók  
Magyarországon  
Bp., Gondolat, 2017.254 p.

BIHARI Péter: Németország és a németek – 500 év Luthertől Merkelig  
Bp., Pesti Kalligram, 2017. 406 p.

FARKAS Gyöngyi: Lázadó falvak – Kollektivizálás elleni tüntetések a vidéki  
Magyarországon, 1951-1961  
Bp., Pesti Kalligram, 2017.405 p. (Korall társadalomtörténeti monográfiák)

KISS Dávid: A Munkásárség története és előzményei  
Bp., Magyar napló, 2017. 636 p.

KISS Réka, SIMON István: Gulag-Gupvi – A szovjet fogság Európában  
Bp., Nemzeti Emlékezet Bizottsága, 2017. 288 p.

MARGITTAI Gábor: Tiltott kastély  
Erdélyi történelmi családok a jóvátétel útvesztőjében  
Bp., Scolar., 2017. 254 p. (Külső magyarok)

NIRENBERG, David: Antijudaizmus – A nyugati hagyomány  
Bp., Pesti Kalligram , 2016. 585 p.

PALABIYIK, Mustafa Serdar: Megérteni 1915 eseményeit – Törökök és  
örmények  
Bp., Szófia K., 2017. 160 p.

PAPP Árpád: A zenélő kút – A bukovinai székelyek Bácskában (1941-1944).:  
Bp., Underground K., 2017. 208 p.

SZABÓ Csaba, PÁL István: A budapesti közlekedés fejlesztése a politika  
napirendjén 1957–1990  
Bp., Napvilág, 2017.

## KÖNYVFIGYELŐ

ZEIDLER Miklós (összeáll.): A magyar békeküldöttség naplója  
Neully – Versailles – Budapest (1920)  
Bp., MTA Bölcsészettudományi Kutatóközp., 2017. 311 p.

## PUBLICISZTIKA

MARKÓ Béla: Erdélyi pikareszk  
Bp., Pesti Kalligram , 2017. 336 p.

PAOR Lilla: Nem állunk meg félúton – interjúkötet  
Tizennégy igaz történet az ötvenes évekből  
Bp., Kornétás, 2017 .216 p.

PARCSAMI Gábor: Fehérlábú cigányok  
Bp., Tordas és társa, 2017. 39 p.

## SZOCIOLÓGIA, TÁRSADALOMELMÉLET

BARABÁSI Albert László: Villanások – A jövő kiszámítható  
Bp., Libri, 2017. 336 p.

LUKÁCS Gergely Sándor: Roma Foglalkoztatási Stratégia  
Bp., Gondolat, 2017. 336 p.

PAPOLCZY András: A magyarság helye a XXI. században  
Bp., L' Harmattan , 2017. 116 p.

PARAG, Khanna.: Konnektográfia – A globális civilizáció jövőjének  
feltérképezése  
Bp., HVG Könyvek, 2016. 512 p.

SZVETELSZKY Zsuzsanna: Rejtett szervezetek – Az informális  
kommunikáció hatalma  
Bp., Typotex, 2017. 208 p.

TÓTH Erika Katalin: Akadálymentes élet – Kerekes székesek  
Magyarországon  
Bp., Saxum, 2017. 192 p.. (Az élet dolgai – Mesterkurzus)

## ABSTRACTS

HAJNAL, GYÖRGY – VIDA, SAROLTA:

The populational dynamics of government agencies and the factors shaping them between 1990 and 2014

Government agencies are the weightiest components of governmental apparatuses both in size and – at least in the area of policy implementation – significance. Still, research efforts at understanding and explaining the structural dynamics of agencies, the driving forces of their creation, transformation and termination have been modest, especially when it comes to broad scope empirical investigations. Earlier research on this topic established different, partly contradictory claims regarding the forces shaping the landscape of government agencies. The ambition of this study is twofold. Based on an original database covering a broad range and a long time span (1990/1995–2014) of Hungarian government agencies we, firstly, give a descriptive account of the dynamics of post-transition Hungary's agency landscape. Secondly, using quantitative (time series) analysis we test two hypotheses regarding the factors shaping agencies. The first one is whether (longer term) political cycles change the "political colour" – thus the ideological frame – of governments. This factor proved to be insignificant. The second hypothesis relates to short-term political cycles, including election cycles with no change in the "political colour" of government as well as changes in cabinets. Contrary to the previous one this factor seems to be a significant force driving Hungarian governments' administrative policy on agencies.

Keywords: government agencies, structural dynamics, political cycles, organizational population, organizational transformations

KIRÁLY, GÁBOR – KÖVES, ALEXANDRA – BALÁZS, BÁLINT:

The contradictions of political leadership and systems thinking

This paper argues that the failure to implement sustainable policies is not merely due to the fact that successful political leaders lack systems intelligence or foresight but that their ambitions – one of which is their motivation to politically survive – strongly influence their judgements. On the one hand, it is undeniably crucial to understand how leaders acquire and process information

and how their systems thinking perspectives guide their cognitive procedures when turning pieces of information into policy interventions. On the other hand, it is also important to highlight that leaders are embedded both in institutional and political contexts that also deeply affect their political decisions and practices. Based on selectorate theory this paper suggests that in addition to these effects, under the current rules of politics, the main motivation of political leaders is to increase the chances of their own political survival, drawing upon their systemic understanding. By analysing how this motivation affects environmental policy-making, this paper would like to contribute to research that searches for new avenues in thinking about more sustainable political leadership.

Keywords: systems thinking, political leadership, political survival, environmental policy-making, environmental quality

MEHRING-TÓTH, SZILVIA

Male and female representatives in local political elites

The composition and the openness of the political elite is of interest both for social scientists and for the public, too. Who is part of the (current) political elite and what are the characteristics of the community? Starting from these simple questions – based on the model of the classical positional analysis of the elite or on analyses of the political elite –, our study examines a hitherto lightly explored area, the actors of local governments (local elite) and their heterogeneity in the period 1994–2014. A Big Data-type database was used in the analysis, thanks to which we can demonstrate basic statistical data and comparative analyses with reference to the completeness (n=all) of the local-regional decision-makers. Based on the results, following the modes of mandate obtainment and the different types of settlements based on the electoral system, the gender ratios and the percentage of the professional politicians re-running for office can be determined.

Keywords: local elite, political elite, female proportions Big Data, professional politicians

SZŰCS, ANITA

Kant on international order – “Perpetual peace” or long-term cooperation?

Kant is a well appreciated theorist of International Relations, mainly because the liberal argument of the “world order” stems from the Kantian concept of “perpetual peace.” However, the interpretation of his philosophical legacy in

the field of this newly formed discipline is very controversial. Kant's famous mature pamphlet, "On Perpetual Peace" has been widely seen as advocating federalism, a world state and utopian pacifism. This study argues that instead of utopian, eternal peace Kant is primarily concerned with the roots and processes of long-term cooperation. Transcendental idealism explains the reality of international politics, which can be understood as an anarchic, competitive system where the natural state is war. Kant did not want to transcend the state system but to improve it. He shows how to subject international anarchy to law at the level of individuals, states and the international system. For him cooperation is determined by Reason, but at the same time states and human beings have free will to ignore the laws of cooperation. This study highlights how Reason can create long term cooperation in the anarchic international system.

Keywords: Immanuel Kant, liberal international order, international political theory, peace theories, liberalism)

#### SZÉP, VIKTOR

##### Consensus in global politics: theoretical approaches to EU foreign policy

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) has been one of the favourite EU policy areas for political science and has been investigated from several perspectives. This study primarily aims at finding theoretical answers to whether the twenty-eight member states can agree on joint actions and whether they can come up with decisions that do not merely represent the lowest common denominator. The traditional theories of International Relations (IR) have primarily given systemic answers, whereas analysts examining the CFSP "more closely" have mainly focused on the socialization of officials working in EU foreign policy. The purpose of this review article cannot be to fully reject the assumptions of neorealism; however, it aims at showing that, by changing the level of analysis, the intensification of cooperation in high politics can be explained despite the intergovernmental nature of the CFSP.

Keywords: EU foreign policy; Common Foreign and Security Policy; theories of International Relations; collective decisions

## CONTENTS

### BIBÓ PRIZE

- *Balázs, Zoltán*: The separation of powers as a political principle . . . . . 7

### PUBLIC ADMINISTRATION

- *Hajnal, György–Vida, Sarolta*: The populational dynamics of government agencies between 1990 and 2014 . . . . . 23

### LEADERSHIP AND SUSTAINABILITY

- *Király, Gábor–Köves, Alexandra–Balázs, Bálint*: The contradictions of political leadership and systems thinking . . . . . 57

### RESEARCH OF THE ELITES

- *Mehring-Tóth, Szilvia*: Male and female representatives in local political elites . . . . . 81

### INTERNATIONAL RELATIONS

- *Szűcs, Anita*: Kant on international order – “Perpetual peace” or long-term cooperation? . . . . . 103

### LOOKING OUT

- *Szép, Viktor*: Consensus in global politics: theoretical approaches to EU foreign policy . . . . . 133

### BOOK REVIEW

- *Oross, Dániel*: Fidesz as the trend of Hungarian politics  
(*Boda, Zsolt – Szabó, Andrea (eds): Trends in Hungarian politics 2. Fidesz and the others: parties, movements, policies*) . . . . . 153

BOOK WATCH . . . . . 160

ABSTRACTS . . . . . 164

## SZERZŐINKHEZ

### (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A Politikatudományi Szemle című referált folyóirat magyar nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyvrecenziókat – fogad el.
2. A kéziratok minimális terjedelme tanulmányok esetén 40 000 karakter, recenziók esetén 15 000 bruttó (azaz szóközökkel együtt értendő) karakter. A kéziratok maximális terjedelme tanulmányok esetén 50 000, kivételes esetben 60 000 leütés, a recenzióké pedig 25 000 leütés lehet. Az egyes szakterületeket áttekinteni kívánó „state of the art” illetve a „review of article” műfajú szövegek esetében a minimális karakterszám 30 000 a maximális 50 000 bruttó leütés lehet.
3. A kéziratokat Word formátumban kérjük a *posze@mtapti.hu* címre elküldeni.
4. A kéziratnak tartalmaznia kell:
  - a. egy magyar szöveg-összefoglalót;
  - b. egy angol nyelvű szöveg-összefoglalót (abstract);
  - c. kulcsszavakat, valamint
  - d. a szerző titulusát és pontos munkahelyi adatait. A szerző neve a tanulmány felett szerepeljen.
5. Szöveg közbeni kiemelésként *dőlt betű* alkalmazható; ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagybetű csak egészen kivételes esetben fogadható el.
6. A közvetlen hivatkozásokat a szövegtörzs tartalmazza, ezek ne jegyzetekben szerepeljenek. Minden idézetet, hivatkozást igénylő állítást vagy kifejezést követően zárójelben tüntessék fel a szerző vezetéknevét, az idézett vagy hivatkozott mű publikálásának évszámát és – ha szükséges – az idézett oldalakat a következő formában: (Arendt, 1992: 25.) vagy (Arendt, 1992: 135–138.).
7. A jegyzetek a főszöveg kiegészítéseit tartalmazzák (tehát nem hivatkozásokat). A jegyzetek helyét a tanulmányon belül felső indexben lévő arab számmal jelöljék (így: <sup>1</sup>), a jegyzeteket pedig kérjük a szöveg végén számozott formában elhelyezni. Indokolt esetben lábjeget alkalmazható, amelyet – ha csak kis



számban fordul elő – a szövegben csillaggal (\*) kell jelölni, s az oldal alján kell elhelyezni.

8. Kérjük, hogy a felhasznált irodalom jegyzéke csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Az explicit módon hivatkozott forrásokon kívül az irodalomjegyzék legfeljebb még 10–15 forrásmegjelölést tartalmazhat.

9. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén közöljük, a következőképpen oldva fel a szöveg közti utalásokat:

a. könyveknél:

Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa.

b. tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében: Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge, Cambridge University Press.

c. folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 16., no. 2. April, 203–222.

10. A táblázatokat és az ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket feltüntetve, a szövegbe építve kérjük. A fekete-fehér ábrákat Excel formátumban, a közlés előtt kérjük mellékelni. A táblázat formázási szabálya:

1. táblázat. Cím.

elnevezés	adat 1	adat 2
párt 1	33,0	0,33
párt 2	34,0	0,34
párt 3.	33,0	0,33
Összesen	100,0	1,00

\* megjegyzés.

Forrás:

11. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk.

## 12. Kézirat beérkezési és lehetséges közlési határideje.

beérkezési határidő	a közlés első lehetséges határideje
január 15.	első szám
március 15.	második szám
május 31.	harmadik szám
szeptember 15.	negyedik szám

A szerkesztőség fenntartja magának a jogot, hogy az egyes cikkek közlési sorrendjét, maga határozza meg.

13. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet. Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

# ELITEK

## TANULMÁNYOK

### BÓDY ZSOMBOR

Elitek a két világháború közötti Magyarországon

### SEBŐK MIKLÓS

„Privatizálni a privatizációt”: Az organikus közgazdászok és a gazdasági rendszerváltás ideológiája

### METZ RUDOLF

A politikai vezetés három arca.  
A vezetés értelmezési lehetőségei a demokráciában

### KISS LAJOS ANDRÁS

A „nagy népességcsere” és az európai értelmiség.  
A migráció és a menekültválság nyugat-európai recepciója -  
a szélsőjobbtól a szélsőbalig

### BENE ADRIÁN

Értelmiség, bürokrácia, ideológia -  
*Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz*  
és Sartre marxista társadalomelmélete

## INTERJÚ

Szalai Zoltán és Zuh Deodáth interjúja Odo Marquarddal

## RECENZÍÓ

### KESZEG ANNA

Milyen csomópontjai vannak a magyar viselettörténeti kutatásoknak?

### SZÜCS LÁSZLÓ GERGELY

A radikalizmus koordináta-rendszere

# SZÁZZADVÉG

ÚJ FOLYAM

85.

2017/3.  
SZÁM

Folyóiratunk megvásárolható az alábbi könyvesboltokban, ára 750 forint,  
előfizetőknek 650 forint.

Előfizethető a szerkesztőség postacímén (*Budapest, Pf. 694/115*),  
valamint a *posze@mtapti.hu* e-mail címen.

Az előfizetés ára egy évre: 2600 forint.

L'HARMATTAN KÖNYVESBOLT

Bp., V., Kossuth Lajos u. 14–16.

ELTE TáTK HALLGATÓI BOLT

Bp., XI., Pázmány Péter sétány 1/a.

ELTE BTK Könyv- és Jegyzetbolt

Bp., V., Múzeum krt. 6–8.

GONDOLAT KÖNYVESHÁZ

Bp., V., Károlyi Mihály u. 16.

ÍRÓK BOLTJA

Bp., VI., Andrásy út 45.

NYITOTT MŰHELY

Bp., XII. kerület Ráth György u. 4.

MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT

Bp., IX., Budapest, Tóth Kálmán u. 4

ANTI-KFT.

Pécs, Ferencesek utcája 1.