

# Politikatudományi Szemle

XXIX. évfolyam

2020/4

## ÖNKORMÁNYZATISÁG

Paweł Swianiewicz és Dobos Gábor  
az önkormányzati  
különválások okairól

## SZAVAZÓK ÉS PÁRTJAIK

Kovarek Dániel a baloldal  
és a közép kispártjairól

Patkós Veronika és Szántó András  
a politikai szofisztikáltság  
és a pártos elfogultság összefüggéseiről

Egres Dorottya a Paks II-ről szóló döntés  
deliberációjáról

## KITEKINTŐ

Oross Dániel a demokratikus  
innovációkról

The logo consists of the letters 'P', 'S', and 'Z' in a stylized, outlined font. The 'P' and 'S' are connected at the top, and the 'Z' is positioned below them, also connected to the 'S'.

2020/4

XXIX. évfolyam

# POLITIKATUDOMÁNYI SZEMLE

Az MTA Politikatudományi Bizottsága  
és a Társadalomtudományi Kutatóközpont  
referált folyóirata

© Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020  
© A kötetben publikáló szerzők, 2020

Kiadja a TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT  
A kiadásért felel a Társadalomtudományi Kutatóközpont főigazgatója

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

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

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

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

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

*A folyóirat a Magyar Tudományos Akadémia támogatásával jelenik meg*



# TARTALOM

## ÖNKORMÁNYZATISÁG

- *Paweł Swianiewicz–Dobos Gábor*: Területi változások helyi szinten: az önkormányzati különválások környezeti és politikai tényezői ..... 7

## SZAVAZÓK ÉS PÁRTJAİK

- *Kovarek Dániel*: Négy dudás, négy csárda, egy kotta? A baloldal és a közép kispártjainak összehasonlító elemzése szervezeti felépítés és párttagság tekintetében ..... 33
- *Patkós Veronika–Szántó András*: Jobban tudják-e az okos szavazók? Az iskolázottság, a hírfogyasztás és a politikai érdeklődés szerepe a pártos elfogultság alakulásában ..... 55
- *Egres Dorottya*: Depolitizáció és politizáció a paksi bővítés deliberációjában ..... 82

## KITEKINTŐ

- *Oross Dániel*: Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek? Képviselet, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk ..... 105

## RECENZÍÓ

- *Pócza Kálmán*: Minek a többsége? Kinek a zsarnoksága? (*Tamás Nyirkos: The Tyranny of the Majority. History, Concepts, and Challenges*) ..... 123

KÖNYVFIGYELŐ ..... 127

ABSTRACTS ..... 133

Szerkesztők:

Szabó Andrea, (2014–, főszerkesztő 2019–)

Arató Krisztina (2019–)

Szűcs Zoltán Gábor (2014–)

Szerkesztőbizottság:

Szabó Márton (elnök)

Ágh Attila

Balogh István

Balogh László Levente

Bayer József

Boda Zsolt

Bozóki András

Csizmadia Ervin

Enyedi Zsolt

Ilonszki Gabriella

Körösényi András

Kurtán Sándor

Lánczi András

Pálné Kovács Ilona

Szabó Máté

Tóka Gábor

A folyóirat szerkesztői voltak:

Alapító szerkesztők:

Bozóki András (1992–1999)

Szabó Márton (1992–1994)

Szabó Máté (1992–1999)

Balázs Zoltán (2011–2012)

Boda Zsolt (2008–2018)

Csizmadia Ervin (2000–2013)

Fricz Tamás (1994–2013)

Kurtán Sándor (2000–2010)

Lánczi András (2000–2002)

# ÖNKORMÁNYZATISÁG

*Paweł Swianiewicz–Dobos Gábor*

Területi változások helyi szinten

Az önkormányzati különválások környezeti és politikai tényezői



# TERÜLETI VÁLTOZÁSOK HELYI SZINTEN

Az önkormányzati különválások környezeti és politikai tényezői\*

Paweł Swianiewicz

(Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,  
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej)

Dobos Gábor

(TK Politikatudományi Intézet; NKE EJKK Politika- és Államelméleti Kutatóintézet)

*A tanulmány beérkezett: 2020. június 22., opponálás: 2020. július 1–28., véglegesítve: 2020. október 7.*

## ÖSSZEFOGLALÓ

Amíg az önkormányzatok egyesítése viszonylag széles körben kutatott jelenség, egy másik irányú területi átalakulás, az önkormányzati különválások elméleti és empirikus elemzése szinte teljes egészében hiányzik a szakirodalomból. A tanulmány célkitűzése kettős. Elsőként az önkormányzati különválások vizsgálatának elméleti megalapozását adjuk, írásunk arra keresi a választ, hogy milyen tényezők hatnak a különválási kezdeményezések megjelenésére, illetve mi befolyásolja a kezdeményezések sikerességét. E kérdések mentén azonosítjuk és rendszerezünk a különválásokat befolyásoló környezeti és politikai tényezőket. Ezután az elméleti keretből kiindulva az 1990 és 2019 között Magyarországon lezajlott közel száz önkormányzati különválást vizsgáljuk. A magyar eset elemzése egyfelől lehetővé teszi az általunk vázolt modell gyakorlati tesztelését, másfelől a modell segítségével felrajzolhatóvá válik a magyarországi önkormányzati különválások dinamikája.

**Kulcsszavak:** helyi önkormányzat ■ településegysítés ■ különválás ■ leválás ■ új település

Az elmúlt húsz évet tekintve az európai helyi önkormányzatok térképe közel sem mondható változatlan. A változások nagy része az önkormányzatok egyesítése („amalgamation”) nyomán a területi konszolidáció irányába ható elmozdulás. Az összevonásokkal foglalkozó szakirodalom széleskörűnek mondható (lásd például Baldersheim–Rose, 2010; Swianiewicz, 2010 és 2018), még ha nem is alakult ki konszenzus arról, hogy az összevonások miként hatnak a helyi feladatellátás költségeire, illetve kapacitásaira, vagy éppen a helyi

\* A tanulmány a *Territorial Reforms in Europe – Comparative Perspective* című kutatási projekt eredményei alapján készült. A kutatást a lengyel Nemzeti Tudományos Központ (Narodowe Centrum Nauki) támogatta (támogatási azonosító: 2017/26/M/HS5/00152).

demokráciára. Számos olyan publikáció jelent meg, amelyek egyedi esetekkel foglalkozó elemzések meta-analízisével általánosabb következtetések levonására vállalkoznak (például Chatry–Hulbert, 2017; Drew et al., 2019; Ebinger et al., 2019; Gendźwiłł et al., 2020; Tavares, 2018; McDonnell, 2019). Ezek a tanulmányok ugyanakkor teljesen figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy az önkormányzategyesítés<sup>1</sup> nem az egyetlen olyan folyamat, amely az önkormányzatok határait érinti. Az elmúlt időszakban a helyi önkormányzatok száma Európa számos országában növekedett (1. táblázat), településrészek váltak ki a korábban őket is magukba foglaló területi, adminisztratív egységekből és váltak önállóvá. Mégis, az ilyen típusú területi változásokkal foglalkozó munkák szinte teljes mértékben hiányoznak az empirikus kutatást végző társadalomtudományi munkákból.<sup>2</sup> Amíg az egyesítések útján zajló területi reformokkal (és azok következményeivel) foglalkozó irodalmak száma több százra rúg, alig egy tucat olyan munka van, amely az önkormányzatok különválását vizsgálja: néhány tanulmány a különválások okait és folyamatát elemzi Svédországban (Brink, 2004; Erlingsson, 2005), illetve Kanadában (Tanguay–Wihry, 2008), további négy pedig az újonnan létrejött önkormányzatok gazdasági teljesítményével és helyi demokráciájával foglalkozik – Dollery és társai (2011) illetve Drew és Dollery (2014) Ausztrália, Lima és társai (2018) Brazília, Swianiewicz és Łukomska (2019) pedig Lengyelország esetében.

1. táblázat. Az önkormányzatok számának relatív változása Európában (1990 =100)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Albánia	100	100	100	99,7	99,7	99,7	16,3
Ausztria	100	101	101	101	101	101	101
Belgium	100	100	100	100	100	100	100
Bulgária	100	91,4	93,9	94,6	94,6	94,6	94,6
Ciprus	100	100	100	100	99,7	99,7	100
Csehország	100	152	152	153	152	152	153
Dánia	100	100	100	100	98,2	35,6	35,6
Egyesült Királyság	100	100	86,5	86,7	86,7	80,4	80,2
Észtország	100	99,6	96,9	94,5	89	88,6	83,5
Finnország	100	98,9	98,3	97,4	93,7	74,3	69,6
Franciaország	100	99,9	100	100	100	100	100
Görögország	100	99,9	17,4	17,4	17,5	17,5	5,49
Grúzia	100	100	100	100	6,87	6,87	7,07
Hollandia	100	94,6	81,5	73,8	68,2	64,1	60
Horvátország	100	290	317	320	323	323	323

## TERÜLETI VÁLTOZÁSOK HELYI SZINTEN

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Írország	100	101	101	101	101	101	27,4
Izland	100	91,5	75,6	52,6	41,8	36,2	34,7
Lengyelország	100	104	104	105	104	104	104
Lettország	100	99,1	98,8	95,6	92	20,6	20,8
Liechtenstein	100	100	100	100	100	100	100
Litvánia	100	100	100	103	103	103	103
Luxemburg	100	100	100	100	98,3	98,3	89,8
Macedónia	100	100	362	362	235	235	235
Magyarország	100	102	102	102	103	103	103
Málta	100	100	101	101	101	101	101
Moldova	100	100	100	67,7	93,6	93,6	93,6
Montenegró	100	100	100	100	100	100	110
Németország	100	99,6	88,8	83,2	76,5	74,4	69,1
Norvégia	100	97,1	97,1	97,1	96,7	96	95,5
Olaszország	100	100	100	100	100	100	99,7
Portugália	100	100	101	101	101	101	101
Románia	100	100	100	101	108	108	108
Spanyolország	100	100	100	100	100	109	100
Svájc	100	100	100	98,7	98,7	93,6	85,2
Svédország	100	101	101	102	102	102	102
Szerbia	100	100	100	100	100	100	100
Szlovákia	100	101	102	102	102	102	102
Szlovénia	100	255	327	329	356	356	360
Törökország	100	134	157	157	157	144	68,5
Ukrajna	100	107	109	110	110	110	110

*Megjegyzés: dőlt betűs kiemeléssel szerepelnek az országok, amelyek esetében az önkormányzatok száma 1990 és 2014 között növekedett.*

Forrás: Swianiewicz et al. (2017: 12–13.)

Mi lehet az oka annak, hogy az önkormányzatok különválása<sup>3</sup> ennyire alul-kutatott az önkormányzategyesítésekhez képest? Egy lehetséges indok, hogy a különválások – az összevonásokkal ellentétben – általában nem a központi kormányzat tudatos politikájának, hanem a helyi politikai elit és a helyi közösség alulról felfelé irányuló nyomásának eredményeként zajlanak le. A kormányzati politika hatásait elemző kutatók így szívesebben foglalkoznak az összeolvadásokkal, mint a különválásokkal, amelyeket átfogó közpolitikai programok helyett egyéni, alulról jövő kezdeményezések jellemeznek.

Miért gondoljuk mégis azt, hogy az önkormányzati különválások elemzésre érdemesek? Elméleti szempontból azért fontos ez a téma, mert feltételezhető, hogy a különválások következményei tükörképei az önkormányzategyesítések hatásainak, azaz például ha elfogadjuk, hogy az egyesítések hatására az adminisztratív költségek csökkennek, egy ezzel ellentétes folyamat eredményeként a helyi önkormányzatok adminisztratív terheinek növekednie kell. Ha igazolható ez a „tükörhatás”, az erősíti azt a feltételezést, miszerint az önkormányzatok mérete és teljesítménye között kapcsolat áll fenn. Ha nincs ilyen hatás, az azt jelentheti, hogy más tényezők hatnak az önkormányzati működésre, így például a területi reformok végrehajtásának folyamata. A különválások elemzése az elméleti megfontolások mellett gyakorlati jelentőséggel is bír a területi reformok kutatói számára is, mivel több kutatási eredmény is arra utal, hogy a különválási kezdeményezések gyakran az önkormányzategyesítési reformokra adott reakciók (Brink, 2004; Drew–Dollery, 2014; Tanguay–Wihry, 2008). Kelet-Közép-Európa országaiban (például Csehországban, Szlovákiában, vagy éppen Magyarországon) a kilencvenes évek elején nagy számban zajlottak le önkormányzati különválások, amelyek a kommunista rezsimek által végrehajtott erőszakos településegysítésekre adott válaszként értelmezhetők (Illner, 2010): az 1989–1990-es demokratikus átmenetek lehetővé tették az „elnyomott” helyi közösségek számára, hogy visszanyerjék saját maguk kormányzásának jogát. Ugyanakkor, a rendszerváltó országokban az első éveket követően is jöttek létre új települések különválási folyamatok révén, és ezeket nem kezelhetjük a kommunista rezsim településösszevonásaira adott reakcióként. Ahhoz, hogy értelmezni tudjuk ezt a „második hullámot”, illetve általában a különválások természetét, ismernünk kell az őket befolyásoló tényezőket.

Az alábbiakban arra vállalkozunk, hogy ezeket a tényezőket feltérképezzük. A tanulmány célkitűzése kettős: egyrészt elméleti szempontból körbejárni a különválások kérdését, összegyűjteni és rendszerezni azok lehetséges kiváltó okait, illetve a különválási kezdeményezések sikerességét befolyásoló tényezőket, másrészt empirikusan elemezni ezeket az okokat és tényezőket a magyarországi önkormányzati különválásokon keresztül.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI KÜLÖNVÁLÁSOKAT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A települési különválásokat befolyásoló tényezők meghatározását két kérdés mentén végezhetjük el. Az első kérdés arra vonatkozik, hogy mi befolyásolja egy különválási kezdeményezés megjelenését egy adott településen, míg a második arra, hogy mi befolyásolja egy kezdeményezés sikerességének valószínűségét. A két kérdés természetesen nem választható el teljesen egymástól, mert például egy különválási kezdeményezés megjelenését ösztönözheti (vagy

éppen gátolhatja) az, hogy a potenciális kezdeményező miként ítéli meg a különválás esélyeit.

1. ábra. Az önkormányzati különválásokra ható tényezők modellje



Forrás: saját szerkesztés

A két kérdésből levezetett modellben (1. ábra) elhelyezhetőek azok a tényezők, amelyek stimulálhatják vagy gátolhatják a különválási folyamatokat. A különválások egyik meghatározó tényezője az intézményi, jogi struktúra, illetve a központi kormányzat közpolitikai stratégiája, mivel a helyi önkormányzatok szubszuverén entitások, így egy sikeres különválásnak előfeltétele a központi kormányzat jóváhagyása. A különválásokra hathatnak emellett olyan környezeti tényezők, amelyek a különválási szándék materializálódását ösztönözhetik, valamint a helyi politikai élet sajátosságaiból fakadó politikai tényezők. Amíg az intézményi berendezkedés a politikai rendszer országos szintjén hat a különválásokra, addig a környezeti tényezők és a helyi politikai tényezők az önkormányzatok szintjén jelentkeznek. Az alábbiakban röviden elemezzük a modell elemeit és azok egymáshoz való viszonyát.

### *Országos szint – intézményi berendezkedés*

Az intézményi berendezkedés – mint a települési különválást befolyásoló tényező – vizsgálatakor több szempontot is figyelembe kell venni:

- Miként vannak meghatározva az önkormányzatok az adott országban? Az összevonásokat és különválásokat leginkább gátló intézményi tényező, ha az önkormányzatok listája/száma az alkotmányban rögzített

- (bár ez a megoldás a helyi szint esetében ritka, inkább a regionális szintű intézményrendszer esetében szokták alkalmazni). A különválási kezdeményezések szempontjából egyszerűbb eset, ha az önkormányzatok listáját/számát törvényben rögzítik. Számos esetben viszont – így például Lengyelország, vagy Magyarország esetében – az önkormányzatok számának változtatásához nem szükséges a törvényhozás jóváhagyása.
- Miként vannak szabályozva a különválások szükséges és elégséges feltételei? Egyes országokban például a különválási kezdeményezésekről szóló népszavazások kötelező érvényűek a központi kormányzatra nézve, míg más országokban – így Magyarországon is – a különválásról szóló népszavazások konzultatív jellegűek. Fontos kérdés továbbá, hogy az újonnan létrejött önkormányzatoknak milyen kritériumoknak (például népességszám, közszolgáltatások megléte stb.) kell megfelelnie.
  - Miként van meghatározva a különválásról való konzultációban/népszavazáson résztvevők köre – a teljes érintett település, vagy csak a különválni szándékozó településrész lakói vehetnek-e részt a döntésben? Ez a kérdés sok esetben alulszabályozott, így a konzultációkat szervező (gyakran a központi kormányzat) kezében van az erről való döntés – a különválási kezdeményezés eredményességét pedig értelemszerűen befolyásolhatja, hogy a résztvevők körét az előbbi vagy az utóbbi módon jelöljük ki.

A különválások szabályozását tekintve Kelet-Közép-Európa számos országa esetében három, világosan elkülönülő szakaszt figyelhetünk meg (2. táblázat). Az első szakasz az 1990-es évek első felének a demokratikus átmeneteihez (és az erőteljes decentralizációs folyamatokhoz) kapcsolódik: a kommunista rezsimék településösszevonási reformjaira adott reakcióként az önkormányzatok száma rohamosan nőtt, a központi kormányzatok pedig nem avatkoztak be a folyamatba, mivel a különválások akadályozását a demokrácia és a helyi autonómia megsértéseként lehetett értelmezni. E folyamat nyilván (a posztkommunista átmenethez kapcsolódóan) endogén jellegű, de érdemes megjegyezni, hogy beleillik egy általános európai trendbe is. Erlingsson és társai (2015) szerint az 1990-es évek elején általános nézet volt, hogy a nagy adminisztratív, strukturális reformok ideje lejárt (erről lásd még: Marcou, 1993), és a folyamat ellenkező irányba indult el.<sup>4</sup> Az 1990-es évek második felétől a XXI. század első éveig tartó második szakaszban a különválások iránti igény fokozatosan csökkent, a kezdeményezések száma visszaesett, de a jogi szabályozás továbbra is liberális maradt, nem emelt jelentős akadályokat a különválások elé. Végül a harmadik fázisban a területi fragmentáció negatív hatásait szem előtt tartva a központi kormányzatok szigorúbb szabályokat állítottak a különválási kezdeményezések elé, amik számára egyre nagyobb kihívást jelentett az új kritériumoknak való megfelelés. Így egyes országokban (például Szlovákia és Ma-

gyarország esetében) új különválasási kezdeményezések végrehajtása szinte lehetetlenné vált.

2. táblázat. Az önkormányzatok számának növekedése néhány kelet-közép-európai országban

Ország	A helyi önkormányzatok száma 1990-ben	Az újonnan létrejött önkormányzatok száma:				A szabályozás változásának éve
		1990–1994*	1995–2000	2001–2009	2010–2018	
Bulgária	274	0	6	2	1	1998
Csehország	4100	2130	25	11	4	2000, 2003
Magyarország	1586	1563	9	18	3	2013
Románia	2948	2	5	229	1	2001-2003, 2007
Szlovákia	2669	196	44	8	0	2002
Szlovénia	62	85	45	18	2	2010

\* Az önkormányzatok számának változása alapján becsült adat.

Forrás: „Territorial Reforms in Europe – Comparative Perspective” által gyűjtött adatok

### Helyi szint

Modellünkben két helyi szintű tényező szerepel, amely a különválasokat stimulálhatja:

- a környezeti hatások összessége, amelyek adott helyzetben ösztönözhetik a különválasási kezdeményezések megjelenését;
- a helyi politikai aréna szereplőinek attitűdjei. Általánosságban, a politikai szereplőket négy csoportra oszthatjuk: (a) a különválas kezdeményező településrész politikusai (helyi képviselők, településrészt vezetők, helyi választásokon induló jelöltek); (b) annak a helyi önkormányzatnak a vezető politikusai (polgármester, képviselők), amelyből az adott településrész különválasni szándékozik; (c) a központi szint politikusai (befolyásos parlamenti képviselők, kormányzati szereplők), akik érdekeltek a különválasási folyamat elősegítésében vagy éppen a status quo megőrzésében (például mert az adott településrészről származnak, vagy mert annak egyéni választókerületi képviselői); (d) a település helyi társadalma, ahol a különválasási kezdeményezés megjelenik.

A környezeti és politikai tényezők természetesen nem egyértelműen szétválaszthatók: a különválasokat ösztönző környezeti tényezőket befolyásolhatja a politikai szereplők viselkedése és attitűdjei. A felosztásunk összhangban van Erlingsson (2005) modelljével, aki a különválasási kezdeményezések három lehetséges ösztönzőjét azonosítja: gazdasági, kulturális és politikai nyomás.

Tanulmányunkban az első kettőt a környezeti tényezőkkel azonosítjuk, utóbbit a politikai tényezőkkel.

(1) *Környezet – gazdasági tényezők*: A gazdasági nyomás két fő formáját különböztethetjük meg. Közülük az első a gazdagok különválásaként jellemezhető. Erlingsson (2005) és Brink (2004) munkái alapján egy település gazdag része még akkor is érdekelt lehet a különválás kezdeményezésében, ha a településen egyébként nagyon erős pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok működnek. Brink (2004) szerint ilyenkor a gazdagabb településrész azért szeretne önálló költségvetést, mert úgy érzi, hogy neki kell hozzájárulnia a szegényebb településrész infrastruktúrájának és közszolgáltatásainak fejlesztéséhez. A szerző svéd esetek empirikus elemzése során arra jutott, hogy minél gazdagabb egy településrész, annál jobban érdekelt a különválásban. Erlingsson (2005) szerint ezzel szemben a különválási kezdeményezések megjelenésének valószínűsége akkor nagyobb, ha a két településrész között nem túl nagy a gazdasági különbség – ellenkező esetben a különválási szándékot nem tekintenék legitimnek a túlzott területi egyenlőtlenség okán, amely nem elfogadott az (északi) politikai kultúrában. Ezt az érvelést követve feltételezhető, hogy a gazdagok különválásának valószínűsége a kelet-közép-európai térségben még nagyobb lehet. Egyrészt azért, mert a különbségek elfogadottsága nagyobb, mint Skandinávia esetében, így a településrészek közti nagy különbség nem delegitimizálja a különválási törekvést, másrészt a pénzügyi kiegyenlítési törekvések sokkal kevésbé radikálisak, mint az északi országokban, így egy különválás potenciális pénzügyi hozadéka sokkal nagyobb lehet.

A gazdasági alapon való érvelés másik formája ahhoz kapcsolódik, hogy a különválni akaró településrész úgy érzi, hogy a másik településrész kihasználja (kizsákmányolja) és kolonizálja. Értelemszerűen az első és a második érvelés összekapcsolódhat (a gazdagabb településrész úgy érzi, kizsákmányolja a kevésbé tehetőst), de e második esetben az objektív tényezők helyett annak szubjektív érzete a fontosabb, hogy az önkormányzat közpolitikai preferenciái nem esnek egybe az érintett településrész érdekeivel, annak igényeit figyelmen kívül hagyják. A gazdasági nyomás ezen formája tehát az egyes településrészek széttartó érdekeiből, végső soron a helyi közösség területi, társadalmi és gazdasági heterogenitásából fakad. Ennek eredménye az a szubjektív érzés, hogy az adott településrészt a „központ” marginalizálja. Az ilyen jellegű centrifugális erők megjelenésének esélye különösen nagy akkor, ha az adott településrész sokkal kisebb, mint a település többi része, ekkor ugyanis a politikai képviselők az önkormányzaton belül túl kicsit ahhoz, hogy hatékonyan tudja érvényesíteni a saját érdekeit. A marginalizáltság érzése erős lehet továbbá akkor is, ha a településrész földrajzi értelemben távol van az önkormányzat többi részétől – ilyenkor a szolgáltatásokhoz való fizikai hozzáférés prob-

lémája erősítheti ezt az érzést, illetve azt a várakozást, hogy a különválással jobban fejlődhetnek a helyi közszolgáltatások.

Svéd esetek elemzése (lásd Erlingsson, 2005) arra utal, hogy a kihasználtság érzete olyan önkormányzatok esetében jellemző, amelyek nem rendelkeznek „természetes központtal”, azaz nincs olyan egység, amely sokkal nagyobb méretű lenne a település többi részénél. Másrészt előfordulhat akkor is, ha például egy városi terület dominálja a rurális egységeket, vagy ha egy periférián lévő kerület úgy érzi, a központi területekre koncentráló városháza magára hagyta. Végül egy ezzel ellentétes helyzet is elképzelhető: a központi egység is érezheti magát kizsákmányoltnak, ha a környező területek koalícióba rendeződnek vele szemben a képviselő-testületben (lásd a lengyel Stoczek Łukowski különválásának esetét 1998-ban – Swianiewicz et al., 2018).

(2) *Környezet – kulturális/identitás* tényezők: A kulturális nyomás abból az általános meggyőződésből fakadhat, hogy a határokat nem megfelelően húzták meg, azaz a történelmi és kulturális szempontból azonos területeket külön választották vagy különböző történelmi régiókat olvasztottak egybe. A svéd önkormányzat-egyesítési reformok például Walter Christaller „központi helyek” elméletéből indultak ki, amikor „természetes” városi központokat és hozzájuk kapcsolódó régiókat próbáltak azonosítani (Erlingsson, 2005) – amikor azonban egy területen két, hasonló méretű és gazdasági fontosságú potenciális központot lehetett azonosítani, ezt a logikát nem tudták alkalmazni. Ilyenkor a reform megalkotói „társadalmi mérnökökként” mesterségesen választották ki, hogy melyik legyen az új, egyesített helyi önkormányzat központja. Az ilyen esetek a későbbiekben a különválási kezdeményezések melegágyai lehettek.

A kulturális nyomás speciális esete, amikor az adott településrészen él a korábbi, autonóm önkormányzatiság emléke. Ennek hatása különösen akkor lehet erős, ha az önállóság elvesztését eredményező önkormányzategyesítés felülről jövő nyomás következménye, és amelyet a településrész kényszerként él meg, illetve ha az adott terület jelentős történelmi múltra tekint vissza, és a helyi közösség emlékezetében él még a „dicső múlt” emléke.

Végül a kulturális és társadalmi nyomás származhat az állampolgárok és a képviselők közötti távolságból is, amely értelmezhető fizikai (földrajzi) és szociológiai távolsággként is. Ez a tényező különösen hangsúlyos lehet a népeségüket és területüket tekintve nagy önkormányzatok esetében.

(3) *Politikai tényezők*: A politikai nyomás inkább a szereplők viselkedéséhez kapcsolódik, kevésbé ahhoz a környezethez, amelyben a különválás zajlik, habár a kettő közötti határ nem húzható meg élesen.

Erlingsson (2005) szerint a különválási folyamatok gyakran egy adott politikai párt érdekeit szolgálják, tipikusan akkor, ha egy ellenzékben lévő párt a kormányzó pártnál gyengébb a teljes önkormányzat tekintetében, de na-

gyobb támogatottságot élvez azon a településrészen, amely ki szeretne válni – az ilyen esetekben a hatalmon lévő párt általában ellenzi a különválást. Abban az esetben viszont, ha a kormányzó párt kis többséggel bír, egy különválás adott esetben erősítheti is a pozícióit, ha a különválás után megmaradt területeken nagyobb többséget képes elérni. Érdeemes megjegyezni azonban, hogy a kelet-közép-európai országok esetében ez a pártos logika kevésbé tűnik relevánsnak, mivel a politikai pártok helyi szinten általában kisebb jelentőséggel bírnak.

A következő fontos tényező a helyi közösség különválással kapcsolatos attitűdjeiből fakad. Értelemszerűen jelentőséggel bír, ha egy különválási kezdeményezést nem kizárólag a politikai elit figyelme övez, hanem az állampolgárok elkötelezett támogatása is. Fontos hangsúlyozni, hogy egy különválásra nem egyedül annak a területnek a helyi közössége lehet hatással, amelyik kezdeményezi a különválást, de az a helyi közösség is, amelyik az elhagyni kívánt területhez tartozik: nagyobb a kezdeményezés sikerességének valószínűsége, ha ezek az állampolgárok nem foglalkoznak a különválással, mint abban az esetben, ha félnek a különválás hatásaitól és ellenzik azt. Ez utóbbi főleg abban az esetben fordulhat elő, ha a különválni akaró településrész módosabb, és a területi változás csökkenti az önkormányzat helyi közszolgáltatásnyújtási kapacitásait. Összességében a helyi közösség különválással kapcsolatos attitűdjei hatással lehetnek a politikai elitre a különválási kezdeményezés megfogalmazódása (helyi elit) és a területi változás elfogadása (központi kormányzat politikusai) tekintetében is.

Végül de nem utolsósorban, a központi kormányzat különválásokkal kapcsolatos attitűdje is hathat a helyi politika szintjén: ha a központi kormányzat határozottan ellenzi a területi fragmentálódást, a helyi különválási kezdeményezések mindaddig szunnyadhatnak, amíg a körülmények nem válnak kedvezőbbé, mivel a potenciális kezdeményezők nem fognak eleve kudarcra ítélt akciót indítani. Ilyen helyzetben megnőhet a központi szint politikusainak szerepe is: eredményes stratégia lehet, ha a kezdeményezők találhatnak olyan országos szintű politikust, aki patronálja a különválási kezdeményezést (lásd Swianiewicz et al., 2018).

Értelmezésünkben tehát az önkormányzati különválások megjelenését és megvalósulását a fent ismertetett környezeti és politikai tényezők befolyásolják, amelyek jelentkeznek a politikai rendszer országos és helyi szintjein is. Az alábbiakban arra vállalkozunk, hogy ezeket a tényezőket empirikusan is megvizsgáljuk, a magyar önkormányzati különválások esetén keresztül. Elsőként röviden ismertetjük a magyar különválások történetét és főbb jellemzőit, majd feltérképezzük a különválások környezeti és politikai tényezőit.

## A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI KÜLÖNVÁLÁSOK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

Míg a rendszerváltást követően egyetlen településegyesítés<sup>5</sup> sem történt Magyarországon, az ezzel ellentétes irányú területi változások gyakoriak voltak: 1990 és 2019 között közel száz települési különválás zajlott le.

Ahogy Kelet-Közép-Európa számos országa esetében, a rendszerváltást követő területi fragmentálódás Magyarországon is a kommunista éra erőszakos területi konszolidációs reformjaira adott reakcióként értelmezhető (Swienewicz, 2002: 1.). A hierarchikus, szovjet típusú tanácsrendszerben helyi szinten 1950 és 1990 között több hullámban hoztak létre közös tanácsokat (3. táblázat), amelyek választott szervekként a helyi szint formális alapegységei voltak – bár a tényleges hatalom a végrehajtó bizottságok kezében koncentrált (Pálné, 2008: 123.).

3. táblázat. A települések és helyi tanácsok számának változása Magyarországon (1950–1990)

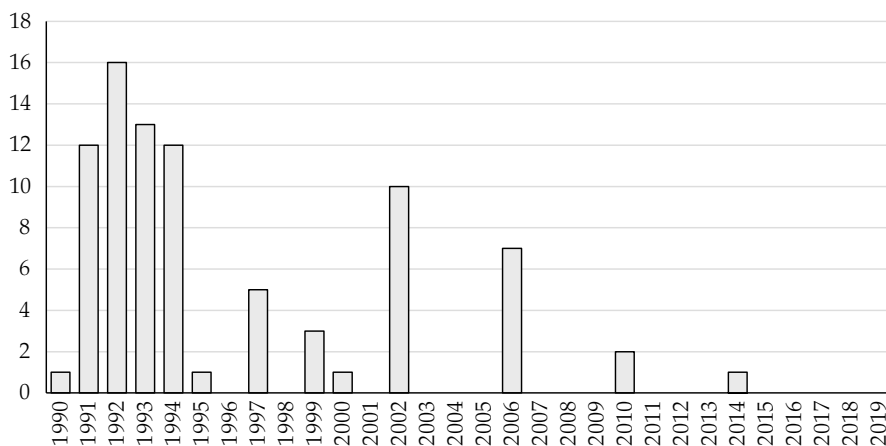
Év	Települések száma	Helyi tanácsok száma
1950	3229	3032
1960	3273	3087
1970	3244	2294
1975	3183	1711
1980	3122	1525
1985	3064	1486
1990	3070	1586

Forrás: Bekényi–Pajor (2002: 544–545.)

A rendszerváltás során a törvényhozók a helyi kormányzás demokratikus aspektusait helyezték előtérbe a hatékony működés helyett (Bekényi–Pajor, 2002: 547.), aminek hatására egyrészt az „egy település – egy önkormányzat” elvének alkalmazásával 1990-ben megduplázódott az önkormányzatok száma, másrészt az önálló település alakítására vonatkozó szabályozás nem gördített akadályokat a további fragmentálódás elé. Emiatt a helyi szint rendszerváltáskor lezajló szétaprózódását a kilencvenes évek első felében számos különválás követte (2. ábra). A magyarországi különválások közel kétharmada (64 százalék) az első kormányzati ciklushoz (1990–1994) köthető. Ezek egyértelműen a kommunista rendszer bukása utáni visszarendeződésként értelmezhetők, minden régi-új település a korábbi településegyesítés megszüntetésének eredményeként jött létre. Ebben az időszakban 11 olyan különválás is történt, amelynek során az anyatelepülés megszűnt létezni, és két vagy több új településre szakadt (lásd például Mázaszászvár megszűnését, illetve Máza és Szászvár

települések „újjaszületését” 1991-ben). Ilyen jellegű – az anyatelepülés megszűnésével járó – különválásra 1994-et követően nem került sor.

2. ábra. Önkormányzati különválások Magyarországon (1990–2019)



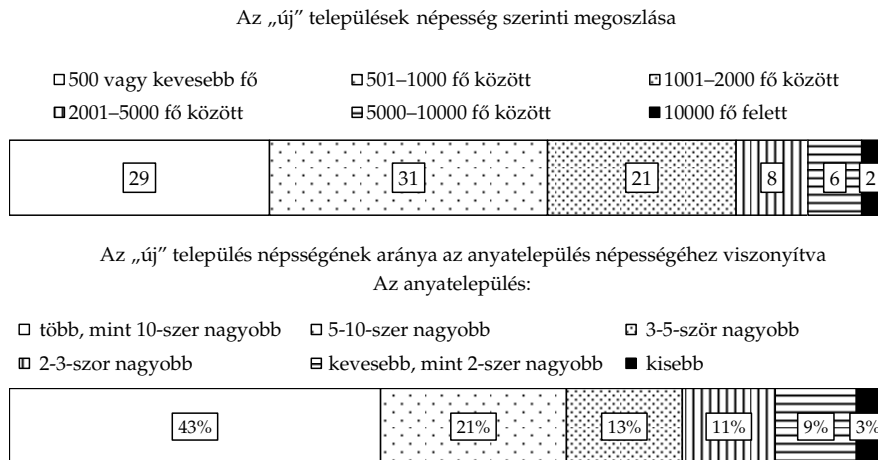
*Forrás:* saját gyűjtés a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

Az első időszakot követően a települési különválások száma egyre csökkent. A 2. ábra adatai kapcsán érdemes megjegyezni, hogy 2002-től a különválási folyamatok formálisan az önkormányzati választások időpontjával zárultak le, így az esetek a választási évekre koncentrálnak – mindazonáltal a csökkenő tendencia egyértelműen látható. Dacára annak, hogy 2019-ben tartottak önkormányzati választást, az utóbbi években nem történt különválás Magyarországon. Ennek oka természetesen az is lehet, hogy a helyi közösségekben nem merült fel új igény a változtatásra, de amint a következő részben amellel érvelünk, sokkal inkább a jogszabályi környezet 2013-as megváltozásának hatásáról lehet szó.

Magyarországon az újonnan létrejött települések túlnyomó többsége 1000 lakos alatti népességű, 97-ből mindössze 8 esetben érte el a különvált települések népességszáma az 5000 főt. Ahhoz, hogy a népességbeli különbségeket meg tudjuk vizsgálni, az „új” (a különválást kezdeményező) település népességét hasonlítottuk össze az anyatelepülés különválást követő népességével (3. ábra). Ennek alapján népességi szempontból nem tekinthető egyenlőnek a különválás: az esetek 88 százalékában az „új” település mérete nem érte el az anyatelepülés különválás utáni méretének 50 százalékát, az esetek 43 százalékában pedig az „új” település népessége tizede volt az elhagyott település népességének. Abban a két esetben<sup>6</sup> pedig, amikor az „új” település nagyobb

volt az anyatelepülésnél, kis népességű települések jöttek létre, így elmondható, hogy a magyarországi különválások nem csak a helyi szint fragmentációját, de a kis települések önkormányzati rendszeren belüli arányát is növelték.

### 3. ábra. A magyarországi különválások népesség szerinti jellemzői



*Forrás:* saját számítás a Központi Statisztikai hivatal adatai alapján

## A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI KÜLÖNVÁLÁSOKAT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A különválások környezeti és politikai tényezői vizsgálatának egy lehetséges módszere a hivatalos, különválasztási kezdeményezést rögzítő dokumentáció elemzése, melyben a különválás kezdeményezői javaslatot tesznek az anyatelepülés és az újonnan létrejövő település közötti önkormányzati vagyon, terület- és feladatelosztásra. Ezek az előkészítő dokumentumok ugyanakkor csak részleges információkat nyújtanak a különválásokat befolyásoló környezeti tényezőkről, a kezdeményezők motivációi ritkán jelennek meg bennük. Ezért a különválások körülményeinek feltáráshoz ezek helyett országos, megyei és helyi médiaforrásokra támaszkodtunk. Természetesen ez a módszer sem alkalmas arra, hogy a különválások körülményeit teljeskörűen azonosítsa, minden rejtett motivációt felfedjen, de elemzésünknek nem is ez a célja. A fenti modell elemeit szeretnénk empirikusan vizsgálni a magyar eset segítségével, amely eredményeink alapján erre a célra különösen alkalmasnak tűnik, mivel a magyar önkormányzati különválások történetében a modell legtöbb eleme megjelenik.

*Környezeti tényezők*

A környezeti befolyásoló elemek között a gazdasági és kulturális (vagy identitás alapú) tényezők egyaránt szerepelnek. A magyarországi különválások esetében két, általunk azonosított kulturális/identitás tényezőnek (*két települési központ*, illetve *nagy távolság a településközponttól*) egyértelműen jelentősége van, még ha ezek nem is jelennek meg a kezdeményezők érvelésében. Ennek oka, hogy Magyarországon már a rendszerváltás óta a különválás jogszabályi feltétele, hogy a kezdeményező településrész elkülönült egység legyen, vagyis területileg összetartozó településrészek szétválása nem megengedett – azaz a fenti két tényező alapértelmezett módon jelen van minden egyes különválás során.

A legtöbb különválás esetén megjelent a *kizsákmányoltság érzése* a kezdeményezők érvelésében, akik úgy gondolták, hogy a (különválni akaró) településrész kevesebb forráshoz jut, mint amennyi megérdemelt lenne a népessége alapján, és emiatt a fejlettsége az anyaönkormányzat szintje alatt marad. A kezdeményezők számos esetben jelölték meg fő motivációjukként az önálló önkormányzati szolgáltatásnyújtás igényét, legalább tíz esetben pedig a különválási kezdeményezés megjelenésének közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az anyaönkormányzat megszüntetett valamilyen szolgáltatást – tipikusan általános iskolai vagy óvodai ellátást – a településrészen (ilyen eset például Farkaslyuk 1999-es, Szorgalmatos 2002-es vagy Tekenye 2010-es különválása). Néhány esetben pedig megjelent az az érvelés is, hogy a különválással az új település jobb eséllyel indulna kormányzati és európai uniós támogatások megszerzéséért (lásd például Szarvaskő leválását 2002-ben, illetve Balatonakaratyáét 2014-ben).

A következő, gazdasági tényezőktől befolyásolt eset a *„gazdagok különválása”*. A források alapján öt olyan különválást<sup>7</sup> azonosítottunk, amelyeknél explicit módon megjelent a helyi iparüzési adók kérdése. Ezeknél a kezdeményezők egyik motivációja a különválásra az volt, hogy a településrészükön volt található a legtöbb (vagy legerősebb) helyi vállalkozás, így a különválással az újonnan létrejött önkormányzathoz került az anyatelepülés iparüzési adóbevételeinek jelentős része. Talán a leghíresebb ilyen eset Berente különválása Kazincbarcika városától 1999-ben: a különválással Kazincbarcikától (népesség a különválás után: 32429 fő) az akkor 1056 lakosú Berentéhez került Magyarország egyik legjövedelmezőbb<sup>8</sup> vállalkozása, a Borsodchem Rt. iparüzési adóbevételeinek kétharmada, és ezzel Berente az egyik leggazdagabb magyar faluvá vált.<sup>9</sup> Ha az öt, általunk azonosított esetben összehasonlítjuk az anyatelepülések és az újonnan létrejött települések iparüzési adóbevételeit, látható, hogy egy kivétellel az „új” települések valóban gazdagabbak lettek a különválás után (4. táblázat), az újonnan létrejött települések egy lakójára átlagosan 3,5-szer annyi iparüzési adóbevétel jut, mint az anyatelepülések lakóira.

4. táblázat. A gazdagok különválása – iparúzési adóbevételek<sup>10</sup>

Önkormányzatok		Különválás éve	Egy főre jutó iparúzési adóbevétel 2020-ban (Ft)	
Anyatelepülés	Különvált település		Anyatelepülés	Különvált település
Szeged	Algyő	1997	74 458	256 968
Várpalota	Pétfürdő	1997	27 034	154 135
Gárdony	Zichyújfalu	1997	39 764	14 792
Kazincbarcika	Berente	1999	109 578	778 345
Kisbér	Ászár	2002	55 754*	82 453*

\* 2019. évi költségvetési adat

Forrás: saját gyűjtés

A kulturális tényezőket figyelembe véve, a helyi identitás kérdése meghatározó elemnek tűnik a magyarországi különválások esetében. A különválásban érintett települések túlnyomó többsége a kommunista éra előtt autonóm önkormányzattal bírt, és az 1950-es években kezdődött területi reformok során kényszerült társbérletbe. A *korábbi önállóság emléke* ráadásul nem csupán a rendszerváltást követően volt meghatározó tényező: az 1999 óta lezajlott 21 sikeres különválási kezdeményezésből 12 esetében a kezdeményező településrészt a korábbi területi reformok során csatolták az anyatelepüléshez. A helyi identitás kérdése megjelenhet azonban akkor is, ha az adott településrészt korábban nem volt önálló. Tipikusan ilyen esetek azok a különválások, ahol az újonnan létrejött települések korábban hétvégi házas területek vagy üdülőövezetek voltak, ezek fokozatosan váltak a lakók állandó otthonává (ilyen eset például Csörög és Remeteszlős 2002-es, illetve Monorierdő 2006-os leválása).

### Politikai tényezők

A magyar különválási esetekben a politikai tényezőknek kulcsszerepe van, bár adataink alapján nem a helyi, hanem az országos szinten. A médiaforrások vizsgálata során ugyanis nem találtuk nyomát helyi politikai tényezőknek (*különválásban érdekelt erős ellenzék*, illetve állampolgári nyomás). Ebből természetesen nem következik, hogy ilyen tényezők egyáltalán nem jelennek meg, de a választott módszerrel nem mutathatók ki: ha egy különválás háttérében helyi politikai motivációk húzódnak is meg, a különválás kezdeményezői elsősorban környezeti tényezők körébe tartozó érveket artikulálnak. A helyi politikai tényezők feltárásához valószínűleg az egyes esetek mélyebb elemzésére lenne szükség, tanulmányunk azonban erre nem vállalkozik.

A helyivel szemben az országos szintű politikai tényezők szerepe kiemelkedőnek tűnik. Országos szintű *patrónus* jelenlétének kevés nyomát<sup>11</sup> találtuk,

de az *intézményi/jogszabályi keretek* változása egyértelműen tükröződik a magyar különválások történetében. A különválási kezdeményezéseket egészen 2013-ig viszonylag könnyű volt végrehajtani, mivel a kérdés jogi szabályozása meglehetősen liberális volt a bemeneti feltételek meghatározásában. A rendszerváltás után a különválás egyetlen feltétele az volt, hogy a kezdeményező településrész területileg elkülönült legyen, azaz a szabályozás<sup>12</sup>nem írt elő minimális népességszámot. Bár 1994-től az új település alakításához legalább 300 lakost írt elő az önkormányzati törvény, ez sem mondható szigorúnak, ahogyan a funkcionális (helyi szolgáltatásokra vonatkozó) előírások sem: 1990 és 1994 között az újonnan létrejött településnek általános iskolával és háziorvosi rendelővel kellett rendelkeznie, illetve az alapvető önkormányzati feladatok ellátására alkalmasnak kellett lennie, 1994 decemberétől pedig akkor lehetett végrehajtani a különválást, ha azzal sem az anyatelepülésen, sem a különválást kezdeményező településen nem csökken a közszolgáltatások nyújtásának színvonala.

Az első két évtizedben a különválási folyamat szabályozása egyértelműen a különválást kezdeményező településrész helyi közössége számára kedvezett, az anyatelepülés és a helyi feletti szintek csak korlátozottan tudták befolyásolni a folyamatot. A különválási kezdeményezés első lépéseként az önkormányzat létrehozott egy legalább három tagú különválást előkészítő bizottságot, amely elkészített egy javaslatot (a település elnevezésére, a vagyon és a kötelezettségek megosztására, illetve a költségek viselésére).<sup>13</sup> Ezután az önkormányzat kiírt egy véleménynyilvánító népszavazást, amelyen kizárólag az érintett településrész lakói vehettek részt. Ha a népszavazás sikeres volt (a választópolgárok több, mint 50 százaléka részt vett a népszavazáson, és az érvényesen szavazók több, mint 50 százaléka a különválásra voksolt), az önkormányzat kezdeményezte a különválást az önkormányzatokért aktuálisan felelős miniszternél, aki arról döntött, hogy a különválási kezdeményezés és folyamat megfelel-e a vele szemben támasztott jogszabályi feltételeknek. Ha a miniszter elutasította a kezdeményezést, az önkormányzat bírósághoz fordulhatott a miniszteri határozat felülvizsgálatáért. Ha a miniszter engedélyezte a különválást, határozatát továbbította az államfőnek, aki formálisan döntött az új település alakításáról.

Ebben az alapvetően liberális, a különválások elé akadályokat nem gördítő szabályozásban hozott változást a második Orbán-kormány 2010 és 2014 között végrehajtott önkormányzati reformja,<sup>14</sup> amely ugyan népességre vonatkozó explicit szigorítást nem vezetett be, azonban két módosítással nehezebbé tette a kiválási kezdeményezések végrehajtását. Egyrészt 2013-tól kezdődően nem csak a különválni akaró, de az anyatelepülés választópolgárai is részt vehetnek a különválásról szóló népszavazáson, így az anyatelepülés érdemben bele tud szólni a különválási folyamatba. Másrészt, az új szabályozás alapján különválás csak akkor hajtható végre, ha a településrész lakosság száma a kez-

deményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedett, infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot, az önkormányzati feladatokat pedig az országos átlagot meg nem haladó költségfordítással képes ellátni. Ezek nyilvánvalóan olyan szigorú feltételek, amelyek komoly akadályokat gördítenek minden jövőbeli különválaszi kezdeményezés elé: csak folyamatosan növekvő, az országos átlagnál hatékonyabban működő és fejlettebb településrészek kaphatnak a minisztériumtól zöld utat a különválásra, és csak akkor, ha ezt az anyatelepülés lakossága nem akadályozza meg. A magyarországi különválások történetét áttekintve ez utóbbi különösen erős korlátnak tűnik, mivel az elmúlt 30 évben az anyatelepülések lakosság száma majdnem minden esetben jelentősen felülmúlta a különválni akaró településrészek lakosság számát (lásd 3. ábra), vagyis a 2013-tól hatályos szabályozás mellett az anyatelepülés az esetek 97 százalékában képes lett volna blokkolni a különválást. Amint az a 2. ábrán is látható, 2013-at követően mindössze egyetlen sikeres különválaszi kezdeményezés zajlott le (Balatonakarattya leválása 2014-ben), de ebben az esetben a kezdeményezésről szóló helyi népszavazást 2012-ben, a régi szabályozás mellett tartották (azaz csak a különválni akaró településrész választópolgárai vehettek részt rajta).

A szigorításnak a különválások sikerességére gyakorolt hatását jól mutatja az egyetlen olyan népszavazás, Nagygyeháza és Óbarok esete is, amelyet az új szabályozás alapján tartottak. A 2013-ban megtartott, érvényes és eredményes helyi népszavazáson a választópolgárok 74 százaléka voksolt Nagygyeháza településrész Óbarok településből való kiválása ellen. Mivel az anyatelepülés és Nagygyeháza egymástól földrajzilag elkülönült, külön szavazóköröket hoztak létre a két településrészen. A levéltárban fellelhető szavazóköri adatokból kiderül, hogy amíg Nagygyeháza településrész szavazóinak 60 százaléka a kiválás mellett foglalt állást, addig Óbarok településrész választópolgárainak 92 százaléka ellenezte azt. Az óbaroki „nem” szavazatok száma (272) meghaladta a kiválni akaró településrész választásra jogosult lakóinak számát (235), azaz a településrész akkor sem tudta volna érvényesíteni akaratát az óbaroki lakosokkal szemben (akiknek 56 százaléka vett részt a népszavazáson), ha minden egyes nagygyeházai választópolgár elmegy szavazni, és mindenki „igen”-nel szavaz. Érvényesült tehát a fent leírt dinamika, azaz az anyatelepülés lakói akadályozták meg Nagygyeháza különválását.

Ahhoz, hogy a központi kormányzat különválásokkal kapcsolatos attitűdjét pontosabban fel tudjuk térképezni, a jogszabályi környezet mellett érdemes áttekinteni a különválaszi folyamatokat is. A különválás első látható pontja a helyi népszavazás. 1999-től<sup>15</sup> Magyarországon összesen 39 különválaszi kezdeményezés jutott el a népszavazásig (4. ábra), közülük 33 érvényes volt, amely meglehetősen magas arány (85 százalék). Amint arra Pálné Kovács Ilona (2008: 257.) rámutat, a választópolgárok mobilizálása a helyi népszavazásokon általában sokkal kevésbé sikeres (körülbelül az esetek 50 százalékában, beleértve

a különválásokról szóló népszavazásokat is), így elmondható, hogy a helyi közösségek involváltak és politikailag aktívak, ha a különválás kérdéséről van szó. Az érvényes népszavazások túlnyomó többségében a választók a különválás mellett foglaltak állást, mindössze hét esetben döntöttek úgy, hogy az anyatelepüléssel maradnának.

#### 4. ábra. Különválási kezdeményezések folyamatai Magyarországon (1999–2019)

Különválási kezdeményezésről szóló helyi népszavazás	A népszavazás érvényessége	A népszavazás eredménye	A különválási folyamat kimenetele
Helyi népszavazás: 39 eset	Érvénytelen: 6 eset	Nincs különválás: 7 eset	Felsőbb szint által elutasítva: 5 eset
	Érvényes: 33 eset		Sikeres különválás: 21 eset
		Különválás: 26 eset	

*Forrás:* saját gyűjtés a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

Egyfelől, ha a különválási kezdeményezések sikerességi adataiból indulunk ki, arra a következtetésre juthatunk, hogy a központi kormányzatok nem elengedések a különválásokkal szemben, a felsőbb szintek (a miniszter és az államfő) mindössze öt esetben akadályozták meg települések különválását a sikeres helyi népszavazás után. A központi kormányzat négy esetben döntött a kezdeményezés elutasítása mellett, minden esetben a kezdeményezés jogszabályba való ütközése alapján: Miskolctapolca 2009-es különválásának előkészítése törvénytelenül zajlott (ezt aztán 2009-ben a Fővárosi Bíróság is megerősítette); Mátrafüred (2007) és Mőzs (2008) esetében a településrészek nem különültek el területileg az anyatelepüléstől; Bokros 2009-es különválási kezdeményezése esetében pedig az önkormányzati miniszter az 1994-ben bevezetett funkcionális követelmények alapján döntött a kezdeményezés elutasítása mellett (az újonnan létrejött település közszolgáltatásainak színvonala szignifikánsan visszaesett volna a különválással). Az államfő mindössze egyetlen esetben (Magdolnavölgy leválása 2007-ben) utasította vissza az új település kialakítására vonatkozó javaslatot, mert a különválási kezdeményezést feltehetően gazdasági (lakópark építési) érdekek motiválták. A magyar különválások történetében ez az egyetlen eset, amikor a helyi feletti szintek a jogszabályi

környezetből fakadó korlátokon túlmenően gördítettek akadályt egy különvá-  
lási törekvés elé.

Másfelől viszont a központi kormányzat további fragmentálódást megaka-  
dályozó törekvése egyértelműen kiolvasható a 2013-tól hatályos szabályozás-  
ból. A Fidesz önkormányzati reformja előtt az egymást követő kormányok puha  
jogszabályi korlátokat állítottak a különválások elé, melyeket csak a kis lélek-  
számú, alulfejlett infrastruktúrával és szolgáltatásokkal bíró települések nem  
tudtak megugrani. 2013-tól kezdve azonban nem csak a településrész növekvő  
lélekszáma és átlagon felüli fejlettsége a feltétele a különválásnak, de az is,  
hogy az anyatelepülés áldását adja a távozásra. Ennek hatása világosan látszik  
a magyarországi különválasztási kezdeményezések 2013 utáni megszűnésében.

### KONKLÚZIÓ

A fentiekben a területi átalakulások egy kevésbé kutatott témájának, az ön-  
kormányzati különválások kérdésének feltérképezésére vállalkoztunk. Egy-  
részt a vonatkozó – nagyon szűk körű – szakirodalom alapján sorra vettük a  
különválásokat befolyásoló tényezőket és motivációkat, másrészt a magyar  
különválasztási folyamatok elemzésével empirikusan is elemeztük azokat.

A magyar eset vizsgálata rámutatott arra, hogy az önkormányzatok külön-  
válásának valóban számos tényezője lehet és a legtöbb, elméletből levezetett  
tényező megjelenik a magyar különválások történetében is. Arra a kérdésre,  
hogy „miért válnak ki az önkormányzatok?“, a pénzügyi okok, az autonóm  
szolgáltatásnyújtás igénye és a helyi identitás mind-mind adekvát válaszok le-  
hetnek. Ezek a tényezők és motivációk a gyakorlatban összekapcsolódnak: az  
erős helyi identitás eredményeként megjelenik az önálló szolgáltatásnyújtás  
igénye, amelynek hiányában a helyi közösség gyakran érzi úgy, hogy perifé-  
riára szorult az önkormányzaton belül, illetve hogy az önkormányzat erőfor-  
rásait saját közössége javára sokkal jobban tudná hasznosítani.

A „min múlik egy különválasztási kezdeményezés sikerességén?“ kérdésre a  
magyar eset alapján azt válaszolhatjuk, hogy a leginkább meghatározó ténye-  
ző a helyi feletti szintek (elsősorban a központi kormányzat) különválásokkal  
kapcsolatos attitűdje, illetve ennek megjelenése a jogszabályi környezet kiala-  
kításában. Amíg kutatásunk – azzal a feltételezésünkkel összhangban, hogy  
a pártos logika helyi szinten kevésbé érvényesül – nem talált a helyi politikai  
tényezők befolyására utaló eredményeket, az intézményi berendezkedés ha-  
tása kiemelkedőnek bizonyult.

Végezetül, a tanulmányunkban vizsgált tényezők és motivációk elemzése  
a magyar eset megértéséhez is hozzátesz, segítségével megrajzolható a ma-  
gyarországi különválások történeti íve. Eredményeink alapján három periódus  
azonosítható. Az 1990 és 1994 közötti időszak a kommunista rezsim utáni visz-

szarendeződésként értelmezhető, ekkor zajlott le a különválások túlnyomó többsége, amelyeket a helyi identitás és a korábbi önállóság emléke motivált. Az intézményi környezet ebben a periódusban kifejezetten kedvezett a különválások végrehajtásának. A második periódusban (1995–2012) a különválási szándékozói településrészek motivációi között számos tényező azonosítható (helyi identitás, pénzügyi okok, önálló helyi szolgáltatásnyújtás), a különválási folyamat sikerét pedig nem befolyásolja érdemben az intézményi környezet. Végül a harmadik szakaszban a politikai tényezők erőteljes változásának lehetünk tanúi, 2013-tól kezdődően a különválási kezdeményezések végrehajtása lényegében lehetetlenné válik a központi kormányzat által a különválások elé emelt, nehezen megugorható jogszabályi akadályok eredményeként.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Mivel a magyar önkormányzati rendszerben minden település saját helyi önkormányzattal rendelkezik, a magyar kontextusban a „településegysítés” kifejezést az „önkormányzategysítés”, míg a „települési különválás” kifejezést az „önkormányzati különválás” szinonimájaként használjuk.
- <sup>2</sup> Az önkormányzati különválások kérdéséhez valamelyest köthetők a „méret és helyi demokrácia” („state and local democracy”) témakörének írásai (például Swianiewicz korábbi munkái), amelyek azonban ritkán tartalmazzak empirikus elemzést, illetve elsősorban leíró jellegűek. A téma irodalmában született elemzések főleg keresztmetszeti vizsgálatok, amelyek a különböző méretű önkormányzatok csoportjait hasonlítják össze és ritkán elemzik a területi változások hatásait. Az ilyen típusú tanulmányokkal szemben megfogalmazott fő kritika éppen az, hogy a keresztmetszeti vizsgálat nem teremt szilárd módszertani alapot a területi reformok ok-sági viszonyainak és hatásainak elemzéséhez (lásd Blom-Hansen et al., 2014).
- <sup>3</sup> A tanulmányban az egyszerűség kedvéért különválásként hivatkozunk minden olyan területrendezési intézkedésre, amikor új helyi önkormányzat jön létre, ideértve minden, a magyar jogrendszerben erre alkalmazott kategóriát (új község alakítása, községegysítés megszüntetése, kerületi tagozódás megváltoztatása).
- <sup>4</sup> Svédországban például az 1991-ben megalakuló jobbközép kormány az önkormányzati különválásokat segítő szabályozást alakított ki, mivel a kisebb (és nagyobb számú) földrajzi egységek felé próbáltak elmozdulni – majd ezután hamarosan újra az önkormányzategysítéseket favorizáló közpolitikai irány következett (Erlingsson et al., 2015: 210.).
- <sup>5</sup> 1999 és 2020 között mindössze három településegysítési kísérlet jutott el a népszavazás fázisáig (2002-ben, majd 2005-ben Kölesd és Kistormás, 2008-ban pedig Zalaegerszeg és Petőhenye esetében), de a helyi lakosság mindhárom esetben elutasította a településegysítést.
- <sup>6</sup> 1991-ben Mátravölgy (2340 lakos) vált külön Mátraterenyétől (2150 lakos), 1994-ben pedig Alsóbogát (319 lakos) hagyta el Edde települést (242 lakos).
- <sup>7</sup> Algyó, Pétfürdő és Zichyfalva 1997-ben; Berente 1999-ben, Ászár 2002-ben.

- <sup>8</sup> A Borsodchem 2019-ben 467 milliárd forintos nettó árbevételt ért el.
- <sup>9</sup> Hét évnyi pereskedés után, 2006-ban Kazincbarcika és Berente megegyezett a vagyonmegosztásról, amelynek értelmében a Borsodchem iparüzési adóbevételein 20-80 arányban osztoznak.
- <sup>10</sup> Ideális esetben az összehasonlításhoz értelemszerűen a szétvált önkormányzatok különválás utáni iparüzési adóbevételeit használnánk, erre vonatkozó adatokhoz azonban nem férünk hozzá. Emiatt az elemzéshez a 2019-2020-as évek költségvetéseinek előirányzott iparüzési adóbevételeit vettük alapul, feltételezve, hogy a különválás óta eltelt időszakban a településeken működő vállalkozások relatív helyzete nem változott szignifikánsan.
- <sup>11</sup> Az egyetlen eset, ahol ennek a tényezőnek a megjelenése explicitté vált, Balatonakarattyá 2014-es különválása Balatonkenesétől: a helyi lap által készített interjúban a 2014-ben polgármesterré választott Matolcsy Gyöngyi elmondta, hogy férjével (Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter, majd a Magyar Nemzeti Bank elnöke) aktívan segítették a különválási kezdeményezést, hogy az „sikerrel jusson át a bürokrácia útvesztőin” (*Akarattyai Szilfalevél*, 2014. I. évfolyam, 3. szám). A különválás fő okaként azonban Balatonakarattyá esetében a kezdeményezők nem politikai, hanem környezeti tényezőket jelöltek meg, a kizsákmányoltság érzését és a külső források jövőbeli megszerzésének nagyobb esélyét.
- <sup>12</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 52–53. §.
- <sup>13</sup> 1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról, 8–13. §.
- <sup>14</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 98–99. §.
- <sup>15</sup> A Nemzeti Választási Iroda csak 1999-től kezdődően vezeti a helyi népszavazások alakulását, így a különválási folyamatok elemzésekor csak az 1999–2019 közötti adatokra támaszkodhatunk.

## IRODALOM

- Baldersheim, Harald–Rose, Lawrence E. (2010): *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. London, Palgrave–Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230289826>.
- Blom-Hansen, Jens–Houlberg, Kurt–Serritzlew, Søren (2014): Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, Vol. 58, Issue 4, 790–803. <https://doi.org/10.1111/ajps.12096>.
- Brink, Anna (2004): The break-up of municipalities: Voting behavior in local referenda. *Economics of Governance*, Vol. 5, Issue 2, 119–135. <https://doi.org/10.1007/s10101-003-0068-0>.
- Bekényi József–Pajor Pálné (2002): A községalakításokról, különös tekintettel az 1990–2001 közötti időszakra. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk): *Magyarország politikai évkönyve 2002*. Budapest, DKMKA, 539–551.
- Chatry, Isabelle–Hulbert, Claudia (2017): *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- Dollery, Brian–Kortt, Michael A.–Grant, Bligh (2011): A normative model for local government amalgamation in Australia. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, Issue 4, 601–615. <https://doi.org/10.1080/10361146.2011.623670>.

- Drew, Joseph–Dollery, Brian (2014): Separation anxiety: an empirical evaluation of the Australian Sunshine Coast Regional Council de-amalgamation. *Public Money & Management*, Vol. 34, Issue 3, 213–220. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.908032>.
- Drew, Joseph–Razin, Eran–Andrews, Rhys (2019): Rhetoric in municipal amalgamations: a comparative analysis. *Local Government Studies*, Vol. 45, Issue 5, 748–767. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530657>.
- Ebinger, Falk–Kuhlmann, Sabine–Bogumil, Joerg (2019): Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, Vol. 45, Issue 1, 1–23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>.
- Erlingsson, Gissur Ó. (2005): Modelling secessions from municipalities. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, Issue 2, 141–159. <https://doi.org/10.1111/j.0080-6757.2005.00125.x>.
- Erlingsson, Gissur Ó.–Ödalen, Jörgen–Wångmar, Erik (2015): Understanding large-scale institutional change: Social conflicts and the politics of Swedish municipal amalgamations, 1952–1974. *Scandinavian Journal of History*, Vol. 40, Issue 2, 195–214. <https://doi.org/10.1080/03468755.2015.1016551>.
- Gendźwiłł, Adam–Kurniewicz, Anna–Swianiewicz, Paweł (2020): The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments: systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>.
- Hansen, Sune W. (2015): The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*, Vol. 63, Issue 2, 373–389. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>.
- Illner, Michal (2010): Top-down or bottom up? Coping with territorial fragmentation in the Czech Republic. In: Baldersheim, Harald–Rose, Lawrence E. (eds.): *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*, London, Palgrave–Macmillan, 214–233. pp. [https://doi.org/10.1057/9780230289826\\_12](https://doi.org/10.1057/9780230289826_12).
- Lima, Ricardo Carvalho de Andrade–Neto, Raul da Mota Silveira (2018): Secession of municipalities and economies of scale: evidence from Brazil. *Journal of Regional Science*, Vol. 58, Issue 1, 159–180. <https://doi.org/10.1111/jors.12348>.
- Marcou, Gérard (1993): New Tendencies of Local Government Development in Europe. In: Bennett, Robert J. (ed.): *Local Government in the New Europe*. London, Belhaven Press, 51–66.
- McDonnell, Joshua (2019): Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Pécs, Dialóg Campus.
- Swianiewicz, Paweł (2002): Size of Local Governments: International Context and Theoretical Framework. In: Swianiewicz, Paweł (ed.): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute/LGI, 1–29.
- Swianiewicz, Paweł (2010): *Territorial reforms in Europe*. Budapest, LGI–Open Society Institute.
- Swianiewicz, Paweł (2018): If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – ten years later. *Local Government Studies*, Vol. 44, Issue 1, 1–10. <https://doi.org/10.1080/03003930903560547>.

- Swianiewicz, Paweł–Lukomska, Julita (2019): Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments. *Urban Affairs Review*, Vol. 55, Issue 3, 832–855. <https://doi.org/10.1177/1078087417744676>.
- Swianiewicz, Paweł–Gendźwił, Adam–Zardi, Alfonso (2017): *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit*. Strasbourg, Európa Tanács. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>; letöltés ideje: 2020. október 5.
- Swianiewicz, Paweł–Gendźwił, Adam–Lukomska, Julita (2018): Inicjatorzy i opuszczeni: demokracja lokalna po gminnych rozwodach. *Prace Geograficzne*, Issue 154, 7–33. <https://doi.org/10.4467/20833113PG.18.010.9442>.
- Tanguay, Georges A.–Wihry, David F. (2008): Voters' preferences regarding municipal consolidation: evidence from the Quebec de-merger referenda. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 30, Issue 3, 325–345. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2008.00398.x>.
- Tavares, Antonio F. (2018): Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, Vol. 22, Issue 1, 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>.



# SZAVAZÓK ÉS PÁRTJAIK

*Kovarek Dániel*

Négy dudás, négy csárda, egy kotta?

A baloldal és a közép kispártjainak összehasonlító elemzése szervezeti felépítés és párttagság tekintetében

*Patkós Veronika–Szántó András*

Jobban tudják-e az okos szavazók?

Az iskolázottság, a hírfogyasztás és a politikai érdeklődés szerepe a pártos elfogultság alakulásában

*Egres Dorottya*

Depolitizáció és politizáció a paksi bővítés deliberációjában



# NÉGY DUDÁS, NÉGY CSÁRDA, EGY KOTTA?

A baloldali és a közép kispártjainak összehasonlító elemzése szervezeti felépítés és párttagság tekintetében\*

Kovarek Dániel

(CEU, Politikatudományi Tanszék)

*A tanulmány beérkezett: 2020. május 15., opponálás: 2020. május 18–június. 13.,*

*véglegesítő: 2020. szeptember 16.*

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt években a Fidesz és a nagyobb ellenzéki pártok számos alkalommal szolgáltak empirikus vizsgálódás tárgyául, a 2010 után alapított vagy parlamentbe került kisebb baloldali vagy liberális pártokra vonatkozó ismereteink ugyanakkor jelentősen hiányosak. A tanulmány négy ilyen párt – az LMP, az Együtt, a Párbeszéd és a Momentum – szervezeti felépítését, belső működését és tagsági viszonyait elemzi a pártok alapszabályai alapján, és őket a centralizáltság, a szervezeti tanulás, a részvételi demokrácia és az intézményi innovációk szempontjából hasonlítja össze. A módszertant részben az indokolja, hogy egy alapszabály-alapú, szervezeti felépítésre koncentráló elemzés révén jól szemléltethető az intézményi utánzás, a bázisdemokráciát vagy helyi pártszervezetek önállóságát érintő különbségek. Emellett azonban a tanulmánynak célja feleleveníteni a nemzetközi politikatudományban reneszánszát élő módszertani megközelítést, ezáltal pontosítva és aktualizálva a politikai spektrum baloldalán elhelyezkedő kispártokra vonatkozó ismereteinket. Az elemzés rámutat a közvetlen és bázisdemokrácia elveit gyakorlatba átültető intézkedésekre, az előzetes várakozásokra rácafoló, szigorú tagfelvételi eljárásokra és az elemzett eseteket a „hagyományos” pártoktól megkülönböztető lusztrációs rendelkezésekre, valamint az infokommunikációs technológiák széles körű elterjedtségére a pártok döntéshozatali és képviselői fórumain egyaránt. Továbbá vizsgálja a baloldaliságot és szolidaritást párton belül megjelenítő intézkedéseket, úgymint a nemi vagy életkori kvóták használatát, illetve a tagdíjak mértékének mérséklését a nehezebb anyagi háttérű párttagok számára. A tanulmány megállapításai árnyalják az ideológia és a szervezeti felépítés közötti kapcsolatra vonatkozó ismereteinket, rámutatnak egyes pártszervek üléseinek informális voltára, és ösztönzik a hazai politikatudományi művelőit a pártokon belüli alternatív erőközpontok és a belső versengés intézményesített csatornáinak további vizsgálatára.

**Kulcsszavak:** alapszabály ■ szervezeti felépítés ■ bázisdemokrácia ■ LMP ■ Párbeszéd ■ Együtt ■ Momentum ■ párttagság ■ nemi kvóták

A közelmúlt politikatörténetének elmúlt tíz éve a Fidesz dominanciájáról szólt. Mindez nem csak a többi pártot jelentősen felülmúló taglétszámban vagy alap-

\* A tanulmány a TK Politikatudományi Intézet alkotói pályázatának támogatásával készült.

szervezeteinek számában (Horváth–Soós, 2015) mutatkozott meg, hanem a politikai napirend és a közhivatali pozíciók abszolút uralásának képességében is. Ezzel párhuzamosan az utóbbi években számos, a Fidesz–KNDP-pártszövetséget elemző tanulmány látott napvilágot (Balázs–Hajdú, 2017; Balázs, 2018); kisebb mértékben, de szintén az érdemi kutatások tárgyát képezte a két nagyobb ellenzéki párt, az MSZP és a Jobbik (Lakner, 2017; Róna–Molnár, 2017) karaktere, szavazótábora és politikai elitje. Ismereteink hiányosabbak ugyanakkor az évtized során zászlót bontó, részben új, de döntően egymás szavazótáboráért versenyt folytató, kisebb baloldali vagy liberális politikai formációkról.

Jelen a tanulmány a centrális politikai erőterétől balra álló, 2010 után parlamentbe került vagy alapított pártok közül vizsgál négyet: az *LMP*-t, az *Együttet*, a *Párbeszédet* és a *Momentumot* szervezeti felépítésük, belső működésük, valamint a párttagokra vonatkozó jogok és kötelezettségek alapján. Mindehhez a pártok alapszabályainak részletes elemzésére vállalkozik, amely egy, a hazai politikatudományban is bevett módszertan (Machos, 2000; Csizmadia, 2005; Kertész, 2012), amelyet azonban mindeztidáig nem használtak a kisebb, sporadikus parlamenti képviseléssel rendelkező magyar pártok arcélének megrajzolására. Az e pártokat jellemző szűkös politikai elit, valamint a választásokat megelőzően, szövetségben elkészített közös program helyett egy alapszabályalapú elemzés e pártok összehasonlításának kézenfekvőbb, a különbségeket inkább megvilágító módja lehet. Az írás egyszerre hivatott bővíteni a baloldali, liberális kispártokról meglévő ismereteinket és visszahozni egy reneszánszát élő módszertani megközelítést a hazai politikatudomány fősodrába. Emellett új esetek elemzése révén pontosítja és aktualizálja azon ismereteinket, amelyekkel a pártok ideológiai pozíciója és szervezeti felépítése közötti kapcsolat kérdését vizsgáló szakirodalom révén bírunk.

A bevezetőt követő első fejezet ismerteti az esetkiválasztás szempontjait, a tanulmány által vizsgált pártokat, valamint a szervezeti felépítés alapú elemzés relevanciáját, a módszertani megközelítés nemzetközi és hazai előképeit. A harmadik fejezet megfogalmazza az írás kérdését és hipotéziseit. A tanulmány negyedik része komparatív keretben hasonlítja össze a négy pártot alapszabály-elemzés által. Az utolsó szerkezeti egység levonja az elemzés konklúzióit.

#### A PÁRTALAPSZABÁLYOKON ALAPULÓ ELEMZÉS, VALAMINT A KIVÁLASZTOTT ESETEK RELEVÁNCIÁJA

A hazai politikatudományi közösség adóssága jelentős, legalábbis ami a pártok belső demokráciájára, szervezeti struktúrájára, működési kereteire vonatkozó kutatásokat illeti. Az utolsó, a pártszervezet empirikus hatásait, gyakorlati relevanciáját körbe járó magyar nyelvű, referált folyóiratcikk idestova tizenöt éve jelent meg (Csizmadia, 2005). Horváth és Soós (2015: 253–257.) a

magyar pártokról és pártrendszeréről szóló fejezetében kevesebb, mint öt oldalt szentel a szervezeti felépítéssel kapcsolatos kérdéseknek, és az általuk jegyzett írás a parlamenti frakcióval rendelkező politikai erők tárgyalására szorítkozik.

Bár nem szükségszerű, hogy a pártrendszer kisebb szereplői marginális figyelmet kapjanak, szervezeti viszonyaikról a legritkább esetben esik szó. Jól példázza ezt, hogy a Momentum párttá alakulása óta több ízben is szolgált politikatudományi vizsgálódás tárgyául (Angyal–Fellner–Fényes, 2017; Tóth, 2018), ám e tanulmányok szerzői sem ebből a szempontból elemezték a pártot. Míg a Fidesz vagy az MSZP centralizációs folyamata viszonylag jól dokumentált (Enyedi, 2005; Lakner, 2017) és a szakirodalom által részletesen rekonstruált, a kisebb pártok szervezeti felépítése kiesett a tudományos vizsgálódás fókuszából. Mindez különösen annak fényében fájó, hogy a nemzetközi szakirodalom talán soha nem fordított annyi figyelmet a pártok belső viszonyaira és szervezeti struktúráira, mint épp mostanában (Borz–de Miguel, 2017; Poguntke et al., 2016; Scarrow et al., 2017; van Heck, 2016); a szervezeti keretek empirikus vizsgálata ráadásul korántsem szorítkozik a legnagyobb releváns pártok halmazára, hiszen számos, a zöldekre és más kispártokra koncentrááló tanulmány látott napvilágot a közelmúltban (Dolenec–Širinić, 2017; Poguntke, 2017).

A Fidesz, az MSZP és a Jobbik szervezeti felépítését korábban többen is vizsgálták (Kertész, 2012, 2013; Kovarek–Soós, 2016). A legutolsó, alapszervezeteken alapuló és a pártrendszer egészére kiterjedő elemzés (Machos, 2000) ugyanakkor két évtizede látott napvilágot – akkor, amikor a ma létező releváns pártok zöme még nem is létezett. Jelen tanulmány e hiányosságok pótlására vállalkozva négy párt: az LMP, az EGYÜTT – A KORSZAKVÁLTÓK PÁRTJA, a Párbeszéd és a Momentum belső struktúrájának összehasonlító vizsgálatára vállalkozik.

A Demokratikus Koalíció (DK), bár 2011-es alapításával és hét évvel későbbi önálló parlamentbe jutásával szintén a magyar politika új intézményi szereplőjének tekinthető, párttagságában jelentősen felülmúlja a tanulmányban bemutatott többi pártot, emellett szavazótáborát tekintve is jelentősen elüt azoktól: érdemi választói volatilitás az LMP–Momentum–Párbeszéd–Együtt között volt megfigyelhető. A fentieknél azonban a tanulmány eszköztára és megközelítése szempontjából fontosabb, hogy a DK pártszervezeti felépítését Kovarek és Soós (2016) a közelmúltban részletesen ismertette; fejezetükben a DK, mint egyetlen releváns, de parlamenti frakcióval nem rendelkező párt szerepelt, az eltelt idő alatt pedig érdemi változások nem történtek a DK szervezeti struktúrájában.

A tanulmányban szereplő pártok csekélyebb szavazatszerző-képessége és választói támogatottsága nem hat a kutatás relevanciája ellen: más megvilágításba kerül ugyanis, ha a párttagság, illetve a helyi szervezetek száma, valamint a választási eredmény közti összefüggést nézzük. Ahogyan arra Horváth

és Soós rámutatott (2015: 256–257.), az LMP distinkt pártépítési stratégiát követett, hiszen „minimális infrastrukturális háttérhez képest igen jó eredményt ért el” a parlamenti választásokon. Nincs okunk kételkedni abban, hogy az egykoron hasonló mértékű szervezeti erőt képviselt EGYÜTT, a harmadakkora tagsággal bíró Párbeszéd, illetve az első választása előtt alig egy évvel párttá alakult Momentum eltérő „organizációs stratégiát” követne. Az e négy kis-pártra koncentrált vizsgálat így közelebb vihet minket a belső szerkezeti felépítés és a választási eredmény közötti kapcsolatra (Kertész, 2013) vonatkozó kérdések megválaszolásához. Mindez a tanulmány esetkiválasztási szempontjait is igazolja: a DK e tekintetben sokkal inkább rokonítható az MSZP-vel vagy a Fidesz–KDNP-vel, hiszen közel 400 helyi szervezettel és 11 ezer párttaggal ért el a parlamenti küszöböt felülről súroló választási eredményt.

Hasonlóan a nyugat-európai újbaldali és zöld pártokhoz, a tanulmányban tárgyalt pártoknak egy minőségileg más politizálás kereteinek megteremtése is deklarált célja, több-kevesebb mértékben *anti-establishment* és bázisdemokrata karaktert kölcsönözve e négy, generációváltást és a politikai elit megújítását hirdető pártnak. Ilyesfajta elképzelések a DK-tól – amely mind személyi, mind közpolitikai értelemben a kétfokrendszer idején utoljára domináló baloldal „restaurációs kísérletének” tekinthető – meglehetősen távol állnak.

E pártok karakteréről, meghatározó alapvonásairól képet kaphatunk ugyan a politikatudomány bevett eszközeinek használatával, módszeres összehasonlításuk ugyanakkor nehézségekbe ütközik. A pártok ideológiai és szakpolitikai besorolására vállalkoznak azok, akik *expert survey* válaszadók, vagy a pártprogramokat kódolják. Ugyanakkor a legátfogóbb ilyen adatbázisok is csak részben, vagy inkonzisztensen tartalmaznak adatokat az e tanulmányban elemzett pártokról, illetve a választási indulás szerinti állapotot rögzítik.<sup>1</sup> Közvélemény-kutatásokkal, összevont adatbázisok alapján a pártok arca könnyebben megrajzolható, amikor szavazótáboraik a parlamenti küszöbnél nagyobb erőt képviselnek, bár e négy párt között nagyfokú a volatilitás. Nem véletlen, hogy azon választói részcsoport – az egyetemisták és főiskolások – szemszögéből ismerjük leginkább e négy pártot, amelyben a legnagyobb e politikai közösségek támogatottsága. Az önmagukat az LMP, az EGYÜTT vagy a Párbeszéd támogatóinak tartó fiatalokról, tágabb értelemben a „Critical Mass-nemzedékről” (Szabó–Kern, 2011) kiemelkedő számú tanulmány született, elsősorban az Aktív Fiatalok kutatócsoport kvantitatív adatfelvételi hullámainak eredményeire támaszkodva (Keil, 2012; Böcskei, 2017; Bíró-Nagy, 2017). Ettől eltekintve azonban e pártokkal kapcsolatos ismereteink erősen hiányosak; a téma tudományos feldolgozatlanságára legutóbb Oross (2017: 156.) hívta fel a figyelmet, aki a *Trendek a magyar politikában 2.* tanulmánykötet recenziójában jegyezte meg, hogy „témaválasztásának önkényességét jelzi, a baloldal új pártjairól, az LMP-ről, az Együtt-ről, a Párbeszéd-ről, valamint a Liberálisokról és a DK-ról sem közöl írást a kötet, noha ezek a pártok a baloldal átrendeződésé-

nek, valamint a kormánnyal, illetve a baloldallal egyaránt elégedetlen szavazók érdekképviselőit fontos szereplői.”

Kormányzati tevékenység, illetve – egy maroknyi országgyűlési képviselőt leszámítva – a parlamenti munkában való részvétel híján ráadásul túlságosan sok lehetőség nem is marad, ami által összehasonlítható lenne ez a négy párt. A gyakran gyümölcsöző megközelítések, mint az országgyűlési képviselők, képviselő-jelöltek vagy polgármesterek elemzése (Hajdú, 2014; Kovarek et al., 2017; Kovarek–Farkas, 2017), illetve az Európai Parlamentben mandátumot szerzett politikusok arcélnék felrajzolása (Bíró-Nagy, 2016; Hajdú, 2017) pedig a pártok fiatal kora vagy korábbi, baloldali összefogásban való részvétele miatt jelent kevés segítséget az LMP, a Párbeszéd, a Momentum és az EGYÜTT ösz-szevetéséhez. A *közös* jelöltek beszédei, kérdőíves válaszai vagy szórólapos bemutatkozásai által nehezen érthető meg, miben *különbözik* e négy párt. Jóllehet e pártok közül több is hangsúlyozottan igyekszik képviselni a nők érdekeit, a női képviselőkkel foglalkozó munkák zöme korábban íródott, mint ahogy e pártok létrejöttek volna, de legalábbis csak a 2010-es választásig bezárólag gyűjtött adatok elemzésére vállalkoztak (B. Kelemen, 2010; Várnagy–Ilonszki, 2012; Tóth–Ilonszki, 2015).

A szervezeti felépítés és a működési keretek elemzése emellett támpontul szolgálhat a párteliteknél kevésbé, a szavazóknál azonban jobban elkötelezett párttagság politikai szocializációs élményeinek megismeréséhez, amelyek jelentősen meghatározzák később a jelöltkiválasztás vagy a programalkotás folyamatát, mégis kevés hazai kutatás tárgyául szolgáltak. Mindez különös relevanciát nyer akkor, amikor szakadár (LMP–Párbeszéd) vagy laza szövetségben működő (Együtt–Párbeszéd) pártok tagjait vizsgáljuk; okkal feltételezhető, hogy a máshol tapasztalt intézményi megoldások inputként szolgálnak saját szervezeti keretük kialakításakor. Egy alapszabály-alapú, a szervezeti felépítésre és tagsági formákra koncentráció elemzés így nem csak az összehasonlítás kézenfekvő, hanem a létező empirikus korlátokat meghaladó módja is. A pártok alapdokumentumai nem változnak a szövetségi viszonyaik tükrében és – ellentétben a többnyire közös ellenzéki jelöltként induló politikusokkal – kizárólag a tagsághoz, nem egy tágabb, ideológiailag heterogénebb választói koalícióhoz szólnak.

A pártok szervezeti gyengesége vagy alulfejlettsége emellett a posztszocialista országok pártrendszerének volatilitásáért felelős tényezők közül is az egyik legjelentősebb (Kostelecky idézi Enyedi–Linek, 2008: 456.), ennek pedig kiemelt fontossága van, amikor olyan, hasonló profilú pártokat vizsgálunk, amelyek legalábbis részben egymás rovására tudják bővíteni szimpatizánsi táborukat. Egy érdekképviselő vagy -artikuláló csoportokat integrálni képes szervezeti felépítéssel és/vagy eltérő tagsági és részvételi formákkal bíró párt képes lehet jobban magához kötni támogatóit, ami érdemi versenylőnyt jelenthet számára.

## KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

A négy, tanulmányban elemzett párt szervezeti összehasonlítását az alábbi kérdések orientálják. Először is, milyen szempontokból mások ezek a pártok – centralizáció, döntéshozatal, jelöltállítás, tagokkal szembeni elvárások – mint a kétblokkrendszer pártjai? Másodsorban, miként változik egy párt szervezeti struktúrája az idő előre haladtával? Vannak-e olyan jegyek, amelyek viszonylag kevés idő alatt (a legfiatalabb és a legidősebb párt alapítása között 9 év a különbség) is láthatóak és inkább jellemzőek egy fiatalabb pártra? Továbbá van-e hasonulás, „utánzás” az újbalooldali és zöld pártok halmazán *belül*: például, mennyiben vette át az LMP „innovatív pártszervezetét”: a nagyfokú decentralizációt és a bázisdemokrata jellegét (Horváth–Soós, 2015: 255.) – akár szervezeti tanulás, akár „megöröklés” által – a másik három párt? Együtt jár-e a szavazóbázisok hasonló szocio-demográfiai karakterével a hasonló szervezeti felépítés? Mennyire gördülékeny a tagfelvétel a négy elemzett pártban a *mainstream* pártokhoz képest, és mennyire nyitottak tagjaik a más politikai szervezethez való intézményes kötődésére? A tanulmány hipotézisei a fenti kérdésekkel kapcsolatban az alábbiak.

**H1:** *Minél fiatalabb* (későbbi alapítású) egy párt, *annál decentralizáltabb*; helyi (alap)szervezeteinek annál nagyobb tényleges kompetenciája van és annál szélesebb azon párttagok köre, akik ténylegesen is részt vehetnek a párt döntéseinek meghozatalában. A hipotézis két alapvetésen nyugszik: egyrészt a hazai empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a releváns pártok alapításuk óta kivétel nélkül centralizáltabbá váltak (Kovarek–Soós, 2016: 201–203.; Kertész, 2013; Enyedi–Linek, 2008).

Másfelől a centralizáltság a pártok tagságának bővülésével szükségszerűen együtt járó következmény is – és mivel a pártszakadást átélt LMP-n, valamint az elöregedett párttagság sújtotta MSZP-n kívül a hazai pártok mindegyike bővíteni tudta tagjainak számát (Horváth–Soós, 2015: 252–253.), okkal feltételezhető, hogy a nagyobb létszám megkívánja a tényleges döntéshozatali kompetenciával bírók körének szűkítését. A centralizáció mellett szól továbbá, hogy általános tendencia a hazai pártokat illetően. Horváth és Soós szavaival élve (2015: 256.) a „három legmeghatározóbb párt közül kettő (a Fidesz és a Jobbik) szélsőségesen centralizált, a harmadik (MSZP) pedig több markáns lépést tett a központi hatalom megerősítésének irányába [...] a magyar pártok esetében a centralizáció meghatározó szervezési eszköz.” Még a bázisdemokrata gyökerekkel rendelkező LMP is két társelnökre cserélte a kollektív vezetést (Kovarek–Soós, 2016), de hasonló centralizációs tendenciák a nyugat-európai alternatív és zöld pártoktól sem idegenek. A bázisdemokrata (proteszt)pártok folyamatos nyomás alatt vannak, hogy igazodjanak domináns versenytársaik szervezeti felépítéséhez; az eredetileg csak a tagság akarátát végrehajtó válasz-

tott tisztségviselők, a részvételi demokrácia és az összeférhetetlenségi szabályok így adják át helyüket egy professzionalizálódó pártelitnek (Poguntke, 2017).

**H2:** Míg a Párbeszéd az alapszabály szintjén is rögzíteni fog *bázisdemokratikus intézményi megoldásokat*, a Momentum működési kereteinek szabályozásában a bázisdemokratikus elvek *hiánya* vagy *ellentéte* fog visszaköszönni. E feltételezés alapja, hogy a Párbeszéd döntően a szövetségi politikát érintő nézeteltérés miatt vált külön az LMP-től, és tagjainak – az LMP elitjének túlnyomó többségéhez hasonlóan (Kovarek, 2016: 199–200.) – pártos politikai szocializációja kizárólag az LMP-re korlátozódott. Ezzel ellentétben, amint arra Angyal és szerzőtársai rámutattak (2017: 74–75.), a Momentum Mozgalom alapítói szemszögéből a 2012–2013. évi diákmozgalmak politikai szocializációs hatása elsősorban abban merült ki, hogy résztvevőként „itt találkoztak először a bázisdemokráciával, amelyet [...] meglehetősen elítélnék”, azzal „nem tudnak azonosulni [...] ugyan üdvözölték a 2010 utáni diáktüntetések, de annak *szerveződési formáit* nem követik” (kiemelés jelen tanulmány szerzője által). Mivel Angyal, Fellner és Fényes kérdőíves felmérése, illetve személyes interjúi közvetlenül a NOLimpia-kampány előtt készültek, továbbá viszonylag széles kört értek el – előbbi 91 tag töltötte ki, míg személyes interjú 25 alapítóval készült, ami mindkét (rész)sokaság esetén 60% körüli válaszadási arányt jelent (2017: 63.) –, a fenti megállapítások jó eséllyel formálhatták a döntéshozatal vagy jelöltállítás elveinek kodifikálását a Momentum párttá alakulásakor.

**H3:** A tanulmányban elemzett négy párt *alacsony belépési korlátot* fog állítani a potenciális tagjelöltek elé (vagyis várhatóan gördülékeny *tagfelvételi eljárásról* tanuskodnak majd alapszabályaik), a *már csatlakozott párttagokat* ugyanakkor az alapszabály rendelkezései izolálni próbálják majd (vagyis várhatóan erősen szankcionálják a más pártokkal való együttműködést). E négy pártnak alapvető érdeke, hogy tagságát minél nagyobb ütemben bővítse. Későbbi alapításukból és alapszervezeti lefedetlenségükből fakadóan számos településen ismeretlenek lehetnek a választók előtt, a taglétszám növelése így az „üzenetrögzítő” vagy médiapárt-címke elkerülésének eszköze. Az LMP-t pártszakadás sújtotta, a Párbeszéd szakadár pártként abban érdekelt, hogy bizonyítsa, saját közpolitikai-ideológiai platformjára legalább annyian kíváncsiak, mint azon pártéra, amelyikből kivált; a Momentum és az EGYÜTT pedig egyaránt azt az ígéretet képviselte, hogy centristább pozíciójával képes új támogatók megszólítására.

A fenti négy párt számára így *ceteris paribus* hasznosabb, ha minél kevesebb feltételt támasztanak a csatlakozni kívánók felé, ha minél többféle támogatói és tagsági státuszt alkotnak meg, minél szélesebb kör számára megteremtve a részvétel lehetőségét. Hasonló célt szolgálhatna továbbá, ha a bevett életkori korlátoknál fiatalabb polgárok számára is lehetővé tennék a csatlakozást, elengednék az állampolgársághoz vagy állandó lakhelyhez kötött feltételeket,

vagy nem büntetnék a passzivitást és a tagdíjhátralék felhalmozását. Az elemzett pártok hasonlósága, szavazótáboraik volatilitása ugyanakkor azt feltételezi, hogy a pártok érdekében állhat kizárni a közvetlen riválisaikhoz kötődő potenciális párttagokat a jelentkezési-csatlakozási folyamatból, vagy szigorú(bb)an szabályozni a kettős tagságot, illetve a párttagtól független politikai vagy közéleti szereplést.

**H4:** Minél inkább *hasonló erőt* képviselnek (méret, taglétszám tekintetében), illetve minél inkább *összefonódik a múltjuk* a többi elemzett párttal (LMP–Párbeszéd, Együtt–Párbeszéd),<sup>2</sup> annál valószínűbb, hogy e pártok elnevezésében, funkciójában *hasonló pártszervezeteket és -testületeket* hoztak létre. E hasonlóság következhet továbbá abból is, ha a nagyobb parlamenti pártok szervezeti struktúráit vették alapul a sajátjuk kialakításakor: a sikeres szervezeti formákat rendszerint „leutánozzák” a kevésbé sikeres pártok, függetlenül saját ideológiai irányultságuktól (Enyedi–Linek, 2008: 458.). A *mainstream* pártoktól való különbözőségüket hangsúlyozhatják ugyanakkor azzal, ha az általuk használt elnevezéseket és szervezeti modelleket még véletlenül sem használják. A tanulmány tehát azt várja, hogy szervezeti felépítés tekintetében e pártok *egymáséihoz hasonló*, ugyanakkor az esetkiválasztási szempontnak meg nem felelő, itt *nem vizsgált pártokéitól különböző* funkciójú és elnevezésű szervezeti egységeket hoznak létre és rögzítenek alapszabályaikban.

## ALAPSZABÁLY-ALAPÚ ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS

### A tagság feltételei, korlátai és alternatív formái

A rendszerint a „XX. és XXI. századi pártok” szembenállásaként aposztrofált törésvonal például a pártállami funkciót betöltők politikai szerepvállalásának megítélése, a lusztráció kapcsán elfoglalt pozícióban érhető tetten. Az itt tárgyalt három 2010 után alapított párt e tekintetben az LMP-hez csatlakozik, újraértelmezve és némileg átpozícionálva a hazai politikát meghatározó anti-kommunista (*nómenklatúra*) törésvonalat, amelynek így ironikus módon a Fidesz kerül a másik oldalára.

Mindez tetten érhető a pártok alapszabályaiban is. Az EGYÜTT például lusztrációt alkalmazott tagfelvételekor: 1944. december 21. és 1990. február 14. között az állambiztonsági tevékenységet végző magyar állami szervek felett „formálisan vagy ténylegesen gyakorolt irányítási vagy felügyeleti jog” kizáró tényező volt, hasonlóképpen az e szervek „titkos vagy szigorúan titkos állományú munkatársaként”, illetve „hivatalos, társadalmi vagy alkalmi kapcsolat[a]ként” végzett tevékenységhez. Hasonlóképpen, nem lehet az LMP tagja, aki a Belügyminisztérium „III. főcsoport-főnökség ügynöke, titkos munkatársa, megbízottja, szigorúan titkos állományú tisztje, rezidense vagy társadalmi

kapcsolata volt”, sőt, az sem, aki a jelentéseket munkaköréből kifolyólag ol-  
vasta.

A Momentum másképp közelíti meg a kérdést: nem az állambiztonsági (köznapki kifejezéssel ügynök) múltat próbálja meg definiálni, hanem „a rendszerváltást megelőző kommunista diktatúra vagy egyéb önkényuralmi rendszer céljait szolgál[ó]” pártnak, vagy „más politikai szervezetnek” egykori tagjait és alkalmazottait zárja ki egységesen, példaként nevesítve is az MSZMP-t és a Nyilaskeresztes Pártot. A Párbeszéd a fenti szűrők egyikét sem alkalmazza, és korábbi párttagsággal kapcsolatban is csak annyit köt ki, hogy a tagjelölteknek nyilatkozniuk kell azokról, illetve a vonatkozó időtartamról. Sőt: akár a jelentkezés pillanatában is lehetnek más párt(ok) tagjai, és a Párbeszéd alapszabálya – némileg különös módon – sehol sem említi, hogy erről le kellene mondaniuk, sem azt, hogy ne lehetnének párhuzamosan más párt tagjai.

Pedig a kettős tagság tiltása nem szorulna különösebb magyarázatra, ideha-  
za csak a Fidesz szatellitpártjainak kooptálását elősegítő rendelkezés jelent kivételt (Kovarek–Soós, 2016: 189.). Az EGYÜTT alapszabálya kategorikusan tiltja a kettős tagságot, míg az LMP szabályozása csak a hazai pártokra vonatkoztatva univerzális: az Országos Politikai Tanács (OPT) hatásköre, hogy meghatározza azokat a „külföldi vagy nemzetközi pártokat”, amelyek esetén a tagság nem összeférhetetlen. A Momentum az EGYÜTT-nél is szorosabb gyeplőn tartja tagjait, hiszen a tág keretek között értelmezhető (és az alapszabályban sem definiált) „politikai szervezetekre” is kiterjeszti a tiltást. Ez alól csak akkor mentesülnek, ha az adott szervezettel a pártnak együttműködési megállapodása van.

Egy másik, a hazai palettán leginkább az újonnan alapított és/vagy kispártokat jellemző korlátozás azt hivatott kiszűrni, hogy a taglétszám – például szervezett „elfoglalási kísérlet” hatására – drasztikusan megugorjon, és a párt korábbi létszámához képest jelentősen (vagy akár azt meg is haladón) gyarapodjon. Az LMP közismerten magas küszöböt állít csatlakozni akaró tagjelöltjei elé, és a fenti biztonsági korlátot is alkalmazza: az alapszabály egyfajta önműködő mechanizmusként szabályozza a felvehető tagok számát: a területi szervezetek adott hónapban a meglévő taglétszám 1/5-ével vagy 2/5-ével gyarapodhatnak maximum, annak függvényében, hogy a hónap elején dokumentált taglétszám miként viszonyul a vonatkozó terület lakosságszámához. Vagyis a már eleve erősebb, adott településeken–térségekben relatíve nagyobb létszámmal jelen levő pártszervezetek valamivel több mozgásteret kapnak, de ezek bővülése is erősen korlátozott.

A hirtelen növekedéstől való félelem miatt az EGYÜTT is beépített egy, kevésbé szofisztikált és inkább eseti megoldást jelentő rendelkezést a tagfelvétel eljárásrendjébe, amely a belépési nyilatkozat elfogadását kilencven napra elhalaszthatja, ha az adott választókerületben a taglétszám három hónap alatt nagyobb mértékben bővült, mint a korábbi taglétszám fele. A Párbeszéd és a Momentum viszont nem alkalmaz hasonló korlátozást, jóllehet utóbbi úgy

módosította alapszabályát, hogy az elnökségnek 30 helyett 60 napja van a jelentkezések elbírálására, a tagjelölteknek pedig egy online felületen „havi utókövetési form”-ot kell kitölteniük minden pártolói tagként eltöltött hónapjukról. E módosítások feltételezhetően a 2018-as választásokat követő megnövekedett érdeklődésnek tudhatók be; az április 8-át követő hetekben ugyanis – a Momentum saját elmondása alapján – több ezren jelentkeztek a párt tagjának.

Az elmúlt évtizedek az alternatív párttagsági formák előtérbe kerülését hozta magával a régióban; a „hagyományos” párttagság helyett (amely több posztszocialista demokráciában elenyésző számú) a kevesebb kötöttséggel járó, a pártos aktivizmusra fogékony, de a szervezeti vagy anyagi terheket vállalni nem akaró rétegek számára új, intézményesített tagsági formák jöttek létre. Összhangban a nemzetközi trendekkel, a párttagság szerepe Magyarországon is leértékelődik, a pártok választási eredményeit, politikai támogatottságát nem lehet levezetni azok tagsági létszámából (Horváth–Soós, 2015).

A Párbeszéd ismeri a *tiszteletbeli tagság* intézményét, ami a párttagsággal nem bíró, a párt érdekében ugyanakkor aktívan tevékenykedők munkáját hivatott elismerni. A tiszteletbeli tag részt vehet a párt rendezvényein és tevékenységében, ám szavazati és tisztségviselési joggal nem rendelkezik; az országos elnökség javaslatára a taggyűlés választja meg. Különbözik ugyanakkor ettől az önkéntes státusza, aki a párt céljait és törekvéseit magáénak valló, szervezett akciókban „személyesen és tevékenyen” részt vevő támogatót jelent; aktivitását a párt nyilvános rendezvényeire való meghívással, azokról szolgáltatott információkkal honorálja.

A Momentum esetében létező *pártoló tag* intézménye inkább a Párbeszéd ez utóbbi tagsági formájára hasonlít: lehetővé teszi, hogy a párt rendezvényein, tevékenységében és szervezett politikai akcióiban részt vegyen. A Momentum esetében a *pártoló tag* ugyanakkor a teljes jogú tagság előszobájaként működik, hiszen a párttagság előfeltétele – egy helyi pártvezető, munkacsoportvezető vagy 20 párttag írásos ajánlása mellett – három hónap pártolói tagság; utóbbi feltétel ajánlások híján 12 hónapra változik. A tagság e formája tehát nem megkerülhető, ráadásul a legutóbbi alapszabály-módosítás anyagi terhek tekintetében a rendes tagsággal tette azt egyenlővé, hiszen a pártoló tag immáron nem „választása szerinti anyagi hozzájárulással támogathatja” a Momentumot, hanem „pártolói hozzájárulást” fizet, ami megegyezik a mindenkori tagdíj összegével.

Az LMP *pártoló tagjáról* az Országos Elnökség, míg a *segítő tagokról* a Területi Elnökség határoz. A fő különbség, hogy előbbi anyagilag, utóbbi pedig elsősorban „erkölcsileg és önkéntes munkával” támogatja a pártot, és szerepel valamely területi szervezet nyilvántartásában is. A *tiszteletbeli tagot* az Országos Elnökség javaslatára az OPT választja, és – hasonlóan az előző két alternatív formához – tanácskozási joggal vehet részt a párt testületeinek ülésein, de párttisztviséget nem viselhet. Az EGYÜTT – a négy párt közül „kakuktko-

„jasként” – működése során nem ismert, illetve nem tett lehetővé alternatív tagsági formákat.

### Részvételi demokrácia párton belül és intézményi innovációk

E négy párt a szélesebb nyilvánosságnak szóló dokumentumaiban (pártprogramok és képviselő-jelölti bemutatkozások), digitális felületein (telekocsi app-likáció) és akciói révén (flashmob, láncolás, zenés közéleti fesztivál) igyekszik megjeleníteni elitellenes, fiatalos vagy éppen bázisdemokrata karakterét. Emellett azonban elemzésre érdemes kérdés, hogy az újszerűség, a részvételi demokráciáról tanúskodó vagy *anti-establishment* jegyek miként jelennek meg az alapszabály adta intézményes keretek között.

A *kvóták* párton belüli alkalmazása olyan eszköz lehet, amely kifejezheti az esélyegyenlőségre és reprezentativitásra törekvést. Országos szinten „az elégtelen társadalmi mozgósítás és politikai akarat hiányában” (Várnagy, 2013) a női kvóták bevezetése ugyan többször is elbukott, de az elemzett pártok zöme „saját portáján” intézményesítette azt.

A Párbeszéd nemi kvótát alkalmaz az Etikai és Fegyelmi Bizottság (öt tagból legfeljebb három lehet azonos nemű), az Országos Elnökség („nem lehetnek valamennyien azonos neműek”), valamint a két társelnök vonatkozásában. Az illetén szabályozás ugyanekkor hiányzik az Országos Tanács, a megyei vagy fővárosi kerületi elnökség, a felügyelőbizottság vagy a kongresszus esetén. Az EGYÜTT elnökségének 6 „további tagja” (tehát a pártelnököt és az alelnököket ide nem értve) közül 3–3 férfi, illetve nő kellett, hogy legyen, továbbá az Országos Politikai Tanács 24, a küldöttgyűlés által nem területi alapon választott tagjai között egyenlő arányban kellett képviseltetnie magát a két nemnek; ugyanekkor legalább negyedének 35 évesnél fiatalabbnak kellett lennie.

Az LMP egyaránt alkalmaz *nemi* és *női* kvótát; köztük a különbség annyi, hogy utóbbi csak minimális részvételi arányt határoz meg, de a nemek egymáshoz viszonyított arányát – így maximumot – nem. Az országgyűlési és EP listaállításkor, helyhatósági jelöltek esetén, valamint az Országos Elnökség, az etikai-, fegyelmi- és felügyelőbizottság tagjainak, a területi szervezet elnökségének, kongresszusi delegáltjainak és helyi csoportjai vezetőségének megválasztásakor a fenti kvóták valamelyike kötelezően alkalmazandó.<sup>3</sup> A területi szervezetek elnökségének választásakor pedig *területi alapú kvóta* is alkalmazható. A három másik párttal szemben a Momentum sem az önkormányzati vagy országgyűlési jelöltállítás, sem a párt tisztségviselőinek megválasztása kapcsán nem ismer semmilyen kvótát.

A *visszahívás* intézményét a legkonzekvensebben először az LMP alkalmazta, amely alapszabályában rendelkezik arról, hogy a párt választott tisztségviselőit a delegáló testület 2/3-dal bármikor visszahívhatja. Hasonlókép-

pen, az EGYÜTT minden választott tisztségviselőjét – minősített többség nélkül – is leválthatta mandátuma kitöltése előtt az őt megválasztó testület. Az EGYÜTT-től szervezeti értelemben sokat tanuló Momentum átvette ezt a megoldást, így például a küldöttgyűlés az elnökségi tagokat, vagy akár magát a pártelnököt is bármikor visszahívhatja.

Ez utóbbi két párt ugyanakkor a politikai innovációk mellett tradíciókat is átemelt a magyar politikatörténetből: tisztségviselőiknek visszahívása ugyanis kizárólag *konstruktív bizalmatlansági indítvány* útján lehetséges; a bizalomvesztés így önmagában a párton belüli tisztség elvesztéséhez kevés, ahhoz az is kell, hogy a küldöttgyűlés (vagy az országos elnökség) többsége egyetértsen az új tisztségviselő személyében is. Míg a kancellári modellt átvevő magyar demokráciában a konstruktív bizalmatlanság intézménye a miniszterelnök – és általa a kormány – stabilitását (volt) hivatott szavatolni, addig e két párt esetében valószínűsíthető, hogy a szándék annak megelőzését célozta, hogy betöltetlenül maradjanak kulcsfontosságú párton belüli pozíciók. A Párbeszéd a másik három párttól eltérően a bizalmatlanság vagy visszahívás semmilyen párton belüli formáját nem ismeri.

E négy párt megkülönböztető jegye az *(infokommunikációs) technológiai vívmányok* integrálása mindennapi működésükbe, illetve ezek rögzítése alapszabályaikban. A Momentum kiköti tagjainak, hogy banki átutalással teljesítsék a tagdíjfizetést, lehetővé teszi az online (virtuális) küldöttgyűlést, pártoló tagjaiknak aktivitásukról „havi utókövetési form”-ot kell vezetniük, a párttagok pedig kötelesek rendszeresen ellenőrizni a „párt belső informatikai rendszerére érkező küldeményeket.” A Párbeszéd etikai és fegyelmi bizottsága elektronikus úton is tarthat ülést, jogerős döntéseit pedig az „intrán közzé kell tenni”. Az EGYÜTT néhány speciális kivételt leszámítva mindig „elektronikus levélcímmel küldött elektronikus üzenettel” értesítette tagjait, az LMP pedig feladatának érzi a „demokratikus struktúrák elektronikus eszközeinek széleskörű használatát”, lehetővé teszi, hogy a párttestületek vitáikat és döntéseiket elektronikus úton folytassák le, illetve hozzák meg.

Tekintettel az alacsonyabb taglétszámra vagy éppen az alapító generációk nagyobb kohéziójára, e pártok megtehetik azt is, hogy szándékos „kiskapukat” építsenek bele alapszabályukba, amely lehetővé teszi az *informálisabb működést*. Az (országos) elnökség ülésének informális jellege, relatív alulszabályozottsága például pártokon átívelő tulajdonság. Az EGYÜTT és a Párbeszéd esetében az alapszabályban lefektetett határidőkön belül, érdemi meghirdetés nélkül is jogszerűen összehívható, ha az ülésen minden elnökségi tag jelen van és a határidő elmulasztását egyikük sem kritizálja. Mindez praktikusán azt jelenti, hogy amennyiben a párt öt-tíz vezető politikusa (spontán vagy szervezeten, pártrendezvényen vagy privát összejövetelen) egy légtérben tartózkodik, beszélgetésük „átminősíthető” elnökségi üléssé. A Momentum alapszabálya azt is lehetővé teszi, hogy az elnökség ülését „elektronikus hírközlő

eszközök igénybevételel” bonyolítsák le, és csak az elnökségi tagok háromnegyedének jelenlétét (és egyhangú támogatását) igényli egy ilyen módon „összehívott” ülés.

A fentiek bizonyos fokú bizalmat követelnek meg az elnökségi tagoktól, de a generációváltást vagy éppen tagjaiknak a politizálás új, bázisdemokratikus minőségének megteremtését ígérő pártok alacsonyabb szinteken is tesznek intézményesített lépéseket a *transzparencia* és a bizalom növeléséért. Az EGYÜTT tagjai a párt *bármely testületének ülésén* részt vehettek, amely rendelkezés alól kivételt csak egy esetileg elrendelt zárt ülés jelenthetett. Az LMP megtiltotta tagjainak, hogy *offshore* cég tulajdonosai, tisztségviselői legyenek, vagy „ilyen cégekkel üzleti kapcsolatban kerüljenek”. Némileg farizeusan hat ugyanakkor, hogy a Momentum, amely programjában fontos szerepet kap az adatnyilvánosság intézményrendszerének javítása, valamint a közérdekű adatigénylés lehetőségének elérhetőbbé tétele (Momentum, 2017: 291–293.) – és amelynek utolsó, még *mozgalomként* véghezvitt, nagyobb sajtónyilvánosságot kapott akciója az összes, a Budapest 2024 Nonprofit Zrt. által valaha megkötött szerződés közérdekű adatigénylés általi kiperlése volt – a párt irataiba való betekintést megtagadhatja, ha úgy látja, hogy „a felvilágosítást kérő a jogát visszaélészerűen gyakorolja”.

A politika megújításával összefüggő törekvések elvek szintjén is megfogalmazódhatnak az alapszabályban. A Párbeszéd felszólítja tagjait, hogy tartsák tiszteletben vitapartnereik emberi méltóságát és „kerülj[ék] az indokolatlan konfliktusokat”, és a párt emellett külön hangsúlyozza, hogy tagjai kötelesek „kisebbségben maradt vélemény[üket] a nyilvánosság előtt kizárólag kisebbségi véleményként képvisel[ni]”. Mindez jól példázza, hogy bár a párttagok aktivitása terén a gyakorlatban kevés különbség van bal- és jobboldali pártok között, előbbieket többször és részletesebben térnek ki alapszabályaikban a tagok kötelességeire, a velük szemben támasztott elvárásokra (Enyedi–Linek, 2008: 464.). Ezek a kitételek egyúttal a szervezeti tanulás látványos példái: az „erkölcsi és jogi védelemre” vagy „képzésekre és tájékoztatói lehetőségekre” vonatkozó passzusokat a Párbeszéd egy az egyben átemelte az LMP alapszabályából.

A belső demokrácia érzetének megteremtéséhez azonban a fentihez hasonló biztosítékok és elvárások önmagukban kevesek. Praktikus relevanciával bír például, hogy mikor (és hogyan) ismétlődik meg egy kongresszus határozatképtelenség esetén. Míg a Párbeszéd esetén mindez teljes formalitás, és csupán a szükséges jelenlévő delegáltak arányának félről egyharmadra történő leszállításáról szól – lévén „a megismételt kongresszust az eredeti kongresszus napján kell tartani”, összehívására pedig „az eredeti kongresszus meghívójában kerül sor” –, más pártok rendelkezései valóban azt célozzák, hogy egy érdektelenség (vagy obstrukció) miatt megismétlésre került kongresszuson<sup>4</sup> minél többen vehessenek részt.

Az LMP és a Momentum továbbá programatikus (tartalmi) feltételeket is támaszt jelöltjei elé: az jelölhető az LMP tisztségviselőjének és kongresszusi küldöttjének, aki ismerteti céljait és üvegzseb-nyilatkozatát, míg a Momentum életrajzot, motivációs levelet és ciklusprogramot vár el az elnökségi tagjelöltektől. Hasonlóan különleges a hazai mérhető támogatottságú pártok között, hogy egy adott párttisztség betöltése specifikus végzettséghez kötött: a Párbeszéd *Etikai és Fegyelmi Bizottságának* elnöki posztja (amelyet a testület alapesetben saját tagjai közül választ) csak „jogi vagy közigazgatási felsőfokú végzettséggel” tölthető be, míg a Momentum Pénzügyi Ellenőrző Bizottságának csak az lehet tagja, aki felsőfokú pénzügyi, gazdasági vagy jogi végzettséggel, vagy „releváns szakmai tapasztalattal” rendelkezik. Utóbbit az alapszabály legalább kétéves, gazdasági vezetői, (belső) ellenőrzői, igazságügyi szakértői, illetve pénzügyi, számviteli, munkaügyi vagy kontrolleri pozícióban szerzett munkatapasztalatként definiálja.

Az újbaldali pártokban a tagság közvetlenül, a képviseleti utat megkerülve is beleszólhat a döntéshozatalba. Az LMP-ben szak- és közpolitikai témákban *pártszavazás* tartható; a szavazáson – mely eldöntendő kérdés lehet – minden párttag részt vehet. A Párbeszéd alternatív „nagyparlamentje” az úgynevezett *tagok összességének döntéshozatala*, amelyet a párttagok fele kezdeményezhet. Ekkor a kongresszus feladatkörét és jogait e testület gyakorolja, akár eleve a következő kitűzött kongresszus időpontjában, és tartalmi megkötés sincs az itt megtárgyalható ügyekkel kapcsolatban.

A tisztséghalmozást megakadályozni hivatott összeférhetlenségi szabályok (Poguntke, 2017) szigorúsága változó. A Párbeszéd és az EGYÜTT hasonló mintázatot mutat. Előbbiben a felügyelőbizottságban, illetve az etikai és fegyelmi bizottságban viselt tagság összeférhetetlen minden más választott tisztséggel, míg utóbbi az etikai bizottság és az OE, valamint a számvizsgáló bizottság és az OE- vagy OPT-tagság, illetve tagok hozzátartozói között rögzíti az összeférhetlenséget.

Az LMP-ben egyidejűleg legfeljebb 3 országos vagy 5 regionális/helyi párttisztség tölthető be ugyanazon párttag által. Emellett a tisztségek két csoportja, kvázi fékek és ellensúlyokként, szigorúan összeférhetetlen: az OE-tagság, EP- vagy országgyűlési képviselőség; illetve etikai, felügyelő és fegyelmi bizottsági, valamint OPT-elnökség. Az előbb felsorolt *párttestületek* egyikének sem lehet továbbá tagja, aki (vagy akinek hozzátartozója) az LMP-vel munkaviszonyban áll vagy gazdasági társasága évi 1,2 millió Ft-ot meghaladó juttatást kap a párttól (vagy annak képviselőcsoportjaitól, alapítványától, illetve európai pártcsaládjától). Emellett a *kongresszuson sem szavazhat* az a küldött, akivel a határozat értelmében szerződést kell kötni vagy ellene pert kell indítani, de már akkor is ki kell zárni egy párttagot a szavazásból, ha nem párttag hozzátartozója (!) révén érdekelt a döntésben, illetve, ha többségi befolyáson alapuló kapcsolatban áll olyan szervezettel, amely érintett a határozatban. Ez utóbbi rendelkezést a Mo-

mentum *eseti összeférhetetlenség* címszó alatt praktikusán szó szerint – bár némileg tömörebben – átemelte az LMP alapszabályából.

### Szervezeti tanulás és hasonlóság

A legszembeűnőbb, egymásra *hasonlító*, de a tradicionális pártoktól *megkülönböztető* szervezeti jellemző mindenképpen a választmány – a funkciójában „kisparlament” (Machos, 2000), tehát a kongresszusnál gyakrabban ülésező, annak döntéseit ellenőrző, érdekképviseleti és középtávú stratégia-alkotó szervezeti egység – elhagyása és a részben hasonló funkciót betöltő, de eltérő nevet viselő pártszervezettel való pótlása. Először az LMP hozott létre ilyen testületet Országos Politikai Tanács néven; az OPT a zöldpártban részben az OE elhelyezése, tagjait a kongresszus választja és a területi szervezetek delegálják. Valószínűleg nem függetlenül attól, hogy a Párbeszéd korábban LMP-ben politizáló, alapító tagjai számára az OPT negatív konnotációkkal társulhatott, az újbóloldali párt a némileg eltérő nevű *Országos Tanácsot* hozta létre a választmányi funkciók ellátására.

Az EGYÜTT OPT-je ugyanakkor erősebb és diverzebb jogosítványokkal bírt, mint a mintául szolgáló elődjei. Az OPT fogadta el ugyanis a költségvetést, köthetett stratégiai együttműködést vagy megállapodást más pártokkal, döntött a párt által állítandó jelöltek személyéről és sorrendjéről, illetve az eseti választási együttműködésekről is, legyen szó bármelyik – európai parlamenti, országgyűlési, helyi/települési – szintről. Autonómiáját mutatta, hogy amennyiben az önmagában OPT-tagságot jelentő nemzeti vagy EP-képviselők száma több lett volna, mint az OPT-ben rendelkezésre álló helyek száma, a választott politikusok ezen csoportja saját hatáskörében és eljárásrenddel választhatta volna meg az OPT leendő tagjait maga közül. A Momentum, egyedülként a vizsgált pártok közül, a bevett Országos Választmány elnevezést használja, kongresszus helyett azonban *Küldöttgyűlése* van, amelynek előképét az EGYÜTT-ben (illetve az SZDSZ-ben) találjuk.

A Párbeszéd szervezeti felépítése bázisdemokrata elemeket, például a társelnöki rendszert örökölt az LMP-től. Emellett mindkét párt tagjává egyaránt 16 éves kortól válhat valaki; így fiatal támogatóikat nem csak ifjúsági szervezeteikbe tudják integrálni.

### A területi és országos pártszervezetek viszonya: centralizáltság és autonómia

A helyi szervezetek autonómiáját a Párbeszéd esetében a kettősség jellemzi: míg a területi taggyűlés vétőjoggal rendelkezik nem csak az önkormányzati, de még az országgyűlési (!) jelöltek személyét illetően, addig az általuk meg-

választott elnök- és alelnökjelöltek posztjukat csak azután foglalhatják el, hogy az Országos Elnökség (OE) jóváhagyta személyüket – elutasítás esetén pedig a választást új jelöltekkel kell megismételni. Ugyanakkor az alapszervezetek saját, „az országos szervezettől elkülönülő” vagyonnal rendelkeznek és őket az OE csak akkor oszlathatja fel, ha törvényt vagy alapszabályt sértenek.

Az LMP területi szervezeteit csak „súlyos működési zavar” esetén oszlathatja fel az OPT (vagy nevezhet ki megbízott elnököt az élére), amely objektív kritériumok által definiált; döntően szabálytalan gazdálkodásként, az alapszervezet passzivitásaként vagy a területi elnök(ség) hiányaként operacionálizálható. Emellett a helyi csoportok (vagyis a legalacsonyabb szintű pártszervezetek) is saját források felett rendelkezhetnek, a területi szervezeteknek járó összeg több mint 20%-os csökkentéséhez a kongresszust is össze kell hívni. Az LMP évente kétszer regionális szinten is kongresszust tart – utóbbinak szabad keze van a fővárosi/megyei önkormányzati jelöltek megválasztásában is.

Az EGYÜTT választókerületi szervezeteinek döntéshozó fórumán, a választókerületi taggyűlésen minden tag szavazati joggal vehetett részt, de a *central party* jelentős mértékben korlátozta autonómiáját. Az OE például bármikor összehívathatta a taggyűlést és bármikor visszahívhatta a választókerületi elnököt, az OPT pedig az etikai bizottság (tehát egy saját maga által választott szerv) javaslatára feloszlathatta a választókerületeket, ha 10 alá csökkent taglétszámuk, vagy ha „veszélyeztették a párt céljainak elérését”. A fentiek fényében nem meglepő, hogy az országgyűlési és EP-képviselő-jelöltek „személyéről és sorrendjéről” is az OPT dönt, ami így csak az önkormányzati választások jelöltjeinek kiválasztását hagyta a helyi szintre; mindaddig, amíg nem ütköztek az OPT által megalkotott tartalmi és eljárási szabályokkal, illetve a más pártokkal való együttműködés elveivel. A Momentum decentralizáltságát, helyi szervezeteinek autonómiáját nem tudjuk értékelni, mert azokról – némileg különös módon – az alapszabály helyett a párt (nem nyilvános) SZMSZ-e rendelkezik.

## KONKLÚZIÓ

A tanulmány a centralizáltság, szervezeti tanulás, részvételi demokrácia, párttagság és intézményi innovációk tekintetében hasonlította össze az LMP, az EGYÜTT, a Párbeszéd és a Momentum szervezeti felépítését. Mint az 1. táblázat alapján is látszik, az írás első hipotézise ( $H_1$ ) nem nyert igazolást, hiszen az LMP – az elemzett négy párt közül legrégebbi alapításúként – a legtöbb autonómiát biztosítja területi szervezetei számára; ezzel szemben az EGYÜTT belső hatalmi struktúrái markánsan a *central party* felé billennek. A Párbeszéd kölcsönös vétőjogokkal hoz létre kényes egyensúlyt az Országos Elnökség és a területi taggyűlések között, míg adathiány miatt a Momentumot e dimenzió mentén nem volt lehetséges értékelni.

1. táblázat. A vizsgált hipotézisek és a szervezeti felépítésre koncentráló elemzés eredményei.

Hipotézisek	Eredmény
H <sub>1</sub> (újabb alapítású → decentralizáltabb)	<b>Párbeszéd:</b> területi taggyűlés vétőjoga, de az OE jóváhagyása területi elnökségre; <b>LMP:</b> saját forrás helyi csoportoknak is, felosztás objektív kritériumok alapján, a költségvetés csökkentéséhez kongresszus; <b>EGYÜTT:</b> választókerületet OPT feloszlathatja, elnökét OE visszahívhatja; <b>Momentum:</b> nincs adat
H <sub>2</sub> (Párbeszéd bázisdemokrata, Momentum nem)	<b>Momentum</b> egyedülként nem használ (nemi/életkori) kvótát; visszahívás konstruktív biz. ind. útján; <b>Párbeszéd</b> „tagok összességének döntéshozatala”, de határozatképesség kiüresítése, nincs visszahívhatóság
H <sub>3</sub> (alacsony belépési küszöb, tagság izolálása)	<b>E., Momentum, LMP</b> lusztráció, ill. kettős tagság, politikai szervezetekben való részvétel tiltása; <b>LMP</b> és <b>E.</b> biztonsági korlát hirtelen bővülés ellen; <b>Momentum, Párbeszéd, LMP</b> alternatív tagsági formák
H <sub>4</sub> (közös múlt + hasonló erő → hasonló pártszervezetek)	<b>LMP és Párbeszéd:</b> 16+ korhatár, társelnöki rendszer, tagok jogai és kötelezettségei; <b>E. – Párbeszéd, LMP – Momentum:</b> összeférhetlenségi szabályok; <b>LMP, P., E.:</b> „kisparlament” (választmány) helyett OPT/OT

*Forrás:* a szerző saját munkája, a Momentum, az EGYÜTT, az LMP és a Párbeszéd alapszabályai alapján.

Az előzetes várakozásokra (H<sub>3</sub>) rációval relatíve magas belépési költséggel és szelektív tagfelvételi eljárással kell számolnia, aki a Momentumba vagy az LMP-be jelentkezik. A tanulmány harmadik hipotézisének a gördülékeny és egyszerűsített csatlakozási folyamatra vonatkozó része elvethető: a lusztráció, valamint az aktivitásra, annak dokumentálására és tagi ajánlásokra vonatkozó elvárások nem könnyítik meg a párttagság gondolatával kacérkodók dolgát. Egyedül a Párbeszéd igyekszik nehezítés helyett könnyíteni a tagfelvételt, leszállítva a minimális életkort 16 évre, a kettős tagságot nem tiltva és lusztrációt sem alkalmazva. Ráadásul a taggá válásnak sincs formális előszobája: bár a jelentkezőnek be kell számolnia a „párt céljainak megvalósítása érdekében” végzett „önkéntes tevékenységeiről”, az önkéntes státusz se nem szükséges, se nem elégséges feltétele a taggá válásnak. A másik három párt ezzel szemben politikai, állambiztonsági múlt alapján szűr és tiltja a más pártokkal vagy politikai szervezetekkel fenntartott kapcsolatot. Némileg ironikus, hogy a kispártok láthatólag félnek a hirtelen és nagyarányú taglétszám-bővüléstől, amit biztonsági korlátokkal és a belépés elhalasztását lehetővé tevő záradékokkal igyekeznek megelőzni. A rendes tagság előszobájának számító részvételi formák gyakran megkerülhetetlenek, és érdemi anyagi teherrel járnak a csatlakozni vágyók számára. Mindez Horváth és Soós (2015: 250.) megállapításaira rímel, akik szerint a pártok állami támogatása leértékeli a párttagok szerepét. A Párbeszédet le-

számítva ugyanakkor mindegyik párt szigorúan szankcionálja tagjaik pártokon átnyúló kapcsolatait is, összhangban a hipotézis másik feltevésével.

Az LMP és a Párbeszéd, illetve az EGYÜTT felfoghatók egymás ellenpólusának a decentralizáltság tekintetében: előbbi pártok alapszervezetei jelentősen nagyobb (anyagi) függetlenséget élveznek a pártközponttól, és őket felosztatni, vezetőségüket elmozdítani is jóval nehezebb. A két zöldpárt bázisdemokratikus megoldásokat is felvonultatott, amelyek viszont a Momentum genezisével ütköznek. A vonatkozó hipotézist ( $H_2$ ) vizsgálva látszik, hogy a Momentum bázisdemokráciával kapcsolatos széksziszte valóban megjelent az alapszabályban is, a Párbeszéd ugyanakkor közel sem annyira kötelezte el magát a közvetlen demokrácia intézményei mellett, mint várnánk; ez utóbbit a visszahívhatóság hiánya és a megismételt kongresszus pusztán formalitás jellege is tanúsítja. Több példa illusztrálta egyes pártszervek üléseinek informális, spontán jellegét; mindezt a négy párt (országos elnökségének) Budapest-központúsága és alapítói magjának intaktsága is lehetővé teszi.

E pártok újszerűsége abban is tükröződik, ahogy a részvételi demokrácia elemei egymásra találnak az online kommunikáció eszközeivel: mindegyikük alapszabályban is rögzített számos olyan technológiai vívmányt, amelyek már csak azért sem kerülhettek bele a kétféleképp pártjainak alapszabályába, mert a banki átutalás, az intranet, az e-mail vagy az online virtuális elnökségi ülés feltételei az MSZP vagy a Fidesz megalapítása után teremtődtek meg. Ezek a szervezeti innovációk érthetőbbé teszik, hogy a 2020-as koronavírus-járvány idején miért volt magától értetődő a Momentum vagy a Párbeszéd politikusai számára, hogy az Országgyűlés online is ülésezhetne, míg a Fidesz miért zárkózott el kategorikusan az ötlettől (azon túl, hogy nem akart muniációt adni a 4/5-ös törvény szükségességét vitatóknak). A jövőben érdemes lehet megvizsgálni, hogy az online eszközök széleskörű intézményesítése lépéselőnyhöz juttatta-e a három, még létező pártot; vagyis kevésbé maradtak-e el tisztújításaik, aktívabbak voltak-e területi szervezeteik a többi párthoz képest a társadalmi távolságtartás (*social distancing*) hónapjai alatt.

A szervezeti tanulás egyik látványos példája a választmány – Machos (2000) szavaival élve: a „pártok kisparlamentjének” – eltűnése, és részben helyettesítése nevében és funkciójában az LMP Országos Politikai Tanácsához hasonlító szervezeti egységekkel. A kapcsolódó ( $H_4$ ) hipotézis egyértelműen igazolást nyert: a szervezeti tanulás, intézményi másolás legtöbb példait a „közös múlttal” rendelkező pártok (LMP–Párbeszéd, Együtt–Párbeszéd) között találjuk. A szervezeti tanulás legújabb megnyilvánulása azonban már azt demonstrálja, hogy az újabboldali pártok példaadó szerepben is feltűnhetnek. A kézirat lezárásakor az MSZP még nem döntötte el, hogy bevezesse-e a nemi kvótával meg támogatott társelnöki rendszert. Ennek jelentőségét nem csak az adja, hogy a pártnak az elmúlt 30 évben csupán egyszer volt női elnöke – akkor is az üveg-szikla hatás ékes példaként –, hanem mert okkal feltételezhető, hogy az MSZP–

Párbeszéd frakciószövetség termékenyítőleg hatott az intézményi innovációra, további bizonyosságot szolgáltatva a tanulmány negyedik hipotézisére.

A Momentum a többi párt közül elsősorban az EGYÜTT-től tanult, amint arról intézményi megoldások (konstruktív bizalmatlansági indítvány, visszahívás) és szervezeti elnevezések (*Küldöttgyűlés*) is tanúskodnak. Az LMP-vel rokonítható ugyanakkor a *pártadó* (Szabó, 2012) intézményének alkalmazása miatt – közhivatali pozíciót nyert politikusai a tisztességükből származó tisztelteldíj 10%-át „tagdíj-kiegészítésként” a pártkasszába kötelesek befizetni –, és a zöldpárt alapszabályából lettek átemelve az *eseti összeférhetlenségre* vonatkozó, kongresszusi határozathozatalt érintő passzusok is.

Magyarország fokozatos hibridizálódásával az ellenzéki pártoknak egyre kevesebb lehetősége maradt a közpolitika és az intézményrendszer befolyásolására; az erre vonatkozó ígérek pedig – a választási autokrácia jellege, vagy az elkerülhetetlennek tűnő sokpárti koalíciós kormányzás miatt – hitelességi deficittel küzdenek. A párton belüli szervezeti és intézményi megoldások ezért fontos kapaszkodóként szolgálhatnak a politikatudósok és a választók számára egyaránt; elvégre azok a döntéshozatali, képviseleti mechanizmusok, amelyek egy-egy párton belül sem élveznek többségi támogatást, aligha számíthatnak arra, hogy törvényjavaslatként köszönjenek vissza egy esetleges ellenzéki győzelmet követően. Ezért van jelentősége, hogy B. Kelemen Ida (2010: 89.) helyzetértékelésével szemben – miszerint a kvótatörvények elutasításával és jelöltlistáikkal a „pártok nem csak a törvényi szabályozásra, hanem a nemek közötti esélyegyenlőség következetes képviselésére is” nemet mondtak – három párt is alkalmaz nemi kvótát, illetve, hogy a párton belüli tisztviselők teljes vagy részleges körének visszahívhatóságát kötelező érvényűnek tekintik. Utóbbi rendelkezés a nagyobb pártok alapszabályából teljes mértékben hiányzik; még azok – így a Jobbik – sem járnak elöl példával saját szervezeti felépítésükkel, amelyek a közhivatali pozíciók (pl. országgyűlési képviselők) esetén szorgalmazzák a visszahívás bevezetését.

A tanulmány ugyanakkor arra is rávilágított, hogy a szervezeti formák koránt sem determinisztikusak. Miközben az LMP 2018-as választási eredményét követő fegyelmi és etikai eljárások, a pártból való kizárások és kilépések sorozatát (Kovarek–Littvay, 2019) magától értetődő lenne legalább részben a zöldpárt bázisdemokrata jellegével, decentralizált szervezeti felépítésével magyarázni, a helyenként még szigorúbb és kiterjedtebb visszahívási és összeférhetlenségi szabályokat alkalmazó Momentum nem lett a „káosz fellegvára”,<sup>5</sup> és a hivatalosan kommunikált céloktól elmaradó választási eredmény a pártelnök személyének cseréjét sem vonta maga után. Mindez a pártokon belüli véleménystruktúrák, alternatív erőközpontok és a belső versengés intézményesített csatornáinak további vizsgálatára kell, hogy ösztönözze a politikatudomány hazai művelőit.

JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A Chapel Hill Expert Survey (CHES) pl. csak 2017-ben szerepelteti a Párbeszédet, miközben az EGYÜTT még a 2019-es hullám által lekérdezett pártok közé is befért; a Manifesto Project Database (MAPOR) közös értékeket rendel az Együtt-PM-szövetséghez, a két párt összehasonlítása így nem lehetséges.
- <sup>2</sup> Az LMP és a Párbeszéd ideológiai hasonlóságát jól mutatja a 2020 elején kibontakozott diskurzus a két párt lehetséges (újra)egyesüléséről.
- <sup>3</sup> Utóbbi három esetén 50 fős taglétszám alatt a női kvóta opcionális.
- <sup>4</sup> A Momentum és az EGYÜTT pl. 3-15 napon belül tartja, illetve tartotta.
- <sup>5</sup> Az LMP-ből kizárt Kassai Dániel utalt így volt pártjára egy interjúban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Angyal Emese Éva–Fellner Zita–Fényes Csongor (2017): Új kihívók. Politikai szocializációs utak a Momentum Mozgalomban. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 26, No. 4, 55–79.
- Balázs Zoltán–Hajdú András (2017): A Fidesz–Magyar Polgári Szövetség a magyar politikában. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. – A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. MTA TK PTI–Napvilág Kiadó.
- Balázs Zoltán (2018): Mi a FIDESZ? In: Böcskei–Szabó (szerk.), *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018*. MTA TK PTI–Napvilág Kiadó.
- Bíró-Nagy András (2014): Baloldali fiatalok 2013. A balközép olvasztótégely és a fogyatkozó established baloldal. In: Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók II. Apátia – radikalizmus – posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében*. Belvedere Meridionale–MTA TK PTI.
- Bíró-Nagy András (2016): Közép-európai EP-képviselők karrierútjai. Politikai tapasztalat és karrierambíciók az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 25, No. 1, 101–120.
- Bíró-Nagy András (2017): Baloldali hallgatók 2011–2015: Az Együtt, az MSZP és a DK egyetemista-főiskolás támogatóinak társadalmi háttere, közéleti aktivitása és értékvilága. In: Szabó–Oross (szerk.): *Csendesek vagy lázadók? – A hallgatók politikai orientációi Magyarországon (2011–2015)*. Belvedere Meridionale–MTA TK PTI.
- B. Kelemen Ida (2010): Női képviselők – női képviselet? *Politikatudományi Szemle*, Vol. 19, No. 3, 83–103.
- Böcskei Balázs (2014): Létezik-e magyar progresszió? Első fecskék vagy egy progresszív fiatalság igazi esélye. In: Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók II. Apátia – radikalizmus – posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében*. Belvedere Meridionale–MTA TK PTI.
- Böcskei Balázs (2017): Összerendeződéstől összerendeződésig – Critical Mass-nemzedék 2012–2015. Az LMP-s egyetemisták-főiskolások értékvilága, aktivitása és társadalmi háttere. In: Szabó–Oross (szerk.), *Csendesek vagy lázadók? – A hallgatók politikai orientációi Magyarországon (2011–2015)*. Belvedere Meridionale–MTA TK PTI.

- Borz, Gabriela–de Miguel, Carolina (2017): Organizational and Ideological Strategies for Nationalization: Evidence from European Parties. *British Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, 1499–1526. <https://doi.org/DOI: 10.1017/S000712341700028X>
- Csizmadia, Ervin (2005): Pártok, verseny és alkalmazkodás. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 14, No. 1, 5–50.
- Dolenc, Danijela–Širinić, Daniela (2017): Green Flash in the Croatian Pan: Green Party Survival in Post-socialist Europe. *East European Politics and Societies*, Vol. 31, No. 4, 840–862. <https://doi.org/10.1177/0888325417720489>
- Enyedi, Zsolt (2005): The role of agency in cleavage formation. *European Journal of Political Research*, Vol. 44, No. 5, 697–720. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00244.x>
- Enyedi, Zsolt–Linek, Lukás (2008): Searching for the Right Organization: Ideology and Party Structure in East-Central Europe. *Party Politics*, Vol. 14, No. 4, 455–477. <https://doi.org/10.1177/1354068808090255>
- Hajdú András (2014): A magyar radikális jobboldali képviselők két generációja. A MIÉP és a Jobbik parlamenti képviselőinek összehasonlítása. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 23, No. 2, 59–87.
- Hajdú András (2017): Európa nacionalistái egyesülhetnek? A radikális jobboldal képviselőcsoportjai az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, 26 (2), 63–87.
- Horváth, Attila–Soós, Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Osiris–MTA TK PTI.
- Keil András (2012): Adalékok a Critical Mass nemzedékről. Az egyetemista–főiskolás LMP szavazók jellemzése. In: Szabó Andrea (szerk.): *Racionálisan lázadó hallgatók 2012. Apátia – radikalizmus – posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében I*. Belvedere Meridionale.
- Keil, András (2014): Zöldek a felsőoktatásban – Avagy: mit tudunk a magukat zöldnek valló egyetemistákról, főiskolásokról? In A. Szabó (szerk.), *Racionálisan lázadó hallgatók II. Apátia – radikalizmus – posztmaterializmus a magyar egyetemisták és főiskolások körében*. Belvedere Meridionale – MTA TK PTI.
- Kertész Krisztián (2012): Hogyan mérjük a pártok centralizáltságának fokát? *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 28, 95–110.
- Kertész Krisztián (2013): A magyar pártok belső szervezeti felépítésének összehasonlítása. In: J. T. Karlovitz (szerk.): *Társadalomtudományi gondolatok a harmadik évezred elején*. International Research Institute s.r.o.
- Kovarek Dániel (2016): Lehetnek más jelöltjeik? Az LMP bal–jobb tengelyen elfoglalt pozíciója az egyéni választókerületi jelöltek vizsgálatának tükrében. In: Dobos et al. (szerk.): *Pártok, jelöltek, képviselők*. Szabad Kéz Kiadó.
- Kovarek Dániel–Farkas Attila (2017): A Jobbik mérséklődése az egyéni képviselőjelöltek vizsgálatának tükrében. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 26, No. 1, 31–54.
- Kovarek, Dániel–Littvay, Levente. (2019): Where Did All the Environmentalism Go? ‘Politics Can Be Different’ (LMP) in the 2018 Hungarian parliamentary elections. *Environmental Politics*, Vol. 28, No. 3, 574–582. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1567874>
- Kovarek, Dániel–Róna, Dániel–Hunyadi, Bulcsú–Krekó, Péter (2017): Scapegoat-Based Policy Making in Hungary. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, Vol. 3, No. 3, 63–87. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v3i3.382>

- Kovarek, Dániel–Soós, Gábor (2016): Cut from the Same Cloth? A Comparative Analysis of Party Organizations in Hungary. In: K. Sobolewska-Myslik–B. Kosowska-Gastol–P. Borowiec (szerk.): *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries*. Jagiellonian University Press.
- Lakner Zoltán (2017): Megújuló válság. Az MSZP alkalmazkodási kísérlete 2010 után. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. – A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. MTA TK PTI–Napvilág Kiadó.
- Machos Csilla (2000): *A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése*. Rejtjel Kiadó.
- Momentum Mozgalom (2017): *Momentum 2018: Indítsuk be Magyarországot!* <https://program.momentum.hu>. Utolsó letöltés dátuma: 2018. 10. 01.
- Oross Dániel (2017): A Fidesz, mint a magyar politika trendje. *Politikatudományi szemle*, Vol. 26, No. 3, 153–159.
- Poguntke, Thomas (2017): Changing or Getting Changed: The Example of the German Greens since 1979. In: P. Harfst–I. Kubbe–T. Poguntke (szerk.), *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy*. Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-17446-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-17446-0_6)
- Poguntke, Thomas et al. (2016): Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century. *Party Politics*, Vol. 22, No. 6, 661–678. <https://doi.org/10.1177/1354068816662493>
- Róna Dániel–Molnár Csaba (2017): Radikális változás? – A Jobbik néppártosodása. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Napvilág Kiadó–MTA TK PTI.
- Scarrow, Susan E.–Webb, Paul. D.–Poguntke, Thomas. (2017): *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*. Oxford University Press.
- Szabó Andrea–Kern Tamás (2011): A magyar fiatalok politikai aktivitása. In: Bauer Béla–Szabó Andrea (szerk.): *Arctalan (?) nemzedék. Ifjúság 2000–2010*. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet. 37–80.
- Szabó Zoltán Gyula (2012): A magyar EP-képviselők pártadója. *Politikatudományi Tanulmányok*, Vol. 1, No. 1, 173–188.
- Tóth Adrienn–Ilonszki Gabriella (2015): Pártok vagy választók? A női jelöltek esélye az egyéni választókerületekben, 1998–2000. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 24, No. 3, 27–50.
- Tóth András (2018): A Momentum és Magyarország választójai. In: Antall Attila (szerk.), *Mozgalmi társadalom*. Noran Libro.
- van Heck, Sjoerd (2016): Appealing broadly or narrowing down? The impact of government experience and party organization on the scope of parties' issue agendas. *Party Politics*, Vol. 24, No. 4, 347–357. <https://doi.org/10.1177/1354068816657374>
- Várnagy Réka–Ilonszki Gabriella (2012): Üvegplafonok. Pártok lent és fent. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 21, No. 4, 7–28.
- Várnagy, Réka (2013): *Women's Representation in the Hungarian Parliament*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. <https://www.osce.org/odihr/117575> Utolsó letöltés dátuma: 2018. 10. 01.

# JOBBAN TUDJÁK-E AZ OKOS SZAVAZÓK?\*

Az iskolázottság, a hírfogyasztás és a politikai érdeklődés szerepe a pártos elfogultság alakulásában

Patkós Veronika

(Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiváló Kutatóhely, Politikatudományi Intézet;  
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Politikatudományi Intézet)

Szántó András

(BCE Politikatudományi Doktori Iskola)

*A tanulmány beérkezett: 2020. június 9., opponálás: 2020. július 3–augusztus 3.,  
véglegesítve: 2020. augusztus 27.*

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt években több olyan jelentős munka is született, amely átfogóan foglalkozott a választók tájékozottságának, politikai szofisztikáltságának problémájával és annak demokratikus működésre gyakorolt hatásával. E munkák egy része feltételezi, hogy a szofisztikáltság (amelynek legfontosabb dimenziói a politikai érdeklődés, a politikai hírfogyasztás, illetve az iskolázottság) hatása előnyös az állampolgári politikai ítéletek minőségére. Ez a megállapítás abból indul ki, hogy a szofisztikáltság csökkentheti a tájékoztatatlanságot és ezáltal a pártos részrehajlást is. Ebből következően, a szofisztikáltság magasabb szintje kedvezőbb társadalmi kimenetekhez vezet (Brennan, 2017; Somin, 2016). Ezzel szemben Achen és Bartels (2016) úgy érvelnek, hogy a szofisztikált állampolgárok gyakran még elfogultabbak, mint a nem szofisztikáltak. Ezen értelmezéssel összecseng a témában született empirikus kutatások domináns részének megállapítása, amely szerint a szofisztikáltság és az elfogultság között fordított kapcsolat áll fenn, vagyis a szofisztikáltabb állampolgárok sok esetben valóban elfogultabbaknak tűnnek. A tanulmány ezt a központi kérdést kívánja megvizsgálni és az iskolázottság, a politikai információszerzés és a politikai érdeklődés elfogultságra gyakorolt hatására reflektál. A kérdés megválaszolásához a European Social Survey adatbázisát elemeztük. Az eredmények azt mutatják, hogy a pártos elfogultság független az iskolázottság szintjétől, azonban szorosan összefügg a politikai érdeklődés és a politikai hírfogyasztás szintjével. Az eredmények így teljes mértékben alátámasztják Achen és Bartels (2016) megállapítását a szofisztikáltság hatásával kapcsolatban.

**Kulcsszavak:** politikai szofisztikáltság ■ pártos elfogultság ■ demokráciaelmélet

\* A kutatás elkészülését a következő kutatási pályázatok támogatták:

NKFI-K-28139 *A weberi vezetők visszatérése. A plebiszciter vezérdemokrácia, mint a demokráciákban kialakult mai politikai trendek megismerésének eszköze.* Kutatásvezető: Körösi András  
NKFI-119603 *Részvétel, képviselet, pártosság. Választáskutatás, 2018.* Kutatásvezető: Szabó Andrea.

Patkós Veronika a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjában részesül (BO/419/19).

A pártos elfogultság a választók politikai ítéleteiben jelentkező szisztematikus torzítás, amely kedvezőtlen társadalmi kimenetekhez, a politikai és társadalmi polarizáció jelenségének felerősödéséhez járul hozzá. Számos kutató úgy véli, hogy a pártos elfogultság elsősorban a szofisztikáltabb állampolgárokat jellemzi, míg mások ugyanennek a dimenzióknak az elfogultságcsökkentő hatását emelik ki. Ezeknek az egymásnak ellentmondó tudományos vélekedéseknek köszönhetően a szofisztikáltságnak az elfogultság kialakításában betöltött szerepe nem világos és nem egyértelműen megfogalmazott összefüggés a szakirodalomban, ezért hatásának tisztázása jelentős hozzájárulás a választói magatartás kutatásához.

A szofisztikáltság szerepének vizsgálata azért is kiemelt jelentőségű, mert az elmúlt években számos, jelentős érdeklődésre számot tartó politikatudományi könyv figyelmeztetett az állampolgárok tájékoztatatlanságának, tudatlanságának demokráciára gyakorolt kártékony hatásaira (Achen–Bartels, 2016; Brennan, 2017; Caplan, 2011; Somin, 2016). Ezen elméletcsoport felveti az alacsonyan iskolázott és tájékoztatlan választók szavazati jogának korlátozásának lehetőségét is a jobb demokratikus közélet kialakítása érdekében (Brennan, 2009 és 2017; Somin, 2016). Ezen elképzelések egyre hangsúlyosabbá és elterjedtebbé váltak a hétköznapi diskurzusban is, legfőképpen olyan politikai események kapcsán, mint a Brexit-népszavazás vagy Donald Trump megválasztása, amelyeknél megfigyelhető, hogy az általános népakarat jelentősen eltért a szofisztikált állampolgárok politikai preferenciáitól.

A leginkább elgondolkodtató kérdés – az iskolázatlan választók demokratikus döntésekben betöltött meghatározó szerepén túl – az, hogy figyelemreméltó ellentmondás feszül azon elméletek között, amelyek szerint a szofisztikáltság a demokratikus működésmódok javításának eszköze lehet, és azon empirikus eredményekre alapozott elméletek között, amelyek szerint a szofisztikált választók a legelfogultabbak (Abramowitz–Saunders, 2008; Achen–Bartels, 2016; Campbell et al., 1960; Lodge–Hamill, 1986; Lodge–Taber, 2005; Tilley–Hobolt, 2011; Wagner et al., 2014; míg kivételeként ld. Anduiza et al., 2013; Flynn, 2016; Kahne–Bowyer, 2017; Taber et al., 2009). A kérdés különösen fontos a demokráciaelméleti irodalom szempontjából, de a jelentős tudományos érdeklődés ellenére megállapítható, hogy a témában született elméleti és empirikus eredmények igencsak vegyesek. Ezek az ellentmondások könnyen kontrainuitív tudományos megállapításokhoz, illetve elhamarkodott általánosításokhoz vezethetnek mind a hétköznapi, mind a tudományos diskurzusban.

A tanulmány ehhez az ambivalens megállapításokat tartalmazó diskurzushoz szeretne hozzájárulni azzal, hogy a szofisztikáltság és a pártos elfogultság közötti kapcsolatot vizsgálja egy nagy mintás, rendszeres időközönként lekérdezett, nemzetközi kérdőíves adatbázis elemzése alapján. Kutatási kérdésünk-

re a választ többváltozós regressziós modellek segítségével tárjuk fel a European Social Survey-adatbázis segítségével. Az adatbázis 30 ország egyéni szintű adatait tartalmazza hét adatfelvételi hullámban, amelyekre 2002 és 2015 között került sor, az elemzéseket a felhasznált kulcsváltozók meglététől függően az első öt, illetve hét hullámon teszteltük.

A kutatási eredményeink azt mutatják, hogy a politikai érdeklődés, illetve a politikai hírfogyasztás jelentősen felerősíti az elfogultságot, míg az iskolázottság hatása nem szignifikáns. Tanulmányunk eredményei ezért nem támasztják alá azt az elképzelést, miszerint az episztokrácia (hozzáértők uralma) hatékonyabb demokratikus működési forma lehetne, mint a demokrácia; ugyanakkor nem is támasztják alá teljes mértékben azoknak az aggályait, akik szerint a szofisztikáltság növeli az elfogultságot, hiszen az eredményeink alapján az iskolázottak ugyanolyan elfogultan dolgozzák fel az információkat, mint az iskolázatlanabbak. Ezek az eredmények rávilágítanak arra, hogy a politikai szofisztikáltság és a pártos elfogultság közötti összefüggés jóval összetettebb, mint ahogyan azt akár az optimista, akár a pesszimista értelmezések sugallják.

#### SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS A POLITIKAI SZOFISZTIKÁLTSÁG ÉS ELFOGULTSÁG KAPCSOLATÁRÓL

Robert C. Luskin (1990) értelmezése szerint a politikailag szofisztikált állampolgárok azok az egyének, akik rendelkeznek szükséges mennyiségű *motivációval* politikai információk keresésére és feldolgozására, akiknek megvan a *képességük* arra, hogy az információkat hasznosítsák, illetve, akik kellő *erőfeszítést* tudnak tenni az előzőek megvalósítására (ld. továbbá Converse, 2006). A kognitív képességek magas szintje, illetve az információszerzésre irányuló jelentős mértékű erőfeszítés képessé kell, hogy tegye az állampolgárokat arra, hogy racionális politikai ítéleteket hozzanak, illetve véleményüket úgy alkossák meg, hogy közben a lehető legkisebb mértékben hagyatkozzanak a pártok által felkínált gondolatmankókra (Dalton, 1984 és 2007). Ez a gondolatmenet ahhoz az elméleti feltételezéshez vezet, hogy aki több politikai információval rendelkezik és erősebb politikai érdeklődéssel bír, az megalapozottabb, racionálisabb (és ezáltal kevésbé elfogult) döntéseket hoz, szemben azon állampolgárokkal, akik ezen képességekkel nem rendelkeznek.

Ezek az elméleti várakozások azonban gyakran nem igazolódnak a szakirodalomban, hiszen az empirikus kutatások nagy része az állampolgárok szofisztikáltsága és pártos attitűdjei között pozitív kapcsolatot talál. Abramowitz és Saunders (2008) az amerikai választóközönségen végzett kutatásuk alapján arra a következtetésre jutott, hogy a politikai érdeklődés, a hírfogyasztás, illetve a pártosság szorosan összefüggő dimenziók, ahogyan erre Converse és

szerzőtársai (1960) már fél évszázaddal ezelőtt rámutattak. Ők kutatásukban azt találták, hogy a semleges és centrista politikai attitűdök erősen korrelálnak az alulinformáltsággal és a politikai érdeklődés hiányával, míg a leginkább érdeklődő és legtájékozottabb állampolgárok ideológiai értelemben rendkívül erősen polarizáltak. Számos további munka megerősíti a pártosság demokratikus szempontból negatív szerepét. Ezek azt mutatják, hogy a demokraták és a republikánusok közti véleménykülönbség a szofisztikáltság mértékével egyenes arányban nő. Az iskolázottság és az érdeklődés növekvő szintjével ezen két pártos csoportban a véleménykülönbség mértékében egyre növekvő eltérés tapasztalható például az evolúció létezésével, az emberi tevékenység okozta klímaváltozással, valamint az iraki háborúval kapcsolatos kérdésekben (Gaines et al., 2007; Tesler, 2018; Jacobson, 2010).

Az előző eredményekhez hasonlóan, Lodge és Taber (2006), valamint Shani (2006) arra jutottak, hogy azok, akik a politika nem pártos aspektusaival kapcsolatban több ténytudással rendelkeznek, hajlamosabbak arra, hogy pártos véleményeket tegyenek sajátjukévá, amikor pártos szempontból releváns ténykérdésekkel találkoztak, mint azok, akiknek a pártos relevanciával nem bíró ténytudása alacsonyabb szintű. Pártos relevanciával nem bíró kérdések közé tartozik például, hogy kik az ország politikai vezetői, mekkora a parlamentje, milyen választási szabályok vannak érvényben, míg pártos relevanciával bíró kérdés, hogy aktuálisan mekkora a munkanélküliség, a gazdasági növekedés, vagy hogy hogyan változtak az ország demokratikussági mutatói. Számos hasonló eredményt egybevetve Achen és Bartels (2016: 294.) könyvükben úgy fogalmaznak, hogy „a politikai racionalizálás számtalan esetben azoknál a legerőteljesebb, akik jól informáltak és foglalkoznak politikai kérdésekkel, mivel az ő alapvető politikai elkötelezettségeik a legkonzisztensebbek és legerősebbek”. A szerzők amellet érvelnek továbbá, hogy a politikai szofisztikáltság nem jelent megoldást a pártos elfogultság problémájára, hiszen növeli az elfogultságot és felerősíti a pártos motivációkat. Úgy látják, a politika iránt jobban érdeklődők több figyelmet fordítanak az aktuális politikai helyzetre, mivel politikai attitűdjeik stabilabbak, mint a kevésbé érdeklődőeké. Druckman és Lupia hasonló következtetéseket fogalmaznak meg a szavazók gondolkodásával kapcsolatban, mivel azt állítják, hogy a „legtudatosabb egyének” meggyőződéseit a legnehezebb megváltoztatni új információk által, mivel „rendelkeznek az arra való képességgel, hogy belső ellenvetéseket, ellenérveket generáljanak” és tudásuk kiterjedtsége „behatárolja annak a lehetőségét, hogy egy adott információ meglepetésszerűen érje őket” (Druckman–Lupia, 2000: 14.) (ld. továbbá Taber–Lodge, 2006; Zaller, 1992). Hasonló eredményre jut Lodge és Taber (2006), csupán más megvilágításból: arra a következtetésre jutnak tanulmányukban, hogy az érdeklődés, a tájékozottság és az elfogultság között fennálló pozitív kapcsolatnak nem csupán kognitív gyökerei vannak, hanem

affektív (érzelmi) eredete is, mivel a szofisztikáltak erősebb érzelmi reakciókat adnak, amikor politikai fogalmakkal szembesítik őket, mint a nem szofisztikáltak. Kutatásuk eredményét úgy összegzik, hogy bár az elfogultság jelen van valamennyi állampolgár politikai ítéletében, az erős politikai attitűdökkel rendelkező szofisztikáltak azok, akik a legelfogultabban dolgozzák fel a politikai információkat.

A fenti eredményekkel szemben csupán korlátozott számú olyan empirikus (főként kísérleti) eredmény áll rendelkezésre, amely azt támasztaná alá, hogy a szofisztikáltság pozitívan korrelál az objektívebb politikai ítéletekkel. Anduiza és szerzőtársai (2013) arra mutatnak rá, hogy a politikai értelemben informált állampolgárok kisebb mértékű elfogultságról tesznek tanúbizonyságot, amikor korrupciós ügyeket ítélnek meg. Taber és szerzőtársainak (2009) eredményei hasonlóak, bár nem teljesen egyértelműek – mindenestre cáfolják a fentiekben bemutatott magasabb szofisztikáltság–magasabb elfogultság kapcsolatot. Eveland és Scheufele (2000) tanulmánya szerint amennyiben egy állampolgárt új információval szembesítünk, akkor az eredeti tudásszakadék még jelentősebbé válik az iskolázatlanok és az iskolázottak között, amely arra utal, hogy a szofisztikáltság elősegíti az új tudáselemek hatékony feldolgozását. Kahne és Bowyer (2017) szerint pedig a politikai tudás szintje független az elfogultság mértékétől.

Összességében megállapítható, hogy jelentős mennyiségű – főleg amerikai mintán végzett vizsgálatokon alapuló – empirikus eredmény áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a politikai szofisztikáltság és az elfogultság között pozitív összefüggés van. Ezzel szemben lényegesen kevesebb olyan kutatási eredményt találunk, amely szerint a szofisztikáltságnak a fentivel ellentétes, vagy semmilyen hatása nincsen. Két olyan tényezőt azonosítottunk, amelyek az ezen kutatási eredményekben megmutatkozó különbségekért felelőssé tehetők. Először is, a kutatások túlnyomórészt az Egyesült Államokban készültek, amely stabil, kétpárti környezetben vizsgálja a választókat, így az ebben a környezetben született eredmények nem általánosíthatók korlátlanul más politikai közösségekre. Másodsorban, a legtöbb tanulmány a szofisztikáltság egy meghatározott aspektusával foglalkozik (pl. érdeklődés, iskolázottság), vagy pedig éppen számos aspektus összeolvasztásával hozzák azt létre. Meglátásunk szerint ezek az operacionalizálási döntések téves következtetések levonásához vezethetnek, mivel összemoshatják a szofisztikáltság számos, jól különválasztható aspektusát, mint amilyen az iskolázottság, a politikai érdeklődés, vagy a politikai információszerzés.

Következésképp, kutatásunkat úgy terveztük, hogy abban felülemelkedjünk az egy-egy aspektust priorizáló, illetve a különféle aspektusokat összemósó meghatározásokon, illetve mérési stratégiákon. A kutatási kérdésre a választ egy 30 országot magában foglaló adatbázisban keressük, amelyek fő-

ként többpártrendszer. A használt adatbázis a European Social Survey adatfelvételéből származik, amely az egyik legjobb minőségű szabadon hozzáférhető, nemzetközi, egyéni szintű válaszokat tartalmazó adatbázis. Módszertani szempontból a politikai szofisztikáltság kompozit indexszé történő összeolvasztása helyett a három leggyakrabban vizsgált aspektus (politikai érdeklődés, iskolázottság, és politikai hírfogyasztás) külön-külön jelentkező hatásait vizsgáljuk. Ez lehetővé teszi számunkra, hogy a politikai szofisztikáltságot egy árnyaltabb perspektívából közelíthessük meg.

### AZ ELFOGULTSÁG DEFINÍCIÓJA ÉS MÉRÉSE

Lippmann szerint az egyének vélekedései nagymértékben az „álműnyezetben” (*pseudo environment*) alapulnak, amely „egy olyan környezetet jelent, amelyben az egyén körül megjelenő környezetet többé-kevésbé maga az egyén teremti” (Lippmann, 1922: 4.). Arra a távolságra, amely a valós politikai környezet és az álműnyezet között áll fenn, úgy utalunk, mint abszolút elfogultság. Ennek megfelelően azok az értékelések, amelyek olyan álműnyezetben nyugodnak, amelyek a valós környezettől távolabb esnek, elfogultabbnak minősülnek.

Bár az elfogultság azt jelenti, hogy az egyén vélekedései és a valóság között valóság tátong, amikor politikai értékelésekről beszélünk, ez nem egészen pontos megközelítés. Amikor egyéneket kérdezzük meg az értékelésükről vagy véleményükről bármely politikai kérdéssel kapcsolatosan, nem jelölhetünk ki helyes és helytelen válaszokat, amelyekhez viszonyítani tudunk, hiszen a szubjektív értékelések, vélemények alapvetően nem lehetnek helyesek vagy helytelenek. Ezért a nem tényszerű kérdések vonatkozásában célszerűbb a relatív elfogultságot mérnünk, amit az egyik pártos csoport értékelésének a másik pártos csoport értékelésétől való eltéréseként definiálhatunk.

A pártos elfogultság kérdőíves környezetben történő mérése így kihívásokkal teli feladat (Flynn et al., 2017) és ez különösen igaz az európai többpárti kontextusra. Az amerikai kontextusban ez a vizsgálati mód ugyanis jóval elterjedtebb. A demokraták és republikánusok ténykérdésekben mutatott véleményei (mint pl. a gazdasági teljesítmény vagy a bűnözési ráta) hasonló módon térnek el egymástól, mint a nem tényekre vonatkozó kérdésekben (pl. az Egyesült Államok világban elfoglalt pozíciójának percepciója, vagy a morális közhangulat megítélése) (Shani, 2006). Ezért lehetséges, hogy a pártos elfogultság mértékére azon szakadék alapján kapjunk képet, amely a pártos csoportok nem ténykérdésekre vonatkozó értékelései között fennállnak, mivel úgy tűnik, hogy az abszolút és relatív elfogultság mögött meghúzódó pszichológiai mechanizmusok megegyeznek. Ezek alapján az amerikai választóközönségre fókuszáló kutatások olyan kérdéseket használnak az elfogultság becslésére, minthogy a demokraták és republikánusok hogyan értékelik az elnök vagy a nemzetgaz-

daság teljesítményét vagy valamely szakpolitikai intézkedés hatásosságát (Bartels, 2002; Bisgaard, 2015; Jerit–Barabas, 2012; Shani, 2006).

Ezen megfontolások és jelen tanulmány egyik szerzőjének (Patkós, 2017, 2018, 2019) kutatásai alapján a kormánypárti és ellenzéki szavazók kormányzati teljesítményre vonatkozó értékeléseit hasonlítjuk össze. Bár ezek az elégedettségi értékelések tartalmazhatnak olyan elemeket, amelyek az egyes szakpolitikai döntésekre vonatkozhatnak, a kormány értékeléséről elmondható, hogy az szorosan összefügg korábbi vélekedésekkel és meglévő pártos preferenciákkal is. Észszerűen feltételezhetjük, hogy míg a kormánypárti szavazóknak pozitívan elfogult vélekedései vannak, addig az ellenzéki párt(ok) támogatóinak negatív ítéletei vannak a kormány teljesítményével kapcsolatban.

Ezért meglátásunk szerint a nemzeti kormánnyal való elégedettség egy megfelelő szempont arra, hogy az elfogultságot európai szintű, összehasonlítható kérdőív alapján vizsgáljuk, mert ez egy általános, széles körben dokumentált és könnyen értelmezhető, pártos relevanciával bíró elem mind a kormányzati, mind az ellenzéki szavazók vonatkozásában.

## ADATOK ÉS VÁLTOZÓK

A tanulmány elemzése a European Social Survey-projekt első hét lekérdezésének összesített adatbázisán nyugszik (European Social Survey, 2015), az elemzéseket a felhasznált kulcsváltozók meglététől függően az első öt, illetve hét hullámon teszteltük. Annak érdekében, hogy az elemzésünk eredménye megfelelően általánosítható legyen az európai liberális demokráciákra, a mintát az országok ezen körére szűkítettük, így 30 európai demokrácia választóközönségét elemeztük, így adatbázisunk az Európai Unió 27 tagországát (Málta kivételével), valamint az Egyesült Királyságot, Izlandot, Norvégiát és Svájcot tartalmazza. Az összesített, hét hullámot magában foglaló adatbázis több mint 230 000 megfigyelést (válaszadót) tartalmaz, illetve 138 ország-évet, míg az öt hullám összesítésével nyert adatbázis 90 ország-évet. Ugyanakkor, a statisztikai modellekben szereplő megfigyelések száma lényegesen alacsonyabb ennél. Ez főleg azon válaszadóknak köszönhető, akik nem vettek részt az előző választásokon, kisebb részben pedig azoknak, akik nem kívántak válaszolni arra a kérdésre, hogy melyik pártra szavaztak. Fontos kiemelnünk, hogy a kutatási kérdés megválaszolásához használt minta csak azon szavazókat foglalja magába, akik részt is vettek a legutóbbi nemzeti választásokon és akik hajlandónak mutatkoztak arra, hogy szavazási döntésüket megosszák, vagy elmondták, hogy melyik párthoz érezték közel magukat. Ez a kutatási megfontolás azt implikálja, hogy következtetéseink azon egyénekre nézve érvényesek, akik legalább minimális érdeklődést mutatnak a politika iránt.

## FÜGGŐ ÉS FÜGGETLEN VÁLTOZÓK

A korábban említett elméleti szempontrendszeret és empirikus megfontolásokat figyelembe véve a kutatás függő változója a nemzeti kormányral való elégedettség, amelynek mérése 0-tól 10-ig terjedő skálán történik, ahol a legkisebb érték a „rendkívül elégedetlen”, míg a legnagyobb érték a „rendkívül elégedett”.

Egyik független változónk egy arra vonatkozó dummy változó, hogy valaki kormánypárti vagy ellenzéki szavazó-e. A kormányok összetételére, a választások időpontjára és a kormányok megalakulására vonatkozó adatokat a Comparative Political Data Set-projekt adatbázisából nyertük (Armingeon et al., 2016). Azokat a szavazókat kódoltuk „kormánypárti szavazóknak”, akik olyan pártra szavaztak, amely a kérdőív adatfelvételi időszakában kormányon volt. Annak érdekében, hogy világosan különválasszuk a kormánypárti és ellenzéki pártokat, azon eseteket kizártuk az elemzésünkől, amelyekben az adatfelvételi időpont egybeesett a parlamenti választásokkal vagy az új kormány megalakulásával, illetve nem foglaltuk elemzésünkbe azon eseteket sem, amikor a kormány technokrata volt, illetve azon két kisebb párt szavazóinak adatait sem hasznosítottuk, amelyek a kormánykoalíciót az adatfelvételi időpont idején hagyták el (hiszen az ő szavazóik nem lehettek biztosak a lekérdezés idején abban, hogy az adott pillanatban az általuk kedvelt párt kormánypárti vagy ellenzéki-e).

A kutatás további független változói közé tartoznak a politikai szofisztikáltság fő aspektusai. Mivel a politikai szofisztikáltságnak legalább három, széles körben elemzett, empirikusan elkülöníthető aspektusa van, ezért mindhárom attribútumot górcső alá vettünk. Ezek közé a politikai információszerzés, az iskolázottság, illetve a politikai érdeklődés tartozik.

E három aspektus vizsgálatával részletesebb képet kapunk, mint a kutatók azon csoportja esetében, amelyek csak külön egy-egy aspektust, vagy több aspektust összevontan vizsgálnak. Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy – sok más kutatáshoz hasonlóan – vizsgálatunk során még így is rengeteg, a témához szorosan kapcsolódó vonás hatását nem tudtuk megfigyelni, mivel nincsenek ezekre vonatkozóan adataink. Az ismeretek, az információszerzés és információfeldolgozás minőségére vonatkozóan sajnos egyáltalán nem állnak rendelkezésre összehasonlítható adatok. Nincsenek információink a válaszadóink képzési területéről, médiafogyasztási szerkezetéről, tartalmi politikai tudásáról, politikai érzékéről, tárgyi politikai ismereteiről sem – így eredményeink nem általánosíthatóak az elfogultság és a politikai tudás tágan értelmezett kapcsolatára.

Az iskolázottságot az iskolarendszerben eltöltött évek számával méri a kérdőív és 0 és 35 között vehet fel értéket.\*

\* Azt a néhány kiugró esetet, amelyekben a válaszadók 35 évnél hosszabb időről számoltak be, kizártuk az elemzésből.

A politikai érdeklődést dummy változóval mérjük. Az érdeklődést eredetileg egy 1-től 4-ig terjedő skálán méri a kérdőív, amit a regressziós becsléshez való jobb illeszkedés érdekében a két-két kategória összevonásával „kevésbé érdeklődő” és „inkább érdeklődő” csoportokká alakítottunk.

A politikai hírfogyasztás kapcsán az adatbázis háromféle hírforrással kapcsolatos szokásról ad tájékoztatást: újság, rádió, illetve televízió. A válaszok 0-tól (egyáltalán nem tájékozódik ebben a formában politikáról) 7-ig (több, mint 3 óra) terjednek, ahol minden 1-gyel történő növekedés átlagosan további 30 perc hírfogyasztást jelent egy átlagos munkanapon. Észszerű feltételezés, hogy az információszerzés leginkább újságolvasással ragadható meg, ugyanakkor az idő előrehaladtával a válaszadók „klasszikusabb” tájékozódási formák iránti érdeklődésének csökkenése miatt a European Social Survey-projekt a továbbiakban már nem fogalmazott meg kérdéseket az újságolvasásról és a rádióhallgatásról. Ezért a hatodik és hetedik adatfelvételi körben nem szerepelnek ezen két tájékozódási forrásra vonatkozóan kérdések. A televízióon keresztül történő politikai információszerzés valamennyi adatfelvételi körben fellelhető, ugyanakkor ezt a magas szintű politikai informáltság gyengébb indikátorának tartjuk. Ezen feltételezésünket korábbi kutatásokra alapozzuk, amelyek szerint a televíziónézésre fordított idő – különösen a kereskedelmi csatornák nézésére fordított idő – az állampolgárok informáltságára *negatív* hatással van (Aarts–Semetko, 2003; Ostman–Parker, 1987). Ezért két eltérő modellt építettünk, az egyikben a politikai hírek olvasására fordított időt használtuk, míg a másikban a politikai hírek televíziós fogyasztására fordított időt szerepeltettük; utóbbi stratégiát eredményeink robosztusságának ellenőrzésére használtuk (ld. a 3. táblát).

Fontos megjegyezni, hogy e három változó – bár gyakorta egymás helyettesítésére is használják őket a hasonló témájú kutatások – nem függ össze szorosán egymással, például az iskolázottság és az újságolvasás gyakorlatilag teljesen függetlenek egymástól ( $r=0,063$ ; lásd a korrelációs értékeket mutató 2. táblát a *Mellékletben*).

Mivel feltételezésünk szerint a kormánypárti és ellenzéki szavazók közötti elégedettségi szakadékot a szavazók szofisztikáltsága befolyásolja, ezért a szavazók kormánypárti és ellenzéki státuszának és a politikai szofisztikáltság elemeinek interakciója kerül a statisztikai vizsgálat fókuszába, azaz a

- kormánypárti/ellenzéki státusz  $\times$  iskolázottság
- kormánypárti/ellenzéki státusz  $\times$  politikai érdeklődés
- kormánypárti, ellenzéki státusz  $\times$  politikai hírfogyasztás

Következésképp a három szofisztikáltsági változót mind egyszerű formában, mind a szavazói státusszal interakcióban szerepeltettük valamennyi modellben.

## Kontrollváltozók

Számos kontrollváltozót szerepeltettünk a modellünkhöz kapcsolódóan, hiszen megannyi tényező befolyásolhatja a szavazók kormánnyal való elégedettségét, amelyek egy jelentős része magát a szofisztikáltságot is befolyásolja. Ez létfontosságú, hiszen a tanulmány célja, hogy az elfogultság mértékét mérje, és ne az objektív értelemben eltérő körülményekből, értékekből és preferenciákból származó különbségeket. Először is szerepeltettünk társadalmi feltételekre vonatkozó változókat, amelyek erőteljesen befolyásolhatják a válaszadók objektív életkörülményeit, és következésképpen az állampolgárok kormányzati politikával kapcsolatos percepcióját is:

- nem,
- azon jövedelmi decilis, amelybe a válaszadó háztartása tartozik,\*
- szubjektív egészségügyi állapot 1-től 5-ig terjedő skálán,
- dummy változó, amely a diszkriminált csoporthoz való – önbevalláson alapuló – tartozást jelenti,
- dummy változó arra vonatkozóan, hogy a válaszadó munkanélküli volt-e a lekérdezést megelőző hét napban (mind a munkát nem kereső, mind a munkát aktívan kereső válaszadókat ide soroltuk).

Másodszor a kormánnyal való elégedettség becsléséhez olyan változókat is kontrollváltozóként szerepeltettünk, amelyek általánosan elégedett hozzáállást, optimizmust vagy a status quo elfogadását jelenthetik. Ezért a következő változókat is szerepeltettük, amelyeknél pozitív összefüggésre számítunk:

- az étellel való elégedettség 0-tól 10-ig terjedő skálán,
- más emberekbe vetett bizalom 0-tól 10-ig terjedő skálán.

Harmadszor olyan kontrollváltozókat is szerepeltettünk, amelyek a politikai és vallásos értékekre vonatkoznak és szintén erőteljesen befolyásolhatják a kormánnyal való elégedettséget. Ide soroltuk a következő változókat:

- a vallásosság mértéke 0-tól 10-ig terjedő skálán,
- az ideológiai pozíció bal-jobb skálán 0-tól 10-ig terjedően.

A függő és független változók, valamint valamennyi elemzett változó korrelációs táblázatát a *Melléklet 2-es* és a *3-as* táblázata tartalmazza.

\* Az ESS első három hullámában a jövedelmet 12 fokozatú skálán mérték, ezekben az esetekben a legfelső három, egyenként kis elemszámú kategória összevonásával képeztünk 10 fokozatú változót.

ELEMZÉS

Hipotéziseinket az összesített adatbázison futtatott OLS (*ordinary least squares*, legkisebb négyzetek módszere) regressziós modellekkel vizsgáltuk. Ez a módszer lehetővé teszi, hogy az érdeklődésünk középpontjában álló változók (kormánypártiság, iskolázottság, politikai érdeklődés és hírfogyasztás) hatását a többi változó hatásának figyelembevétele mellett figyeljük meg. Mivel az adatbázis ismételt keresztmetszeti adatokat tartalmaz, az ország- és évhatások figyelembevétele mellett döntöttünk, így fix ország-évhatásokat becsültük, és ország-évenként klaszterezett robusztus standard hibákkal számoltunk. A regressziós modellek eredményeit az 1. táblázat mutatja.

1. táblázat. A szavazók kormány–ellenzék–pozíciója és szofisztikáltsága interakciójának hatása a kormánnyal való elégedettségre

	1. Modell	2. Modell	3. Modell
Kormánypárti szavazó	1,017*** (0,079)	1,363*** (0,085)	1,358*** (0,089)
Kormánypárti szavazó × Politikai érdeklődés	0,551*** (0,096)		
Kormánypárti szavazó × Iskolázottság		0,024 (0,037)	
Kormánypárti szavazó × Újságolvasás			0,158*** (0,026)
Politikai érdeklődés	-0,225*** (0,042)	0,051 (0,047)	0,051 (0,046)
Iskolázottság	0,012 (0,020)	-0,001 (0,027)	0,012 (0,020)
Újságolvasás	0,024 (0,021)	0,025 (0,021)	-0,054** (0,026)
Élettel való elégedettség	0,427*** (0,019)	0,426*** (0,019)	0,425*** (0,019)
Ideológiai pozíció	0,200*** (0,065)	0,205*** (0,066)	0,205*** (0,066)
Nem: nő	-0,162*** (0,033)	-0,162*** (0,033)	-0,162*** (0,032)
Másokba vetett bizalom	0,325*** (0,019)	0,325*** (0,020)	0,325*** (0,020)
Vallásosság	0,160*** (0,017)	0,161*** (0,018)	0,161*** (0,018)
Diszkriminált csoport tagja	-0,100*** (0,016)	-0,101*** (0,016)	-0,099*** (0,017)
Egészség	0,022 (0,019)	0,023 (0,019)	0,023 (0,019)
Jövedelmi decilis	-0,022 (0,019)	-0,021 (0,020)	-0,020 (0,020)
Munkanélküliség	-0,018 (0,013)	-0,019 (0,013)	-0,019 (0,013)
Konstans	3,842*** (0,069)	3,670*** (0,076)	3,672*** (0,077)
N	64558	64558	64558
Kiigazított R <sup>2</sup>	0,283	0,280	0,281

Jegyzet: Az értékek OLS regressziós együtthatók ország-év fixhatásokkal (*pooled OLS regressions absorbing country-year effects*), zárójelben az ország-évenként klaszterezett robusztus standard hibákkal. A függő változó a kormánnyal való elégedettség, a mintában az ESS első öt hullámának adatai szerepelnek: 2002, 2004, 2006, 2008, 2010.

\*\*\*p<0.001 \*\*p<0.01 \*p<0.05

A táblázatban szereplő értékek soronként és modellenként azt mutatják, hogy ha az adott változó értéke eggyel nőne, hogyan változna a függő változó becsült értéke. Például, mindhárom modell esetében hasonló mértékű hatása van a nemnek, az együttthatók értéke körülbelül  $-0,16$  pont. Tehát, amennyiben a változó értéke (0-férfi, 1-nő) eggyel nő, a kormánnyal való elégedettség becsült értéke mintegy  $0,16$  ponttal *csökken*. Ezt úgy értelmezzük, hogy egy női válaszadó egy hozzá minden más vizsgált szempontból hasonló férfihez képest átlagosan mintegy  $0,16$  ponttal kevésbé elégedett a kormánnyal.

A kormánypártiság szignifikáns pozitív együttthatója azt mutatja, hogy a kormánypártiak szignifikánsan elégedettebbek a kormánnyal, mint az ellenzékiek. Az interakciós hatások együttthatói pedig azt, hogy ez a hatás a politikailag érdeklődőbb választók körében erősebb, és ugyanez érvényes a több politikai hírt olvasók csoportjára is a kevesebbet fogyasztókéhoz képest. Azaz, mind az érdeklődés erősödésével, mind a hírfogyasztás mennyiségének növekedésével növekszik a kormánypártiak és ellenzékiek közötti elégedettségi szakadék. Értelmezésünk szerint ez az erősödő különbség arra enged következtetni, hogy a politika iránt érdeklődőbb és informáltabb szavazók elfogultabbak a választott politikai oldaluk iránt, mint a kevésbé informáltak és kevésbé érdeklődők.

E két változó hatásával ellentétben az elégedettség szintjét az iskolázottság nem befolyásolja – azaz, az iskolázottabb és kevésbé iskolázott kormánypártiak és ellenzékiek véleménye között ugyanolyan különbséget találunk. Ez az eredmény alátámasztja Achen és Bartels (2016) állítását, akik szerint „az iskolázottak – beleértve a magasan iskolázottakat is – politikai és morális ítéletei ugyanolyan gyakran torzítanak, mint bárki másé”.

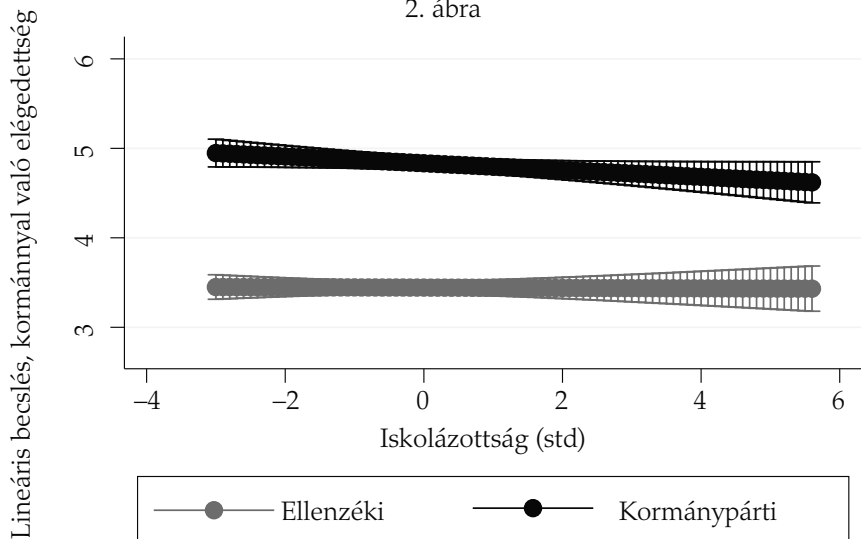
Azon kontrollváltozók hatása, amelyekkel kapcsolatosan voltak előzetes feltevéseink, a feltevéseknek megfelelő irányba mutat, bár az egészség, a munkanélküliség és a jövedelem hatása nem szignifikáns. A többi kontrollváltozó hatása magas megbízhatósági szinten szignifikáns, és az együttthatók volumenében jelentős hatásokról árulkodnak. Ezeknek megfelelően láthatjuk, hogy az étellel való magasabb elégedettség, a jobboldali ideológiai preferencia, a másokba vetett magasabb bizalom és a vallásosság a kormánnyal való magasabb elégedettséggel jár együtt, míg a diszkriminált csoportok tagjai és a nők kevésbé elégedettek a mindenkorai kormányok teljesítményével.

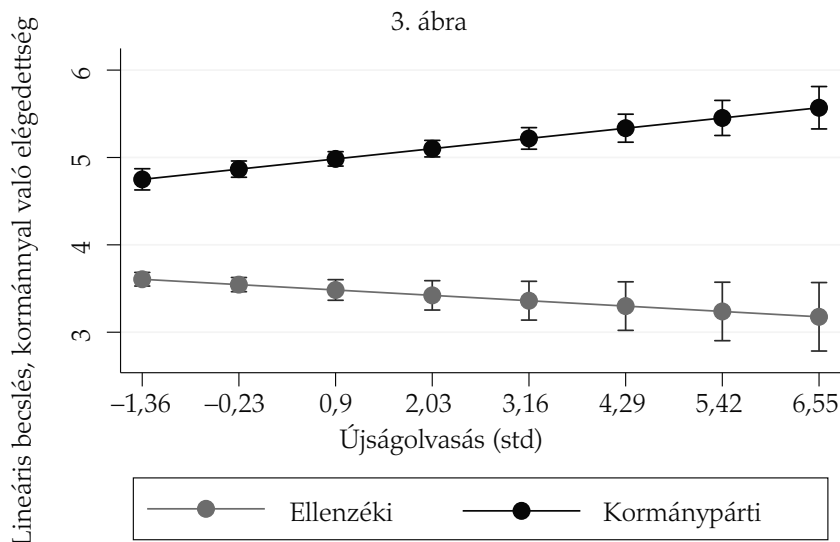
Az 1–3. ábrákon a független változók interakciós hatására vonatkozó lineáris becsléseket mutatjuk be, az 1. modell alapján. A fentieknek megfelelően, az első két ábrán látható, hogy a kormánypárti és ellenzéki csoportok becsült elégedettsége közötti különbség hogyan szélesedik az érdeklődés erősödésével, illetve a hírfogyasztás mennyiségének növekedésével. A harmadik ábrán viszont jól látható, hogy az oktatásban eltöltött idő növekedése nem jár hasonló hatással.

1. ábra



2. ábra





1–3. ábrák. A kormánypárti/ellenzéki pozíciójú választók elégedettségének becsült szintje a politikai érdeklődésük, a hírfogyasztásuk mennyisége és az iskolázottságuk szerint, 95%-os konfidencia intervallummal ábrázolva.

Eredményeink robusztusságát többféleképpen is ellenőriztük. Először is modelljeink megalkotásakor megfigyeltük, hogy mutatkozik-e eltérés a televízióból, illetve az újságból történő tájékozódás hatásában (előbbi mind a hét adatfelvételi hullámban szerepel, míg utóbbi csupán ötben). Az eredményeink azt mutatják, hogy a két információszerezési típusnak közel azonos hatása van (ahogyan a 3-as táblázat is mutatja). Másodsorban, mivel számos korábbi kutatás a párttal való azonosulást szerepelteti (pl. demokrata vagy republikánus), ahelyett, hogy általánosságban szavazókat vizsgálnának, ezért ellenőrizni szeretnénk volna, hogy a független változó alternatív módon történő operacionalizációja (szavazók vagy az adott párthoz magukat közel érzők) okoz-e bármilyen különbséget az eredményekben.

2. táblázat. A kormánypárti/ellenzéki státusz és a szofisztikáltság elemek interakciójának hatása a kormánnyal való elégedettségre az első hét ESS hullámban (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014).

	1. Modell	2. Modell	3. Modell
Kormánypárti szavazó	1,098*** (0,076)	1,392*** (0,078)	1,363*** (0,078)
Kormánypárti szavazó × Politikai érdeklődés	0,476*** (0,072)		
Kormánypárti szavazó × Iskolázottság		-0,045 (0,031)	
Kormánypárti szavazó × Újságolvasás			0,179*** (0,025)
Politikai érdeklődés	-0,148*** (0,034)	0,083*** (0,031)	0,082** (0,032)
Iskolázottság	-0,005 (0,015)	0,015 (0,022)	-0,007 (0,015)
Tv nézés	0,063*** (0,013)	0,062*** (0,013)	-0,023 (0,017)
Élettel való elégedettség	0,421*** (0,014)	0,422*** (0,014)	0,420*** (0,015)
Ideológiai pozíció	0,158*** (0,055)	0,163*** (0,055)	0,162*** (0,054)
Nem: nő	-0,116*** (0,024)	-0,119*** (0,023)	-0,119*** (0,023)
Másokba vetett bizalom	0,345*** (0,014)	0,345*** (0,015)	0,344*** (0,015)
Vallásosság	0,157*** (0,015)	0,158*** (0,016)	0,158*** (0,016)
Diszkriminált csoport tagja	-0,109*** (0,012)	-0,110*** (0,012)	-0,110*** (0,012)
Egészség	0,050*** (0,015)	0,051*** (0,014)	0,051*** (0,015)
Jövedelmi decilis	-0,004 (0,017)	-0,002 (0,017)	-0,001 (0,017)
Munkanélküliség	-0,019* (0,011)	-0,020* (0,011)	-0,019* (0,011)
Konstans	3,660*** (0,053)	3,524*** (0,054)	3,538*** (0,055)
N	113877	113877	113877
Kiigazított R <sup>2</sup>	0,300	0,298	0,299

Az értékek ország- és évfatásokat tartalmazó OLS regressziós együtthatók, ország-évenként klaszterezett robusztus standard hibák zárójelben az együtthatók alatt. Független változó: *Kormánnyal való elégedettség*. A politikai hírfogyasztást a regresszióban a politikai témájú tv műsorok nézésének napi mennyisége méri.

\*\*\*p<0.001 \*\*p<0.01 \*p<0.05

Ezért modellünket a kormány támogatása helyett a párthoz való közelség (*closeness to party*) változóval is lefuttattuk. Ez a módosítás szintén nem okozott jelentős változást az eredményekben (ld. a 4-es táblázatot).

3. táblázat. A megkérdezettek kormánypárti/ellenzéki kötődésének és szofisztikáltságának hatása a kormánnyal való elégedettségre az ESS első öt hullámában (2002, 2004, 2006, 2008, 2010).

	1. Modell	2. Modell	3. Modell
Kormánypárti	1,321*** (0,108)	1,602*** (0,121)	1,595*** (0,122)
Kormánypárti × Politikai érdeklődés	0,416*** (0,133)		
Kormánypárti × Iskolázottság		0,025 (0,041)	
Kormánypárti × Újságolvasás			0,131*** (0,032)
Politikai érdeklődés	-0,160** (0,062)	0,019 (0,054)	0,020 (0,053)
Iskolázottság	0,006 (0,021)	-0,006 (0,027)	0,005 (0,021)
Újságolvasás	0,012 (0,022)	0,012 (0,022)	-0,045 (0,028)
Élettel való elégedettség	0,381*** (0,023)	0,379*** (0,023)	0,379*** (0,023)
Ideológiai pozíció	0,214*** (0,076)	0,217*** (0,077)	0,217*** (0,077)
Nem: nő	-0,149*** (0,028)	-0,150*** (0,028)	-0,150*** (0,028)
Másokba vetett bizalom	0,310*** (0,022)	0,309*** (0,023)	0,309*** (0,023)
Vallásosság	0,188*** (0,021)	0,189*** (0,021)	0,189*** (0,021)
Diszkriminált csoport tagja	-0,106*** (0,017)	-0,107*** (0,017)	-0,106*** (0,017)
Egészség	0,040 (0,027)	0,041 (0,027)	0,040 (0,027)
Jövedelmi decilis	0,003 (0,023)	0,003 (0,023)	0,004 (0,023)
Munkanélküliség	-0,002 (0,013)	-0,002 (0,013)	-0,002 (0,013)
Konstans	3,915*** (0,075)	3,797*** (0,078)	3,800*** (0,078)
N	51512	51512	51512
Kiigazított R <sup>2</sup>	0,290	0,289	0,289

Az értékek ország- és évhatasokat tartalmazó OLS regressziós együtthatók, ország-évenként klaszterezett robusztus standard hibák zárójelben az együtthatók alatt. Független változó: *Kormánnyal való elégedettség*.

\*\*\* $p < 0.001$  \*\* $p < 0.01$  \* $p < 0.05$

Harmadsorban, számításba vettük azt is, hogy az utóbbi egy-két évtizedben a hírfogyasztási szokásokban radikális változások következtek be, (pl. az újságolvasás hanyatlása tekintetében) és ezért az arra fordított idő tendenciaszerű csökkenése befolyásolhatja eredményeinket. Ezen hatások kontrollálására valamennyi ESS adatfelvételi hullámra külön modellt futtattunk (kérésre

a szerzőknél elérhető). Ezekben a modellekben található eredmények rendkívül hasonlóak a fő modellünk eredményeihez. A politikai érdeklődés és az újságolvasás interakciós hatásai pozitívak és szignifikánsak (a politikai érdeklődést kivéve, ahol inszignifikáns eredményt találunk), míg az iskolázottságra vonatkozóan inszignifikáns hatás mutatkozik. Negyedrészt, a szignifikáns interakciós eredmények iránya és mérete (kormánypárti szavazó × érdeklődés, kormánypárti szavazó × politikai hírek nézése), nagyon hasonló maradt akkor is, amikor kontrolláltunk az ESS adatfelvételi körökre (kérésre a szerzőknél elérhető). Ugyanígy nem mutatkozik eltérés az interakciós hatásokban, amikor kontrollálunk az országhatásokra, illetve amikor a kontrollváltozókat alternatív módon operacionalizáljuk. Az iskolázottság hatása érzékenyebb arra, hogy a kontrollváltozókat szerepeltetjük-e vagy nem, de a magas magyarázóerejű modellekben (amelyek kevesebb kihagyott változót tartalmaznak), annak hatása konzisztensen inszignifikáns.

4. táblázat. A megkérdezettek kormánypárti/ellenzéki kötődésének és szofisztikáltságának hatása a kormánnyal való elégedettségre a magyar választók körében készült 2017–2018-as mintán.

	1. Modell	2. Modell	3. Modell
Kormánypárti	-0,022 (0,689)	2,351*** (0,61)	2,024* (1,039)
Hírfogyasztás	0,03*** (0,01)	0,013 (0,014)	0,03*** (0,011)
Iskolai végzettség	-0,079 (0,067)	-0,055 (0,069)	-0,155 (0,103)
Politikai érdeklődés	-0,533*** (0,154)	0,014 (0,114)	0,011 (0,114)
Kormánypárti × Politikai érdeklődés	1,093*** (0,211)		
Kormánypárti × Hírfogyasztás		0,036* (0,02)	
Kormánypárti × Iskolai végzettség			0,178 (0,136)
Konstans	4,254*** (0,693)	2,858*** (0,666)	3,125*** (0,837)
N		429	
Kiigazított R2	0,321	0,356	0,318

Az értékek OLS regressziós együtthatók, standard hibák zárójelben az együtthatók alatt. Független változó: *Kormánnyal való elégedettség*. A hírfogyasztást egy, hatféle hírforrásnak a megkérdezett számára való személyes jelentőségét mutató tízfokú skálából készített index méri, ami 0 és 60 közötti értékeket vehet fel. Az iskolázottságot 11 fokú skála, a politikai érdeklődést pedig 5 fokú skála méri. A magasabb értékek magasabb érdeklődést, stb. mutatnak. Adatok: MTA TK V2018–1.

\*\*\* $p < 0.01$  \*\* $p < 0.05$  \* $p < 0.1$

Végül, a kérdést megvizsgáltuk egy, a fentiektől teljesen függetlenül készült, a 2018-as választási kampány kezdetekor készült, reprezentatív magyarországi kérdőíves felmérés adatain is.\* Bár ennek a felmérésnek a változói az ESS-adatbázisban szereplő változóktól kissé eltérnek, várakozásunk szerint az alapvető összefüggéseknek a mérési skálák és az operacionalizáció eltérései ellenére is meg kell mutatkozniuk. Mivel a kulcsváltozók esetében ebben az adatbázisban is jelentős az adathiány (alapvetően a pártpreferencia kialakulatlansága, esetleg elhallgatása miatt), és ez nagymértékben csökkenti az esetszámot, a regressziós becslésbe csak a legfontosabb változókat vontuk be. Az 4. táblázat ezeknek az egyszerű regressziós becsléseknek az eredményét mutatja. A főbb összefüggések ebben az esetben is megegyeznek a fentebb bemutatottakkal.

Összefoglalva a fentieket, a politikai érdeklődés és a politikai hírfogyasztás hatása egységesen pozitív és szignifikáns, míg az iskolázottságnak nincsen önálló hatása az információfeldolgozás elfogulatlanságára.

## DISZKUSSZIÓ

A politikai szofisztikáltság elfogultságcsökkentő és a politikai ítéletek minőségét javító hatásáról szóló tudományos diskurzus különös érdeklődésre tart számot a demokráciaelméleti irodalomban, valamint a szakpolitikai diszkusziókban, mivel a kérdésnek igen fontos elméleti és empirikus következményei vannak (Lippmann, 1922). Amennyiben az iskolázottság szintjének javítása, az oktatás széleskörűvé tétele növeli az állampolgárok elfogulatlanságát és hozzájárul a megalapozottabb és racionálisabb döntések létrejöttéhez egyéni szinten, akkor ezek potenciálisan jobb politikai döntésekhez vezethetnek társadalmi szinten. Ezért a választóközönség szofisztikáltságának javítása kulcsfontosságú lehet a demokratikus működés minőségének javításához. Ahogyan Dalton is kiemeli, a „fejlettebb politikai képességek” lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy „funkcionálisan függetlenné váljanak a pártos mankóktól” (Dalton, 1984: 281.). Ezen gondolat mentén megállapítható, hogy a politikailag szofisztikáltak könnyebben felismerik, ha preferált pártjuk vagy politikusuk eltér az ígéreteitől; a szofisztikált állampolgárok jóval hamarabb felismerik ezen politikusi mulasztásokat, mint a tudatlanabb és kevésbé informált választói rétegek. Ezenfelül sokkal helyesebben (realisabban) észlelik a vonzónak tűnő, de hosszú távon várhatóan káros, költséges kimenetekhez vezető politikusi ajánlatokat, ígéreteket. Ezzel az értelmezéssel összhangban a

\* Adatok forrása: NKFI–119603 *Részvétel, képviselet, pártosság. Választáskutatás, 2018.* Kutatásvezető: Szabó Andrea. Választáskutatási panelvizsgálat első hullám. N = 2000 fő. Az adatfelvétel ideje: 2017. december – 2018. január.

politikai szofisztikáltság szerepe elengedhetetlen a pártos értelemben független gondolkodás előmozdításában és a jól működő demokratikus elszámoltathatóság garantálásában.

Ezen hipotézisek normatív értelemben rendkívül kedvező megítélés alá esnek, és gyakran találkoznak a demokráciaelmélettel foglalkozó tudósok és közpolitikai szakemberek egyetértésével. Ugyanakkor a kutatás nem támasztja alá ezen megállapítások érvényességét. Ahogy láthattuk, az iskolázottságnak nincs szignifikáns elfogultságnövelő hatása, vagyis az iskolázott állampolgárok se nem elfogultabbak, se nem elfogulatlanabbak, mint a kevésbé iskolázottak, de az érdeklődés és a hírfogyasztás jelentős mértékben hozzájárul az elfogultság erősödéséhez. Ennek értelmében kutatásunk megkérdőjelezi a „szofisztikáltság-optimisták” elképzeléseit, akik szerint a szofisztikáltság elfogultságcsökkentő hatású (pl. Brennan, 2017), és ezen az alapon felvetik a választóközönség tájékozatlan rétegeinek a demokratikus folyamatból való kizárását. Eredményeink alapján az a következtetés fogalmazható meg, hogy az iskolázatlan és a politika területén tájékozatlan állampolgárok szavazati jogának elvétele nem garantálná a pártatlanabb politikai döntéseket, így (legalábbis ebből a szempontból) nem javítana az állampolgári döntéshozás minőségén. Mindezekon túl megállapítható, hogy a politikai érdeklődés és a hírfogyasztás elfogultságot kialakító hatásával kapcsolatos – amerikai kutatási eredményeken alapuló – tudományos megállapítások európai kontextusban is megállják a helyüket. Tehát ezek az eredmények megerősítik, hogy azok az emberek, akik fogékonyabbak a politikára és tájékozottabbak is azzal kapcsolatosan, jobban hagyatkoznak a pártos gondolatmankókra, és a politikát nem képesek objektívabb, „kívülálló módon” érzékelni (Brennan, 2017: 40.).

## KONKLÚZIÓ

A választók szofisztikáltsága és elfogultsága közötti kapcsolat természetét vizsgáló tudományos szakirodalomban egymásnak ellentmondó elméleti és empirikus eredmények léteznek egymás mellett. A jelenség tanulmányozása megkérdőjelezhetetlen fontosságú, hiszen politikai szofisztikáltság közösségre gyakorolt hatásainak jobb megértése elengedhetetlen a demokratikus folyamat előfeltételeinek, céljainak és lehetséges kimeneteinek értékelésében. A tanulmány a pártos elfogultság és a politikai szofisztikáltság három aspektusa közötti kapcsolat természetét kívánta feltárni egy európai mintán alapuló, meghatározott időközönként lekérdezett nemzetközi kérdőív alapján. A többváltozós regressziós modellek alapján megállapítható, hogy a politikai érdeklődés, illetve a politikai információszerzés nagymértékben összefüggésbe hozható a pártos elfogultság kialakulásával. A harmadik elemnek, az iskolázottságnak

nincsen számottevő hatása (és az összefüggés nem is szignifikáns), amikor az érdeklődésre, illetve a hírfogyasztásra is kontrolláltunk.

Kutatásunk háromféleképpen járul hozzá a kurrens szakirodalom eddigi eredményeihez. Először is kutatásunk a szofisztikáltság szerepével kapcsolatos elméletek szintjén az optimista (Brennan, 2017; Somin, 2016) feltételezéseket erősen megkérdőjelezi, és inkább a pesszimista feltételezéseket támasztja alá (Achen–Bartels, 2016). Eredményeink elősegítik, hogy az elméleti várakozásokat és az empirikus eredményeket némileg közelítsük egymáshoz. Arra világítanak rá, hogy az iskolázottság önmagában nem növeli az elfogultságot, míg a magasabb politikai érdeklődés és több politikai információszerzés általánosságban elfogultabb politikai nézetekhez vezethet. Ez azt implicálja, hogy amikor a szofisztikáltság szerepével kapcsolatosan elméleteket fogalmazunk meg, érdemes különbséget tenni központi fogalmunk különböző aspektusai között, hiszen eltérő szerepet töltenek be az elfogultság kialakításában.

Kutatásunk második jelentős hozzájárulása annak módszertani architektúrájából fakad. A kutatás egy újszerű mérési eszközt vezet be a pártos elfogultság európai kontextusban történő becslésére. Ezzel írásunk nagymértékben hozzájárul a pártos elfogultság európai kontextusban való megértéséhez, hiszen meglehetősen kevés tudományos eredmény áll rendelkezésünkre az európai kontinens választóközönségéről, mivel a kutatások túlnyomórészt az Egyesült Államokban a republikánusok és demokraták között fennálló pártos törésvonalakra koncentrálnak.

Harmadrészt, kutatásunk jelentős praktikus relevanciával bír. A vizsgált elemek közül a politikai érdeklődés az, amely a legjelentősebb mértékben járul hozzá az elfogult értékelésekhez. Ez azt jelenti (és ez az összefüggés igaz a politika iránt erősen elkötelezett állampolgárokra is), hogy azok a szavazók, akiknek a legkisebb a politika iránti affinitása, bizonyos értelemben a legracionálisabbak, hiszen ők dolgozzák fel legelfogultlanabban a politikai információkat.

Ugyanakkor az, hogy az iskolázottság nem járul hozzá ahhoz, hogy az állampolgárok a politika univerzumát objektívabban érzékeljék, illetve, hogy a több információ szerepe pozitív az elfogultság kialakításában, megcáfolja azt a gyakran hangoztatott demokráciaelméleti javaslatot, amely alapján az iskolázatlan állampolgárok szavazati jogát korlátozni kellene (vagy teljesen el kellene venni ezen választói csoporttól a demokratikus döntés lehetőségét). Bár az iskolázottság nem segíti elő a politika objektívebb érzékelését, ugyanakkor hatása az elfogultság kialakulásának szempontjából nem is tekinthető károsnak. Ebből az is következik, hogy amikor ezen eredményeket a közpolitika-csinálás perspektívájából vizsgáljuk, látnunk kell, hogy a tudatosság növelése, illetve az oktatási lehetőségek bővítése nem feltétlenül a legjobb eszköz arra, hogy az állampolgárok információfeldolgozását elfogultlanabbá, objektíveb-

bé, a valós politikai környezet szempontjából valóságosabbá tegyük. Az eredményekből nem egyenes következményként áll elő az a gyakran hangoztatott állítás, hogy az oktatás, valamint a politikai információkkal való bőséges ellátottság (informáltság) gyógyírt jelentenének a jelenkori demokráciák legfőbb hiányosságaira, működési anomáliáira.

Az eredmények ugyanakkor számos kérdést felvetnek. Azt feltételezzük, hogy az újságolvasás és a televíziózás elfoglaltságra gyakorolt hatása a médiaforrásokban fellelhető pártos üzenetek túlsúlya és azok feltétel nélküli befogadása és elsajátítása miatt csúcsosodik ki. Mivel ezek a tendenciák igencsak érdekesek, a direkcionális (célvezérelt) információkeresés (Kunda, 1990: 481.), és a megerősítési torzítás (saját előzetes nézeteket megerősítő információk keresése, illetve könnyebb elfogadása) jelenségei további vizsgálatra érdemesek, hiszen ezen pszichológiai mechanizmusok hatékonyabb feltérképezése a teljesebb megértés felé vezetheti a tudományos diskurzust. Hasonlóképp érdekes kérdésként vetődik fel (mivel ez a részeredmény ellentétes a széles körben elterjedt nézetekkel), hogy az oktatás miért bizonyul elégtelennek és haszontalannak a tekintetben, hogy hozzájáruljon a kifinomultabb politikai ítéletek kialakulásához. Ezen kérdések túlmutatnak a jelen kutatás elméleti és empirikus keretein, de ihletet nyújthatnak jövőbeli kutatásokhoz.

Az eredményeink alapján valószínűsíthető, hogy a szofisztikáltság és pártos elfoglaltság közötti kapcsolat lényegesen komplexebb lehet annál, mintsem hogy maradéktalanul leírható legyen egy egyszerű pozitív vagy negatív korrelációval. Ezért úgy véljük, hogy a jövőbeli kutatásoknak érdemes lenne az elfoglaltság és a szofisztikáltság legfontosabb aspektusai között esetlegesen fennálló nem lineáris kapcsolatok felé fordulnia. A szelektív politikai percepció mechanizmusa, a politikai érdeklődés és az iskolázottság szerepe szintén további tisztázásra, finomításra szorul annak érdekében, hogy még pontosabb elméleteket fogalmazhassunk meg a szofisztikáltsággal kapcsolatosan és még hatékonyabb szakpolitikai programokat dolgozhattassanak ki a közpolitika-csinálók egy felvilágosultabb választóközönség létrejötte érdekében.

## Mellékletek

1. táblázat. Az elemzésben szereplő esetek

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Ausztria	*	*	*				*
Belgium	*	*	*	*	*	*	
Bulgária			*	*	*	*	
Horvátország				*			
Ciprus			*	*		*	
Csehország	*	*			*	*	*
Dánia	*	*	*	*	*	*	*
Észtország		*		*		*	*
Finnország	*	*	*	*	*	*	*
Franciaország	*	*	*	*	*	*	*
Németország		*	*	*	*	*	*
Görögország	*	*			*		
Magyarország	*	*	*	*	*	*	*
Izland		*				*	
Írország	*	*		*	*	*	*
Olaszország	*					*	
Lettország				*			
Litvánia					*	*	*
Luxemburg	*	*					
Hollandia	*	*		*			*
Norvégia	*	*	*	*	*	*	*
Lengyelország	*	*	*	*	*	*	*
Portugália	*		*	*	*	*	
Románia				*			
Szlovákia		*	*	*	*	*	
Szlovénia	*		*	*	*	*	*
Spanyolország	*	*	*	*	*	*	*
Svédország		*	*	*	*	*	
Svájc	*	*	*	*	*	*	*
Egyesült Királyság	*	*	*	*	*	*	

2. táblázat. Az elemzésben használt változók leíró statisztikái az ESS első hét hullámában (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014).

	N	Eredeti változó				Standardizált változó	
		Átlag	Std. D.	Min.	Max.	Min.	Max.
Kormánnyal való elégedettség	250608	4,171	2,463	0	10		
Kormánypártra szavazott	157077	0,513	0,5	0	1		
Kormánypárthoz közel áll	125703	0,437	0,496	0	1		
Neme: Nő	260806	0,535	0,499	0	1		
Diszkriminált csoport tagja	258846	0,064	0,245	0	1		
Munkanélküli	260894	0,066	0,248	0	1		
Politikai érdeklődés	260160	2,627	0,902	1	4	-1,523	1,805
Iskolázottság (években)	260894	12,228	4,05	0	35	-3,019	5,622
Politikai újságolvasás	135088	1,202	0,882	0	7	-1,362	6,572
Politikai tv-nézés	251187	1,968	1,313	0	7	-1,498	3,832
Kor	260894	47,888	18,485	13	100	-1,887	2,819
Élettel való elégedettség	259800	6,921	2,283	0	10	-3,032	1,349
Bal-jobb ideológiai pozíció	226986	5,09	2,174	0	10	-2,341	2,258
Másokba vetett bizalom	260062	5,026	2,448	0	10	-2,053	2,032
Vallásosság	258859	4,722	2,994	0	10	-1,577	1,763
Egészségi állapot	260652	3,793	0,925	1	5	-3,02	1,306
Jövedelemi decilis	193963	5,664	2,735	1	10	-1,705	1,586



IRODALOM

- Aarts, Kees–Semetko, Holli A. (2003): The divided electorate: Media use and political involvement. *Journal of Politics*, 65(3), 759–784. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00211>
- Abramowitz, Alan I.–Saunders, Kyle L. (2008): Is polarization a myth? *The Journal of Politics*, 70(2), 542–555. <https://doi.org/10.1017/S0022381608080493>
- Achen, Christopher H.–Bartels, Larry M. (2016): *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton University Press.
- Anderson, Christopher J.–LoTempio, Andrew J. (2002): Winning, losing and political trust in America. *British Journal of Political Science*, 32(2), 335–351. <https://doi.org/10.1017/S0007123402000133>
- Anderson, Christopher J.–Tverdova, Yuliya V. (2001): Winners, losers, and attitudes about government in contemporary democracies. *International Political Science Review*, 22(4), 321–338. <https://doi.org/10.1177/0192512101022004003>
- Anduiza, Eva–Gallego, Aina–Muñoz, Jordi (2013): Turning a Blind Eye Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Toward Corruption. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1664–1692. <https://doi.org/10.1177/0010414013489081>
- Armington, Klaus–Isler, Christian–Knöpfel, Laura–Weisstanner, David (2016): *Supplement to the Comparative Political Data Set – Government Composition 1960–2014*. Retrieved from <http://www.cpbs-data.org/>
- Bartels, Larry M. (2002): Beyond the running tally: Partisan bias in political perceptions. *Political Behavior*, 24(2), 117–150. <https://doi.org/10.1023/A:1021226224601>
- Bisgaard, Martin (2015): Bias will find a way: Economic perceptions, attributions of blame, and partisan-motivated reasoning during crisis. *The Journal of Politics*, 77(3), 849–860.
- Blais, André–Gélineau, François (2007): Winning, losing and satisfaction with democracy. *Political Studies*, 55(2), 425–441. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00659>
- Brennan, Jason (2009): Polluting the polls: When citizens should not vote. *Australasian Journal of Philosophy*, 87(4), 535–549. <https://doi.org/10.1080/00048400802587309>
- Brennan, Jason (2017): *Against Democracy*. Princeton University Press.
- Brunell, Thomas L.–Buchler, Justin (2012): How Does Winning, Losing, and Electoral Competitiveness Affect Voters' Attitudes Toward Government? Evidence from Three Western Democracies. *Evidence from Three Western Democracies*. Retrieved from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2108176](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2108176)
- Campbell, Angus–Converse, Philip E.–Miller, Warren E.–Stokes, Donald E. (1960): *The American Voter*. New York and London: John Wiley – Sons, Inc.
- Caplan, Bryan (2011): *The myth of the rational voter: Why democracies choose bad policies*. Princeton University Press.
- Converse, Philip E. (2006): The nature of belief systems in mass publics (1964). *Critical Review*, 18(1–3), 1–74. <https://doi.org/DOI:10.1080/08913810608443650>
- Craig, Stephen C.–Martinez, Michael D.–Gainous, Jason–Kane, James G. (2006): Winners, losers, and election context: Voter responses to the 2000 presidential election. *Political Research Quarterly*, 59(4), 579–592. <https://doi.org/10.1177/106591290605900407>

- Curini, Luigi–Jou, Willy–Memoli, Vincenzo (2012): Satisfaction with democracy and the winner/loser debate: The role of policy preferences and past experience. *British Journal of Political Science*, 42(02), 241–261. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000275>
- Dalton, Russell J. (1984): Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies. *The Journal of Politics*, 46(01), 264–284. <http://dx.doi.org/10.2307/2130444>
- Dalton, Russell J. (2007): Partisan mobilization, cognitive mobilization and the changing American electorate. *Electoral Studies*, 26(2), 274–286.
- Druckman, James N.–Lupia, Arthur (2000): Preference formation. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 1–24. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.1>
- European Social Survey (2015): *European Social Survey Round 1 to 7*. Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.
- Eveland, William P.–Scheufele, Dietram A. (2000): Connecting news media use with gaps in knowledge and participation. *Political Communication*, 17(3), 215–237. <https://doi.org/10.1080/105846000414250>
- Flynn, D. J. (2016): The scope and correlates of political misperceptions in the mass public. *Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia*.
- Flynn, D. J.–Nyhan, Brendan–Reifler, Jason (2017): The nature and origins of misperceptions: Understanding false and unsupported beliefs about politics. *Political Psychology*, 38(S1), 127–150. <https://doi.org/10.1111/pops.12394>
- Gaines, Brian J.–Kuklinski, James H.–Quirk, Paul J.–Peyton, Buddy–Verkuilen, Jay (2007): Same facts, different interpretations: Partisan motivation and opinion on Iraq. *Journal of Politics*, 69(4), 957–974. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00601.x>
- Hill, Lisa (2016): Voting turnout, equality, liberty and representation: Epistemic versus procedural democracy. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 19(3), 283–300. <https://doi.org/10.1080/13698230.2016.1144855>
- Howell, P.–Justwan, F. (2013): Nail-biters and no-contests: The effect of electoral margins on satisfaction with democracy in winners and losers. *Electoral Studies*, 32(2), 334–343. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.02.004>
- Jacobson, Garry C. (2010): Perception, memory, and partisan polarization on the Iraq War. *Political Science Quarterly*, 125(1), 31–56. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2010.tb00667.x>
- Jerit, Jennifer–Barabas, Jason (2012): Partisan perceptual bias and the information environment. *Journal of Politics*, 74(3), 672–684. <https://doi.org/doi:10.1017/S0022381612000187>
- Joslyn, Mark R.–Haider-Markel, Donald P. (2014): Who knows best? Education, partisanship, and contested facts. *Politics – Policy*, 42(6), 919–947. <https://doi.org/10.1111/polp.12098>
- Kahne, Joseph–Bowyer, Benjamin (2017): Educating for democracy in a partisan age: Confronting the challenges of motivated reasoning and misinformation. *American Educational Research Journal*, 54(1), 3–34. <https://doi.org/10.3102/0002831216679817>
- Kunda, Ziva (1990): The case for motivated reasoning. *Psychological Bulletin*, 108(3), 480.
- Lippmann, Walter (1922): *Public Opinion*. New York.
- Lodge, Milton–Hamill, Ruth (1986): A partisan schema for political information processing. *The American Political Science Review*, 505–520. <https://doi.org/10.2307/1958271>

- Lodge, Milton–Taber, Charles S. (2005): The automaticity of affect for political leaders, groups, and issues: An experimental test of the hot cognition hypothesis. *Political Psychology*, 26(3), 455–482. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2005.00426.x>
- Luskin, Robert C. (1990): Explaining Political Sophistication. *Political Behavior*, 12(4), 331–361. <http://dx.doi.org/10.1007/BF00992793>
- Ostman, Ronald E.–Parker, Jill L. (1987): Impact of education, age, newspapers, and television on environmental knowledge, concerns, and behaviors. *The Journal of Environmental Education*, 19(1), 3–9. <https://doi.org/10.1080/00958964.1987.10801954>
- Patkós Veronika (2017): Politikai polarizáció és gazdasági sikertelenség az európai demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 26(4), 29–52.
- Patkós Veronika (2018): Pártos szavazók győzelme. A pártosság és a politikai megosztottság minztázatai a 2018. Évi országgyűlési választás idején. In: Szabó Andrea–Böcskei Balázs (szerk.): *Várakozások és választások. Parlamenti választás 2018*. MTA TK PTI–Napvilág. 102–124.
- Patkós Veronika (2019): *Szekértáborharc. Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről*. TK PTI–Napvilág.
- Shani, Danielle (2006). *Knowing Your Colors: Can Knowledge Correct for Partisan Bias in Political Perceptions?* Presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Singh, Shane–Karakoç, Ekrem–Blais, André (2012): Differentiating winners: How elections affect satisfaction with democracy. *Electoral Studies*, 31(1), 201–211. <https://doi.org/dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2011.11.001>
- Singh, Shane–Lago, Ignacio–Blais, André (2011): Winning and Competitiveness as Determinants of Political Support. *Social Science Quarterly*, 92(3), 695–709. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2011.00788.x>
- Somin, Ilya (2016): *Democracy and political ignorance: Why smaller government is smarter*. Stanford University Press.
- Taber, Charles S.–Cann, D.–Kucsova, S. (2009): The Motivated Processing of Political Arguments. *Political Behavior*, 31(2), 137–155. <https://doi.org/10.1007/s11109-008-9075-8>
- Taber, Charles S.–Lodge, Milton (2006): Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755–769. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00214.x>
- Tesler, Michael (2018): Elite domination of public doubts about climate change (not evolution). *Political Communication*, 35(2), 306–326. <https://doi.org/10.1080/10584609.2017.1380092>
- Tilley, James–Hobolt, Sara B. (2011): Is the government to blame? An experimental test of how partisanship shapes perceptions of performance and responsibility. *The Journal of Politics*, 73(02), 316–330. <https://doi.org/doi:10.1017/S0022381611000168>
- Wagner, Markus–Tarlov, Jessica–Vivyan, Nick (2014): Partisan bias in opinion formation on episodes of political controversy: Evidence from Great Britain. *Political Studies*, 62(1), 136–158. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.01002.x>
- Zaller, John (1992): *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge University Press.

# DEPOLITIZÁCIÓ ÉS POLITIZÁCIÓ A PAKSI BŐVÍTÉS DELIBERÁCIÓJÁBAN\*

Egres Dorottya

(Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem  
Filozófia és Tudománytörténet Tanszék)

*A tanulmány beérkezett: 2020. március 15., opponálás: 2020. március 16. – 2020. április 2.,  
véglegesítő: 2020. június 20.*

## ÖSSZEFOGLALÓ

A paksi atomerőmű bővítéséről 2014-ben született meg az egyezmény Magyarország és az Orosz Föderáció között, mely szerint a két új reaktort az orosz állami vállalat, a Roszatom fogja biztosítani, és 3000 milliárd forint értékű államközi hitel fogja finanszírozni a beruházás 80 százalékát. Tanulmányomban a bővítésről szóló deliberáció 2014 és 2017 közötti szakaszának makroszintű diszkurzív vizsgálatát végzem el. Bemutatom, hogy a Paks 2-ről szóló döntés legitimitása három szempontból kérdőjeleződött meg: a döntést tender nélkül és a parlamenti vitát megelőzően hozták meg, a döntést alátámasztó dokumentációt titkosították, valamint a társadalmat kihagyták a döntéshozatali folyamatból. Ezekről a pontokról szóló érveket vizsgálom Magyarország Kormánya és az LMP hivatalos honlapjainak cikkeiben, majd az érveket depolitizációs és politizációs kísérletekként értelmezem.

**Kulcsszavak:** politikai deliberáció ■ depolitizáció ■ érvelés ■ atomenergia

## BEVEZETÉS

A nukleáris energia magyarországi diskurzusán „médiaviharként” (Szabó–Bene, 2016: 40.) söpört végig a hír 2014 januárjában a Magyarország és az Orosz Föderáció kormányközi megállapodásáról, amely magában foglalta a paksi atomerőmű két új reaktorral történő bővítését a Roszatom orosz állami vállalat által. A bővítésre az orosz állam 3000 milliárd forint értékű hitelkeretet bocsátott rendelkezésre, mely hozzávetőlegesen a beruházás 80 százalékát teszi ki. A megállapodást közbeszerzési eljárás nélkül, azelőtt írták alá a felek, hogy a

\* A tanulmány a COST Action CA17132 – APPLY European Network for Argumentation and Public Policy Analysis támogatásával készült. A COST APPLY érvelésméleti és közpolitikai kérdésekben történő nyilvános döntéshozatali folyamatokat elemző európai hálózat.

kabinettel, illetve az Országgyűléssel megvitatták volna. Az Oroszországgal kötött 2014-es egyezmény kétségkívül megosztóvá tette az atomenergia kérdését hazánkban. Ennek oka többek között Magyarország múltja, Oroszország világpolitikai megítélése, az új atomreaktorokra vonatkozó tender kiírásának elmaradása, a rendkívüli nagy összegű hitel, valamint az, hogy a Pakson jelenleg működő négy reaktor a Szovjetunió közbenjárásával épült. Mi sem mutatja jobban az Oroszországgal kötött megállapodás ellentmondásosságát, mint az, hogy a Greenpeace által, 2014 után megrendelt felmérések egyike sem az atomenergia támogatottságára kérdezett már rá, hanem az atomerőmű orosz állami vállalat, orosz hiteltől történő bővítésére.<sup>1</sup>

A hasonlóan nagy horderejű döntések hatására jellemzően aktivizálódik a vitatér, amelynek ez esetben már nem az atomenergia kérdése, hanem az Oroszország közbenjárásával épülő Paks 2 a tárgya. A nukleáris energia nagyjából 40 százalékos részarányának fenntartását a hazai energiatermelésben egyesek szakmai, illetve szakpolitikai kérdésnek minősítik, mások pedig a kérdés politikai és társadalmi aspektusát hangsúlyozzák. Ebből következően felmerül a kérdés, hogy ki vehet részt a döntéshozatali folyamatban, valamint ki képes megalapozottan döntést hozni. A megalapozott döntéshozatal előfeltételének pedig a döntéshez szükséges információkhoz való hozzáférés tekinthető. Jelen tanulmány a paksi atomerőmű bővítéséről szóló deliberáció 2014 és 2017 közötti szakaszának argumentatív vizsgálatát adja. 2017-ben zárta le ugyanis az Európai Bizottság az új atomerőművi blokkok létesítésére irányuló magyar–orosz kormányközi megállapodással kapcsolatos vizsgálatát, amivel a jogi akadályok elhárultak a projekt kivitelezésének megkezdése előtt. A tanulmány két kutatási kérdése a következő: Hogyan érvel Magyarország Kormánya mint a bővítés elsőszámú politikai támogatója és a Lehet Más a Politika mint a bővítést ellenző zöld párt a tender és előzetes vita nélkül megkötött megállapodás, a bővítés dokumentációjának titkosítása, valamint a társadalom döntéshozatalban való részvétele és támogatása kapcsán? Hogyan következik az azonosított érvekből Paks 2 kérdésének depolitizációja és politizációja a különböző hatalmi pozíciókban lévő politikai szereplők esetében?

A tanulmány először ismerteti az elméleti keretként alkalmazott deliberáció, depolitizáció és politizáció koncepcióit. A deliberációra olyan makro szintű folyamatként tekintek, amelyben a racionális mérlegelés mellett a meggyőzés is szerepet játszik. A depolitizációs kísérletek a vita és a felelősségre vonhatóság elkerülésére irányulnak (Burnham, 2001; Kettell, 2008). A depolitizáció során megfogalmazódik az eset szakmai kérdésként történő értelmezése, aminek következtében a szakértőkre szűkül a döntésben érintettek köre, ugyanis kizárólag ők képesek kellő hozzáértéssel mérlegelni a rendelkezésre álló opciókat. A politizáció azt jelenti, hogy az esetet olyan politikai és társadalmi kérdésnek állítják be, amelyben a társadalomnak szélesebb körben is legitim

megnyilatkozni (Ylönen et al., 2015). A depolitizációs és a politizáció egymással dialektikai viszonyban állnak, miként az az eltérő hatalmi pozíciókban lévők tevékenységére jellemző (Strange, 2014; Tafon et al., 2018). Érdekes módon Paks 2 szakmai vagy társadalmi kérdésként való meghatározása, valamint a döntésben megnyilatkozók körének dilemmája nem kizárólag a politikai szférában merült fel, a mérnöki és a társadalomtudományos diszciplínák kutatóit egyaránt megosztja a kérdés.<sup>2</sup>

Az elméleti keret felvázolását követő részben a jelen tanulmány kutatási előzményeit és az alkalmazott módszertant ismeretem. Magyarország Kormányának és a Lehet Más a Politika hivatalos honlapján, a bővítés témájában 2014 és 2017 között megjelent cikkeket elemzem. Az állami szerv és a politikai párt cikkeiben a Paks 2 mellett és ellen szóló érvek a döntés legitimitásának három kritériuma szempontjából kerülnek azonosításra: a tender és előzetes politikai vita nélkül kötött kormányközi megállapodás, a döntés alapját képező dokumentáció titkosítása, valamint a döntés által érintettek megnyilatkozásának lehetősége. Az állami szerv és az ellenzéki zöld párt monologikus érvelése dialektikai viszonyba állítható, ahogy megmutatják, ezen három kritériuma kérdőjeleződött meg a Paks 2-ről szóló döntés legitimitásának. A 2014-es kormányközi megállapodást a felek közbeszerzési eljárás nélkül és az országgyűlési vitát megelőzően kötötték meg. A paksi szerződéseket ezt követően titkosították, melyek politikai és civil szervezetek bírósági pereinek hatására kerültek nyilvánosságra évek múltán. Mindeközben az ellenzéki pártok népszavazási kezdeményezésekkel próbálták megakadályozni a projektet. A kormány érvelése e három tekintetben depolitizációs kísérletre enged következtetni, míg a zöld párt érvelése politizációra.

Ylönen és szerzőtársai (2015) a depolitizáció és a politizáció kísérleteit a fukusimai atomkatasztrófát követően vizsgálták a nukleáris energiáról folytatott finnországi diskurzusokban. Jelen írás azt hivatott megerősíteni, hogy a depolitizációs és a politizációs kísérletek nemcsak egy atomkatasztrófa után jellemzik a különböző hatalmi pozíciókban lévők tevékenységét, hanem a vita szereplői egy olyan politikailag számottevő döntés hatására is alkalmazzák azokat, mint az új paksi atomreaktoroknak az orosz állami vállalat által történő szállítása és az orosz állami hitelfelvétel. Tehát a vita sarkalatos pontja a magyarországi kontextusban egy politikailag megosztó esemény, nem pedig egy elsősorban biztonságtechnikai szempontból releváns eset. Tanulmányom továbbá egy létező deliberatív folyamat kontextuális vizsgálatával kíván hozzájárulni az érvelésemélet és a politikatudomány diszciplínáinak azon közös törekvéséhez, amit „kontextuális fordulatnak” neveznek. Ennek értelmében a deliberáció normatív feltételeinek felállítása helyett a valós deliberatív kontextusok leírása a cél (Lewiński–Mohammed, 2013), melynek eszköze a depolitizáció és politizáció elemzése az energiapolitika területén.

## DELIBERÁCIÓ, DEPOLITIZÁCIÓ ÉS POLITIZÁCIÓ

Az argumentációelmélet és a politikatudomány diszciplínáiban egyaránt fontos kiindulópontnak tekinthető a deliberáció koncepciója, amely egészen Arisztotelészhez vezethető vissza. Az arisztotelészi értelmezés szerint (1997) a deliberáció a döntést megelőző ítéletalkotás folyamata, amelyben az egyén mérlegeli a lehetőségeket, majd leteszi a voksát az egyik lehetőség mellett. Az utóbbi három évszázadban a deliberáció elméletében egyre nagyobb szerepet kapott a demokratikus, politikai, nyilvános és kollektív deliberáció vizsgálata. A koncepció iránti érdeklődés a politikatudomány területén annak változatos definícióit eredményezte, ennek következtében az érveken alapuló döntéselőkészítés demokratikusságának vizsgálata megannyi formális és informális folyamatra kiterjedt (Myers–Mendelberg, 2013; Parkinson, 2006; Carpini–Cook–Jacobs, 2004). Megállapítható, hogy mára „a deliberáció meglehetősen képlékeny fogalomná vált” (Vépy–Schlemmer, 2015: 36.). A politikatudományban széles körben vitatott skála problémája (Parkinson, 2006; Boniolo–Schia-vone, 2015) rámutat arra, hogy többféle politikai döntéshozatali (és érvelési) folyamat is deliberációnak tekinthető.

Számos kutatás úgy tekint a deliberációra, mint egy kics csoportos döntéshozatali folyamatra és az érvelések szigorú eljárások szerinti előadására (Elster, 1998; Cohen, 1989; Gutmann–Thompson, 1996; 2004). Egyesek a deliberatív elveket az állampolgári tanácsok (Stewart–Kendall–Coote, 1994; Smith–Wales, 2000), a deliberatív közvélemény-kutatások (Fishkin, 1997), a konszenzus konferenciák (Joss–Durant, 1995) és a parlamenti viták (Bessette, 1994) keretében kutatják. Hasonló döntéshozatali folyamatnak tekinthető a paksi bővítés esetében a Nemzeti Energiastratégiában levezetett forgatókönyvek megalkotása, amelyek magát a Paks 2-ről szóló döntést készítették elő. A kics csoportos deliberációk szakirodalmá ugyanakkor arról számol be, hogy 5-7 fővel érhető el az optimális döntéshozatali folyamat, amely létszámnál ugyanis a résztvevők ismerhetik egymást, és tudnak egymásra reagálni (Fisher–Ellis, 1993). Goodin szerint (2000: 83.) relatíve kis létszám fölött a résztvevők tevékenysége már nem nevezhető deliberációnak, ahogyan a dialógust felváltják a monologikus szövegek, az észérveket pedig a retorikai eszközök. Tehát megkérdőjelezhető, hogy az olyan sokszereplős folyamatok, mint egy több száz fővel megrendezett közmeghallgatás a paksi régióban vagy akár egy parlamenti vita, leírhatók-e deliberációként (Parkinson, 2001).

A makroszintű megközelítés szerint (Parkinson, 2006) a deliberáció időben és térben nem lokalizálható, ahogyan a deliberatív tevékenységek eltérő helyszíneken és időpontokban, különböző személyek részvételével zajlanak, továbbá a résztvevőket általában csoportosítani lehet beszélő, közönség és döntéshozó szerint. A deliberáció tehát ebben az értelmezésben decentralizált. Ezt a felfogást tükrözi Mansbridge elmélete a deliberatív rendszerekről (1999),

amelynek részét képezik formális és reprezentatív struktúrák, de az informális közsféra és a magánbeszélgetések is politikaiként jellemezhetők. A diskusziók egy formális–informális skála mentén képzelhetők el, melyek kimenetelei a skála informális végpontja felé közelítve egyre kevésbé tekinthetők kötelező érvényűnek. Mansbridge (2010) továbbá megfogalmazza, hogy bizonyos jelzőkkel ellátva különböztethetők meg a deliberáció egyes formái. A kötelező érvényű döntéseket meghozó fórumokat felhatalmazottként (*empowered*) nevezi meg, amely elkülönül a tanácskozó (*consultative*) és a közösségi (*public*) deliberációtól (a jelzők magyar fordításait illetően lásd Vépy–Schlemmer, 2015). Eszerint tehát elkülöníthető például a felhatalmazott parlamenti deliberáció az országgyűlési képviselők részvételével, amely 2014-ben a kormányközi egyezmény aláírásától február 6-ig tartott, a tanácskozó deliberáció, amely során a paksi régióban tartottak közmeghallgatásokat, illetve a közösségi deliberáció, úgy, mint politikusok médiavitája. Parkinson szintén kiemeli (2006), hogy a demokratikus értelemben vett deliberáció magában foglalja a döntéshozatali folyamat minden részét a probléma megfogalmazásától, a lehetséges megoldások diskuszióján keresztül a döntés meghozataláig és annak implementációjáig. Ennek értelmében tehát a kormány, és az LMP saját honlapján történő érvelések is deliberációnak tekinthetők.

A deliberációt az érvelés irányítja az alkudozás és az egyéni preferenciák aggregációjával szemben, valamint az érvek mérlegelése, elfogadása, kritikája egy nyilvános folyamat a titkos szavazással szemben (Parkinson, 2006). Ugyanakkor a valós kontextusokban lejátszódó deliberációk nem írhatók le tisztán racionális folyamatként. A politikatudományban is megjelenik a gondolat, miszerint a deliberáció nem kizárólag az érvek felfedezésének, hanem egymás meggyőzésének is a folyamata (Manin–Stein–Mansbridge, 1987), ez az argumentációelméletben viszont annál nagyobb hangsúlyt kap. Walton a deliberációt az egyik leggyakoribb dialógustípusként írja le (1998), amelynek során érvelések formájában diskurzus zajlik a dialóguspartnerrel arról, hogyan cselekedjenek adott körülmények között egy cél elérése érdekében. A résztvevőknek közös a céljuk, és eszközöket próbálnak keresni a cél elérése érdekében, tehát a szituáció határozottan kooperatív jellegű. Walton ugyanakkor belátja, hogy a politikai döntéshozatalt és vitát nemcsak ez ilyesféle folyamat jellemzi, hanem egyaránt megjelennek benne a meggyőzési dialógus jellegzetességei. Az érvelélmélet jelenleg is meghatározó iskolájában is kutatott a deliberáció koncepciója (van Eemeren, 2010 és 2018). A pragma-dialektika és annak kiterjesztett elmélete, a stratégiai manőverezés szerint a politika területén belül a kommunikációs tevékenységek nagy része a deliberáció műfajába sorolható. Egyazon területhez tartozó és egyazon műfajba sorolható kommunikációs tevékenységek osztoznak a közös intézményi célokon, amely a politika területén belül a demokratikus politikai kultúra fenntartása. Van Eemeren a deliberációt tágan értelmezi, hasonlóan Mansbridge-hez (1999), tehát egy-

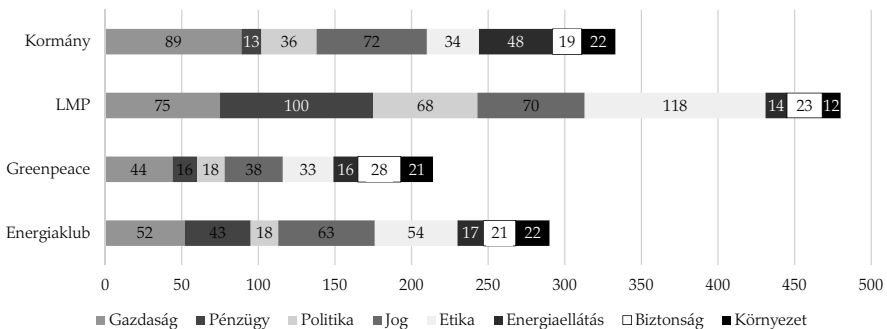
aránt beletartoznak a formális intézményes gyakorlatok és az egyéb informális tevékenységek. A pragma-dialektika szerint a deliberáció műfajába határozottan argumentatív kommunikációs tevékenység típusok sorolhatók. A közönség részvétele kiemelkedő jelentőségű, ugyanis a politikában a vitázók aligha egymást akarják meggyőzni, hanem a szavazókból álló közönség támogatását szeretnék elnyerni.

A deliberációhoz hasonlóan a depolitizáció koncepciójáról is változatos értelmezések születtek. A sokféle elméleti keret és konceptualizáció, a módszertani sokszínűség ellenére a depolitizáció fogalma a kormányzás mai formáinak megértésére az egyik legalkalmasabb (Foster et al., 2014: 226.). Általánosságban véve a depolitizáció fogalma azokat a stratégiákat, taktikákat, eszközöket takarja, amelyek alkalmazásának célja a felelősségre vonhatóság és a vita elkerülése (Burnham, 2001; Kettell, 2008). Wood és Flinders (2014: 65.) egyszerre tekint a depolitizációra (és a politizációra) mint kormányzati, társadalmi és diszkurzív stratégiára (Antal, 2016). Wood (2016: 4.) továbbá a retorikai stratégiára helyezi a hangsúlyt a kormányzat államvezetési stratégiája helyett (Antal, 2016). A továbbiakban a depolitizáció mint stratégia makroszintű diszkurzív elemzését végzem el (Flinders-Buller, 2006; Wood–Flinders, 2014). A depolitizáció tetten érhető diszkurzív manőverekben (Bates et al., 2014; Jenkins, 2011), amelyekkel a hatalmi pozíciókban lévők alakítják közönségeik preferenciáit, és egyben korlátozzák a rendelkezésükre álló lehetőségeket. A depolitizáció ebben a diszkurzív értelmezésben tehát nem a vita kiiktatására vagy lezárására irányuló állami vagy jogi intézkedéseket takarja, hanem retorikai megnyilvánulásokat, amelyek egy makroszintű stratégia részeként foghatók fel. A depolitizáció során a szakértőkre szűkül a döntésben érintettek köre, ugyanis kizárólag ők képesek kellő hozzáértéssel mérlegelni a rendelkezésre álló opciókat (Ylönen et al., 2015). A politizáció stratégiájában az ügy vitathatóságára irányítják a figyelmet, valamint az esetet olyan politikai és társadalmi kérdésnek állítják be, amelyben a társadalomnak szélesebb körben is legitim megnyilatkozni. A depolitizáció dialektikai viszonyban áll a politizációval (Strange, 2014; Tafon et al., 2018), a két stratégia mint egymásra adott reakciók értelmezhetők. A depolitizáció az energiapolitika területén is vizsgálható. Kuzemko (2015) az Egyesült Királyság energiagazdálkodása, Tafon és szerzőtársai (2018) Észtország offshore (tengerre kihelyezett) szélerőművei, Bond és szerzőtársai (2018) az új-zélandi mélytengeri olajfúrás és -kitermelés, Chailleux (2020) Franciaországban a palagáz kinyerésére szolgáló hidraulikus repesztéses technológia, illetve Polleri (2019) a fukusimai atomkatasztrófa utáni radioaktivitás kapcsán vizsgálták a depolitizációs stratégiákat.

## KUTATÁSI ELŐZMÉNYEK, MÓDSZERTAN

Jelen tanulmány annak a kutatásnak a folytatása, amelynek keretében 2017 óta foglalkozom az atomenergia magyarországi diskurzusának elemzésével. Kutatásom a paksi bővítésről szóló vita politikai, környezetvédelmi és szakértői szervezetek honlapjának elemzésével kezdődött (Egres–Petschner, 2020). Bizonyos politikai, környezetvédő és szakértői szervezetek hivatalos honlapján, a 2009 és 2017 közötti, az atomenergia és Paks 2 témájában megjelent cikkek kerültek elemzésre, amelynek során egyértelművé vált, hogy a szövegekben Paks 2 mellett és ellen szóló, azonosítható érvek ismétlődnek és ezek tipizálhatók. A kiinduló kutatási kérdések a következők voltak: milyen témakörökbe sorolhatók a politikai, környezetvédelmi és szakértői honlapok cikkeiben azonosítható leggyakoribb érvek, valamint melyik témakörbe mennyi érv sorolható? Argumentatív elemzésünk alapegysége az érv volt, melynek definíciója egy állítás, ami megalapozza egy-egy elemzett szereplő konklúzióját a vitában (legyen vagy ne legyen Paks 2). Az érvek témaköreiként a következők kerültek megállapításra: gazdaság, pénzügy, politika, jog, etika, energiaellátás, biztonság, környezet (1. ábra). Mind a nyolc témakörön belül megnevezésre kerültek a leggyakoribb érvek. A korábbi kutatásnak jelenleg is fut egy argumentációelméleti vonala, amely a társadalom információigényének és preferenciáinak irányából vizsgálja az imént felsorolt szervezetek érvelését (Egres, megjelenés alatt).

1. ábra. a témakörökbe sorolt érvek száma az egyes szereplőknél<sup>3</sup>



Jelen tanulmányban az argumentációelméleti megközelítés mellett politikatudományi vizsgálati szempontok kerülnek előtérbe, ahogyan az érvek témaköreit a döntés legitimitásának kritériumaival kapcsolom össze, illetve depolitizációs és politizációs kísérletként tekintek egyes diszkurzív manőverekre. A paksi bővítésről szóló vitának kizárólag a 2014-től kezdődő szakaszára fókuszálok, az Orosz Föderációval megkötött megállapodás utáni időszakra, ugyanis ez az

esemény határozta meg, hogy a nukleáris energia hosszú távú megtartása a hazai energiamixben milyen konstrukcióban történik. A négy szereplő (1. ábra) közül a továbbiakban Magyarország Kormánya és a Lehet Más a Politika érvelésére fókuszálók. Ennek oka, hogy a korábban vizsgált szereplők közül a kormány az egyetlen támogatója a projektnek, az LMP pedig egyrészt mint zöld politikai párt ellenzője a bővítésnek, másrészt ez a párt rendszeresen és részletesen kommunikál az atomenergia témájában. A választás azért esett a szervezetek saját hivatalos honlapjára,<sup>4</sup> mert az ezeken megjelenő írások tudatosan megalkotott kommunikációs anyagoknak tekinthetők, amelyek az állami szerv és az ellenzéki párt hivatalos álláspontját közvetítik. Annak ellenére, hogy a honlapokon megjelenő cikkek monologikus szövegek, az argumentatív vizsgálat rámutat arra, hogy a bennük azonosított érvek egymással dialektikai viszonyban értelmezhetők. A monológusokból felépülő deliberációra az argumentációelmélet implicit diszkusszióként tekint (van Eemeren–Houtlosser, 2002; Walton–Krabbe, 1995), a politikatudományban pedig megjelenik a gondolat a deliberáció kapcsán, miszerint nyilvános dialógus még úgy is lehetséges, ha a másik fél nincs fizikailag jelen (Bohman, 1996: 24.).

A bővítés diskurzusában azonosított témakörök (1. ábra) közül jelen tanulmányban kizárólag a *jogra* és az *etikára* fókuszálók. A jog témakörébe kerültek besorolásra azok az érvek, amelyek a projekt magyar, illetve nemzetközi és Európai Unió jogszabályoknak való megfeleléséről szólnak. Az etika témakörébe pedig azok az érvek kerültek besorolásra, amelyek a társadalom döntéshozatalban való részvételét, a projekt társadalom általi támogatottságát, a politikai és a szakmai viták adekvátságát, valamint a jövő generációkra kifejtett hatását taglalják.<sup>5</sup> A kormány azzal érvel, hogy Paks 2 nem ütközik egyetlen jogszabályba sem, a társadalom a megfelelő mértékben és módon részt vett a döntéshozatalban, illetve támogatja is a projektet, politikai vitákra megfelelően sor került. Az LMP azzal érvel, hogy a projektet a felmerülő jogi aggályok miatt be kell szüntetni, a társadalmat kihagyták a döntéshozatalból, a társadalom többsége nem is támogatja Paks 2-t, politikai vitákra nem került sor megfelelő mértékben. A 2. ábra mutatja, hogy milyen számban azonosíthatók a kormány és az LMP 2014 és 2017 közötti online cikkeiben a jog és az etika témakörének különböző érvei. A két témakör összekapcsolható a deliberáció szakirodalmában megjelenő legitimitási kritériumokkal. A felek érvelésében megfigyelhető, hogy ezen kritériumok mentén kérdőjeleződött meg a Paks 2-ről szóló döntés legitimitása.

A politikatudomány a valós deliberatív kontextusokban született döntések legitimitását a normatív modellektől való eltérés alapján értékeli. Ahogy az elméleti keretet felvázoló részben említettem, számos normatív modell létezik, jelen tanulmányban viszont kizárólag a következő három kritériumra reflektálok: a döntést nem kizárólag egy szűk csoport hozza meg (Dryzek, 1996), az érvelések nyilvánosak (Parkinson, 2006), a döntés az általa érintettek véle-

ménynyilvánítása és beleegyezése alapján születik (Dryzek, 2001; Bohman, 1996; Sanders, 1997). A következő három részben a kormány és az LMP érvelését részletesen és példákkal együtt mutatom be a döntés legitimitásának három imént említett kritériumához kapcsolódóan. Először a döntés meghozatalának kritériumával kapcsolatban tárgyalom a tender elmaradásáról és a parlamenti vita utólagosságáról szóló érveket. Ezek részben a jog témakörébe kerültek besorolásra, mert az Európai Unió vizsgálódott a közbeszerzési szabályok betartását illetően, részben pedig az etika témakörébe a politikai vita adekvátsága miatt. Másodszer az érvek nyilvánosságának kritériumával kapcsolatban elemzem az adatok nyilvánosságáról szóló érveket, amelyek a titkosítás magyar jogi vonatkozása okán a jog témakörébe kerültek besorolása. Harmadszor a döntés által érintettek véleménynyilvánítási lehetőségével kapcsolatban vizsgálom a társadalom részvételéről és támogatásáról szóló érveket, ezek az etika témakörébe sorolhatók.

Miután a valós deliberatív helyzetek rendre elmaradnak a modellek által leírt ideáloktól, ezért a deliberáció adekvátságát érdemes egy skála mentén elképzelni (Fishkin, 1997). Nem egyértelmű ugyanis, hogy mennyi hiányosságnak kell megmutatkoznia, hogy ne is legyen deliberációként értékelhető egy folyamat. Elképzelhető, hogy egyesek szerint a döntés visszafordíthatatlan, mégis részt vesznek az utólagos deliberációban, hogy közvetett céljaikat próbálják beteljesíteni, úgymint a kormányváltás. Még akkor is, ha előzetesen nem történt deliberáció, az utólagos deliberáció segíthet a döntés elfogadásában, az elszámoltatásban, a jövőbeni döntések jobb meghozatalában (Gutmann–Thompson, 2004).

## A DÖNTÉS MEGHOZATALA

A továbbiakban tehát a korábbi kutatásomban (Egres–Petschner, 2020) azonosított jog és etika témakör érveit fogom bemutatni a döntés legitimitásának három kritériuma mentén, továbbá értelmezem az érveket mint diszkurzív depolitizációs és politizációs kísérleteket. A bővítést támogató és ellenző oldal érvelési példáinak bemutatása és értelmezése során fontosnak tartom, hogy azokat dialektikai viszonyban kezeljem, ahogyan azok egymásra adott reakcióknak is tekinthetők.

2014 januárjában megszületett a magyar–orosz megállapodás az új atomerőművi blokkok kivitelezéséről és finanszírozásáról. A magyar fél részéről Németh Lászlóné fejlesztési miniszter azonban azelőtt írta alá a szerződés, minthogy a döntés parlamenti vitájára sor került volna. Tehát egy olyan deliberatív szituációról van szó, amely nem a döntés meghozatala előtt, hanem utána történt meg. Az Országgyűlés február 6-án szavazta meg az atomenergetikai nemzetközi együttműködésről szóló törvényjavaslatot. A kormány és az LMP érvelése két szempontból is szembekerül egymással: mennyiben szük-

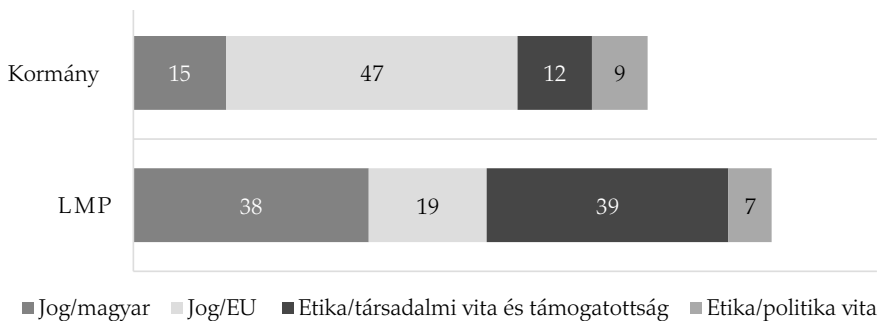
séges a politikusoknak vitázni a bővítés kérdésében, valamint jogsértő-e a közbeszerzési eljárás elmaradása (1. táblázat).

1. táblázat. Érvek a döntés meghozataláról

Kormány	LMP
Süli János miniszterjelölt szerint az atomerőmű bővítésének ügye fontosabb annál, semhogy viták hátráltassák. <sup>6</sup>	[...] ma a házbizottságban minden tiltakozásunk ellenére az hangzott el, hogy időkeretben akarják ezt az egyezményt megtárgyalni. <sup>7</sup>
A Magyar Országgyűlés 2009-től kezdve mindegyik parlamenti ciklusban megerősítette, hogy egyetért a jelenlegi atomenergia-termelés részarányának hosszú távú fenntartásával. <sup>8</sup>	[...] a kormány tegyen új előterjesztést a paksi erőmű bővítése ügyében az Országgyűlésnek, mivel álláspontja szerint a korábbi országgyűlési határozat nem volt kellőképp előkészítve. <sup>9</sup>
[...] a 2014-es parlamenti választás előtt az általános kormányközi szerződés, a választások után pedig a fejlesztés pénzügyi hátteréről szóló dokumentum vitájába kapcsolódhatott be minden parlamenti képviselő, szabadon kialakíthatták véleményüket, és meghozhatták döntésüket az ügyben. <sup>10</sup>	[...] a paksi titoktörvény megszavazása óta a Fidesz–KDNP politikusai rendre nem hajlandók a nyilvánosság előtt vitában megvédeni álláspontjukat. <sup>11</sup>
[...] a lehetőséget „minden országnak felkínáltuk”, azzal a feltétellel, hogy az erőműnek biztonságosnak kell lennie és állami tulajdonban kell maradnia, a beruházó partnernek pedig rendelkeznie kell a szükséges pénzügyi forrásokkal. Mindezt csak az oroszok tudták teljesíteni, „ezért ők nyertek”. <sup>12</sup>	Tender helyett azóta Orbán–Putyin-paktum kötöttet. <sup>13</sup>
[...] a magyar kormány álláspontja, hogy joga van harmadik országgal államközi szerződést kötni az atomerőmű bővítésére az Euratom és a bizottság szabályainak betartásával. <sup>14</sup>	[...] a Lehet Más a Politika (LMP) szerint nemzetközi szerződést sért a paksi atomerőmű bővítéséről megkötött magyar–orosz megállapodás. <sup>15</sup>
[...] az Európai Bizottság megszüntette azt a kötelezettségzegési ügyet, amit a paksi projekt közbeszerzési kérdésében indított, azt állapította meg, hogy megfelelően járt el a magyar kormány. <sup>16</sup>	[...] azt mondta, az Orbán–Putyin megállapodás aláírása óta nyilvánvaló volt, hogy az orosz atomprojekt nem egyeztethető össze az uniós szabályokkal, sem a közbeszerzés elhagyása, sem a finanszírozás, sem a pénzügyi információk eltitkolása nem felel meg az EU-s jogrendnek. <sup>17</sup>

A kormány elsősorban a politikai vita szükségtelenségével érvel: egyrészt arra hivatkoznak, hogy a bővítés össznemzeti érdek, ezért nem szabad azt vitának hátráltatnia, másrészt a 2009-es országgyűlési határozat<sup>18</sup> az erőmű jövőbeni lehetséges bővítéséről már a projekt elfogadásának minősül. A 2014. február 6-i döntést megelőző vitát a kormány elegendőnek és megfelelőnek ítélte a kérdés elfogadására. A kormány érvelésére egyaránt jellemző, hogy a vitát szükségtelennek, ugyanakkor elégségesnek is nevezi. Az ilyen típusú érvekre depolitizációs kísérletekként lehet tekinteni, mert a depolitizáció a vita kiiktatására irányul (Burnham, 2001; Kettell, 2008). Ezzel szemben az LMP újabb politikai vitákat szorgalmaz, illetve felhívják a figyelmet a kormány vitát kerülő tevékenységére, ami politizációként értelmezhető. A politikai vita adekvátságára vonatkozó érvek az etika témakörébe sorolhatók, ugyanis nem jogi szabályokat sértenek, sokkal fontosabb ezeknek az ügyeknek az etikai jelentősége. A közbeszerzési eljárás elmaradása kapcsán a kormány azt állítja, hogy a tender hiányát az előzetes szakmai mérlegelések és egyeztetések magyarázzák, ugyanis Oroszországon kívül egyik ország sem lett volna képes a megfelelő specifikációkkal kivitelezni a projektet. Ezt a lépést az LMP politikai színben tünteti fel, azaz a technológiai és gazdasági indokok helyett politikai paktumot vél felfedezni a két ország között. Felmerül azonban, hogy a tender nélkül megkötött egyezmény jogsértő, amit az Európai Bizottság ki is vizsgált, de az eljárást 2016-ban megszüntette. A tender kérdése tehát a jog témaköréhez tartozik, azon belül is a nemzetközi és Európai Unió törvények betartásához. A kormány érvelése ebben az esetben is depolitizációra enged következtetni, amikor jogi ügyként nevezik meg a kérdést, és a vitát azzal hártják el, hogy a döntés az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik. Az LMP tevékenységét arra összpontosítja, hogy felhívja a társadalom figyelmét a potenciális jogsértésre, illetve a jogi kérdés politikai aspektusára, amely pedig politizációt jelölhet.

2. ábra. Az érvek száma témakörönként



A 2. ábra mutatja, mennyi érv került azonosításra 2014 és 2017 között az állami szerv és az ellenzéki párt hivatalos honlapjainak Paks 2-ről szóló cikkeiben, az etika és a jog témakörén belül. A döntés meghozatalának módja kapcsán a szereplők érvelése azt mutatja, hogy a kormány jóval gyakrabban nyilatkozta, hogy a projekt nem ütközik Európai Unió jogszabályokba, mint amilyen gyakran az LMP kritikát fogalmazott meg. A politikai vita adekvátságát illetően nem mutatkozik jelentős eltérés a két oldal között.

### AZ ÉRVELÉSEK NYILVÁNOSSÁGA

2015 elején az Országgyűlés elfogadta a paksi beruházással kapcsolatos vállalkozói szerződések, műszaki specifikációk, a magyar–oroszmegállapodás részletei és az előkészítő hatástanulmány harminc évre szóló titkosítását. A paksi titoktörvénynek nevezett intézkedés ellen politikai pártok és civil szervezetek fogtak akcióba, és jogi úton próbálták feloldatni a dokumentáció titkosítását. Az adatok korlátozását illetően az infotörvényre<sup>19</sup> hivatkoztak, amely kimondja a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozhatóságát nemzetbiztonsági okból vagy üzleti érdekből. A dokumentáció egy része bírósági pereskedéseket követően 2019-ben vált nyilvánossá. A deliberáció szakirodalma szerint a döntés legitimitásának egyik feltétele a döntést megalapozó érvelés nyilvánossága. Az érvek elérhetősége ugyanis hozzájárul az egyének informálódásához, tudásuk gazdagításához a döntés tárgyát képező közügyet illetően (Gutmann–Thompson, 2004), aminek következtében bővül az argumentatív repertoárjuk (Cappella–Price–Nir, 2002), azaz a döntési opciók mellett és ellen felhozható érvek ismerete.

A kormány érvelésében a politikai viták szükségességéhez hasonlóan ketősség figyelhető meg: egyszerre hivatkoznak üzleti titokra és műszaki adatokra a paksi szerződések hozzáférhetetlensége kapcsán, és állítják, hogy ennek ellenére a projekt átlátható. A dokumentáció titkosítása, valamint a bírósági ítéletek ellenére azok hiányos rendelkezésre bocsátása a felelősségre vonhatóság elkerülését mutatja, így depolitizációs kísérletként értelmezhető. Ezzel szemben az LMP az elmaradt tenderrel kapcsolatos érveléséhez hasonlóan a jogi aggályokra hívja fel a figyelmet (amellett, hogy jogi intézkedéseket is tesz az ügyben). Arra apellálnak, hogy az üzleti titkot felülírja a több ezer milliárdos beruházás megismerhetőségének követelménye közérdekű adat okán. Az állampolgárok hozzáférésére hivatkoznak, hiszen enélkül nem képesek megalapozottan véleményt formálni és döntést hozni Paks 2 kérdésében, ugyanis a társadalom nem zárható ki a deliberációból. Az LMP érvelése tehát politizációra enged következtetni. Az érvelések nyilvánossága – mint a döntés legitimitásának kritériuma – kapcsán elemzett érvek a jog témakörébe sorolhatók,

azon belül is az infotörvény hatásköre értelmében a Magyarországon hatályos törvények betartásához. A kormány tehát amellet érvel, hogy a projekt nem törvényt sértő, az LMP viszont ezt cáfolja. Ahogy a 2. ábra mutatja, a magyar jogsértést illetően az LMP sokkal aktívabb érvelési tevékenységet végez, mint a kormány.

## 2. táblázat. Érvek az átláthatóságról

Kormány	LMP
[...] a Paks II-törvény 5. §-a az adatfajták konkrét meghatározásával, az infotörvényben meghatározott speciális célok közül a nemzetbiztonsági érdekre, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel rendeli el a közérdekű adatok megismerésének korlátozását. A törvény kizárólag a szerződéses adatok tekintetében, azon belül is két adatfajta, üzleti és műszaki adatok körében engedi meg az információhoz való hozzáférésnek az infotörvény alapján történő korlátozását, azaz közérdekű adatként történő megismerése kikényszeríthetőségének korlátozását. <sup>20</sup>	[...] a kormány indoklás nélkül megtagadta ezeknek a hatástanulmányoknak és kockázatbecsléseknek az átadását, ezért a közérdekű adatigénylés megtagadása miatt pert indítanak a nap folyamán – tette hozzá, megjegyezve, nemcsak a műszaki, környezeti, hanem energiagazdaságossági tanulmányokra is. <sup>21</sup>
[...] a teljes eljárás ideje alatt az információk elérhetőek voltak a hatóságként eljáró kormányhivatal, a Földművelésügyi Minisztérium és a Paks II projektársaság honlapján elektronikusan. <sup>22</sup>	[...] az LMP szerint egy sok ezermilliárdos állami beruházásnál nincs helye a titkolózásnak: adatigénylési pert indítunk, hogy a magyar állampolgárok tisztában lehessenek vele, mennyit kell még fizetniük – a bővítési projekt költségein túl – az Orbán-kormány nukleáris láz(ár)álmáért. <sup>23</sup>
[...] az atomerőmű beruházásnál kevés átláthatóbb beruházása volt a magyar államnak. <sup>24</sup>	[...] vissza kell lépni a bővítéstől, hiszen körülötte továbbra is teljes a titkolózás. <sup>25</sup>

## A TÁRSADALOM RÉSZVÉTELE

Az Espooi Egyezmény előírja az atomerőművek bővítésével kapcsolatosan közmeghallgatások lefolytatását. 2015 márciusától kezdve a paksi régióban és külföldön a kormány több közmeghallgatást és lakossági fórumot tartott, amelyeken az érdeklődőknek lehetőséget adtak véleményük kifejtésére és aggá-

lyaik megfogalmazására. A kormány és az LMP közötti nézeteltérés abban áll, hogy az LMP ezeket a deliberatív rendezvényeket nem tartja a társadalom megfelelő mértékű bevonásának, arra hivatkozva, hogy a nem Paks közelében élőknek nincs módjuk részt venni az eseményeken, pedig ők is érintettek a döntés által. Már a magyar–oroszmegállapodást megelőző években is népszavazást szorgalmaztak a kérdésről, hiszen csak így lenne módja a társadalom minden tagjának a döntéshozatalban való részvételre. A Greenpeace által megrendelt reprezentatív közvélemény-kutatások eredményei azt mutatják, hogy a lakosság többsége elutasítja a bővítést, azaz az LMP a többségi szavazatra apellálva szándékozik semmissé tenni a Paks 2-ről szóló döntést. A népszavazás részben jogi kérdés, ugyanis Magyarország Alaptörvénye előírja, milyen kérdésekben szükséges vagy tilos népszavazást kiírni. Fontos megjegyezni, hogy például Ausztriában, Olaszországban és Svájcban tartottak népszavazást a nukleáris energiatermelésről, tehát a referendum lehetősége az egyes országoktól és a projektek körülményeitől függ. Ugyanakkor tanulmányomban az érvek tartalma okán a társadalom részvételére a döntéshozatalban, illetve a bővítés társadalom általi támogatottságára etikai és nem jogi kérdésként tekintek.

### 3. táblázat. Érvek a társadalom részvételéről és támogatásáról

Kormány	LMP
[...] a környezetvédelmi eljárásnak köszönhetően a hazai és külföldi nyilvánosság megismerhette a tervezett nukleáris projektet, az eljárással példaértékű precedenst állított Magyarország a nemzetközi közösség számára a környezeti döntéshozatal során a nyilvánossági jogok széleskörű gyakorlásának biztosítására. <sup>26</sup>	[...] az atomfüggőség, az eladósodás és az Orbán–Putyin–Mangold-lobbi ellen a magyar emberek csakis az LMP által kezdeményezett népszavazással vehetik fel a harcot. <sup>27</sup>
[...] a miniszter szerint olyan ügyről van szó, amiről a nép már szavazott a 2014-es választáson. <sup>28</sup>	[...] az LMP ezért kezdeményezett népszavazást, a kérdésben ugyanis nem a kormányfőnek, hanem a népnek kell döntenie. <sup>29</sup>
[...] a népszavazási kezdeményezés politikai akció, az nem az atomerőműről szól. <sup>30</sup>	[...] amikor Magyarország népszavazással veszi kezébe a sorsát, akkor az atomlobbi, Orbán Viktor és Vlagyimir Putyin és a velük összejátszó Európai Bizottság gyengének fog bizonyulni a magyar emberek akaratával szemben. <sup>31</sup>
[...] a 40 környékbeli település fórumain pedig az derült ki, hogy a helyi közösségek elsöprő arányban támogatják a bővítést. <sup>32</sup>	[...] az ország kétharmada a kormány által tervezett formában nem támogatja. <sup>33</sup>

A kormány érvelése, miszerint a közmeghallgatások és a lakossági fórumok sikerrel lezajlottak, nem tekinthető depolitizációs kísérletnek. Az az érv azonban, amely a népszavazást arra hivatkozva utasítja el, hogy a társadalom már kinyilvánította véleményét Paks 2-ről a 2014-es parlamenti választásokon keresztül, depolitizációként értelmezhető. Ezt az érvet az LMP meg is cáfolja. Egy pártra szavazás ugyanis nem jelenti azt, hogy az állampolgárok a párt minden döntésével egyetértenének. A népszavazás gondolata szintén politikai színezetet kap, mivel a kormány az LMP hatalomra törési kísérletét látja a kezdeményezésekben, az LMP szerint pedig a kormány saját hatalmi játékát próbálja védeni a referendum megakadályozásával. A 2. ábra mutatja, hogy az LMP online cikkeiben több mint háromszor olyan gyakran került azonosításra érv a társadalmi részvétel hiányát illetően, mint a kormánynál, akik megfelelőnek ítélik a döntés által érintettek megnyilatkozását.

A deliberáció és a döntés abban az esetben tekinthető legitimnek, amennyiben a döntés által érintetteknek lehetőségük volt a véleménynyilvánításra, amely alapján a döntést meghozzák. A deliberáció, illetve az azon alapuló deliberatív demokrácia ellentmondása abban áll, hogy lehetetlen a döntés által érintett összes személy részvétele, következésképpen nem is születhetnek legitim politikai döntések. Ráadásul azt is szinte lehetetlen megválaszolni, hogy kiket érint egy-egy döntés (Parkinson, 2006). Ugyanakkor Paks 2 esetében éveken keresztül vita tárgyát képezi, hogy a társadalom mekkora része és milyen formában döntsön, illetve dönthet a projektről.

## KONKLÚZIÓ

A 2014-es megállapodások sorozata Magyarország és az Orosz Föderáció között a paksi atomerőmű bővítéséről nemcsak egy újabb vitatott eseménye lett a politikai, média- és közéleti diskurzusoknak, hanem egyúttal meg is változtatta, miről szól a paksi bővítés deliberációja. Ugyanis már nem az volt a kérdés, hogy a magyar energetika jövőjében szerepet kap-e a nukleáris energia, hanem az, hogy az atomenergia további felhasználása orosz állami hitelből és kivitelezők által fog-e bekövetkezni. Jelen írásban amellet érveltem, hogy a 2014. januári kormányközi egyezmény a paksi bővítés vitájának egy olyan megosztó pontjává vált, hogy a kormánynál mint a kitüntetett hatalmi pozícióban lévő állami szervnél a kérdés depolitizációja volt megfigyelhető, szemben a politizációt mutató, gyengébb hatalmi pozícióban lévő ellenzéki zöld párttal.

A Paks 2-ről szóló döntés legitimitása több szempontból is megkérdőjeleződött, amelyek közül tanulmányomban a következőkre fókuszáltam: a döntést nem egy szűk csoport hozza meg (Dryzek, 1996), az érvelések nyilvánosak (Parkinson, 2006), a döntés az érintettek véleménynyilvánítása után és bele-

egyezése alapján születik (Dryzek, 2001; Bohman, 1996; Sanders, 1997). A kormány érvelése leggyakrabban a nemzetközi jog betartásáról szólt, pontosabban a tender elmaradásának Európai Bizottsági elfogadását említették. Ez nem meglepő, hiszen ellentétben a közbeszerzési eljárás elmaradásának jogi felülvizsgálatával, a paksi szerződések titkosítását követően a dokumentáció nyilvánosságáért folytatott bírósági eljárások a kormány adatszolgáltatásával zárultak. Éppen ezért az LMP a Magyarországon hatályos jogszabályokkal kapcsolatban érvelt gyakrabban és a perek végül az ő javukra dőltek el. Az LMP emellett kiemelt figyelmet szentelt a társadalom döntéshozatalból való kihagyásának, amellyel politizálni próbálta a Paks 2-ről szóló deliberációt. Az ellenzéki párt politizációjával szemben a kormány érvelésében depolitizációs kísérleteket azonosítottam.

Fontos megjegyezni, hogy a döntés legitimitása nem kizárólag az ellenzéki politikai pártok és politikusok által vitatott, hanem szakértők, az energiaszektor vállalati szereplői és egyéb politikai tisztségeket betöltők által is. Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet atomenergia-specialistája, Perger András az egész folyamat legitimitását kérdőjelezte meg, visszautalva a 2009-es országgyűlési határozatra.<sup>34</sup> Mártha Imre, az MVM-csoport volt vezérigazgatója a magyar–orosz megállapodásról azt nyilatkozta, hogy az „*finoman szólva is egy kávé mellett dőlt el*”.<sup>35</sup> Sólyom László, volt köztársasági elnök pedig a következőt nyilatkozta a Magyar Tudományos Akadémia egyik konferenciáján: „*Ami azonban a Miniszterelnökségre korlátozott titkos előkészítésből, az elegendő információ nélkül az Országgyűlésre hárított döntésből, az alig néhány képviselő jelenlétében lefolyt ún. vitából, s végül az érdemi adatok tíz évre való titkosításából kibontakozik, az nem más, mint a hatalomgyakorlás hitelességi válsága*”.<sup>36</sup>

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A Greenpeace Magyarország első atomenergiával kapcsolatos közvélemény-kutatását 2012-ben rendelte meg. Ezek után 2014-ben két felmérést, 2016-ban és 2017-ben egyet-egyet rendelt meg, amelyekben a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön a paksi atomerőmű bővítésével, amennyiben azt egy orosz állami vállalat, orosz hitelből építi meg?” A magyarországi atomenergiával és Paks 2-vel kapcsolatos közvélemény-kutatásokról részletesebben: Strategic maneuvering in extended polylogues (Égres Dorottya, megjelenés alatt).
- <sup>2</sup> Paks II titkai, 2014. december 10. <https://energiaklub.hu/hirek/paks-ii-titkai-3680>, Paks II-fórum a Stádium 28 kör szervezésében, <https://www.youtube.com/watch?v=2gi8wYsCQfY>
- <sup>3</sup> A kormány honlapján kizárólag a 2014 utáni cikkek voltak elérhetőek, többek között ez indokolja, hogy jelen tanulmányban kizárólag a Paks 2 vita 2014 utáni szakaszára fókuszáljak. Továbbá az elemzés részét képezte a Magyar Tudományos Akadémia honlapjának vizsgálata.
- <sup>4</sup> <http://www.kormany.hu/hu/hirek> és <http://lehetmas.hu/hirek/>

- <sup>5</sup> A szakmai viták adekvátságáról, valamint a jövő generációkról szóló érvekkel ebben az írásban nem foglalkozom, ezzel magyarázható az 1. ábrán jelzett jog és etika témaköröknél feltüntetett összegek és a 2. ábrán jelzett két témakörön belüli érvek összegének eltérése.
- <sup>6</sup> Az atomerőmű-építés a megvalósítás szakaszába lép, 2017. április 13. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/az-atomeromu-epites-a-megvalositas-szakaszaba-lep>
- <sup>7</sup> A kormány le akarja „tolni az Országgyűlés torkán” a paksi bővítésről szóló szerződést, 2014. január 30.
- <sup>8</sup> Jelentős előrelépést vár a paksi beruházás ügyében Lázár János, 2016. május 25. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/jelentos-elorelepest-var-a-paksi-beruhazas-ugye-ben-lazar-janos>
- <sup>9</sup> Az LMP panaszt tesz az ombudsmannál „kormányzati visszásságok” miatt, 2014. január 28.
- <sup>10</sup> A paksi beruházás átláthatósága megfelel az európai normáknak, 2015. március 4. <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/a-paksi-beruhazas-atlathatosaga-megfelel-az-euro-pai-normaknak>
- <sup>11</sup> Vállalja a vitát a paksi bővítés ügyében a kormány! 2015. március 9.
- <sup>12</sup> Nem közeledünk Oroszországhoz, 2014. november 24. <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/nem-kozeledunk-oroszorszaghoz>
- <sup>13</sup> Az LMP feljelentést tesz a legújabb paksi kommunikációs tender miatt, 2014. április 18.
- <sup>14</sup> Megnyílt a budapesti Atomex Europe konferencia és kiállítás, 2015. november 30. <https://www.kormany.hu/hu/hirek/megnyilt-a-budapesti-atomex-europe-konferencia-es-kiallitas>
- <sup>15</sup> Nemzetközi szerződést sért az erőmű bővítése, 2014. február 22.
- <sup>16</sup> Két engedélyt is megkaphat Paks II. tavasszal, 2017. március 1. <https://www.kormany.hu/hu/hirek/ket-engedelyt-is-megkaphat-paks-ii-tavasszal>
- <sup>17</sup> Paks: állítsanak le minden előkészületet!, 2015. november 19.
- <sup>18</sup> 25/2009. (IV. 2.) OGY határozat az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról.
- <sup>19</sup> 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
- <sup>20</sup> Völner Pál expozéja a Paks II.-törvény módosításáról, 2016. március 18. <https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/parlament-allamtitkarsag/beszedek-publikaciok-interjuk/volner-pal-exozeja-a-paks-ii-torveny-modositasarol>
- <sup>21</sup> Az LMP pert indít a kormány ellen a hatástanulmányokért, 2014. február 6.
- <sup>22</sup> Megkapta a környezetvédelmi engedélyt a paksi bővítés, 2016. szeptember 29. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkapta-a-kornyezetvedelmi-engedelyt-a-paksi-bovites>
- <sup>23</sup> Az LMP kipereli az atomtemető eltitkolt adatait, 2015. június 9.
- <sup>24</sup> A kormány fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, 2017. március 2. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-fenntartja-a-tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzetet>
- <sup>25</sup> LMP: nem a titkolózásra, nem a moszkvai megállapodásokra! 2014. április 11.

- <sup>26</sup> Megkapta a környezetvédelmi engedélyt a paksi bővítés, 2016. szeptember 29. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkapta-a-kornyezetvedelmi-engedelyt-a-paksi-bovites>
- <sup>27</sup> Csatát nyert az atomlobbi Brüsszelben – sokáig azért ne örüljenek! 2017. március 5.
- <sup>28</sup> A kormány fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, 2017. március 2. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-fenntartja-a-tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzetet>
- <sup>29</sup> Jancsó Andrea: a kormány Brüsszelbe is exportálta a korrupciót, 2017. március 19.
- <sup>30</sup> A kormány fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, 2017. március 2. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-fenntartja-a-tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzetet>
- <sup>31</sup> Csatát nyert az atomlobbi Brüsszelben – sokáig azért ne örüljenek! 2017. március 5.
- <sup>32</sup> Kormányinfó 81-60 évre rendeződik az ország áramigénye, 2017. március 9. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/video/kormanyinfo-81-60-evre-rendezodik-az-orszag-aramigenye>
- <sup>33</sup> Fel kell mondani a paksi szerződést! 2015. február 17.
- <sup>34</sup> Kovács Áron, Szabó M. István: Paks II.: Gyurcsány pálfordulásától Orbán nagy üzletéig, 2014. január 15. [https://hvg.hu/gazdasag/20140115\\_Oroszok\\_Pakson\\_hogyan\\_jutottunk\\_idaig](https://hvg.hu/gazdasag/20140115_Oroszok_Pakson_hogyan_jutottunk_idaig)
- <sup>35</sup> Paks II. – az évszázad üzlete, de kinek? Ökopódium, Budapest, 2017. 11. 15. <https://www.youtube.com/watch?v=6zOX40eTs4U&list=LL-kLOG1pFXk57RENOV9jIA&index=93&t=0s> 1:30:06-1:30:10.
- <sup>36</sup> Solyom a Fidesz hitelességi válságáról beszélt, 2014. február 18. [https://index.hu/belfold/2014/02/18/solyom\\_amit\\_tudnunk\\_kene\\_paksrol\\_az\\_titkos/](https://index.hu/belfold/2014/02/18/solyom_amit_tudnunk_kene_paksrol_az_titkos/)

## IRODALOM

- Antal Attila (2016): A közjő és a civilek. In: Antal Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Budapest, Noran Libro, 47–60. ISBN: 978-615-56-6728-2.
- Arisztotelész (1997): *Nikomakhoszi Etika*. Fordította Szabó Miklós. Budapest, Európa Kiadó. ISBN: 963-07-6160-2.
- Bates, Steven–Jenkins, Laura–Amery, Fran (2014): (De)Politicisation and the Father’s Clause Parliamentary Debates. *Policy and Politics*, Vol. 42, No. 2, 243–258. <https://doi.org/10.1332/030557312X656007>
- Bessette, Joseph M. (1994): *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago, University of Chicago Press. ISBN: 9780226044248.
- Bohman, James (1996): *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, The MIT Press. ISBN: 9780262024105.
- Bond, Sophie–Diprose, Gradon–Thomas, Amanda C. (2019): Contesting deep sea oil: Politicisation–depoliticisation–repoliticisation. *EPC: Politics and Space*, Vol. 37, No. 3, 519–538. <https://doi.org/10.1177/2399654418788675>

- Boniolo, Giovanni–Schiaivone, Giuseppe (2015): Deliberation and Democracy. In: Neil J. Smelser–Paul B. Baltes (eds.): *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Second edition, Vol. 6, 61–67. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.93030-7>
- Burnham, Peter (2001): New Labour and the Politics of Depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 3, No. 2, 127–149. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00054>
- Cappella, Joseph N.–Price, Vincent–Nir, Lilach (2002): Argument repertoire as a reliable and valid measure of opinion quality: Electronic dialogue during campaign 2000. *Political Communication*, Vol. 19, No. 1, 73–93. <https://doi.org/10.1080/105846002317246498>
- Chailleux, Sébastien (2020): Making the subsurface political: How enhanced oil recovery techniques reshaped the energy transition. *EPC: Politics and Space*, Vol. 38, No. 4, 1–18. <https://doi.org/10.1177/2399654419884077>
- Cohen, Joshua (1989): Deliberation and democratic legitimacy. In: Alan Hamlin–Philip Pettit (eds.): *The good polity: Normative analysis of the state*. Cambridge, Basil Blackwell, 17–34. ISBN: 978-0-631-15804-2.
- Delli Carpini, Michael X.–Lomax Cook, Fay–Jacobs, Lawrence R. (2004): Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, Vol. 7, 315–344. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>
- Dryzek, John S. (1996): Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 3, 475–487. <https://doi.org/10.2307/2082603>
- Dryzek, John S. (2001): Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory*, Vol. 29, No. 5, 651–669. <https://doi.org/10.1177/0090591701029005003>
- Egres Dorottya (megjelenés alatt): Strategic maneuvering in extended polylogues. *Journal of Argumentation in Context*.
- Egres Dorottya–Petschner Anna (2020): The Paks Pact: *Topoi* in Hungarian Nuclear Energy Discourse. In: Jens Allwood–Olga Pombo–Clara Renna–Giovanni Scarafie (eds.): *Controversies and Interdisciplinarity. Beyond disciplinary fragmentation for a new knowledge model*. Amsterdam, John Benjamins Publishing Company, 29–52. <https://doi.org/10.1075/cvs.16.02egr>
- Elster, Jon (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175005>
- Fisher, B. Aubrey–Ellis, Donald G. (1993): *Small Group Decision Making: Communication and the Group Process*, Fourth edition. New York, McGraw–Hill. ISBN: 9780070212121.
- Fishkin, James S. (1997): *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Second edition. New Haven, Connecticut, Yale University Press. ISBN: 9780300065565.
- Flinders, Matthew–Buller, Jim (2006): Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools. *British Politics*, Vol. 1, No. 3, 293–318. <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200016>
- Foster, Emma Ann–Kerr, Peter–Byrne, Christopher (2014): Rolling Back to Roll Forward: Depoliticisation and the Extension of Government. *Policy and Politics*, Vol. 42, No. 2, 225–241. <https://doi.org/10.1332/030557312X655945>
- Goodin, Robert E. (2000): Democratic Deliberation Within. *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 29, No. 1, 81–109. <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2000.00081.x>

- Gutmann, Amy–Thompson, Dennis (1996): *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot be Avoided in Politics, and What Should be Done About it*. Cambridge, Belknap Press. ISBN: 9780300065565.
- Gutmann, Amy–Thompson, Dennis (2004): *Why Deliberative Democracy*. Princeton, Princeton University Press. ISBN: 9780691120195. [www.jstor.org/stable/j.ctt7t5w5](http://www.jstor.org/stable/j.ctt7t5w5)
- Jenkins, Laura (2011): The Difference Genealogy Makes: Strategies for Politicisation or How to Extend Capacities for Autonomy. *Political Studies*, Vol. 59, No. 1, 156–174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00844.x>
- Joss, Simon–Durant, John (1995): *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London, Science Museum. ISBN: 978-0901805850.
- Kettell, Steven (2008): Does Depoliticization Work? Evidence from Britain's Membership of the Exchange Rate Mechanism, 1990–1992. *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 10, No. 4, 630–648. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2008.00338.x>
- Kuzemko, Caroline (2015): Energy Depoliticisation in the UK: Destroying Political Capacity. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 18, No. 1, 107–124. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12068>
- Lewiński, Marcin–Mohammed, Dima (2013): Argumentation in Political Deliberation. *Journal of Argumentation in Context*, Vol. 2, No. 1, 1–9. <https://doi.org/10.1075/jaic.2.1.00int>
- Manin, Bernard–Stein, Elly–Mansbridge, Jane (1987): On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, 338–368. <https://doi.org/10.1177/0090591787015003005>
- Mansbridge, Jane (1999): Everyday Talk in the Deliberative System. In: Stephen Macedo (ed.): *Deliberative Politics: Essays on 'Democracy and Disagreement'*. New York, Oxford University Press, 221–239. ISBN: 978-0-691-04478-1.
- Mansbridge, Jane (2010): *Everyday Talk Goes Viral*. Paper Presented at Annual Meeting of The American Political Science Association, Washington.
- Myers, C. Daniel–Mendelberg, Tali (2013): Political Deliberation. In: Leonie Huddy–David O. Sears–Jack S. Levy (eds.): *The Oxford Handbook of Political Psychology*, Second edition. New York, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199760107.013.0022>
- Parkinson, John (2001): Deliberative Democracy and Referendums. In: Keith M. Dowding–Jim Hughes–Helen Margetts (eds.): *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*. London, Palgrave, 131–152. <https://doi.org/10.1057/9780230502185>
- Parkinson, John (2006): *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. New York, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019929111X.001.0001>
- Polleri, Maxime (2019): Post-political uncertainties: Governing nuclear controversies in post-Fukushima Japan. *Social Studies of Science*, Vol. 0, No. 0, 1–22. <https://doi.org/10.1177/0306312719889405>
- Sanders, Lynn M. (1997): Against Deliberation. *Political Theory*, Vol. 25, No. 3, 347–376. <https://doi.org/10.1177/0090591797025003002>
- Smith, Graham–Corinne Wales (1999): Citizenship and Locality: The Theory and Practice of Citizens' Juries'. *Policy and Politics*, Vol. 27, No. 3, 295–308. <https://doi.org/10.1332/030557399782453118>

- Stewart, John–Kendall, Elizabeth–Coote, Anna (1994): *Citizens' Juries*. London, Institute for Public Policy Research. ISBN: 9781872452951.
- Strange, Gerard (2014): Depoliticisation, the Management of Money and the Renewal of Social Democracy: New Labour's Keynesianism and the Political Economy of 'Discretionary Constraint'. *New Political Economy*, Vol. 19, No. 1, 138–154. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.779648>
- Szabó Gabriella–Bene Márton (2016): Széttöredezett vagy összekapcsolódó? A magyar médiayilvánosság hálózatszerkezete három eset tükrében. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 25, No. 3, 33–58. [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2016\\_3szam/szabo\\_bene.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2016_3szam/szabo_bene.pdf)
- Tafon, Ralph–Howarth, David–Griggs, Steven (2019): The Politics of Estonia's Offshore Wind Energy Programme: Discourse, Power and Marine Spatial Planning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 37, No. 1, 157–176. <https://doi.org/10.1177/2399654418778037>
- van Eemeren, Frans H. (2010): *Strategic Maneuvering in Argumentative Discourse, Extending the Pragma-dialectical Theory of Argumentation*. Amsterdam, John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/aic.2>
- van Eemeren, Frans H. (2018): *Argumentation theory: A pragma-dialectical perspective*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95381-6>
- van Eemeren, Frans H.–Houtlosser, Peter (2002): Strategic maneuvering with the burden of proof. In: Frans H. van Eemeren (ed.): *Advances in pragma-dialectics*. Amsterdam: Sic Sat, 13–28. ISBN: 90-74049-06-0.
- Vépy-Schlemmer Éva Rita (2015): *A deliberáció hatása. A kaposvári deliberatív közvélemény-kutatás tapasztalatai*. Doktori Értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia Doktori Iskola. <https://doi.org/10.14267/phd.2016046>
- Walton, Douglas N. (1998): *The New Dialectic: Conversational Contexts of Argument*. Toronto, University of Toronto Press. ISBN: 978-0802079879.
- Walton, Douglas–Krabbe, Erik C. W. (1995): *Commitment in Dialogue*. Albany, New York, State University of New York Press. ISBN: 978-0791425862.
- Wood, Matt (2016): Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda. *Political Studies Review*. Vol. 14, No. 4, 521–533. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12074>
- Wood, Matt–Flinders, Matthew (2014): Rethinking Depoliticisation: Beyond the Governmental. *Policy and Politics*, Vol. 42, No. 2, 151–170. <https://doi.org/10.1332/030557312X655909>
- Ylönen, Marja–Litmanen, Tapio–Kojo, Matti–Lindell, Pirita (2017): The (De)Politicisation of Nuclear Power: The Finnish Discussion after Fukushima. *Public Understanding of Science*, Vol. 26, No. 3, 260–274. <https://doi.org/10.1177/0963662515613678>

# KITEKINTŐ

*Oross Dániel*

Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek?  
Képviselés, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk



# VERSENGŐ DEMOKRÁCIAFELFOGÁSOK, ÚJ RÉSZVÉTELI LEHETŐSÉGEK?

Képviselet, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk

Oross Dániel

(TK Politikatudományi Intézet)

*A tanulmány beérkezett: 2020. augusztus 17., opponálás: 2020. augusztus 31.–2020. szeptember 19.,  
véglegesítve: 2020. október 7.*

## BEVEZETŐ

Míg a nyugati democráciákban a képviseleti democráciát a '68-as mozgalmak óta rendre kihívások érik, hazánkban a rendszerváltást követően a képviseleti democrácia primátusának lehetünk tanúi, amelyet legfeljebb kiegészít a közvetlen democrácia (Enyedi, 2009). Az említett nyugati országok társadalomtudományi kutatásaiban új irányzatok bontakoztak ki, a részvételi és a deliberatív democrácia kutatása (Smith, 2009; Fiskin, 2009) a társadalomtudományi vizsgálatok egyik kiemelt területévé vált. Magyarországon „részvételi fordulatról” (Dryzek, 2000) nem beszélhetünk, s e tárgyban kevés vizsgálat, elemzés született, ugyanakkor a képviseleti democráciát érő kihívások, az azzal kapcsolatban felmerült problémák, mind a magyar politika szereplői között, mind a tudományos diskurzusban megjelentek. Ilyen témák például a képviseleti democráciát érő kihívások között az állampolgárok alacsony politikai érdeklődésének (Gerő–Szabó, 2019) és ingadozó politikai részvételének (Róbert–Szabó, 2017), a politikai polarizáció (Patkós, 2019) és annak a politikai intézményekben vetett bizalomra gyakorolt hatásának (Medgyesi–Boda, 2018) témakörei. A téma azért is releváns, mert idehaza is tanúi lehetünk új, az állampolgárok döntéshozatalba való bevonásának eszközét jelentő intézményi megoldások (részvételi költségvetés, állampolgári tanács) megjelenésének, ez pedig szükségessé teszi a témakör elméleti összefüggéseinek korábbiaknál alaposabb áttekintését.

Az alábbi kitekintés célja egyfelől röviden rávilágítani a részvételi és a deliberatív democrácia egymáshoz, valamint a képviseleti democráciához való viszonyára.<sup>1</sup> A részvételi és a deliberatív democrácia kiegészítheti a képviseleti democráciát, orvosolva annak egyes hiányosságait. Az alábbi tanulmány e három felfogás közös metszetét keresve áttekintést kíván adni a demokratikus

innovációk szakirodalmából, a szakterület fő eredményeit a hazai politikai folyamatokra gyakorolt relevanciájuk szerint értékelve.

Tanulmányom további célja, hogy kitekintést adjon a képvisellel szemben megfogalmazott kritikákra építő tudományos irányzat, a demokratikus innovációk kutatásának fogalmi kereteire. A demokratikus innovációk vizsgálata egyaránt kiterjed a képviselési, a deliberatív és a részvételi demokrácia keretében kialakult, állampolgárok bevonását célzó eljárásokra. A demokratikus innovációk kutatása olyan sikeresen megvalósított gyakorlatokra, módszerekre fókuszál, amelyek célja a demokratikus kormányzat és a politika struktúráinak, folyamatainak megváltoztatása azok javítása érdekében (javítás alatt elsősorban az állampolgárok döntéshozatalba való szélesebb körű bevonását értve). Az innováció azonban több, mint egy elképzelés vagy elmélet, mert az azokból következő politikai cselekvés, gyakorlati megoldási lehetőségek ismertetését is magába foglalja.<sup>2</sup>

Magyarországon a képviselési demokrácia intézményeit kiegészíteni igyekvő demokratikus innovációk terjedése korlátozott. Egyfelől azért, mert az országos és helyi szintű kormányzás terén korlátozott a társadalommal való együttműködés. A kérdést a magyar pártfejlődés történeti sajátosságai felől vizsgálva Csizmadia (2014: 23–24.) a közjogi szisztémákból fakadó intézményes szerepelkülönülést, illetve az ehhez kapcsolódó magatartásbeli hagyományt azonosítja, mint olyan problémát, ami rendkívüli módon megnehezíti a pártpolitikai szféra innovációját. Miután a pártarénába nehéz betörni új pártnak, s a kormányzási alternatívák száma is nagyon korlátozott, az innovatív megoldások alkalmazásának tere leszűkül. Csizmadia szerint a magyar demokrácia azért „alaptalan”, mert hiányoznak belőle a normális állami és politikai működéshez szükséges társadalmi peremfeltételek, vagyis hiányzik a konszenzus megalapozása a társadalomban – márpedig éppen ez az aspektus az, ami a demokratikus innovációk alkalmazásának egyik alapfeltétele. Másfelől azért, mert állampolgári közösségek is korlátozott igényekkel lépnek fel a döntéshozatalba való bekapcsolódást illetően (Jávor–Beke, 2012), noha demokratikus politikai rendszerekben fontos szerepe van annak, hogy az állampolgárok ellenőrizni és befolyásolni tudják a politikai folyamatokat. A *Részvétel, képviselés, pártosság* (NKFI-119603) című választási panelkutatás második hulláma<sup>3</sup> vizsgálta azt, hogy mennyire ismerik a magyar állampolgárok az őket képviselő politikusokat és milyen mértékben követik a tevékenységüket. Míg a képviselő szempontjából szimbolikus pozíciót betöltő személyt, a köztársasági elnököt a vizsgálatban részt vevők 86 százaléka meg tudta nevezni, addig a választott tisztségviselők politikai hovatartozásának megjelölése már nehézséget okozott: a válaszok alapján a kérdezettek 17 százaléka nem ismerte települése polgármesterének párthovatartozását, míg egyéni országgyűlési képviselője esetében ugyanez az arány 22 százalék volt. Egyéni országgyűlési képviselője teljesítményével kapcsolatban a választók 17 százaléka úgy nyilat-

kozott, hogy nem követi azt, míg 28 százalékuk szerint gyenge vagy nagyon gyenge teljesítményt nyújtott. Azt, hogy a képviseleti demokráciával való elégedettség nem általános, jelzi, hogy a választók 25 százaléka szerint nem vagy inkább nem biztosítják a magyarországi választások azt, hogy a képviselők álláspontja különböző ügyekben pontosan leképezze a választók álláspontját.

Tanulmányom első része elméleti áttekintést ad a részvételi, a deliberatív és a képviseleti demokrácia viszonyáról, majd ismerteti a demokratikus innováció fogalmát és a témakör vizsgálatának különböző irányzatait. A második fele mindhárom demokráciafelfogás keretein belül azonosít néhány demokratikus innovációt. Ebben a részben nem csupán nemzetközi példákra helyeződik a hangsúly, hanem a hazánkban meghonosodott új gyakorlatokra is reflektálok. Tanulmányom a részvételi demokrácia eszköztárán belül a helyi részvételi költségvetést ismereti, majd kitér néhány hazai, helyi gyakorlat ismertetésére. A deliberatív demokrácia keretében létrehozott fórumok közül az állampolgári tanács intézményét ismertetem a legismertebb nemzetközi példán (a kanadai British Columbia tartomány kormánya által életre hívott British Columbia Citizens' Assembly) és néhány hazai eseten keresztül. Végül a képviseleti demokrácia nézőpontjának vizsgálatakor a pártokon belül létrejött aggregatív részvételi technikákat és deliberatív fórumokat mutatom be. Számos olyan hazai gyakorlat jött létre pártokon belül (online döntéshozatali fórumok), a jelöltkiválasztás terén (előválasztás), valamint a választópolgárokkal kialakított országos konzultáció (nemzeti konzultáció) terén, amelyek tudományos vizsgálatára egy-egy esettanulmányon túl, szisztematikus, nemzetközi összevetésre alkalmas kutatási szempontrendszer mentén nem került még sor, ezért e kitekintés azok további vizsgálatához is útmutatót kínál.

## RÉSZVÉTELI ÉS DELIBERATÍV DEMOKRÁCIA

A részvételi demokrácia és a deliberatív demokrácia egymáshoz való viszonyát tekintve fontos megjegyezni, hogy (bár sokan felcserélik a két fogalmat) a két megközelítés számos ponton eltér. Ami összeköti őket az, hogy mindkét modell kritikus a képviseleti demokráciával szemben, ám annak gyengeségeit eltérő módon tartják javíthatónak. A részvételi demokrácia hívei (Arnstein, 1969; Barber, 1984) az állampolgárok közvetlen részvételét tartják a legfontosabbnak a társadalmi intézmények működtetésében (Pateman, 1970). A képviseleti demokrácia által biztosított részvételi lehetőség, a választásokon való részvétel nem elégíti ki igényeiket, e megközelítés hívei szerint az állampolgároknak biztosítani kellene a politikai részvétel lehetőségét többek között a munkahelyen, a médiában és az államigazgatásban is. Három fő érvük (Elstub, 2018: 218.): (1) a nagyobb civil részvétel megnövelheti a politikai intézmények iránti bizalmat és támogatást, (2) a nagyobb részvétel csökkentheti a társadalmi-

gazdasági egyenlőtlenségeket, (3) a részvételt biztosító lehetőségek növelése, a nagyobb arányú politikai részvétel egy jobban informált társadalmat eredményez, amely jobban képes a csoportos érdekképviseletre. A deliberatív demokrácia megközelítésében (Cohen, 2009) a demokrácia egy olyan politikai rendszer, ahol a döntéshozatalban központi szerepe van a nyilvános vitáknak (Caluwaerts–Reuchamps, 2018). A deliberáció összeköti a kollektív döntéshozatal gyakorlatát azokkal, akiket a döntések érintenek (Bächtiger és mtsai, 2018: 4.). Úgy vélik, amennyiben csak a megválasztott képviselők vesznek részt a tanácskozásban, a döntéshez csupán választások révén kapcsolódó állampolgárok álláspontja nem kerül megvitatásra – a deliberatív demokráciának ebből a megfontolásból fontos eleme az állampolgári részvétel. Az egyik fő különbség a két megközelítés között éppen az, hogy míg a deliberatív demokráciában az ügyek megvitatása központi szerepet játszik a döntéshozatali folyamatban, addig a részvételi demokrácia szempontjából ez nem feltétlenül szükséges.

A kortárs demokráciaelmélet elmúlt néhány évtizedében a deliberatív demokrácia az egyik legjelentősebb fejlemény. Alapelve az, hogy a politikai hatalom legitim gyakorlása igazolást igényel azok számára, akikre nézve kötelező erejű döntések születnek. A szabad és egyenlő állampolgárok közötti tanácskozás útján történő döntéshozatal a legmegfelelőbb igazolás, amelyet bárki kínálhat ellentmondásos kérdések rendezésére (Gutmann–Thompson, 1996: 344.).

A témakör szakirodalma hangsúlyozza, hogy a három eltérő demokraciafelfogás nem áll antagonisztikus ellentétben egymással, a deliberatív demokrácia kompatibilis a képviseleti demokráciával és a közvetlen demokráciával is.

## DEMOKRATIKUS INNOVÁCIÓK

A demokratikus innovációk kutatásának középpontjában az állampolgárok demokratikus döntéshozatalban történő részvételének növelése áll, aminek három fő irányzata alakult ki: az állampolgárok bevonása (1) a közvetlen demokrácia eszközeivel, (2) a deliberatív demokrácia eszközeivel, illetve (3) az internetes kommunikációs technikák útján.

A demokratikus innovációk típusait tekintve a szakirodalom megkülönböztet top-down és bottom-up innovációkat. A top-down, azaz felülről lefelé létrehozott innovációk olyan alkotmányos és kormányzati változások, amelyek maguk után vonják új intézmények vagy eljárások létrejöttét. A szakirodalom (Newton, 2012: 42–44.) két csoportra osztja ezeket. Az első csoportot a *vertikális elszámoltathatóság* jelenti, azaz a kormányzat elszámoltathatóvá tétele az állampolgárok előtt (ilyen lépések például a decentralizáció mértékének növelése, az újraválasztás korlátozása és a kormányzati döntések átláthatóságának növelése), míg a második a *horizontális elszámoltathatóság*, vagyis a fékek és

egyensúlyok rendszerének fejlesztése az egyes kormányzat és más állami szervek között (például ombudsman kinevezése, az információs jogok érvényesítése). A bottom-up, azaz alulról felfelé irányuló innovációk a politikai rendszer megváltoztatásakor az állampolgároktól érkező javaslatokra fókuszálnak, céljuk a már aktív, kezdeményező állampolgárok jobb bevonása a döntéshozatalba, valamint az állampolgárok képességeinek, önrendelkezési lehetőségeinek<sup>4</sup> fejlesztése annak érdekében, hogy minél többen váljanak aktív állampolgárokká. Ezen innovációkat a szakirodalom (Newton, 2012: 44–50.) öt nagy csoportra osztja. Az első csoportban a választások és a szavazási eljárások reformja (preferenciális, arányos választási rendszerek, egyes hátrányos helyzetű csoportok képviselőinek biztosítása speciális kvóták révén) szerepel. A másodikat az állampolgárok informálása jelenti, például konzultációk, tanácskozások, petíciók révén. A harmadik az állampolgárok bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtásba új intézmények (például részvételi költségvetés, állampolgári tanács) létrehozásával, összehívásával. A negyediket a közvetlen demokrácia eszközeinek intenzív használata (népszavazás, visszahívás) jelenti. Végül ötödikként az e-demokráciában rejlő lehetőségek kiaknázása (az előző négy kategória online formái, pl. e-szavazás) jelenik meg az innovációk eszköztárában – erre egy sikeres kezdeményezésként az olasz Öt Csillag Mozgalom említhető, amely egy mozgalmár blogjából nőtte ki magát országos párttá (Della Porta és mtsai, 2017: 54–65.).

A civil társadalom fejlődése Közép- és Kelet-Európában egészen más utat járt be, mint Nyugat-Európában és Skandináviában. Nem egyszerűen arról van szó, hogy kevésbé fejlett, mint az említett két régióban, hanem a politikai részvétel a térségben más formákat ölt (Jacobsson–Korolczuk, 2017). A mobilizáció nem kizárólag demokratikus normák mentén történik, például számos gazdasági, kulturális, jogvédő és társadalmi civilszervezet kifejezetten előmozdította a jobboldali radikalizmus terjedését (Molnár, 2015), ám ez utóbbi szempont vizsgálata nehezen illeszkedik a demokratikus innovációk kutatásának felfogásába. Ez lehet az egyik oka annak, hogy a demokratikus innovációk kutatása sokáig elhanyagolta Közép- és Kelet-Európát, és meglehetősen általános módon vizsgálódott ahelyett, hogy a térségbeli folyamatokat alaposan szemügyre vette volna. A *Contemporary Politics* folyóirat 2018-as különszáma (Gherghina–Ekman–Podolian) fontos előrelépést jelent a témakör térségi vizsgálatában. A szerzők a közvetlen demokrácia kapcsán vizsgálják a pártok és az állampolgárok között meglévő kapcsolatok szerepét egy 2015-ös szlovákiai népszavazási döntés meghozatalában (Nemcok–Spac–Voda), illetve a népszavazási kampányok döntésre gyakorolt hatását Bulgáriában, Lengyelországban és Szlovákiában (Gherghina–Silagadze, 2018). A különszám egyik tanulmánya szerint (Pállinger, 2018) Magyarországon ma a közvetlen demokráciát elsősorban a politikai elit használja (és irányítja) támogatói mozgósításának eszközeként, vagyis a közvetlen demokráciát „gyarmatosítja” a képviselői

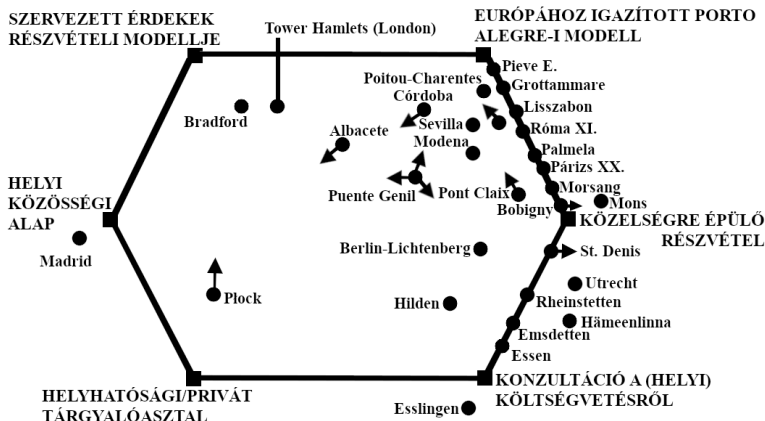
rendszer és a politikai elit. A szerző szerint a politikai eliten kívüli kezdeményezéseknek, javaslatoknak minimális az esélye a sikerre, ezért a közvetlen demokrácia ellenőrzési funkciója gyakorlatilag nem létezik. A különszám emellett bemutatja a polgármesterek visszahívhatóságát a Moldovai Köztársaságban (Mişcoiu, 2018). A részvételi demokrácia témakörében a helyi részvételi költségvetésnek az állampolgárok politikai intézményekbe vetett bizalmának növelésében elért eredményeit vizsgálja Ukrajnában (Volodin, 2018), illetve egy romániai nagyváros (Temesvár) önkormányzata által életre hívott konzultatív testület (szomszédságok tanácsa) működési tapasztalatait (Schiffbeck, 2018) összegzi. Végezetül bemutatja három Európai Unió forrásból finanszírozott e-demokrácia projektnek az átláthatóság, a részvétel és az elszámoltathatóság fejlesztésében elért, korlátozott eredményeit Szerbiában (Damjanovic, 2018). Szintén hiánypótló az a kötet, amely a visegrádi országok politikai rendszereit országról országra vizsgálva tekinti át az állampolgári részvétel új formáit, a részvételi demokrácia eszköztárát bővítő demokratikus innovációk fokozatos terjedését 1989-től napjainkig (Marczewska-Rytko és mtsai, 2018).

#### DEMOKRATIKUS INNOVÁCIÓ A RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA ESZKÖZTÁRÁBÓL: A RÉSZVÉTELI KÖLTSÉGVETÉS

A részvételi költségvetés Brazíliából, Porto Alegre városából indult el, egy olyan országból, ahol hatalmasak a bérkülönbségek, a politikai vezetők egyfajta kliensrendszert működtetnek, és a politikai intézményeket behálózza a korrupció (Sintomer–Herzberg–Röcke, 2008: 166.). A részvételi költségvetés ebben a demokratikus működés szempontjából optimálisnak semmiképp sem nevezhető környezetben képes volt az életszínvonal növelésére (Abers, 2000): egészségügyi intézmények épültek fel a város kevésbé fejlett részein, nőtt az iskolák és óvodák száma, és a háztartások többségébe bevezették a tiszta ivóvizet. A brazil Munkáspárt (Partido dos Trabalhadores) 1988-as választási sikere után a civiltársadalom nyomására bebizonyította, hogy képes valódi változások elérésére, az így kialakított jó helyi gyakorlat pedig előbb országszerte elterjedt, majd példát adott a világ számos országa számára is (Dias, 2020). A részvételi költségvetés sikerességét jelzi, hogy mára a világ minden kontinensén elterjedt, rendkívül sokszínű és nagyon eltérő szocio-ökonómiai kontextusokban valósult meg (Gosztonyi, 2019). Sintomer, Herzberg és Röcke (2008) empirikus tanulmánya a részvételi költségvetés gyakorlatát és annak európai elterjedését vizsgálva 20 európai város megvalósítását elemezte. A szerzők arra jutottak, hogy a Porto Alegre-i folyamat három alapelvet tart szem előtt: (1) kulcsfontosságú helyi állampolgári gyűlések szervezése, amelyeken a résztvevők megnevezik a fejlesztési prioritásokat és szavazás útján döntenek azokról oly módon, hogy minden résztvevőnek ugyanannyit ér a szavazata. (2) a források

elosztásában a társadalmi igazságosság szempontjainak kell érvényesülnie, biztosítva, hogy a rendelkezésre álló források legnagyobb része a kevésbé fejlett városrészekhez kerüljön. (3) a lakosokat egy állampolgári tanács képviseli, amelynek megválasztott tagjai azért felelnek, hogy az általuk képviselt városrész prioritásai szerepeljenek a város költségvetésében, továbbá a lakosokat civil szervezetek segítik annak érdekében, hogy a politikusokkal való együttműködés megvalósuljon. Miután Latin-Amerikában és Európában az állampolgári részvételi szokások rendkívül különbözőek, a szerzők egy módszertani definíciót dolgoztak ki, amely minimum követelmények megnevezésével több csoportra osztja a létrejött gyakorlatokat és lehetővé teszi az egyes modellek összehasonlítását. E definíció értelmében „a részvételi költségvetés lehetőséget biztosít nem megválasztott állampolgárok számára, hogy részt vegyenek a költségvetés kidolgozásában és szétosztásában”. A definíciót a szerzők öt feltétellel egészítik ki: (1) a pénzügyi és költségvetési ügyeket meg kell vitatni, (2) a várost képviselő szervezetnek részt kell vennie a folyamatban, (3) több alkalommal egyeztetett folyamat kell legyen, (4) biztosítani kell a nyilvános viták, egyeztetések lehetőségét, (5) a folyamat eredményéért politikai felelősségvállalás szükséges. Az Európában megvalósult gyakorlatokat a szerzők hat modell mentén, párokba állítva mutatják be (1. ábra).

1. ábra.



Forrás: Sintomer és mtsai (2016, 47)

Az első páros előnye a szerzők szerint abban rejlik, hogy a résztvevők szűkebb körű fórumokon is megvitatják a költségvetési prioritásokat. Ebben az „Európához igazított Porto Alegre-i modellt” említik (Cordoba példáját említve) ahol a lakosság egyúttöntési joggal rendelkezik és a folyamatban részt vevők konkrét befektetésekről és projektekről döntenek, valamint a „szervezett érdekek

részvételi modelljét” (Albacete gyakorlatát bemutatva), ami civilszervezetek, szakszervezetek részvételére alapozva, neokorporatív elvek mentén működik. Itt fejlesztési irányelveket vitatnak meg, például a lakhatás, az oktatás, a helyi közlekedés vagy a környezetvédelem terén. A lakosság részvétele jelképesebb, egyfajta lakossági konzultáció formájában valósul meg.

A második párost a „*a helyi közösségi alap*” (Bradford) és a „*helyhatósági/privát tárgyalóasztal*”-modellek (Plock) jelentik, mindkét esetben egy befektetési alap forrásai állnak a folyamatban részt vevők rendelkezésre és a folyamat előnye, hogy azok a szereplők, akik részt vesznek a költségvetés kialakításában, a projektek végrehajtásában is jelen vannak. Mindkét gyakorlati forma viszonylag független a helyi költségvetéstől, hiszen a források döntő többségét vagy egészét más szervezetek biztosítják, vagyis a döntésben a végső szót nem az önkormányzat mondja ki. A „*helyhatósági/privát tárgyalóasztal*”-modell esetében a vállalatok és nemzetközi szervezetek vannak főszerepben, e szervezetek saját igényeik szerint alakíthatják a részvételi költségvetést, miközben a lakosság másodrendű szereplővé válik. A modell hátránya az, hogy a társadalmi igazságosság nem szerepel a prioritásai között. A „*helyi közösségi alap*” modellje kizárja az üzleti szereplőkkel való együttműködést, ez esetben a helyi lakosság dönt a költségvetést érintő szabályokról és a források elosztásáról, különös figyelmet fordítva a társadalmilag hátrányos helyzetben lévőkre. A harmadik páros, a „*közelségre épülő részvétel*”, a lakóközösségekre összpontosít, célzott befektetések terén és települési szinten általános politikai célokra koncentrálna (francia városok) míg a „*konzultáció a (helyi) költségvetésről*”-modell (német városok) elsődleges célja, hogy átláthatóvá tegye a település anyagi helyzetét. A költségvetést érintő információk a médiában és hivatalos közlönyökön keresztül történő nyilvánossá tételével a modell hozzájárul a helyi közigazgatás modernizálásához és átláthatóvá tételéhez. E modellekben a lakosság csupán informális szerepet tölt be, mert az egyeztetések eredményét az önkormányzatok foglalják össze és ők döntenek a lakosság javaslatairól, e modellek egyike sem törekszik a javak igazságos elosztására a helyi lakosok között, és a különböző profilú egyesületek is kevés szerephez jutnak a költségvetés kidolgozásában. E páros egyik modelljében sem jelenik meg a javaslatok lakossággal közös végrehajtása ugyanakkor a civiltársadalom autonómiája gyenge.

Magyarországon e kitekintés megjelenéséig két budapesti kerületi önkormányzat, a XIX. (Kispest) és a XXII. (Budafok-Tétény) vezette be a helyi részvételi költségvetést. Kispest önkormányzata 2016-ban hívta életre a „*közösségi költségvetés*” intézményét, teljesítve a hivatalban lévő szocialista polgármester választási ígéretét. A kerület mintegy 60 000 lakosának az önkormányzat lehetőséget adott arra, hogy 16 millió forint sorsáról dönthessen. Míg 2016-ban négy, az önkormányzat által meghatározott fejlesztés közül választhattak minden körzetben, 2018-tól már a helyiek személyesen, levélben, interneten vagy lakossági fórumon tett javaslatok közül választották ki a szavazásra bocsátott

projekteket. Az újabb és újabb fordulók során a rendelkezésre bocsátott összeg növekedett, 2018-ban 30 millió, 2019-ben pedig 42 millió forintról dönthettek a helyiek és a projekteknek otthont adó városrészek száma is bővült. A folyamat nem önállóan, hanem az éves költségvetés tervezésének részeként épült be az önkormányzat működésébe, a Sintomer, Herzberg és Röcke (2008) által fent bemutatott modellek közül a „konzultáció a helyi költségvetésről”-modellhez áll legközelebb. 2019-ben a Fidesz–KDNP által vezetett XXII. kerület döntött a részvételi költségvetés előkészítéséről,<sup>5</sup> a kerület három városrészében 100-100-100, összesen 300 millió forintot bocsátva rendelkezésre. A folyamat során 2020-ban a helyiek online és nyomtatott adatlapon tehettek javaslatokat. A két hónapos pályázati időszakban összesen 358 projektjavaslat érkezett, majd a 60 legjobb ötlet közül online szavazást követően született döntés arról, mely ötleteket hajtja végre az önkormányzat (a végrehajtás folyamatáról a kitékin-tés írásának pillanatában még korai lenne bármit mondani). Mindkét említett esetben problémát jelent a részvételiséggel kapcsolatos tapasztalat és szak-értelem hiánya a megvalósítás során, ami súrlódásokhoz vezet a civilek és az önkormányzat között (Merényi, 2020). A jövőre nézve ezen intézményeknek a hazai önkormányzati rendszerbe történő beépülését és a lakosság körében ismertebbé válását vetíti elő, hogy 2019-es önkormányzati választásokat követően a Fővárosi Önkormányzat és több budapesti kerület is a helyi részvételi költségvetés bevezetéséről hozott döntést.

#### A DELIBERATÍV DEMOKRÁCIA ÁLTAL INSPIRÁLT DEMOKRATIKUS INNOVÁCIÓK

A deliberatív fórumokat kifejezetten úgy alakítják ki, hogy a résztvevők megértsék a szóban forgó kérdés szakmai vetületét, és meghallgassák a résztvevők sokféle perspektíváit (Bächtiger–Parkinson, 2019; Curato és mtsai, 2017). Az egyik legismertebb példát néhány szélsőséges választási eredményt követően a kanadai British Columbia tartomány kormánya hozta létre (a parlament teljes támogatásával). A British Columbia Citizens’ Assembly (BCCA) feladata a tartomány egyszerű többségi választási rendszerének felülvizsgálata és egy alternatív javaslat, ajánlás megfogalmazása volt (Smith, 2009: 85.; Warren–Pearse, 2008). Az Állampolgári Tanácsban 160 véletlenszerűen kiválasztott állampolgár vett részt. A résztvevők 2004 folyamán 11 hónapon keresztül egyeztettek a választási reformról. Tizenegy hónapnyi közös munka után a tanács azt javasolta, hogy a választási rendszert cseréljék ki az átruházható szavazás (STV) módszerére, majd 2004 decemberében közzétettek egy zárójelentést (Making Every Vote Count<sup>6</sup>) kifejtve a Tanács ajánlásait.

Magyarországon sem előzmények nélküli a jelenség. Az első dokumentált<sup>7</sup> állampolgári tanácsot az Európai Bizottság Magyarországi Képviselte szer-

vezte 2006. december 1. és 3. között. Az Európai Unió jövőjével kapcsolatban energia és környezet, család és szociális jólét, valamint a bevándorlás és Európa szerepe a világban voltak azok a témák, amelyekben 25, véletlenszerűen kiválasztott magyar állampolgár elmondhatta a véleményét. A tanácskozás eredményéből nemzeti jelentés készült, ami a többi tagállami jelentéssel együtt az „Európai polgárok perspektíva Európa jövőjéről” című dokumentum alapját képezte, amelyet az Európai Parlament számára készítettek.

A kaposvári kistérségben 2008 májusában reprezentatív felmérést végeztek (Lengyel és mtsai, 2012) az Európai Unióról, a munkanélküliségről és a gazdasági helyzetéről, majd a 435 válaszadót felkérték, hogy vegyenek részt egy deliberatív közvélemény-kutatásban. Az eseményen 108-an vettek részt: kiscsoportos beszélgetéseket folytattak szakértőkkel, majd kitöltöttek egy, a korábbi felméréshez hasonló kérdőívet. A résztvevők több mint háromnegyede úgy értékelte, hogy az esemény arra ösztönözte őket, hogy nyilvánosan vitatkozzanak, több mint kétharmadukat arra is, hogy jobban kommunikáljanak és megértsék mások hozzáállását; néhányan azt is kiemelték, hogy segítettek megérteni a foglalkoztatásról szóló nyilvános vitát vagy bővíteni az ismereteiket a munkanélküliségről és az Európai Unióról.

Az állampolgári részvétel új eszközei az EU-ban címmel a Europe for Citizens nevű program keretében megvalósuló *Állampolgári gyűlések Európáért (Citizens Assemblies for Europe)* című projektben<sup>8</sup> a DemNet Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány szervezett állampolgári gyűlést, véletlenszerűen kiválasztott résztvevőkkel Budapesten, 2018. december 3. és 4. között. A projekt bizonyította, hogy az állampolgárok konstruktívan részt akarnak venni az Európát érintő komplex kérdések eldöntésében. Legújabb fejleményként a DemNet vezetésével tartottak közösségi gyűlést 50 sorsolással kiválasztott budapesti állampolgár részvételével a klímaváltozásról 2020 szeptemberében a Budapest Fővárosi Önkormányzat közreműködésével. A konzultáció eredményei hozzájárulnak a főváros klímastratégiájának felülvizsgálatához.

#### DEMOKRATIKUS INNOVÁCIÓK A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA KERETEI KÖZÖTT ÉS AZON TÚL

Demokratikus innovációk létrehozhatók a képviseleti demokrácia keretein belül is. Ezen innovációk terjedésének egyik fő oka a pártok tagságának csökkenése. Bár jogi szempontból tulajdonképpen mindegy, hogy a párttagok közreműködése egy nagyobb vagy kisebb szervezetben történik (Smuk, 2018: 77), főként működésük legitimitása miatt a pártok csökkenő taglétszámának következményei vannak azok belső döntéseire és a társadalommal kialakított kapcsolataira.

A képviseleti demokrácia keretein belül születő reformok egy részét az aggregatív részvételi technikák jelentik, így például a pártvezetők közvetlen, valamennyi párttag általi megválasztása, a közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazása egyes tematikus, belső szavazások kiírásával, valamint a vezetők megválasztásakor egyes kvóták alkalmazása. Susan Scarrow (1999) a Németország 3 legnagyobb pártja által kezdeményezett reformokat vizsgálva azt találta, hogy bár az új döntéshozatali lehetőségek bővítése nem tudta megállítani a párttagok számának esését, ugyanakkor a pártreformok új lehetőséget adtak azoknak, aki már korábban is párttagok voltak, vagyis az inaktív és kevésbé befolyásos tagok között is megnőtt a részvétel, miután új demokratikus lehetőségekhez jutottak a párton belül. Kvóták alkalmazásával a vizsgált pártok sikeresen megváltoztatták a megválasztott képviselők nemi összetételét, viszont a párttagság tekintetében jelentősen kisebb mértékben nőtt a nők száma. A hazai innovációkat tekintve megemlíthető az MSZP és a DK közvetlen demokráciát párton belül lehetővé tevő gyakorlata, a pártszavazás, amelynek segítségével egy adott téma kapcsán megismerhető a teljes tagság véleménye, illetve a nemi egyenlőség előmozdítására az LMP és a Párbeszéd által alkalmazott nemi kvóta, valamint a társelnöki rendszer.

A másik irányzat a pártokon belüli deliberatív fórumok létrehozása, ennek növekvő népszerűségét jelzi, hogy egyre bővül a téma szakirodalmá (Johnson, 2006: 49.). E megközelítés központi gondolata, hogy a pártok deliberatív belső működése kulcsfontosságú: a pártelitnek több beleszólást kell biztosítani a tagságnak és a párthoz szorosan kötődő aktivistáknak ahhoz, hogy a pártok, mint a társadalmat az állammal összekötő szervezetek, közvetítő funkciójukat hatékonyan elláthassák. Ez nem egyenlő az aggregált szavazatalapú működéssel (például a párton belüli szavazások reformjával), amellyel szemben komoly kritika, hogy legtöbbször a vezetés által kijelölt lehetőségek között lehet választani (Carty, 2013), és egymástól elzárva alakítja ki a preferenciákat; hanem olyan tanácskozó fórumok létrehozását jelenti, ahol kollektív preferenciák alakíthatók ki. A deliberatív működés tiszteletben tartja az egyéni véleményeket és azok indoklását, segíti a kollektív politikai preferenciák kialakítását (Cohen 1989, Habermas 1996, Dryzek 2000), és nem atomizálja a tagságot. Hátránya, hogy a deliberációban elsősorban a társadalom tehetősebb rétegei (jobb anyagi helyzetű képzettebb tagok) vesznek részt, így bár ezek a fórumok hozzájárulnak a részvétel növeléséhez, de a politikai egyenlőség szempontjából minden bizonnyal aluteltjesítenek (Fishkin, 2009: 47.). Carlo Invernizzi Accetti és Fabio Wolkenstein (2017) négy fő lehetőséget azonosítottak a pártokon belüli deliberatív működés megteremtésére: (1) a helyi pártszervezetek szerepének növelését, nagyobb felhatalmazását a belső döntéshozatalban, (2) a pártszervezet reformját olyan módon, hogy a párt egészének döntései egy összekapcsolt tanácskozó sorozatból fakadjanak (deliberatív képviselet), (3) egy-egy té-

mához specifikus fórumok létrehozását és (4) az új infokommunikációs technológiák intenzív használatát. E javaslatok mellett, hogy a pártok társadalomtól való elszakadásának ellenszerét jelenthetik, egyúttal a belső véleményformálás elősegítésével azon igényt is kielégítik, hogy a tagság a párt elitjét befolyásolhassa.

A pártok hazai gyakorlatát tekintve érdekes jelenség a Fidesz által 2005-ben megkezdett Nemzeti Konzultáció, ami bár valamennyi magyar állampolgár számára nyitott, alapvetően a párttal szimpatizálók mobilizálásának fontos eszköze. Kialakításakor a folyamat erősen támaszkodott a párt aktivistahálózatra abban, hogy egy konzultációs ív kitöltése révén ismerje meg az állampolgárok problémáit, emellett a Nemzeti Konzultáció országszerte tematikus fórumok szervezését is magában foglalta.<sup>9</sup> Míg az említett első szakasz esetében bizonyítható az összefüggés a konzultáció eredménye és a párt elitje által megfogalmazott politikai üzenetek, akciók között,<sup>10</sup> 2010-et követően, egyértelműen az aggregatív részvételi technikák irányába mozdult el, miután a különböző fórumok és az aktivisták szerepe háttérbe szorult, és a választói részvétel lehetősége a kormány által kijelölt lehetőségek közötti választásra szűkölt.

A pártok továbbá belső működésük megújításán túl egyfelől a pártonkívüliek közreműködése felé nyitnak, például Európában is terjednek a jelöltek kiválasztásában az amerikai típusú előválasztások, másfelől a pártokhoz kötődő szervezetek (például szakszervezetek, egyházak, civilszervezetek és az adott párthoz hasonló elveket valló mozgalmak) irányába is. A magyar pártok gyakorlatát tekintve a Fidesz által létrehozott polgári körök (Greskovits, 2019) az utóbbi irányt jelzik, míg az előbbire az ellenzéki összefogás keretében 2019-ban szervezett két főpolgármesteri előválasztási forduló, valamint a Ferencvárosban megtartott polgármesteri előválasztás szolgáltat példát.

## ÖSSZEGZÉS

A fenti sorok célja egyfelől az volt, hogy kitekintést adjon a képviseleti demokrácia megközelítésén túl a részvételi és a deliberatív demokrácia szempontrendszerére, másfelől a demokratikus innovációk kutatási irányzat nemzetközi tudományos diskurzusban mind szélesebb szakirodalmának ismertetését követően rámutasson néhány olyan magyarországi gyakorlatra, amelyek tudományos vizsgálata időszerű. Noha a nemzetközi szakirodalomban a képviseleti demokrácia kulcsszereplői, a pártok és a demokratikus innovációk között sokáig ellentétet feltételeztek a kutatók, ez a szemlélet mára megváltozott. Tanulmányomban igyekeztem kiemelni, hogy az állampolgárok részvételét ösztönző demokratikus innovációk mindhárom általam ismertetett demokraciáfelfogás megközelítésén belül megjelennek.

A magyar társadalom fejlődéséből fakadóan a magyar eset egyik sajátossága, hogy a demokratikus innovációk alkalmazói elsősorban a pártpolitika szereplői. Jövőbeli hazai kutatások egyik iránya<sup>11</sup> éppen ezért a pártok belső működése, célkitűzései és az általuk a közigazgatás különböző szintjein megvalósított demokratikus innovációk közötti kapcsolat vizsgálata lehet. Fontos volna megismerni, hogy a magyarországi pártok tisztségviselői, parlamenti képviselői mit gondolnak az állampolgárok politikai részvételi kompetenciáiról, illetve a nemzetközi gyakorlatban megjelent új, innovatív megoldások hazai alkalmazhatóságáról. Pillanatnyilag ugyanis nem rendelkezünk tudományos ismeretekkel arra vonatkozóan, hogy a pártokon belüli demokrácia új eszközei milyen új intézmények létrejöttéhez vezetnek a választókkal való kapcsolattartást illetően országosan és helyi szinten.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Bár számos egyéb demokráciafelfogás (liberális, republikánus, komunitárius, stb.) létezik, azért erre a háromra fókuszálok, mert ezek az idehaza legismertebb demokráciafelfogások.
- <sup>2</sup> Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy a demokratikus innováció nem egyenes vonalú egyenletes fejlődés. A természettudományos és technológiai innovációk sokkal gyorsabban és célratörőbben vezetnek változásokhoz, mint a társadalmi és politikai innovációk (Bernstein és mtsai, 2000). A demokratikus innováció komplex, megjósolhatatlan kimenetelű és rendszertelen folyamat.
- <sup>3</sup> Adatfelvevő Závecz Research. Adatfelvétel ideje: 2018. március 15. – április 6. N=1500.
- <sup>4</sup> Egy, az állampolgári önrendelkezést növelő kezdeményezés például az állampolgárok sorshúzással történő kiválasztása – civilek egy csoportja Svájcban 2015-ben népszavazást kezdeményezett annak érdekében, hogy a svájci parlament alsóházát sorsolással válasszák.
- <sup>5</sup> A XXII. kerületi részvételi költségvetés meghonosításakor a portugál Cascais város modelljét vették figyelembe [https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/por\\_cascais\\_participo\\_english\\_version.pdf](https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/por_cascais_participo_english_version.pdf).
- <sup>6</sup> [https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final\\_report.pdf](https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final_report.pdf)
- <sup>7</sup> [https://web.archive.org/web/20071013083808/http://www.european-citizens-consultations.eu/fileadmin/user\\_upload/ECC\\_Citizen\\_Juries\\_Short\\_Report.pdf](https://web.archive.org/web/20071013083808/http://www.european-citizens-consultations.eu/fileadmin/user_upload/ECC_Citizen_Juries_Short_Report.pdf)
- <sup>8</sup> <https://demnet.hu/portfolio-items/allampolgari-gyulesek-europaert/?portfolioCats=115%2C101>
- <sup>9</sup> Meghallgattuk Magyarországot, Nemzeti Konzultáció 2005. Nemzeti Konzultációért Alapítvány, Budapest, 2005. [http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk\\_hu.pdf](http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk_hu.pdf)
- <sup>10</sup> A nemzeti konzultáció során az állampolgárok által legfontosabbnak ítélt problémák visszaköszöttek a Fidesz kezdeményezte, 2008-as *Szociális népszavazás* kérdései között.
- <sup>11</sup> Ehhez az irányzathoz járul hozzá a szerző Demokratikus innovációk és a magyar pártok (NKFIH PD 131408) című kutatása, aminek keretében ez a kitekintés készült (bővebb információ a <https://politikatudomany.tk.mta.hu/demokratikus-innovaciok-es-a-magyar-partok> weboldalon elérhető).

## IRODALOM

- Abers, R. (2000): *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder–London.
- Accetti, Carlo Invernizzi–Wolkenstein, Fabio (2017): The crisis of party democracy, cognitive mobilization, and the case for making parties more deliberative. *American Political Science Review*, 111 (1): 97–109.
- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 216–224.
- Bächtiger A.,–Dryzek J. S.–Mansbridge J. et al. (2018): *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Bächtiger A.–Parkinson J. (2019): *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford, Oxford University Press.
- Barber, B. (1984): *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, University of California Press.
- Bernstein, S.–Lebow, R. N.–Stein, J. G.–Weber, S. (2000): God Gave Physics the Easy Problems. *European Journal of International Relations*, March, Vol. 6 No. 1: 43–76.
- Caluwaerts D.–Reuchamps M. (2018): *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy*. London, Routledge.
- Carty, Kenneth (2013): Are Political Parties Meant to be Internally Democratic? In: Katz, Richard–Cross, William (eds.): *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Marczewska-Rytko, Maria et al. (eds.) (2018): *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Maria Curie-Skłodowska Press, Lublin. ISBN 978-83-227-9101-1
- Jacobsson, Kerstin–Korolczuk, Elżbieta (eds.) (2017): *Civil Society Revisited. Lessons from Poland*. New York, Berghahn Books.
- Cohen, J. (1989): Deliberation and democratic legitimacy. In: Hamlin A.–Pettit P. (eds): *The Good Polity*. Oxford, Blackwell.
- Cohen, J. (2009): Reflections on Deliberative Democracy. In: Christiano, T.–Christman J. (eds.): *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Oxford, Wiley-Blackwell, 247–263.
- Csizmadia E. (2014): Miért „alaptalan” a magyar demokrácia? Budapest, Gondolat Kiadó, 320.
- Curato N.–Dryzek J. S.–Ercan S. A. et al. (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus*, 146 (3): 28–38.
- Ivana Damjanović (2018): Democratic innovations in Serbia: a misplaced trust in technology. *Contemporary Politics*, 25(1), 111–127.
- Della Porta, Donatella–Fernández, Joseba–Kouki, Hara–Mosca, Lorenzo (2017): *Movement parties against austerity*. Cambridge, Polity Press.
- Dias, N. (2020): Hope for Democracy. In: Hope for Democracy. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190084523.001.0001>
- Dryzek J. S. (2000): *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.

- Elstub, S. (2018): Deliberative and Participatory Democracy. In: A. Bächtiger–J. S. Dryzek–J. Mansbridge–M. Warren (eds.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. 216–231.
- Enyedi Zsolt (szerk.) (2009): *A népkarant dilemmai – Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Központja.
- Fiskin, J. (2009): *When the People Speak. Deliberative Democracy & Public Consultation*. Oxford, Oxford University Press.
- Gerő Márton–Szabó Andrea (2019): *A magyar társadalom és a politika, 2019 – A magyar társadalom politikai gondolkodásmódja, politikai integráltsága és részvétele*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 136.
- Gherghina, S.–Ekman, J.–Podolian, O. (2018): Democratic innovations in Central and Eastern Europe: expanding the research agenda. *Contemporary Politics*, 25 (1): 1–10.
- Gherghina, S.–Silagadze, N. (2018): And yet it matters: referendum campaigns and vote decision in Eastern Europe. *Contemporary Politics* 25 (1): 29–46.
- Gosztonyi Márton (2019): Információgazdaság és társadalmi részvétel: Hogyan válhat az aktív fogyasztó aktív állampolgárrá is? – avagy a részvételi költségvetés fenntartása. In: Homicskó Árpád Olivér–Lóth László–Kovács Róbert (szerk.): *Ipar 4.0: jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 265–280.
- Greskovits, B. (2019): Rebuilding the Hungarian right through conquering civil society: the Civic Circles Movement. *East European Politics*, <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1718657>
- Gutmann, A.–Thompson, D. (1996): *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Belknap Press.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms*. Boston, MIT Press.
- Jávor B.–Beke Zs. F. (2012): Résztvevők és apatikusak. A társadalmi részvétel helyzete Magyarországon. *Politikatudományi Szemle XXII/4.*, 59–89. [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2013\\_4\\_szam/javor\\_beke.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2013_4_szam/javor_beke.pdf)
- Johnson, J. (2006): *Political parties and deliberative democracy. Handbook of Party Politics*. 47–51.
- Lengyel, György– Göncz, Borbála–Vépy–Schlemmer, Éva (2012): Temporary and Lasting Effects of a Deliberative Event: the Kaposvár Experience. In: Ryder, Andrew–Szántó, Zoltán (eds): *Social Resources in Local Development – Conference Proceedings*. Corvinus University of Budapest, Institute of Sociology and Social Policy, Budapest. 43–67.
- Mișcoiu, Sergiu (2018): ‘Never just a local war’: explaining the failure of a mayor’s recall referendum. *Contemporary Politics*, 25 (1): 47–61.
- Making Every Vote Count. The Case for Electoral Reform in British Columbia*. British Columbia. Citizens’ Assembly on Electoral Reform. ISBN 0-7726-5253-8 [https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final\\_report.pdf](https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final_report.pdf)
- Medgyesi Márton–Boda Zsolt (2018): Intézményekbe vetett bizalom Magyarországon és az Európai Unió országában. In: Kolosi Tamás–Tóth István György (szerk.): *Társadalmi riport, 2018*. Budapest, TÁRKI, 414–433.
- Merényi M. Miklós (2020): *A részvételi költségvetés esélyei a magyar önkormányzatokban*. Friedrich-Ebert-Stiftung – Megújuló Magyarországi Alapítvány K-Monitor Közhasznú Egyesület. Budapest.

- Molnár, V. (2015): Civil society, radicalism and the rediscovery of mythic nationalism. *Nations and Nationalism*, 22 (1): 165–185.
- Nemčok, Miroslav–Spáč, Peter–Voda, Petr (2018): The role of partisan cues on voters' mobilization in a referendum. *Contemporary Politics*, 25 (1): 11–28.
- Newton, Ken (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Geissel, B.–Newton, K. (2012): *Evaluating Democratic Innovations – Curing the Democratic Malaise?* Routledge, New York.
- Patkós Veronika (2019): *Székértáborharc – Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről*. Budapest, TKPTI–Napvilág Kiadó.
- Pállinger, Z. T. (2018): Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum. *Contemporary Politics*, 25 (1): 62–77.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. First Edition. Cambridge University Press.
- Róbert Péter–Szabó Andrea (2017): „Magad, uram, mert szolgálád alig van!”: A politikai részvétel tendenciái Magyarországon. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, Napvilág Kiadó, 199–227.
- Scarrow, Susan E. (1999): Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits? *Party Politics*, 1999 (5): 341–362.
- Schiffbeck, Adrian (2018): Attrition in long-term deliberative processes. The neighbourhood consultative councils in Timisoara. *Contemporary Politics*, 25 (1): 94–110.
- Sintomer, Y.–Herzberg, C.–Röcke, A. (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32 (1): 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Sintomer, Y.–Röcke, A.–Herzberg, C. (2016): *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. Routledge, London–New York, 251.
- Smith, G. (2009): *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smuk Péter (2018): *Magyar és európai pártjog*. Budapest, Gondolat.
- Volodin, Dmytro (2018): Deliberative democracy and trust in political institutions at the local level: evidence from participatory budgeting experiment in Ukraine. *Contemporary Politics*, 25 (1): 78–93.
- Warren, Mark–Pearse, Hilary (szerk.) (2008): *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*. Theories of institutional design. Cambridge–New York, Cambridge University Press.

# RECENZIO

*Póczy Kálmán*

Minek a többsége? Kinek a zsarnoksága?



# MINEK A TÖBBSÉGE? KINEK A ZSARNOKSÁGA?

Pócza Kálmán  
(NKE PÁK/TK PTL, PPKE BTK)

*Beérkezett: 2020. január 28., véglegesítve: 2020. február 4.*

*Tamás Nyirkos: The Tyranny of the Majority. History, Concepts, and Challenges (London–New York, Routledge, 2018)*

Bár kétségkívül voltak népszerűbb kifejezések az utóbbi években az év szava versenyfutásban, így aztán sem Cambridge-ben, sem pedig Oxfordban nem hirdették ki győztesnek a „többség zsarnoksága” kifejezést, de azért a populizmus felemelkedésével nemcsak Közép-Európában, hanem a nyugati világban szinte mindenütt elég szép karriert futott be ez a szókapcsolat. Nyirkos Tamás könyvében arra vállalkozott, hogy ezt a karriert a görögöktől kezdve tekintse át. A kifejezés ugyan ebben a formában először John Adamsnél jelenik meg, azért az ókori és középkori vagy a kora újkori előképek vizsgálata sem spórolható meg. Az előképek kapcsán persze mindig az a kérdés, hogy mit tekintünk a többség zsarnoksága előképének, milyen rokonsági viszonyt tételezünk fel a kifejezés és elődjei kapcsán. A rokonsági viszony kérdése pedig azt feltételezi, hogy értjük, tisztában vagyunk vele és pontosan tudjuk, hogy mit is jelent a kifejezés. Első pillanatra talán könnyűnek tűnhet a válasz, némi lamentálást követően azonban meg kell állapítanunk: ahogy a legtöbb politikai jelentőséggel bíró kifejezés, úgy a többség zsarnoksága is olyannyira poliszemantikus és alapvetően vitatott, hogy mielőtt bunkósbotként használnánk, érdemes sorra venni, hogy mi mindent is jelentett és jelenthet ez a szókapcsolat.

Egyrészt a többség vonatkozhat valamilyen arányra, ami jelentheti a társadalom egészének többségét, a politikai jogokkal bírók többségét, a szavazáson résztvevők többségét, a képviseleti demokráciákban pedig igen gyakran a parlamenti többséget. Ezen kívül nemcsak a relatív, abszolút vagy éppen a minősített többség esete cizellálhatja a fogalom használatát, hanem az is, hogy vajon a társadalom egymást követő generációit is beleszámoljuk-e a viszonyítási alapba – ami bizony Greta Thunberg vagy éppen az Extinction Rebellion korában egyáltalán nem irreleváns kérdés. Másrészt a numerikus szemléleten túlmenően a filozófiai megközelítések beszélnek még a csendes többség-

ről, a morális többségről vagy éppen a rousseau-i általános akaratról. Nem elhanyagolható végül az a kérdés, hogy a társadalom határai hol is húzódnak: a globalizáció korában sokszor nem is a nemzetállami keretek között élő politikai közösség a viszonyítási alap, hanem a világfalu, amelyben persze a világ lakosságának többsége megintcsak az egyik lehetséges értelmezés, hiszen az államok többsége is alkothatja a világfalu többségét. Ezek a kérdések a különféle egyetemes (emberi jogi) deklarációk és rezsimek korában szintén relevánsak. Mindezekből pontosan az következik, amire Nyirkos is utal: a többség fogalma nemcsak ezoterikusnak/eluzívnek tűnik, hanem valójában az is. Hogy éppen mikor, milyen értelemben és hogyan használjuk a kifejezést, az nagy mértékben meghatározza a politikai diskurzus irányát.

Nem kevésbé adja fel a leckét a fogalom használója számára a szókapcsolat másik eleme. Az arisztotelészi definíció szerint a zsarnokság igazságtalan vagy jogtalan kormányzást jelent, ami egy ember érdekét szolgálja a társadalom érdeke, vagy másként fogalmazva a közjó helyett. Hogy aztán persze mi a társadalom érdeke és a közjó, az ismételten csak vitatott kérdés, hiszen ezek a fogalmak megintcsak lényegileg vitatott fogalmak voltak és valószínűleg maradnak is. A zsarnokság illetően értelmezése ugyanakkor még nem implikálja azt, hogy az egyeduralom kizárólag zsarnoki lehet, a jó zsarnok vagy méginkább a jó egyeduralmalkodó egyáltalán nem tűnt oximoronnak az ókorban. Ezzel szemben a zsarnokság modern definíciója már a természetjog vagy az emberi jogok megsértését tételezi, és azt nevezi zsarnokságnak, ha az ember alapvető jogai (amelyek születésétől fogva megilletik) komolyan sérülnek. A modern kor nagy kérdése ugyanakkor az, hogy mi tartozik alapvető emberi jogaink körébe, milyen szélesre tárjuk az alapvető emberi jog fogalmát. Az első generációs emberi jogok védelme ma már sok civil szervezet, mozgalmár és akadémikus (vagy mozgalmár akadémikus) szerint nem elegendő, sokkal inkább a szociális és gazdasági jogok védelmére lenne szükség, nem beszélve ismételten a jövő generációk jogairól. Nyirkos ugyanakkor arra utal, hogy a zsarnokságnak van egy harmadik értelme is, ami pedig a nem megosztott hatalomra vagy a külső korlátok nélküli hatalomra utal. A fékek és ellensúlyok hiánya tehát szintén a zsarnokság fogalmával írható le. Ha pedig a zsarnokság számos definíciójának és a többség fent említett definícióinak lehetséges kombinációit nézzük, akkor Nyirkos szerint egészen pontosan 288-féle definícióval lehet dolgunk a többség zsarnokságának meghatározásakor. Ez pedig éppen elég ahhoz, hogy az olvasó pillanatok alatt lemondjon arról a reményről, hogy valaha is sikerüljön megállapítani a többség zsarnokságának mindenki számára elfogadható definícióját. A definiálás kérdése tehát alapvetően zsákutcának tűnik: ugyan fel lehet deríteni, hogy miként is definiálták adott korban a többség zsarnokságát, ám a szókapcsolat lehetséges értelmezésének magas száma miatt tulajdonképpen majdnem mindenki megtalálhatja azt a definíciót, amelyet saját céljaira a legjobban tud hasznosítani. Ebből kifolyólag a többség zsarnok-

ságának a története nem is merülhet ki abban, hogy megpróbáljuk rögzíteni, adott korban és körülmények között mit is értettek a szókapcsolaton.

Mivel az aktuális meghatározás tulajdonképpen mindig attól függ, hogy ki is van domináns pozícióban a definiálást illetően, ebből következik, hogy a „hogyan definiáljuk” kérdésén túlmenően van egy talán még izgalmasabb kérdés, mégpedig az, hogy ki is határozza meg adott korban és körülmények között a többség fogalmát és a zsarnokság fogalmát. Vajon ki beszél a többség nevében, illetve ki beszél a kisebbség nevében a többség zsarnokságától félvén? Nyirkos könyve kétségtávol ez utóbbi félelem történetére koncentrálna: ki és miért kezdett el félni a többség zsarnokságától, hogyan definiálták a többséget és milyen feltételek fennállása esetén tekintettek a többségre zsarnokként a történelem folyamán? A munka tehát nem a többség zsarnokságának eszmetörténete, sokkal inkább a koselleck-i fogalomtörténet szemléletmódja határozza meg, miközben azt a kérdést boncolgajta a szerző, hogy kik voltak azok, akik valójában a többség fogalmát domináns pozícióból értelmezheték, és kik voltak azok, akik a többség zsarnokságától félve értelmezték a szókapcsolatot. Az igazán érdekes kérdés persze az lenne, hogy vajon ténylegesen igazolható-e a többség zsarnokságától való félelem, azaz adott korban és körülmények között olyan tartalommal ruházták-e fel a szókapcsolatot, ami tényleg valós veszélyt jelentett a kisebbségben maradottak számára. Vagy másként fogalmazva: kik állították magukról, hogy ők képviselik a többséget, és vajon a többségre való hivatkozás mikor és milyen körülmények között jelenthetett valós veszélyt a kisebbségre nézvést – akárhogy is definiálták a kisebbséget azok, akik a többség zsarnokságától féltek.

Nos, ennek a bonyolult kérdésnek a megválaszolására még Nyirkos sem vállalkozik, de könyvének nem is lehet ilyen gradiózus célkitűzése. A fogalomtörténeti áttekintés keretei közé ugyanakkor még belefér az is, hogy a populizmus, az illiberális demokrácia, a posztdemokrácia vagy éppen az Occupy mozgalom szóhasználatát elemezve ugyancsak aktuális politikai fejleményekre reflektáljon a szerző a többség zsarnokságának a fogalmát elemezve. Nyirkos ugyanakkor könyve utolsó fejezetében is érzékeny kérdéseket feszeget: a demokrácia definíciója kapcsán megállapítja, hogy az végeredményben mindenféleképpen a többség akarataival van összefüggésben, még akkor is, ha tudjuk, hogy a többség döntései általában nem racionális megfontolásokon nyugszanak. Az irracionális többségi döntésektől való félelem persze megszülte a többségi döntések legitim felülírását alátámasztó érveket, amelyek igen gyakran a többség zsarnokságára utalnak, míg egy másik stratégia egészen egyszerűen a többség fogalmát másként definiálva állítja, hogy valójában nem is a többség, pontosabban szólva nem az igazi többség döntéséről van szó, helyette a többséget globálisabban vagy éppen lokálisabban, morális értelemben vagy egyetemes értelemben kellene helyesen használni. Hogy mennyiben megalapozottan és demokratikusan teszik mindezt, az persze nagy kérdés.

Nyirkos Tamás nemrégiben megjelent könyve egészen biztosan hiánypótló munka, mégpedig nemcsak a magyar nyelvű szakirodalomban, hanem a nemzetközi szakirodalomban is. Eddig ugyanis még nem tekintették át a többség zsarnokságának történetét olyan monográfia formájában, ahogy azt a Routledge Kiadónál megjelent könyv teszi. Kétségtől igaz, hogy a magyar társadalomtudomány, azon belül is a politikatudomány sokáig nem volt nemzetközileg versenyképes, nem „termelt” a nemzetközi piacon is elismert és eladható termékeket – vagy ha méltányosabbak akarunk lenni, akkor azt mondhatjuk, hogy ritkaság számba mentek az olyan munkák (folyóiratcikkek vagy könyvek), amelyek bekerültek a nemzetközi politikatudomány vérkeringésébe. Az utóbbi bő egy évtizedben azonban komolyabb átalakulás ment végbe a magyar politikatudomány berkeiben is, azon néhány, nemzetközi elismertséget már korábban megszerzett kutató mellé immáron felsorakoztak az ifjú titánok is, akik a kor elvárásainak megfelelően a nemzetközi tudományosság mércéjével is mérhető produktumokat tesznek le az asztalra. Nyirkos Tamás nemrégiben megjelent monográfiája egészen biztosan ezen új trend egyik fontos eleme lesz.

# ÚJ KÖNYVEK VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIÁJA

2020. 4. negyedév

Összeállította: Kusztor Éva  
Lezárva: 2020. november 20.

## JOG, JOGTUDOMÁNY

BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban – A Brexit után  
HVG, 2020. 736 p.

Jean-Louis HAROUEL: Emberi jogok a nép ellen  
Századvég, 2020.

JAKAB András, SEBŐK Miklós(szerk.): Empirikus jogi kutatások  
Osiris, 2020. 660 p. (Osiris tankönyvek)

SEBŐK Miklós, GAJDUSCHEK György, MOLNÁR Csaba(szerk.): A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények  
Gondolat, 2020. (Parlamenti kötetek)

## KÖZGAZDASÁGTAN

Amaël CATTARUZZA: A digitális adatok geopolitikája  
Hatalom és konfliktusok a big data korában  
Pallas Athéné K., 2020.

Mark FISCHER: Kapitalista realizmus  
Nincs alternatíva?  
Napvilág, 2020. 127 p.

MELLÁR Tamás: A nagy magyar válságkezelés  
Gyorsjelentés az Orbán-kormány 2020-as gazdaságpolitikájáról  
Noran libro, 2020. 132 p. (Progress könyvek)

Dani RODRIK: A közgazdaságtan menő  
A „lehangoló tudomány” erényei és gyengéi  
Napvilág, 2020. 261 p.

POLITIKA, POLITIKATUDOMÁNY

ARATÓ Krisztina, KOLLER Boglárka(szerk.): Az Európai Unió politikai  
rendszere  
Dialóg campus, 2019. 288 p. (Scientia rerum politicarum)

BOROS Tamás, FILIPPOV Gábor (szerk.): Magyarország 2030  
Osiris, 2020.

KÖRÖSÉNYI András, SZABÓ Andrea, BÖCSKEI Balázs (szerk.): Vírusba  
oltott politika. Világjárvány és politikatudomány  
Napvilág, 2020. 204 p.

Philippe CORCUFF: A 30-as évek árnyai feltámadnak,  
míg a baloldal toporog  
L' Harmattan, 2020. 156 p.

DOBOS Balázs: A személyi elvű kisebbségi autonómiák Kelet-Közép-Euró-  
pában  
Társadalomtud. Kutatóközpont – Kalligram, 2020. 247 p.

DÚRÓ József: Előzés jobbról?  
Radikális jobboldal Európában  
Mathias Corvinus Alapítvány, 2020. 680 p.

GLIED Viktor: Az európai migráció két arca  
Ad Librum, 2020.

Yvonne HOFSTETTER: Láthatatlan háború. Avagy miképpen fenyegeti a  
digitalizáció a világ biztonságát és stabilitását  
Corvina, 2020. 304 p.

MEGADJA Gábor: Dac – Kézikönyv eretnekek számára  
Századvég, 2020. 272 p.

Michael OAKESHOTT: A hívő politika és a szkeptikus politika  
Századvég, 2020. 204 p.

Rolf Peter SIEFERLE: Finis Germania  
Osiris, 2020. 99 p.

SZALAI Júlia: A nem polgárosuló középosztály  
Az „államfüggőség” társadalmi konfliktusai a jelenkori Magyarországon  
Balassi K., 2020. 224 p.

SZENTPÉTERI NAGY Richard: Négy – avagy a haza minden aLaTT?  
Noran libro, 2020. 468 p.

Philip E. TETLOCK: Szakértő politikai előrejelzés  
Napvilág, 2020. 384 p.

#### POLITIKATÖRTÉNET

BANK Barbara, SOÓS Viktor Attila(szerk.): A megfigyelt ember  
Napi Operatív Információs Jelentések 1981–1982  
Erdélyi szalon, 2020. 644 p.

DÉVAVÁRI Zoltán: Egy elmesélhetetlen történet. Impériumváltások, holokauszt, emigráció  
A szabadkai zsidóság eszme- és politikatörténete (1918–1945)  
Magyar napló, 2020. 240 p.

GÁL Mihály: Cezúrák és cenzúrák  
Az Országos Mozgóképvizsgáló Bizottság tevékenysége 1920–1948  
Gondolat, 2020. 533 p.

Catherine HOREL: Francia utazók Magyarországon 1818–1910  
Kossuth, 2020. 256 p.

KOCSIS Piroska, ÓLMOSI Zoltán: Habsburg Ottó és az államhatalom  
Corvina, 2020. 304 p.

KŐBÁNYAI János: A nem Auschwitzban kötött szerződésről  
Zsidó rendszerváltás 1989–2019  
Múlt és jövő, 2020. 672 p.

NÁDOR Éva: Csillagos házak – Emberek, Házak, Sorsok  
Nádor és Tsa, 2020. 224 p.

PAÁR Ádám: A populisták (h)ősei  
Magyar Nyugat Kvk., 2020. 313 p.

PETŐ Andrea: Árnyékban  
Rajk Júlia élete  
Jaffa, 2020. 326 p.

Dán PORAT: Keserű számvetés  
A náci kollaborációval vádolt holokauszt-túlélők  
ellen indított izraeli perek  
Európa, 2020. 360 p.

Andrew ROBERTS: Churchill I.-II.  
Alexandra, 2020. 1184 p.

Az Ember Városa – Nyilatkozat a világdemokráciáról  
[TAKÁTS József: Jászi Oszkár és Az ember városa  
című kísérőtanulmányával]  
Osiris, 2020. 144 p.

TOMKA Béla [et al.]: A Horthy-korszak vitatott kérdései  
Kossuth, 2020. 320 p.

#### PUBLICISZTIKA, INTERJÚ, ÉLETRAJZ

BENCZE Izabella: Időkapszulák  
Gabriel Méry-RATIO, 2020. 336 p.

BEZSENYI Tamás, BÖCSKEI Balázs: A szocializmus bűnbarlangjai  
Addig bűnözünk amíg Kádár él  
Kossuth, 2020. 316 p.

CSERHALMI Imre: Idősotthon – belülről – 66 nap karanténban  
Kossuth, 2020. 269 p.

Dan LEVY: Zoom-tanterem  
Módszertani kézikönyv a hatékony digitális oktatáshoz  
Geopen, 2020. 204 p.

Douglas MURRAY: A tömegek tébolya  
Alexandra, 2020. 383 p.

William NESTER: Putyin virtuális háborúja  
Hogyan formálja át és destabilizálja Oroszország Amerikát, Európát és a  
nagyvilágot  
Hajja book, 2020. 384 p.

Evan OSNOS: Joe Biden  
A normalitás embere  
Kossuth, 2020. 240 p.

PUZSÉR Róbert: Demokrácia Részvénytársaság  
Így készült az Orbán-rendszer. (interjúk)  
Kossuth, 2020. 432 p.

SZITÁS Katalin: Értelmiség és politika (interjúk)  
Pesti Kalligram, 2020. 248 p.

J. D. VANCE: Vidéki ballada az Amerikai Álomról  
Gabo, 2020. 320 p.

#### SZOCIOLÓGIA

BARTHA Eszter, TÓTH András, VALUCH Tibor (szerk.): Munkás – kultúra  
– örökség  
Munkások a rendszerváltás előtt és után Kelet-Közép-Európában és Ma-  
gyarországon  
Kronosz, 2020.

BECK Zoltán: A megszólalás üres helye  
Romológiaiáról és más dolgokról  
Napvilág, 2020. 269 p.

BÓDI Ferenc: A helyi önkormányzatok születése Magyarországon  
Lakitelek: Antológia Kiadó, 2020. 270 p.

CSEKE Péter: Székelyföld a 21. században  
Esszék, tanulmányok  
Nap Kiadó, 2020. 240 p.

CSIKÓS Gábor, HORVÁTH Gergely: Az árnyékos oldalon  
Vidéki Magyarország a rövid hatvanas években  
Bölcsészettudományi Kutatóközpont – Nemzeti Emlékezet Biz., 2020. 430 p.  
(Magyar vidék a 20. században)

Lawrence FREEDMAN: A stratégia története  
Antall József Tudásk., 2020. 744 p.

KRÉMER Ferenc: Az elérhető társadalom és a rendőrség válsága  
Gondolat, 2020. 318 p.

KOLOSI Tamás, SZELENYI Iván, TÓTH ISTVÁN György: Társadalmi riport  
Tárki, 2020. 597 p.

James MARTIN Sj: Hidakat építünk – Hogyan alakíthat ki a katolikus  
egyház és az LMBT-közösség tisztelettel, együttérzéssel és gyöngédséggel  
teli kapcsolatot?  
Magyar LMBT Szövetség, 2020. 192 p.

PUSZTAI Gabriella: A vallásosság nevelésszociológiája  
Kutatások vallásos nevelésről és egyházi oktatásról  
Gondolat, 2020. 346 p.

## ABSTRACTS

PAWEŁ SWIANIEWICZ–GÁBOR DOBOS  
LOCAL LEVEL TERRITORIAL CHANGES: ENVIRONMENTAL AND  
POLITICAL FACTORS OF MUNICIPAL SPLITS

While municipal amalgamation is a fairly researched area, another type of territorial change, that of municipal splits is almost entirely absent from the literature. The aim of our study is twofold. First, we offer a theoretical background to the analysis of municipal splits. Our questions concern the factors that influence the emergence of municipal splits and the factors that affect the success of the split initiations. In accordance with these questions, we identify and categorize environmental and political factors of municipal splits. Second, based on the theoretical framework, we examine the nearly hundred cases of municipal splits in Hungary between 1990 and 2019. On the one hand, the analysis of the Hungarian splits is suitable to test the theoretical model in practice, on the other hand, the model can be used to map the dynamics of these municipal splits.

DÁNIEL KOVAREK  
FOUR PIPERS, FOUR TAVERN, ONE MUSIC SHEET?  
A Comparative Analysis of Organizational Structures  
and Party Membership of Centre-Left Minor Parties in Hungary

There is a vast scholarship on political elites, voters and ideological positions of major Hungarian parties (Fidesz, MSZP or Jobbik), but we know relatively little about smaller, yet relevant opposition parties. This study undertakes to compare four leftist and liberal parties: LMP, Együtt, Párbeszéd and Momentum, based on their organizational build-up and membership, primarily relying on their party charters for conducting the analysis. The paper argues that this approach offers fresh insights concerning intra-party dynamics and political elites, revealing a few marked differences between parties that otherwise have a shared history of fielding joint candidates. A comparative analysis of party charters reveals important findings on the relationship between ideology and organizational structure. It also identifies inter-party variance with

respect to elements of direct democracy and reliance on quotas for filling intra-party positions. Disconfirming one of its initial hypotheses, the paper finds that these parties employ a rather tiresome and selective procedure for accepting new members, limiting their ability to expand and grow in terms of membership. Results call for further scrutiny of competing power centers within parties' organizational structure, as well as central party elites' socialization experiences leading to distinct institutional choices.

VERONIKA PATKÓS

ARE SMART VOTERS BETTER DECISION-MAKERS?

The effect of education, news consumption and political interest on the extent of partisan bias

Abstract. Numerous notable books have warned about the deleterious effect of voters' uninformedness. While some works depict the role of sophistication as an attribute which decreases partisan bias and thus enhances democratic functioning (Brennan, 2017; Somin, 2016), other authors, like Achen and Bartels (2016) argue that sophisticated citizens are at least as biased as their unsophisticated counterparts. Our study's aim is to clarify the link between sophistication and partisan bias in order to find evidence/counter evidence/counter-evidence for the widespread theoretical assertion that smart voters are actually better decision-makers as they are less biased. We look at the effect of political interest, education and political information acquisition on the extent of partisan bias. We use European Social Survey data to test our research question. We find that while education does not appear to have a bias-inducing effect on citizens' information processing, information acquisition and political interest positively and significantly increase partisan bias. Our results are in accordance with the vast majority of earlier empirical evidence on the role of sophistication but may question some well-established claims in connection with the role of education in biased information processing. In other words, the findings do not support the optimistic conceptions on the role of sophistication but they fully underline the interpretation of Achen and Bartels (2016) on the role of sophistication.

EGRES DOROTTYA  
DEPOLITICIZATION AND POLITICIZATION

The expansion of the Paks Nuclear Power Plant was decided based on the agreement between Hungary and the Russian Federation in 2014. The agreement included that the Russian state-owned company Rosatom will supply the two new reactors and Russia will provide a loan of 10 billion euros to finance 80 percent of the expansion costs. This paper presents the macro-level discursive analysis of the deliberation about Paks 2 between 2014 and 2017. The legitimacy of the decision was questioned in the following three respects: the agreement was signed without a tender and before the Parliamentary debate, the documentation supporting the decision was not publicized, the public was not part of the decision-making process. I analyze the arguments about these points in the articles from the official websites of the Hungarian Government and LMP, then interpret the arguments as depoliticization and politicization attempts.



# CONTENTS

## LOCAL GOVERNMENT

- *Paweł Swianiewicz–Gábor Dobos*: Local level territorial changes: environmental and political factors of municipal splits ..... 7

## VOTERS AND THEIR PARTIES

- *Dániel Kovarek*: A Comparative Analysis of Organizational Structures and Party Membership of Centre-Left Minor Parties in Hungary ..... 33
- *Veronika Patkós*: Are smart voters better decision-makers? The effect of education, news consumption and political interest on the extent of partisan bias ..... 55
- *Dorottya Egres*: Depoliticization and politicization ..... 82

## LOOKING OUT

- *Dániel Oross*: Competing perceptions of democracy, new opportunities for participation. Representation, participation, deliberation and democratic innovations ..... 105

## BOOK REVIEW

- *Kálmán Pócza*: Whose Majority? Whose Tyranny? (*Tamás Nyirkos: The Tyranny of the Majority. History, Concepts, and Challenges*) ..... 123

BOOK WATCH ..... 127

ABSTRACTS ..... 133



## TISZTELT LEENDŐ ÉS KORÁBBI SZERZŐINK!

Örömmel értesítjük Önöket, hogy a *Politikatudományi Szemle* 2018. évi 2. számától minden cikkünk egyedi internetes azonosítót, úgynevezett **DOI** megjelölést kap. Ezzel a lapunk nemzetköziesedik, mert a különböző keresőmotorok gyorsabban és hatékonyabban tudják cikkeinket megtalálni.

A DOI azonosítót a szerkesztőség **automatikusan** fogja **adni** az egyes cikkeknek. Felépítése a következő lesz: <https://10.30718/POLTUD.HU.2018.2.8>. A törtvonal előtti rész az ún. **DOI prefix**, amit **minden egyes cikk** megkap az előzetes regisztrációnk alapján. Ez tehát egy állandó elem. A POLTUD.HU utal a lapunkra, a többi rész viszont mindig változik, hiszen az aktuális lapszámhoz és oldalszámhoz igazodik. A DOI azonosító örök, ugyanakkor pénzbe kerül. A DOI-t a szerkesztőség szolgáltatásként nyújtja az Önök számára, ezért a költségeket saját maga állja.

Ezzel Önöknek, Tisztelt Szerzők, tehát nincs külön dolguk.

A DOI ugyanakkor kölcsönösségi, viszonyossági alapon működő rendszer, ezért elvárásokat fogalmaz a szerkesztőségekkel és a szerzőkkel szemben.

Tisztelettel kérjük Önöket, hogy ezentúl az irodalomjegyzékben jelzett hivatkozások és szakirodalmak **mindegyikénél** tüntessék fel az **adott cikkre vonatkozó PONTOS és TELJES DOI azonosítót** [például laptársunknál, a Socio.hu-nál a következő azonosítóról van szó: <https://10.18030/socio.hu.2018.1.69>]. Az egyes cikkek hivatkozását a következő helyen találja meg: <https://search.crossref.org/>

A CrossRef-regisztrációnk során, ami lehetővé teszi a DOI használatát, szerkesztőségünk vállalta, hogy elfogadja ezt a feltételt, azaz minden cikknél feltünteti a szakirodalmi hivatkozásokhoz tartozó DOI azonosítót. Kérjük tehát, hogy Önök is tegyenek eleget ennek az egyébként nem túl nagy kérésnek. Amikor készítik az irodalomjegyzéket, másolják be a vonatkozó cikkhez tartozó DOI azonosítót, és illesszék be a hivatkozás végére.

Kérjük, ne feledjék, mindig a teljes azonosító feltüntetésére van szükség!

Örüljünk együtt ennek az újdonságnak!

Üdvözlettel,

a *Politikatudományi Szemle* szerkesztősége



# SZERZŐINKHEZ

## (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A Politikatudományi Szemle című referált folyóirat magyar nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyvrecenziókat – fogad el.
2. A kéziratok minimális terjedelme tanulmányok esetén 40 000 karakter, recenziók esetén 15 000 bruttó (azaz szóközökkel együtt értendő) karakter. A kéziratok maximális terjedelme tanulmányok esetén 50 000, kivételes esetben 60 000 leütés, a recenzióké pedig 25 000 leütés lehet. Az egyes szakterületeket áttekinteni kívánó „state of the art” illetve a „review of article” műfajú szövegek esetében a minimális karakterszám 30 000 a maximális 50 000 bruttó leütés lehet.
3. A kéziratokat Word formátumban kérjük a *posze@tk.mta.hu* címre elküldeni.
4. A kéziratnak tartalmaznia kell:
  - a. egy magyar szöveg-összefoglalót;
  - b. egy angol nyelvű szöveg-összefoglalót (abstract);
  - c. kulcsszavakat, valamint
  - d. a szerző titulussát és pontos munkahelyi adatait. A szerző neve a tanulmány felett szerepeljen.
5. Szöveg közbeni kiemelésként *dólt 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 lábjegyzet alkalmazható, amelyet – ha csak kis

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

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

A Politikatudományi Szemle 2018. évi 2. számától minden cikkünk egyedi internetes azonosítót, úgynevezett DOI megjelölést kap. Kérjük szerzőinket, hogy az irodalomjegyzékben jelzett hivatkozások és szakirodalmak **mindegyikénél** tüntessék fel az **adott cikkekre vonatkozó PONTOS és TELJES DOI azonosítót, így: [https://doi.org/...](https://doi.org/)**

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

a) könyveknél:

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

b) tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében: Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge, Cambridge University Press. 29–79.

c) folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 16, No. 2. April, 203–222. pp. <https://doi.org/10.1177/0951629804041119>

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

1. táblázat. Cím.

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

\* megjegyzés.

Forrás:

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

12. Kézirat beérkezési és lehetséges közlési határideje.

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

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

13. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

Folyóiratunk megvásárolható az alábbi könyvesboltokban,  
ára 1590 forint, előfizetőknek 890 forint.

Előfizethető a szerkesztőség postacímén (*1453 Budapest, Pf. 25.*),  
valamint a *posze@tk.mta.hu* e-mail címen.  
Az előfizetés ára egy évre: 4100 forint.

ELTE BTK Könyv- és Jegyzetbolt  
Bp., V., Múzeum krt. 6–8.

ELTE Könyvesbolt  
Bp., V., Kecskeméti u. 10–12.

ÍRÓK BOLTJA  
Bp., VI., Andrásy út 45.

MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT  
Bp., IX., Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

# Politikatudományi Szemle

A Politikatudományi Szemle 1992-es alapítása óta szolgál a hazai politológia tudományos fórumaként.

A beérkezett kéziratok elbírálása kettős anonim referenci (*double-blind peer review*) rendszerben történik. A Szemle a politikatudomány minden területéről közöl tanulmányokat, ha azok megfelelnek a tudományos publikációkkal szemben támasztható formai és tartalmi feltételeknek, és eredeti elméleti vagy empirikus kutatási eredményeket tartalmaznak. A Szemle rendszeresen közöl recenziókat a hazai politikatudomány könyveiről, teret ad tudományos témákban folyó vitáknak, *Kitekintő* rovatában pedig közzétesz olyan cikkeket, amelyek egy-egy, a politológia számára fontos terület szakirodalmát elemző módon mutatják be.

