

RECENZÍÓ

VÁRNAGY RÉKA

Bíró-Nagy András (2018): Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben¹

Bíró-Nagy András könyve az Európai Parlament világába kalauzol bennünket, abba a távoli és nem túlságosan ismerős világba, ahol a magyar EP-képviselők szavaznak és felszólalnak, bizottságokban vitáznak és politikai nyilatkozatokhoz csatlakoznak vagy éppen minimális aktivitást mutatnak akárcsak a nemzeti parlamentben ülő társaik. De kik ők és mit csinálnak valójában? A politikatudomány az EP szerepének és az Európai Unió képviseleti dimenziójának erősödésével párhuzamosan egyre nagyobb figyelmet szentel a kérdés megválaszolásának, az EP-képviselők szerepének és tevékenységük vizsgálatának. A szakirodalom azonban eddig adós maradt az újonnan, 2004 után csatlakozó országokból érkező képviselők átfogó vizsgálatával és elhelyezésével az európai és nemzeti politikai térben. Bíró-Nagy András könyve így hiánypótló mű, ami segít megérteni azt az összetett viszonyrendszert és intézményi struktúrát, ami meghatározza a régiókból érkező képviselők politikai lehetségszerkezetét. A megértést tovább segíti, hogy a szerző elméleti felkészültsége mellett a könyv minden sorában érződik gyakorlati tudása és személyes jártassága a témában, és így Bíró-Nagy András magabiztosan navigál bennünket az Európai Unió komplex intézménystruktúrájában. Önmeghatározása szerint a kutatás neo-institucionalista, vagyis az intézmény és a szereplők egymással összefüggésben kerülnek bemutatásra, ahol az intézményi szabályok meghatározzák a képviselők mozgásterét és lehetőségeit, de egyben ők azok, akik valódi tartalommal töltik meg a szabályrendszert.

A könyv több az európai képviselőket bemutató munkánál, az olvasó egy nagyon komoly tudományos munkát tart a kezében, amiben a szerző a nemzetközi szakirodalom ismeretében, empirikus alapokra építve mutatja be saját eredményeit és dolgozza ki szereptipológiáját a kelet-közép-európai képviselőkről. A kutatás többek között egy tagállamokra és pártcsaládokra reprezentatív primer kutatáson alapul, amely a 2009–2014-es ciklus közép-európai EP-képviselőinek közel 40%-ának válaszait tartalmazza, ami már előre jelzi, hogy a szerző valóban a közép-európai képviselőkre koncentrál és nemcsak a magyar adatokat egészíti

¹ Kiadta: Gondolat-MTA TK PTI, Budapest.

ki egy regionális kitekintéssel. A kötetet olvasva ez a feltételezés beigazolódik, hiszen a magyar olvasó számára ismerős politikai életutak felvillantása inkább csak illusztráció, az elemzés maga valóban kelet-közép-európai fókuszú.

A munka egy átfogó elméleti bevezetővel indul, amiből az olvasó képet kap a képviselői szerepkutatás irodalmáról és nyomon tudja követni, hogyan fordul a szerző a neoinstitutionalista irányzat felé: a szerepfelfogás vizsgálata az institutionalista megközelítés felől kezdi az építkezést, Bíró-Nagy András által is megidézett Wahlke et al. kutatásaiban (1962) egyértelműen intézményi konstrukcióként tekintenek rá.² Ezt a szigorú kötöttséget oldják fel és egészítik ki a szerző által megidézett további irányzatok és kutatók, akik már az egyének és az intézmények interakciójának eredményeképpen tekintenek a képviselői szerepekre. Bár a szerző biztos kézzel nyúl a képviselői irodalomhoz, azok alkalmazása mégsem egyértelmű, hiszen az idézett művek nagy része a nemzeti parlamentekben tevékenykedő képviselők megfigyelése alapján formálta gondolatait, ráadásul többnyire tisztán többségi, egyéni választókeretekben induló politikusokról írnak (lásd Searing, 1994 tipológiáját³). Bíró-Nagy András egyik érdeme, hogy átgondoltan reflektál ezekre az eredményekre és az európai intézményi kontextus bemutatása után a 2.2.6 fejezetben egyértelműen kijelöli, hogy milyen nyolc lényeges különbséget lát a nemzeti parlamentek és az európai parlamentek között, többek között a pártcsoportok szerepében, a választási kapcsolat és a pártkormányzás hiányában. Ebben a keretrendszerben jelennek meg aztán a kutatást vezető hipotézisek, amelyek között a fő kérdés az, hogy: „milyen tényezők befolyásolják a közép-európai képviselők szerepválasztását az EP-ben, és vannak-e különbségek az egyes szerepek között az EP-n belüli és kívüli tevékenységekben?

Értelmezésben Bíró-Nagy András könyvének fő üzenete egy lépéssel messzebből indul és azt mondja ki, hogy a kelet-közép-európai képviselők szerepeinek vizsgálata egyáltalán lehetséges: az új tagállamok képviselői nem öletszerűen tevékenykednek, attitűdjeik és viselkedésük az intézményi lehetőségrendszerhez alkalmazkodó mintázatokba szerveződik. Csak a mintázatok azonosítása után kérdezhetjük meg, hogy milyenek is ezek, vannak-e azonosságok és különbségek az egyes szerepek között az EP-n belüli és kívüli tevékenységekben? Az egyik legfontosabb közös jellemző, hogy az EP-képviselők szerepe csak a nemzeti és az európai szint kettős kötésében értelmezhető. Ez a kettősség nem csak potenciális érdekkonfliktusokat hordoz, hanem teljesen eltérő intézményi struktúrát, érdekkendzert és érvényesülési utakat jelent. Bíró-Nagy András könyvében nagyon pontosan mutatja be ezt a komplex világot, úgy hogy egy percre sem téveszti szem elől ezt a képviselői kettős kötődést: miközben vizsgálá-

² WAHLKE John C. – EULAU Heinz – BUCHANAN William – FERGUSON Leroy C.: *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour*. (New York Wiley 1962)

³ SEARING Donald : *Westminster's World: Understanding Political Roles* (Cambridge, MA.: Harvard University Press 1994)

latának tárgya a képviselők európai parlamenti szerepe és tevékenysége, kutatásában folyamatosan reflektál a nemzeti, „küldő” szint elvárásaira és befolyására (vagy annak hiányára).

A mintázatok másik fontos jellemzője a képviselők kötéseinek számossága, amiből következik a képviselő egyik alapkérdése: kiket képviselnek az EP képviselők? Az országukat, a szavazóikat, a pártjukat vagy az európai pártjukat? A könyv nem jelöli ki egyértelműen a képviselőt alanyát, inkább amellel érvel, hogy ezek az ágensek nem egymástól függetlenek, hanem mind a mintázat részei. Ez a kölcsönhatás azonban kevés teret enged a pártok mint meghatározó szereplők befolyásának beépítésére, amit Bíró-Nagy András maga is hangsúlyoz, azonban érdemben nem old fel. Strøm (1997)⁴ és Mayhew (1974)⁵ szerepfelfogásra vonatkozó kutatásainak ismertetésénél jelzi: „Ha az újráválasztás motivációja érvényesül, akkor egy olyan rendszerben, ahol a pártvezetésen múlik, hogy ki lesz a jelölt, vagy ki milyen listás helyet foglal el, a képviselő jó eséllyel több energiát szentel arra, hogy a párton belül szerezzen jó pontokat” (24. oldal). A szerző elfogadja ezt a feltevést, de egyben azt is jelzi, hogy „az EP-n belüli teljesítmény, pozíció és megbecsültség szinte egyáltalán nem, vagy csak nagyon áttételesen van hatással az újráválasztásra” (51. oldal). Felmerül a kérdés, hogy akkor milyen tényezők hatnak egy európai parlamenti képviselő újráválasztására? Milyen teljesítmény számít erőforrásnak és vannak-e olyan esetek, amikor a nemzeti párt irányítja a képviselő tevékenységét? Bár az újráválasztás motívuma folyamatosan előkerül, hiszen ez az egyik legfontosabb motiváció, ezekre a kérdésekre nem kapunk választ a kutatásokból, részben azért, mert nem lehet az EP-n belül azonosítani a konfliktusos kérdéseket, hiszen az európai pártcsalád által képviselt álláspont sok esetben már a nemzeti pártok közötti kompromisszumot tükrözi. A parlamenti szavazásnál így nagyon ritkán mutatható ki a nemzeti és az európai párt között konfliktus, egyértelmű véleménykülönbség. A párt mint rekrutáló és jelölő szervezet feltehetően az EP logikájához szorosan nem kapcsolódó tényezők mentén értékeli a képviselő munkáját, amiben fontos szerepet játszhat akár a hazai politikai kontextusban betöltött szerep, a párt ottani választási esélyei. Az EP-képviselő stratégiajának értelmezésekor tehát meg kell erősíteni a kettős kötést, a kettős meghatározottságot: a saját, EP keretein belül értelmezhető teljesítmény mellett megjelennek a hazai, a képviselő által ismeretlen és befolyásolhatatlan tényezők is.

A képviselő szerepmintázatok összehasonlító értékelése kapcsán Bíró-Nagy András rámutat, hogy az Európai Parlamentben kialakult a közép-európai parlamenti képviselő viszonylag stabil jellemzőkkel bíró elitcsoportja, akik hosszútávon is az európai szinten képzik el a karrierjüket. A szerző azonosítja az elér-

⁴ STRØM Kaare: „Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary democracies” *Journal of Legislative Studies* 1997/1. 155–174.

⁵ MAYHEW David R.: *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, CT.: Yale University Press 1974)

hető karrierutakat is és bemutatja, hogy míg kezdetben a vezető pozíciókban a régi képviselők jelenléte dominált, addig 2014 után kinyíltak a kapuk és valós lehetőséggé vált a karrierépítés, például a bizottsági elnöki pozíció betöltése az új tagállamok képviselői számára is. A közép-európai képviselők beágyazottságát nemcsak az általuk betöltött pozíciók, hanem az európai integrációról alkotott véleményük is tükrözi: többségük támogatja az integráció mélyítését és ezzel inkább az európai pártcsaládjukhoz igazodnak, ami véleményük szerint integrációpártibb a nemzeti pártcsaládnál.

A képviselői szerepmintázatokban tetten érhető az európai pártcsaládhoz történő igazodás a szavazás szintjén is: Bíró-Nagy András kutatási eredményei szerint az EP működése alapvetően pártos, ahol erős az európai képviselőcsoportok meghatározó ereje, a nemzeti pártok és a képviselők több mint 95%-ban igazodnak a közös szavazási irányhoz. A képviselők számára ez az igazodás feltételként is megjelenik egy erős politikai/szakpolitikai profil felépítésére, az európai karrier előre mozdítására, ami később egyébként még hazai politikai tőkévé is átváltható, hiszen ugródeszkeként szolgálhat a hazai politikába való belépéshez.

A képviselői szerepmintázatokban tehát közös a kettős, európai és nemzeti kötés megjelenése, az európai pártcsaládhoz való igazodás megjelenése és a professzionalizált politikai karrier jellemzőinek megjelenése. Milyen különbségek fedezhetőek akkor fel a képviselői szerepekben? A szerző a különbségeket a képviselők stratégiája felől közelíti meg, és két olyan kritikus dimenziót azonosít, ami minden képviselőnek meghatározza az EP-n belüli tevékenységet: az egyik, hogy a nemzeti vagy az európai szintre irányít több figyelmet munkájában, a másik, hogy melyik típusú munkát preferálja a szakpolitikai vagy a politikai jellegűt? Így tipológiájában azonosítja az uniós szakpolitikásokat, a nemzeti szakpolitikásokat, az uniós politikásokat és a nemzeti politikásokat. A domináns szerepfelfogás meghatározásánál Bíró-Nagy András az EP-ben eltöltött időt, az életkort, a korábbi politikai tapasztalatot, az európai pártcsalád és a karrierambíciót látja meghatározónak, vagyis a szerepválasztást szociodemográfiai, értékrendbeli és politikai szocializációs tényezők együttes befolyásolják.

A szerepmintázatokban megjelenő különbségek visszaköszönek a képviselők EP-n belüli és kívüli tevékenységeikben is: míg a szakpolitikai irányultságú képviselők összességében aktívabbak és a riportéri és véleménykészítői feladatokban, illetve a módosító indítványok készítésében jeleskednek, addig a politikai fókusszal rendelkezők inkább a parlamenti felszólalásokat és kérdéseket kedvelik. Az EP-n kívüli tevékenységekre vonatkozóan a szerző már nem talál ennyire éles különbséget a hazai és az uniós szereplőkkel való kapcsolat-tartásban, mert az uniós profillal rendelkező politikusok is aktívak a nemzeti politikai szereplőkkel való érintkezésben. Az újráválasztás mint szempont itt is magyarázó erővel bír, hiszen ahogy Bíró-Nagy fogalmaz: „a közép-európai

képviselők java része fél szemét azért a nemzeti politikai szereplőin tartja, és szoros kapcsolatot ápol velük.”

Összességében Bíró-Nagy András meggyőzően érvel amellett, hogy a közép-európai képviselők sikeresen integrálódtak az EP keretrendszerébe és az intézményi meghatározottságokhoz illeszkedő szerepváltozatokat dolgoztak ki. A szerző által kidolgozott tipológia két domináns dimenziója – a szakpolitikai-politikai és nemzeti-európai dimenziók – jól illeszkedik Navarro (2012) EP-képviselőkre vonatkozó munkájához⁶, ami újra csak azt jelzi, hogy társaikhoz hasonló változók mentén alakítják ki a közép-európai képviselők is szerepfelfogásukat. Ezek a szerepek pedig nemcsak „papíron léteznek”, hanem összefüggést mutatnak a képviselők politikai tevékenységével és jövőbeni céljaikkal is, azaz ténylegesen strukturálják viselkedésüket. Bár a szerző jelzi, hogy eredményei csak egy pillanatképet mutatnak, hiszen a szerepfelfogások idővel dinamikusán változnak, munkája mégis időtálló, mert az általa meghatározott keretrendszer a változások követésére és értelmezésére is alkalmas.

VÁRNAGY RÉKA
egyetemi adjunktus,
Budapesti Corvinus Egyetem,
reka.varnagy@uni-corvinus.hu

⁶ NAVARRO Julien (2012): „The cognitive rationality of role choices. Evidence from the European Parliament” In BLOMGREN M. – ROZENBERG O. (eds.): *Parliamentary Roles in Modern Legislatures* (London: Routledge 2012) 184–210.