

DEMOKRÁCIA

ÖSSZEFOGLALÓ¹

A modern, demokratikus alapokon álló hatalomgyakorlás egyik alapvető feltétele a méltányos politikai verseny érvényesülése az egyes politikai alternatívák, szervezetek és programok között. A politikai verseny mérése egyfelől a politikatudomány egyik központi vizsgálódási területe, másfelől pedig a demokráciaauditok egyik alapvető vizsgatérő eleme.² Pokol (1988) álláspontja szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszer, amelynek bináris kódja a „kormányozni” vagy „ellenzékben lenni” értékduál.³

Ebből kifolyólag elsősorban⁴ a választás az, ami a politika társadalmi alrendszerében meghatározza az értékduálon történő elrendeződést, ezzel magának a politikai versenynek a kimenetelét. A politikai versenyen belül mindezek alapján elsősorban maga a választás, illetve a választás főszereplői, a pártok képezik vizsgálódásunk fő vonulatát.

A dimenziókról általánosságban elmondható, hogy a kontinuitást szem előtt tartva alapvetően nem változtak a tavalyi jelentésben foglaltakhoz képest. A munkacsoport azonban eszközölt néhány változtatást az egyes dimenziókon belül. Az egyik fő változtatás az volt, hogy az egyes dimenziókon belül nem emeltünk ki egy főindikátort, néhány indikátort pedig áthelyeztünk új helyre.

A másik fontos változtatás, hogy a *Politikai verseny biztosítása* dimenzió esetében a választásokon legalább 1%-ot elért pártok száma mutató helyett idén az országgyűlési választásokra országos listát állító pártok számát vizsgáltuk. A csere indoka, hogy az országos lista állításának képessége a politikai versenyben történő indulásban, megmérettetésben egyfajta belépőt jelent. A munkacsoport álláspontja szerint ez az a kiindulópont, origó, minimális feltétel, amelynek teljesítésével egy párt beléphet a politikai versenybe, ezért ennek megjelenítését mindenféleképp indokoltnak tartotta.

A politikai részvétel előmozdítása dimenzióhoz tartozó kormányzati képesség olyképp definiálható, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működése érdekében előmozdítja, illetve biztosítja annak egyik alapvető feltételét, a közügyek intézésében és befolyásolásában, valamint a politikai döntéshozatalban való részvétel megvalósulását. Ez a kormányzati képesség elsősorban a választások és a népszavazások jogi-eljárásai kereteinek kialakításán, szabályozásán keresztül érvényesíthető.

A politikai participáció, a közjó meghatározásában, a közügyek intézésében és a közösséget érintő döntések szűrkefoghozatalában való részvétel – a verseny mellett – a demokrá-

ciadefiníciók másik alapvető eleme. A részvétel szempontja szükséges, de önmagában nem elégséges feltételként jelenik meg a meghatározó demokráciafelfogásokban, és valamilyen formában a demokráciamérések többségében is szerepet kap. Láthatjuk, hogy a politikai részvétel szoros kapcsolatban áll az előző dimenzióval, a politikai versenyen: ha nagyobb a részvétel, akkor nagyobb a verseny is.

A politikai részvétel szinterei is nagyságrendileg a politikai versenyével azonosak, tehát elsősorban itt is az országgyűlési választások, az önkormányzati választások, a népszavazások vizsgálata indokolt, de nem kizárólagosan. Újítás a *Politikai részvétel* dimenzióban, hogy a munkacsoport beemelte a gyülekezési jog gyakorlását, amely a választások és a népszavazások melletti legjellemzőbb politikai részvételi formaként értékelhető tényállás: a gyülekezések számát mutatja. Az indikátor elméleti megalapozását illetően fontos leszögeznünk, hogy a gyülekezési jog mint alapvető jog első generációs, az alkotmányjogászai szakma által politikai természetűnek tartott alapvető jog.

Tehát mind a választás, mind pedig a népszavazás a politikai részvétel kiemelten fontos színtere, és kijelenthető, hogy az ezeken történő részvételnek közvetlen tétje és hatalmi következményei vannak. A választások esetén ez képviselői mandátumok, a népszavazás esetén pedig egy, a törvényhozó hatalomra is kötelező döntés képében jelenik meg (vagy éppen ellenkezőleg, a nép az adott kérdésben meghagyja ezt a jogot a parlamentnek). A békés gyülekezés, a gyülekezési jog gyakorlása ugyanakkor nem jár közvetlenül a fenti hatalmi, közjogi jellegű következménnyel, jóllehet számtalan történelmi vagy akár közelmúltbéli példát lehetne hozni arra, hogy a társadalmi elégedetlenség és az emiatti tüntetési hullám kormányokat, akár teljes rezsimeket képes elmozdítani, ezzel közvetlen hatalmi, közjogi következményt kiváltva. A gyülekezési jogra a politika, a politikai részvétel folyamatos, mindennapi eszközeként tekinthetünk, mivel nincs választási ciklushoz vagy hosszas népszavazási eljáráshoz kötve. Ugyanakkor kétségteljesen politikai aktivitást képes generálni a pártok részéről, ezért a politikai vélemények ciklus közbeni artikulálásának egyik nagyon fontos eszköze. Mindezek alapján a munkacsoport indokoltnak tartotta a gyülekezési jog gyakorlását a *Politikai részvétel* dimenzióban szerepeltetni.

A *Társadalmi kapcsolatok előmozdítása* dimenziót a munkacsoport idén átnevezte *Társadalmi kapcsolatok előmozdítására*, különös tekintettel arra, hogy a dimenzióhoz rendelt indikátorok inkább input jellegű adatokat szolgáltatnak a civil társadalom infrastrukturális állapotáról. Habár önmagában a különféle szervezetek számadataiból nem lehet következtetni azok tényleges, a társadalmi életben kifejtett hatására, azonban a politikai pluralizmus, valamint a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása szempontjából kiemelten fontos, hogy a választópolgárok minél több

¹ A fejezet szerzői: Dr. Cservák Csaba (a munkacsoport vezetője), Dr. Rimaszécsi János, Dr. Farkas György

² Többnyire a „politikai pluralizmussal” összekapcsolt formában a Freedom House által használt mutatók éppen úgy tartalmazzák, mint a Polity IV. indikátorrendszere, a World Bank DPI és a Polyarchy Dataset.

³ A témáról lásd részletesebben Pokol Béla: A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái. *Szociológia*, 1988/4. 343–360.

⁴ Az „elsősorban” jelző itt arra utal, hogy esetenként más is befolyásolhatja az értékduálon történő elrendeződést. Ilyen például a választást követő koalíciós tárgyalás a politikai szereplők között.

szervezetten keresztül hallassák hangjukat, ezzel is becsatornázva a közösségi igényeket a politikai döntéshozatalba. A *Társadalmi kapcsolatok előmozdítása* dimenzió keretében a kormányzati képesség tehát azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és a szervezeti formában működő érdekcsoportok, köztük a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) véleménye és szakmai javaslatai milyen mértékben tudnak artikulálódni, a társadalmi nyilvánosság előtt megjelenni, a politikai rendszer különböző szintjein a döntéshozatali folyamat során a *public policy* és *politics* típusú döntések részévé válni. A dimenzióba nem került új indikátor, így lehetőség nyílt a változási tendenciákat részletesen összehasonlítani a tavalyi eredményekkel, és azokat tágabb kontextusba helyezni.

A korábbi, *Képviseleti demokráciába vetett hit* elnevezésű, az Eurobarometer felmérésén alapuló indikátort a munkacsoport átnevezte a *Közügyekbe való beleszólás megítélése* mutatóra, mert a feltett kérdés a válaszadó szubjektív benyomását annak kapcsán vizsgálja, hogy az országában mennyire számít a szava.

A munkacsoport 2017-ben is megtartotta a *Demokratikus joggyakorlás* dimenziót. Az ezt jellemző kormányzati képesség a jogállamiság egyik elemeként megjelenő demokratikus joggyakorlás biztosításában, a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg, amely az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható. A demokrácia és az ebből adódó demokratikus működés az az elméleti keret, amely alapvetően fogja össze az államtudományokat. A demokrácia elve és annak gyakorlati megvalósulása alapjaiban befolyásolja mind a piaci, mind pedig az állami szektor versenyképességét, hatékonyságát, például a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog érvényesülésén keresztül. A demokrácia egyik további összetevője a politikai pluralizmus megvalósulása, ami a népakarat kifejezésének elsődleges eszköze. A népakarat a választások alkalmával nyilvánul meg közvetlenül, és a megválasztott képviselők által hatást gyakorol a teljes államberendezkedésre. Ez természetesen egyfajta kontrollfunkciót is betölthet a végrehajtó hatalommal szemben, de akár igazolhatja is annak eredményességét. A demokratikus hatalomgyakorlás megteremtésének feltétele a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerének kialakítása. Ennek egyik lehetséges eszköze az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés külső ellenőrző szervei (például az Állami Számvevőszék) súlyának a növelése, a hatáskörök és jogositványok bővítése. Ezen a szerveken keresztül egyfajta állampolgári jogtudatosság is mérhető, a benyújtott panaszok és állampolgári kezdeményezések számából következtetni lehet a jogtudatosságra.

A tanulmány a fentebb megfogalmazott tulajdonságok és elvárások mérésére tesz javaslatot olyan indikátorrendszeren keresztül, amely lefedi a demokráciához, illetve a demokratikus jogállamisághoz kapcsolódó egyes területeket. Az indikátorok között a validált statisztikai mutatók és hivatalos intézményi adatok mellett egyes nemzeti nem kormányzati szervezetek (NGO-k) felméréseire is

támaszkodtunk. Utóbbiak kapcsán megjegyezzük, hogy az általuk kidolgozott mérőrendszerek sokszor hivatkozási alapként, referenciapontként szolgálnak, felhasználják nemzetközi szervezetek, kockázatelemző cégek, továbbá a média szereplői. Ugyanakkor az értékelés során figyelembe kell venni a mérések alapvetően szubjektív – az állampolgárok véleményén és kiválasztott szakértők jelentéseinek alapján – jellegét, ami nemcsak koncepcionális, hanem módszertani szempontból is meghatározó jelentőségű. Az NGO-k demokrácia- és jogállamiság-indexeinek részletesebb bemutatását és elemzését a jelentést kiegészítő tanulmánykötetben végezzük el.

A hatásterületi vizsgálat kiindulópontja a demokrácia „minimalista” koncepciója volt, ami azt jelenti, hogy a kutatók a különböző dimenziók közül elsődlegesen a politikai verseny és a politikai részvétel tartalmi regisztereiben, azaz „sine qua non”-okban rögzítették demokráciaelképzelésüket, amelyet a „közepes” (liberális) demokráciafelfogás elemeivel egészítettek ki. A liberális demokráciafelfogás alapján az egyéni és kisebbségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége, valamint a tényleges intézményi működés követelménye kiegészül a társadalmi kapcsolatok, a demokratikus joggyakorlás, illetve a sajtó- és szólásszabadság komponensekkel.

Itt kívánjuk hangsúlyozni, hogy a demokrácia fogalma minden esetben magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, mert a jogállamiság és a demokrácia egymástól elválaszthatatlan fogalmak, hiszen a demokratikus hatalomgyakorlás saját magának állít korlátot a joghoz kötöttség, vagyis a jogállam fenntartásával.⁴

A hatásterületi vizsgálat ugyanakkor nem tér ki a demokrácia „maximális/kiterjedt” megközelítésére jellemző kérdések vizsgálatára (például társadalmi egyenlőség, gazdasági fejlődés, jó életminőség és a széles körű elégedettséget eredményező „jó kormányzás”).

A népakarat kialakulásában mindazonáltal megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtónak és a demokratikus sajtószabadság követelményének, ezt vizsgáltuk a *Sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása* dimenzió keretében. Ez egyik oldalról a sajtópluralizmus megvalósulásában érhető tetten, vagyis a különféle politikai ideológiájú sajtótermékekhez történő hozzájárulás lehetőségében, másik oldalról pedig a kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatás követelményében. Ezen demokratikus szabadságjogok védelme érdekében demokratikus hatalomgyakorlás szükséges, ugyanis demokratikus szabadságjogokat antidemokratikus eszközökkel védelmezni nem lehet, mert ez kérdéseket vetne fel az egész politikai rendszerrel kapcsolatban.

⁴ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.