

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 visszatérő eleme.² Pokol álláspontja³ szerint a politika a társadalom egyik nagy alrendszere, amelynek bináris kódja a *kormányozni* vagy *ellenzékben lenni* értékduál. 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, ugyanakkor a politikai ciklikusság okán a korábbi évekhez képest bizonyos változtatás szükséges volt, mivel idén, 2018-ban általános országgyűlési választásokat tartottak, amire nyilvánvalóan reagálnia kellett a munkacsoportnak. A munkacsoport tehát eszközölt néhány változtatást az egyes dimenziókon belül.

Az idei, 2018-as *Jó Állam Jelentésben* – hasonlóan a tavalyi évhez – a munkacsoport az egyes dimenziókon belül nem emelt ki egy főindikátort, a *politikai verseny kimeneti mutatói* indikátort azonban kiemelt fontossága okán az első helyre tette a *Politikai verseny* dimenzióban. Ennek a dimenzióknak nagyban kell alkalmazkodnia a politika ciklikusságához, ezen állandó és kiszámítható változás jelenti a munkacsoport koncepciójának állandóságát. A korábbi – ciklusközi – években a politikai részvétel elemzésekor a munkacsoport előtérbe helyezte a ciklusközi részvétel mérését, amelyet az időközi választások vizsgálatával tudott lekövetni. Az idei évben a munkacsoport egy új, aggregált mutató bevezetésével alkalmazkodott a politikai ciklikusság változásához – és az ennek során bekövetkező mutatócserékhez. Az új indikátor a politikai pártok struktúráját kívánja ábrázolni több ismérv együttes szerepeltetésével.

A politikai részvétel dimenziójához 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 döntés-

hozatalban való részvétel megvalósulását. Ez a kormányzati képesség elsősorban a választások és a népszavazások jogi-eljárási kereteinek kialakításán, szabályozásán keresztül érvényesíthető.

A politikai participáció, a közjó meghatározásában, a közügyek intézésében és a közösséget érintő döntések meghozatalában való részvétel – a verseny mellett – a demokráciadefiníciók másik alapvető eleme. A részvétel szempontja szükséges, de önmagában nem elégséges feltételként jelenik meg a meghatározó demokráciáfelfogásokban, és valamilyen formában a demokráciamérések többségében is szerepet kap. Láthatjuk, hogy a politikai részvétel szoros kapcsolatban áll az előző indikátorral, a politikai versenyen: ha nagyobb a részvétel, akkor nagyobb a verseny is.

A politikai részvétel színterei nagyságrendileg is a politikai versenyével azonosak, tehát elsősorban itt is az országgyűlési választások, az önkormányzati választások, a népszavazások vizsgálata indokolt, de nem kizárólagosan. A *Politikai részvétel* dimenzióban a munkacsoport a fentiek mellett szerepelteti 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 leszögezünk, hogy a gyülekezési jog mint alapvető jog első generációs, az alkotmányjogi szakma által politikai természetűnek tartott alapvető jog.

Mivel az idei évben általános országgyűlési választásokat rendeztek, a *Politikai részvétel* dimenziót érintő változásként idén kikerült az ún. időköziség mutató, amellyel a munkacsoport a ciklusközi évek választási részvételeit mérte. Helyére az országgyűlési választások részvételi arányát mérő indikátor került.

A *Társadalmi párbeszéd előmozdítása* dimenziót a munkacsoport 2017-ben átnevezte *Társadalmi kapcsolatok előmozdítására*, amely elnevezést 2018-ban is megtartotta, 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 szervezeten 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 *policy* és *politics* típusú döntések részévé válni. A dimenzióba nem került új indika-

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

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

³ A témáról lásd részletesebben Pokol Béla (1988): 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.

tor, így ismét lehetőség nyílt a változási tendenciákat részletesen összehasonlítani a tavalyi eredményekkel és azokat tágabb kontextusba helyezni. A korábbi, *képviselési demokráciába vetett hit* elnevezésű, az Eurobarometer felmérésén alapuló indikátort a munkacsoport szintén 2017-ben 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 mutatót a 2018-as *Jó Állam Jelentés*be is ezzel az elnevezéssel építettük be.

A munkacsoport 2018-ban 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 demokratikus hatalomgyakorlás megteremtésének feltétele a fékek és egyensúlyok (*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 jogosítványok bővítése. Ezeken a szerveken keresztül egyfajta állampolgári jogtudatosság is mérhető, a benyújtott panaszok és állampolgári kezdeményezések számából következtetni lehet a jogtudatosságra. A tanulmány a fentebb megfogalmazott tulajdonságokat és elvárásokat méri 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 nemzetközi 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 jelentésein keresztül megnyilvánuló – jellegét, ami nemcsak koncepcionális, hanem módszertani szempontból is meghatározó jelentőségű. Az NGO-k demokrácia- és jogállamiság-indexeinek részletesebb bemutatását és elemzését idén is 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 tár-

sadalmi 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.⁵ 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 elégedettség eredményező „jó kormányzás”).

A népakarat kialakulásában mindazonáltal megkerülhetetlenül fontos szerepe van a sajtónak és a demokratikus sajtószabadság követelményének. A területet vizsgáló indikátorokon a munkacsoport 2018-ban sem változtatott, így itt is lehetőség nyílt az adatok több évre visszamenőleges elemzésére. A sajtószabadság egyik oldalról a sajtópluralizmus megvalósulásában érhető tetten, vagyis a különféle politikai ideológiájú sajtótermékekhez történő hozzájutás 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.

A 2018-as *Jó Állam Jelentés*nek is szerves részét képezi a nemzetközi összehasonlítások, amelyeket a 2017. évi jelentéshez hasonló rendszerben mutatunk be az egyes releváns indikátoroknál. A nemzetközi elemzések elsősorban az olyan szubjektív, nemzetközi indikátorokon alapuló mutatók esetében jelennek meg, mint az Eurobarometer kutatások (*közügyekbe való beleszólás megítélése*) vagy a World Justice Project indexeken alapuló indikátorok (*nyitott kormányzat, alapvető jogok érvényesülése*). Kiemelendő az *összevont sajtószabadság-mutató*, amely három nemzetközi index aggregált mutatójaként immáron harmadik éve képezi a jelentés e hatásterületének részét. A mutató három nagy presztízsű index: a Freedom House Freedom of the Press, a Reporters without Borders Word Press Freedom indexeit és az Economist Intelligence Unit Democracy indexének Civil Liberties alindexét tartalmazza. A mutatóra vonatkozó nemzetközi kitekintés lehetővé teszi, hogy elhelyezzük hazánkat a sajtószabadság szubjektív érvényesülésének térképén.

Szintén megmaradtak a tavaly kialakított, területi eloszlást mutató térképek, amelyek az egyes területi jelleggel is bíró mutatók esetében részletesebb összehasonlításra adnak lehetőséget az ország megyei, régiói között.

⁵ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.