

SZÉNÁSI ÉVA

A demokrácia megújításának lehetőségei az ezredfordulón

Általában elmondható, hogy a demokráciáról szóló politikai filozófiai, politológiai és politikai szociológiai irodalom jelentős mértékben megosztott a demokrácia, participáció és a reprezentáció kérdését illetően. Gyakran szembeállítja egymással a közvetlen és a közvetett demokráciát: azaz többségében nem tudja feloldani a demokrácia mint eszmény és a demokrácia mint valóság, a demokrácia mint elmélet és a demokrácia mint megvalósult gyakorlat, valamint az antik demokrácia és a modern demokrácia között feszülő ellentmondásokat.

Az ellentétek – mint ahogy Robert A. Dahl *A pluralista demokrácia problémái* című munkájában rámutat – az antik és a modern demokrácia eltéréséből, a városállami formában létrejött, majd jóval később a nemzetállami keretek között megvalósult demokráciamodellből adódnak. Különösen szembetűnő e két demokráciatípus szembeállítása Giovanni Sartorinál, aki a témáról szóló ma már klasszikusnak számító munkájában a demokráciának két alaptípusát különbözteti meg: a közvetlen vagy részvételi demokráciát és a közvetett vagy képviselői demokráciát. Az elsőt, amelyet az athéni demokráciával azonosít, képviselők és képviselő nélküli demokráciaként határoz meg, amelyben a döntéseket közvetlenül a démosz hozza.¹ Benjamin Constant hatására és Fustel de Coulanges történeti leírása nyomán olyan erősen átpolitizált politikai rendszerként, „totális demokrácia”-ként jellemzi, amelyben összemosódik magánember és közember, a polgár és állampolgár, és az egyén teljes egészében a politikai tevékenységnek, a politikában való részvételnek rendeli magát alá. Arisztotelész az állampolgárokat pontosan e részvétel alapján definiálja, amikor azt mondja,

¹ Vö. Sartori, Giovanni: *Demokrácia*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 115.o.

hogy „a teljes polgár nem határozható meg jobban, mint azzal, hogy részt vesz a bíraskodásban és a vezetésben”.² Ugyanakkor az egyén, a „teljes polgár” csak mint a közösség része rendelkezik politikai jogokkal. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagynunk, hogy az athéni demokráciában egyfelől a közvetlen részvétel egyenesen a politikai közösség működésének feltétele volt, másfelől pedig az adott korban nem ismerték a szabadság nem kollektív formáját. Mégis azt kell mondanunk, hogy a demokrácia bizonyos szükségszerű elemei, formái és mechanizmusai az athéni demokráciában alakultak ki (mint a jogegyenlőség a szabad polgárok számára, a törvények általi kormányzás, a nép beleszólása a politikai életbe, a választás bizonyos módjai és technikái, a tisztviselők ellenőrzése, stb.), még ha ezek közvetlenül nem is hozhatók összefüggésbe a közel kétezer ötszáz évvel később kialakuló képviselői demokráciával. Sartori a modern demokrácia előképét a középkori itáliai önkormányzatokban és városállamokban véli felfedezni, ám a későbbiek során a középkori városi önkormányzati és az itáliai városállami modell kevésbé jelentett referenciapontot a mai demokráciák számára, mint az athéni.

Vagyis amikor a demokrácia nemzetállami keretek közötti megvalósítása színre került, akkor teoretikusai – akár pozitív, akár negatív előjellel – mintegy szükségképpen az antik modellhez nyúltak vissza mint a történelemben már kipróbált működőképes modellhez. Az új típusú demokrácia elméleti alapjait Locke és Montesquieu fektették le, ám a demokráciát Montesquieu is csak kisebb állami keretek között tartotta megvalósíthatónak. A közvetlen demokráciához való visszacsatlás gondolata különösen markánsan jelent meg Rousseau munkásságában, aki csak bizonyos, az athéni modell működésére jellemző feltételek mellett és a köz érdekeit előtérbe helyező és azzal maximálisan azonosulni képes egyén esetében vélte megvalósíthatónak a demokráciát. Az általános akarat érvényesítése érdekében pedig károsnak ítélte és elvetette a kisebb társulások jelenlétét a társadalomban. Egy abszurdumig végiggondolt „erényes” demokrácia kivitelezhetőségét azonban ő maga is átértékelte, amikor kijelentette: „a szó szigorú értelmében véve igazi demokrácia soha nem létezett, és nem is fog létezni soha. Ellentmond a dolgok természetes rendjének, hogy a sokaság kormányozzon és a kevesek kormányoztassanak. Elképzelhetetlen, hogy a nép sza-

² Arisztotelész: *Politika*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1969.154.o.

kadatlanul gyülekezék a közügyek elintézése végett, s könnyűszerrel beláthatjuk, hogy mihelyt bizottságokat állítanak föl ebből a célból, a közigazgatás formája megváltozik”.³

Az athéni demokrácia ideálja és a modern demokrácia gyakorlati megvalósításának nehézségei így egészen más és országonként is eltérő történelmi kontextusban csúcsosodnak ki a demokratikus forradalmak idején. Jól tükrözik a demokrácia és fogalomrendszere (demokrácia, köztársaság, képviselőlet, népszuverenitás, szabadság egymáshoz való viszonya) körüli elméleti tisztázatlanságot a francia forradalom konstitucionalista vitái, vagy Hamilton és Madison írásai. E tekintetben tanulságos idézni Sieyes abbé egyik parlamenti beszédét a két demokráciatípus meghatározásáról: „az állampolgár közös érdekből nevez ki képviselőket, akik nála sokkal alkalmasabbak a közös érdek felismerésére. (...) A másik mód, hogy a törvényalkotás jogát gyakorolja az, hogy saját maga közvetlenül cselekedjen. Az igazi demokráciát a közvetlen részvétel jellemzi. A közvetett részvétel jelöli ki a közvetett kormányt. A különbség a két politikai rendszer között óriási”.⁴

Eredetileg tehát a demokrácia és a reprezentáció kérdése nem kapcsolódott össze, és hosszú csatározásoknak kellett végbemennie ahhoz, hogy feloldódjon az ellentét, és megteremtődjön a harmónia e témánk szempontjából fontos két gondolat között, vagyis a demokrácia feladja a közvetlen demokrácia központi elemét, az aktív részvételt, és a rendi képviselőleten keresztül a cenzusos választójog fokozatos lebontásával elfogadja az általános választójogot és a képviselőlet elvét. A direkt participációs modellel való szakítás egyik első XIX. századi megfogalmazójának Benjamin Constant tekinthető. Constant a demokrácia egyik központi kategóriájának tekintett szabadság fogalmából kiindulva a régiek és a modernek szabadsága közötti különbséget a kollektív és közvetlenül gyakorolt, valamint az individuális és közvetett szabadságjogok között húzza meg. Jelentőségét témánk szempontjából az adja, hogy felismeri, a modernek már nem lehetnek úgy szabadok, ahogy a régiek voltak, az ország területének növekedésével ugyanis fordított arányban áll „az egy személyre eső politika jelentősége”.

³ Rousseau, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződésről*, In *Értekezések és filozófiai levelek*, Magyar Helikon, Budapest, 1978. 532. o.

⁴ idézi: Lavau, Georges: *La démocratie*. In *Traité de science politique*, PUF, Paris, 1985. tome II. 55. o.

E tényből vezeti le a képviseleti demokrácia szükségességét. Mégis Constant – akit szívesen neveznek anti-Rousseau-nak –, minden individualista liberalizmusa ellenére érzi, hogy a magánérdek utilitarista-hedonista érvényesítése közben csorbát szenvedhet a közérdek, a politikai életbe való beleszólás jogáról való lemondás pedig veszélyt jelenthet a demokrácia számára: „a modern szabadságot az a veszély fenyegeti, hogy elmerülve egyéni függetlenségünk élvezetébe, egyéni érdekeink érvényesítésének hajszolásába, túlon túl könnyen lemondunk a politikai hatalomban való részvétel jogáról”.⁵

Alig több mint egy évtizeddel később Alexis de Tocqueville lesz az a gondolkodó, aki először használja modern értelemben a demokrácia szót, és különbséget tesz a demokrácia mint tökéletesítésre szoruló társadalmi állapot és a demokrácia mint politikai rendszer között. Egyben megsejti azokat a problémákat, amelyekkel a demokráciának a későbbiekben kell konfrontálnia. Az amerikai minta szociológiai alaposágú vizsgálata során felhívja a figyelmet a szélsőséges individualizációra, a társadalmi nivellálódásra, a többségi vélemény érvényesítésének veszélyeire. Elfogadja, hogy a többség uralma „a demokratikus kormányzatok lényegéhez tartozik”, de elfogadhatatlannak tartja a többségnek a gondolkodás és a szabad véleménynyilvánítás feletti hatalmát. Ez utóbbi kérdésben hasonlóan vélekedik Benjamin Constant és J. St. Mill is. Ugyanakkor a demokrácia amerikai modelljében – a lokális szerveződésekben, szabad társulásokban, az állampolgárok aktív részvételén alapuló autonóm formációkban – megtalálja azokat az erőket, amelyek hatékonyan működhetnek közre az előbb jelzett negatív tendenciák kiküszöbölésében, és a többség hatalmának ellensúlyozásában. Felfedezi – mint ahogy erre éppen Tocqueville-re hivatkozva Dahl is utal –, hogyan lehet beépíteni a nagyléptékű demokráciába a kisléptékű demokrácia elemeit, nevezetesen azt, hogy a részvételt és a szabadság pozícióit a képviseleti demokrácia keretei között a helyi demokratikus szerveződésekkel lehet erősíteni. Mindezzel lényeges aporttal szolgál a későbbi demokráciaértelmezések számára is.

A XIX. század végére, XX. század elejére kialakulnak a parlamentáris demokrácia főbb komponensei: az általános választáson alapuló választási rend-

⁵ Constant, Benjamin: A régiek és a modernek szabadsága, Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997. 258.o.

szer, a hatalom képviseleti átruházása, a többségi elvű kormányzás, összességében a demokratikus politikai rendszernek az az architektúrája, amelynek keretében több-kevesebb módosulással a demokráciák tulajdonképpen napjainkban is működnek. Ezzel együtt a civil társadalom és az állam között létrejönnek a közvetítő mechanizmusok, az érdekkonvergencia szervei, a politikai élet olyan stabil szereplői, mint a pártok, a szakszervezetek, a nyomásgyakorló szervezetek, amelyek a demokrácia szükségszerű képződményei. A választópolgár szerepe, hogy szavazattá formálja az egyéni akaratnyilvánítást, hatalma pedig arra terjed ki, hogy megválaszthatja képviselőit. A képviselők pedig a választópolgárok szavazataiért folytatott küzdelemben szerzik meg a felhatalmazást, a jogot a döntési folyamatban való részvételre. Vagyis elválik egymástól a hatalom birtoklása és a hatalom tényleges gyakorlása: a „régiek” szabadságát, a politikában való közvetlen részvételt végleg felváltja a „modern” szabadsága, a rousseau-i általános akarat pedig csaknem szükségszerűen a többségi akarral azonosul. Ezzel egy időben már a múlt század fordulóján megmutatkoznak a demokráciából való kiábrándulás első jelei, megszületnek a képviseleti demokrácia első kritikái, amelyek egyfelől a többségi uralom és kisebbségi kormányzás problémáira, a demokráciában jelentkező oligarchizálódási tendenciákra, a hatalmi elit kialakulásának veszélyeire utalnak, másfelől pedig az állampolgári ellenőrzés és a képviseleti rendszer kontrolljának fontosságára hívják fel a figyelmet.

Témánk szempontjából a kérdés tehát az, hogy miként építhetők be a közvetett demokráciába bizonyos közvetlen, részvételi, plébiszcit elemek, illetve ezzel összefüggésben hogyan módosulnak participáció formái a parlamentáris demokráciában. Nyilvánvaló, ahogyan a kisléptékben létrejött demokrácia eltér a nagyléptékben megvalósult demokráciától, úgy a participációnak is meg kell találni a nagyléptékben kialakítható új formáit. Nyilvánvaló az is, hogy egy rendszer annál demokratikusabb, minél több személy vesz részt közvetlenül vagy közvetve a döntési folyamatokban. Egyfelől a képviseleti demokráciák az általános választójogon kívül is kialakítottak és jogrendszerükbe beiktattak olyan országoként változó plébiszcit elemeket, amelyek visszajelzéssel szolgálnak a választópolgárok, az állampolgárok véleményéről egyes, a közvéleményt fokozottan érdeklő kérdésekben. Hans Kelsen, az ismert osztrák alkotmányjogász a demokráciáról írt munkájában ezeknek két formáját külön-

bözteti meg és elemzi: egyrészt az alkotmányos referendum szisztémáját, amelynek keretében a parlament által megszavazott, de még be nem iktatott törvényeket ajánl népszavazásra bocsátani. Abban az esetben pedig, ha az állampolgárok a törvényjavaslattól eltérő véleményt fogalmaznak meg, lehetségesnek tartja a parlament felosztatását és új választások kiírását. A másik formaként a népi kezdeményezést említi, amikor is „bizonyos számú választó – és állampolgár törvényjavaslatot nyújthat be, amelyet a parlamentnek meg kell tárgyalnia”.⁶

Bonyolultabb a kérdés, ha nem a hatalom oldaláról, hanem az *állampolgári részvétel* oldaláról közelítjük meg. Azt hihetnénk, ahogyan a képviseleti demokrácia elképzelt modellje és formája is szükségképpen módosult a történelem során, úgy a részvétel fogalma is átalakult, vagyis a modern demokráciaelméletek is szakítottak a participáció klasszikus (direkt) fogalmával. Pedig ha a demokrácia történetének utóbbi évszázadát nézzük, azt kell mondanunk – és itt a téma körül napjainkban is zajló elméleti vitákra gondolunk –, hogy nem tisztázta a képviseleti demokrácia és politikai részvétel egymáshoz való viszonyát. Már a részvétel fogalmi meghatározásával is problémák mutatkoznak. A politikai részvétel sokkal komplexebb és problematikusabb jelenség, mint ahogyan azt első látásra gondolhatnánk: eltér egymástól az empirikus felméréseken alapuló meghatározás és az elméleti szempontú megközelítés, ami azt eredményezi, hogy a politikai részvétel a konkrét és aktív politikai tevékenységtől a szavazáson keresztül a politikai elkötelezettség különböző formáig terjed. Vagyis a részvétel határainak horizontális kiterjedése maga után vonta a fogalom pontatlanná válását és újradefiniálásának szükségességét.

Sartori már említett munkájában a részvétel fogalmának meghatározásában továbbra is annak aktív jellegét emeli ki, amikor azt a közvetlen részvételhez köti: „a részvétel – hangsúlyozza – ha személyesen, szabad elhatározásomból és *aktívan részt veszek* valamiben. Tehát nem passzív „jelenlét”, s nem is „kikényszerített” részvétel”. Ebből következően a szavazást sem tartja a részvétel formájának. „A szavazás az szavazás és kész; nem elég ahhoz, hogy „részvételnek” minősüljön, ami bekapcsolódást, aktív elkötelezettséget jelent.”⁷ Pedig a politoló-

⁶ Kelsen, Hans: *La démocratie. Sa nature – sa valeur*, Éditions Économica, Paris, 1988. 47–48.o.

⁷ Sartori, Giovanni: *i. m.* 66. és 67.o.

giai szakirodalomban általánosan elterjedt nézet szerint a képviselői demokráciákban a szavazás mint a népszuverenitás kifejeződése a politikai részvétel legfontosabb konvencionális formájának tekinthető. Egyrészt kapcsolatot jelent a kormányzók és kormányzottak között, amelyben – a hatalomra jutásra gyakorolt hatása folytán – az állampolgárok nagy többsége vesz részt, és eltűnik benne a különbség az aktív és a passzív állampolgár között.⁸ Bár a választáson való részvétel továbbra is megőrzi centrális szerepét a részvételi formák között, napjainkban előtérbe kerülnek a politikai részvételnek egyéb, úgynevezett nem konvencionális formái is, mint a politikai véleménynyilvánítás, a politikai kapcsolatfelvétel, a párt érdekében kifejtett tevékenység, a politikai gyűlésen való részvétel.

Összességében azt kell mondanunk, hogy a politikai pártok, a politikai cselekvés és benne a politikai részvétel, elkötelezettség és szerepvállalás átalakulásának korát éljük. E jelenség összefügg a tradicionális jobb- és baloldali törésvonal gyengülésével, a catch all típusú pártok elterjedésével, az ideologikus pártok válságával és a pragmatikus megoldások felértékelődésével. E „csendes forradalom” – ahogyan Ronald Inglehart a jelenséget nevezi – nemcsak a klasszikus pártformációkat és hagyományos pártstruktúrákat érinti, hanem maga után vonja a rekrutáció és militantizmus válságát és az állampolgári aktivizmus átalakulását. Annyi bizonyos, hogy a XIX. századi klasszikus demokráciaelméletek még a politikailag aktív, jól informált, a köz ügyeiért tevékenykedő állampolgárral számoltak, és túlértékelték a részvételi erényeket. E koncepció alapulnak bizonyos, az ideális állampolgárt középpontba állító participációs elméletek is. Egészen az 1960-as évekig e demokratikus ideálnak megfelelő racionális viselkedést feltételeztek, az egyén mint „racionális stratégá” jelent meg, aki alapvetően az érdekeinek megfelelően szavaz.

A politikai részvétel és magatartás tekintetében az 1960-as évektől figyelhető meg jelentősebb változás. Politológusok és szociológusok az amerikai példát elemezve először hívták fel a figyelmet a politikai aktivitás csökkenésére, a párthoz való stabil kötődés, a párttal való azonosulás gyengülésére és ezzel együtt a politikai magatartás területén zajló átalakulási folyamatra.

⁸ Vö. Mayer, Nonna – Perrineau, Pascal: *Politikai magatartások*, In Válogatás a francia politikatudományból (szerk. Haskó Katalin – Szénási Éva), Villányi úti könyvek, Politikatudományi sorozat, Budapest, 1998. 213–220.o.

Az elmúlt évtizedek amerikai és nyugat-európai empirikus felmérései azt látszanak igazolni, hogy az állampolgár inkább passzív, gyakran politikailag közömbös, választásokon való részvételtől gyakran tartózkodó, vagy éppen közvetlen érdekeinek, esetleg pillanatnyi érzelmeinek megfelelően szavaz. Általában inkább egy-egy aktív csoport körül szerveződik, időleges, epizodikus jelleggel vállal csak elkötelezettséget, és egy-egy a társadalmat érintő fontosabb közérdekű kérdésben (mint gazdasági válság, munkanélküliség, környezetvédelem stb.) mobilizálható. Politikai részvételét gyakran a kínálat és a pártok stratégiájának függvényében elsősorban a kihívásokra, a gazdasági problémákra adott politikai válaszok minősége és milyensége határozza meg. Vagyis a részvétel fogalmába egyre inkább beletartozik minden szervezett vagy szervezetlen, epizodikus jellegű vagy folyamatosan gyakorolt akaratlagos politikai tevékenység, amelynek célja a politikai vezetők kiválasztásának befolyásolása lokális és nemzeti szinten egyaránt.

A szavazás tehát ma már a demokrácia intézményi-procedurális részét képezi és ezzel elveszti azt a fajta privilegizált szerepet, amelyet korábban betöltött. E folyamatokkal egy időben a politikai cselekvés klasszikus terepei (parlament, párt, utca) áthelyeződnek, új helyszínei és politikai magatartásnak új formái vannak kialakulóban, amelyek azt jelzik, hogy a politikai szféra újabb mutációs fázis előtt áll. A politikai részvétel fokozatosan átalakul: egy eredetileg egységesnek s viszonylag homogénnek tűnő részvételnek különböző részvételi magatartási formákra, modellekre való „szétesésének” vagyunk tanúi. Mindez szükségessé teszi a demokrácia megújítási lehetőségeinek újragondolását a reprezentáció és a participáció tekintetében egyaránt. Az elemzők a demokrácia bizonyos válságtüneteit a képviseleti rendszer hiányosságaival, diszfunkciójával, túlbürokratizált jellegével, bizonyos rétegek alulreprezentáltságával, a politikai társadalom és a civil társadalom (hatalmi elit és a választópolgár) egymástól való eltávolodásával magyarázzák. A több vagy kevesebb demokráciát kérdésre nehéz választ adni. A több demokrácia, a demokrácia határaink további tágítása sebezhetővé, kormányozhatatlanná teheti a demokráciát – vallják egyesek. Mások pedig a „maxi” demokrácián belüli „mikro” demokráciában, a közvetlen részvételi oldal erősítésében, a részvételi jogok további kiterjesztésében keresik a megoldás kulcsát. A demokráciának egyszerre kell tehát megbirkóznia a hatalom ellenőrzésének problémájá-

val és újraértelmeznie a politikai részvétel fogalmát. Mindenesetre Dahl a demokráciában jelenleg végbemenő átalakulások horderejét egyenesen a kisléptékű városállami demokráciának a nagyléptékű demokráciává való átalakulásához hasonlítja, amikor azt írja, hogy „éppoly alapvető s maradandó átalakulásnak (vagyunk tanúi) amilyen akkor zajlott, amikor a városállambeli népi kormányzás intézményei átváltoztak volt a nemzetállambeli poliarchia intézményeivé”.⁹

⁹ Dahl, Robert, A.: i.m. 91.o.