

Demokrácia

Szerző: BÓDIG Mátyás

Affiliáció: Professor of Law, University of Aberdeen, School of Law

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2023.05.25

Idézési javaslat: BÓDIG Mátyás: „Demokrácia” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/demokracia> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A szócikk a demokrácia eszméjét az emberek „morális egyenlőségének” elvéből vezeti le. Az elemzés a morális egyenlőség három (egymással szorosan összefonódó és a demokratikus intézményes gyakorlatok szempontjából egyaránt meghatározó) aspektusát bontja ki: a demokratikus legitimációs diskurzus („népképviselet”), a részvételi mechanizmusok kiterjesztése („néprészvétel”) és az egyenlőség jogi védelme. Tehát (1) a demokráciában a politikai intézmények autoritását az igazolja, hogy egy egalitárius politikai közösséget képviselnek; (2) a politikai folyamatban minden állampolgár számára biztosított a kormányzásban való közreműködés méltányos lehetősége; (3) a demokrácia jogi dimenziója a jogállamiság egy egalitárius, tartalmilag felduzzasztott (az alapjogvédelmet is felölelő) koncepciója. A jogállam ebben az értelemben a demokrácia lehetőségfeltételei közé tartozik. A három alapvető tétel közös következménye, hogy a demokratikus néprészvétel középpontjába a jogalkotási folyamat kerül: a demokratikus kormányzás minimumfeltétele a szuverén törvényhozás tagjainak néprészvétellel való kiválasztása. Történeti értelemben a demokrácia az iszónómia ókori görög eszméjében és politikai-jogi gyakorlatában gyökerezik. Az újkorban a demokratikus kormányzás domináns modellje a képviseleti mechanizmusokra alapozott (és jogi keretek közé szorított) kormányzás republikánus elvének a népszuverenitással való összefonódásából bontakozott ki. Ugyanakkor a demokrácia mindmáig a politikai rendszer sérülékeny modelljei közé tartozik. Minthogy a releváns háttérfeltételek (mint a konszolidált állam és az állampolgárok kölcsönös elismerése) nem mindenhol állnak fenn, a demokratikus kormányzás nem minden állam számára reális lehetőség. A modern államok demokratizálására irányuló törekvések gyakori kudarcához ugyanakkor a demokratikus politikai rendszerek inherens gyengeségei (mint a néprészvétel észszerű határainak bizonytalansága és a politikai döntések inherens vitathatósága) maguk is hozzájárulnak.

Tartalomjegyzék

1. Módszertani előkérdések

- 1.1. Politikai filozófiai és politikai szociológiai nézőpontok
- 1.2. Interpretivizmus
- 1.3. Demokrácia és alkotmányos demokrácia

2. A morális egyenlőség mint a demokrácia konstitutív elve

- 2.1. Népképviselet
- 2.2. Néprészvétel
- 2.3. Az egyenlőség jogi védelme

3. A népképviselő és a néprészvétel

- 3.1. A néprészvétel fogalmi elsődlegessége?
- 3.2. A demokratikus legitimáció társadalomtörténeti háttere és ideológiai vonzereje
- 3.3. A néprészvétel szerepének pontosítása
- 3.4. A jó kormányzás szempontjainak igazolási szerepe és a többségi döntés problémája
- 3.5. A közvetlen néprészvétel korlátai és eljárási feltételei
- 3.6. Közvetett néprészvétel

4. Demokrácia és jogállam

- 4.1. A jogállamiság igazolási szerepe
- 4.2. Jogállam és néprészvétel
- 4.3. Jogi és politikai felelősség
- 4.4. A morális egyenlőség jogi védelme
- 4.5. A demokrácia jogi intézményesítése és a hatékony alapjogvédelem szerepe

5. Politikatörténeti és elméleti történeti összefüggések

- 5.1. Görög tanulságok
- 5.2. Újkori fogalomtörténet
- 5.3. Modern demokráciaelméletek

6. A demokrácia sérülékenysége

- 6.1. A nép és az állampolgárok kölcsönös elismerése
- 6.2. A politikai folyamat autoritáriánus eltorzulása
- 6.3. A demokratikus kormányzás inherens gyengeségei
- 6.4. Demokrácia és nacionalizmus

7. JEGYZETEK

1. Módszertani előkérdések

[1] Mivel a „demokrácia” problematikája komplex és szerteágazó, módszertani megfontolásokkal kell kezdenünk. Világos keretek közé kell terelnünk az elemzést, mert a fogalom elburjánzott használata bizonytalanságot gerjeszt a releváns fogalmi és igazolási összefüggések körül. A demokrácia fogalmának számos jelentésrétege van, használata gyakran elszakad a politikai intézmények működésének kontextusától,^[1] és (amikor politikai jelenségekről vitatkozunk) hajlamosak vagyunk túlzottan alapvetőnek (a politikai igazolás *ultima ratió*jának) tekinteni. Pedig az alaposabb elemzés fényében a demokrácia csak alapvetőbb fogalmak, gyakorlati ideálok és intézményi konstrukciók összefüggésében bizonyul teljesen érthetőnek.

[2] Éppen ezért a demokráciát itt egy rögzített és szándékosan szűken definiált kontextusban ragadjuk meg. A fogalmat közvetlenül a „demokratikus kormányzás” értelemkörére korlátozzuk. Tehát ebben az elemzésben a „demokrácia” fogalmát kifejezetten csak a demokratikus kormányzás eszméjére, illetve (állami keretek közötti) gyakorlatára alkalmazzuk. A demokrácia meghatározása nem más, mint annak tisztázása, hogy milyen feltételek között nevezhetjük a kormányzást „demokratikusnak”.

1.1. Politikai filozófiai és politikai szociológiai nézőpontok

[3] Fontos látni, hogy a demokrácia (kifejezetten a kormányzásra vonatkoztatott) fogalmi tartalmát két (igen különböző) módon lehet részleteiben kibontani. Egyrészt kiindulhatunk abból, hogy a „demokrácia” alapvetően egy normatív ideált jelöl, amely politikai elvek (eszmények) és

intézményelméleti megfontolások egy kombinációját reprezentálja. Ennek a normatív ideálnak a nézőpontjából aztán értékelni lehet a kormányzás konkrét gyakorlatait, illetve politikai követeléseket lehet megfogalmazni a politikai intézményekkel^[2] szemben. Például kijelentéseket lehet tenni arról, hogy a kormányzás gyakorlata eléggé demokratikus-e, illetve érvelni lehet a kormányzás demokratizálása (vagy további demokratizálása) mellett. A demokrácia másrészt intézményi megoldások egy történetileg kialakult modelljeként is felfogható, amelynek többé-kevésbé eltérő változatait konkrét politikai rendszerek egész sora testesíti meg. A demokratikus kormányzás fogalma tehát tisztázható történeti és szociológiai összefüggésekből is – anélkül, hogy szükségképpen elköteleznénk magunkat a hozzá társított erkölcsi és politikai elvek mellett. A fogalomnak ez a „kétértelműsége” annak megnyilvánulása, hogy demokrácia egyaránt magyarázható a (normatív) politikai filozófia és a politikai szociológia diszciplináris keretei között. Mind a két megközelítésnek megvannak az előnyei, és mindkettő hasznára válik a jogi (elsősorban alkotmányjogi) elemzésnek.^[3] Az alkotmányjogi szempontú elemzés módszertani és episztemológiai hitelessége nagyban függ attól, hogy képes-e kompetensen megítélni, hogy a politikai rendszer jogi leképezését megvalósító alkotmányos intézmények elláthatók-e életképes morális és politikai háttérigazolással. Ez pedig végső soron normatív politikai filozófiai kérdés. De éppúgy függ attól is, hogy az alkotmányjogász képes legyen kompetensen megítélni, hogy az alkotmányos intézmények struktúrája és gyakorlata hogyan illeszkedik az általuk kormányzott társadalom történelmi és szociológiai adottságaihoz, valamint hatalmi viszonyaihoz. Ez pedig a politikai szociológiával hozza összefüggésbe az alkotmányjog problematikáját.

[4] Ebben az elemzésben kifejezetten a demokrácia politikai filozófiai összefüggéseire koncentrálunk. Tehát a kormányzás egy normatív ideálját artikuláljuk, és ennek fényében rendelünk normatív funkciókat a demokráciát megtestesítő alkotmányos intézményekhez. Elvégre az alkotmányos intézmények jogi leképezése csak normatív konstrukciók formájában lehetséges. Még a történeti áttekintés is arra fókuszál majd, hogy egy konkrét normatív ideálnak (és a vele összefonódó intézményelméleti megfontolásoknak) milyen eszmetörténeti forrásai vannak. Végső soron a demokratikus kormányzás „racionális rekonstrukciójára” vállalkozunk – egy specifikus elméleti nézőpontból.^[4]

1.2. Interpretivizmus

[5] Fontos leszögezni, hogy ebben az elemzésben tudatosan kerüljük a demokrácia fogalmának „esszencializálását”. A fogalommal nem valami rögzített, absztrakt lényegyet ragadunk meg, amelyre vonatkozóan lehetséges lenne az „egyetlen helyes meghatározás”. A demokráciát „interpretív fogalomként” kezeljük,^[5] amelynek tartalma többféleképpen is artikulálható attól függően, hogy interpretív adatok milyen halmazával dolgozunk, hogy hová kerülnek a fogalomtörténeti hangsúlyok, és hogy a releváns politikai elveket hogyan rendezzük koherens rendszerbe. Ennek megfelelően nem rejtjük véka alá, hogy jelen elemzésnek is megvan a sajátos hermeneutikai nézőpontja: belső (tehát a demokráciát pártoló) nézőpontból dolgozza fel a demokratikus kormányzás eszméjét. Nem vonja kétségbe a demokrácia értékeltevéseit, és nem is tart kritikus távolságot velük szemben.

[6] Az interpretív módszertan megköveteli, hogy az elemzésbe interpretív adatokat integráljunk – ebben az esetben a közjog területéről. Lentebb (kiváltképpen a 4.5. szakaszban) igyekszünk majd jogi dokumentumokban (részben pedig bírósági döntésekben) is lehorgonyozni a demokrácia itt kifejtett koncepcióját. Természetesen nem feltételezzük, hogy a releváns jogi dokumentumok következetesen az itt képviselt demokráciafogalomra támaszkodnak. A demokrácia fogalmi tartalma vitatott, és ez a jogi dokumentumokban is tükröződik. Azt azonban fontos érzékeltetni, hogy az itt képviselt koncepció igenis összhangban áll a létező gyakorlatok fontos és szembetűnő vonásaival. Az elemzés igazságtartalma végső soron ennek függvénye.

1.3. Demokrácia és alkotmányos demokrácia

[7] Annak, ahogy a demokráciát itt „fogalmásítjuk”, van egy további implikációja, amivel az olvasónak ugyancsak tisztában kell lennie. Egy demokrácia (vagyis egy demokratikusnak nevezhető kormányzati struktúra és gyakorlat) az itt alkalmazott elméleti keretben csakis „alkotmányos demokrácia” lehet. Az alkotmányosság (szélesebb értelemben pedig a jogállam^[6]) követelményei a demokrácia lehetőségfeltételei közé tartoznak – tehát a fogalom részét képezik. Ebben az elemzésben még a fogalomtörténeti összefüggésekből is azt akarjuk megérteni, hogy hogyan vágták a demokrácia eszméjét olyan a formára a XVIII–XIX. században, amely megalapozta a modern alkotmányos demokráciák kibontakozását.

[8] A demokráciát az alkotmányos demokráciával azonosító tézis mind a háttérét képező igazoló elvek, mind pedig az intézményelméleti előfeltevések szempontjából vitatható. Okkal gondolhatjuk ugyanakkor, hogy normatív politikai filozófiai szempontból jól védhető. Nem világos, hogy (legalábbis az itt javasolt elméleti keretben) az alternatív megközelítésnek (mely szerint az alkotmányos demokrácia pusztán a demokrácia egyik változata a sok közül) miben is állnának a kézzelfogható előnyei – különösen az alkotmányjogi elemzés szempontjából. Azok az államok, amelyek alkotmányos mechanizmusait és kormányzati gyakorlatait fenntartások nélkül nevezhetjük demokratikusnak, kivétel nélkül az alkotmányos demokrácia eszméjét testesítik meg. Vannak ugyan olyan államok is, amelyek, noha kívül fekszenek az alkotmányos demokráciák értelemkörén, mégis demokráciaként határozzák meg magukat (mint a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság). Ám valójában nehezen elképzelhető, hogy lehetséges lenne ezek bármelyikét egy koherens (normatív) demokráciaelmélet keretei között pontosan jellemezni. Kísérletezhetnénk ugyan fiktív intézményes konstrukciókkal (amelyek esetleg megtalálnák a jogállamiság határain túl működő demokrácia elvi lehetőségeit), de ezzel szinte biztosan csak a fogalmi zavart fokoznánk. Az alkotmányjogi elemző jó lóra tesz, ha a „demokráciát” és az „alkotmányos demokráciát” szinonimákként kezeli.

2. A morális egyenlőség mint a demokrácia konstitutív elve

[9] Fentebb már rögzítettük, hogy jelen szócikkben a demokrácia olyan fogalomként szerepel, amit politikai rendszerekre alkalmazunk – amennyiben azok demokratikus kormányzást valósítanak meg. A demokratikus kormányzást pedig úgy töltjük meg fogalmi és normatív tartalommal, hogy a kategóriát három aspektusra bontjuk: „legitimációs diskurzusok”, „politikai interakciók” és „jogi formák” egy bizonyos kombinációjaként jellemezzük. Azért van szükségünk a demokrácia „háromdimenziós” jellemzésére, mert a fogalom tartalma valójában nem ragadható meg adekvát módon, ha pusztán arra fókuszálunk, hogy a demokratikus kormányzás központi szerepet biztosít bizonyos döntéshozatali mechanizmusoknak (mint például a többségi döntés gyakorlata a szavazategyenlőség feltételei között). Mi több, az sem járható út, ha a demokráciát a „népakaratnak” megfelelő kormányzás gyakorlataként jellemezzük. Bár a fogalom etimológiája (*demokratia* – nép-hatalom) nem ezt sugallja, a néphatalom koncepciója nem ad hasznos iránymutatást a gondos elemzőnek. Ehelyett végig kell mennünk, lépésről lépésre, a demokratikus legitimáció, a demokratikus politikai folyamat^[7] és a demokrácia által előfeltételezett jogi formák alapvető kérdésein. És abból kell kiindulnunk, hogy a demokrácia eszméje valójában egy alapvetőbb elv politikai és intézményes implikációjának a kibontása. Márpedig ezt az elvet nem értékelhetjük a jelentőségéhez méltóan a politikai gyakorlatban, ha kizárólag a politikai döntéshozatalban való részvételre, illetve a döntéseket megalapozó akaratképzésre összpontosítunk.

[10] A demokrácia elvi alapja a „morális egyenlőség” eszméje.^[8] Egészen pontosan fogalmazva, a demokrácia fogalmához úgy juthatunk el, hogy a morális egyenlőség eszméjét „rekontextualizáljuk”: a politikai moralitás^[9] alapvető elveként fogalmazzuk meg, és így a kormányzással összefüggő intézményelméleti kihívásokra vonatkoztatjuk. A politikai moralitás egalitárius modellje összekapcsolja a demokráciát egy sor további jogi-politikai fogalommal (mint például a „szuverenitás”), és egységbe szervezi a demokratikus kormányzás három aspektusát: legitimáció,

részvétel, az egyenlőség jogi védelme. A morális egyenlőség szempontjából érthető meg az is, hogy miért van szükségünk a demokrácia „háromdimenziós” magyarázatára. Önmagában sem az egalitárius legitimációs diskurzusok, sem az egyenlő részvétel, sem pedig az egyenlőség jogi védelme nem képes megakadályozni, hogy a morális egyenlőséggel összeegyeztethetetlen intézményes mechanizmusok vagy ideológiák nyerjenek teret egy politikai rendszerben. Mindháromra szükség van, és minden működő demokrácia számára kihívás, hogy megtalálja az érzékeny egyensúlyt közöttük.

[11] A morális egyenlőséget hasznos módon foghatjuk fel filozófiai állásfoglalásként abban a kérdésben, hogy az erkölcsi cselekvők (tehát az erkölcsi felelősségvállalásra képes személyek) egymáshoz viszonyítva milyen erkölcsi értéket képviselnek. A válasz pedig az, hogy az erkölcsi cselekvők (*moral agents*) érdekeik, preferenciáik, sőt pusztán létezésük tekintetében is egyenlő értékkel bírnak. Ez nem jelenti azt, hogy nincsenek olyan helyzetek, amikor valakinek a véleménye, illetve érdekei fontosabbak, mint bárki másé. (A szakember megfontolt preferenciái nagyobb súllyal esnek latba a saját szakterületén, és az edzői stáb jó okkal ragaszkodik ahhoz, hogy az élversenyző érdekeit tolja előtérbe az olimpiai felkészülés során.) A morális egyenlőség azt követeli meg, hogy az ilyen megkülönböztetések teljesen kontextusfüggők (és az adott kontextusban igazolhatók) legyenek. Tehát soha nem határozhatnak meg rögzített erkölcsi státusokat, amelyek mentén értékhierarchia alakulhatna ki az érintett személyek között. Hasznos, ha ezt az összefüggést úgy ragadjuk meg, hogy az egyének, noha a társadalmi élet különböző területein (normatív szempontból jelentős) különbségek egész sora alakul ki közöttük, az erkölcsi „méltóság” tekintetében mindvégig egyenlők maradnak. Mindenkit ugyanannyi figyelem és tisztelet illet meg.^[10] Politikai szempontból a morális egyenlőség legfontosabb implikációja, hogy a másokat is érintő gyakorlati kérdésekben minden érintett (*stakeholder*) preferenciáit és érdekeit figyelembe kell venni.^[11] Az állampolgárok felett autoritást gyakorló politikai intézményekkel szemben pedig azt a követelményt támasztja, hogy döntéseik az állampolgárok egyenlő morális státusának elismerésén alapuljanak, valamint hogy biztosítsák a méltányos lehetőséget, hogy döntéseiket az állampolgári érdekek és preferenciák autonóm kinyilvánításával befolyásolni lehessen.

[12] Ennek fényében pontosabban is megfogalmazhatjuk, hogy miért van szükségünk a demokrácia „háromdimenziós” jellemzésére: a morális egyenlőségre alapozott politikai és intézményes követelményeknek három alapvető aspektusa van. Mielőtt továbblépünk, érdemes a legalapvetőbb megfontolásokat röviden összefoglalni.

2.1. Népképviselet

[13] A demokráciára szabott legitimációs diskurzus középpontjában a kormányzati feladatokat ellátó politikai intézmények és az állampolgárok közössége („politikai közösség”) közötti „képviselési” (reprezentációs) viszony áll. Tehát egy olyan viszonyról beszélünk, amelynek intézményes keretét a (modern) állam adja.^[12] A politikai intézmények autoritásának általános igazolási feltétele, hogy egy olyan politikai közösség nevében és érdekében kormányoznak, amelynek tagjai erkölcsi státusuk tekintetében egyenlők. Amennyiben a legitimációs eljárások eredményesen működnek, minden egyes állampolgár egyaránt jó okkal mondhatja, hogy az állam (amelynek intézményei autoritást gyakorolnak felette) az „ő állama” is. Vegyük észre, hogy ennek a reprezentációs viszonnak az értelme az állampolgári érdekek és preferenciák konstitutív tétele. Senki nem számít pusztán passzív alattvalónak, és minden állampolgár érdekei egyaránt konstitutívak a kormányzás feladatait meghatározó politikai szükségletek szempontjából. A demokrácia nem pusztán a szervezettípusok, hanem a legitimitás elve tekintetében is különbözik a politikai autoritás más konstrukcióitól.^[13] Amikor pedig a demokrácia alkotmányos elvként kerül elismerésre, akkor elsősorban legitimációs funkciót tölt be, és egy sor (például a választási eljárásra vonatkozó) alkotmányos szabály igazoló elveként szolgál.^[14]

2.2. Néprészvétel

[14] A morális egyenlőségre alapozott (és ebben az értelemben demokratikus) politikai folyamat a „néprészvétel” eszméje köré szerveződik. Ez, mint látjuk majd, nem jelenti azt, hogy a politikai intézményeknek minden kérdést néprészvétellel kell eldönteniük. Inkább arról van szó, hogy a demokráciában minden állampolgárnak méltányos lehetősége van rá, hogy a kormányzással összefüggő gyakorlati kérdések legalább egy részének az eldöntésében személyesen működjön közre. Ennek paradigmátikus esete (és legkönnyebben igazolható változata), amikor az állampolgárok szavaznak arról, hogy a törvényhozási feladatokkal megbízott testületnek („parlamentnek”, „kongresszusnak” stb.) kik legyenek a tagjai. Fontos, hogy a néprészvétel nem pusztán igazolási funkciót tölt be, és nem azonos az állampolgárok közössége és a politikai intézmények közötti reprezentációs viszony. A politikai intézmények természetesen a néprészvétel lehetősége nélkül is állíthatják, hogy a „nép” nevében és érdekében cselekednek. A néprészvétel tehát elsősorban aktív gyakorlat: teszteli és aktívan formálja a reprezentációs viszonyt a „nép” és a politikai intézmények között. Fontos, hogy ezzel a demokrácia eszméje a néprészvételt a jó kormányzás követelményeivel is összefüggésbe hozza. Vagyis a demokrácia vonzerejét részben az adja, hogy a politikai rendszer rivális modelljeihez képest magasabb színvonalú kormányzást tesz lehetővé. Ennek egyik oldala az, hogy a politikai folyamatba becsatornázott állampolgári aktivitás a konkrét politikai szükségletek pontosabb artikulálását teszi lehetővé. A másik oldala pedig az, hogy a néprészvétel felerősíti a kormányzásra vonatkozó kritikai diskurzusok szerepét a politikai folyamatban, és ezzel megerősíti a politikai autoritást gyakorló tisztségviselők és testületek „számonkérhetőségét” (*accountability*).^[15]

2.3. Az egyenlőség jogi védelme

[15] A morális egyenlőségnek jogi aspektusa is van: az állampolgárok közötti egyenlőséget jogi védelem alá kell helyezni. Ez egyrészt a törvény előtti egyenlőség, másrészt pedig a mindenkit egyformán megillető alapjogok alkotmányos garantálását jelenti – ennek megfelelően pedig szorosan összefonódik a jogállam követelményeivel (→ **jogállamiság**). Noha az egyenlőség jogi védelme önmagában soha nem képez demokratikus kormányzást, óriási jelentősége van annak, hogy a demokrácia itt artikulált fogalma igazodik az újkori politikai gondolkodás meghatározó sajátosságához: a jogi formák intézményelméleti primátusához. A kormányzást formális intézmények látják el, amelyek jogi (pontosabban közjogi) eljárások útján képződnek, és formális jogi keretek között működnek. Intézményelméleti szempontból ezért az az egyik alapvető kihívás, hogy a demokrácia intézményesítése hogyan hangolható össze a demokratikus legitimitáció dinamikájával és a politikai folyamatban való népi részvétellel – méghozzá az észszerű és jogszerű kormányzás intézményi feltételeinek feldúlása nélkül. Egyszerűen szólva, a jogállam egy (egalitárius) koncepciója szükségképpen beépül a demokrácia fogalmába.^[16]

3. A népképviselet és a néprészvétel

3.1. A néprészvétel fogalmi elsődlegessége?

[16] Talán úgy tűnhet, hogy a demokrácia három aspektusa között el kell fogadnunk egyfajta konceptuális hierarchiát. Nyilvánvaló, hogy a nép és a politikai intézmények közötti reprezentációs viszony önmagában nem képez demokráciát. A lojális alattvalók egy autokráciában is elfogadhatják, hogy az uralkodó vagy a vezető az ő nevükben cselekszik. Az is világos, hogy a jogállamiság eljárási feltételeinek a tiszteletben tartása (még ha a jogegyenlőség elvén alapul is) önmagában nem jelent demokratikus kormányzást. Nem zárja ki, hogy egy szűk elit kisajátítsa a politikai folyamatot. Úgy tűnhet tehát, hogy a demokráciát a kormányzás egyéb modelljeitől (alapvetően tehát az autoritarizmus változataitól) megkülönböztető „operatív” elv csakis a néprészvétel lehet. Ez azonban tévedés. A néprészvételnek változatos mechanizmusai vannak, amelyek többféleképpen játszhatnak szerepet a politikai folyamatban. Önmagukban ezek sem képeznek demokráciát, mert

(sajnálatos módon) a néprésvételt is viszonylag könnyű eltorzítani vagy kiüresíteni. (Ebben a tekintetben a modern autoritáriánus rendszerek gyakran nagyon sikeresnek bizonyulnak. Még a néprésvétel formális korlátozására sem okvetlenül kényszerülnek rá.^[17])

[17] Ennél is fontosabb számunkra, hogy még az effektív néprésvétel is feszültségbe kerülhet a morális egyenlőség eszméjével – például amikor egy etnikai, vallási vagy faji csoport dominanciáját biztosítja az állampolgári közösségen belül. Önmagában tehát a néprésvétel sem jelent demokráciát, ahogy a legitimációs diskurzusok és a jogi intézményesülés itt releváns modelljei sem. Ki kell tartanunk amellett, hogy a demokrácia három aspektusának együtt kell járnia, és össze kell kapcsolódnia, hogy a morális egyenlőség elvére alapozott kormányzás egyáltalán megvalósulhasson.^[18]

3.2. A demokratikus legitimáció társadalomtörténeti háttere és ideológiai vonzereje

[18] Érdekes módon még az sem igaz, hogy a demokrácia legsikeresebb és legbefolyásosabb aspektusa a néprésvétel formáinak terjedése. A demokrácia legbefolyásosabb aspektusa a rá szabott legitimációs diskurzus, amely a legitimitás demokratikus elve körül forog. Az, hogy az alkotmányos demokrácia a modern politikai rendszer központi paradigmájává vált, nem abban mutatkozik meg, hogy szinte minden állam alkotmányos demokráciaként szerveződik meg, hanem abban, hogy az (egalitárius) népképviselő eszméjének^[19] idővel szinte meglepően erős lett az ideológiai vonzereje. Még az autoritáriánus politikai rendszerek modern változatai is (beleértve a totalitáriánus rendszereket) magukévá teszik a demokráciára jellemző legitimációs diskurzus főbb elemeit. A demokrácia eszméje jóval sikeresebbnek bizonyult a politikai legitimáció fogalmi kereteinek és eljárásainak átformálásában, mint a politikai intézmények gyakorlatának meghatározásában. Itt nem pusztán arról van szó, hogy a politikai intézmények a politikai közösség érdekeinek képviselőjeként lépnek fel. Ez valójában nagyon ősi konstrukció – lényegében egyidős azzal az elképzeléssel, hogy a közjó szolgálata a jó kormányzás mércéje.^[20] A számunkra fontos összefüggés specifikusabb: a képviselő eszméje és a morális egyenlőség kapcsolatán alapul. Ahogy azt fentebb már leszögeztük: a demokráciában minden állampolgár érdekei egyaránt konstitutívak a kormányzás feladatait meghatározó politikai szükségletek szempontjából.

[19] A politikai közösség egalitárius alapon álló reprezentációja egy történeti folyamatból nyeri a vonzerejét, amelynek mélyebb okaira itt nem térünk ki. Amikor a modernitásról^[21] vagy a „modernitás körülményeiről” beszélünk, voltaképpen erre a történeti folyamatra (és annak társadalmi és kulturális megnyilvánulásaira) utalunk.^[22] Arról van szó, hogy fokozatosan felbomlottak azok a szakralizált igazolási keretek, amelyek korábban (tehát legutóbb a középkorban) alátámasztották a tradicionális, örökölt hierarchiák rendszerét. Ebben a helyzetben a társadalmi és politikai struktúrákat nehéz úgy felfogni, mint amelyek egy természeti (vagy éppen természetfeletti) elvek által rögzített rendhez igazodnak, és amelyek megőrzését egy transzcendens hatalom garantálja és szankcionálja. Az emberi közösségeknek maguknak kell megtalálniuk, megalkotniuk és fenntartaniuk a társadalmi és politikai szükségleteiknek megfelelő normatív rendet. Mintha csak a társadalmi életben felhalmozódó tapasztalatok a „társadalmi konstruktivizmus”(social constructivism)^[23] előfeltevéseihez igazodnának.

[20] Ilyen körülmények között elkerülhetetlen az „Isten kegyelméből való kormányzás” eszméjének marginalizálódása. Nehéz amellett érvelni, hogy a politikai intézmények egy olyan szuverén szolgálatában állnak, aki maga Isten felkent képviselőjeként uralkodik (és akinek ennek megfelelően azért kell engedelmesskedni, mert egy transzcendens hatalom megbízásából gondoskodik az alattvalóiról). Az új társadalmi tapasztalat perspektívaváltást követel meg. A szuverén nem Isten képviselője a nép felé. Ehelyett inkább a politikai intézmények a nép képviselői, a szuverénnek pedig valahol máshol (és máshogy) kell helyet találni a politikai viszonyok rendszerében. Ebben a kontextusban végső soron a leginkább elfogadható megoldás az lehet, ha a szuverenitást (->szuverenitás) aspektusokra bontjuk – tehát például megkülönböztetjük a politikai

intézmények által gyakorolt (egyebek közt nemzetközi jogi szabályok alá is vonható) „állami szuverenitást” és az annak végső igazolását szolgáltató „népszuverenitást”. (Ez még úgy is a leginkább elfogadható megoldás, hogy a nép egészének tulajdonított szuverenitás elméleti szempontból mindig problematikus marad.^[24]) Ha így rendezzük át a fogalmi viszonyokat, akkor a politikai autoritást is más alapokra helyezzük: mint láttuk fentebb, a politikai intézmények kifejezetten azért tartanak igényt autoritatív kompetenciákra (törvények alkotására, bírói hatalom gyakorlására, hatósági kényszerintézkedések alkalmazására stb.), mert (együttesen) egy „népet”, „közösséget”, „nemzetet” képviselnek.

[21] Az egalitárius politikai moralitás térhódítása ugyanennek a történeti folyamatnak a mellékterméke. Ez elsőre talán nem nyilvánvaló, hiszen a társadalmi szerveződés konkrét modelljei mindig is inkább látszanak az egyenlőtlenségek egy komplex rendszerének. Ám ha nincsenek többé megkérdőjelezhetetlen társadalmi hierarchiák, és ha minden (politikai szempontból jelentős) normatív viszony emberi döntéseken alapul, akkor (legalábbis a politikai viszonyokat meghatározó normatív alapelvek szintjén) lényegében megoldhatatlan, hogy bárki (bármelyik csoport, társadalmi osztály vagy szűkebb közösség) partikuláris szempontjai, érdekei, erényei eleve elsőbbséget élvezzenek. Transzcendens igazolási támpontok híján ez csak úgy lenne lehetséges, ha mindenki más elfogadhatná, hogy egyes csoportoknak tartós és intézményesen biztosított privilégiumokat kell biztosítani. Enélkül pedig a morális egyenlőség marad az igazodási pont, amely köré egy kölcsönösen elfogadható politikai moralitást fel lehet építeni.^[25] És valóban, a modern társadalmak egyik jellegzetessége az egalitárius politikai moralitás térhódításának tendenciája. Ilyen körülmények között a morális egyenlőség elismerése és védelme idővel a politikai autoritás általános kritériumává vált. A modernitás feltételei között tehát a politikai autoritás forrásaira vonatkozó diskurzus jelentős átalakuláson és drámai leegyszerűsödésen ment keresztül. Olyan átalakuláson, amelyhez idővel még az autoritarianizmus modern változatainak is igazodniuk kellett.

[22] Érdemes ehhez még hozzátenni, hogy a modernitás körülményei között a társadalmi struktúrák átalakulása (a társadalmi mobilitás csatornáinak kiszélesedése, a középosztály felduzzadása, a formális társadalmi hierarchiák gyengülése) mellett az államszerveződés intézményes dinamikája is kedvez az egalitárius politikai moralitás ideológiai térhódításának. A modern állam, vagyis az adókból finanszírozott, bürokratikus, „szabályozó” (*regulatory*) állam minden korábbinál intenzívebb kapcsolatban áll a saját állampolgáraival (tehát minden korábbinál szélesebb hatáskörben kormányoz). Működésének hatékonysága pedig minden korábbinál erősebben függ a közbizalomtól. Széles alapokon álló közbizalom híján a modern állam olyan mértékben kényszerül elnyomó intézkedésekre, hogy az eredményes állami működést csak sajátos feltételek teljesülése mellett marad lehetséges. Ha pedig még az elnyomás sem elég, akkor az eredmény az állami autoritás visszaszorulása a társadalomszerveződés gyakorlataiban.^[26] Az állami működés hatékonysága megköveteli, hogy a legitimációs eljárások az állampolgárok széles körében érjenek el legalább részleges „etikai integrációt”.^[27] A széles körű állampolgári lojalitás pedig a legnagyobb eséllyel egy egalitárius politikai moralitás köré épülhet.

[23] Ebből rögtön látszik, hogy noha demokráciák a modernitás előtt is léteztek, a demokratikus kormányzás csak a modernitás feltételei között terjedhetett el széles körben. A modern kor előtt demokráciák csak alkalomszerűen, komplex társadalmi és intézményes feltételek ritka összejátzásaként jöhettek létre. Ezzel szemben a demokrácia a politikai rendszer alkotmányos megszervezésének realiztikus modelljét képezi a legtöbb (bár korántsem minden) modern társadalom számára.

3.3. A néprésvétel szerepének pontosítása

[24] Jeleztük fentebb, hogy a népképviselő eszméjének széles elfogadása (ezzel pedig a modern legitimációs diskurzusok „demokratizálódása”) önmagában nem garantálja a demokratikus kormányzást. Hogyan ragadhatjuk meg tehát a néprésvétel pontos szerepét? Az biztos, hogy a

társadalomtörténeti és eszmetörténeti trendváltás, amelyről a 3.2. szakaszban szó esett, mindenképpen megalapozza a kormányzati döntésekben való (közvetlen) népi részvételre irányuló követeléseket. A szociális konstruktivizmus és a morális egyenlőség kombinációja nem csupán a népszuverenitás eszméjét teszi szükségsszerűvé. A morális egyenlőségnek valamilyen módon „realizálnia” kell a politikai folyamatban is.

[25] Ha az emberek egy maguk által alkotott és alakított politikai és társadalmi „világban” élnek, akkor egyenlő méltóságuk tisztelete az egyéni és a közösségi autonómia tiszteletére is kiterjed. Annak meghatározása, hogy a nép képviselete milyen érdekek érvényesítését követeli meg, és milyen kormányzati intézkedéseket igazol, nem lehet egy önjelölt politikai osztály vagy bürokratikus elit belügye. A morális egyenlőségre alapozott politikai rend megköveteli a néprészvétel kiterjesztését, bizonyos vonatkozásokban pedig annak konstitutívá tételét („helyettesíthetetlenlenségét”) a politikai folyamatban. Az egyéni és a közösségi autonómia pedig alapvetően úgy nyilvánul meg a politikai folyamatban, hogy a politikai döntéseknek legalább egy része olyan eljárásban születik meg, amelyben mindenki személyes választásai egyenlő súllyal esnek latba. Ennek eminens példája, amikor a tisztségviselők legalább egy részének kiválasztása néprészvétellel (választások útján) történik meg.

[26] Ez nem jelenti azt, hogy minél szélesebb a néprészvétel, annál inkább összhangba kerülünk a népképviselőlegitímációs követelményeivel. Még ha ez talán kontrainuitívnek tűnik is, tagadnunk kell, hogy ennyire egyszerű és direkt kapcsolat állna fenn a legitímációs diskurzus és a politikai folyamat között. A néprészvételnek magának is megvannak az igazolási feltételei. Egyrészt nem járhat az állampolgárok közötti morális egyenlőség sérelmével, másrészt pedig nem áthatja alá az észszerű és hatékony kormányzást.

[27] Az előbbi feltételt röviden már érintettük fentebb (a 3.1. szakaszban). A közvetlen néprészvételnek vannak torzult formái is, amelyek egy etnikai, faji vagy vallási csoport egyoldalú dominanciáját garantálják. Ilyenkor a politikai folyamat végső soron összeegyeztethetlenné válik a morális egyenlőség követelményével. Ne feledjük, hogy demokráciában a morális egyenlőség nem pusztán remélt és esetleges következménye a néprészvétellel zajló politikai folyamatnak, hanem elvi háttere és minimális igazolási feltétele. Így aztán ha a néprészvétel partikuláris csoportok hegemoniáját valósítja meg, akkor (még ha ez elsöprő többségi preferenciákat fejez is ki) elkerülhetetlenül megbomlik a jogi egyenlőség rendje, ezzel pedig az állampolgári közösség egésze és a politikai intézmények közötti reprezentációs viszony is. A politikai intézmények intenzív azonosulása az állampolgárok többségével (bizonyos kisebbségi csoportok kárára) drámai módon különbözik a politikai közösség egészének egalitárius reprezentációjától – tehát a demokratikus kormányzástól.

3.4. A jó kormányzás szempontjainak igazolási szerepe és a többségi döntés problémája

[28] A jó kormányzással való fogalmi kapcsolat talán kevésbé nyilvánvaló. Elvégre a néprészvétel összefonódik az autonómia tiszteletével, és az egyéni autonómia magában foglalja a jogot, hogy akár észszerűtlen döntéseket is hozzunk a saját sorsunkról. (Ha ez nem így lenne, akkor az egyén feletti paternalisztikus kontrollnak nem lenne igazolási korlátja, az egyéni autonómia eszméje pedig kiüresedne.) Vajon nem mondhatjuk ugyanezen az alapon, hogy a néprészvétel magában foglalja annak lehetőségét is, hogy a jó kormányzás szempontjait felülírja a „választói akarat”? Nem mondhatjuk, hogy az, hogy milyen mértékben érvényesülnek az észszerű és hatékony kormányzás szempontjai, egy demokráciában végső soron az állampolgárok belátására van bízva?

[29] A választ arra kell alapoznunk, hogy a politikai döntéshozatalnak ennél összetettebb az igazolási dinamikája. Természetesen a jó kormányzás pontos tartalmi követelményei a legtöbb konkrét esetben bizonytalanok és vitatottak, ezért a politikai döntéshozatalnak szinte mindig széles mozgástere van. (Mi több, a politikai folyamat egyik funkciója éppen az, hogy artikulálja a jó

kormányzás szempontjait.) Hasonlóképpen, mivel értelmesen (és jóhiszeműen) vitatható, hogy egy választott pozícióra ki a legalkalmasabb, egy konkrét jelölt melletti döntés valódi választást foglal magába. Ám az észszerű és hatékony kormányzás követelménye ettől még a politikai döntéshozatal regulatív elve marad, és az olyan döntéseket, amelyek ezt az elvet nyíltan semmibe veszik (mert például tudománytalan babonákon vagy manipulációs szándékkal terjesztett összeesküvés-elméleteken alapulnak), a széleskörű néprésvétellel elnyert támogatás sem igazolja.

[30] Azzal is itt kell számot vetnünk, hogy a közvetlen néprésvétel lényegében minden alkalommal a többség támogatását állítja egy politikai döntés mögé. A többségi döntés természetesen sok esetben nagyon jól igazolható.^[28] Gyakorlatias megoldást jelent arra a problémára, hogy a kollektív döntéshozatalnak jellemző módon feloldhatatlan nézeteltérések dacára kell nyugvópontra jutnia. Amennyiben megfelel az eljárási méltányosság követelményeinek (tehát ha minden résztvevő méltányos esélyt kap szempontjai érvényesítésére, és ha mindenki szavazata ugyanolyan súllyal esik latba), akkor a veszteseknek is jó okuk van tiszteletben tartani a többségi döntést. Ha tartalmi konszenzusra nincs reális esély, a morális egyenlőség eljárási követelményeinek érvényesülése még mindig megbízható támpontot jelent a döntések igazolásában.

[31] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a többségi döntés eredményét minden további nélkül az egyéni vagy akár kollektív autonómia autentikus kifejeződéseként foghatnánk fel. Az, hogy az állampolgár egyáltalán részt vehet a döntési folyamatban, természetesen az egyéni autonómia egyik aspektusa. Ám a konkrét eljárás részletei drámai módon korlátozzák a választási lehetőségeket (mint például igennel vagy nemmel szavazni egy előre rögzített kérdésről, vagy választani egy maroknyi képviselőjelölt közül). Ráadásul a szavazatuk értékének maximalizálása olyan taktikai kompromisszumokra kényszerítheti a résztvevőket, amelyek fájdalmasan nyilvánvalóvá teszik az autonóm akaratképzés korlátait a politikai folyamatban. A kollektív autonómiával hasonlóan bonyolult a helyzet. Önmagában az a tény, hogy az állampolgári közösség egésze vehet részt a politikai döntéshozatalban, bizonyos értelemben valóban felfogható egyfajta kollektív autonómia gyakorlásaként. Ám a többségi döntés ettől nem válik az állampolgári közösség kollektív akaratának megnyilvánulásává. Megmarad méltányos és pragmatikus megoldásnak a feloldhatatlan egyet nem értés körülményei közötti választás problémájára. Egy olyan alkalmi többség preferenciáit reprezentálja, amelynek magának nincsen legitim igénye a kollektív autonómiára. A többségi döntés tiszteletet érdemel ugyan, de akiket kisebbségbe szorít, azok joggal tarthatnak ki a tartalmi kifogásaik mellett.

[32] Eddig arra koncentráltunk, hogy néprésvétellel hozott döntéseknek milyen tartalmi igazolási korlátai vannak. Ez érthetővé teszi ugyan, hogy miért nem szabad a közvetlen néprésvétellel hozott döntéseket fetisizálni, azt azonban nem magyarázza meg, hogy (a morális egyenlőség követelményei mellett) miért éppen a jó kormányzás szempontjai jelölik itt ki az igazolhatóság határait. Nos, a néprésvétel problémájának ez a mélyebb rétege azzal van összefüggésben, hogy a politikai intézményeknek nem az alapvető feladata, hogy intézményes játékkeret nyissanak meg az állampolgárok politikai aktivitása számára. Elsődleges funkciójuk az, hogy kompetensen lássák el a kormányzással összefüggő feladatokat egy meghatározott területen és az összes ott tartózkodó személy vonatkozásában. Ezért van, hogy a néprésvételnek igazodnia kell az észszerű és hatékony kormányzás szempontjaihoz.

[33] Fontos látni, hogy mindez nem áll ellentétben a népképviselet eszméjével. A nép nevében és képviseletében kormányozni nem azt jelenti, hogy minden politikai döntésnek egybe kell esnie a „képviseltek” pillanatnyi preferenciáival. Nyilvánvaló, hogy a politikai intézmények tisztségviselői (mind kompetenciájuk, mind pedig az információhoz való hozzáférésük tekintetében) sok esetben az állampolgárok tömegeinél jobb helyzetben vannak, amikor azt kell meghatározni, hogy az adott helyzetben milyen döntéseket diktál a hatékony kormányzás követelménye és a releváns érdekek mérlegelése.

[34] Érdemes itt megjegyezni, hogy a jó kormányzás igazolási szerepe arra figyelmeztet bennünket,

hogy a demokrácia eszméje nem alapvetőbb az államiságénál. Éppen ellenkezőleg, egy minimálisan hatékony állam létezése a demokrácia lehetőségfeltételei közé tartozik.^[29] A demokratikus kormányzás nem úgy jön létre, hogy egy politikai közösség egalitárius politikai morálásra tesz szert, és aztán politikai intézményeket állít fel ennek a politikai morálitásnak a kormányzás gyakorlatában való érvényesítésére. Ez soha nem történt még meg, és lényegében elképzelhetetlen, hogy valaha is megtörténjen. Nincsen gyakorlatilag kivitelezhető módja annak, hogy egy politikai közösség formálódjon, és demokratikus politikai morálásra (valamint ennek megfelelő politikai identitásra) tegyen szert még azelőtt, hogy politikai intézmények intézményes keretet biztosítanának a politikai aktivitásra és az etikai integrációra egy területileg definiált társadalomban.^[30] A modernitás feltételei között minden egyes demokrácia úgy jött létre, hogy a modern állam intézményes formáinak legalább egy része már előzőleg konszolidálódott, és a politikai folyamat az így meghatározott intézményes háttér előtt demokratizálódott. A demokratikus államok igazság szerint „demokratizált államok”.

3.5. A közvetlen néprésztétel korlátai és eljárási feltételei

[35] Ha összerakjuk ezeket az összefüggéseket, jól látszik, hogy a jó kormányzás szempontjai kétféleképpen kondicionálják és korlátozzák a közvetlen néprésztételt. Az egyik módozat a néprésztétel eljárási és tartalmi korlátok közé szorítása. A másik pedig a közvetlen néprésztétel kizárása a kormányzás bizonyos területeiről – olyan döntési eljárásokból, ahol a néprésztétel a releváns kompetenciakritériumokat minimális mértékben sem teljesíti.

[36] Kezdjük az utóbbi esettel. Gondoljunk olyan kihívásokra, mint annak meghatározása, hogy mikor indokolt tüzet nyitni egy katonai akció során, hogy milyen gyógyszerek forgalmazását engedélyezzük, hogy milyen képzettséggel kell rendelkeznie egy okleveles könyvelőnek, vagy hogy milyen legyen a mentőszolgálat szervezeti felépítése.^[31] Még ha ilyenkor néha indokolt is lehet szakmai és civil szervezetek bevonása a döntési folyamatba, a közvetlen néprésztétel (vagyis amikor minden állampolgár hozzájárulhat a végső döntéshez) nem igazolható. Ezek azok esetek, ahol a közvetlen néprésztétel nem ad hozzá semmit a kompetenciakövetelmények teljesítéséhez, ellenben elfogadhatatlan mértékben fokozza a kockázatot, hogy inkompetens döntések születnek majd. A tapasztalat az, hogy a kormányzás folyamatában hozott döntések túlnyomó többsége ebbe a kategóriába esik.

[37] A másik módozat az, amikor a jó kormányzás szempontjaival összefér ugyan a közvetlen néprésztétel, ám csak bizonyos eljárási és tartalmi korlátok között. Ne feledjük, hogy végső soron minden politikai döntésnek vannak kompetenciakritériumai. Ám olyan döntések is vannak, amelyek nem alapulnak néhány rögzített szakmai szemponton (nem úgy, mint például a tűzvédelem jogi szabályozása), és amelyek vonatkozásában a néprésztétel hozzájárul ahhoz, hogy a releváns információk nyilvánosságra kerüljenek és széles körben kerüljenek megvitatásra. Ez a szempont különösen erősen érvényesül, amikor olyan, a politikai közösség jövőjét (és politikai identitását) átfogóan befolyásoló kérdésekről van szó, mint egy nagyobb nemzetközi szervezetben (NATO, Európai Unió) való tagság, az alkotmányos rendszer átfogó reformja, vagy éppen egy régiónak az anyaországtól való függetlenné válása. Ennél is fontosabb, hogy ebbe a kategóriába tartozik a törvényhozó területekbe delegált tisztségviselők megválasztása is. (Ezt a 3.6. szakaszban külön is elemezzük.)

[38] A releváns eljárási és a tartalmi korlátokat egyszerre határozzák meg a demokratikus legitimáció, a jogállamiság és a jó kormányzás szempontjai. Összességében tehát a közvetlen néprésztétellel zajló döntéshozatali eljárásnak összhangban kell lennie a morális egyenlőség követelményeivel és a népszuverenitás elvével,^[32] előre rögzített jogi keretek között kell maradnia, és érdemi lehetőséget kell biztosítania a kompetens döntéshozatalra.

[39] Itt most a kompetenciakritériumokra kell összpontosítunk, merthogy ebből érthetjük meg a legjobban, hogy a közvetlen néprésztétel feltételei nem merülnek ki abban, hogy szavazati jogokat

biztosítunk az állampolgároknak. A szavazati jogon kívül elengedhetetlen annak intézményes biztosítása is, hogy a döntés szempontjából releváns információk egyáltalán rögzítésre kerüljenek, hogy a nyilvánosság számára széles körben hozzáférhetővé váljanak, hogy a döntési lehetőségeket széles körben meg lehessen vitatni, hogy az állampolgárok artikulálhassák a döntésre bocsátott kérdésekkel összefüggő érdekeiket, és hogy kifejezésre juttathassák a végeredménnyel kapcsolatos preferenciáik intenzitását. Ebben a tekintetben a legalapvetőbb követelmény természetesen azoknak a politikai alapjogoknak a garantálása, amelyek lehetővé teszik az informált, szabad politikai kommunikációt és az állampolgárok politikai célú önszerveződését: az információs szabadság (különösen az információhoz való hozzáférés szabadsága), a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint az egyesülési és a gyülekezési jog. Ugyancsak elengedhetetlen a politikai kampányok észszerű szabályozása: legalább valamilyen mértékben korlátok közé kell szorítani a politikai kommunikáció manipulatív eltorzítását (tehát a célzatos hazugságok terjesztését és az információs monopóliummal való visszaélést), illetve akadályozni kell, hogy a politikailag aktív csoportok (emberi és pénzügyi) forrásai közötti különbségek egyes szereplőket méltánytalan előnyhöz juttassanak.

[40] A lényeg itt nem annak garantálása, hogy minden szavazó állampolgár informált és megfontolt álláspontot fejezzon ki, amikor a közvetlen néprésztvételt megtestesítő eljárásokban vesz részt – mint egy ügydöntő népszavazás (->[népszavazás és népi kezdeményezés](#)) vagy egy parlamenti választás (->[választások](#)). Ezt ugyanis gyakorlatilag lehetetlen garantálni. Inkább arról van szó, hogy minden állampolgárnak méltányos esélye legyen rá, hogy informált és megfontolt álláspontot alakítson ki a közügyekről. Tehát ha egy állampolgár „alulinformált” marad a döntésre bocsátott kérdésekben, akkor ez a saját független választásainak legyen betudható, ne pedig mások (és különösen ne a politikai intézmények) felelőssége legyen.

[41] Ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy a közvetlen néprésztvétel mechanizmusai csak akkor működnek elfogadhatóan, ha az állampolgárok politikai aktivitásának eleve széles társadalmi tere van a nyilvános szférában. Nem elég a nyilvános politikai kommunikáció és a politikai interakció lehetőségeinek ideiglenes megnyitása egy-egy fontosabb kampány és szavazás időtartamára. A közvetlen néprésztvételnek a kormányzással kapcsolatos széles körű tapasztalatok és ismeretek háttere előtt kell kibontakoznia, és ehhez arra is szükség van, hogy az állampolgároknak soha ne kelljen a kormányzás passzív elszenvetőinek maradniuk. Tehát nem elég, ha a politikai jogukat csak arra használhatják, hogy jól artikulált érdekek mentén táborokba szervezzék magukat egy-egy szavazás előtt, hanem arra is lehetőséget kell kapniuk, hogy folyamatosan befolyásolják a politikai intézmények működését. Ennek megfelelően a petíciós jog (->[petíciós jog](#)) és a politikai intézményekkel szembeni nyilvános és tömeges tiltakozás joga is hozzátartozik a közvetlen néprésztvétel intézményes infrastruktúrájához.^[33]

3.6. Közvetett néprésztvétel

[42] Ne feledjük persze, hogy ezzel még nem adtunk számot a néprésztvétel minden fontos aspektusáról. Eddig csak a közvetlen néprésztvétellel (és annak előfeltételeivel) foglalkoztunk. Hogy teljesebb képet kapjunk, ki kell térnünk a közvetett néprésztvétel lehetőségére is. Ekkor a részvtétel az állampolgárok által választott képviselők (önkormányzati képviselők, parlamenti képviselők stb.) útján valósul meg. A közvetett részvtétel tehát előfeltételezi a közvetlen néprésztvételt, ám azt leszűkíti a kormányzásban való közreműködés egyetlen aspektusára: a politikai intézményekben tevékenykedő tisztségviselők egy meghatározott körének a kiválasztására. A kormányzással összefüggő tartalmi kérdések („politikák” – *policies*) eldöntésére már nem terjed ki.^[34] Talán úgy tűnhet, hogy ez a korlátozás inherensen problematikusá teszi a közvetett néprésztvételt. Ám ennek sok szempontból éppen az ellenkezője az igaz. Mivel a választott testületekben való tagság elkerülhetetlenül együtt jár az információkhoz való privilegizált hozzáféréssel és a képviselői munka (legalább valamilyen mértékű) professzionalizálódásával, a kormányzásban való közvetett néprésztvételt jóval szélesebb körben lehet igazolni.^[35] Inkább azok a döntések számítanak

kivételnek, amelyekben a választott képviselők vagy tisztségviselők szerepvállalása elfogadhatatlan lenne (mint a gyógyszerek engedélyezése vagy egy adóellenőrzés elrendelése). A közvetett néprésvétel lehetővé teszi, hogy az állampolgárok politikai aktivitása mélyebben és szélesebb körben befolyásolja a kormányzás gyakorlatát, mint amire a közvetlen néprésvétel önmagában lehetőséget adna. Azt is mondhatjuk, hogy a közvetett néprésvételnek köszönhető, hogy a demokrácia egyáltalán a kormányzás realisztikus modelljei közé tarthat a modern államokban. A demokratikus kormányzás eredményessége végső soron attól függ, hogy a kormányzás különböző területein sikerül-e legalább megközelíteni egy olyan egyensúlyt a választott képviselők, a politikai megbízottak („tanácsadók”, „politikai stratégiák”), a professzionális bürokraták és a kvalifikált szakértők közreműködése között, amely egyszerre felel meg a demokratikus legitimitáció és a jó kormányzás követelményeinek.

4. Demokrácia és jogállam

[43] A modern demokratikus alkotmányokban a demokrácia eszméje szembeszökő módon összefonódik a jogállam eszméjével.^[36] Fontos látni, hogy ez miért van így, és miért kell így lennie. Mivel a legtöbbször magától értetődőnek veszik, hogy a „demokrácia” és a „jogállam” kifejezések világosan elkülönülő politikai elveket jelölnek,^[37] értelemszerűnek tűnhet, hogy a modern alkotmányos rendszereket két rivális elv közötti kompromisszum (és folyamatos feszültség) összefüggésében jellemezzük. Erre az elképzelésre néha „kompromisszumtézisként” szoktunk utalni.^[38] Már a 2. fejezetben világossá vált, hogy a jelen szócikk nem fogadja el ezt a tézist és a demokrácia erre alapozott megközelítését. A demokrácia és a jogállam fogalmi szembeállítását a legjobb esetben is félrevezető. A jogállamiság eszméje egyszerűbb és alapvetőbb, mint a demokrácia eszménye. Ennek megfelelően a jogállam (legalábbis a fogalom egy minimális értelmében) lehetséges demokrácia nélkül is. A demokrácia ezzel szemben, mint a 2.3. szakaszban jeleztük, egy összetett fogalmi konstrukció, amelynek a jogállamiság is a részét képezi. Ebben az értelemben a jogállamiság nem a demokrácia korlátai, hanem lehetőségfeltételei közé tartozik.^[39]

4.1. A jogállamiság igazolási szerepe

[44] Hogyan foghadjuk fel tehát a demokratikus politikai folyamat és a jogi intézményesülés közötti kapcsolatot? Mindenekelőtt újra le kell szögeznünk, hogy a demokrácia igazodik a jogi formák primátusához a politikai intézmények és az állampolgárok közötti viszonyban. Mint fentebb (a 2.3 szakaszban) már leszögeztük, a kormányzást egyebek közt demokráciákban is formális intézmények látják el, amelyek jogi (pontosabban közjogi) eljárások útján képződnek, és formális jogi keretek között működnek. Ezt azonban nem szabad úgy felfogni, hogy a demokrácia eszméjét foglyul ejtette a politikai intézményesülés domináns paradigmája. A jogállammal való kapcsolat a demokrácia lényegét érinti, mert a morális egyenlőség elvében gyökerezik (amelynek a jogi egyenlőség követelménye az egyik megnyilvánulása). A jogállamiság érvényesülése nélkül a morális egyenlőség legfeljebb részlegesen érvényesülhetne a demokratikus politikai folyamatban, és a politikai intézmények döntései sem lennének összhangban a morális egyenlőség követelményeivel – tekintet nélkül arra, hogy hány szavazó bizalmát élvezik. Ebben az értelemben igaz, hogy a demokrácia a jogon keresztül valósul meg.^[40]

[45] Több összefüggésre is rá kell mutatnunk, hogy ez a megállapítás pontosan érthető legyen. Először is, az állampolgárok közötti viszony (noha egy sor további aspektusa is van) alapvetően jogi viszony. Ez talán furcsának tűnhet, hiszen nem igazán jellemző, hogy a jog legyen az állampolgárok közötti politikai viszonyok és etikai integráció legfontosabb forrása. (Tehát nem jellemző, hogy valaki kifejezetten vagy akár elsősorban a jogi rendre tekintettel lenne egy állam hűségese polgára.) Az állampolgárok közötti szolidaritás inkább alapul közös etnikai vagy akár vallásos identitáson, kulturális (közte nyelvi) összetartozáson, történelmi hagyományokon, konvergáló politikai tapasztalatokon^[41] és az egybevágó érdekek kölcsönös felismerésén. Ilyen háttérből jönnek azok az

érzelmi és erkölcsi tényezők, amelyek a legtöbb állampolgár számára átélhetővé teszik, hogy egy meghatározható „néphez” tartoznak. És nyilván a politikai intézmények iránti lojalitásnak is elsősorban ezekből a forrásokból kell táplálkoznia (már ha egyébként a legitimációs eljárások legalább részben sikeresen működnek). Ez mind igaz, csak hogy a politikai és társadalmi szereplők közötti szolidaritás ilyen forrásai közül önmagában egyik sem alapoz meg állampolgári viszonyt, egyik sem fogja át a teljes állampolgári közösséget, és egyik sincs konstitutív összefüggésben a morális egyenlőséggel. Biztosra vehetjük, hogy egy (konkrét nemzetközi határok között létező) modern társadalomban az etnikai és vallási identitások különböző változatai léteznek egymás mellett (akár ugyanazon az etnikai vagy vallási közösségen belül is), és hogy a népeiséget a kulturális és történeti hagyományok különböző változatai nemcsak összetartják, hanem meg is osztják. Ezért a politikai intézményekkel való interakció a politikai tapasztalatok drámai módon eltérő változatait „termeli ki”, és a politikai folyamat mély érdekellentéteket is felszínre hoz.

[46] Vegyük észre, mit is jelent ez. A „nép”, amelyre referálva népképviselétről és néprésztételről beszélhetünk egy demokráciában, nem ragadható meg kellő pontossággal sem etnikai, sem vallási, sem kulturális identitásokra hivatkozva. A demokratikus kormányzás szempontjából a „nép” csak az állampolgári közösséget (az állampolgárokból álló politikai közösséget) jelentheti.^[42] Márpedig az állampolgári státus vonatkozásában kizárólag a (mindenkit egyszerre kötelező) jog képez közös alapot. Ha pedig az állampolgári közösségnek egalitárius politikai moralitása van, akkor ennek mindenekelőtt a tagok egymáshoz viszonyított jogi státusában kell kifejezésre jutnia. Végző soron csak a jogállam intézményes megszilárdítása garantálhatja, hogy a politikai intézmények gyakorlata összhangban maradjon a morális egyenlőség követelményeivel.

4.2. Jogállam és néprésztétel

[47] Nem nehéz belátni, hogy mindennek messzeható következményei vannak a politikai folyamatra, azon belül pedig a néprésztételre. Nemcsak arról van szó, hogy végző soron (köz)jogi kritériumok határozzák meg, hogy pontosan kiket is kell bevonni a néprésztétel mechanizmusába (tehát például ki kapjon szavazati jogot). Annak is komoly jelentősége van, hogy a néprésztétel csak jogi közvetítéssel tud kötelezettségeket szabni a politikai intézmények számára (tehát politikai kérdésekben végleges döntést hozni, vagy választott testületek tagságát meghatározni). De az igazán fontos összefüggés az, hogy a politikai közösség jogi meghatározottsága a jogalkotási folyamatot teszi a néprésztétel központi problémájává. Néprésztétel természetesen a politikai folyamat több mozzanata vonatkozásában is lehetséges. Ám nem véletlen, hogy a modern demokrácia intézményelméleti minimumfeltétele az, hogy a szuverén törvényhozás tagjainak kiválasztása néprésztétellel történjen. Mivel a politikai közösségben viselt tagság jogi státusok kérdése, és mivel a politikai intézmények jogi viszonyok kontextusában gyakorolják autoritásukat az állampolgárok felett, a politikai folyamat demokratizálása mindenekelőtt azon múlik, hogy a mindenkire vonatkozó törvényeket kik és milyen eljárások keretei között alkotják meg. Ebben az értelemben igaz Kis János megállapítása:

A demokrácia eljárási feltételek együttese. Azt állapítja meg, hogy milyen úton kell a rendszer szabályainak keletkezniük, átalakulniuk, illetve megszűnniük ahhoz, hogy kötelező érvényesülésüket senki ne sérelmezhesse.^[43]

[48] Jól látható, hogy a demokratikus politikai folyamat és a jogállamiság követelményei közötti összjáték alapozza meg a demokratikus kormányzás jellegzetes intézményi struktúráit. A törvényhozó testület tagjainak megválasztása közvetlen néprésztétellel zajlik,^[44] ez pedig lehetővé teszi a közvetett néprésztételt a törvényalkotás folyamatában. A közvetett néprésztételnek ez a módoszata kiterjed a végrehajtó hatalom feletti folyamatos kontrollra is – különösen, ha a parlamentnek felelős kormány elve is beépül az alkotmányos rendszerbe. Ekkor a nép által

választott törvényhozó testület nemcsak az által ellenőrizni a végrehajtó hatalmat kezében tartó kormányt, hogy meghatározza számára a törvényes kereteket, hanem azzal is, hogy törvényhozási bizottságok ellenőrzése alá vonja, vagy akár a pozícióját a törvényhozók többségének a bizalmától teszi függővé.^[45]

4.3. Jogi és politikai felelősség

[49] Érdemes hangsúlyozni, hogy ez az intézményes dinamika a demokratikus politikai folyamat és a jogállam összjátékának egy további aspektusát is felszínre hozza. A jogállamiság megköveteli, hogy a politikai autoritás gyakorlása összekapcsolódjon a jogi felelősség (jogi számonkérhetőség) intézményes eljárásaival. Most azt is látjuk viszont, hogy a (közvetlen és közvetett) néprésztétel ezt kiegészíti a politikai felelősség mechanizmusaival – mint a parlamenti képviselők leválthatósága, a végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzése és a kabinetsolidaritás elve.^[46] (Az, hogy ezek közül konkrétan mely mechanizmusok és milyen kombinációban érvényesülnek, természetesen az adott alkotmányos rendszer részletszabályainak a függvénye.) Nyilvánvaló, hogy egyik felelősségi konstrukció sem áll meg önmagában. Ha a számonkérhetőséget kizárólag a jogi felelősség terminusaiban artikulálnánk, az vagy veszélyes „felelősséghezagot” teremtené,^[47] vagy a bírói hatalom igazolhatatlan dominanciájához vezetne. A politikai felelősség rendszere pedig önmagában nem lenne képes megbirkózni a hatalommal való súlyosabb visszaélések kihívásával. A demokratikus kormányzás észszerű és hatékony működése felelősségi mechanizmusok valamilyen életképes kombinációját követeli meg. Ez a pontos jelentése annak a fentebb (a 2.2. szakaszban) már leszögezett összefüggésnek, hogy a néprésztétel megerősíti a politikai autoritást gyakorló tisztségviselők és testületek számonkérhetőségét.

4.4. A morális egyenlőség jogi védelme

[50] Ebben a szakaszban arra koncentráltunk, hogy a demokratikus politikai folyamat hogyan (milyen jogi mechanizmusokon keresztül) hat ki a politikai intézmények működésére. Arról is mondanunk kell azonban valamit, hogy a néprésztétel hogyan befolyásolja azokat, akikre a politikai döntések vonatkozni fognak, és hogy ebben milyen szerepe van a jogállamiságnak. Elvégre a néprésztétel dinamikus folyamat, amely folyamatosan alakítja a társadalmi viszonyokat (a hatalmi viszonyokat is beleértve).

[51] Itt természetesen az a legalapvetőbb megfontolás, hogy a néprésztétel nem áthatja alá az állampolgárok közötti morális egyenlőséget. Vegyük észre, hogy az egyenlő részvétel lehetőségének biztosítása önmagában nem jelent hatékony biztosítékot ezzel a veszéllyel szemben. Még ha érvényesül is a választásokon az „egy ember, egy szavazat” elve (mint a morális egyenlőség minimális feltétele), könnyen kialakulhat (és nem ritkán ki is alakul^[48]) az a helyzet, hogy egy társadalmi csoport rendszeresen kisebbségbe kerül a politikai folyamatban, és így az érdekei háttérbe szorulnak. Ezt a többségi elven alapuló döntések egyik szisztematikus kockázati tényezője (és a 3.3. szakaszban már szembesültünk is vele). Mivel a néprésztétel egyfajta kontrollmechanizmus a politikai intézmények felett, az eredmény a kirekesztés és marginalizáció intézményes megszilárdulása is lehet. Ez nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen a morális egyenlőséggel, és a kárvallottak szempontjából lehetetlenné teszi az állampolgári közösséggel való értékalapú azonosulást. Ezzel a veszéllyel szemben a formális jogi egyenlőség fontos biztosítékot jelent, de önmagában nem bizonyul elégségesnek. A jogállam tartalmilag „felduzzasztott” intézményesítésére van szükség, tehát a jogállamiság egy olyan koncepciójára, amely a politikai intézmények aktusainak jogszerűségén és a formális jogi egyenlőség védelmén kívül egyebek közt és az alapjogok egy komplex rendszerének a tiszteletét is megköveteli^[49] (->[az alapjogok védelme](#)). Mint fentebb már jeleztük, ezt a politikai folyamat olyan korlátozásaként kell felfogni, amely magának a demokráciának a lényegéből fakad. Ha a néprésztétel elveszti a kapcsolatát a morális egyenlőséggel, akkor a részvétel valamilyen más módozatává alakul át. Többé

nem lesz a „nép” részvétele abban a specifikus értelemben, amit a demokrácia eszméje előfeltételez. Itt újra emlékeztetnünk kell magunkat arra a (3.1. szakaszban már említett) összefüggésre, hogy a politikai folyamatban való tömeges részvételnek vannak autoritáriánus módzatai is.

[52] Az alapjogok konstitutív szerepe abból is megérthető, ha egy fentebb (a 3.3. és a 3.4. szakaszban) már elemzett megfontolásra koncentrálunk: az egyenlő méltóság tisztelete az autonómia tiszteletét is magában foglalja (mindazok vonatkozásában, akik autonómiára képesek). Ez a morális egyenlőség egyik lényegi aspektusa. A politikai intézmények (mivel intézményes karakterük összefonódik az alkotmány konstitutív elveivel) az egyéni és közösségi autonómiát kizárólag „törvények által biztosított szabadság”^[50] formájában képesek védelmezni. A néprészvétel pedig önmagában nem garantálja, hogy a politikai intézmények működése a törvények által biztosított szabadság adekvát és koherens rendszerét alakítja ki. Megint csak a jogállam egy tartalmilag felduzzasztott koncepciójának kell megőriznie a morális egyenlőséget azzal, hogy a demokratikus politikai intézményeket az alapjogok széles körű védelmének követelményével szembeállítja.^[51]

[53] A tisztánlátás kedvéért érdemes leszögezni, hogy mindez azt is jelzi, hogy a jogállamiságot nem kezelhetjük statikus normatív követelmények egy kombinációjaként, amelyek a politikai rendszer sajátosságaira tekintet nélkül érvényesülnek a politikai folyamatban. Ennek nem mond ellent, hogy értelmesen artikulálható a jogállamiság egy „minimalista” vagy „formális” koncepciója,^[52] amely politikai rendszerek széles körére (ám korántsem mindegyikére) vonatkoztatható. (Ebben az értelemben igaz a 4. fejezet elején tett megállapítás, hogy a jogállam lehetséges demokrácia nélkül is.) Tehát abból kell kiindulunk, hogy a jogállam eszméje dinamikusan alkalmazkodik a politikai rendszerek karakteréhez: a jogállami elvek különböző politikai rendszerekben különbözőképpen nyilvánulnak meg. Ez fejeződik ki a tézisben, hogy a demokrácia a jogállam egy tartalmilag „felduzzasztott” (az alapjogvédelmet és egy sor további intézményes biztosítékot is magában foglaló) koncepciójának az intézményesítését követeli meg.^[53] A jogállam vonatkozásában így mutatkozik meg a demokrácia konstitutív mozzanatainak (a morális egyenlőség három alapvető aspektusának) az összjátéka.

4.5. A demokrácia jogi intézményesítése és a hatékony alapjogvédelem szerepe

[54] Amikor a demokratikus politikai folyamat és az alapjogok védelme közötti kapcsolatról van szó, sokat segít, ha mélyebb elemzés alá vonjuk a demokrácia jogi intézményesítésének problematikáját. Ebben a szócikkben ez nem jelenti azt, hogy széleskörű áttekintést adunk a releváns alkotmányos és nemzetközi dokumentumok tömkelegéről (tehát az alkotmányos jogok és a nemzetközi emberi jogok formájában megvalósuló alapjogvédelemről). Nemcsak azért, mert egy szerény szócikk a maga teljességében ezt nem vállalhatja fel. Legalább olyan fontos (amint arra az 1.2 szakaszban már rámutattunk), hogy itt a demokrácia egy (fontos elemeiben vitatható, ám remélhetőleg vonzó és meggyőző) koncepcióját vázoljuk fel, és nem feltételezzük, hogy a demokratikus politikai folyamat jogi intézményesítése mindenhol és minden tekintetben tükrözi az itt felvázolt fogalmi mintázatokat. Ugyanakkor kifejezetten törekszünk rá, hogy értelmet adjunk a létező alkotmányos demokráciák jellemző jogi struktúráinak. Ezért reflektálunk itt (még ha csak vázlatosan is) arra, hogy a demokrácia fogalmi mozzanatai hogyan csapódnak le a jogi dokumentumokban.

[55] A kiindulópont természetesen az a korábban (a 4.1. szakaszban) már érintett összefüggés, hogy a demokrácia a jogon keresztül érvényesül.^[54] Ennek megfelelően a jogi szabályozás több aspektusa is releváns a demokratikus politikai rendszer karaktere szempontjából. Jelen enciklopédiában ezek többségét (mint a ->[választójog](#)) más szócikkek dolgozzák fel. Ebben a szakaszban így arra összpontosítunk (tekintettel a 4.4. szakasz tematikájára), hogy a jog (különösen pedig a nemzetközi emberi jog és az ahhoz kapcsolódó esetjog) hogyan transzformálja széles körben alkalmazható normatív követelményekké a demokrácia fogalmi elemeit az alapjogok

összefüggésében. Elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogára támaszkodunk, mivel sok szempontból ez a legkifinomultabb – és a magyar olvasó számára a leginkább releváns.

[56] Az előző szakaszban már előkerült az az összefüggés, hogy a hatékony alapjogvédelem intézményeinek kiépítése nélkül a demokratikus politikai folyamat nem felelhet meg következetesen a morális egyenlőség követelményeinek. Ennek fényében kell most valamivel többet mondanunk a demokrácia jogi „leképeződéséről”. Tekintettel a probléma összetett jellegére, csak két problémára térünk ki: 1) rákérdezünk az alapjogvédelem szerepére a demokratikus politikai folyamat fenntartásában, illetve 2) megnézzük, hogy a demokráciával összekapcsolódó tartalmi elvek hogyan befolyásolják az alapjogok korlátozásának igazolási kereteit.

[57] Érdeemes felidézni, hogy itt „belső” összefüggést feltételezünk a demokrácia és az alapjogok védelme között: a jogállam tartalmilag felduzzasztott koncepciója a demokrácia fogalmának részét képezi. Ez felfogható két különböző elvi megfontolás kölcsönös függéseként is, de nem ez a legjobb módja, hogy a fogalmi kapcsolatot megragadjuk. Mint jeleztük, a demokratikus politikai folyamat és az alapjogok védelme ugyanannak az alapvető elvnek (a morális egyenlőség elvének) az intézményes implikációit bontja ki. Ebben az értelemben érvényes a gyakran hangoztatott megfigyelés, hogy a demokrácia az a politikai rendszer, amely a leginkább összeegyeztethető az alapvető jogok hatékony védelmével.^[55] Csak demokráciákban fordul elő, hogy nincsen semmilyen feszültség a politikai rendszer konstitutív elvei és az alapjogok háttérigazolása között. Ha pedig a hatékony alapjogvédelem nem a demokrácia kedvező külsődleges tényezői, hanem a létfeltételei közé tartozik, akkor a demokratikus politikai folyamat csak a hatékony alapjogvédelem háttere előtt bontakozhat ki. Sőt, a demokratikus politikai folyamat bizonyos összetevőinek alapjogok formáját kell ölteniük.

[58] A fogalmi összefüggéseket tehát (a jogi intézményesülés szempontjából) három szinten kell megragadnunk. Először is, az alkotmányos rendnek az egyéni alapjogok teljes körét (polgári, politikai, gazdasági, szociális, kulturális jogokat) hatékony intézményes védelem alá kell helyeznie.^[56] Ez a morális egyenlőség érvényesülésének minimális feltétele az állampolgárok és a politikai intézmények közötti interakcióban. Enélkül demokrácia eleve nem is létezhet.

[59] Másodszor (amint arra a 3.5. szakaszban már rámutattunk), bizonyos jogok konstitutívak a demokratikus politikai folyamat szempontjából. Ebbe a kategóriába tartozik a véleménynyilvánítás (->a [véleménynyilvánítás szabadsága](#)), a gyülekezés (->[gyülekezési jog](#)) és az egyesülés szabadsága (->[egyesülési jog](#)).^[57] Ezek a jogok a politikai részvétel jogi infrastruktúrájának a részét képezik, mivel rajtuk keresztül valósul meg a nyilvános szférában a politikai nézetek szabad cseréje és a politikai szerveződés szabadsága. Ám nem szabad megfeledkeznünk a magánélethez való jog és a lelkiismereti és vallásszabadság jelentőségéről sem.^[58] Ez utóbbi jogok szorosan kapcsolódnak a privát autonómiához, ami nélkül a független (tehát a politikai intézmények önkényes beavatkozásától mentes) politikai akaratformálás nem lenne biztosított.^[59] Összességében tehát a nyilvános szféra és a magánszféra autonómiájának jogi védelme egyaránt meghatározó a hatékony politikai részvétel alkotmányos biztosítékainak megteremtése szempontjából.^[60]

[60] Harmadszor, maga a politikai részvétel is egy (kvalifikált) alapjog tárgyát képezi. Ez a legszűkebb értelemben a szavazáshoz való jog formáját ölti.^[61] Szélesebb értelemben azonban a közügyek vitelében való részvétel jogáról kell beszélnünk.^[62] Fontos, hogy a részvétel alapjogi kategóriaként való tematizálása explicitté teszi a demokratikus politikai folyamat és a morális egyenlőség közötti kapcsolatot: a politikai részvétel összefonódik a szavazategyenlőség követelményével.^[63] A politikai részvétel „alapjogiasítása” azt is lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy a „részvételi demokrácia” eszméjéhez kapcsolják a politikai intézményekre vonatkozó normatív követelményeket: a demokrácia alapvetően az összes állampolgár teljes részvételét jelenti a politikai folyamatban.^[64] Ez ugyan (a korábbi fejezetekben artikulált demokráciakoncepció fényében) bizonyos leegyszerűsítést foglal magába, ám a demokrácia fogalmát hasznos módon

operacionalizálja a jogi gyakorlatok számára. Amikor a jogi biztosítékok artikulálásáról van szó, a törvényhozóknak és a bíróságoknak nem kell az alkotmányos demokrácia minden konstitutív mozzanatát egyetlen jogi kategóriába sűríteniük. A konkrét alkotmányos gyakorlatban a demokrácia elve alkotmányos elvek egy szélesebb körének a kontextusában nyer rögzített értelmet.^[65]

[61] A probléma másik oldala az alapjogok korlátozásával van kapcsolatban. Természetesen a demokratikus politikai intézmények is rákényszerülnek az alapjogok gyakorlásának észszerű korlátozására – részben azért, hogy „menedzselni” tudják az alapjogok közötti ütközéseket, részben pedig azért, hogy érvényesíthessék a jó kormányzás további szempontjait (mint a nemzetbiztonság vagy a közrend fenntartása). Ennek megfelelően az alapjogok túlnyomó többsége nem abszolút jog, hanem „korlátozott” (*limited*) vagy „kvalifikált” (*qualified*) jog.^[66] Fontos kérdés tehát, hogy a demokráciával összefüggő tartalmi elvek hogyan befolyásolják az alapjogok korlátozásának igazolási kereteit.

[62] Itt abból a (különösen a 3.2. szakaszban hangsúlyozott) megfontolásból kell kiindulnunk, hogy a demokratikus politikai intézmények csak meghatározott társadalmi és politikai feltételek között jönnek létre és maradnak fenn. A politikai intézményeknek tartózkodniuk kell attól, hogy ezeket a feltételeket aláássák vagy felszámolják. (Azzal ugyanis a politikai folyamat autoritáriánus eltorzulását idéznék elő.) Egyszersmind másokat is meg kell akadályozniuk abban, hogy megbontsák a demokrácia társadalmi alapjait. Fontos látni, hogy az alapjogok igazolható korlátozásának problematikája összekapcsolja ezt a két kihívást. A politikai intézményeknek az alapjogvédelem kereteit úgy kell alakítaniuk, hogy a demokratikus politikai folyamat társadalmi feltételei tartósan érvényesüljenek. Egyrészt tehát az alapjogok korlátozásának mindig összhangban kell maradnia a demokrácia elvi követelményeivel – soha nem vezethet politikai intézmények alkotmányos kompetenciáinak olyan kiterjesztéséhez, amely a demokratikus politikai folyamat kiüresítését eredményezné. Másrészt pedig a politikai intézményeknek aktívan elő kell segíteniük a demokrácia társadalmi feltételeinek megszilárdulását. Tehát kordában kell tartaniuk azokat a társadalmi erőket, amelyek egyébként aláásnák a demokratikus politikai folyamatot – például létező társadalmi előítéletek manipulálásával, ezen keresztül pedig az intoleranciában rejlő politikai energiák felszabadításával.^[67] Ennek megfelelően a politikai intézmények igazolhatóan korlátozhatják az állampolgárok alapjogait, ha másképpen nem tudják hatékonyan védelmezni a demokráciával inherens kapcsolatban álló tartalmi elveket.

[63] Érdekes sajátossága a vonatkozó nemzetközi emberi jogi dokumentumoknak (az esetjogot is beleértve), hogy ebben a kontextusban a dogmatikai fejlődést a „demokratikus társadalom” fogalmi implikációi köré szervezték. Ez annak tudható be, hogy (különösen az [Emberi Jogok Európai Egyezményében](#)) a „kvalifikált” (*qualified*) jogok igazolhatósága annak meghatározásához kapcsolódik, ami egy „demokratikus társadalomban szükséges”.^[68] Látható, hogy a demokratikus társadalom követelményei szisztematikusan szűkítik az igazolható alapjogkorlátozás kereteit.^[69]

[64] A releváns bírói gyakorlatban konkrétan három tartalmi elv fonódik össze szorosan a demokratikus társadalom eszméjével: „pluralizmus”, „tolerancia” és „széleslátókörűség” (*broadmindedness*).^[70] Ezek reprezentálják a demokrácia normatív előfeltételeit a társadalmi érintkezésben. Tehát a demokratikus politikai folyamat nem marad működőképes, ha ezek az elvek nem vernek gyökeret a társadalmi érintkezésben. Azt is mondhatjuk, hogy egy alkotmányos demokráciában ezeknek az elveknek mintegy a politikai cselekvés határfeltételeivé kell válniuk.

[65] Fontos látni, hogy ez azt is jelzi, hogy a (morális egyenlőség nevében fenntartott) hatékony alapjogvédelem nem fér össze a többségi elv korlátlan érvényesülésével a politikai intézmények döntési gyakorlatában. Ez ugyancsak világosan megjelenik a vonatkozó bírói gyakorlatban: a pluralizmus, a tolerancia és a széleslátókörűség melletti elvi elkötelezettség megköveteli a kulturális hagyományok, etnikai és egyéb identitások, vallási nézetek, társadalmi és gazdasági eszmények

sokféleségének elismerését és tiszteletét.^[71] A demokratikus politikai folyamatnak egyensúlyt kell találnia a többségi döntés érvényesítése, valamint a kisebbségbe szorult identitások és nézetek védelme között.^[72] Egyes társadalmi csoportok mások feletti dominanciája nem fér össze a morális egyenlőség elvével. Érdekes felidézni, hogy a 3.4. szakaszban már eljutottunk a többségi elv igazolhatóságának korlátaival. Most, a morális egyenlőség alapjogi védelmével összefüggésben, ugyancsak ott kötünk ki, hogy (teljes egyetértés hiányában) igazolható ugyan, hogy a politikai folyamat többségi preferenciákat autoritatív döntésekké transzformáljon, ám csak akkor, ha a politikai intézmények a mindenkit egyaránt oltalmazó alkotmányos biztosítékokat következetesen tiszteletben tartják – eljárási és tartalmi vonatkozásokban egyaránt.

5. Politikatörténeti és elmélettörténeti összefüggések

[66] Talán segít, ha az eddig felhalmozott fogalmi konstrukciókat, elveket és intézményelméleti megfontolásokat megpróbáljuk történet kontextusba helyezni. Furcsának tűnhet, hogy a történeti áttekintést nem a tartalmi elemzés megalapozására használtuk. Ám figyelembe kell vennünk, hogy a demokrácia történeti és elméleti összefüggései zavarba ejtően bonyolultak és szerteágazóak. Mint az 1. fejezetben jeleztük, jelen szócikk egy bizonyos nézőpontból és specifikus hangsúlyokkal dolgozza fel a demokrácia fogalmi problematikáját. Éppen ezért tűnt „becsületesebbnek”, hogy először világossá tettük, milyen megfontolásokhoz is keressük a történeti és elméleti támpontokat. Ebben a fejezetben mindenekelőtt arra összpontosítunk, hogy hogyan alakult ki a demokrácia modern jelentése, és hogy jelen szócikk tematikája hogyan kapcsolódik a demokráciaelméletek fejlődéstörténetéhez.

5.1. Görög tanulságok

[67] Bár hangsúlyoztuk, hogy itt a modern alkotmányos demokráciák jelentik az elemzés közvetlen tárgyát, mégis érdemes visszanyúlni a demokrácia ókori görög alapjaihoz. Noha a görög demokrácia drámai módon eltérő társadalmi és politikai körülmények között alakult ki, és a morális egyenlőség eszméjét csak relatív értelemben (tehát a szabad státusú férfiak egyenlőségeként felfogva) valósíthatta meg, mégis segít egy-egy kulcsfontosságú fogalmi összefüggést pontosabban megragadni.

[68] Az antik görög világban az i.e. 6. században rögzült az a diszkurzív minta, hogy az alkotmányos rend változatait az *eunómia* („jó rend”, jól rendezett közösség) és a *düsznómia* (esetleg *anómia*) közötti szembeállításra támaszkova értékelték.^[73] Az, hogy melyik alkotmányforma (tehát királyság, oligarchia stb.) melyik kategóriába is esik, viták tárgya maradt. Sokáig még az sem volt egyértelmű, hogy a *türannisz* (amit ma már „zsarnokságként” fordítunk magyarra) lesz a *düsznómia* („rossz berendezkedés”) paradigmatis esete. A *türannosz* címet sokáig büszkén viselték azok, akik saját erejükből ragadták meg a hatalmat egy-egy poliszban. (Ez volt a helyzet Athénban is Peisizisztratosz türannisszával az i.e. 6. században.) I.e. 500 körül aztán egy új alkotmányforma jelent meg, ami tovább bonyolította a fogalmi összefüggéseket: az *iszonómia*.^[74] Az iszonómiát, némi leegyszerűsítéssel, az állampolgári jogegyenlőség rendjeként foghatjuk fel. Az egyenlőségre való utalás itt azt a konkrét politikai ambíciót testesíti meg, hogy ne csak a „nemeseeknek” (vagyis azoknak, akik vagyoni helyzetük és társadalmi presztízsük révén korábban privilégiumokhoz jutottak – különösen pedig az arisztokratáknak) legyen joga a politikai részvételre.^[75] A görög politikai gondolkodás soha nem jutott nyugvópontra abban a kérdésben, hogy az iszonómia az *eunómia* megjelenési formája-e, vagy inkább a *düsznómia* új és veszélyes változata.

[69] Az új alkotmányforma paradigmatis megvalósulása természetesen a Kleiszthenész reformjai nyomán újjászervezett Athén lett. Hamarosan egy másik kifejezést is kezdtek alkalmazni az új berendezkedésre, amely mind a mai napig meghatározza a bevett szóhasználatot: *demokratia*. Fontos látni, hogy ez a fogalmi „megkettőződés” az új alkotmányforma körüli elkeseredett viták lenyomata. Kleiszthenész maga nem használta a demokrácia kifejezést, és az az általa bevezetett

alkotmányos rendszer hívei ugyancsak az iszonómia terminushoz ragaszkodtak.^[76] Ahogy egyikük, a történész Hérodotosz fogalmazott: „Ha viszont a nép uralkodik, annak már a neve is szép: jogegyenlőség [iszonómia].”^[77] Az új rend ellenségei (mint például Platón és Arisztotelész) viszont a demokrácia kifejezés mellett tartottak ki.

[70] A két megnevezésnek értelemszerűen eltérő konnotációi vannak. A kritikusok azért beszéltek demokráciáról, mert arra összpontosítottak, hogy az új politikai rendszerben a vagyontalan szabadok (a *démosz*) kezébe kerül a politikai hatalom. Ez kényelmes kiindulópontot kínál egy olyan kritika számára, amely a demokráciát a (politikailag éretlen) vagyontalan szabadokat lelkiismeretlenül manipuláló demagógok játéktereként ábrázolja – olyan berendezkedésként, amely idővel elkerülhetetlenül türannisszá züllik.^[78] A demokrácia már maga is egyfajta dűsnómia, ráadásul a dűsnómia legveszélyesebb formája felé tereli a poliszt. Az új berendezkedés hívei ezzel szemben arra összpontosítottak, hogy a poliszban a polgárok közötti politikai viszonyokat az egyenlőség elvéhez igazítsák. Nem arról van szó, hogy a vagyontalan tömegek hatalmát kényszerítjük rá a hagyományos társadalmi elitre, hanem arról, hogy elvi alapon kérdőjelezzük meg bizonyos privilégiumokat.

[71] Vegyük észre, hogy az iszonómia eszméje milyen jól igazodik ahhoz, ahogy a demokráciát ebben a szócikkben jellemeztük. A kiindulópont itt is a morális egyenlőség eszméje. Az alkotmányos rendet tehát az állampolgárok státusegyenlőségére kell alapozni, és az egyenlőségnek abban is meg kell nyilvánulnia, hogy minden állampolgár részt vehet a kormányzásban. A néprészvételnek így morális értelme van. A morális és jogi egyenlőség összekapcsolása a néprészvétellel világosan kitűnik az athéni demokrácia egyik legfontosabb kordokumentumából, Periklész halotti beszédéből is.^[79] Periklész három alapvető megfontolást hangsúlyoz ki:

1. a nép bevonását a kormányzásba (ez az alkotmányforma „nem kevesekre, hanem a többségre támaszkodik”);
2. a jogegyenlőséget („törvényeink szerint a személyes ügyeket tekintve mindenki egyenjogú”); és
3. az erény elsőbbségét a társadalmi státushoz képest („itt nem a társadalmi helyzet, hanem a kiválóság ér többet, és ha valaki olyasmire képes, ami a város javára van, szegény sorsa és így jelentéktelen társadalmi rangja nem áll útjában”).

Periklész számára a néprészvétel éppenséggel megerősíti a törvények tiszteletét, hiszen azokat mindenki a magáénak érzi.

[A]zt azonban, amit az állam parancsolt, elsősorban tiszteletből, nem merjük áthágni, engedelmeskedve azoknak, akik éppen az élén állnak, és a törvényeknek, különösképpen azoknak, amelyek az igazságtalansággal sújtottakat védik, és azoknak, amelyek bár íratlanok, megsértésüket mindenki gyalázatnak tekinti.

[72] A kérdés az, hogy a görögök képesek voltak-e életképes intézményes megoldásokat rendelni ehhez a komplex politikai eszményhez.^[80] Érdekes módon Athénban az iszonómia bevezetésekor a legnyilvánvalóbb változás nem a népgyűlés (*ekkleszia*) reformja volt. (Noha az is tény, hogy a demokrácia bevezetése után a népgyűlés jóval gyakrabban ülésezett, mint korábban.) Évtizedekkel korábban, már a szolóni reformok nyomán kiterjesztették a népgyűlés hatásköreit, és minden állampolgár számára lehetővé tették a részvételt. A döntő (vagyis a kormányzás karakterét megváltoztató) reform a *boulé* átszervezése volt. A *boulé* eredetileg a korábban arkhóni posztot betöltő tisztségviselők tanácsa volt, és még a szolóni reformok is kizárták a tagjai közül a legalacsonyabb jövedelmi csoportba tartozó polgárokat. Kleiszthenész reformjai nyomán azonban az „ötszázak tanácsaként” szerveződött újjá, és tagjait sorshúzással választották ki az összes állampolgár közül. (Pontosabban mind a tíz *phülé*ből ötven tagot delegáltak sorshúzással.) Itt nyilvánult meg az elv, hogy minden állampolgárnak egyenlő esélye van a kormányzásban való részvételre. Merthogy a *boulé* effektív kormányzati szerv volt, amelynek igazából nincsen adekvát

modern megfelelője:

- ellenőrzést gyakorolt a kormányzás napi intézését végző tisztségviselők (mint a *sztratégoszok*) felett,
- meghatározta, hogy milyen kérdések kerülnek a népgyűlés napirendjére, és
- bírói funkciókat is ellátott (vagyis bizonyos ügyekben esküdtszékként funkcionált).

Jól látható, hogy ebben az esetben az athéniaiak milyen specifikus formában valósították meg az iszonómiát: minden állampolgár számára *egyenlő* részvétel a népgyűlésben, minden polgár számára *egyenlő* esély, hogy a boulé tagjaként részt vegyen a polisz kormányzásában.

[73] Tudjuk, hogy ez az intézményes konstrukció, a demokrácia első paradigmatis modelle, hosszabb távon egyértelműen kudarcot vallott. A tisztségviselők (egy részének) sorsolással való kiválasztása, valamint a törvényhozási, végrehajtási és bírói funkciók kombinálása a legfontosabb testületekben nem bizonyult sem észszerűnek, sem hatékonyak, és végső soron alkalmatlannak bizonyult a politikai stabilitás biztosítására is. Noha az iszonómia hívei (Periklész mellett Euripidész, Démoszthenész, Thuküdidész) éppen azt hangsúlyozták, hogy ők a törvények államát valósítják meg, amelyben mindenki írott jogokkal rendelkezik, és ahol minden tisztségviselő számadással tartozik,^[81] az athéni demokrácia képtelennek bizonyult a szilárd törvényes rend fenntartására. Soha nem sikerült megbízható garanciákat találni az ellen, hogy a törvényeket, illetve az észszerű kormányzás követelményeit alkalomszerűen felülírják a népgyűlés döntései.^[82] Nem meglepő, hogy a görög világban demokrácia körüli koncepcionális vitát végső soron egyértelműen azok nyerték meg, akik azt a düsznómia megjelenési formájának tekintették. Ők (különösen pedig Platón és Arisztotelész) határozták meg a politikai filozófiai keretet a demokrácia elemzéséhez a következő évszázadokban – egészen az újkorig.

5.2. Újkori fogalomtörténet

[74] Ebből a helyzetből kellett „kimenteni” a demokrácia eszméjét az újkorban, részben működőképesebb intézményes megoldások alkalmazásával, részben pedig egy meggyőzőbb elméleti keret kidolgozásával. Mivel a főbb intézményelméleti mozzanatok már áttekintettük a korábbi fejezetekben, itt a modern elméleti fejlődésre és a fogalomhasználat „áthangolódására” összpontosítunk. Ez a perspektíva-váltás már csak azért is indokolt, mert az újkori demokrácia intézménytörténeti szempontból nem az ókori demokráciából fejlődött ki. Ám a népképviselő és a néprészvétel modern evolúciója kétségtelenül a demokrácia eszméje köré szerveződve konszolidálódott.

[75] Az újkori elméleti fejlődés kiindulópontja nyilvánvalóan a szerződéselméleti hagyomány (amely a modern természetjogtan egyik oldalhajtásaként bontakozott ki). Ez a szellemi hagyomány (különösen Thomas Hobbes, John Locke, Samuel Pufendorf és Jean-Jacques Rousseau műveiben) több változatban is artikulálta a gondolatot, hogy az alattvalók, illetve a nép beleegyezésének konstitutív szerepe van a politikai autoritás legitimálásában. A demokráciára jellemző legitimációs diskurzus modern fogalmi keretei ekkor rögzültek.

[76] A kora újkori szerződéselméleti hagyomány azonban nem vezetett el a néprészvétel egy alkalmas modelljének még az elméleti szintű kidolgozásáig sem. Nem meglepő tehát, hogy a demokráciát kormányformaként még a felvilágosodás korában is következetesen elutasították. A tipikus ellenvetés szinte ugyanabban a formában jelenik meg Rousseau-nál és Kantnál. A demokrácia szükségképpen kényuralkodó (despotikus) berendezkedés, mert ugyanazok alkotják benne a törvényeket, mint akiknek végre kellene hajtaniuk őket.^[83] A demokrácia és a despotizmus összekapcsolása itt még mindig Platón és Arisztotelész elméleti befolyását jelzi. A demokrácia olyan berendezkedésként jelenik meg, amely alapjaiban hibás választ a kérdésre, hogy a nép nevében való kormányzás hogyan is valósuljon meg a politikai folyamatban.

[77] Ugyanakkor Kantnál már kirajzolódik a későbbi elméleti fejlődés főiránya. Arra a kihívásra, hogy

a nép nevében való kormányzásnak nem szabad zsarnoksággá válnia, a képviselő útján megvalósuló kormányzás lehet a megoldás. Maga Kant ezt nevezte „republikánus elvnek”.^[84] A XVIII–XIX. század fordulóján tehát a „republikánizmus” lett a néprészvétel problémájára fókuszáló elméleti gondolkodás kulcshelye. A „republikánus” berendezkedés (amely ebben az értelemben lehet alkotmányos monarchia is) nem mossa el a különbséget a „kormányzók” és a „kormányzottak” között, ám mégis megalapozza a reprezentációs viszonyt, amely lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy a sajátjukként fogadják el az őket kormányzó politikai intézményeket.

[78] Magának a demokráciának a fogalmát aztán úgy sikerült rehabilitálni, hogy tartalmát egyre inkább azonosították a republikánizmus kora újkori jelentésével. Ez a terminológiai eltolódás először Franciaországban következett be, aztán pedig az Egyesült Államokban és német nyelvterületen. Franciaországban természetesen a forradalom volt a nyelvhasználat elmozdulásának a katalizátora. Jellemző, hogy 1790-ben, a választójog körüli vitákban, a demokrácia fogalma még nem játszott szerepet. Ekkor még érvényesült a klasszikus politikai filozófia terminológiai dominanciája. A jakobinus periódus azonban már fordulatot jelzett.^[85] Robespierre 1794-ben a demokrácia fogalmát is beillesztette politikai hitvallásába. Jól látszik azonban, hogy az elméleti támpontokat itt még mindig a republikánus hagyomány képezte. A demokráciát Robespierre lényegében azonosította a köztársasággal, illetve a republikánus szellemiséggel.^[86]

[79] A trend nagyon hasonló az Egyesült Államokban. Az alapító atyák még vonakodva használták a demokrácia kifejezést az általuk elgondolt alkotmányos és kormányzati modellre. (Ez alól Thomas Jefferson jelent részleges kivételt.) Számukra a demokrácia még mindig összefonódott a radikális egyenlőség egy olyan eszményével, amely a közvetlen néprészvétel széles körű érvényesülését követeli meg, és amely nem hangolható össze az észszerű kormányzás követelményeivel.^[87] Ehhez az is hozzájárult, hogy az alapító atyák világosan meg akarták különböztetni a saját politikai ambícióikat a francia jakobinizmustól.^[88] A hangsúly ezért továbbra is a köztársaság eszméjén maradt. A fogalomhasználat elmozdulása csak az 1820-as években vált explicitté. Ez fejeződött ki először Andrew Jackson elnöki programjában („jacksoni demokrácia”), később pedig az ugyanebben az évtizedben alapított Demokrata Párt elnevezésében. A terminológiaváltásban komoly szerepe volt a Franciaországból érkezett Tocqueville-nak, aki, mit sem törődve az alapító atyák terminológiai preferenciáival, nagyhatású műveiben az amerikai politikai és alkotmányos rendszert a demokrácia legfejlettebb modern változataként jellemezte.^[89]

[80] Az, hogy a demokrácia elrettentő példából vonzó politikai eszménnyé változott, német nyelvterületen is úgy ment végbe, hogy lényegében a (XVIII. században artikulált) republikánus modell vette fel a demokrácia nevet. Eredetileg Kant egyes követői (mint Friedrich Schlegel és Joseph Görtes) kezdték szorgalmazni,^[90] hogy a Kant által elgondolt, képviselői rendszerre alapozott köztársaságot nevezzük demokráciának. A helyesen értelmezett demokratikus elv valójában azonos Kant republikánus elvével.

[81] Mindez egyértelműen pozitív fejlemény (nem csak egy sikeres retorikai fogás tartós hatása) a demokrácia eszméjének fejlődéstörténetében. Mint láttuk, a demokratikus kormányzás eszméjének a morális egyenlőség elvéből való intézményelméleti kidolgozása végső soron a közvetlen néprészvétel szűk körű és a (választott képviselők közreműködésével megvalósuló) közvetett néprészvétel széles körű igazolásához vezet. A modern nyelvhasználat a XIX. században végre valahára összhangba került ezzel a modellel. A terminológiai eltolás azt is lehetővé tette, hogy a modern kori demokraták, a római köztársaság hagyománya mellett, a görög demokráciára is előképként tekintsenek. A figyelem középpontjába újra az került, hogy a néprészvétel hogyan járul hozzá az állampolgárok közötti egyenlőség érvényesüléséhez. Azzal, hogy a demokrácia összefonódott a kora újkori republikánus politikai filozófia hagyatékával, visszatért a demokratikus hagyományba a jog által egyesített politikai közösség gondolata is. Ezzel bizonyos értelemben sikerült visszanyerni az iszónómia eredeti eszméjét, amit a demokrácia ellenségei annak idején sikeresen szorítottak háttérbe. Ennek jele, hogy Karl von Rotteck (még egy kantianus) a demokráciát a „közös uralom jogi eszméjeként” ragadta meg.^[91] Megtört tehát annak az eszmetörténeti

hagyománynak a dominanciája, amely feloldhatatlan feszültséget látott a demokratikus néprészvétel és a jogállamiság között (amit csak ideig-óráig lehet kordában tartani). Az Egyesült Államokban ennek az intellektuális trendnek a kifejeződése az, amit néha „madisoni demokráciának” neveznek:^[92] a demokrácia csak ott funkcionál elfogadhatóan (egyebek közt a zsarnokság hatékony ellenszereként is), ahol kiegészül alkotmányos biztosítékok egy egész sorával.

[82] A politikai elvek szintjén ezzel a XIX. század közepére összeállt az alkotmányos demokrácia összes lényegi mozzanata. Amikor Abraham Lincoln 1863-ban megtartotta legendás gettysburgi beszédét, már egy számunkra is ismerős politikai eszményt ragadott meg, amely egy működő (bár fogyatékos és éppen mély egzisztenciális válságban levő) alkotmányos demokrácia tapasztalatain alapult. A demokráciára úgy utalt, mint amiben „a nép kormányzata, a nép által, a népért” (*„government of the people, by the people, for the people”*) valósul meg. Megjelenik itt az a gondolat, hogy a demokrácia kifejezetten a kormányzásra vonatkozik, mint ahogy az is, hogy alapját a nép és a kormány közötti képviseleti viszony képezi („a nép kormányzata”), hogy a nép érdekeinek sikeres érvényesítése a jó kormányzás mércéje („népért való kormányzás”), és hogy a kormányzás néprészvétellel valósul meg („nép által való kormányzás”).

5.3. Modern demokráciaelméletek

[83] Érdekes módon, noha a modern alkotmányos demokrácia intézményes mechanizmusai lényegében mind artikulálódtak a XX. század közepére, és az újkori politikai filozófia kidolgozta a demokrácia egy működőképes igazolási elméletének főbb elemeit, a demokráciaelmélet mégis sokáig bizonytalanságban maradt. Ez arra figyelmeztet bennünket, hogy ha nemcsak egy absztrakt politikai eszményt kell artikulálni, hanem a működő demokráciák tapasztalatairól és a körük épülő nyilvános diskurzusokról is számot kell adni, a demokráciaelmélet feladata sohasem bizonyul könnyűnek.

[84] A demokráciaelméletek számára zavarba ejtő bonyolító tényező, hogy miközben a demokrácia konstitutív mozzanatai átszűrődnek a közoktatás programjain, a modern médián és a politikai kampányokhoz kötődő célzott propagandán, a demokrácia fogalma olyan képzetekkel fonódik össze, amelyek destabilizálják a fogalom elemei (legitimitás, részvétel, az egyenlőség jogi védelme) közötti érzékeny egyensúlyt. Ezek közül két (egymást erősítő) gondolati motívum érdemel külön is említést. Az egyik a néprészvétel fontosságának túlértékelése (vagy akár fetisizálása) a demokrácia egyéb fogalmi elemeinek rovására – ennek megfelelően pedig annak a feltevésnek a térhódítása, hogy a néprészvétellel hozott többségi döntések igazolási szempontból elsőbbséget élveznek minden más döntéssel szemben. A másik pedig az az elképzelés, hogy a demokratikus politikai folyamat a „népakarat” feltárását eredményezi. Az előbbi tendencia jellemző módon akkor nyilvánul meg, amikor politikai szereplők néprészvétel nélkül meghozott döntések (mint egy bírósági határozat vagy egy szabályozó hatóság rendelkezése) ellen intéznek politikai kihívást. Az utóbbi pedig akkor, amikor politikai szereplők a nekik tetsző politikai döntések megkérdőjelezhetetlenségét igyekeznek széles körben elfogadtatni. A probléma az, hogy ha ezt a két gondolati motívumot is bevonjuk a demokrácia fogalmába, akkor lehetetlennek tűnik egy koherens és realiztikus demokráciaelmélet kifejtése. Ha viszont kihagyjuk őket, akkor úgy tűnhet, meghamisítjuk a demokráciának azt a sajátos eszményét, ami állampolgárok tömegeinek a politikai identitását határozza meg.

[85] Ennek a kényelmetlen helyzetnek az egyik különös megnyilvánulása, hogy a XX. század közepén az akadémiai irodalomban elterjedt az az elképzelés, hogy a modern demokráciák fejlődésének intellektuális hátterét hosszú ideig egy „klasszikus” vagy „populisztikus” demokráciaelmélet képezte.^[93] A furcsaság az, hogy ennek az elméletnek a gondosan kifejtett változatait nehéz megtalálni. Részleteiben és nyomaiban ugyan felbukkan néha (mint amikor Tocqueville azt a meglepő, és nyilvánvalóan téves, megállapítást teszi, hogy a demokráciában a többségnek abszolút szuverenitása van^[94]), mégsem tűnik teljesen aplatannak Giovanni Sartori állítása, hogy a többségi

akaratot fetiszizáló klasszikus demokráciaelmélet valójában nem is létezik.^[95] Mármint komoly teoretikus soha nem adta hozzá a nevét. Inkább az a helyzet, hogy a populisztikus demokráciaelmélet rejtélyes karrierje annak a jele, hogy szakadék nyílt a demokráciával a nyilvános politikai életben összefonódó képzetek és a demokráciára irányuló elméleti reflexió között.

[86] Ebből a háttérből érthető meg az úgynevezett „revizionista” demokráciaelmélet kibontakozása az 1940-es évektől – éppenséggel a (közvélekedésekből desztillált) populisztikus koncepció ellenében. Ez a fejlemény, noha a nyilvános diskurzusokra nem sok hatást gyakorolt, a demokráciaelméletek közötti viszonyrendszert drámai módon rendezte át, főleg mivel az akadémiai vitákat (még a politikai filozófiában is) szilárdabb politikai szociológiai alapokra helyezte. Két nevet kell itt mindenképpen megemlítenünk: Joseph Schumpeter és Robert Dahl.

[87] Schumpeter az 1940-es években tett kísérletet a „klasszikus” demokráciaelmélettel való leszámolásra. Kritikai elemzésének a középpontjában annak megmutatása áll, hogy a demokrácia fogalmát nem alapozhatjuk arra a feltevésre, hogy a népakarat irányítja a kormányzás gyakorlatát.^[96] A népakarat gondolata ugyanis az értelmetlenség határát súrolja. Schumpeter elméleti korrekciója abban állt, hogy a demokráciát olyan politikai berendezkedésként fogta fel, amelyben a döntéshozók a hatalmukat a szavazók támogatásáért vívott kompetitív küzdelemben nyerik el.^[97] Ennek a demokráciaelméletnek a karakterét jobban megértjük, ha szembeállítjuk azzal a hiedelemmel, mely szerint a demokrácia az „elit” helyett a nép uralmát valósítja meg. Elvégre úgy tűnhet, hogy maga a fogalom („demo-kratia”) pontosan ezt jelenti. Ám Schumpeter szerint igazából a demokrácia körülményei között is a bennfentes (tehát a politikai rendszerbe beágyazott) elitek kezében marad a hatalom. A demokrácia valójában csak abban különbözik az oligarchiától, hogy a néprészsétel révén versengésre kényszeríti a politikai elit különböző csoportjait. Ez a szelektív nyomás aztán jobb (mármint az állampolgárok érdekeire érzékenyebb) kormányzást eredményez.

[88] Dahl ugyancsak amellett érvelt az 1950-es évektől, hogy a demokrácia valójában nem a többség, hanem inkább a hatalmi pozícióban levő kisebbségek uralma. Ám mégsem válik az állampolgárok fölötti egyoldalú dominanciává, mert a demokratikus politikai folyamat nyitott, kompetitív és pluralisztikus marad.^[98] A lényeg a pluralizmusban rejlik: egyetlen csoport kezében sem összpontosul minden hatalom. A politikai intézményekben a pozíciók több csoport között oszlanak meg, amelyek így kölcsönösen ellensúlyozzák egymás befolyását. A „demokrácia” valójában nem is a legjobb megnevezése ennek a berendezkedésnek. Pontosabban ragadná meg a „poliarchia” (*polyarchy*) terminus.^[99] Dahl elméleti modelljének egy továbbfejlesztett változatával állt elő később Giovanni Sartori, aki a demokráciát „szelektív poliarchiaként” definiálta, vagyis olyan berendezkedésként, amely sok csoportnak ad esélyt a politikai hatalomból való részesedésre, és ezek között, a demokratikus politikai folyamat révén, egyfajta értékszempontú szelekciót hajt végre.^[100]

[89] A revizionista demokráciaelméletnek mind a mai napig érezhető a befolyása, de kritikusai hamar rámutattak a gyengeségeire.^[101] Noha kétségtelenül lehetővé teszi a demokratikus kormányzás intézményes dinamikájának pontos leírását, a konstitutív politikai elvek feldolgozására jóval kevésbé alkalmas.^[102] Az 1970-es évektől így inkább olyan demokráciaelméletek kerültek előtérbe, amelyek politikai filozófiai (nem pedig politikai szociológiai) nézőpontból dolgozzák fel a demokrácia problematikáját, ennek megfelelően pedig nagyobb hangsúlyt fektetnek a morális egyenlőség elvére. Jelen elemzés elsősorban ebből az elméleti hagyományból táplálkozik.

[90] Ebben az összefüggésben különös jelentősége van John Rawls és Jürgen Habermas munkásságának. Fontos, hogy a demokráciát mindketten az azt megalapozó legitimációs elvek nézőpontjából közelítették meg.^[103] Rawls például „legitimáció liberális elvének” érvényesülésére összpontosított: a demokráciában a politikai hatalom alkalmazása csak akkor igazolható, ha összhangban áll egy olyan alkotmánnyal, amelyhez szabad és egyenlő polgárok észszerűen adhatnák a hozzájárulásukat.^[104] Habermas „demokratikus elve” ugyancsak a legitimáció észszerű elvének meghatározását szolgálja, bár a politikai autoritás gyakorlásának egy specifikusabb

aspektusára fókuszál: a törvények igazolására.^[105]

[91] Különös jelentősége van számunkra, hogy Habermas elméleti koncepciójának a kibontása a „deliberatív demokrácia” formáját ölti. A demokrácia deliberatív modellje azon az elképzelésen alapul, hogy a politikai közösségben a kollektív döntéseket a közös érdekek nézőpontjából igazolják, és hogy a közös érdekeket a szabad és egyenlő polgárok közötti racionális és méltányos deliberáció folyamatában határozzák meg.^[106] Ebben az elméleti kontextusban, mint említettük, a demokratikus néprésztétel a törvényalkotás folyamatára összpontosul. Intellektuális és erkölcsi vonzerejét pedig az adja, hogy egy inkluzív deliberatív folyamaton keresztül teszi lehetővé a politikai vélemények artikulálását és a politikai döntésekre irányuló akaratformálást.^[107] A jelen szócikkben megjelenő fogalmi elemzés összességében talán a demokráciának ehhez a deliberatív koncepcióhoz esik a legközelebb.

[92] Fontos leszögezni, hogy mind a revizionista demokráciaelméletek, mind pedig Rawls és Habermas liberalizmusához köthető, politikai filozófiai irányultságú elméletei belülről tekintenek a modern alkotmányos demokráciák alapelveire és jellegzetes intézményeire. Inkább igazolni, mint meghaladni igyekeznek a politikai rendszernek ezt a modelljét. (Ez, mint jeleztük, természetesen a jelen elemzésre is igaz.) Meg kell említeni azonban, hogy ez vitatott álláspont. Demokráciaelméleti kezdeményezések egész sora áll sokkal kritikusabban a (nyugati típusú) alkotmányos demokráciákhoz. Ezek a megközelítések jellemző módon arra összpontosítanak, hogy az alkotmányos demokrácia bevett intézményes megoldásai nem adnak elég teret a társadalmilag progresszív politikai kezdeményezéseknek: a néprésztétel egy olyan modelljét kínálják, amely szisztematikusan gyengíti és „szétszórja” a társadalmi változás energiáit. Szerintük ehelyett a demokrácia eszméjének a radikalizálására,^[108] illetve a demokratikus politikai gyakorlat újragondolására van szükség.^[109] Kétségtelen, hogy ezek az elméletek az elmúlt három évtizedben növekvő befolyást gyakorolnak a demokráciával kapcsolatos vitákra. Problémahorizontjuk azonban messze túlnyúlik a jelen elemzés tárgyán, hiszen számukra a demokrácia messze nem az alkotmányos demokrácia szinonimája.

6. A demokrácia sérülékenysége

[93] Az elemzés vége felé közeledve arról is szólnunk kell néhány szót, hogy a demokráciát mennyire tekinthetjük robusztus, életképes és „teherbíró” politikai berendezkedésnek. Itt amellet érvelünk, hogy a demokrácia kifejezetten sérülékeny intézményes modell. Noha, legalábbis a modernitás körülményei között, a demokrácia eszméjének térhódítása lényegében elkerülhetetlennek tekinthető, szó sincs róla, hogy előbb-utóbb minden modern társadalom demokratikus formára hozza a politikai rendszerét. A modernitás politikai dinamikája a demokrácia egy sor alternatíváját is kitermelte. Politikai filozófiai és politikai szociológiai szempontból a modernitás történeti kibomlása az autoritáriánus rendszerek fejlődéstörténete is. Mi több, a történelmi tapasztalat azt sugallja, hogy összességében még a konkrét modern államok demokratizálására irányuló törekvések is nagyobb valószínűséggel vezetnek (gyakran demokráciának álcázott) autoritáriánus rendszerek kialakulásához. Autoritáriánus politikai struktúrák és gyakorlatok könnyen megakadályozhatják a demokráciák megszilárdulását, illetve visszafordíthatják a demokratikus intézményi fejlődést.

[94] Nemcsak arról van tehát szó, hogy a demokrácia az intézményes megoldások és legitimációs diskurzusok egy specifikus kombinációját előfeltételezi, amelyeknek elemei nem mindenhol adottak, illetve belátható időn belül nem mindenhol valósíthatók meg. Ennél is fontosabb, hogy (még ha sikerül is működésbe hozni a fontosabb intézményes mechanizmusokat) a politikai folyamat autoritáriánus torzulásai vagy a jogi eljárások fogyatékoságai könnyedén felboríthatják a demokratikus berendezkedés aspektusai közötti érzékeny egyensúlyt.^[110] A demokráciának tehát nemcsak a kiépítése, hanem a tartós megőrzése is komplex és nehéz kihívás. Itt csak néhány fontosabb kockázati tényezőre mutatunk rá. Három témakört érintünk majd: a demokrácia háttérfeltételeit, a politikai folyamat autoritáriánus eltorzításának módozatait, valamint a

demokratikus kormányzás néhány inherens gyengeségét. A jogi struktúrák és eljárások diszfunkcióival, amelyek egyébként maguk is alááshatnak egy demokráciát, itt nem foglalkozunk.

6.1. A nép és az állampolgárok kölcsönös elismerése

[95] A demokratikus kormányzásnak természetesen számos háttérfeltétele van, kettőt közülük azonban tekinthetünk kifejezetten minimumfeltételnek is. Az egyik (ahogy a 3.4. szakaszban már említettük) az, hogy csak működő („konszolidált”) modern államokat lehet demokratizálni – tehát olyan politikai rendszereket, amelyeknek megvannak az intézményes kapacitásai, hogy a kormányzás feladatait folyamatosan ellássák a teljes népességre vonatkozóan. Ahol nem találunk ilyen államot, ott a demokrácia is lehetetlennek bizonyul. Ezzel a háttérfeltétellel nem érdemes ebben a fejezetben részletesebben foglalkozni. (A lényegi mozzanatokat a 3.3. és 3.4. szakasz már érintette.) Ebben a szakaszban több figyelmet érdemel egy másik háttérfeltétel: a demokratikus népképviselő és néprészvétel csak egy olyan nép vonatkozásában lehetséges, amelynek egyáltalán lehet egalitárius politikai moralitása.

[96] Mivel ebben az elemzésben (különösen a 3.2. szakaszban) amellet érveltünk, hogy a modernitás körülményei kedveznek a demokratikus politikai eszmék terjedésének, a második minimumfeltétel teljesülése magától értetődőnek tűnhet. Valójában azonban egyáltalán nem ez a helyzet. Nemcsak arról van szó ugyanis, hogy egy demokráciában az állampolgároknak ellenezniük kell, hogy a társadalmi előnyök politikai és jogi privilégiumokat alapozzanak meg. Arra is szükség van, hogy a politikai közösség tagjai kölcsönösen elismerjék egymást – mint akik között lehetséges a státusegyenlőség a társadalmi és a politikai élet minden vonatkozásában. Ez a feltétel pedig gyakran nem teljesül az olyan társadalmakban, amelyeket faji, etnikai vagy vallási különbségek mélyen megosztanak. Az ilyen „mélyen megosztott társadalmakban”^[11] az egyik csoport tagjainak politikai hatalmát a rivális csoport tagjai gyakran egzisztenciális fenyegetésként élik meg. Ekkor a politikai folyamat vagy az egyik csoport dominanciájához vezet a többiek felett, vagy pedig intézményromboló konfliktusok csapdájába ejti az egész társadalmat. Egyik esetben sem beszélhetünk a demokratikus kormányzás valós lehetőségéről.

[97] Érdemes ezt a kérdést mélyebben is beágyazni a demokrácia itt artikulált felfogásába. Nyilvánvaló, hogy a demokrácia strukturális előfeltételei közé tartozik, hogy valamiképpen megvalósuljon az állampolgárok etikai és politikai integrációja. Enélkül a „néprészvétel” fogalmában a „nép” jelentése elkerülhetetlenül destabilizálódik. A „népnek” tehát olyan sokaságra (*multitude*) kell referálnia, amelynek tagjai között kiépültek a szolidaritás kötelei, illetve amelynek tagjai felismerik, hogy olyan közös politikai szükségleteik vannak, amelyeket egy mindannyiuk számára közös kormányzat tud a legjobban kielégíteni. Ez sok esetben nem különösebben problematikus. Minden jel arra mutat, hogy ez az integráció kibontakozhat pusztán azáltal, hogy politikai intézmények egy meghatározott területen az állandó lakosság felett tartósan és békében látják el a kormányzás feladatait. A közös kormányzat autoritása alatti együttélés elkerülhetetlenül kitermeli a közös politikai élmények egy halmazát, és megkönnyíti a közös politikai szükségletek felismerését.^[12] A kép akkor változik meg drámai módon, ha az egymással és a politikai intézményekkel való azonosulásnak erkölcsi, politikai és történeti akadályai vannak. Ezért nem valósul (és nem is valósulhat) meg az etikai és politikai integráció egy gyarmati adminisztráció uralma alatt, vagy ha a politikai intézmények egy faji, etnikai vagy vallási csoport dominanciáját valósítják meg a többiek rovására. Gondoljunk egy apartheid rezsimre, ahol feketék alkotják a lakosság nagy részét; egy protestánsokat reprezentáló adminisztrációra, ahol jelentős katolikus közösség is él; vagy egy olyan államra, amely az iskolarendszer, a média és a hivatali eljárások szabályozásával (és manipulálásával) a kisebbségeket a domináns etnikai csoporthoz próbálja asszimilálni. Ekkor, noha a morális egyenlőség eszméjének természetesen lehet széles politikai támogatása, az állampolgári közösség egészének mégsem lehet közös politikai moralitása, és a morális egyenlőség nem érvényesülhet következetesen a politikai intézmények gyakorlatában.

6.2. A politikai folyamat autoritáriánus eltorzulása

[98] A második probléma, amire itt kitérünk, a politikai folyamat autoritáriánus eltorzulásában fejeződik ki. Ez a legismertebb kihívás, úgyhogy talán ezt a legkönnyebb röviden megvilágítani. A kiindulópontot egy olyan összefüggés képezi, amire fentebb (az egyszerűség kedvéért) csak utalásokat tettünk. Mivel a demokráciában a néprészsztétel a leggyakrabban és a legtöbb vonatkozásban közvetett néprészsztételként valósul meg, a demokratikus kormányzás előfeltételezi választott tisztségviselők egész sorának a szerepvállalását a politikai folyamatban. Szükség van „politikuskok” egy csoportjának a közreműködésére, akik az állampolgári közösségből merítik a támogatásukat, és akik aztán a politikai intézményekben töltenek be vezető szerepet. Ez (mint a 3.6. szakaszban említettük) együtt jár a politikai szerepvállalás professzionalizálódásával. Sőt, ebben a folyamatban kirajzolódik a politikailag aktív szereplők egy szélesebb köre is (politikai aktivisták, tanácsadók, kommentátorok stb.), akik ugyancsak jelentős mértékű személyes befolyást szerezhetnek a politikai folyamatban. A politikai folyamat autoritáriánus eltorzulása akkor következik be, amikor az ilyen szereplők (különösen pedig a politikai intézményekben hivatalt betöltő politikuskok) élnek vissza a helyzetükkel.^[113]

[99] Három esetkörrel kell itt számolnunk. Az egyik az, amikor a néptől eredő felhatalmazást a tisztségviselők arra használják, hogy kikapcsolják a számonkérhetőség mechanizmusait, és hogy végső soron minden rivális politikai csoportot kizárjanak az érdemi politikai hatalomból. Ekkor tehát, Dahl terminológiájával élve, a politikai rendszer többé nem működik poliarchiaként. Fontos, hogy ehhez nem okvetlenül szükséges a formális alkotmányos szabályok átírása. Elég lehet az is, hogy az állam bürokratikus és kényszerhatalmi mechanizmusai feletti kontrollt arra használják, hogy felszámolják a méltányos politikai versengés feltételeit.

[100] Meg kell jegyezni, hogy ez a veszély fokozottan jelentkezik a „domináns pártrendszer” feltételei között.^[114] Ebben az esetben a szervezett politikai csoportok („pártok”) egyike tartósan hegemon helyzetbe kerül a többiekkel szemben. A néprészsztétel (tehát a periodikus választás) ekkor önmagában nem kínál érdemi esélyt a hatalomváltásra. Ebben az esetben különösen súlyos veszély az alkotmányos biztosítékok gyengülése (vagy akár szimbolikussá válása), a politikai vezetés és a bürokratikus mechanizmusok, valamint a politikai és a gazdasági hatalom összefonódása is. Ha egy partikuláris politikai csoport hegemoniája miatt a néprészsztétel veszít orientációs szerepéből, a politikai folyamat autoritáriánus eltorzítása elkerülhetetlenné válik.

[101] A második eset az, amikor politikai szereplők a mögöttük álló tömegtámogatást radikalizálják, és ezzel gyakorolnak nyomást a politikai intézményekre. Fontos, hogy ez nem azonos az egyesületi vagy gyülekezési szabadság törvényes gyakorlásával. Azokra az esetekre kell gondolnunk, amikor a tömeges mozgósítás átlépi a törvényesség határait, és kétségessé teszi a politikai intézmények képességét a törvényes rend fenntartására.^[115] Ezt egyaránt ösztönözhetik hivatalban levő politikuskok belülről, de egyéb politikai szereplők is a politikai intézményeken kívülről. Tekintet nélkül arra, hogy a mozgósítást milyen politikai törekvések vezérlik, a tömegek fenyegető, törvénysértő szembeállítás a politikai intézményekkel önmagában véve is autoritáriánus torzulás. Ez már csak azért is így van, mert a tömegek radikális mozgósítása jellemző módon a társadalmi csoportok között egyébként is meglevő megosztottságot aknázza ki. Érdemes megjegyezni, hogy ugyanez a megfontolás segíthet megérteni, hogy miért ritka és valószínűtlen, hogy az erőszakos hatalomátvitel sikeres demokratizálási folyamat kezdete legyen – tekintet nélkül az alapul fekvő politikai törekvésekre.

[102] A politikai folyamat autoritáriánus eltorzításának harmadik esete a „populizmus” térnyerése. A populizmus működésmódja nem a törvényes rend elleni nyílt kihívás körül forog, és az alkotmányos úton elnyert hatalommal való visszaélést sem okvetlenül feltételezi (már csak azért sem, mert a populizmus ritkán bontakozik ki hatalmi pozícióból). A felszínen a populizmus egyfajta demokratikus kezdeményezésnek tűnhet. Ezért gyakran nehéz tisztán látni, hogy valójában mennyire veszedelmes kihívást is jelent az alkotmányos demokráciák számára. Ebben az

összefüggésben van különös jelentősége annak a fentebb (az 5.3. szakaszban) már artikulált megfontolásnak, hogy a népakarat (jobbára értelmetlen) konstrukciója nem képezi részét a demokrácia egy elvszerű és működőképes modelljének. A populizmus ugyanis éppenséggel a népakarat gondolata körül forog. Pontosan azt használja ki, hogy a népakarat zűrzavaros, a szociológiai és pszichológiai hitelességet egyaránt nélkülöző kategória, és így nem lehet racionális vitát folytatni a tartalmáról. Így aztán annak függvényében, hogy milyen politikai célok mögé lehet tömeges támogatást szervezni, tetszőleges tartalommal lehet megtölteni. Hogy pontosabban fogalmazzunk, a populizmus azon a tézisen alapul, hogy a politikai folyamatnak a népakarat irányítása alatt kellene állnia, ám ez az adott helyzetben nem valósulhat meg, mert az érdemi politikai hatalom egy olyan elit (*establishment*) kezében van, amely elválik a néptől, és amely nem is tekinti feladatának, hogy a nép érdekében kormányozzon.^[116] A nép és az elit között a populisták itt kifejezetten morális alapon tesznek különbséget: a becsületes, keményen dolgozó, jó „nép” áll szemben a romlott „elittel”. Az elit a politikai folyamatot intézményes mechanizmusok bonyolult összjátékaként tünteti fel, ám ezt pusztán ürügyként használja a népakarat elszabotálására. Igazából nagyon könnyű lenne a fontos politikai kérdésekben a nép kedvére tenni, mert az ilyen kérdésekben a jó érzésű és józanul gondolkodó emberek (az igazi „nép” tagjai) alapvetően ugyanúgy gondolkodnak.

[103] Ebből talán már látszik, hogy a populizmus hogyan válik az alkotmányos demokrácia elleni veszélyes kihívássá. A populizmus eltagadja a morális egyenlőségnek azt az implikációját, hogy a különböző háttérből érkező és különböző élethelyzetben lévő állampolgároknak változatos érdekei és politikai szükségletei vannak (ennek megfelelően pedig a politikai folyamatban valóban komplex kihívást jelent a rivális érdekek és követelések közötti közvetítés). Ebben az értelemben a populizmus kifejezetten meghamisítja a demokrácia alapját és értelmét jelentő morális elvet. Legalább ilyen fontos, hogy a populizmus bizalmatlanságot terjeszt a politikai intézményekkel szemben – elvégre a populista diskurzus szempontjából meghatározó az az elképzelés, hogy az elit alapvetően úgy csalja el a népakaratot, hogy a politikai folyamatot intézményes eljárások útvesztőjébe tereli. A populizmus térnyerése tehát az intézményellenes (de legalábbis intézményszkeptikus) politizálás térnyerése is. Az ilyen intézményszkepticismus egzisztenciális kockázatot jelent az alkotmányos demokrácia számára, hiszen annak életképessége nagy részben a kormányzás minőségének, illetve a politikai intézményekbe és a törvényes rendbe vetett bizalomnak a függvénye. A populizmus azt kockáztatja, hogy a konkrét politikai folyamatban megtörik a néprésztétel és a jogállamiság (konkrétan pedig az alkotmányos biztosítékok) közötti létfontosságú kapcsolat. Ez pedig nem a demokrácia egy alternatív („populisztikus”, „közvetlen” vagy „illiberális”) formájához vezetne (hiszen azok pusztán fikciók), hanem a demokráciának álcázott autoritarianizmus valamilyen változatához.

6.3. A demokratikus kormányzás inherens gyengeségei

[104] Látni kell, hogy hosszú távon mind a politikai integráció kudarcait, mind pedig a politikai folyamat autoritáriánus eltorzulását valószínűbbé teszi a demokratikus berendezkedés bizonyos inherens gyengeségei. Természetesen nem ismerünk olyan politikai berendezkedést, amelyben a politikai folyamat ne termelne folyamatosan politikai konfliktusokat és politikai frusztrációt. Pusztán arról van szó, hogy ebből a szempontból a demokrácia nem különbözik a riválisaitól. Itt most megint csak három kérdésre térünk ki röviden, hogy jelezzük a probléma fontosságát és komplexitását. Szót ejtünk a részvétel határainak problémájáról, a demokratikus döntések tartalmi vitathatóságáról, és (az utolsó szakaszban) vetünk még egy pillantást a politikai integráció problematikájára is.

[105] Fentebb sokat foglalkoztunk azzal, ahogy a demokrácia egységbe szervezi a legitimáció bizonyos elveit, a néprésztétel mechanizmusait és egy sor jogi biztosítékot is. Az is felmerült (a 3.5. és a 3.6. szakaszban), hogy a közvetlen néprésztétel szűk körben, a közvetett néprésztétel pedig széles körben igazolható egy demokráciában. Ám a figyelmes olvasó észrevehette, hogy sehol nem

szolgáltunk világos kritériumokkal, amelyek lehetővé tennék a demokrácia eszméjével összeegyeztethető intézményes megoldások konkrét azonosítását. Összességében túl kevés világos megkülönböztetéssel operáltunk. Fontos látni, hogy ez nem pusztán területi korlátok miatt alakult így. Viszonylag könnyű összerakni a demokrácia konceptuális elemeit, ám a konkrét intézményelméleti kérdések körül nagyon sok a bizonytalanság. Ez az egyes államok partikuláris körülményeire tekintettel levő pragmatikus megoldások fontosságára figyelmeztet bennünket a demokrácia működtetésében. Könnyű belátni, hogy a tartalmi politikai döntések (amelyek érdekharok eredményeit tükrözik) pragmatikus kompromisszumokat követelnek a résztvevőktől. Az kevésbé nyilvánvaló, ám éppúgy igaz, hogy az alkotmányos szerkezetek és eljárások szabályozása is pragmatikus kompromisszumokat követel.

[106] A probléma az, hogy minden pragmatikus kompromisszum ellen lehet elvi alapon álló kifogást emelni. Tehát például a (közvetlen és közvetett) néprészvétel minden konkrét szabályozási modelljét egyszerre lehet értelmesen kritizálni azért, mert túl messzire megy (tehát túlzottan korlátozónak bizonyul a néprészvétel vonatkozásában), és azért is, mert nem megy elég messzire (tehát nem garantálja elég hatékonyan, hogy a politikai döntések tartalmi értelemben racionálisan igazolhatók maradjanak). Itt most természetesen nem az érdekel bennünket, hogy mindez hogyan érinti a demokrácia körüli akadémiai (például alkotmányelméleti) vitákat. Sokkal fontosabb, hogy milyen hatással van a politikai attitűdökre. Merthogy a néprészvétel igazolható határai körüli bizonytalanság tálcán kínálja a politikailag aktív állampolgároknak a lehetőséget, hogy a nekik nem tetsző döntésekről hihetően állítsák, hogy azok nem eléggé demokratikusak, vagy hogy ésszerűtlen eljárási feltételek között születtek. Mint ahogy azt is, hogy a nekik tetsző döntéseket a népakarat megnyilvánulásaként szentesítsék, és így a velük szembeni kifogásokat türelmetlenül visszautasítsák. Az intézményelméleti bizonytalanság így elkerülhetetlenül hatást gyakorol a politikai intézmények iránti bizalomra, és a politikai döntésekkel kapcsolatos frusztrációt az eljárási igazságosság körüli egyet nem értés problémájává transzformálja.

[107] Hasonló problémákkal akkor is szembesülhetünk, ha a részvétel eljárási szabályait egyébként nem éri kihívás. Legalább két módon lehet érdemi kifogást emelni a demokratikus döntés tartalmi vonatkozásaival szemben is. Az egyik az „információs deficit” problematikáját érinti. Említettük fentebb, hogy a politikai döntések igazolása részben kompetenciakövetelmények teljesülésének a kérdése. Ebből a szempontból is lehet minden demokratikus döntés ellen értelmes kihívást intézni. Nemcsak arról van szó, hogy nehéz az összes releváns információt minden szavazó rendelkezésére bocsátani. Az igazi nehézség az, hogy a döntéshozatal szempontjából fontos információk feldolgozása komplex és „költséges” folyamat. Amikor a szavazók túlnyomó többsége csak alkalmanként foglalkozik közügyekkel (mert hiszen megvan a saját életük), szinte kizárt, hogy adekvát időt és energiát fektessenek a döntésük előkészítésébe.^[117] A szavazást megelőző deliberáció gyengeségei és torzulásai^[118] nyilvánvalóan szisztematikus kockázatot jelentenek a kormányzás minősége szempontjából.

[108] Ezek a megfontolások természetesen nem arra az ostobaságra futnak ki, hogy valahogy korlátozni kellene a „tudatlan” vagy „felelőtlen” szavazók részvételét a politikai folyamatban. Ez eleve összeegyeztethetetlen lenne a morális egyenlőséggel és az állampolgári autonómiával. Tudjuk, hogy a részvételi jogok minden korlátozása megbontja valamilyen mértékben a konstitutív kapcsolatot a demokratikus folyamat és a morális egyenlőség eszméje között. Azt is tudjuk, hogy minden esetben sok polgár szavaz elégtelen információ birtokában, így aztán ezt a körülményt egyszerűen „bele kell kalkulálnunk” az intézményes eljárások szabályozásába. A probléma megint csak a politikai attitűdökre vonatkozik. A csalódást keltő döntések ellen mindig plauzibilisen lehet érvelni azzal, hogy nyilvánvalóan az információs deficit körülményei között születtek, és így alapvetően a (másik politikai oldalhoz tartozó) szavazók tudatlanságának és felelőtlenségének tudhatók be. Ezen a módon a döntési folyamat végeredményével kapcsolatos frusztráció a konkrét kormányzattal szembeni ellenállássá alakulhat.

[109] Ennél is komolyan kihívást jelent a „különérdekek” potenciális dominanciájának problémája.

Talán ez a konkrét döntések elleni tiltakozások legtipikusabb forrása. Szinte mindenki szemében vannak politikai kérdések, amelyek az érdekeik és az identitásuk szempontjából kiemelkedő fontossággal bírnak. Ezek mentén érdekcsoportok szerveződhetnek, amelyek, ha alkalmuk van rá, politikai befolyásukat arra is használhatják, hogy a politikai intézményekre a közérdek szempontjából nehezen igazolható döntésekre bírják rá. Hiba lenne azt gondolni, hogy önmagában a néprészvétel lehetősége hatékonyan akadályozza meg az ilyen torzulásokat. Ne feledjük, hogy a politikai folyamat intézményes eljárásokon keresztül valósul meg. Mint az intézményes eljárások általában, ezek is „jutalmazták” a szabályok adta lehetőségek értő („ügyes”) kihasználását, a résztvevők közötti stratégiai kooperációt és a (pénzügyi és egyéb) erőforrások koncentrált bevetését. Éppen ezért a kompetens módon menedzselte különérdekek (amelyek jellemző módon kisebbségi érdekek is) szisztematikus előnyt élveznek a politikai folyamatban. Más szóval, a szervezett érdekcsoportok következetesen fölénybe kerülnek a szervezetlenekkel szemben.^[119] Itt természetesen olyan előnyökről beszélünk, amelyek tartalmi igazságossági szempontból nem igazolhatók, és amelyek ugyancsak szisztematikus kockázatot jelentenek az észszerű és hatékony kormányzás szempontjából. Ennek megfelelően alkalmasak rá, hogy aláássák a demokratikus kormányzás hitelességét, mivel térnyerésük azt a benyomást kelti, hogy a politikai folyamatban a morális egyenlőség tisztelete valójában csak propagandisztikus hazugság. Úgy tűnhet, hogy a valóság ezzel szemben az állampolgári egyenlőség erőzítője és a „bennfentesek” dominanciája mindenki más felett. A populizmus sok tekintetben éppen ebből a politikai frusztrációból nyeri a politikai energiáját.

6.4. Demokrácia és nacionalizmus

[110] Végezetül vessünk még egy pillantást a politikai integráció problematikájára. Fentebb (a 6.1. szakaszban) azt állítottuk, hogy egy demokráciában pusztán a közös kormányzásnak alávetett együttélés is magával hozhatja az elengedhetetlenül szükséges politikai integrációt. Azt is jeleztük azonban, hogy ez kontingens körülmények függvénye. Amikor pedig az etikai és politikai integráció bizonytalan vagy elégtelen marad, fájdalmasan nyilvánvalóvá válhat, hogy a demokráciának nincsenek hatékony mechanizmusai az etikai és politikai integráció hiányosságainak pótlására. A demokrácia elvei önmagukban nem adnak választ a kérdésre, hogy miért éppen az adott népesség (és az adott földrajzi határok között) alkot egy politikai közösséget (amelyet aztán közös politikai intézményeknek kell kormányozniuk). Ráadásul a demokratikus politikai intézmények nem folyamodhatnak az állampolgári nevelés vagy a koncentrált, elnyomó propaganda révén megvalósuló, a demokratikus akaratképzést manipuláló indoktrinációhoz. Ez ugyanis nem lenne összeegyeztethető az állampolgári autonómiával, tehát az alapvető jogok tiszteletével.

[111] Ezért tipikus, hogy a demokráciák legalább valamilyen mértékben kihasználják a „nacionalizmusban” rejlő integratív potenciált. Merthogy a nacionalizmus^[120] éppenséggel az etikai és a politikai integráció egy modellje (a „nemzeti identitás”) körül forog. Mindig van intelligibilis válasza arra, hogy kik és hol alkotnak egy politikai közösséget (még ha az nincs is mindig fedésben a létező nemzetközi határokkal), ráadásul képes érzelmi töltetet is adni a nemzettel való azonosulásnak. A demokrácia szempontjából ugyanakkor veszedelmes viszony ez, amelynek többféle kimenetele is lehet. Hiba lenne azt állítani, hogy a nacionalizmussal való összjáték minden esetben a demokrácia kárára válik. Bibó István helyesen hangsúlyozta a demokrácia és a nacionalizmus közötti affinitást.^[121] A nacionalizmus egy fontos értelemben igazi demokratikus érzelmeket mozgósít (hiszen például felülemelkedik az osztálykülönbségeken). Ráadásul a nacionalizmus összefonódhat a közös, demokratikus intézmények iránti tisztelettel is. Vagyis a demokratikus kormányzás hagyománya a nemzeti identitás részévé is válhat.

[112] Csakhogy azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a nacionalizmus nincs inherens kapcsolatban a morális egyenlőséggel. Még ha „nivellálja” is a politikai identitásokat a nemzeten belül, nem garantálja (és alkalmanként nem is pártolja) a morális egyenlőség tiszteletét a nemzeten kívülre helyezett „másokkal” szemben. Így pedig a politikai intézményeket abba a kellemetlen helyzetbe

hozhatja, hogy alkalmanként választásra kényszerülnek a morális egyenlőség tisztelete és a nemzeti közösség képviselte között. Ahol ez a konfliktus kiéleződik, ott a nacionalizmus a demokráciát romboló politikai erővé válik.

[113] Ezt a veszélyt azért kell különösen komolyan venni, mert a nacionalizmus valamilyen mértékben mindig összefonódik a „nativizmussal”. A nativizmus középpontjában a közös származás (amelyben a közös elem egyaránt lehet faji vagy etnikai hovatartozás) és a származási közösségnek egy földrajzi egységhez („hazához”) való társadalmi és kulturális kötődése áll.^[122] A nativizmus a származást és a területi kötődést a legalapvetőbb politikai viszonyként és a politikai lojalitás elsődleges orientációs pontjaként fogja fel. A politikai igazságosság szempontjait pedig legalábbis vonakodik kiterjeszteni a származási közösség határain túlra. A nativizmus szempontjából a különböző származási közösségek közötti viszonyt tehát végső soron az egzisztenciális rivalizálás jellemzi, amely nem hagy helyet a politikai szolidaritásnak és a közös intézményépítésnek. Ebben az értelemben a nativizmus (mint politikai konstrukció) kifejezetten összeegyeztethetetlen a demokráciával. Mi több, az antidemokratikus radikalizmus mai formái többnyire éppen a nativizmuson alapulnak.^[123]

[114] Ebben a kontextusban a specifikus kihívás tehát abban rejlik, hogy a nacionalizmus minden változata teret nyit valamilyen mértékben a nativizmusnak. Egész egyszerűen nincsen olyan nemzeti identitás, amit ne lehetne nativista alapon is értelmezni, és a történelmi tapasztalat azt sugallja, hogy előbb-utóbb minden nacionalizmusnak kialakulnak a nativista verziói. A kérdés aztán az lesz, hogy a nativizmus megmarad-e marginális jelenségnek, vagy pedig domináns politikai erővé válik, amely felerősíti a nacionalizmus kirekesztő tendenciáit, és xenofóbiával fertőzi meg az egész politikai folyamatot. Az utóbbi esetben a demokrácia megőrzésére nem marad reális lehetőség. Csak a morális egyenlőségtől elidegenített, eredeti funkcióik betöltésére többé már nem alkalmas intézményes konstrukciók állítanak neki emléket.



7. JEGYZETEK

[1] Ez történik, amikor például „iskolai demokráciáról” vagy „munkahelyi demokráciáról” beszélünk. Lásd például Philip A. WOODS – Glenys J. WOODS: „Degrees of School Democracy: A Holistic Framework” *Journal of School Leadership* 2012/4, 707–732; George CHENEY: „Democracy in the Workplace: Theory and Practice from the Perspective of Communication” *Journal of Applied Communication Research* 1995, 167–200.

[2] „Politikai intézmények” alatt itt olyan formális intézményeket értünk, amelyek működése legalább részben politikai autoritás gyakorlásában áll. A formális intézményekben minden résztvevő normatív mércékhez igazított szerepet tölt be („ügyfél”, „kérelmező”, „felperes”, „lakos”, „tanú”, „ügyintéző”, „ellenőr”, „feljebbvaló”, „bizottsági tag”, „bíró” stb.), és a résztvevők közötti interakciók formális tartalmi és eljárási szabályok hatálya alá esnek. A (gyakorlati) autoritások sajátossága az, hogy rendelkeznek egy sajátos normatív kompetenciával: meghatározott címzetek vonatkozásában egyoldalúan (tehát a címzetek kifejezett beleegyezése nélkül) kötelezettségeket állapíthatnak meg. (Az autoritás releváns fogalmáról lásd Joseph RAZ: *The Morality of Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1986, 4.) Az autoritás akkor válik politikai autoritássá, ha minden rivális (azaz alternatív

normatív renden alapuló) autoritással (például szülői autoritás, a lelkivezető autoritása) szemben normatív elsőbbségre tart igényt. Lásd Mátyás BÓDIG: „The Political Character of Legal Institutions and Its Conceptual Significance” *Acta Juridica Hungarica* 2005/1–2, 39–42. Ebben az értelemben politikai intézménynek minősül a parlament, a minisztérium, a bíróság, a rendőrkapitányság, a városi önkormányzat stb.

[3] A vonatkozó módszertani összefüggések pontosabb (a közjogtudomány egy átfogóbb koncepcióján alapuló) áttekintéseként lásd SÓLYOM Péter: „A közjogtudomány interpretív felfogásához” in BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna: Tudománymódszertani és tudományelméleti írások*, Budapest, Opten, 2016, különösen 114–118.

[4] A „racionális rekonstrukció” releváns (a jogtudományra szabott) fogalmához lásd Mátyás BÓDIG: *Legal Doctrinal Scholarship: Legal Theory and the Inner Workings of a Doctrinal Discipline*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, 142–147.

[5] Az interpretív módszertan itt alkalmazott változatának tisztázásához lásd Mátyás BÓDIG: „The Issue of Normativity and the Methodological Implications of Interpretivism I: The Idea of Normative Guidance” *Acta Juridica Hungarica* 2013/2, 120–123.

[6] Fontos tenni itt egy terminológiai tárgyú megjegyzést. Normális körülmények között soha nem használok a „jogállam” fogalmát. Helyette a „joguralom” Arisztotelészre visszavezethető fogalmi konstrukciójára támaszkodom, amelynek középpontjában a törvények és az emberek uralmának ellentéte áll. Lásd Arisztotelész: *Politika*, 1287a. Ez a fogalomhasználat egy többezer éves (gyakorlati összefüggésekben is gazdag) elméleti hagyománnyal tart bennünket kapcsolatban. Ehhez képest (a német nyelvből adaptált) „jogállam” kifejezés fölösleges elmélettörténeti szűkítést von maga után. Magyarországon a jogászai szakmai nyelv veszít valamit azzal, hogy az angol „rule of law” szófordulat következetesen „jogállamra” lefordítva jelenik meg. Ugyanakkor elismerem, hogy egy enciklopédiában természetesen alkalmazkodni kell a bevett fogalomhasználatához. Jelen szócikknek pedig, amennyire lehetséges, kompatibilisnek kell maradnia a jogállamról szóló szócikkkel (->jogállamiság). Ezért következetesen elkerültem a „joguralom” fogalmát a szövegben. Ez sajnos azzal járt, hogy több alkalommal még a szörnyszülött „jogállamiság” kifejezést is használnom kellett.

[7] A „politikai folyamat” itt olyan általános kategóriaként szerepel, amely átfogja a politikai intézmények működésének minden aspektusát, amellyel kapcsolatban egyáltalán lehetséges a részvétel. Tehát felöleli a politikai intézmények felállítását, tisztségviselőik kiválasztását, az intézményes döntéseket (amelyeken keresztül egyebek közt a politikai autoritás gyakorlása is megvalósul), valamint a politikai kommunikációt (amelynek révén a politikai intézmények működését nyilvános értékelésnek vetik alá – igazolják és kritizálják) és a politikai aktivizmust (amely a politikai intézmények működésének befolyásolására irányul).

[8] Vö. N.W. BARBER: *The Principles of Constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 149; Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2011, 390–391.

[9] A „politikai moralitás” fogalma itt az alapvető politikai elvek normatív alapjaira vonatkozik. Vö. Michal SLÁDEČEK: „Political Morality and Neutrality” *Philosophy and Society* 2018, 401. Arra a feltevésre épül, hogy minden politikai rendszernek vannak (az alkotmányos normákban és az intézményes gyakorlatokban megtestesülő) konstitutív normatív elvei, amelyek meghatározzák az adott berendezkedés igazolási kereteit (ennek megfelelően pedig a hozzá kapcsolódó legitimációs diskurzusokat is). A politikai rendszerek változatai (mint az „alkotmányos demokrácia” vagy az „abszolút monarchia”) nemcsak intézményes mechanizmusai, hanem politikai moralitásuk tekintetében is különböznek egymástól. Tartalmi értelemben a politikai moralitás mindenekelőtt arra vonatkozik, hogy a politikai intézmények autoritása a címzettjeik vonatkozásában milyen érvekkel igazolható. De egyebek közt kiterjed az állampolgárok egymáshoz viszonyított státuszának a normatív összefüggéseire és a jó kormányzás (rendszerspecifikus) mércéire is.

[10] Vö. Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*, London, Bloomsbury, 1997, 218–219; KIS János:

„Vannak-e emberi jogaink?” in KIS János: *Mi a liberalizmus?* Pozsony, Kalligram, 2015, 95.

[11] Lásd GYÖRFI Tamás – HEGYI Szabolcs: „Autoritás és legitimitás” in BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás (szerk.): *Államelmélet: A mérsékelt állam eszméje és elemei II: Alapelvek és alapintézmények*, Miskolc, Bíbor, 2002, 60.

[12] „Államon” itt politikai intézmények egy olyan halmazát értjük, amelyek együttesen látják el a kormányzás feladatait egy meghatározott földrajzi területen, és amelyek a címzettjeik felett gyakorolt autoritásukat közös normatív alapra vezetik vissza. Tehát az intézmények közhatalmi kompetenciái végső soron ugyanazon a szuverenitásigényen alapulnak. A vonatkozó politikai intézmények ebben a normatív értelemben egyetlen szervezeti rendszert képeznek. Vö. BÓDIG Mátyás: „Szabadság – hatalom – törvény” in *uo.* 9–12. Lásd még Mátyás BÓDIG: „Human Rights Protection and State Capacity: The Doctrinal Implications of the Statist Character of International Human Rights Law” in Kasey MCCALL-SMITH – Andrea BIRDSALL – Elisenda CASANAS ADAM (szerk.): *Human Rights in Times of Transition: Liberal Democracies and Challenges of National Security*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, 67–68.

[13] Lásd Jürgen HABERMAS: „Legitimációs problémák a modern államban” in FELKAI Gábor (szerk.): *Jürgen Habermas: Válogatott tanulmányok*, Budapest, Atlantisz, 1994, 195.

[14] Lásd GYÖRFI Tamás: „Demokrácia” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-III.* Budapest, Századvég, 2009, 145.

[15] A fogalom tisztázásához lásd Andreas SCHEDLER – Larry DIAMOND – Marc F. PLATTNER: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner, 1999, különösen 14.

[16] Érdemes megjegyezni, hogy ennek az összefüggésnek tanulságos módszertani következménye, hogy a demokráciát koherensen lehet konceptualizálni az alkotmányosság fogalmi keretei között (tehát az alkotmányosság egyik elveként) is. Lásd például BARBER (8. j.), különösen 6. fejezet. Jelen elemzés ezt a megközelítést nem követi – és nem is pártolja.

[17] Vö. Steven LEVITSKY – Lucan A. WAY: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

[18] Történetesen ez a legjobb érv mellett, hogy a demokráciát azonosítsuk az alkotmányos demokráciával.

[19] A félreértések elkerülése végett érdemes leszögezni, hogy a „népképviselő” itt azt az előző fejezetben már tárgyalt elvet takarja, miszerint a politikai intézmények és a politikai közösség között reprezentációs viszony áll fenn. Az, hogy az állampolgárok politikai intézményekbe képviselőket delegálnak, ennek a reprezentációs viszonyoknak pusztán az egyik aspektusa. Lentebb külön tárgyaljuk majd a néprészvétel összefüggésében.

[20] Vö. ARISZTOTELÉSZ (6. j.) 1280b–1281a.

[21] Az itt közölt elemzés szellemiségéhez közel álló általános áttekintésként lásd Charles TAYLOR: *Modern Social Imaginaries*, Durham, Duke University Press, 2004. Lásd még Jürgen HABERMAS: *The Philosophical Discourse of Modernity*, Cambridge, MIT Press, 1987, különösen 19–22.

[22] A modernitásnak itt képviselt felfogása természetesen vitatható. Aki nem fogadja el, az értelemszerűen elutasítja a demokrácia itt artikulált felfogását is.

[23] Vö. Thomas RISSE: „Social Constructivism Meets Globalization” in D. HELD – A. MCGREW (szerk.): *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge, Polity, 2007, 128–132. Az elméleti pozíció klasszikus artikulálásaként lásd Peter L. BERGER – Thomas LUCKMAN: *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Doubleday, 1966.

[24] A „népszuverenitás” konstrukciója elsősorban is fogalomtörténeti összefüggések miatt okoz

nehézséget. A terminus eredeti jelentésének megfelelően a nép csak úgy lehetne szuverén (tehát az állam feletti legfelsőbb autoritás birtokosa), ha (cselekvő) alanyiséggel bírna. De hogyan nyerhetne alanyiséget a nép, amely végső soron pusztán egy normatív kritériumok alapján körülhatárolt sokaság? Az elméleti kihívás kezeléséhez itt arra lenne szükségünk, hogy a népnek értelmesen tulajdoníthassunk „cselekvőképességet” (*agency*). De ez aligha működőképes. A nép nem intézményes entitás (mint egy bizottság vagy testület), hiszen sokan számítanak egy nép tagjának akaratuk ellenére (vagy akár tudtukon kívül), a tagság normatív paraméterei inherensen vitathatók, és nincsenek döntések, amelyeket problémamentesen tulajdoníthatnánk a nép egészének. A nép olyan sokaság, amely soha, sehol nincsen egyszerre jelen, és csak képletesen lehet hozzá társítani a cselekvés alapját képező pszichológiai adottságokat, mint a megfontolás, az akaratképzés vagy a preferenciák melletti elköteleződés. (Amikor a szuverenitást egyetlen konkrét személynek – például egy abszolút uralkodónak – tulajdonítjuk, ez a konceptuális kihívás természetesen nem merül fel.) Ezt a nehézséget persze elháríthatjuk a főszevegben jelzett kiigazítással: a szuverenitást úgy tulajdonítjuk a népnek, hogy ezzel egyszersmind (konkrét, cselekvő személyekre vonatkoztatott normatív státusból) igazolási elvvé alakítjuk át. Tehát végső soron az önmagában cselekvésképtelen népre hivatkozva igazoljuk a politikai intézmények autoritását (népszuverenitással a konkrét politikai intézmények által gyakorolt állami szuverenitást). Ez azonban a szuverenitás fogalmának olyan átszabása, amely elkerülhetetlenül vitatott és bizonyos vonatkozásokban értelemzavaró marad. Ekkor a latin „*superanus*” („felettes”, „főnök”, „uralkodó”) szóból a francia nyelv közvetítésével képzett „szuverenitás” talán nem is a megfelelő nyelvi eszköz arra, hogy értelmesen fejezzük ki magunkat. (Lehet egyáltalán szuverén az, aki cselekvésnek soha nem lehet a „szerzője”?) Hozzá kell tenni, hogy a fogalmi zavart csak fokozza, hogy az állami szuverenitás vonatkozásában megtartottuk a szuverenitás és a cselekvő (döntéshozó) alanyiség összekapcsolását.

Fontos megjegyezni, hogy az itt képviselt álláspont bonyolult viszonyban áll Kis János (a magyar szakirodalomban példátlanul és példaadóan kifinomult) „neoklasszikus” népszuverenitás-elméletével. Egyetértek Kis számos kulcsállításával (amelyek némelyike a saját álláspontom szempontjából is meghatározó). Így például azzal, hogy a népszuverenitást normatív követelmények egy kombinációjaként kell felfognunk, amelyeket az egyébként is létező (és igazolási kényszerben levő) politikai intézményekkel szembesítünk. Lásd Kis János: „Népszuverenitás: A klasszikus doktrína és egy neoklasszikus elmélet” in Kis János: *Alkotmányos demokrácia: Régebbi és újabb közelítések*, Budapest, Kalligram, 2019, 420. Azzal is egyetértek (lásd fentebb a 2.1. szakaszt és lentebb a 4.1. szakaszt), hogy a politikai közösséget (tehát a „népet”) az állampolgári közösséggel kell azonosítanunk (uo. 419). Más vonatkozásokban azonban Kis elemzése lényegesen eltér az enyémtől. Az ő elméleti kezdeményezése (noha fontos vonatkozásokban maga is igazolási elvként kezeli a népszuverenitást), egy sajátos értelemben mégis megőrzi a nép cselekvő alanyiségének (uo. 437), kollektív döntéshozatali képességének (uo. 372, 432) és végső felhatalmazói státusának (uo. 370, 442) a gondolatát, valamint a népakarat konstrukcióját (uo. 436). Mindez összeegyeztethetetlen jelen elemzés módszertani előfeltevéseivel, amelyek (mint a 2. fejezetben már jeleztem) a népakarat konstrukciójának az elvetését diktálják. Ami a specifikus ellenvetéseket illeti, nem vagyok benne biztos, hogy a Kis által javasolt elméleti keretben adekvát módon tudjuk kezelni az állami szuverenitás és a népszuverenitás viszonyát (amely mind az alkotmányjog, mind a nemzetközi jog szempontjából fontos kihívás). Amiatt is aggódom, hogy a politikai közösségbe való etikai integrálódás hiányosságait (és az abból fakadó legitimációs problémákat) hogyan lehet feldolgozni a Kis által ajánlott analitikai keretben. (Tehát hogyan adunk számot azoknak az erkölcsi és politikai helyzetéről, akik a maguk részéről inkább egy másképpen definiált politikai közösséghez tartoznának, vagy akik egy radikálisan eltérő politikai rendszert követelnek a politikai közösség számára?) A probléma fontos összetevőivel Kis elemzése is foglalkozik (uo. 392–393), ám meglátásom szerint alábecsüli azok konceptuális implikációt.

[25] Vö. Kis (10. j.) 96–98.

[26] Ezt úgy értem, hogy ha a politikai intézmények legalább minimális mértékű közbizalom nélkül próbálnak kormányozni, akkor annak következménye nem okvetlenül állami erőszak és elnyomás

lesz. A körülmények függvényében lehet „bukott állam” (*failed state*) vagy „korlátozott állam” (*limited state*) is, amely nem, vagy csak részben képes ellátni a kormányzás feladatait a neki tulajdonított területen. Lásd Tanja BÖRZEL – Thomas RISSE: „Human Rights in Areas of Limited Statehood” in T. RISSE – S. ROPP – K. SIKKINK (szerk.): *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 66.

[27] Vö. Ronald DWORKIN: „Szabadság, egyenlőség, közösség” (ford. PAP Mária) 2000 1993/3, 16.

[28] Az igazolási probléma feldolgozásához lásd Giovanni SARTORI: *Demokrácia*, (ford. SOLTÉSZ Erzsébet), Budapest, Osiris, 1999, 80–82.

[29] Ennek megfelelően a demokrácia elméletének igazodnia kell az állami értelmének egy életképes felfogásához. Lásd BARBER (8. j.) 147.

[30] Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a politikai közösségek mindig a létező politikai intézményekhez igazítanak a politikai identitásukat. Politikai közösség szerveződhet a politikai intézményekkel való szembenállás köré is. Ez éppenséggel eléggé tipikus a gyarmati uralom vagy a katonai megszállás körülményei között. Akárhogy is, a létező politikai intézmények minden esetben a politikai közösség formálódásának orientációs pontját képezik.

[31] Egyébként ide tartozik a bűnösség megállapítása is a büntető eljárásban. Csak éppen ezt némileg összezavarja az, hogy az igazságszolgáltatást tipikusan nem tekintjük a kormányzás részének, és hogy az esküdtszéki eljárás egyfajta néprésztételnek tűnhet. Csakhogy az igazságszolgáltatás valójában kormányzati funkció (különösen annak a definíciónak a fényében, amit itt alkalmazunk). Ez abból is látszik, hogy az igazságszolgáltatásban megnyilvánuló autoritás az állami szuverenitás egyik aspektusa. Az esküdtszéki eljárás pedig a szó szoros értelmében nem (demokratikus) néprésztétel. Merthogy itt hivatalos személyek választanak ki egy maroknyi állampolgárt, akik önmagukon kívül itt nem képviselnek senkit, és nem képeznek politikai közösséget sem.

[32] Ezen itt azt értem, hogy a közvetlen néprésztétellel hozott döntéseket a politikai intézmények nem írhatják felül. Hozzá kell tenni, hogy egy véleménynyilvánító népszavazás, amelyből nem származnak specifikus kötelezettségek a politikai intézményekre nézve, az itt specifikált értelemben nem minősül közvetlen néprésztételnek. Inkább a politikai intézmények és az állampolgárok közötti politikai kommunikáció egyik (sajátos módon formalizált) fajtáját képezi. Elismerem, hogy ez vitatott álláspont.

[33] BÓDIG Mátyás: „Demokrácia” in BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás (szerk.): *Államelmélet: A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények*, Miskolc, Bíbor, 2002, 128–129.

[34] Meg kell jegyezni, hogy jelen elemzés eleve előfeltételezi a „szabad képviselő” konstrukcióját. Tehát a választott tisztségviselőkre nézve nem bírnak kötelező érvénnyel választóik konkrét preferenciái. Hivatali idejük során a belátásukra van bízva, hogy milyen konkrét politikákat (*policies*) támogatnak. Szavazóik felé kifejezetten csak politikai felelősséget viselnek: döntéseikkel a választók támogatását kockáztatják. Az alternatív lehetőséggel, vagyis a „követutasítások” rendszerével nem csak azért nem számolok itt, mert a modern demokráciák lényegében egységesen lemondtak róla, hanem azért is, mert igazolási szempontból nem szól mellette semmi. Az észszerű és hatékony kormányzás szempontjából lényegében csak hátulütői vannak. Lásd BARBER (8. j.) 157–159.

[35] Nem térek itt ki arra a további összefüggésre, hogy mindez a politikai pártok szerepét is elkerülhetetlenné teszi a demokratikus folyamatban. A kérdés részletesebb elemzéseként lásd BARBER (8. j.) 166–186. Jelen enciklopédiában lásd még -> **politikai pártok**. Ennek az a fő oka, hogy a jelen szócikkben szereplő elemzés egy fontos vonatkozásban nem teljes: (terjedelmi okokból) nem tárgyalja a civil társadalom (*civil society*) és a demokrácia közötti összefüggéseket. Anélkül pedig nem lehet pontosan megragadni a politikai pártok szerepét. Lentebb (a 6.2. szakaszban) azért röviden szóban kerül a pártok szerepének egy releváns vonatkozása.

[36] Lásd például a Brazil Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (1988) 1. cikkely; a Dél-afrikai

Köztársaság Alkotmánya (1996) 1. cikkely; Finnország Alkotmánya (1999) 2. cikkely; Spanyolország Alkotmánya (1978) 1. cikkely.

[37] A tisztánlátás kedvéért szögezzük le, hogy igen, a jogállamot itt politikai (és nem jogi) elvnek tekintjük. Még ha a jogállam „legminimálisabb” jelentését vesszük is alapul (mely szerint a közjog intézményesíti az elvet, hogy a politikai autoritást gyakorló intézmények minden hatáskörének gyakorlása, így pedig minden közhatalmi aktus, csak előzőleg rögzített és nyilvánosan hozzáférhető jogi szabályok korlátai között lehetséges), nyilvánvaló, hogy az elv arra vonatkozik, hogy milyen körülmények között igazolható a politikai autoritás gyakorlása.

[38] Vö. KIS János: „Liberális demokrácia: A kompromisszum-tézis ellen” in KIS János: *Alkotmányos demokrácia*, Budapest, Indok, 2000.

[39] Vö. JAKAB András: [„Mit tehet az alkotmányjog a demokrácia és a jogállamiság eróziója ellen? A demokrácia és a jogállamiság védelmének elválaszthatatlanságáról”](#) *Állam- és Jogtudomány* 2020/3, 77.

[40] „A jog tompítja a demokráciát, de a demokrácia csakis a jogon keresztül valósul meg.” David PRENDERGAST: „The Judicial Role in Protecting Democracy from Populism” *German Law Journal* 2019/2, 248.

[41] Itt arra gondolok, hogy az emberek együtt élik meg az őket kormányzó politikai intézmények sikereit és kudarcait.

[42] A tisztánlátás kedvéért le kell szögezni: az egy külön kérdés, milyen kritériumok alapján dől el, hogy ki nyerheti el az állampolgárságot (tehát például ki folyamodhat sikeresen állampolgárságot). Nem tagadom, hogy ebben a legtöbbször szerepet játszanak etnikai és kulturális tényezők. Ám ez nem változtat a tényen, hogy a politikai közösséghez való tartozást (a demokratikus politikai folyamatban való részvétel szempontjából) az állampolgári státus terminusaiban kell megragadnunk.

[43] Lásd KIS (38. j.) 62. Vö. Jürgen HABERMAS: *Between Naturalism and Religion*, Cambridge, Polity, 2008, 79.

[44] Lásd például a Brazil Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (1988) 44–46. cikkely; Finnország Alkotmánya (1999) 2. cikkely; Spanyolország Alkotmánya (1978) 66–68. cikkely.

[45] Lásd például a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (1949) 62–63. és 67–68. cikkely; Spanyolország Alkotmánya (1978) 99–101. cikkely.

[46] A „kabinetszolidaritás” elve azt jelenti, hogy a minisztereknek a kormány döntéseit nyilvánosan támogatniuk kell még akkor is, ha személy szerint nem értenek egyet velük. Lásd R.A.W. RHODES – John WANNA – Patrick WELLER: *Comparing Westminster*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 127–129. Mivel ez politikai felelősség kérdése, a kormánypolitikával szembeni nyilvános állásfoglalás önmagában (tehát a jogi felelősség boncolgatása nélkül) is elegendő indok a miniszter leváltására.

[47] A politikai hatalom birtokosainak jogi felelősségre vonása hírhedten nehézkes, és bonyolult alkotmányossági kérdésekkel is terhes kihívás. Lásd például Peter M. SHANE: „Presidents, Pardons, and Prosecutors: Legal Accountability and the Separation of Powers” *Yale Law & Policy Review* 1993, 361–406.

[48] Lásd például Edlyne ANUGWOM: „Ethnic Conflict and Democracy in Nigeria: The Marginalisation Question” *Journal of Social Development in Africa* 2000, 61–78.

[49] Lásd Ronald DWORKIN: „A politikai bírók és a joguralom” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995, 134. Természetesen ennek az összefüggésnek a megnyilvánulása legtöbb demokratikus alkotmányban fellelhető alapjogi fejezet. Lásd például a Brazil Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (1988) 6–9. cikkely; a Dél-afrikai Köztársaság Alkotmánya (1996) 7–39. cikkely; a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya (1949) 1–19. cikkely; Spanyolország Alkotmánya (1978) 10–52. cikkely.

[50] Lásd BÓDIG (12. j.) 21–26.

[51] Vö. Ronald DWORKIN: „Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv” *Fundamentum* 1997/1, 15–16. Meg kell említeni, hogy ez a megfontolás kiterjeszthető azokra is, akik nem állampolgárok, de a politikai intézmények autoritása alatt élnek (mint az országban dolgozó külföldiek, vagy akik menekültstátust élveznek, de akár az illegális bevándorlók is). A modern állam szuverén autoritásának egyik dimenziója a területiség, ezért aztán a politikai intézmények természetesen nemcsak az állampolgári közösség tagjaival szemben tartanak igényt autoritásra. Ez azzal jár, hogy a modern állam olyanok személyek vonatkozásában is ellát kormányzati feladatokat, akik (részben vagy egészében) kimaradnak a néprésztétel lehetőségéből. Az ő esetükben gyakran előfordul, hogy a morális egyenlőség tisztelete kizárólag a jogállami elvek érvényesülésének a kérdéseként merül fel.

[52] Lásd SZIGETI Péter: „A jogállam történeti változatai” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet: Előadások az államelmélet és az állambölcsház köréből*, Miskolc, Bíbor, 1997, 162.

[53] A jogállamnak ezt a tartalmilag felduzzasztott koncepcióját a kortárs szakirodalomban jellemzően az alkotmányosságra (*constitutionalism*) vonatkozó kutatások dolgozzák ki. Lásd például BARBER (8. j.) 4. fejezet.

[54] „Hogy legitimitásra tegyenek szert, a demokratikus intézményeknek végső soron jogi alapokon kell nyugodniuk.” *Reference re Secession of Quebec* (1998) 2 SCR 217, 67. §. Lásd még PRENDERGAST (40. j.) 248.

[55] Kézenfekvő példa az **Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE)** (1950) preambuluma: „[...] megerősítve mélyes hitüket az alapvető szabadságokban, [...] amelyek fenntartásának legjobb eszköze egyrészt a hatékony politikai demokrácia [...]” Érdekes, hogy az egyezmény „anyaszervezete”, az Európa Tanács, Alapszabályának (1949) preambuluma megfordítja az összefüggést: „[...] ragaszkodván a népek közös örökségét alkotó szellemi és erkölcsi értékekhez, amelyek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jog uralma igazi forrásai, olyan elvek, amelyek minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak.” Az utóbbi megfogalmazás jobban illeszkedik a jelen szócikkben található fogalmi elemzéshez.

[56] Lásd Geranne LAUTENBACH: *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford, University Press, 2013, 65–66. Érdemes megjegyezni, hogy elemzésem itt érintkezik az emberi jogok oszthatatlanságának (*indivisibility*) és kölcsönös függésének (*interdependence*) elvével. Lásd *Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights*, UN Doc. A/CONF.157/23, 25 June 1993, 5. §. Vö. Daniel, J. WHELAN: *Indivisible Human Rights: A History*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010, 1–10.

[57] Lásd LAUTENBACH (56. j.) 65. Vö. *Lingens v Austria* (1988) 8 EHRR 407, 41. §.

[58] Lásd például *Gillan and Quinton v United Kingdom* (2010) 50 EHRR 45, 77. §. *Metropolitan Church of Bessarabia v Moldova* (2002) 35 EHRR 13, 107. §.

[59] Lásd Antoinette ROUVROY – Yves POULLET: „The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy” in Serge GUTWIRTH et al. (szerk.): *Reinventing Data Protection?* Dordrecht, Springer, 2009, 55–56.

[60] Lásd ROUVROY – PULLET (59. j.) 57–58.

[61] Lásd EJEE, első kiegészítő jegyzőkönyv, 3. cikk; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) (1966) 25(b) cikk.

[62] Lásd PPJNE, 25(a) cikk. Fontos leszögezni, hogy a PPJNE a vonatkozó cikkben a közvetlen és a közvetlen néprésztételt egyaránt védelem alá helyezi. A 3. fejezetben igyekeztem a szócikket összhangba hozni ezzel az összefüggéssel.

[63] Ezt az összefüggést a Magyar Alkotmánybíróság egy korábbi döntése különösen pontosan
37. oldal

ragadja meg. „Az alkotmányos demokráciákban az „egy ember – egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden állampolgár szavazata ugyanannyit számít.” 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, II.1 §.

[64] Lásd Joseph ZAND: „The Concept of Democracy and the European Convention on Human Rights” *University of Baltimore Journal of International Law* 2017/5, 201. Lásd még LAUTENBACH (56. j.) 64–65.

[65] Lásd *Reference re Secession of Quebec* (54. j.) 151. §.

[66] A fogalmi megkülönböztetésről lásd például Ilias BANTEKAS – Lutz OETTE: *International Human Rights Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 74–75; Başak ÇALI: „Balancing Human Rights? Methodological Problems with Weights, Scales and Proportions” *Human Rights Quarterly* 2007, 257–258.

[67] Ez akár azt is magában foglalhatja, hogy az „államnak” bizonyos vonatkozásokban társadalmi gyakorlatok „semleges és pártatlan” szervezőjeként kell fellépnie. Lásd (a szabad vallásgyakorlás vonatkozásában) *Sahin v Turkey* (2007) 44 EHRR 107. §; *Dogan v Turkey* (2017) 64 EHRR 5, 107 §.

[68] Az EJE a következő emberi jogok összefüggésében használja a fordulatot: tisztességes tárgyaláshoz való jog (6. cikk), a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (8. cikk), vallásszabadság (9. cikk 2. bekezdés), véleménynyilvánítás szabadsága (10. cikk), gyülekezési és egyesülési szabadság (11. cikk), mozgásszabadság (Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk). A „demokratikus társadalomra” való utalást tartalmazza a PPJNE is, konkrétan a gyülekezési szabadság (21. cikk) és az egyesülési szabadság (22. cikk) vonatkozásában. Hasonló a helyzet az Emberi Jogok Amerikai Egyezményével (1969). A szófordulat a gyülekezési szabadság (15. cikk), az egyesülési szabadság (16. cikk) és a mozgásszabadság (22. cikk) összefüggésében merül fel. Az Ember és Népek Jogainak Afrikai (Banjuli) Chartája (1981) ellenben nem utal a „demokratikus társadalom” követelményeire.

[69] El kell ismerni, hogy ez a korlátozási mechanizmus nem minden vonatkozásokban működik hatékonyan. Amikor például az intolerancia társadalmi megnyilvánulásainak korlátozásáról van szó, az alapjogvédelem gyakorlata hírhedten problematikus: túl könnyen vezet az alapjogkorlátozás elvtelen elfogadásához a bíróságok részéről. Lásd BÓDIG (12. j.) 83–87.

[70] Lásd például *Oberschlick v Austria* (1995) 19 EHRR 389, 57. §; *Gorzelik v Poland* (2005) 19 EHRR 389, 90. §; *Sahin* (67. j.) 108. §.

[71] Lásd *Gorzelik* (70. j.) 92. §.

[72] Lásd *Sörensen v Denmark* (2008) 46 EHRR 29, 58. §; *Sahin* (67. j.) 108. §; *Gorzelik* (70. j.) 90. §.

[73] Lásd Christian MEYER: „Bevezetés: Ókori alapok” in Otto BRUNNER – Werner CONZE – Reinhart KOSELLECK (szerk.): *A demokrácia*, Budapest, Józsefveg Műhely, 1999, 9.

[74] Lásd MEYER (73. j.) 10. Az iszonómia jelentésének alaposabb elemzéseként lásd PETHŐ Sándor: *Démosz vagy Deus?* Budapest, Osiris, 2001, 49–57.

[75] Lásd MEYER (73. j.) 10.

[76] Lásd Gregory VLASTOS: „Isonomia” *American Journal of Philology* 1953, 337–366.

[77] HÉRODOTOSZ: *A görög-perzsa háború*, Budapest, Osiris, 2000, III.80. Érdemes megjegyezni, hogy amit itt „a nép uralkodik” szókapcsolattal ad vissza a magyar fordítás, az sem a „demokrácia” kifejezés valamilyen verziója az eredetiben, hanem „*pléthos de arkhón*”.

[78] PLATÓN: *Az Állam*, VI. fejezet.

[79] THUKÜDIDÉSZ: *A peloponnészoszi háború*, (ford. MURAKÖZY Gyula) Budapest, Osisis, 2006, II.35-46.

[80] Az athéni intézmények áttekintésének forrásaként lásd George TRIMIDAS: „Democracy without Political Parties: The Case of Ancient Athens” *Journal of Institutional Economics* 2019/6, 986–988.

[81] Lásd MEYER (73. j.) 11.

[82] A probléma drámai illusztrációját nyújtják az arginusszai csata utáni események i.e. 406-ban (tehát a peloponnészoszi háború idején) – alig két évtizeddel Periklész beszéde után. (Az alábbi összefoglalás forrása: Donald KAGAN: *The Fall of the Athenian Empire*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, 354–375.) Arginusszánál az athéni flotta meglepő győzelmet aratott a nagyobb és jobban felszerelt spártai flotta felett, mindenekelőtt a parancsnokságot ellátó nyolc sztratégosz briliáns taktikai húzásainak köszönhetően. Rövid ideig úgy tűnt, hogy Athén végül is győztesen kerülhet ki a hosszú háborúból. (A spártaiak békeajánlatot is tettek, amit azonban Athén visszautasított.) A csata után azonban, a körülmények szerencsétlen összejátszása és egy sor emberi hiba következtében, elmaradt a sérült vagy elsüllyedt hajók legénységének kimentése. Ez óriási felháborodást váltott ki Athénban, és gyorsan elvezetett a csata résztvevői közötti bűnbakkereséshez. A nyolc sztratégoszt hazarendelték, hogy adjanak számot a tetteikről. Ketten azonnal önkéntes száműzetésbe vonultak, a maradék hatot, a boulé döntése nyomán, a népgyűlésben vonták perbe. Azoknak a végzetes napoknak az eseményei egyszerre reprezentálják a tragikusan hibás és jogtipró döntéseket – közvetlen néprészs vétel útján. Ami a jogtiprást illeti, a népgyűlés második napján, amikor a sztratégoszok elleni népharag a tetőfokán volt, egyesek azzal a javaslattal álltak elő, hogy azonnal vessenek véget a vitának, és szavazzanak a vádlottak bűnösségéről. Többen rámutattak, hogy ez nyilvánvalóan jogsértő eljárás lenne. Erre az volt az ellenvetés, hogy szörnyű lenne nem megadni a népnek, amit kíván – tekintet nélkül a jog szabályaira. A népgyűlés levezetéséért felelős tisztviselők először természetesen elutasították, hogy a jogtipró indítvány szavazásra bocsássák. Ám erre az indítvány kezdeményezői azt vetették fel, sok jelenlevő zajos támogatása mellett, hogy a vonakodó tisztviselőket is helyezzék vád alá a sztratégoszokkal együtt. Ezután azok természetesen meghátráltak. (Egyetlen tisztviselő tartott ki az álláspontja mellett az alkotmányos rend védelmében: Szókratész.) A népgyűlés ezt követően a sztratégoszokat kivétel nélkül halálra ítélte. Ami a döntés tragikusan hibás jellegét illeti, nemcsak arról van szó, hogy a vádlottak bűnössége messze nem volt bizonyított. Legalább ilyen fontos, hogy a sztratégoszok kivégzése megbontotta az athéni flotta parancsnoki struktúráját a háború egy kritikus periódusában. Nagyban hozzájárult ahhoz, hogy Athén nem tudta kihasználni az arginusszai csatával megszerzett helyzeti előnyét. A következő évben (i.e. 405) a flotta megsemmisítő vereséget szenvedett az aigospotamoi csatában. Athén ezzel elvesztette a peloponnészoszi háborút, és soha nem nyerte vissza korábbi politikai és gazdasági befolyását. Ami a per utóéletét illeti, az athéniai számára hamar nyilvánvalóvá vált, hogy mekkora hibát követtek el, és a halálbüntetésért ágáló hangadók hamar a közgyűlölet céltáblái lettek. Ez azonban a sérült athéni demokrácián már nem sokat segített.

[83] Lásd Immanuel KANT: „Az örök békéről” in MESTERHÁZI Miklós (szerk.): *Immanuel Kant: Történetfilozófiai írások*, Szeged, Ictus, 1997, 267–268.

[84] Lásd KANT (83. j.) 267–268.

[85] Lásd Hans MEIER: „A francia forradalom” in Otto BRUNNER – Werner CONZE – Reinhart KOSELLECK (szerk.): *A demokrácia*, Budapest, Józsefvég Műhely, 1999, 81–82.

[86] Lásd ROBESPIERRE: „A politikai erkölcs elveiről, melyeknek a köztársaság belpolitikáját kell irányítaniuk” in LUDASSY Mária (szerk.): *A francia felvilágosodás morálfilozófiája*, Budapest, Gondolat, 1975, 643.

[87] Lásd Robert A. DAHL: *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago University Press, 1956, 10.

[88] Lásd Hans MEIER: „A demokrata” in Otto BRUNNER – Werner CONZE – Reinhart KOSELLECK

(szerk.): *A demokrácia*, Budapest, József Műhely, 1999, 75.

[89] Lásd Alexis DE TOCQUEVILLE: *Az amerikai demokrácia*, Budapest, Európa, 1993.

[90] Lásd Hans MEIER: „A demokratikus princípium” in Otto BRUNNER – Werner CONZE – Reinhart KOSELLECK (szerk.): *A demokrácia*, Budapest, József Műhely, 1999, 97.

[91] Lásd MEIER (90. j.) 97. Lásd még DAHL (87. j.) 4–33.

[92] Lásd DAHL (87. j.) 10–15. o

[93] Lásd például DAHL (87. j.) 34–62.

[94] Lásd DE TOCQUEVILLE (89. j.) XV. fejezet.

[95] Lásd SARTORI (28. j.) 90–93.

[96] Joseph Alois SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, Routledge, ⁵1976, 252–256.

[97] Lásd SCHUMPETER (96. j.) 269–273.

[98] Lásd DAHL (87. j.) 128–132.

[99] Lásd DAHL (87. j.) 63–89.

[100] Lásd SARTORI (28. j.) 93–96. o

[101] Lásd például Lawrence B. JOSEPH: „Democratic Revisionism Revisited” *American Journal of Political Science* 1981, 160–187.

[102] A méltányosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy Dahl kései műveiben sokat tett azért, hogy ezt a hiányosságot pótolja. Lásd például Robert A. DAHL: „Procedural Democracy” in Peter LASLETT – James S. FISHKIN (szerk.): *Philosophy, Politics and Society*, 5th series, Oxford Blackwell, 1979.

[103] Lásd például HABERMAS (13. j.) 195.

[104] Lásd John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, 137.

[105] Lásd Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge MA, MIT Press, 1996, 110.

[106] Lásd Seyla BENHABIB: „Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy” in Seyla BENHABIB (szerk.): *Democracy and Difference*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1996, 69.

[107] Lásd HABERMAS (43. j.) 103.

[108] Lásd például Chantal MOUFFE: „Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?” *Social Research* 1999/3, 745–758.

[109] Lásd például Michael HARDT – Antonio NEGRI: *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*, London, Penguin, 2005.

[110] A probléma friss, empirikus elemzéseként lásd Vanessa A. BOESE – Amanda B. EDGELL – Sebastian HELLMEIER – Seraphine F. MAERZ – Staffan I. LINDBERG: „How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process” *Democratization* 2021/5, 885–907. A probléma alkotmányjogi szempontú feldolgozásaként lásd még JAKAB (39. j.).

[111] A probléma széleskörű, alkotmányelméleti szempontú elemzéseként lásd Hanna LERNER: *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

[112] Vö. Joseph H. CARENS: *The Ethics of Immigration*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 50; DWORKIN (51. j.) 19.

[113] Ezt meg kell különböztetni attól az esettől, amikor mások (nem politikusok vagy politikai

aktivisták) ragadják meg a hatalmat – mint például egy katonai puccs esetében. Ekkor ugyanis a kihívás a politikai folyamaton kívülről érkezik.

[114] Lásd például TÓTH Csaba: „A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya” *Politikatudományi Szemle* 2001/3, 85–88.

[115] Lásd Cathy Lisa SCHNEIDER: *Police Power and Race Riots: Urban Unrest in Paris and New York*, Philadelphia PA, Pennsylvania University Press, 2014.

[116] Lásd Cas MUDDE – Cristóbal ROVIRA KALTWASSER: „Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis” in Cas MUDDE – Cristóbal ROVIRA KALTWASSER (szerk.): *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 7–9.

[117] Vö. A.C. GRAYLING: *Democracy and Its Crisis*, London, Oneworld, 2017, 3. Fontos látni, hogy a probléma alapvetően nem a szavazók szubjektív értelmi képességeinek és műveltségi szintjének eltéréseiből ered. Egy szuperintelligens matematikaprofesszor, aki szellemi energiáit bonyolult kutatási problémák megoldásának szenteli, éppolyan csekély valószínűséggel fogja adekvát módon feldolgozni a politikai döntéshozatal szempontjából releváns információkat, mint egy jóval kevésbé eszes és kevésbé képzett honfitársa.

[118] Széleskörű elemzésként lásd Adrian BARDON: *The Truth about Denial: Bias and Self-Deception in Science, Politics, and Religion*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 3. fejezet.

[119] Lásd például Richard POSNER: „Legislation and its Interpretation: A Primer” *Nebraska Law Review* 1989, 436–440. Miguel POIARES MADURO – Neil KOMESAR: „Constitutionalism without Borders and Governance beyond the States” in Paul SCHIFFER BERMAN (szerk.): *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 452.

[120] Vö. Peter J. TAYLOR: „Nemzet és nacionalizmus” *Tér és Társadalom* 1991/3, 1–15.

[121] Lásd BIBÓ István: „A kelet-európai kisállamok nyomorúsága” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II.*, Budapest, Magvető, 1986, 191.

[122] Vö. Eric KAUFMANN: „American Exceptionalism Reconsidered: Anglo-Saxon Ethnogenesis in the „Universal Nation”, 1776–1850” *Journal of Americal Studies* 1999, 439.

[123] Lásd például Nandita SHARMA: „White Nationalism, Illegality and Imperialism: Border Controls as Ideology” in Krista HUNT – Kim RYGIEL (szerk.): *(En)Gendering the War on Terror*, London, Routledge, 2008.