



Vitairat

**A NÉP A PARLAMENT FALAIN BELÜL ÉS
KÍVÜL**

Beszélgetések a képviseleti demokráciáról
című konferenciára

2017. május 9.

A képviseleti demokrácia napjainkra számos kihívással és kritikával szembesült. A képviseletbe mint intézménybe, és a képviselőkbe mint személyekbe vetett bizalom meggyengült.

Az Eötvös Károly Intézet azért kezdeményez párbeszédet a képviseleti demokráciáról, hogy a válságjelenségek megvitatásával hozzájáruljon a problémák feltárásához és megoldásához, mert a nyilvánvaló nehézségek ellenére is úgy gondoljuk, hogy a képviseleti rendszer megőrzése szolgálja legjobban az alkotmányos demokrácia eszméjét.

A konferencián három panelbeszélgetés keretében dolgozzuk fel a témát:

1. Van-e alternatívája a képviseleti demokráciának?
2. Válságban van-e a képviseleti demokrácia?
3. A képviseleti demokrácia fejlesztési lehetőségei és a közvetlen részvétel eszköztárának alakulása.

VAN-E ALTERNATÍVÁJA A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIÁNAK?

A képviseleti demokrácia kortárs kritikusaiktól gyakran hallható a bírálat, hogy jól működő demokráciában a választók részvétele nem korlátozódhat a négyévenkénti szavazásra, hanem folyamatos vagy legalábbis rendszeres állampolgári részvétel volna kívánatos. Sokan a rendszeres részvétel kapcsán nem gondolnak másra, mint a folyamatos tájékozódásra és gyakori véleménynyilvánításra, esetleg közügyekkel foglalkozó egyesületek és szervezetek támogatására, aktivistaként történő szerepvállalásra, és hasonlókra. A részvételnek e formái a választások között a képviseleti szervek közhatalmi döntéseinek befolyásolására, illetve ellenőrzésére törekuszenek, de nem kívánják átvenni azok helyét. A részvétel e formái éppen ezért nem alkotják a képviseleti demokrácia alternatíváját, hanem pusztán kiegészítik azt, és valóban fontos szerepet játszanak megfelelő működésében.

Van azonban a részvételi demokráciának egy másik értelmezése is, amely nem pusztán kiegészítője (vagy éppen konstitutív eleme), hanem valódi riválisa a liberális, képviseleti demokráciának. E felfogás szerint a folyamatos állampolgári részvétel nem a döntéshozók befolyásolásában, ellenőrzésében és számonkérésében nyilvánul meg, hanem magában a folyamatos közhatalmi döntéshozásban. **A választók nem csupán ellenőrzik, számon kérik és befolyásolják a döntéshozókat, hanem jelentős részben át is veszik a szerepüket.** A részvételi demokráciának ez az eszméje a polgárok számottevő hányadának rendszeres, tényleges döntéshozási részvételét feltételezi. Nem kétséges, ez az elgondolás és a képviseleti demokrácia ismert gyakorlatai kölcsönösen kizárják egymást. A kettő nem valósulhat meg egyszerre, választani kell közülük. A választáshoz pedig szempontokra van szükség: **milyen indokok alapján helyezi a liberális demokrácia eszméje a közhatalmi döntések döntő többségét képviseleti intézmények és azok kinevezettjei kezébe?** Ha ezek az indokok alaposak, akkor okunk van kitartani a képviseleti gyakorlatok mellett. Ha nem, akkor komolyan kell vennünk a részvételi demokrácia kihívását.

Alábbiakban a részvételi demokrácia radikális, közvetlen-demokratikus koncepcióját vizsgáljuk. Tudomásunk szerint részletesen kidolgozott reformjavaslat formájában ezt a koncepciót senki nem képviseli a magyar közéleti vitákban, de háttérgondolatként meg-megjelenik a liberális demokrácia baloldali kritikájában, abban a követelésben, hogy a demokratikus politikát „vissza kell venni” azoktól, akik – vélhetően – jogtalanul bitorolják. Amennyiben a demokratikus politika visszavétele mást és többet jelent annál, mint hogy a pártokat és döntéshozókat kívánatos folyamatosan ellenőrizni, és aktívan formálni a közéleti alternatívákat, akkor csak valami olyasmit jelenthet, hogy a választóknak közvetlenül kell meghozniuk a közhatalmi döntések számottevő részét. Ezzel a radikális elgondolással és kritikájával kapcsolatban a fő kérdés a következő: milyen megfontolások alapján gondolják a liberális demokrácia teoretikusai és gyakorlói, hogy a választók feladata két választás között optimálisan a döntéshozók ellenőrzésére, számonkérésére és befolyásolására korlátozódik, s nem terjed ki magára a politikai döntéshozásra?

A részvételi demokrácia híveinek egy része szerint a képviseleti koncepció a néppel szembeni gyanakváson alapul, mely szerint a nép politikai ítéletében és hozzáértésében nem lehet megbízni. Nem nehéz ezt alátámasztó idézeteket találni a magyar politika bármelyik oldalán. A kérdés nem az, hogy vannak-e olyan, a politikai elithez sorolható szereplők, akik így vélekednek, hanem az, hogy ezen a vélekedésen alapul-e a képviseleti, liberális demokrácia legjobb, legvédehetőbb felfogása. Ha a liberális demokrácia képviseleti intézményeinek ez a legjobb igazolása, akkor jó okunk van elvetni azokat. De nincs okunk feltételezni, hogy ez volna a helyzet.

A liberális demokrácia egy vonzó elmélete szerint a képviseleti gyakorlatok a politikai munkamegosztás egy formáját valósítják meg, amelyben a választók kollektív döntései annak ellenére kiemelkedő, semmi mással nem helyettesíthető morális jelentőséggel bírnak, hogy a közhatalmi döntések elsöprő többségét nem ők hozzák. A munkamegosztás lényege a következő: **a választópolgárok kollektív, a választások során gyakorolt döntései jelölik ki a politikai közösség céljait, míg a képviselők és az általuk felhatalmazott szervek feladata a célokhoz vezető legjobb eszközök megtalálása és a célok végrehajtása.** Ha ebből a munkamegosztásból indulunk ki, azonnal észrevehetjük, hogy a politikai célok azonosításához és az ezek megvalósításához szükséges eszközök kiválasztásához igen eltérő jellegű és mennyiségű információ és háttértudás szükséges. **A politikai célok,** legalábbis ami a legalapvetőbb, legáltalánosabb célokat illeti, **a politikai moralitás kérdéseivel kapcsolódnak.** Például: elfogadhatónak tartjuk-e az egyéni életkilátásokat születéstől determináló hatalmas jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségeket, vagy azt gondoljuk, hogy mindenkit megillet az esélyek egyenlősége? Elfogadjuk-e, ha társadalmunk kulturálisan és vallásilag sokszínűvé válik, vagy állami eszközökkel is fenntartandónak tartjuk a kulturális homogenitást? Úgy véljük-e, hogy a nemzeti függetlenség, a nemzetállam cselekvési korlátainak minimalizálása minden más cél felett áll, vagy azt gondoljuk, hazánk boldogulása más nemzetekkel való tartós, közös szabályokon és intézményeken alapuló közösségvállalástól és az ehhez szükséges kölcsönös önkorlátozástól remélhető?

A politika legalapvetőbb kérdései ilyenek, és **ezek megítélésének képessége nem feltételez speciális szakértelmet, technikai ismereteket, vagy hatalmas mennyiségű tárgyi információ feldolgozását.** Ez nem azt jelenti, persze, hogy az alapcélok mérlegelése egyszerű feladat volna, hogy nem igényelne szellemi befektetést. A politika céljairól alkotott átgondolt, felelős ítélet nem lehetséges erkölcsi elmélyülés, a világra nyitottság, más egyének és csoportok történelmi tapasztalatainak átélésére való készség, és még sok egyéb nélkül. Ám ezek nem olyan dolgok, amikre a tipikus élethelyzetű, hivatalt nem viselő polgár ne lehetne képes. Persze, meg kell dolgoznia érte, de nem elérhetetlen számára — még akkor sem, ha tekintetbe vesszük a munkája, családi és egyéb kötelezettségei jelentette korlátokat.

Ezzel szemben a célokhoz vezető eszközök helyes kiválasztása a legtöbbször számottevő technikai ismeretet és jelentős mennyiségű empirikus információ feldolgozását és értékelését igényli. Ennek oka könnyen átlátható. Az, hogy valamely politikai cél adott körülmények között milyen eszközökkel valósítható meg a legjobban, számtalan tényező figyelembe vételével dönthető csak el. Ismerni kell az ország speciális adottságait, jogi és intézményi környezetét, múltbéli tapasztalatait, és egy sor más esetleges tényezőt, amely befolyással van arra, hogy a lehetséges közpolitikák közül, amelyek elvben mind alkalmasak lehetnek a kívánatos cél elérésére, adott viszonyok között melyiknek van a legjobb esélye a sikerre. A politikai célok azonosítása csak a legritkább esetben jelöli ki egyértelműen a követendő szakpolitikákat is, legfeljebb leszűkíti az elfogadható politikák körét. Ám hogy adott helyzetben mely megoldások szolgálják a legjobban a célt, az rendszerint csak olyan ismeretek birtokában ítéltető meg, ami a tipikus élethelyzetű választótól nem várható el — nem azért, mert ostoba vagy tudatlan lenne, hanem azért, mert a főállásban ezekkel a kérdésekkel foglalkozóknak is évekbe, évtizedekbe telik, amíg megalapozott – és távolról sem tévedhetetlen – tudást szereznek róluk.

A felrajzolt kép – a választók közössége jelöli ki a célokat, a választott politikusok és kinevezettjeik pedig az eszközök kiválasztásáról és a megvalósításról gondoskodnak – persze többszörösen leegyszerűsített. Először, az ellenőrzés nélkül maradó politikus könnyen eltérül a kijelölt céltól, és ezért folytonos ellenőrzésre szorul. Másodsor, a hivatalt nem viselő polgárok közül sokan rendelkeznek azokkal a speciális ismeretekkel, amelyek révén megítélhetik a közpolitikai döntések helyességét és végrehajtásuk színvonalát. Az ő részvételük a demokratikus nyilvánosságban nélkülözhetetlen. Harmadszor, a választott vagy választáson induló demokratikus politikus sem pusztán végrehajtó, aki technikai tudásával verseng: a politikai vezetők talán legfontosabb feladata a morális célokat tisztázni, egységes vízióvá rendezni, a történelmi helyzet esetlegességeihez igazítani és artikulálni.

E lényeges tényezőket is figyelembe véve, az alapképlet vonzónak és helytállónak látszik. A politika céljait illetően a végső döntés a polgárok közösségét illeti meg, együttesen. A célok eléréséhez szükséges eszközök kimunkálásának és kiválasztásának a feladata végső soron a választott képviselőké és azok felhatalmazottjaié. Egyik sincs meg a másik nélkül: **a célok által kijelölt irány nélkül a szakértelem vak, az eszközöket nyújtó szakértelem nélkül a célok üresek.** A liberális demokrácia elmélete jól védhető és vonzó megfontolásokon alapul, amelyek nem feltételezik az állampolgárok ítéletalkotó képességének lebecsülését. Ellenkezőleg, morálisan kivételezett, de jól körülhatárolt szerepet biztosítanak neki a demokrácia gyakorlatában.

A liberális demokrácia tökéletlen rendszer. Szakadatlan javításra és innovációra szorul. Fájdalmas tapasztalat bizonyítja továbbá, hogy intézményei még ott sem alkotnak önfenntartó rendszert, ahol teljesen kiépültek. **Ha elitjei, a működtetésében vezető szerepet játszó csoportok nem azonosulnak vele kellőképpen, akkor gyakorlatai kiüresedhetnek és a rendszer sebezhetővé válik.** Ezek a megállapítások a liberális demokrácia fenntartásában résztvevő valamennyi szereplő közös felelősségére figyelmeztetnek. **Ám a kritikák**

számbavétele során nem találkoztunk olyan megfontolással, amely arra vezetne, hogy eszméje idejétmúlt, felfogása meghaladott lenne.

VÁLSÁGBAN VAN-E A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA?

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja szerint a képviseleti demokrácia a XXI. századra egyértelmű válságjeleket mutat. A válság jelei bár Magyarországon különösen súlyosak, de mindenhol érzékelhetőek. **A fősodorhoz tartozó pártok támogatottsága csökken, a „rendszer” egészét támadó populista szereplők befolyása erősödik. A bizalmi válság nem korlátozódik a politikai intézményekre és a hagyományos pártokra:** kiterjed a minden demokráciában nélkülözhetetlen szerepet játszó közvetítő intézményekre, például a professzionális sajtóra, a tudományos és kulturális elitre, stb. Mindeközben a korábban konszenzusos politikai normák gyengülnek, és a versengő pártok viszonya egyre háborúsabbá válik, ami tovább gyengíti az intézményekbe vetett bizalmat.

A képviseleti demokrácia eközben a rohamosan változó technológiai és társadalmi viszonyok tükrében is kihívásokkal szembesül. Az internet kínálta lehetőségek elvben esélyt adhatnak a demokrácia minőségének javítására is, ugyanakkor az eddigi tapasztalatok fényében ezzel ellentétes hatással is járhatnak: terjesztik a megalapozatlan információkat, összeesküvés-elméleteket, az egymástól elzárt vélemény-buborékok kialakulását eredményezik.

Ebben a helyzetben erősödik az igény a „részvételi” vagy közvetlen demokrácia különféle formáira.

A részvételi demokrácia híveinek egy része nem veti el, hogy a közhatalmi döntések túlnyomó részét nem közvetlenül maguk az állampolgárok hozzák meg, hanem választott testületeik és az azok által kinevezett tisztségviselők. Az ő kritikájuk az, hogy a politikai hivatalt nem viselő állampolgárok szerepe nem korlátozódhat a választások néhány évenkénti aktusára: az a kívánatos,

ha a közbeeső időszakban is rendszeresen formálják a politikát, annak napirendjét, illetve folyamatosan ellenőrzik, figyelik és befolyásolják a hivatalviselőket. A képviseleti rendszer válságát ők ennek a tevékenységnek a visszaszorulásával azonosítják. Diagnózisuk szerint a liberális demokráciának két történetileg azonosítható alakváltozata van. Az egyiket talán liberális elitdemokráciának nevezhetnénk, a másikat pedig liberális tömegdemokráciának. A döntő különbség, hogy **a tömegdemokrácia alakzatában a választók tömegeit erős társadalmi közvetítőcsatornák sokasága kapcsolja össze a politikai-közjogi intézményrendszerrel**, amelyek lehetővé teszik számukra a részvétel és politikaformálás folyamatos kollektív élményét. **E társadalmi közvetítőrendszerek közé tartoznak az aktív tömegtagsággal rendelkező pártok, az országos kiterjedésű, de üzemi szinten is aktív szakszervezetek, és sok más, szintén tömeges tagsággal rendelkező és jól azonosítható társadalmi érdekeket képviselő szervezetek.** Ezek a társadalmi közvetítő csatornák teszik lehetővé, hogy hivatalt nem viselő egyének hatalmas sokasága vehessen részt a politika formálásában, nevezetesen a követendő célok kialakításában, azok végrehajtásának ellenőrzésében és a számonkérésben, és így tovább. Ezek a közhatalmat nem gyakorló, de véleményformáló és -befolyásoló közvetítő intézmények egyszerre adják meg a részvétel és azonosulás élményét, teremtenek rendszeres alkalmat az informálódásra, és látnak el nélkülözhetetlen politikai szocializációs funkciót, amely révén az egyének nem pontszerű társadalmi atomként, hanem nagy, szervezett és főként erős, a társadalmi folyamatokra hatni képes csoportok tagjaként láthatják magukat, megadva nekik a kontrol és önkormányzás érzetét és valóságát.

Az így működő demokráciában a választó nem pusztán a politikai választék „fogyasztója”, hanem formálója is. Az így felfogott részvételi demokrácia Nyugat-Európában és Észak-Amerikában az 1950-es évektől a '70-es évekig terjedő időszakban élte fénykorát, és azóta ott is fokozatosan visszaszorult. **Magyarországon viszont ki sem alakult**, hiszen a rendszerváltáskor eleve gyengék vagy alig létezők voltak a közvetítő csatornák. A tömegtagságon alapuló pártok helyét médiapártok, a tömegszervezetekét pedig professzionális lobb-

szervezetek vették át. **A választók nem nagy társadalmi csoportok tagjaiként, hanem individualizált fogyasztóként tekintenek magukra. Ez már az elitdemokrácia világa.**

A z így felfogott részvételi demokrácia hívei szerint a képviselet válsága akkor lesz orvosolható, ha a tömeges közvetítő intézmények szerepe helyreáll. Ebben áll tehát a részvételi demokrácia programja. Ez a diagnózis valós tényekre és összefüggésekre alapul, hiszen számos forrásból tudjuk, hogy a jól beágyazott liberális demokráciákban is trendszerűen csökken a választási részvétel és a szervezeti tagság. Azt is tanulmányok sora támasztja alá, hogy a szervezeti (pl. egyházi vagy szakszervezeti) tagság érdemben javítja a közéleti tájékozottságot és a részvételi hajlandóságot az egyébként hasonló társadalmi státuszú egyénekhez viszonyítva. A konklúzió azonban nem vet számot azokkal a társadalmi és gazdasági folyamatokkal, amelyek a közvetítő tömegszervezetek jelentőségének csökkenésének hátterében állnak. Például, ma az alacsonyabb iskolázottságú és jövedelmű emberek nagy többsége már nem a szerveződéshöz kedvező közeget biztosító gyárüzemekben, hanem a szolgáltató ágazatokban dolgozik. Ezek az összefüggések megkérdőjelezzik a tömegszervezetek feltámasztásának programját. Másfelől azt is tudjuk, hogy a választási és általában a részvételi hajlandóság döntően a jövedelmi és iskolázottsági helyzet függvénye. Hazai példánál maradva, legszegényebb és leggazdagabb fővárosi szavazóköri között két-háromszoros a különbség a választási részvételben. **Mindez arra utal, hogy a részvételi hajlandóság érdemi javulása elsősorban az igazságosabb társadalompolitikától remélhető, és attól is csak hosszabb távon.** Ezzel együtt, a képviseleti demokrácia intézményei mindig tökéletlenek és tökéletesítendőek. Folyamatosan törekedni kell a részvétel intézményes akadályainak elhárítására, a politikai szocializáció innovatív csatornáinak kialakítására.

A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI ÉS A KÖZVETLEN RÉSZVÉTEL ESZKÖZTÁRÁNAK ALAKULÁSA

Az Alaptörvény is kimondja, hogy a közhatalom gyakorlásának a közvetlen mód kivételes formája. E tekintetben az Alaptörvény szövegszerűen is megerősítette az Alkotmánybíróság következetesen vallott alkotmányértelmezését, amely **a képviseleti demokrácia elsődlegessége mellett foglalt állást. Erről az útról letérni csak az alkotmányos hagyományokkal való radikális szakítás árán lehetne. Ugyanakkor reális és megalapozott igény fogalmazódik meg szakemberek és közéleti szereplők részéről is a közhatalom-gyakorlásban való részvételt biztosító intézmények körének bővítésére.**

Népszavazás, népi kezdeményezés

Az Alaptörvény – a véleménynyilvánító népszavazás és a népi kezdeményezés intézményének megszüntetésével – kizárólag az ügydöntő népszavazás lehetőségét biztosítja. Ez azonban csak látszólag nyújt hatékonyabb utat a népakarat közvetlen érvényesítésére. A részvételi feltételek pedig alig teljesíthető kritériumokhoz kötik a referendumok eredményességét és kötőerejét.

A választópolgári kezdeményezésre elrendelendő ügydöntő népszavazás ugyanakkor súlyos feszültségben áll a képviseleti demokrácia elsődlegességével. Sokan állítják, hogy ez a referendum-típus nem illeszthető be az alkotmányos intézményrendszerbe. Ennek révén ugyanis a választópolgárok oly módon kötelezhetik a képviseleti szervet meghatározott tartalmú jogalkotásra, hogy a képviseleti szerv akaratát teljesen kizárják a döntéshozatali folyamatból. **A képviselők kötelesek akár legjobb meggyőződésük ellenére a referendum eredménye szerint szavazni, és viselni a felelősséget a döntés következményeiért.** Ahogyan az Alkotmánybíróság ezt 1997-ben megfogalmazta, ebben az esetben **az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül, eredményes népszavazás esetén köteles az ott született döntést végrehajtani.** Ez

viszont sérti a képviselői függetlenség elvét, szétfeszíti a parlamentáris kereteket.

E feszültség miatt nem a kötelezően elrendelendő ügydöntő népszavazás tényleges lehetőségének biztosításával kell megerősíteni a hatalomgyakorlásban való közvetlen részvétel lehetőségét, hanem alternatív eszközökkel. E körben – a népi kezdeményezés mellett – **közjogilag intézményesíthető a megerősítő népszavazás, illetve a választópolgári kezdeményezésre megvalósuló népi vétő**, amelyek feltételezik, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésben korábban a képviseleti szerv döntést hozott. Funkciójuk az, hogy eredményük kihat a képviseleti szerv döntésének érvényességére: ehhez vagy a választópolgároktól a népszavazás keretében kapott megerősítés szükséges, vagy éppen a polgárok a vétóval érik el az adott döntés visszavonását. Ezek a népszavazási eszközök egyrészt a választások között is tartalmi beleszólást adnak a választópolgárok számára, másrészt a népképviseleti szervet sem kárhóztatják a passzív végrehajtó szerepkörébe.

Parlamenti nyilvánosság

A népképviselet intézményeibe vetett állampolgári bizalom szorosan összefügg a parlamenti munka nyilvánosságával, a képviselők tevékenységének ellenőrizhetőségével. A bizalom megerősítéséhez ezért nélkülözhetetlen – a korrupció elleni küzdelem mellett – a parlamenti nyilvánosság helyreállítása, **amely az utóbbi években súlyos sérelmeket szenvedett**. Ebbe a körbe nem csak a parlamenti ülések sajtónyilvánosságának, illetve általában a sajtó parlamenti jelenlétének megfelelő biztosítása tartozik. Ide értendők mindazok a jogintézmények, amelyek szabályozása, illetve gyakorlata a közelmúltban szinte lehetetlenné tette az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységének érdemi követését, illetve abban az állampolgári részvételt. Ténylegesen biztosítani kell a minisztériumokban előkészített törvénytervezetek társadalmi egyeztetésének feltételeit. Vissza kell továbbá szorítani az egyéni képviselői indítványozás gyakorlatát, amely a társadalmi egyeztetés megkerülését

célozza, és kizárja, hogy a tervezett jogalkotásról a szakemberek, a sajtó és a civil társadalom megfelelően tájékozódjon és vitát folytasson. Ugyancsak szinte lehetetlenné teheti a nyilvános érdemi vitát a törvényalkotás extrém módon felgyorsított üteme.

Új technológiák

A képviseleti demokrácia iránti bizalom nem csak azoknak a jogintézményeknek a helyreállítása révén erősíthető, amelyek hagyományosan hivatottak biztosítani a képviseleti döntéshozatal társadalmi nyilvánosságát és vitathatóságát, emellett kereshetők **a technikai fejlődésre figyelemmel újszerű megoldások, amelyeket ráadásul nem feltétlenül az állam, hanem maga a képviseleti szerv ellenőrzésére törekvő civil társadalom működtet.** Így például az internet adta lehetőségek felhasználásával – ahogyan ez több európai országban is működik – platform kínálható a választópolgárok és a képviselők közötti közvetlen és mindenki számára nyilvános kommunikációra.

Új technológiák (pl. közjogi funkciót betöltő petíciós honlapok) alkalmazásával is biztosítható az állampolgárok számára, hogy részt vehessenek az állami és önkormányzati gazdálkodás és az egyéb működés ellenőrzésében, sőt a népképviseleti szerv napirendjének formálásában is.

Felmerülhet a szavazatok online leadási lehetőségének kialakítása, amivel a választásokon növelhető a részvétel.

Egyúttal azonban arra is gondolni kell, hogy az online demokratikus fórumok megerősödése az erre szolgáló eszközökkel technikai értelemben egyáltalán nem, vagy nehezebben boldoguló állampolgárok számára akár szabadságkorlátozást is jelenthet.