

DEMOKRÁCIA

2017. december 11.

Chronowski Nóra (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék)

1. A demokrácia

A demokráciának sokféle változata, típusa alakult ki, és fogalma többféle tudományterület – jog, politológia, szociológia, történettudomány, filozófia – kontextusában értelmezhető, de tananyagunk szempontjából most csak az alkotmánytani és alkotmányjogi sajátosságokat hangsúlyozzuk.

- Értelmezhető egyrészt az államformák között: olyan uralmi rend, amely – történetileg az abszolutizmus meghaladásaként – a népet tekinti a közhatalom forrásának, és megvalósítja a nép bevonását a hatalomgyakorlásba.
- Másrészt a társadalom egészét átható sajátos intézményrendszer: érvényesülését politikai és társadalmi intézmények biztosítják.
- Harmadrészt életformaként is felfogható, amennyiben folyamatos bizalmat, hitet, elfogadást, támogatást igényel működtetőitől.
- a demokratikus, a totalitárius és az autoriter állam elhatárolása¹

demokratikus államban minimumkövetelményként érvényesül a választások tisztasága, szabadsága, a kormányzat leváltható békés úton (formális vagy választási demokrácia), de teljességében a jogállamiságot és az alapjogokat – egyenlő méltóságot, kisebbségek jogait – tiszteletben tartó intézmények, mechanizmusok, társadalmi gyakorlatok összessége valósul meg (tartalmi vagy alkotmányos demokrácia)

totalitárius állam vagy **diktatúra**: egypárti, centralizált, koncentrált hatalom, uralkodó ideológia, terror (az eltérő nézeteket vallók, a rendszerrel szembenállók elnyomása, fizikai megsemmisítése), a hatalomgyakorlók nem válthatók le, az elit irányítja a médiát, ellenőrzi a gazdaságot, alapjogok nem érvényesülnek, privátszféra minimális

autoriter állam: nem az uralkodó ideológiáé a fő szerep, hanem az uralom biztosítása és a hatalom megtartása a cél, a választáson a kormány nem váltható le, az ellenzék legális, de korlátozott, a hatalommegosztás intézményei formálisak vagy gyengék, a civilszféra gyenge és korlátozott, az érdemi participáció (néprészvétel) nem működik, a nyilvánosság (sajtó) gazdasági és adminisztratív korlátozások alá vetett

- „a nép hatalma, a nép által, a nép érdekében”² – a polgárok a politikai élet alanyai és nem az államhatalom tárgyai (alattvalók), érvényesül a népszuverenitás, a polgári participáció, és a hatalmi döntések nem önkényesek: azok a polgárok önrendelkezését és önmegevalósítását szolgálják (a hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége)

¹ *Petrétei* 14-15., *Kornai* 1089-92.

² A „government of the people, by the people, for the people” kifejezést Abraham Lincoln elnök használta a „Gettysburg Address” című beszédében, 1863. november 19-én.

- az **alkotmányos demokrácia** sajátosságai: alkotmány keretei között működik; politikai alapkonszenzusra épül; garantálja az egyének maximális és egyenlő részvételét; célja a közfeladatok optimális ellátása, az individuális szabadság minimális korlátozása; biztosítja a pártok és más érdekszervezetek alakítását és működését; szabad, versengő, periodikusan ismétlődő, tisztességes választások alapján lehetőség van a békés hatalomváltásra; a társadalom alapértékei: szabadság, egyenlőség, szolidaritás³
Fleck Zoltán: „Jogállami szabályok nélkül a hatalom korlátozása elképzelhetetlen, a pusztá többségi logika zsarnoksághoz vezet, a demokrácia öngyilkos hajlamai erőteljesebbek. Azt is tapasztaljuk ezzel kapcsolatban, hogy a jogállami intézmények formális megléte elégtelen, alkotmányos intézmények képesek az autokráciák kiszolgálására, alkotmányokba foglalt jogosultságok üres ígéretkévé válnak. Ki lehet üríteni az összes jogállami formát, és akkor megszűnik a demokratikus minőség is. Ebben az értelemben a modern demokráciák mindig liberálisak, vagyis a hatalom korlátozására és az érvényesíthető jogosultságra épülnek.”⁴

2. Az alkotmányos demokrácia lényegi elemei

- a **pluralizmus** elve: annak elfogadása, hogy a demokráciát a hatalomkoncentráció felszámolja, ezért működik a fékek és ellensúlyok / hatalommegosztás intézményrendszere; a társadalom érdek- és értéktagolt, de ez a sokféleség értékes; nincs eleve adott közérdek, hanem az érdekkonfliktusok és -viták eredményeként formálódik, egyeztetési és alkufolyamatokban – mindez feltételezi a toleranciát mások eltérő véleményével, felfogásával szemben
- a demokratikus **hatalomgyakorlás**: elsősorban képviseleti (reprezentatív) intézmények,⁵ kiegészítő jelleggel közvetlen hatalomgyakorlási formák (népszavazás, népi kezdeményezés)
- a demokratikus **kormányzás**: a hatalomgyakorlás intézményi keretei többféle konfigurációban alakíthatók ki, ezek két alaptípusa a parlamentáris és a prezidenciális demokrácia (kormányzati rendszer), azonban a kettő között átmeneti formák is léteznek⁶
- a demokratikus **döntéshozatal**: a) konkordancia-elv (konszenzuseresés, megegyezésre törekvés, vétójogok a kisebbségek számára, kölcsönös kompromisszumok és engedmények); b) többségi elv (a többség dönt, amely a kisebbségre is kötelező, de emellett a többségi elv korlátai: a kisebbségi jogok

³ *Petrétei* 18-20.

⁴ *Fleck* 49.

⁵ Elsősorban a parlament, amely kettős természetű népképviseleti szerv: a társadalmi akaratképzés végpontja és az állami akaratképzés kezdőpontja. A nép uralma áttételesen, a képviselőkön keresztül valósul meg.

⁶ A parlamentáris demokráciában a hatalomgyakorlás aktív szereplői a parlament és a kormány; a parlament – mint népképviseleti szerv – befolyást gyakorol a kormány megalakulására és működésére, a kormány a parlamenti többség bizalmától függ, és felelős a parlamentnek, amely a bizalmat vesztett kormányt leválthatja. A prezidenciális (elnöki elvű) demokráciában az elnököt a nép választja, ebből adódóan az elnök nem felelős a parlamentnek és az nem mozdíthatja el politikai okból. *Petrétei* 27.

- elismerése, kisebbségvédelmi intézmények, a kisebbség számára mindig reális lehetőség többséggé válni, a többség nem azonosítja magát az egésszel)
- az **alaptervek jogok** tisztelete, védelme (különösen: részvételi jogok garantálása, mint választójog, népszavazáshoz való jog, vélemény-, sajtó- és információszabadság, gyülekezési jog, egyesülési jog, pártalapítás és működés szabadsága, érdekképviselési jogok, petíciós jog)
 - **legitimitás** – legalitás: a demokrácia igényli az adott uralmi rend polgárok általi elfogadását, igazolását és támogatását, valamint a törvényességet (legalitást)
 - veszélyek és kihívások (a posztdemokrácia,⁷ „demokratúra” jellegzetességei)
 - pártok oligarchizálódása és a pártokon belüli akaratképzés megmerevedése
 - nép tömegmédiát általi manipulálása
 - állami szakapparátus önállósulása (különérdekek)
 - polgárok hiányzó részvétele (politikai apátia)
 - a pluralizmussal szemben a közjó objektív meghatározására törekszik
 - a polgárok érdemi, valós részvétele háttérbe szorul
 - konfliktusok igazgatási úton való feloldása (nem demokratikus eljárásban)
 - alkotmányozó hatalom kihasználása (megfelelő kormányzati többségnél)
 - korábbi hatalmi ellensúlyok függősége (alkotmánybíráskodás visszaszorítása, bírói függetlenség adminisztratív korlátozása)
 - centralizáció, erős hierarchia
 - érdekképviselők kikapcsolása, visszaszorítása, szociális partnerség felszámolása

3. Az alkotmányos demokrácia működése, a nép és a döntéshozatal

- az **érdekközvetítés** rendszere (a néptől a népképviselési szervig): heterogén, plurálisan érdektagolt társadalom > érdekközvetítés > szerveződési igény > érdekszelekció > érdekközvetítés > -politizáció > kanalizáció (becsatornázás) az államhatalmi-népképviselési szervekhez
- a pártok, az érdekszervezetek és a tömegmozgalmak jellemzői (szerepük az akaratképzésben, érdekközvetítésben, állami döntéshozatalban)
 - **pártok**: törekvés a közhatalom megszerzésére, a társadalom egészét átfogó program (kompetitív néppártok), az érdekek hatékony „politizációja” (közvetítő szerep a politikai akaratképzésben, politikai döntési alternatívák meghatározása) és becsatornázása az állami döntéshozatalba (amelynek kezdőpontja a parlament)
 - **érdekszervezetek**: csoportérdeket (pl. szakmai, kulturális, szociális, kisebbségi, önkormányzati stb.) jelenítenek meg, nem a közhatalomért versengenek,

⁷ Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. JURA 2012/1. 7-14.
http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2012_1.pdf

- általában pártokhoz kapcsolódnak, eszközeik az érdeklobbizás, az informális érdekkijárási, a szervezett érdekvégyesítés vagy a nyomásgyakorlás
- társadalmi **mozgalmak**: egy-egy kormányzati probléma apropóján jönnek létre, önkéntes szerveződés, jellemzően a problémában érintetteket fogja át, a szervezettség és a spontaneitás között mozog, fontos jelző- és kisebbségvédelmi szerepük van
 - befolyásoló tényezők:
 - a szervezetek léte, reprezentativitása, érdekvégyesítő-képessége, szakmai és pénzügyi háttere, konfliktuskésztsége, konfliktustűrése
 - az érdekegyeztetés rendszere, a szociális párbeszéd működése, az ehhez rendelt közjogi keretek
 - a civil társadalom autonómiája, részvételi lehetőségek, kormányzat nyitottsága, szerveződések közötti kapcsolatok
 - **részvételi (participációs) formák**: konvencionális (választás, népszavazás), szervezeti (tagság, aktivitás) és atipikus vagy problémáspecifikus (*polgári kezdeményezés* = a szervezettség fokát el nem érő, a hatalom gyakorlásának diszfunkcióira rámutató demonstratív figyelemfelhívó akciók; *polgári engedtlenség* = tudatos, szándékos jogellenes magatartás, amely demonstratív, erőszakmentes és a jogkövetkezmények szintén tudatosan vállalt, önkéntes viselésével jár)
 - a **nyilvánosság** szerepe, a demokratikus közvélemény garanciái: az alkotmányos demokrácia érdekközvetítő rendszere számára elengedhetetlen a szabad vitát biztosító nyilvánosság (publicitás), amelyben a vélemény- és akaratképződés végbemegy, formálódik a közvélemény. Garanciái a kommunikációs jogok és a független, szabad média, amely véleményformáló, információs, kritikai és kontrollfunkciójával befolyásolja és tematizálja a politikai közbeszédet.⁸

4. Demokrácia Magyarországon, az alaptörvényi demokrácia-kép

- az Alkotmánybíróság demokrácia-felfogása (Alaptörvény előtti gyakorlat):

„... demokratikus jogállamban a társadalom különböző csoportjai érdekeinek megjelenítése, azok hatékony képviselete, a társadalmi párbeszéd csatornái kiépítettsége különös jelentőségű. Ebből következően a társadalmi párbeszéd működése zavartalanságához akkor is fontos érdek fűződik, ha az erre létrehozott különböző formációkban, intézményekben való részvétel nem jelenti az Alkotmányból közvetlenül levezethető hatáskörök gyakorlását. A politikai közösséget alkotó egyes jogalanyok érdekazonossága mentén szerveződött csoportjainak, az érdekvédelmi célú szervezkedés szabadsága alapján létrehozott szervezeteknek a közhatalmat gyakorló szervek döntései meghozatalába való bevonása (a döntésekkel érintettek informálása, véleményének, javaslatainak kikérése és meghallgatása stb.) a széleskörű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus megteremtésének alapja, amely kapcsolatban áll az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt demokratikus jogállamisággal, a demokrácia alkotmányos alapelveinek érvényesülésével, valamint az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből származó, a közügyek informált megvitatásának követelményével is.

⁸ Petrétei 30-46.

A demokratikus jogállam fogalmához „nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak 'normális' működtetése (...) is hozzátartozik”. [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 138, 142.] A demokratikus jogállam intézményrendszere „normális” működésének pedig feltétele az is, hogy az állami döntéshozatal mechanizmusában jelentőséget kell tulajdonítani az érdekképviseltek véleményformálásának. A közhatalom letéteményesei (állami szervek, önkormányzatok), illetve a civil szféra közötti foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés a közhatalmi döntésekkel érintetteknek a döntések előkészítésbe való bevonását valósítja meg. Ennek során a résztvevők konzultációja, tanácskozása, információcseréje révén sor kerülhet az eltérő érdekek, vélemények megismerésére, ütköztetésére és közös mérlegelésére, az érdekek különbözőségén alapuló konfliktusok feloldására, az eltérő érdekeket összeegyeztető, kölcsönösen elfogadható megoldások kialakítására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közhatalmi döntésekkel érintettek tömörítő különböző társadalmi, érdekképviselői szervezeteknek a döntéshozatali folyamatba való bekapcsolására alkalmas, hatékonyan működő eszközrendszer megteremtése, közreműködői (javaslattételi, véleménynyilvánítási, egyetértési) jogosítványok biztosítása, intézményesített egyeztető mechanizmusok működtetése hozzátartozik és egyben biztosítéka is annak, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt „demokratikus” jelző tartalommal telítődjék.”⁹

- az EU tagság és a demokrácia viszonya (uniós és tagállami szinten):
 - Uniós szinten megfigyelhetők ún. demokrácia-deficitek, amelyek a polgárok és az intézmények közötti távolságból, a tagállami kormányok képviselőinek az uniós döntéshozatalban mutatkozó túlsúlyából adódnak – ezt a közvetlenül választott Európai Parlament szerepének növelésével, továbbá részvételi mechanizmusok intézményesítésével (ld. európai polgári kezdeményezés, európai petíciós jog) törekszik kompenzálni az integráció
 - Tagállami szinten – a hatáskörátruházás és az uniós kormányzati dominancia visszahatásaként – a nemzeti parlamentek háttérbe szorúlnak, amit a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalba való bevonásával, a kormány speciális uniós felelősségének megteremtésével lehet csökkenteni
- az Alaptörvény is kifejezésre juttatja a demokratikus jogállamiság, valamint a népszuverenitás elvét és megerősíti a köztársasági államformát; a demokrácia-felfogás az egyes rendelkezésekben bontakozik ki
- többségi elv érvényesül, de megfontolandók a minősített többség – sarkalatosság – csapdái (a következő kormányzat adó-, család-, nyugdíj- és szociálpolitikáját korlátozó hatás – a Velencei Bizottság szerint ez azzal járhat, hogy a választás nem jelent igazi alternatívát, ami a demokráciát veszélyezteti¹⁰)
- választójog (kiterjesztés), egyenlőség (de a külföldön élő választópolgár nem rendelkezik két szavazattal, a nemzetiségi választópolgár választani kényszerül politikai vagy nemzetiségi preferenciája között, eltérő módon szavaz a külföldön élő [levélben])

⁹ 40/2005. (X. 19.) AB határozat, indokolás IV. 2.1. pont

¹⁰ A Velencei Bizottság 621/2011. sz. véleménye Magyarország új alkotmányáról, 6-7. o. 24. pont, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-AD2011016_Velemeny_Magyarorszag_uj_alkotmanyarol_HUN.pdf

- és az átmenetileg külföldön tartózkodó választópolgár [konzulátuson]), periodikusság; választási rendszer (többségi rendszer irányába tolódott, győzteskompenzáció)
- Országgyűlés (népképviselői, de ezt korlátozhatja a nemzetiségi képviselő) és kormány viszonyának szabályaiból: parlamentáris demokrácia (bizalmi-felelősségi viszony a kormány és parlament között, miniszterelnöki elvű kormány); speciális garanciák az uniós ügyekben az Országgyűlés érdemi bekapcsolódásához (uniós demokrácia-deficit csökkentése, [At. 19. cikk]); a parlamentarizmus tartalma változott (ld. parlamenti fegyelmi jog, ellenzéki jogok helyzete)
 - részvételi jogok: a választási regisztráció meghiúsult [1/2013. (I. 7.) AB határozat], de a participáció jogi keretei átalakultak, pl. megszűnt a népi kezdeményezés; a népszavazás érvényességéhez, eredményességéhez a korábbinál magasabb követelmények; (alkotmányossági) viták a sajtó-, a vélemény- és az információszabadság szintjéről
 - érdekérvényesítés: alkotmányos keretek nem fejlődtek; a szociális partnerségnek, érdekegyeztetésnek csak közvetett garanciái vannak

KULCSFOGALMAK

demokrácia • alkotmányos demokrácia • autokrácia • hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége • pluralizmus • képviselői és közvetlen demokrácia • többségi elv és konkordancia elv • legalitás és legitimitás • részvételi demokrácia • érdekszervezetek • érdekközvetítés • politikai pártok • politikai akaratképzés • társadalmi mozgalmak • polgári engedetlenség • nyilvánosság

JOGFORRÁSOK

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2. cikk
- Alaptörvény B) cikk, C) cikk (2) bek., 1. cikk (1) bek., 2. cikk, 8. cikk, 35. cikk (1)-(3) bek., I. cikk, VI. cikk, VIII. cikk (3) és (5) bek., IX. cikk, XXIII. cikk
- 40/2005. (X. 19.) AB határozat, indokolás IV. 2.1. pont, 1/2013. (I. 7.) AB határozat, indokolás [51]-[58]

TANANYAG

Az előadásvázlat a prezentációval kiegészítve.

AJÁNLOTT IRODALOM, FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2009. 13-46.

Kornai János: Még egyszer a rendszerparadigmáról. (63) Közgazdasági Szemle 2016. 1089-1092. <http://kornai-janos.hu/Kornai2016-Meg-egyszer-a-rendszerparadigmáról.pdf>

Fleck Zoltán: Demokrácia, válság. In A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski et al.) Gondolat, Budapest 2017. 45-59.

Charles Tilly: Democracy. Cambridge University Press 2007.

Giovanni Sartori: Demokrácia. Osiris, Budapest 1999.

Jeremy Waldron: The Constitutional Conception of Democracy. In Jeremy Waldron: Law and Disagreement. Oxford University Press 1999.