

DEMOKRÁCIA-PARADOXON:
LEGITIMÁCIÓS TRENDEK, A HATALOM ÚJ FORRÁSAI

KÁNTOR JUDIT ÁGOTA

Kivonat

Korunk politikai hatalmai a legitimáció általános forrásai, a meritokrácia és a törvényesség mentén igazolják uralmukat. Legitimitásuk ezek mellett építkézhet speciális demokratikus elemekből, mint a döntéshozatalban való részvétel és a nyilvános diskurzus, valamint olyan speciális nem-demokratikus elemekből, mint a szakértelem, a közjó szolgálata, az egyéni jogok védelme vagy a számonkérhetőség.

A speciális legitimációs források vizsgálatakor egy erőteljes elmozdulást figyelhetünk meg a legitimáció demokratikus forrásaitól a legitimáció egyéb forrásai felé. Ez a folyamat végigkövethető a nyugati demokráciák, a Kínához hasonló feltörekvő autoriter hatalmak és a nemzetközi szervezetek elemzése során egyaránt.

A demokrácia-paradoxon abban áll, hogy míg a demokrácia általánosan elfogadott és továbbra is széles körben az államigazgatás alapját képezi, egyes erősödő politikai hatalmak legitimitációjukat nem demokratikus, hanem egyéb forrásokból nyerik. *Michael Zürn* jóslata szerint a demokrácia-paradoxon következtében a politikai hatalmak legitimitációjának kérdésköre ismét a politikai viták előterébe fog kerülni.

Kulcsszavak: legitimáció, demokrácia-paradoxon, legitimáció specifikus forrásai, autoriter hatalmak felemelkedése, nemzetközi szervezetek, többségi elven működő intézmények, politikai rendszerekbe vetett bizalom

*

Prof. Dr. Michael Zürn, a Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) „Transznacionális konfliktusok és nemzetközi szervezetek” nevű kutatócsoportjának vezetője 2012. február 20-án *The Democracy Paradox: The Erosion of Democracy as we Knew It and Rebirth of the Quest for Good Political Order*¹ címmel tartott előadást a budapesti Közép-Európai Egyetemen (CEU). *Zürn professzor* érvelésének központi gondolata szerint a politikai uralom jogosságát alátámasztó különféle legitimációs források vizsgálatakor egy erőteljes elmozdulást figyelhetünk meg a legitimáció demokratikus forrásaitól a legitimáció egyéb forrásai felé.

Az előadó meghatározása szerint a *legitimáció* kifejezést szűken vett értelemben, politikai legitimitációként használja. Elhatárolja a legitimitás fogalmától, amennyiben a legitimitáció egy folyamatra utal, amely valaminek a jogosságára, indokoltságára, vagy éppen annak megkérdőjelezésére irányul. Felhívja a figyelmet a kifejezés kettős – normatív és deskriptív – értelmezési lehetőségére (Zürn 2004:260–287). A legitimitás normatív megközelítésből egy politikai rend elismerésre méltóságát jelenti, de *Weber* megfogalmazása szerint a legitimitásban való hitre (azaz a rend társadalmi elismertségére) is vonatkozhat (Ansell 2001:8705). Normatív értelemben tehát egy rendszer legitimitását nem az határozza meg, hogy az emberek mennyire szeretik azt vagy milyen mértékben hisznek annak legitimitásában, hanem hogy az mennyire cselekszik a társadalom alapvető eszméivel, meggyőződésével összhangban.

Zürn professzor érvelése szerint egyetlen politikai uralom fennállása sem igazolható anélkül, hogy az legalább valamilyen mértékben ne kötődne a közjó szolgálatahoz. Tehát a politikai aktorok, akik döntéseket hoznak a közösség számára, vívmányaikat a közjóra hivatkozva igazolják: például a kormánynak olyan intézkedéseket kell hoznia, amikről legalább elhitethető, hogy a közösségi érdeket szolgálják.

¹ Demokrácia-paradoxon: a demokrácia erodálódása és a politikai rend vágyának újjászületése.

A modern korban döntéshozók és a döntések által érintettek elkülönülése a tradíciókon túl valami többön kell, hogy alapuljon. A legitimációnak vannak olyan általános forrásai, amelyek minden politikai rendszer igazolásához szükségesek; az előadó ezek között említi a *meritokráciát* és a *törvényességet*. A meritokrácia értelmében az elkülönülés valamilyen formában mindig kompetencián alapul, a törvényesség szerint pedig a többségi döntéseket átlátható jogi szabályozás mellett kell végrehajtani. A meritokrácia a korábban említett tradíciók ellenpontja, míg a törvényesség az önkényességet akadályozza. A legitimáció ezen formáit nem helyettesíthetik egyéb alternatívák.

Ezzel szemben a legitimáció speciális forrásai helyettesíthetők, és nem feltétlenül szükségesek egy politikai hatalom igazolásához. *Zürn professzor* hatot emel ki (Zürn 2010:267):

a) *Szakértelem*. Az elfogulatlan, részrehajlás nélküli szakértelemre épülő politikai hatalmak a tudományos ismereteken alapuló, hatékony problémamegoldásból nyerik legitimációjukat.

b) *A közösségi jólét előmozdítása*. Ha a vezetők döntéseit az adott csoport relatív felemelkedése kíséri, az uralmon lévő csoport legitimitása növekszik. Kirekesztő, a különbségekre építő jellege miatt normatív nézőpontból szemlélve a legitimáció forrásai közül ez a legproblematisabb, ennek ellenére kétségkívül megerősíti az uralkodó csoport legitimitását.

c) *Az egyéni jogok védelme*. Az egyéni jogok melletti fellépés forrása igencsak liberális és nagy mértékben támaszkodik az individualizmusra.

d) *A hatalom birtokosainak felelősségre vonhatósága*. Ezen belül beszélhetünk jogi felelősségről és választói elszámoltathatóságról. Ez önmagában még nem jelent demokráciát. Az előadó példája szerint Josef Ackermann, a Deutsche Bank vezérigazgatóját is felelősségre vonhatják a részvényesek, ettől az azonban még nem lesz demokratikus intézmény.

e) *A döntéshozatalban való részvétel*. Ez az első valóban demokratikus legitimitás-forrás, ami azon az érvelésen alapul, hogy azok számára, akikre egy döntés hatással van, biztosítani kell a lehetőséget, hogy részt vegyenek a döntéshozásban. A részvétel történhet közvetlen vagy képviseleti úton.

f) *Megtárgyalás vagy nyilvános diskurzus*. A demokrácia túlmegy a döntéshozatalban való részvételen: magában foglalja a közjóról és annak eléréséről folytatott eszmecsere is.

Fritz Scharpf kategorizációja szerint az első három kimeneten, teljesítményen alapuló legitimáció (*output legitimacy*), ami a törvények és szabályok problémamegoldó minőségére utal. A másik három a befektetésen, ráfordításon alapuló legitimációs források (*input legitimacy*) közé tartozik (Risse 2010:8-9).

A fentiek ismeretében *Zürn professzor* amellet érvel, hogy míg a legitimáció általános forrásai továbbra is feltétlenül szükségesnek tűnnek egy politikai hatalom igazolásához, a legitimáció specifikus forrásait tekintve egy fordulat vehető észre; mégpedig egy erőteljes elmozdulás a legitimáció két demokratikus forrása felől a többi forrás felé. Ez a fordulat megfigyelhető a parlamentáris OECD-országokon, a világpolitikában egyre fontosabbá váló autoriter államokon, valamint az ugyancsak egyre fontosabbá váló nemzetközi szervezeteken, amik sokkal inkább alapulnak szakértelmen vagy az egyéni jogok védelmén, mintsem nyilvános diskurzuson vagy a döntéshozatalban való részvételen.

Az OECD tagállamokban, a *nyugati demokráciákban* ez a tendencia a többségi elven működő intézmények válságában nyilvánul meg. A politikatudományi kutatók gyakorlatilag mind egyetértenek abban, hogy az elmúlt három évtizedben radikálisan csökkent a pártok taglétszáma, a választási részvétel, valamint a pártokba és a parlamentbe vetett bizalom szintje. A politikai rendszerek azon elemei hanyatlanak, amelyek a többségen alapulnak. Az OECD országokban végzett, különböző politikai intézményekbe vetett bizalom szintjét felmérő kérdőíveken² a parlamentek és a pártok az utolsó háromban végeznek, míg az élbolyban olyan politikai szereplőket találunk, mint a legfelsőbb bíróságok, a központi bankok vagy az elnökök. Fontos azonban észrevenni, hogy ezekben a nyugati többségi demokráciákban a többségi intézmények népszerűség-csökkenése mellett a politikai rendszer egészét illetően a bizalom nem csökkent. Úgy tűnik tehát, hogy a politikai szférába vetett hit olyan nem többségi elven működő intézményeken alapszik, mint a legfelsőbb bíróság vagy a központi bank. Megfigyelhető tehát egy fordulat abban, hogy az emberek mely intézményeket tartják legitimnek, és ez a fordulat a nem többségi elvű, nem demokratikus legitimáció-források felé mutat. Ez a jelenség természetesen nem független a háttérben zajló történeti eseményektől. 1990 és 2008 között a világon 84 országban hoztak a központi bank függetlenségét erősítő intézkedéseket. Egy másik ilyen széles körben előforduló reform a legfelsőbb bíróságok helyzetének alkotmányos megerősítése és hatáskörük bővítése. Úgy tűnik, az emberek üdvözlők a változásokat, hiszen

² pl. World Values Study 1999-2000, OECD countries.

jobban szeretik ezeket az intézményeket, mint a demokratikusabb jellegűeket. *Zürn professzor* meglátása szerint tehát észlelhető egy, a nem többségi elven működő intézmények felé mozgó fordulat, amit az ezekben az intézményekben vetett magas szintű bizalom kísér.

A második példa az *autoriter hatalmak felemelkedése*. Korunk feltörekvő hatalmai közül nem minden ország autoriter, azonban (Fukuyama jóslatával ellentétben) a történelem még koránt sem ért véget³, és ezért nagyban Kína tehető felelőssé. Feltűnt a nemzetközi porondon egy olyan állam, ami egyszerre tud a nyugati politikai rendszerektől különböző és sikeres lenni. Ez határozottan megkülönbözteti Kínát, legalábbis az utóbbi húsz-harminc évet tekintve, a szovjet típusú szocializmustól. Emellett némileg megkérdőjelezi azt a nyugati meggyőződést, hogy a piacot és a demokráciát valami szoros kapocs kötné össze: világossá vált, hogy határozottan lehetséges sikeresen működő, gazdagságot termelő piacokat létrehozni demokrácia nélkül is. Az elmúlt tíz évben Kínában 150%-os gazdasági növekedésnek lehettünk szemtanúi, amiből az következett, hogy az 1996 és 2004 közötti nyolc évben 200 millió ember életszínvonala haladta át a szegénységi küszöböt⁴. Ez több, mint ahányan az egész XX. század lefolyása alatt összesen kiszabadultak a szegénysorból. A kínai sikerek rámutatnak arra, hogy egy ország politikai rendszere bizonyos szinten legitimálhatja magát a közjó szolgálatára építve. Hiszen itt nem a Kadhafi-féle despotákról van szó, hanem egy olyan politikai berendezkedésről, ami ugyan nem demokratikus, és nem tartja tiszteletben az emberi jogokat, de mégis képes saját rendszerét igazolni a közösség javának munkálásával. Ez abban is megmutatkozik, hogy az emberek viszonylag nagy bizalmat éreznek a rendszer iránt. Nem véletlen az sem, hogy Kína bizonyos mértékben példaként kezd feltűnni más fejlődő országok előtt, ami egy magabiztosabb kiállást adhat neki a nemzetközi porondon. Jól megfigyelhető ez a vezetők retorikájában: míg öt-hat évvel ezelőtt Kína első emberei azért tettek látogatásokat nyugaton, hogy „tanuljanak valamit az országuk számára”, ma már azért jönnek, hogy „tanulhassunk egymástól”. De *Zürn professzor* felhívja a figyelmet arra, hogy ennek a magabiztosságnak és a kínai rendszer legitimizációjának megvannak a maga határai. Az arab tavasz például láthatóan idegessé tette a kínai vezetőket, akik ebben az időszakban erőteljesebb elnyomást gyakoroltak népük felett.

Azt a politikai vezetést, amely ilyen mértékben hozzájárul a szegénység felszámolásához, nem lehet más autoriter rendszerek zsarnokaival egy kategóriában kezelni, hiszen a közjó munkálásával, szakértelemmel, a szükséges irányelvek meghatározásával legitimizálják saját hatalmukat és példaként szolgálnak más feltörekvő államok számára is. Tulajdonképpen az utóbbi évtizedekben beszélhetünk egy több helyen párhuzamosan futó trendről Ázsiában: felvilágosult vezetők, az emberi jogokra nem sokad adva, autoriter módon irányítanak, de bizonyos mértékben sikeresek és élvezik a nép támogatását. Tipikus példa Szingapúr. A lényeg pedig, hogy olyan világpolitikai szereplők bírnak egyre nagyobb jelentőséggel, akik nem demokratikus úton, hanem más módon legitimizálják hatalmukat.

Harmadikként említhető a sorban a *nemzetállam fölötti politikai tekintélyek felemelkedése*. Az előző példák szerkezetére építve, itt a felemelkedő hatalmat a nemzetközi szervezetek jelentik, amelyek általánosan elfogadott világpolitikai aktorok, azonban nem demokratikus legitimáció útján igazolják magukat. Természetesen az Európai Unió a saját hatáskörökkel rendelkező, befolyásos nemzetközi intézmények mintapéldája, de a kérdés valójában ennél sokkal kiterjedtebb. 1970-ben az ENSZ-nél 8000 multilaterális egyezmény volt bejelentve; ma ez a szám 64000. A növekedés nem csak mennyiségi, hanem minőségi is, amennyiben a hatáskör-átruházás számos példájával találkozhatunk. Egyes nemzetközi szervezetek jogkörükből fakadóan hozhatnak a tagállamokra nézve kötelező döntéseket akár egy-egy érintett tagállam beleegyezése nélkül is. Ez alapvetően megy szembe a nemzetközi politika konszenzusra építő hagyományaival és a szuverenitás alapelvével. Jellemző tendencia az is, hogy nagy mértékben elterjedt a többségi döntéshozatal gyakorlata, ami azt jelenti, hogy gyakorlatban az esetek jó részében van valaki a kisebbségben, akinek valami olyasmit kell tennie, amibe előzetesen nem egyezett bele. A nemzetközi intézmények 60%-ának van olyan mechanizmusa, ahol többségi döntés szükséges, habár ezzel nem mindig élnek. Általában előbb a konszenzust keresik, és csak az esetek 20%-ában kerül sor végül a többségi döntésre. Előfordul az is, hogy egyes politikák felügyelete átkerül transznacionális szervezetek kezébe. Erre tipikus példa az *Éghajlat-változási Kormányközi Testület*, aminek hatalmában áll a tudomány aktuális megállapításait értelmezni és politikává formálni. Rengeteg szervezet játszik központi szerepet monitorozási feladatokban, olyanok, mint a *WWF*, a *Greenpeace* vagy a *Human Rights Watch* stb. Összességében azt láthatjuk, hogy az elmúlt évtizedekben a nemzetközi szervezetek egyre fontosabbá váltak, és mint ahogy azt

³ Mint ahogy azt 1992-ben Francis Fukuyama *A történelem vége és az utolsó ember* című művében előrevetítette.

⁴ Napi 4 dolláros szegénységi küszöbvel számolva

a korábbi két példánál is elmondhattuk, az emberek pozitívként tekintenek erre a folyamatra is. *Zürn professzor* állítása szerint Németországban például a közvélemény szerint a nemzetközi intézmények szükségesek, fontosak és döntésképesek, s habár ezeket a döntéseket sokszor kritikával illetik, a nemzetközi szervezetekbe vetett általános bizalom szintje igen magas. Németország ebben a tekintetben nem mondható kivételnek. Például az ENSZ iránt általában elég nagy bizalmat táplálnak az emberek: világszinten a megkérdezettek 55-56%-a állítja azt, hogy megbíznak az intézményben⁵. Természetesen a nemzetközi szervezetek támogatottságának is vannak korlátai, például különféle ellenmozgalmak, de az intézmények kétségkívül bírnak valamilyen szintű legitimitációval.

A teljes képet tekintve láthatjuk, hogy az elmúlt évtizedekben megjelentek bizonyos erősödő intézmények vagy politikai entitások, melyeknek kétségkívül szükségük van valamiféle legitimitációs forrásra, azonban jellemzően nem akarják vagy nem tudják a hatalmukat demokratikus alapokon igazolni, így olyan forrásokhoz fordulnak, mint a szakértelem, az emberi jogok védelme, a közjó szolgálata vagy az elszámoltathatóság. Innen juthatunk arra a következtetésre, amit *Zürn professzor demokrácia-paradoxonnak* nevez, mely szerint míg a demokrácia általánosan elfogadott és továbbra is széles körben az államigazgatás alapját képezi, egyes erősödő politikai hatalmak legitimitációjukat nem demokratikus, hanem egyéb forrásokból nyerik.

Az előadó predikciója, jóslata szerint a demokrácia-paradoxon következtében a politikai hatalmak legitimitációjának problémaköre ismét a politikai viták előtérbe fog kerülni. Mivel a demokráciára épülő, világszinten elfogadott politikai szervezetek és a magukat nem demokratikus alapokon igazoló, erősödő politikai tényezők legitimitációja alapvetően ellentétes egymással, újra fel fog merülni a kérdés, hogy mi legitimál egy hatalmat. Napjainkban természetesen vannak ennél jelentősebbnek tűnő világszintű problémák, mint az energiaválság vagy a klímaváltozás, azonban végső soron ezek is visszavezetnek minket a politikai tekintély megfelelő legitimitációjának kérdéséhez. Mikor ezeknek a problémáknak a megoldását keressük, olyan időtávlatokban kell gondolkodni, ami a választási versenyek logikáját igencsak meghaladja. Ezen kívül fontolóra kell vennünk, hogy a XX. század társadalmi problémáinak megoldása összhangban volt az emberek jólét iránti vágyával, most azonban más helyzetben vagyunk. A társadalom többségének rövidtávú érdeke a klíma- és energiaügyi problémák megoldása ellen dolgozik. Ebben az értelemben a közjó és az emberek (önös) érdeke tulajdonképpen ellentétben áll egymással, ami oda vezet, hogy bizonyos válságok elkerülésének érdekében szükségét érezhetjük olyan intézmények fenntartásának, amik nem többségi, demokratikus alapon működnek. Ez egy lehetséges magyarázata annak, hogy miért látunk egy fordulatot a legitimitáció forrásainak vizsgálatokor.

Zürn professzor szerint van két olyan, a demokratikus legitimitáció mellett szóló mechanizmus, amik a többségi alapon működő intézmények elhalása ellen működnek, így a fenti érvelést némileg korlátozzák. Ne felejtjük el, hogy a napjainkban oly népszerű nem-többségi alapon működő intézmények (mint a legfelsőbb bíróságok és a központi bankok) egy, a többség által irányított demokratikus politikai rendbe beágyazódva funkcionálnak. Egy nem beágyazott, például világszintű legfelsőbb bíróság feltehetőleg nem keltene ekkora bizalmat az emberekben. Fontos azt is észrevenni, hogy amikor autoriter államokban vagy nemzetközi szervezetek esetén az adott politikai aktor nem-demokratikus legitimitációs forrásai ellentétben állnak a többségi gondolkodással, mindig ellenállás alakul ki, és felmerül az igény arra, hogy az emberek részt vegyenek a döntéshozatalban. Ha viszont tényleg újra előtérbe kerül majd a politikai hatalmak legitimitációjának kérdésköre, az egyetlen olyan szféra, ahol hosszú távú, fenntartható konszenzus alakulhat ki a témát illetően, az a közzsféra, ami visszavezet minket a legitimitáció demokratikus forrásaihoz.

Zárszó

Zürn professzor előadásának nagyszerűsége abban áll, hogy a demokrácia határaitra és központi szerepére egyaránt rámutat. Churchill elhíresült mondása⁶ óta tudjuk, hogy a demokrácia koránt sem ideális formája a kormányzásnak, és időről időre akadnak kihívói, de jobbat az ókor óta még nem talált ki az emberiség. A legitimitációs trendek jelenleg nem a demokrácia irányába mutatnak, reális alternatíva híján azonban korai lenne még annak hanyatlását feltételezni.

⁵ lásd pl. "Voice of the People" Survey, 2002, Gallup

⁶ „Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.” (House of Commons, 1947. november 11.)

Bibliográfia

Ansell, C. 2001. Legitimacy: Political. In Smelser, N., Bates, P. eds. *International Encyclopedia of the Behavioural and Social Sciences*. Oxford: Elsevier.

Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York, NY: Free Press.

Risse, T. 2004. Transnational Governance and Legitimacy. *Working Paper*. Berlin: Center for Transatlantic Foreign and Security Policy.

Zürn, M. 2004. Global Governance and Legitimacy Problems. *Government and Opposition* 39: 260–287.

Zürn, M., Stephen, M. 2010. The View of Old and New Powers on the Legitimacy of International Institutions. *Politics* 30: 91–101.

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012.

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Kántor Judit Ágota: Demokrácia-paradoxon: legitimációs trendek, a hatalom új forrásai. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 1. (2012 Tavasz) 5 p.
Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*