

A szakértelem szerepe a demokrácia minőségében¹

Brunczel Balázs

A demokrácia követelménye – legyen az bármennyire is vitatott, hogy pontosan mi értendő alatta – napjainkban általánosan elfogadottnak tekinthető. Szintén megkockáztathatjuk a szakértelem általános elfogadottságát: a fogalom meghatározása körül megint csak számos vitás pont merülhet fel, azt azonban a legtöbbször elismerik, hogy kívánatos lenne, ha a döntések a szakértelmen, s nem pedig valamilyen egyéb tényezőn, például ideológiai elfogultságon alapulnának. Könnyen beláthatjuk azonban, hogy e két elvárás egymással ellentmondó követelményeket támaszt. A demokratikus döntéshozatal elve szerint az állampolgárok mindig egyenlők, míg a szakértelem elve épp ellenkezőleg, azt mondja ki, hogy a döntéseket azok hozzák meg, akiknél a legnagyobb szakértelem összpontosul, ez pedig nyilván nem egyenlően oszlik el. Vagy másképp: a szakértői döntésből sokan ki lesznek zárva, ami pedig a demokrácia alapvető kritériumát sérti.

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy feloldja ezt az ellentétet. Ehelyett azt vizsgálom meg, hogy egy konkrét területen, mégpedig a demokrácia minőségéről szóló munkákban megjelenik-e, s ha igen miként jelenik meg a demokrácia és a szakértelem kapcsolata. E lehatárolást azért tartom célszerűnek, mert a demokrácia minőségéről szóló elemzések részekre bontják a demokrácia kritériumait, s ezáltal talán a legrészletesebb képet kaphatjuk a demokrácia összetevőiről, aspektusairól. Így ennek tükrében vizsgálhatjuk, hogy hol jelenik meg a szakértelem problematikája.

A demokrácia minőségéről szóló munkákat két csoportra oszthatjuk. Egyrészt vannak az empirikus vizsgálatokat, konkrét minősítéseket is tartalmazó kezdeményezések, projektek, másrészt pedig a vagy ezekre reflektáló, vagy pedig a demokrácia minőségét önállóan tárgyaló tudományos írások. Jelen elemzés mindkét csoportra kiterjed, de még mielőtt ebbe belevágnánk, érdemes áttekinteni azokat a kezdeményezéseket, melyek a demokráciák empirikus minősítését tűzik zászlajukra.²

Az első ilyen a **Freedom House**, melyet civil szervezetéként alapítottak az Egyesült Államokban 1941-ben. Célja a szabadság ügyének előmozdítása a világ legkülönbözőbb

¹ Jelen kutatás az OTKA 83577 számú pályázata és a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² Lásd még Campbell 2008.

tájain. Ennek megfelelően évente publikálja a jelentését (Freedom in the World), melyben az egyes országokat minősíti az előzetesen kidolgozott kritériumrendszer alapján. Jóllehet nem a demokrácia minősége terminológiát használják, a vizsgált szempontok lényegében átfedik az előbbieket által használtakat. A „politikai jogok és polgári szabadságok ellenőrző listája” a következő alkategóriákból áll:

- Választási eljárás
- Politikai pluralizmus és részvétel
- A kormányzat működése
- A politikai jogokra vonatkozó egyéb kérdések
- A véleménynyilvánítás szabadsága
- Egyesülési jog
- A jog uralma
- Autonómia és individuális jogok

Mindegyik kérdés további alpontokra van bontva, melyek szerint szakértők pontozzák az egyes országokat, az eredményeket pedig összesítik. Így három csoportba kerülhetnek az országok: szabad, részben szabad és nem szabad kategória.

A második tárgyalandó kezdeményezés a **Polity IV projekt**, melyet azt a Center for Systemic Peace működtet. A projekt a lefektetett kódrendszer segítségével minősíti az országokat, s azokat besorolja a következő három kategória valamelyikébe: 1) teljesen intézményesült autokrácia, 2) vegyes vagy inkohérens autoritás, illetve 3) teljesen intézményesült demokrácia.

Harmadikként említhetjük az Economist csoporthoz tartozó Economist Intelligence Unit által kiadott **Demokrácia Index**. Az index alapját leginkább szakértői értékelések képezik, melyek öt nagy területet ölelnek fel, úgymint 1) választási eljárás és pluralizmus, 2) polgári szabadságjogok, 3) a kormányzat működése, 4) politikai részvétel és 5) politikai kultúra. Az értékelés végén az országokat három kategóriába sorolják: 1) teljes demokráciák, 2) törekeny demokráciák, 3) autoriter rendszerek.

Végül pedig negyedikként az **IDEA** elnevezésű szervezetet említhetjük, mely rövidítés az International Institute for Democracy and Electoral Assistance elnevezést takarja. Egy kormányközi szervezetről van szó, közel 30 tagállammal. Az IDEA intézet projektjei között

található a State of Democracy kezdeményezés, mely a demokrácia minőségének értékelésére irányul. A demokráciák értékelésekor a következő hét tényezőt veszik figyelembe:

- Részvétel
- A képviselők felhatalmazásának milyensége
- Képviselet
- Elszámoltathatóság
- Transzparencia
- Reszponzivitás
- Szolidaritás

A kezdeményezés egyik sajátossága, hogy a minősítést nem felkért szakértők végzik, hanem maguk az állampolgárok, hiszen – állítják a program megalkotói – csak ők tudhatják igazán, hogy mennyire tekinthető demokratikusnak az kormányzatuk. Mindezzel együtt a kezdeményező szerepet felvállalhatja, sőt valószínűleg fel is kell, hogy vállalja vagy a kormányzat, vagy pedig valamilyen külső szervezet. A projekt másik különös vonása, hogy nincsenek előre rögzítve a minősítés outputjai, ahogy azt láthattuk az előző példák esetében, ahol minden országot elhelyeztek egy adott skálán. Jelen esetben a minősítés eredményét összegezhetik hosszabb publikációkban, de megelégedhetnek rövidebb jelentéssel is. Továbbá arra sem létezik előzetesen adott séma, hogy milyen skálán értékeljék az egyes országokat. Ezeket a minősítést végzők szabadon választhatják meg, persze ezek többnyire hasonló logikát követnek.

Miután röviden áttekintettük a demokrácia minőségének mérésére vonatkozó kezdeményezéseket, térjünk rá a tanulmány tulajdonképpeni kérdésére, vagyis arra, hogy miképp jelenik meg ezekben a demokrácia és a szakértelem kapcsolata. Ez két kérdés vizsgálatát jelenti: először is azt nézzük meg, hogy megemlítik-e a vonatkozó dokumentumokban a szakértelmet, másodsor pedig azt, hogy amennyiben igen, akkor milyen viszonyba állítják azt a demokrácia követelményével, például konfliktust tételeznek-e fel közöttük, vagy ellenkezőleg, egymás feltételének tekintik őket. Az első kérdéshez kiegészítésül annyit fűznék hozzá, hogy nem veszem figyelembe a szakértelem fogalmának olyan előfordulásait, amelyek nem a demokráciához való viszonyára vonatkoznak, hanem egyéb kontextusban merülnek fel. Így például gyakran találkozhatunk a szakértelem,

szakértők fogalmával azzal összefüggésben, hogy kik végezték az egyes országok minősítését.

Freedom House³ és a Polity IV Projekt⁴ esetében nem találhatunk a szakértelemre vonatkozó megállapításokat a minősítés alapjául szolgáló kézikönyvekben vagy módszertani ismertetőkben.

Az Economist Democracy Index elnevezésű publikációjában azonban már megjelenik a demokrácia és a szakértelem kapcsolata. A minősítés alapjául szolgáló kérdőív egyik kérdése arra vonatkozik, hogy mekkora mértékben érzékelik úgy az állampolgárok, hogy az irányítás a szakértők vagy egy technokrata kormányzat kezében van. Három lehetséges választ adhatnak: kis, közepes vagy nagy mértékben. Minél kisebb mértékű ez a percepció, annál demokratikusabbnak fog minősülni az adott kormányzat. A szakértelem jelen esetben tehát a demokratikus kormányzatnak ellentmondó tényezőként jelenik meg. E pontban továbbá azt is vizsgálták, hogy a World Value Survey-ben elérhető-e adat arra vonatkozóan, hogy az emberek hány százaléka gondolja úgy, hogy jó lenne, ha nem a kormányzat, hanem a szakértők hoznák meg a döntéseket. Három válasz lehetséges, kevesebb, mint 50%, 50% és 70% között, illetve több, mint 70%. A minősítés az előző esethez hasonló, vagyis a demokratikus index szempontjából az számít a legjobbnak, ha minél kevesebben gondolják így.⁵

Végül pedig vizsgáljuk meg az IDEA szervezetnek a demokrácia minőségének meghatározására irányuló kezdeményezését. A négy projekt közül itt találkozhatunk a legtöbbször a szakértelem és a demokrácia kapcsolatának megjelenésével, ami persze részben betudható annak is, hogy e projekt rendelkezik a legrészletesebb és legkidolgozottabb módszertani irányelvekkel.

A 2.3.4. számú kérdés arra vonatkozik, hogy a törvényhozó hatalom mennyire hatékonyan képes a végrehajtó hatalom ellenőrzésére és elszámoltatására. Ezen ellenőrzés gyakorlati megvalósításának egyik kritériumaként pedig az szerepel, hogy a törvényhozás mennyiben fér hozzá a nem kormányzati szakértők véleményéhez.⁶ Ebben az esetben a szakértői tudás felhasználhatósága a demokrácia minőségét növeli.

A 4.1.3. számú kérdés azt vizsgálja, hogy a törvényhozás mennyiben gyakorol felügyeletet, illetve mennyiben vannak nyilvános vitának kitéve a kormányzat alkupozíciója

³ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology>

⁴ Marshall 2014.

⁵ Democracy Index 2014: 45-46.

⁶ Beetham et al. 2008: 180

és a korábbi kötelezettségvállalásai a bilaterális, regionális és nemzetközi szervezetekben. A felügyelet gyakorlati megvalósítása alatt pedig többek között az értendő, hogy a törvényhozás vagy az általa felállított szakértői bizottságok rendelkeznek elegendő idővel, információval és szakértelemmel ahhoz, hogy befolyásolják a kormány tárgyalási pozícióját. A szakértelem tehát megint a demokratikus kontroll egyik eszközeként jelenik meg.⁷

Az előzőhöz némileg hasonló témára világít rá a 4.2.4. kérdés, mely arra vonatkozik, hogy mennyire van kitéve a kormány nemzetközi politikája a hatékony parlamenti ellenőrzésnek vagy a köz befolyásának. Az ellenőrzés gyakorlati megvalósítása pedig függ attól, hogy a törvényhozás rendelkezik-e a megfelelő és aktuális információval és az adekvát szakértelemmel a felügyelet hatékony gyakorlásához. A szakértelem megint csak a kormányzat felett gyakorolt demokratikus kontroll egyik szükséges eszközeként jelenik meg.⁸

Eddig a demokrácia minőségének meghatározására irányuló projekteket vizsgáltuk, ahol is a vizsgált szövegeket a minősítési eljáráshoz tartozó kézikönyvek vagy módszertani útmutatók alkották, vagyis nem a tudományos közösség számára írt publikációk, jóllehet akadt köztük olyan, melynek egyes fejezetei részletezettség és kidolgozottság tekintetében ez utóbbiak között is megállta volna a helyét. A következőkben viszont áttérek a tudományos publikációk, vagyis könyvek és folyóiratcikkek vizsgálatára. Azt nem tartom célravezetőnek, hogy először feltérképezzük az összes idevágó publikációt, majd pedig e halmazon belül kíséreljük meg megállapítani, hogy milyen arányban fordulnak elő a szakértelemre vonatkozó megállapítások. Elsősorban azért nem, mert igencsak nehéz lenne az összes olyan publikációt számba venni, mely e témát érinti. Ehelyett azt az utat választottam, hogy csupán azokat a könyveket vagy tanulmányokat elemzem, melyekben valamilyen módon felmerül a szakértelem kérdése. Nyilván ezek közül sem áll módomban az összeset tekintetbe venni, így az alábbi elemzések elkerülhetetlenül tartalmazznak némi önkényt.

Először vegyük szemügyre Andrew Roberts könyvét, amely a demokrácia minőségét tárgyalja Kelet-Európában.⁹ Könyve bevezetőjében Roberts ismerteti azt a lehetséges konfliktust, amely a demokrácia és a szakértelem között állhat fenn. Ennek alapja – állítják a demokratikus reszponzivitás ellenzői – az választók inkompetenciája, vagy az, hogy nem képesek felismerni, hogy mi lenne az adott társadalom számára a legjobb. Számos olyan

⁷ i.m.: 236.

⁸ i.m.: 248.

⁹ Roberts 2010.

politikai intézkedés, mely hosszabb távon előmozdítja a jólétet, az adott pillanatban népszerűtlennek tűnhet a választók szemében, így azok a rövid távú populista ígéreteket részesíthetik előnyben. Ha tehát azt akarjuk, hogy az optimális politikai program valósuljon meg, akkor valamilyen módon el kell érünk, hogy a politikai döntéseket ne az emberek rövid távú véleménye, hanem a szakértői álláspontok befolyásolják.

Roberts több érvet is felsorakoztat a mellett, hogy miért nem állja meg a helyét ez az ellenvetés. Az egyik szerint igaz ugyan, hogy az állampolgárok között vannak jobban és kevésbé jól informáltak, viszont ez utóbbiak véleménye kioltja egymást, s végül a jól informáltak véleménye érvényesül. Roberts hivatkozik olyan tanulmányokra is, melyek azt bizonyítják, hogy az állampolgárok véleménye számos kérdésben nem tekinthető kevésbé racionálisnak, mint a szakértőké. Ehhez kapcsolódik az az érv is, miszerint igaz ugyan, hogy az állampolgárok rendelkezhetnek téves nézetekkel, de ugyanez elmondható a hatalmon lévőkről is, és ez utóbbi nem kevésbé veszélyes kimeneteket rejthet magában. Ha a kormányzatot megszabadítjuk a demokratikus kontroltól, akkor elképzelhető, hogy a szakértőkre hallgatva a köz hosszú távú érdekét szem előtt tartva fog cselekedni, de ugyanígy elképzelhető az is, a demokratikus kontrol hiányában a saját érdekeiket tartják majd szem előtt. Roberts szerint a történelmet tanulmányozva inkább ez utóbbi forgatókönyv tűnik valószínűnek.¹⁰

Larry Diamond és Leonardo Morlino a demokrácia minőségét elemző írásukban a kettő, vagyis a demokratikus elv és a szakértelem összefüggéseit igyekeznek hangsúlyozni. Rámutatnak arra az összefüggésre, hogy az egyenlő részvétel – amely a demokrácia egyik alappillére – nem biztosítható pusztán formális módon, vagyis jogegyenlőséggel, ugyanis ekkor megmaradnak a szubsztantív egyenlőtlenségek, amennyiben az emberek eltérő módon képesek elérni az egyes erőforrásokat. Ezért a részvétel tényleges egyenlőségének feltétele az, hogy az állampolgárok elérjenek egy bizonyos minimum szintet a képzés és a szakértelem tekintetében.¹¹

Stein Ringen a demokrácia méréséről írt cikkében megjelenik az eddig tárgyalt két elv közti ellentét. Tárgyalja azt a felvetést, miszerint fordított arányosság áll fenn a demokratikus képviseleti elv és a hatékonyság között. Ha az előbbieket előtérbe helyező berendezkedéseket konszenzusos demokráciának nevezzük, melyet a többségi elvvel állítunk szembe, akkor a bevettnek számító nézet úgy hangzik, hogy a konszenzusos demokráciák előrébb járnak ugyan a demokratikus elv megvalósításában, a többségi elv alapján azonban hatékonyabban

¹⁰ Roberts 2010: 7-8.

¹¹ Diamond – Morlino 2004: 11.

lehet kormányozni. Ezzel a nézettel szemben Ringen Lijphart kutatásait hozza fel, miszerint a konszenzusos demokráciák felülmúlják a többségiakat a kormányzat hatékonysága tekintetében, vagyis az elemzések azt mutatják, hogy esetükben jobban érvényesül a szakértelem.¹²

Miután áttekintettük mind a demokrácia minőségének meghatározására szolgáló projekteket, mind pedig néhányat a vonatkozó szakirodalom közül, foglaljuk össze, hogy milyen megállapításokat tehetünk az eredeti kérdésfeltevésünkre vonatkozóan. Egyrészt arra voltunk kíváncsiak, hogy milyen arányban és milyen hangsúllyal jelenik meg ezekben a demokratikus döntéshozatal és a szakértelem elvének a kapcsolata, másrészt pedig azt vizsgáltuk, hogy amennyiben ez megjelenik, akkor milyen viszonyt tételeznek a kettő között.

Ami az első kérdést, vagyis az előfordulást illeti, a válasz az, hogy kis mértékben és nem kiemelt hangsúllyal találkozhatunk vele. A demokrácia minősítésére irányuló projektek esetében a vizsgált négyből csak kettő esetében találkozhatunk vele, s ezekben sem szerepelt központi helyen. Az természetesen nem volt várható, hogy ez lesz a legfontosabb témák egyike, de még ezzel együtt is partikulárisnak nevezhető az előfordulása. Arra nézvést pedig, hogy a vonatkozó szakirodalomban milyen mértékű az előfordulása, csak nagyon szubjektív ítélet mondható, mivel nem volt lehetőség az összes idevágó munka számbavételére és az előfordulási arány meghatározására. Ez a szubjektív vélemény pedig megint csak az lehet, hogy az előfordulás elhanyagolhatónak tekinthető. Természetesen létezik egy jelentős terjedelmű szakirodalom a szakértelem és a demokrácia kapcsolatára vonatkozóan, azonban most arra voltunk kíváncsiak, hogy a direkt módon a demokrácia minőségével foglalkozó írásokban milyen mértékben jelenik meg ez a téma, ez pedig nem nevezhető jelentősnek.

A második kérdés, hogy a szakértelem kérdésének megjelenése esetén milyen viszony áll fenn közte és a demokrácia között, felmerül-e a konfliktusuk vagy esetleg épp ellenkezőleg, egymást erősítik. Ebben a kérdésben meglehetősen nagy szórás mutatkozik, többféle állásponttal találkozhatunk. Elsőnek mindjárt itt van a kettő egyértelmű szembeállítás, melyre az Economist Democracy Index elnevezésű publikációja a legjobb példa, ahol is minél inkább úgy érzékelték az állampolgárok, hogy nem a demokratikusan megválasztott kormányzat, hanem a szakértők hozzák meg a döntéseket, illetve minél többen tartják kívánatosnak ezt a fajta döntéshozatalt, annál kevesebb pontot kap az adott ország, s végső soron annál hátrébb sorolódik a demokrácia minőségi rangsorában. E kérdésfeltevést

¹² Ringen 2011: 13.

elhibázottnak tartom abban a tekintetben, hogy nem különböztet meg további eseteket, vagy nem finomítja, pontosítja tovább a kérdést. Nem mindegy ugyanis, hogy miképp került a szakértők kezébe a döntéshozatal: a demokratikusan megválasztott kormányzat jogilag szabályozott úton delegálta azt hozzájuk, vagy pedig valamilyen módon a demokratikus felhatalmazást megkerülve került a kezükbe a döntés lehetősége. Az előbbi esetben ugyanis semmi kivetni valót nem látok a demokratikus elv érvényesülése szempontjából, problémásnak csak a második eset tekinthető. E megkülönböztetés vagy finomítás nélkül úgy vélem, e kérdésfeltevés és az arra adott válasz torzítani fogja az adott ország demokráciájának minőségéről alkotott képünket.

A másik eset, amellyel találkozhattunk, az, hogy ismertetik a demokrácia és a szakértelem szembenállását, úgy tekintenek erre, mint egyfajta bevett nézetre, azonban érveket igyekeznek felsorakoztatni ellene. Ilyennek tekinthető egyrészt Andrew Roberts, másrészt pedig Stein Ringen írása. Közös bennük, hogy a demokrácia és a szakértelem közti ellentét feloldását elsősorban nem elméleti szinten kívánják megoldani, tehát nem azzal érvelnek, hogy teoretikusan hibás a szembeállítás, hanem azt mondják, hogy különböző tanulmányok, empirikus elemzések megmutatták, hogy a gyakorlatban ez másképp működik.

Végül pedig harmadik eset az, amikor a szerzők nem említik a demokrácia és a szakértelem közti ellentétet, hanem a kettő egymásra utaltságáról beszélnek. Ide sorolhatók azok az elképzelések, miszerint a demokrácia működéséhez, legyen szó a törvényhozás által gyakorolt kontrollról (IDEA), vagy az állampolgárok részvételének tényleges megvalósulásáról (Diamond és Morlino), szükség van a szakértelemre.

Jelen tanulmánynak nem volt célja, hogy feloldja a demokrácia és a szakértelem közti elvi ellentétet. Arra azonban vállalkozhatunk, hogy tegyünk néhány javaslatot e viszony kezelésére a demokrácia minőségének vizsgálatát célzó projektek és írások számára. Először is a kettő puszta szembeállítása túlzottan leegyszerűsítő és az eredmények torzításához vezet. Másodszor, s többek között épp azért, mert valamifajta ellentét ezek szerint fennáll közöttük, a kettő egymásra utaltságának reflektálatlan használata sem tűnik célravezetőnek, mert ekkor elfedjük a közöttük elméletileg felbukkanható konfliktust. Ezek helyett egy olyan álláspont lehet a megoldás, mely elismeri ugyan, hogy a kettő között fennállhat a konfliktus, ugyanakkor azt is belátja, hogy bizonyos esetekben sokkal célravezetőbb szakértőkre bízni a döntést, mint a demokratikus közvéleményre. A kettő között a delegálás szabályainak átgondolt, publikus és részletes szabályozásával lehetne megteremtteni a kapcsolatot.

Hivatkozások:

- Beetham, David – Edzia Carvalho – Todd Landman – Stuart Weir 2008: Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm.
- Campbell, David F. J. 2008. The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy. Vienna: Democracy Ranking.
- Democracy Index 2014. Democracy and Its Discontents. A Report from the Economist Intelligence Unit.
- Diamond, Larry és Leonardo Morlino 2004: The Quality of Democracy. CDDRL Working Papers.
- Marshall, Monty G. 2014: Polity IV Project: Dataset Users Manual. Center for Systemic Peace.
- Ringen, Stein 2011: The Measurement of Democracy: Towards a New Paradigm. Society 48, 12-16
- Roberts, Andrew 2010: The Quality of Democracy in Eastern Europe. Public Preferences and Policy Reforms. Cambridge University Press. Cambridge.