

### 3. DEMOKRÁCIA

KOMÁROMI László

#### 1. Bevezetés

Az Alaptörvény B) cikk (1) és (3) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”, melyben „[a] közhatalom forrása a nép”. A (4) bekezdés szerint továbbá „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Az állami berendezkedésnek, a hatalom gyakorlásának az a formája, amelyet e három mondat röviden körülír, a demokrácia, két és félezer éves történetre tekint vissza, azonban mint alkotmányjogi elv csak az elmúlt két és fél évszázad során vált általánosan elfogadottá.

A demokrácia legáltalánosabb jelentése – a szóösszetételben szereplő görög kifejezések (δημος = nép; κράτος = uralom) alapján – ’népuralom’. Olyan állami berendezkedés, amelyben – szemben az egyetlen fő vagy kevesek uralmával – sokan vesznek részt a politikai hatalom gyakorlásában. Ez az általános meghatározás azonban számos elvi és gyakorlati, a demokrácia lényegét érintő kérdést vet föl, mindenekelőtt a ’kik?’ és a ’hogyan?’ problémájával összefüggésben, amelyekre különböző, a józan értékelés szerint demokratikus berendezkedések eltérő válaszokat adtak és adnak. Így egységesen elfogadott definíció sincs. IAVOLENUS híres figyelmeztetése – „[o]mnis definitio in iure civili periculosa est...” (D. 50, 17, 202) – nemcsak a római civiljogra igaz, hanem a demokrácia alkotmányjogi fogalmának meghatározására is. Definíció helyett ezért bevezetőként álljon itt néhány olyan általános elv, Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE tanulmánya alapján,<sup>1</sup> amelyek közelebb visznek a modern demokrácia jogi tartalmának megértéséhez.

A demokrácia – újkori történeti kifejlődésében és többnyire jelenkori alkotmányos kinyilvánításában is – a *népszuverenitás* (népfenség) elvéhez kapcsolódik. Az államhatalom forrása és végső hordozója a nép. Nem a király, s nem is valamely társadalmi osztály. Az államhatalom minden megnyilvánulásának, legyen az törvényhozó, végrehajtó vagy igazságszolgáltató döntés, végső soron visszavezethetőnek kell lennie a népre (demokratikus legitimitáció).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. II. köt. 3. kiadás. Heidelberg, C. F. Müller, 2004. A fentiekre 430–469.

<sup>2</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 430–436.

A demokrácia a politikai *szabadság*, az önrendelkezés és az önkormányzat megvalósulásának kerete. Az egyéni és közösség jogok gyakorlását, a személy képességeinek szabad kibontakozását szolgáló kormányzati forma, amelynek belső rendjét épp azok közössége határozza meg, akik e rendnek alávetve élnek.<sup>3</sup>

A demokratikus hatalomgyakorlás a *politikai jogegyenlőség* elve alapján valósul meg. A hatalomban való részvételre, a politikai döntésekbe való beleszólásra minden polgárnak egyenlő esélye van. Az aktív és passzív választójog egyenlő, a köztisztviselők betöltésénél mindenkire ugyanazok a feltételek vonatkoznak. A közhatalmi tisztségeket korlátozott időre lehet elnyerni, és aki elnyeri, leváltható.<sup>4</sup>

Végül, de nem utolsósorban, a demokrácia a *többségi elv* érvényesítésére épül. Az önkormányzat és a politikai egyenlőség egyaránt megköveteli, hogy a döntések a döntéshozatalra jogosult többség egyetértésével születessenek. A többségi elv azonban nem korlátlan, a többség hatalma nem abszolút. A kisebbségben maradtak jogai határt szabnak a többség akaratának.<sup>5</sup>

A demokrácia alkotmányjogi értelemben szervezési elv, amely arra kíván választ adni, hogy miként kell megszervezni az államhatalom gyakorlását, hogy az említett elvek érvényesüljenek. Demokráciának nevezhetjük azt a politikai berendezkedést is, amely ezeket ténylegesen érvényre juttatja.

Az alábbi tanulmány először a demokrácia elvi tartalmának és gyakorlati megvalósulásának egyetemes történeti gyökereit tekinti át. Ezt követően fölveszi azt a fejlődési fonalat, amely elvezetett a demokratikus gondolat magyarországi megerősödéséhez. Végül bemutatja a rendszerváltoztatást követő magyar alkotmányos berendezkedés néhány olyan vonását, amelyek alkotmányjogi értelemben meghatározzák annak demokratikus karakterét.

## 2. A demokrácia antik és középkori előtörténete

### 2.1. Antikvitás

#### 2.1.1. Az athéni példa

Intézményesült demokrácia a történelemben először az antik görögöknél, különösen az athéni városállamban jött létre. Alapjait elsősorban KLEISZTHENÉSZ reformjai (Kr. e. 508) vetették meg, s működésének klasszikus korszaka a Kr. e. 490-es és 480-as perzsa betöréseket követő időktől a Kr. e. IV. század utolsó negyedéig tartott. KLEISZTHENÉSZ tisztán területi elv szerint szervezte újjá a korábbi, nemzetségi rendben működő helyi öngazgatást. Az új rend alapegységét a démoszok (δημοί) képeztek; több, egymáshoz közeli démosz egy trittüszτ (trittüsz) alkotott, az összesen harminc trittüsz pedig hármasával tíz phülét (φυλή), amelyek mindegyike egy városi, egy szárazföldi és egy tengerparti trittüszből állott. A demokratikus működés szempontjából helyi szinten a démoszok voltak a legfontosabbak, melyekben a felnőtt férfi polgárok helyi népgyűlé-

<sup>3</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 452–457.

<sup>4</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 458–460., 463–464.

<sup>5</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 465–468.

sen (ἀγορά) döntöttek a démosz bevételeinek felhasználásáról, a kultusz kérdéseiről és megválasztották a helyi tisztviselőket. A démoszok által a helyi lakosokról vezetett listákon alapult az athéni állampolgárok jegyzéke. Ugyancsak a helyi öngazgatási egységek delegálták lakosságárányosan az ötszázak tanácsának (βουλή) tagjait (phülénként épp ötvenet), amely előkészítette a városállami népgyűlés (ἐκκλησία) napirendjét és határozatait. A városállam szintjén a népgyűlés volt a valódi hatalmi központ. Minden teljes jogú férfi polgár részt vehetett ülésein, amelyet az ötszázak tanácsát irányító prütaniszok (πρυτάνεις) megbízatásához igazodó harminchat napos időszakonként négyszer hívtak össze. Az athéni demokrácia fénykorában a városállamban élő mintegy harminc-harmincötezer teljes jogú férfi polgárból alkalmanként több ezer gyűlhetett össze. ARISZTOTELÉSZ leírása szerint a népgyűlés tárgyalt és döntött arról, hogy a tisztviselők helyesen látták-e el hivatalukat, de döntési kompetenciája volt minden egyéb jelentős, az egész poliszt érintő kérdésben is, mint például a közélémezés és védelem, az államügyekben emelt vádak és egyes öröklési viták, döntött továbbá az állampolgárok petícióiról, s a vallási és külügyekről. A demokráciára veszélyesnek ítélt polgárok száműzésének kérdésében is a népgyűlés határozott cserépszavazással.<sup>6</sup> Ugyancsak teljesen demokratikus alapon szervezték meg a bíraskodást. Az esküdtbíróságot (ἡλιαία) még SZOLÓN vezette be; az V. században (neve ekkor már inkább: δικαστήριον) tagjait a teljes jogú férfi polgárok közül sorsolták évente, szám szerint hatezret, akik esküt tettek. (A Kr. e. 404-ben záruló peloponnészoszi háború után, a férfiak számának megcsappanása miatt, az esküdtbíróknak önként jelentkező polgárokat élethossziglan felvették az esküdtbírák közé.) Kr. e. 462-től, mikor az Areioszpagosz (Ἄρειος πάγος) tanács igazságszolgáltatási hatáskörét jelentősen korlátozták, az esküdtbíróság lett a legtöbb köz- és magánkereset nyomán indult ügy elbírálója. Közkeresetre indult eljárásokban legalább 501, magánkeresetre alapuló ügyekben 201 vagy 401 tagú tanácsot sorsoltak a haterzből. Az esküdtbírákon túl sorsolással jelölték ki a jelentkezők közül a legtöbb köztisztviselőt is, leszámítva azokat, akiknek feladatához katonai, pénzügyi vagy egyéb szakértelem volt szükséges.<sup>7</sup>

A nép – a teljes jogú athéni polgárok – közvetlen hatalomgyakorlását mind a normatív szabályok megállapításában, mind egyedi ügyek eldöntésében és a tisztviselők ellenőrzésében ily messzemenőig biztosító alkotmányos berendezkedést csak az V. század közepe táján kezdték demokráciának, a nép uralmának nevezni. Addig gyakrabban használták az iszonómia (ισονομία, törvény előtti egyenlőség), iszégória (ισηγορία, egyenlő jog a szólásra) és iszokratia (ισοκρατία, egyenlő hatalom) kifejezéseket az athéni politikai közösség leírására. Az egyenlőséggel szoros összefüggésben állt a szabadság (ἐλευθερία), melyet ARISZTOTELÉSZ is a demokratikus alkotmány alapelveinek nevez,<sup>8</sup> s kétségkívül, az athéni demokrácia jelentős szabadságot biztosított a benne élők számára. Látni kell azonban, hogy a szabadság és az egyenlőség csak a politikai

<sup>6</sup> ARISZTOTELÉSZ: Az athéni állam. (Ford.: RITOÓK Zsigmond.) In: NÉMETH György (szerk.): Államéletrajzok. Budapest, Osiris, 2003. 38. (XLIII. 4–6.)

<sup>7</sup> Hans VORLÄNDER: *Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien*. München, Beck, 2010. II. fej. (e-könyv változat 2016. 7–18.; a továbbiakban az e-könyv változat szerint hivatkozom); Georg BUSOLT: *Griechische Staatskunde*. München, Beck, 1979. I. köt. 264–265., 442–456., 468–469., 509–514., II. köt. 1021–1027., 1150–1154.

<sup>8</sup> ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. (Ford.: SZABÓ Miklós.) Budapest, Gondolat, 1994. 219. (VI. 2.)

közösséget alkotó teljes jogú polgároknak volt osztályrésze: sem a városállamban lakó idegenek (metoikoszok), sem a szolgarendűek nem részesültek benne, még ha nem is voltak teljesen jogfosztottak.<sup>9</sup>

Érdekes, hogy az első összefüggő államelméleteket kidolgozó antik görög bölcse-  
lők, PLATÓN és ARISZTOTELÉSZ, inkább kritikusan, semmint dicsérően szólnak a de-  
mokráciáról. Ebben nyilván szerepet játszik, hogy leírásaik abban az időben születtek,  
mikor az athéni demokrácia már átélt néhány türannikus válságperiódust. Az ideális  
állam jegyeit kereső PLATÓN (Kr. e. 427–347) „*Az állam*” című művében az értelem  
lélekrészét képviselő és a bölcsesség erényét valóra váltó filozófusok és a filozófiát  
művelő királyok által vezetett monarchiát tartja a legjobbnak, melyben a földművesek,  
kézművesek és örök nem hivatottak a közügyek eldöntésére: az ő feladatuk a javak  
megtermelése és a védelem. Ennek a rendnek a felborulása szerinte óhatatlanul romlott  
államformák kialakulásához vezet, így a viszálykodó és becsvágyó örök felülkerekede-  
ése nyomán az állam timokráciává, a pénzimádó és vagyonhajhász gazdagok állama  
oligarchiává, a gazdagok által kiszipolyozott szegények uralomra törése után demok-  
ráciává, végül a túlzott szabadságtól megittasult nép által felemelt vezér hatalma alatt  
türannisszá fajul. A demokrácia torz voltának gyökerében éppen a túlzott szabadság  
áll: mindenki azt tesz, amit akar, magánéletét kedve szerint rendezi be, az engedel-  
messég nem elvárt, s még az elítélt bűnözők is szabadon kószálnak. A demokratikus  
jellemű embert erények helyett a nem szükségszerű vágyak vezérik. A türannosz épp  
a tömegek rendetlen szenvedélyeit kihasználva tör végül uralomra, s csap át a szaba-  
dossággá silányult szabadság saját ellentétébe, a legteljesebb szolgaságba.<sup>10</sup> Ehhez ké-  
pest „*Az államférfi*” című művében, melyben az államformák elhatároló szempontja az  
uralmon lévők száma és a törvényekhez való ragaszkodás, PLATÓN már el tud képzelni  
jó, törvénytisztelő demokráciát is, melynél azonban a királyságot ideálisabb formának  
tartja.<sup>11</sup> Végül a „*Törvények*”-ben arra a megállapításra jut, hogy a gyakorlatban sem  
a királyság, sem a demokrácia nem képes összhangba hozni a szabadság, okosság és  
a testvéri összetartás értékeit, ezért e két államforma olyan vegyítésére van szükség,  
amely mértéket tud tartani az uralkodásban és a szabadságban is.<sup>12</sup>

ARISZTOTELÉSZ (Kr. e. 384–322), PLATÓN tanítványa, a morális eszmény, az ideál  
keresése mellett nagy hangsúlyt fektetett az empirikus kutatásra is. „*Politika*” című  
művében átveszi és továbbfejleszti mestere gondolatatait: az uralmon lévők száma  
mellett másik osztályozási szempontja az, hogy a berendezkedés a köz javát szolgál-  
ja-e vagy csak a hatalmat gyakorlók érdekét. A demokrácia szerinte a szabadság és az  
egyenlőség elvére épülő államforma, amelyet azonban a sokak uralmának olyan elkor-  
csosult változatának tartja, mikor a vagyontalan köznép a törvény fölé helyezkedve  
egyeduralmat gyakorol. A pozitív formát politeiának nevezi, amelyben a nép hatalma  
a közjó megvalósítására irányul. Valójában ezen formáknak is számos alfaja létezik,

<sup>9</sup> BUSOLT i. m. I. köt. 278., 292–295., 417–419.; VORLÄNDER i. m. 8.

<sup>10</sup> PLATÓN: *Az állam*. (Ford.: STEIGER Kornél.) Budapest, Atlantisz, 2014. 403–444. (VIII. könyv.)

<sup>11</sup> PLATÓN: *Az államférfi*. (Ford.: HORVÁTH Judit.) Budapest, Atlantisz, 2007. 71–73., 81–91.

<sup>12</sup> PLATÓN: *Törvények*. (Ford.: KÖVENDI Dénes – BOLONYAI Gábor.) Budapest, Atlantisz, 2008. 112–113.  
Vö. PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté: *A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet története az ókor-  
tól a huszadik századig*. Budapest, Korona, 1996. 27–30. [A továbbiakban: PACZOLAY–SZABÓ (1996)]

mivel a városállamok különböző alkotórészekből (vagyon, foglalkozási és egyéb csoportokból) állnak, s ezek különböző mértékben részesülhetnek a hatalomból. Politeia a demokrácia és az oligarchia összetételéből épülhet fel: azok irányító elveinek együttes felhasználásával, összeegyeztetésével, vagy az általuk megkövetelt végletek közötti középút megtalálásával. Ehhez azonban a konkrét városállam sajátos adottságait is figyelembe kell venni.<sup>13</sup> ARISZTOTELÉSZ azt a vegyes alkotmányt tartja a legjobbnak, amely a szabadság, a vagyon és az erény szempontját egyaránt érvényre juttatja.<sup>14</sup>

### 2.1.2. Az antik Róma

A másik, állami és jogi kultúránkra jelentős, a görögöknél is jelentősebb hatást gyakorló ókori állam, Róma, a demokrácia kérdésében kevés fogódzót hagyott az utókorra. Marcus Tullius CICERO (Kr. e. 106–142), aki „*De re publica*” című művében az államot a nép ügyeként, s a nép gyülekezeteként határozza meg, egyúttal rögtön hozzá is fűzi, mintegy megkülönböztető jegyként, hogy az állam olyan csoportosulás, amelynek alapja a jogi megállapodás és a közös előny. Tanításának lényegi eleme tehát az állam és állampolgár közötti jogi kapcsolat hangsúlyozása.<sup>15</sup> A görög bölcselek hatása alatt maga is az államformák körforgását vallja, de a sokak uralmát, melyben mindenről a nép dönt, nem demokráciának, hanem népi államnak (*civitas popularis*) hívja. CICERO egyébként, akárcsak PLATÓN és ARISZTOTELÉSZ, a kevert államforma híve, amely a helyes mértékben vegyíti a királyság, a legjobbak és a nép államának jellemzőit. A nép hatalmára épülő állam esetében még az állami minőség is kétséges lehet, ha a tömeg bárkit kedve szerint halálra ítéltet és egyéb gaztetteket követhet el.<sup>16</sup> CICERO számára nyilván a köztársasági Róma berendezkedése lehetett az ideális, amely a magisztrátusok, a szenátus és a népgyűlések hármasságában kapcsolta össze a monarchikus, arisztokratikus és demokratikus elemet.<sup>17</sup> Ami az utóbbit illeti, a köztársasági kori *comitia centuriata*, *comitia tributa* és *concilium plebis*<sup>18</sup> valóban fölfoghatók a néphatalom gyakorlásának intézményeiként, hiszen közreműködtek a törvényhozásban és a tisztviselők megválasztásában, de önállóan sosem gyakoroltak hatalmat. Határozatot csak magisztrátusi előterjesztésről hozhattak, a törvény elfogadásához pedig a szenátus jóváhagyására is szükség volt.<sup>19</sup> A köztársaság hanyatló korszakában a népgyűléseknek ez a korlátozott szerepe is elhalványult, a principátusra pedig eltűnt. Az Itália határaiig

<sup>13</sup> Vö. PACZOLAY-SZABÓ (1996) i. m. 33–34.

<sup>14</sup> ARISZTOTELÉSZ i. m. 92–93., 129–135., 136–139., 140–144., 219–221. (III. 7., IV. 4., 6., 8–9., VI. 2.)

<sup>15</sup> CICERO: *Az állam*. (Fordította, a bevezető tanulmányt és a jegyzeteket írta: HAMZA Gábor. A Somnium Scipionist HAVAS László fordította.) Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995. (I. 25.) 89.; HÖRCHER Ferenc – PÉTERI Zoltán – TAKÁCS Péter: *Állam- és jogbölcselet. A kezdetektől a felvilágosodásig*. Budapest, Szent István Társulat, 2000. 53.

<sup>16</sup> CICERO i. m. I. 26., 29., 45.; II. 23., 25.; III. 33. – 91., 93., 108–109., 128., 130., 169. old.

<sup>17</sup> HÖRCHER–PÉTERI–TAKÁCS i. m. 52.

<sup>18</sup> Részletesebb leírásokra lásd: PÓKECZ KOVÁCS Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2014. 90–93.

<sup>19</sup> Theodor MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht*. 3. köt., 1. rész. Graz, Akademische Druck- u. Verlagsanstalt, 1952. 300–304.; Uő: *Abriss des römischen Staatsrechts*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974. 241., 257.

terjedő Római városállam polgárait, nem beszélve a távoli kolóniák népéről, nem lehetett népgyűlésre összehívni. A római *populus* közjogi szerepének megszűnésével, mint ZLINSZKY János megjegyzi, egyúttal a római polgár közügyek iránti érdeklődése és felelősségtudata is odaveszett, bár az állami tevékenység joghoz kötött – ha úgy tetszik: jogállami – jellege megmaradt.<sup>20</sup> A kelet-római impériumban, Bizáncban továbbélt a nép egyfajta alkotmányos szerepének az emléke, így Konstantinápoly népe jelen volt például a császár vagy kijelölt utódja megkoronázásánál és akklamációval, közfelkiáltással fejezte ki jóváhagyását. Ezek az aktusok azonban inkább voltak formálisak, mint érdemiek. A császárok ugyanakkor tudatában voltak a közvélemény fontosságának, ezért néha olyan gyűléseket tartottak, amelyeken egy-egy tervezett intézkedés várható fogadtatásáról tájékoztódtak vagy valamely nagyobb horderejű döntésre igyekeztek felkészíteni a polgárokat. Az ilyen gyülekezetek összehívása azonban az uralkodó belátásától függött, alkotmányos kompetenciájuk pedig a döntéshozatalra nem volt, így nem is tekinthetők demokratikus intézményeknek.<sup>21</sup>

## 2.2. Középkor

### 2.2.1. A germán népgyűlés

A korai középkor meglehetősen szegény demokratikus eszmékben és a demokratikus hatalomgyakorlás példáiban. Gyakorlati példaként említhető a germánok népgyűlése (*thing*), melyről már TACITUS említést tesz (*nála*: „*concilium*”): a törzs fontosabb közügyeiről először a főemberek tanácskoztak, majd a kérdést a felnőtt, fegyvert viselő férfiak gyűlése elé tárták döntés végett. A népgyűlés által eldönthető ügyek köre elvileg korlátlan volt; főbenjáró vádokról és büntetésekről éppúgy döntöttek, mint a járássokban és falvakban igazságot szolgáltatató főemberek megválasztásáról és a király vagy az előkelők előterjesztéseiről. A népgyűlés előtt történt az ifjak teljes jogú fegyverforgatóként való elismerése is. A fegyveres szabadok összejövételére újholdkor vagy holdtöltekor került sor, s TACITUS a germánok szabadságérzetével magyarázza, hogy ilyenkor is napokig eltartott, mire összegyűltek és munkához láttak. Az előterjesztés támogatását fegyvereik csörgetésével, ellenkezésüket mormogással, zajongással fejezték ki.<sup>22</sup> A népgyűlés formailag a frank korban is továbbélt, bár gyakorisága és időpontja megváltozott; a Merovingok idején rendszerint márciusban, 755-től KIS PIPPIN rendelkezése nyomán pedig májusban (vagy májust követően) tartották. A szervezett királyi, majd császári hatalom megerősödésével párhuzamosan már egyre kevésbé volt jelentősége mint a törzsi néphatalom megnyilvánulási formájának. Igazságszolgáltató szerepe azonban egyfajta népi bíraskodásként a paraszti közösségekben évszázadokig megmaradt. Ezeket a már döntően bírósági funkciót ellátó gyűléseket a német terüle-

<sup>20</sup> ZLINSZKY János: *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris-Századvég, 1994. 95., 180–184.

<sup>21</sup> LOUIS BRÉHIER: *A bizánci birodalom intézményei*. (Ford.: BAÁN István.) Budapest, Bizantinológiai Intézeti Alapítvány, 2003. 186–188.; PETER SCHREINER: *Bizánc*. (Ford.: BÓDOGH Judit.) Budapest, Bizantinológiai Intézeti Alapítvány, 2002. 113–114.

<sup>22</sup> TACITUS: *Germania*, 11–13. fejelet. In: *Tacitus összes művei*. (Ford.: BORZSÁK István.) Szeged, Szukits, 1998. 27–28.

teken „*Ding*”-nek nevezték. A kifejezés a kora újkorban kezd eltűnni a forrásokból. A TACITUS által leírt germán népgyűlés rokon intézménye megtalálható volt a skandinávoknál (Þing) és az angolszász törzseknél is (*thing*).<sup>23</sup>

### 2.2.2. SZENT ÁGOSTON ÉS AQUINÓI SZENT TAMÁS

A korai keresztény kor nagy gondolkodója, SZENT ÁGOSTON (354–430), aki az emberiiség történetét ISTEN városának és a földi városnak valójában az emberi szívekben zajló küzdelmeként mutatja be, a közhatalom gyakorlása kapcsán többek között arra mutat rá, hogy a megfelelő politikai berendezkedés a benne élő polgárok lelki érettségétől is függ. Ha az emberek mértékletesek és nagy gonddal ügyelnek a közjóra, előnyben részesítve azt egyéni előnyükkel szemben, akkor helyes, ha tisztviselőiket, akik a közügyeket intézik, maguk választhatják. Ha azonban az egyedi érdekeket a közérdek elé helyezik és gazembereket választanak meg, akkor igazságosabb a választás jogát elvenni tőlük és arra az egy (vagy több) igazra bízni, aki a hatalmat az erénnyel egyesíti.<sup>24</sup>

AQUINÓI SZENT TAMÁS (1225–1274), az érett középkor talán legnagyobb hatású egyházi gondolkodója, az antik államformátanból indul ki, mikor a helyes politikai berendezkedés mibenlétére keresi a választ. A „*Summa Theologiae*”-ban, akárcsak ARISZTOTELÉSZ, ő is a vegyes kormányzatot tartja a legjobbnak. Ebben az állam élén erényessége alapján egyetlen személy áll (monarchikus elem), alatta további erényes vezetők következnek (arisztokratikus elem), akiket azonban az egész nép választ saját köréből (demokratikus elem). Úgy látja, hogy a választott nép politikai irányítása is így alakult az isteni törvény alapján, mikor MÓZES és utódai kormányoztak hetvenkét, a népből választott bölcs segítségével.<sup>25</sup> Más helyütt, ahol arról értekezik, hogy törvényt kinek az értelme alkothat, kifejti, hogy a törvény elsősorban a közjó elrendelésére irányul, közjóra irányítani azonban vagy az egész közösség tud vagy olyan valaki, aki az egész közösséget képviseli. Ennek megfelelően a törvényalkotás is lehet az egész közösség feladata vagy azé, akire a közösség egésze rá van bízva.<sup>26</sup> Ugyanezt megerősíti a szokásjog kapcsán is: szabad nép esetén, amely törvényt alkothat magának, a szokás normaként való követésére vonatkozó egyetértés erősebb, mint a fejedelem

<sup>23</sup> Jacob GRIMM: *Deutsche Rechtsaltertümer*. 1. köt. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994. (Az 1899-es 4. kiadás változatlan utánnyomása.) 340–341.; Ekkehard KAUFMANN: Ding. In: Adalbert ERLER – Ekkehard KAUFMANN (szerk.): *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. 1. köt. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1971. 742–744.; Jürgen WEITZEL – Harald EHRHARDT – Alan HARDING: Ding (Thing). In: *Lexikon des Mittelalters*. 3. köt. Stuttgart–Weimar, Verlag J. B. Metzler, 1999. 1058–1063.; RUSZOLY József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011. 228., 237.

<sup>24</sup> S. Augustinus HIPONENSIS: De libero Arbitrio, I, 6, 14, 45–47. In: Jacques Paul MIGNÉ (szerk.): *Patrologia Latina*. 32. köt. Párizs, 1863. 1229. Angol fordításban: Peter KING (szerk.): *Augustine: On the Free Choice of the Will, On Grace and Free Choice, and Other Writings*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 12.

<sup>25</sup> Thomas DE AQUINO: *Summa Theologiae*, I<sup>a</sup> II<sup>ae</sup>, 105, 1. In: *Sancti Thomae Aquinatis doctoris angelici Opera omnia iussu Leonis XIII P. M. edita* (a továbbiakban: Editio Leonina), 7. köt., Róma, Typographia Polyglotta, 1892. 262–263. Magyar fordításban: AQUINÓI Szent Tamás: *A Summa Theologiae kérdései a jogról*. (Ford.: TUDÓS TAKÁCS János.) Budapest, Szent István Társulat, 2011. (A továbbiakban: *A Summa Theologiae kérdései...*) 157–158.

<sup>26</sup> *Summa Theologiae*, I<sup>a</sup> II<sup>ae</sup>, 90, 3. Editio Leonina, 7. köt. 151.; *A Summa Theologiae kérdései...* 6.

hatalma, aki csak akkor alkothat törvényt, ha az egész közösséget képviseli. Tehát az egész nép is alkothat magának törvényt, ha szabad.<sup>27</sup> SZENT Tamás ettől még nem vallja a demokratikus jogalkotás elsődlegességét a királyival szemben, de azt máshol, a „*De regno*”-ban – a régi Róma tapasztalatai alapján – megjegyzi, hogy ahol sokan egyetlen uralkodó hatalma alatt élnek, ott az alattvalók csak kelletlenül adják magukat a közjó szolgálatára, mivel úgy tűnik számukra, hogy a közösség javaiból nem ők húznak hasznot, hanem csak az, aki azokat a hatalmában tartja. Ha azonban senkinek sincs ilyen hatalma, akkor a közjót könnyebben tekintik sajátjukénak. Így aztán a királyok által kicsikart kisebb szolgálatok is nehezebbnek tűnnek, mint a komoly terhek, amelyeket a polgárok közössége maga vállal föl.<sup>28</sup> Ennek ellenére, SZENT Tamás már csak azért is szerencsésebbnek tartja egy fő uralma alatt, tehát monarchiában élni, mert a történeti tapasztalat alapján úgy látja, hogy az ilyen uralom kevésbé hajlamos zsarnoksággá torzulni, mint az, ahol sokak uralkodnak.<sup>29</sup>

### 2.2.3. PÁDUAI Marsilius és a zsinati mozgalom

Szinte a „*Doctor Angelicus*” halálával egy időben született PÁDUAI Marsilius (1275–1342), a népszuverenitás és a néprészvétel újkori gondolatának előfutára.<sup>30</sup> Főművében, a „*Defensor pacis*”-ban a helyesen működő emberi társadalom békéjének feltételeit, a békét biztosítani képes politikai berendezkedés vonásait tárgyalja. A béke legnagyobb veszélyeztetője szerinte a pápa világi hatalomra való törekvése. Az államformák kapcsán ARISZTOTELÉSZ nyomdokain haladva különbséget tesz jól berendezett és romlott formák között. A közjóra irányultság mint elválasztó szempont mellett megemlíti ugyanakkor, hogy a jó államforma „*secundum voluntatem subditorum*”, az alattvalók akarata szerint irányul a közjóra.<sup>31</sup> A vélhetően legjobb alkotmánynak a monarchiát, méghozzá a választott, s nem pedig az örökletes királyságot tartja, mert csak így biztosítható az optimális uralkodó.<sup>32</sup> Hozzáteszi viszont, egyetértve az antik mesterrel, hogy különböző népek más és más időben és helyen eltérő államformákra hajlamosak, s erre a törvényhozóknak és az uralom létesítőinek tekintettel kell lenniük.<sup>33</sup> Az alattvalók akaratának jelentősége kapcsán PÁDUAI Marsilius még tovább megy az emberi

<sup>27</sup> *Summa Theologiae*, I<sup>a</sup> II<sup>ae</sup>, 97, 3. Editio Leonina, 7. köt. 191.; *A Summa Theologiae kérdései...* 57.

<sup>28</sup> *De regno*, I, 5. Editio Leonina 42. köt. (Róma, Editori di San Tommaso, 1979) 453–454. Angol fordításban: Robert W. DYSON (szerk. és ford.): *Aquinas Political Writings*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. 15.

<sup>29</sup> *De regno*, I, 6. (Az Editio Leonina szerint I, 5. – lásd 454–455.); DYSON i. m. 17. Aquinói Szent Tamás kapcsán vonalvezetőként használtam a következőt: Joseph CANNING: *A középkori politikai gondolkodás története 300–1450*. (Ford.: NEMERKÉNYI Előd.) Budapest, Osiris, 2002. 190–191.

<sup>30</sup> PÁLLINGER Zoltán Tibor: *Secundum voluntatem subditorum*. Marsilius von Padua und das Konzept der Volkssouveränität. In: Jörg DÖTSCH (szerk.): *Dogma und Evolution. Beiträge zum 60. Geburtstag von Dietmar Mayer*. Marburg, Metropolis, 2014. 246. Páduai Marsilius kapcsán a továbbiakban is elsősorban ezt a művet használom vezérfonalként.

<sup>31</sup> *Defensor pacis*, I, 8, 2. Latinul: Richard SCHOLZ (szerk.): *Marsilius von Padua: Defensor pacis*. Hannover, Hahnsche Buchhandlung, 1933. 37. Angol fordításban: Annabel BRETT (szerk. és ford.): *Marsilius of Padua: The Defender of the Peace*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 40–41.

<sup>32</sup> *Defensor pacis*, I, 9, 5 és 7. SCHOLZ i. m. 43–45.; BRETT i. m. 47–48.

<sup>33</sup> *Defensor pacis*, I, 9, 10. SCHOLZ i. m. 46.; BRETT i. m. 49. Vö. PÁLLINGER i. m. 254–255.



törvényhozó és a törvényhozás taglalása során. Az emberi törvényhozó szerinte az államhatalom központi intézménye, mozgató oka és az összes többi hatóság létrehozója, ideértve a fejedelmi és az igazságszolgáltatói hatalmat is.<sup>34</sup> Jogosult arra, hogy emberi törvényeket hozzon, megállapítsa az államformát, megválassza a fejedelmet, hatalmat bízson rá, s hogy mindezeket megváltoztassa, megdöntse, növelje vagy kisebbítse, felüggyessze, kijavítsa, letegye, átruházza vagy visszahívja vagy bármi mást tegyen, ami alkalmasnak tűnik számára.<sup>35</sup> E csaknem teljes hatalom hordozója, az emberi törvényhozó nem más, mint a nép (*populus*), vagy a polgárok összessége (*universitas civium*) vagy túlnyomó része (*valencior pars*), mikor a polgárok általános gyűlésén összegyőve elhatározza, földi büntetés terhe mellett, hogy valami történjen vagy ne történjen.<sup>36</sup> Polgárnak azt tekinti, aki akár kormányzati, tanácsadó vagy igazságszolgáltató szerepkörben, rangjának megfelelően, részt vesz az állami közösség életében. Ezen a körön kívül esnek a gyermekek, szolgák, idegenek és nők.<sup>37</sup> Ugyanakkor ARISZTOTELÉSZre hivatkozva hajlik arra, hogy a nép összessége, még ha vannak köztük tanulatlanok vagy ítélőképességüket tekintve korlátozottak is, tud olyan bölcsen vagy akár még bölcsebben dönteni, mint kevés bölcs; az összesség tehát legalábbis tud helyesen ítélni a törvényekről, amelyeket más helyezett eléjük javaslatként.<sup>38</sup> A törvényhozás egyébként lehet kétlépcsős eljárás is: a polgárok összessége vagy túlnyomó része, ha nem maga készíti elő a törvényt, rábízhatja ezt valakire vagy valakikre, a végleges jóváhagyást azonban ilyenkor is csak a törvényhozó mint elsődleges autoritás adhatja meg.<sup>39</sup> Az utólagos megerősítés követelménye nem pusztán formai jóváhagyás, mert PÁDUAI Marsilius szerint a nép tanulatlanabb része, még ha maga egy törvényt kidolgozni nem tud is, arra képes, hogy egy mások által előkészített javaslatról meg tudja ítélni, hogy az igényel-e részleges vagy teljes módosítást vagy egyáltalán nem fogadható el.<sup>40</sup> Hogy ki képezi a polgárok túlnyomó részét (*valencior pars*), arra nézve a *Defensor pacis* nem ad egyértelmű iránymutatást; a szerző erről több megjegyzést is tesz. Egyrészt, a *valencior pars* kapcsán a közösség tagjainak mennyiségét és kvalitását is figyelembe kell venni;<sup>41</sup> másrészt, a túlnyomó rész képviseli az összességet;<sup>42</sup> harmadrészt, a túlnyomó rész azonosnak tekintendő az összességgel.<sup>43</sup> Az ellentmondások feloldása körüli vitába bele nem folyva<sup>44</sup> az mindenestre megállapítható, hogy PÁDUAI Marsiliusnál megtalálhatók az újkori képviseleti, népszuverenitási és néprészvételi gondolat gyökerei.

AQUINÓI SZENT Tamás és PÁDUAI Marsilius államelméletei egyaránt az európai rendiség megszilárdulásának időszakába esnek. A rendi monarchiák kétpólusú, a király és

<sup>34</sup> *Defensor pacis*, I, 7, 3 és 8, 1. SCHOLZ i. m. 36–37.; BRETT i. m. 39–40.

<sup>35</sup> *Defensor pacis*, II, 30, 8. SCHOLZ i. m. 600.; BRETT i. m. 540.

<sup>36</sup> *Defensor pacis*, I, 12, 3. SCHOLZ i. m. 63.; BRETT i. m. 66.

<sup>37</sup> *Defensor pacis*, I, 12, 4. SCHOLZ i. m. 64.; BRETT i. m. 67.

<sup>38</sup> *Defensor pacis*, I, 13, 3–4. SCHOLZ i. m. 71–74.; BRETT i. m. 75–77.

<sup>39</sup> *Defensor pacis*, I, 12, 3. SCHOLZ i. m. 63–64.; BRETT i. m. 67.

<sup>40</sup> *Defensor pacis*, I, 13, 7. SCHOLZ i. m. 75.; BRETT i. m. 78.

<sup>41</sup> *Defensor pacis*, I, 12, 3. SCHOLZ i. m. 63.; BRETT i. m. 67.

<sup>42</sup> *Defensor pacis*, I, 12, 5. SCHOLZ i. m. 65.; BRETT i. m. 68.

<sup>43</sup> *Defensor pacis*, I, 13, 2. SCHOLZ i. m. 71.; BRETT i. m. 75.

<sup>44</sup> Egy lehetséges értelmezést közöl PÁLLINGER i. m. 260–262.

a rendek kettősségét, s az egyes rendek egyenlőtlenségét mutató berendezkedése természetesen igen távol állt a demokráciától. Amely körben valamiféle egyenlőségen alapuló közös hatalomgyakorlás elképzelhető volt, az sokkal inkább az egyes rendeken belüli szerveződéshez kapcsolódott: a külön rendekbe tömörült egyháziak, nemesek és polgárok saját, belső megszerveződése mutathatott fel olyan elemeket, amelyeket – utólag – szokás az újkori demokrácia valamiféle gondolati vagy gyakorlati előzményének tekinteni. Így akár egyfajta demokratikus szemlélet megnyilvánulásának is fölfogható<sup>45</sup> a XIV–XV. századi zsinati mozgalom, amely az egyház legfelsőbb, még a pápa fölött is álló tekintélyének az egyetemes zsinatot tartotta. Ennek gyökerében ott volt az egyháznak mint korporatív szervezetnek az elképzelése, amely főből és tagokból áll, s az a meggyőződés, hogy az egyházi hatalom a tagokra is kiterjed, akiket a zsinat képvisel, az egyetemes zsinat pedig akár a pápát is leteheti. Ezt a gondolatot természetesen felkarolták azok a világi uralkodók is, akik az egyházfővel szemben kívántak az egyetemes zsinathoz fellebbezni, s még tovább erősítették azok az esetek, amikor pápa és ellenpápa szembenállásban kellett eldönteni, melyikük számít törvényes egyházfőnek.<sup>46</sup> A zsinati mozgalom végül a XV. század közepére erejét veszítette, s a gyökerében meghúzódó demokratikus gondolat gyakorlati kifejlődése az egyházi renden belül nem történhetett meg.<sup>47</sup>

#### 2.2.4. „*Quod omnes tangit...*”

Ugyancsak egyházi ügyekkel összefüggésben kezdték értelmezni és alkalmazni a XII. században<sup>48</sup> a „*quod omnes tangit*” elvet. A *Codex Iustinianus*ban eredetileg magánjogi összefüggésben szerepelt ez a tétel, s azt mondta ki, hogy a több gyám által közösen gyakorolt gyámság megszüntetéséhez mindnyájuk hozzájárulása kell, mivel mindegyiküket egyaránt érinti.<sup>49</sup> Az egyházi használatból már a 13. században átment a világi jogba is. Ott találjuk például indokolásként 1244-ben II. FRIGYES német-római császárnak a birodalmi fejedelmeket összehívó levelében,<sup>50</sup> vagy – *lex justissimáként*,

<sup>45</sup> GÁRDONYI Máté: A Konstanzi és a Bázeli zsinat. *Vigilia*, 2001/2. 96–97.

<sup>46</sup> Hubert JEDIN: *A zsinatok története*. (Ford.: VIZ László.) Budapest, Ecclesia, 1998. 69–87.; CANNING i. m. 247–260.

<sup>47</sup> Érdekes és szellemes gondolatkísérlet BIBÓ Istváné, aki Arnold J. TOYNBEE brit történész fölvetése nyomán, egy apósával, RAVASZ László református püspökkel folytatott beszélgetés keretében illesztve veszi végig, mennyire más lett volna az európai történelem folyása, ha a zsinati mozgalom győzelemre jutva az újkori szellemi áramlatok és ideológiák, ideértve a demokratizmust is, mind keresztény egyházi gyökerek között jelentkeztek és teljesedtek volna ki. Lásd BIBÓ István: *Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna...* BIBÓ István címzetes váci kanonok beszélgetései apósával, RAVASZ László bíboros érsekkel a római katolikus egyház újkori történetéről, különös tekintettel a lutheránus és kálvinista kongregációkra. Egyház-, kultúr- és politikatörténeti uchrónia. In: Ifj. BIBÓ István (szerk.): BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. IV. köt. 1935–1979. Budapest, Magvető, 1990. 265–282. (Maga a mű 1968-ban született.)

<sup>48</sup> Orazio CONDORELLI: „*Quod omnes tangit, debet ab omnibus approbari*”. Note sull’origine e sull’utlizzazione del principio tra medioevo e prima età moderna. *Ius Canonicum*, vol. 53., no. 105. (2013) 102–104.

<sup>49</sup> C. 5, 59, 5, 2. „[...] *quod omnes similiter tangit, ab omnibus comprobatur*”.

<sup>50</sup> *Monumenta Germaniae Historica*, 4. köt. (LL, 2. köt.), szerk.: Georg Heinrich PERTZ, Hannover, Hahn, 1837. 341.

a legigazságosabb törvényként említve – I. EDVÁRD angol király canterburyi érseknek küldött, az 1295. évi parlamentre szóló meghívójában.<sup>51</sup> Az már az egyes országok politikai fejlődésének sajátosságaink is múltott, hogy a királyi hatalom megerősödése és a rendek visszaszorítása miatt a döntéshez való hozzájárulás a tanácsadás követelményévé gyengült, mint a különböző francia rendi gyűlések esetében,<sup>52</sup> vagy minden nemes szabad, a döntéshozatalt szétzilálni képes vétójához (*liberum veto*) vezetett, mint a XVII. század közepén a lengyel szejmben.<sup>53</sup>

### 2.2.5. Városi és falusi önkormányzat

Kínálkozó gondolat lehet a késő középkori városban is a modern államban kifejlődő demokratikus berendezkedés egyik előfutárát látni. A rendi államban sajátos egységet képező, a feudális világ kötöttségeitől mentes, a szabad polgárok közösségét tömörítő városok, mint Wilhelm EBEL mondja, „a modern államiság melegházai”, melyek jelentősen hozzájárultak az újkori állam, törvény és jog fejlődéséhez.<sup>54</sup> A belga történész, Henri PIRENNE szerint a kézművesek a francia városokban már a 13. században, majd később a flandriai és a német városokban is, demokratikus kormányzattal kívánták helyettesíteni a leggazdagabb városi polgárok, a patríciusok uralmát, a városi tanács pedig a polgárság delegációja, hatalmának forrása a nép.<sup>55</sup> A középkori városok azonban nem tekintették magukat demokráciának. Sokkal inkább úgy tartották, különösen Észak-Itáliában, hogy a városi berendezkedés a régi római köztársaságot mintázza, amely ugyan a nép ügye, de nem tisztán a nép uralma.<sup>56</sup> A gyakorlatban sokszor egy városi elit töltötte be a legfontosabb vezető tisztségeket, szerencsés esetben törekedve arra, hogy kormányzók és kormányzottak között a legfontosabb kérdésekben konszenzust teremtsen.

A városokéhoz hasonló önkormányzat alakult ki számos helyen a XIV. századtól a falvakban is, miután a földesúr a föld egy jelentősebb részét átengedte a parasztnak

<sup>51</sup> William STUBBS (szerk.): *Select Charters and Other Illustrations of English Constitutional History*. Oxford, Clarendon Press, 1895. 485.

<sup>52</sup> Michel HÉBERT: *La voix du peuple. Une histoire des assemblées au Moyen Âge*. Paris, Presses Universitaires de France/Humensis, 2018. 85–87.

<sup>53</sup> Robert FROST: „Ut unusquisque qui vellet, ad illum venire possit” – Nobility, Citizenship and Corporate Decision-Making in the Polish-Lithuanian Commonwealth, 1454–1795. In: Jörn LEONHARD – Christian WIELAND (szerk.): *What Makes the Nobility Noble? Comparative Perspectives from the Sixteenth to the Seventeenth Century*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2011.

<sup>54</sup> „Treibhäuser des modernen Staatsgedankens” – Wilhelm EBEL: Über die rechtsschöpferische Leistung des mittelalterlichen deutschen Bürgertums. In: KONSTANZER ARBEITSKREIS FÜR MITTELALTERLICHE GESCHICHTE (szerk.): *Untersuchungen zur gesellschaftlichen Struktur der mittelalterlichen Städte in Europa*. Reichenau-Vorträge, 1963–1964. Konstanz–Stuttgart, Thorbecke, 1966. 242.

<sup>55</sup> Henri PIRENNE: L'origine des constitutions urbaines au moyen âge (part II). *Revue historique*, vol. 57. (1895) 327., 316. Vö. Karl S. BADER – Gerhard DILCHER: *Deutsche Rechtsgeschichte. Land und Stadt – Bürger und Bauer im Alten Europa*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1999. 541.

<sup>56</sup> VORLÄNDER i. m. 33–34. A 17–18. századi német jogtörténeti irodalomban előfordul azért, hogy a középkor- és újkori városok politikai berendezkedését oligarchiaként, arisztokráciaként, demokráciaként vagy vegyes kormányzatként írták le, ld. BADER–DILCHER i. m. 786., 790. (Az e műből hivatkozott részek szerzője Gerhard Dilcher.)

saját gazdálkodásra.<sup>57</sup> A tisztviselőket ezekben a falusi közösségekben a módosabb parasztok gyülekezete (*Gemeindeversammlung*) választotta.<sup>58</sup> A helyi autonómiák kialakulásának középkori fejlődési ívéhez tartozik, s valószínűleg nem az ősi germán törzsi népgyűlések továbbélése a svájci *Landsgemeinde* is, amely belső Svájc területén (Uri, Schwyz, Unterwalden) jött létre a XIII. században, s terjedt tovább más kantonokban is (Glarus, Appenzell, Zug). Egy-egy terület teljes jogú, felnőtt férfi lakosságának gyűlése volt, átlagosan 2000-4000 résztvevővel, nemcsak a különböző tisztviselők megválasztására, de a szabályalkotásra, igazgatásra és jelentősebb ügyekben az igazságszolgáltatásra is kiterjedő hatáskörökkel. A távol maradókat bírság fenyegette.<sup>59</sup>

Bár a demokratikus gondolat csírái itt-ott felfedezhetők bennük, valójában sem az egyházi és nemesi rendek belső szervezete, sem a középkori városokba tömörült polgárság és falusi parasztság uralmi intézményrendszere nem tekinthető modern értelemben vett demokráciának. Részai voltak egy magasabb szinten szervezett, rendi keretek közé berendezett állami struktúrának. A modern demokráciák kialakulásához sem közvetlenül rajtuk keresztül vezetett az út.

### 3. A modern demokráciák gyökerei

#### 3.1. Genftől az új-angliai városi gyűlésekig

Sajátos paradoxon, hogy bár a reformáció nem vonta kétségbe az államhatalom isteni eredetét és a hatalom hordozójának isteni felhatalmazottságát, mégis, azzal, hogy az egyházat döntően a lelki élet irányítására szentelt intézménynek tekintette és azt a világi hatalomtól távol tartani igyekezett, egyúttal azt a közvetett legitimációs bázist is felszámolta, amelyet korábban az egyház jelenthetett a világi uralkodó számára. Ezzel óhatatlanul megnyitotta a kaput azon törekvések előtt, amelyek a hatalom isteni kiválasztásra alapozottsága helyett másfajta legitimációt kerestek.<sup>60</sup>

Ezen áttételes hatáson túl azonban egyéb tényezők is említhetők, amelyek a protestantizmusban a modern demokrácia kifejlődése irányába mutattak. A kálvinista reformáció ugyanis az ősegyházi berendezkedést felelevenítve a gyülekezetet kívánta az egyházszervezet alapegységévé tenni,<sup>61</sup> ami óhatatlanul magával hozta a hívek valamiféle beleszólási jogának gondolatát. KÁLVIN János (1509–1564) ezt át is ültette a gyakorlatba, mikor egyházi rendszabályait Genfben először a város képviselői jellegű intézményeivel, a Kis Tanáccsal és a Kétszázak Tanácsával vitattatta meg, majd

<sup>57</sup> Paul NOLTE: *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*. München, C. H. Beck, 2012. (E-könyv változat.) 57–59.

<sup>58</sup> Paul-Joachim HEINIG: *Verfassung (Gemeindeverfassung)*. In: *Lexikon des Mittelalters*. 8. köt. Stuttgart-Weimar, Verlag J. B. Metzler, 1999. 1514–1515.

<sup>59</sup> Silvano MÖCKLI: *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*. Bern, Paul Haupt, 1987. 16–30.; Adrian VATTER: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen, Leske + Budrich, 2002. 228–229.

<sup>60</sup> Vö. HÖRCHER–PÉTERI–TAKÁCS i. m. 94–95., 98.

<sup>61</sup> SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965. 22–23.

1541 novemberében a polgárokat tömörítő Általános Tanács elé is bocsátotta, amely szavazással fogadta azt el.<sup>62</sup> Az egyházi közösség alapvető szabályai közvetlen népi elfogadásának eszméje nemsokára utat talált a különböző angolszász protestáns közösségekbe, s az Újvilágba távozó puritánokon keresztül Új-Anglia kolóniáiba, ahol alkalmazni kezdték a politikai alkotmányra is. Így Connecticutban például 1639-ben Windsor, Hartford és Wethersfield városok lakói egy közös gyűlésen közvetlenül fogadták el a gyarmati közösség berendezkedésének alapvető szabályait (*Fundamental Orders of Connecticut*).<sup>63</sup> A protestáns állameszme – minden bizonnyal közvetítőkön keresztül és más tényezők mellett – ott volt az új-angliai gyarmatok településein a XVII. században kibontakozó városi gyűlések (*town meetings*) gyökerében is. Ezek a gyűléseken a felnőtt férfi lakosok közvetlenül választották igazgatási tisztviselőiket és bíráikat, valamint fogadták el a kolónia életét érintő legfontosabb szabályokat.<sup>64</sup>

### 3.2. A modern demokráciák elméleti alapjai: LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU és MADISON

Közvetlen hatást ugyancsak elsősorban az angolszász világban, s különösen Észak-Amerikában gyakorolt John LOCKE (1632–1704), angol filozófus és politikai gondolkodó, de elmélete az egész nyugati demokráciafejlődés számára meghatározó jelentőségű. A helyes kormányzatról szóló gondolatait főként „*Két értekezés a kormányzatról*” (1689) című művének második részében fejti ki. A pénz megjelenésével szerinte felborult a természetes, az emberek szabadságán és egyenlőségén nyugvó ősállapot, ezért, hogy szabadságukat, biztonságukat és vagyonukat megvédjék, két társadalmi szerződést kötöttek. Az egyikkel létrehozták a politikai közösséget, a másikkal pedig a kormányzatra ruházták a hatalmat. „Ha ezen a módon megegyeztek abban, hogy egyetlen közösséget vagy kormányzatot alkotnak, akkor ezzel rögtön testületté válnak, és egyetlen államot alkotnak, amelyben a többségé a jog, hogy cselekedjék és kötelezze a többieket.”<sup>65</sup> Kulcs-gondolata a konszenzus, amelyre az 'egyetlen közösség' épül, valamint a többségi elv. E kettő össze is kapcsolódik, mivel a közösség csak abba az irányba tud mozogni, amerre a nagyobb erő, a többség hajtja. LOCKE szerint lehetetlen, hogy minden ember egyen-

<sup>62</sup> Jean CALVIN: *Theological Treatises*. (Ford., bev. és jegyz.: J. K. S. REID.) Philadelphia, Westminster Press, 1954. 56–57.; RÉVÉSZ Imre: *Kálvin élete és a kálvinizmus*. 3. kiadás. Debrecen, Révész Imre Emlékalap Bizottság, 1909. 100–101.

<sup>63</sup> Charles BORGEAUD: *Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America*. (Ford.: Charles D. HAZEN.) New York, Macmillan, 1895. 11.

<sup>64</sup> Joseph F. ZIMMERMANN: *The New England Town Meeting. Democracy in Action*. Westport, Praeger, 1999. 17–19.; Constanze STELZENMÜLLER: *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Baden-Baden, Nomos, 1994. 41.

<sup>65</sup> John LOCKE: *Two Treatises of Government*. London, Awncsham Churchill, 1690. 316. (II. könyv [„Essay...”] 8. fejt. 95. bek.) ENDREFFY Zoltán fordítását („*Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*”) innen idézem: PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (szerk.): *Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 165. [A továbbiakban: PACZOLAY–SZABÓ (1993).] Az újkori demokráciáelméleteknél támaszkodom továbbá a következő mű „The theory of democracy” c. fejezetére: Robert A. DAHL: Democracy. In: *Encyclopaedia Britannica Ultimate Reference Suite* (DVD kiadás). Chicago, Encyclopaedia Britannica, 2015. Ugyancsak szem előtt tartom a következő releváns részeit: PACZOLAY–SZABÓ (1996).

ként beleegyezését adja a döntésekhez, már csak azért is, mert betegség vagy üzleti elfoglaltság távol tarthatja őket.<sup>66</sup> Lehetséges azonban a felhatalmazás (*'authorization'*), az tudniillik, hogy az emberek hatalmat adnak maguk közül egyeseknek arra, hogy törvényeket hozzanak a közjó érdekében.<sup>67</sup> Ezt a hatalmat, mint delegált hatalmat, a törvényhozó nem is ruházhatja tovább másra, mint ahogy nem kormányozhat rögtönzött és önkényes rendeletek alapján, nem rendelkezhet önkényesen az emberek életével és vagyonával, s nem veheti el senkitől beleegyezése nélkül a tulajdonát.<sup>68</sup> A kormányzat költségeihez hozzá kell járulni, de az adóztatáshoz a többség, illetve a többség képviselőinek beleegyezése szükséges.<sup>69</sup> A politikai társadalom, az emberek egyesülésének célja végső soron az, hogy „kölsönösen megvédjék életüket, szabadságukat és vagyonukat, amit közös elnevezéssel tulajdonnak neveznek.”<sup>70</sup> Ha a hatalom birtokosai az említett korlátokat és célokat nem tartják tiszteletben, akkor a hatalom visszaszáll a társadalomra, az emberek pedig, mint legfőbb hatalom, maguk folytathatják a törvényhozást vagy új kormányformát állíthatnak fel.<sup>71</sup> A politikai közösség LOCKE által hangsúlyozott céljai, a hatalomnak a kormányzottak beleegyezéséből való eredeztetése és az emberek azon joga, hogy kormányzatukat megváltoztassák, eltöröljék vagy újat állítsanak föl, szerepel az 1776-os amerikai Függetlenségi Nyilatkozatban is.

Amint LOCKE a saját hazájában, Angliában megszilárduló alkotmányos viszonyából, úgy Charles Louis MONTESQUIEU (1689–1755) is elsősorban a saját pátriájában, Franciaországban tapasztalt helyzetből, az abszolutizmus válságából indult ki. Éppen ezért *„A törvények szelleméről”* című főművében (1748) főként a despotizmusba hajló francia királyi uralom problémája foglalkoztatja, s ennek fényében keresi a helyes kormányzat jellegzetességeit. Központi gondolata a hatalom ellenőrzése és kiegyensúlyozása.<sup>72</sup> Eltérően az antik görög államformatantól, a demokráciát a köztársaság azon fajának tartja, melyben a nép egésze 'mint egy test' birtokolja a szuverén hatalmat, fogadja el a törvényeket és jelöli ki a végrehajtó hatalom tisztviselőit. (Arisztokrácia az, amikor a nép egy része rendelkezik a főhatalommal.) A népet a demokráciában tanács vagy szenátus is segítheti, de ennek tagjait is a népnek kell választania. Ha maga a nép szavaz, ezt nyílt szavazással kell tennie, ha azonban a szenátus, akkor titkosan.<sup>73</sup> A demokratikus hatalomgyakorlásban MONTESQUIEU a képviselő híve, oly módon, hogy a képviselőket a helyi közösségek válasszák saját körükből. Nagy államokban ugyanis a közvetlen néptörvényhozás keresztülvihetetlen. A képviselő nagy előnye, hogy a képviselők meg tudják vitatni az ügyeket. Angliát, s nyilván az ottani kétkamarás parlamentet követendő pozitív példaként szemlélve híve annak is, hogy akik születésüknél, gazdagságuknál vagy rangjuknál fogva kiemelkednek a népből, azok-

<sup>66</sup> LOCKE i. m. 316–318. (II. 8. 96-98.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 165–166.

<sup>67</sup> LOCKE i. m. 308., 434. (II. 7. 89. és II. 19. 212.).

<sup>68</sup> LOCKE i. m. 355–365. (II. 11. 135–142.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 170–175.

<sup>69</sup> Lásd uott: II. 11. 140., 142.

<sup>70</sup> LOCKE i. m. 346. (II. 9. 123.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 167.

<sup>71</sup> LOCKE i. m. 271. (II. 19. 243.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 180.

<sup>72</sup> Manfred G. SCHMIDT: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 4. kiad. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften – GWV Fachverlage, 2008. 66–67.

<sup>73</sup> MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. (Ford.: CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál.) Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. 56–61. (II. 2.)

nak, mint nemesek testületének, külön szerepe legyen a törvényhozásban, a nép által választott képviselők mellett.<sup>74</sup> Ahhoz azonban, hogy a demokrácia életképes legyen, sajátos vezérelvre, erényre van szükség.<sup>75</sup> Erény alatt, mint műve 1757. évi kiadásának előszavában külön is megmagyarázza, MONTESQUIEU nem erkölcsi, nem is keresztény erényt ért, hanem politikait: erényes, jóra való ember politikai értelemben az, „aki szereti hazájának törvényeit, és akinek cselekedeteit hazája törvényeinek szeretete irányítja”.<sup>76</sup> Történelmi, elsősorban antik görög és római példákkal illusztrálja, hogy ha az erény meggyöngül vagy eltűnik, odavész a demokrácia is.<sup>77</sup> A politikai erény azonban önmagában még nem garanciája a jól működő demokráciának. MONTESQUIEU egyrészt hangsúlyozza, hogy a politikai szabadság jogi keretek között mozog: „szabadság az a jog, hogy mindenki megteheti azt, amit a törvények megengednek”. A nép, még ha a hatalom birtokosa is, nem tehet meg mindent, amit csak akar. Másrészt hozzáteszi, hogy mivel akinek hatalma van, hajlamos azzal vissza is élni, míg korlátba nem ütközik, ezért arra van szükség, hogy „a hatalom szabjon határt a hatalomnak”.<sup>78</sup> Éppen ezért a mérsékelt, vegyes kormányzatot tartja kívánatosnak, melyben nép, nemesség és király (intézményileg: népi kamara, nemesi felsőház és uralkodó), bár csökkenő erőssorrendben, de egyaránt részesei a törvényhozó hatalomnak; törvény nem születhet mindhárom tényező beleegyezése nélkül.<sup>79</sup>

Egészen más ideálképet fest az állami berendezkedés lényegéről „*A társadalmi szerződésről*” (1762) című főművében Jean-Jacques ROUSSEAU (1712–1778). Azt a politikai rendszert keresi, amely egyrészt megvédi minden tagjának személyét és vagyonát, ugyanakkor minden tagja mégis olyan szabad marad, hogy csak önmagának engedelmeskedik. Erre a megoldást egy olyan társadalmi szerződésben látja, amelyben a társadalom minden tagja „lemond önmagáról és minden jogáról a közösség javára”. Ezáltal egyszerre válik a közösségi uralom alávetettjévé és annak részesévé, a többiekkel egyenlő jogokkal és köteleességekkel. A közösség így egyesült tagjainak testülete maga a főhatalom, amely elidegeníthetetlen, képviselhetetlen és oszthatatlan.<sup>80</sup> A közösség több mint egyének összessége, s akarata sem pusztán az egyesek külön akaratának (*volonté particulière*) összege (*volonté de tous*). A főhatalom annak az általános akaratnak (*volonté générale*) a gyakorlása, amely „mindig az igazság pártján van és mindig a köz hasznára törekszik”.<sup>81</sup> Ez csak népgyűlésben lehetséges, a polgárok közvetlen részvételével, amelyre időről időre összegyűlnek.<sup>82</sup> Ez a gyűlés egyúttal a törvényhozó hatalmat is jelenti, a törvény pedig az általános akarat kinyilvánítását.

<sup>74</sup> MONTESQUIEU i. m. 251–253. (XI. 6.)

<sup>75</sup> MONTESQUIEU i. m. 72. (III. 3.)

<sup>76</sup> MONTESQUIEU i. m. 43–44.

<sup>77</sup> MONTESQUIEU i. m. 72–74. (III. 3.)

<sup>78</sup> MONTESQUIEU i. m. 246–247. (XI. 3–4.)

<sup>79</sup> SCHMIDT i. m. 73–74. (Alois Riklin nyomán.) A fentiekre is vonalvezetéként használtam: SCHMIDT i. m. 66–74.

<sup>80</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződésről, avagy A politikai jog elvei*. (Ford.: Kis János, szerk.: LUDASSY Mária). Budapest, PannonKlett, 1997. 19–21., 25–27. (I. 6., II. 1–2.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 220–221., 224–225.

<sup>81</sup> ROUSSEAU i. m. 27. (II. 3.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 227.

<sup>82</sup> ROUSSEAU i. m. 62–63. (III. 12–13.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 232–233.

„Minden törvény semmis, ha a nép személyesen nem hagyja jóvá; az ilyen törvény nem törvény.”<sup>83</sup> Ha valaki kisebbségben marad a népgyűlésbeli szavazás során, az csak azt jelenti, hogy tévedett az általános akarat mibenlétét illetően,<sup>84</sup> de ettől még követnie kell azt, s ha nem tenné, végső soron „az egész alakulat fogja engedelmességre kényszeríteni; más szóval, kényszeríteni fogják, hogy szabad legyen”.<sup>85</sup> ROUSSEAU a népgyűlési demokrácia kapcsán részben az ókori római köztársaságot hozza föl példaként, részben „a világ legboldogabb népének” titulált svájciakat, akiknél „egy tölgyfa alatt egybegyűlt parasztok intézik az államügyeket”,<sup>86</sup> de végső soron adós marad azazal, hogy megmondja, miként gyakorolható a népgyűlési demokrácia nagy területű és lakosságú államok esetében. Érdemben nem foglalkozik a közösségi deliberáció kérdésével, a nőket kizárja a döntéshozatalból, s nem szól az egyén szabadságszférájáról és az alapjogokról sem, amelyek könnyen áldozatul eshetnek az abszolutizált népszuverenitás oltárán. Elméletének különböző elemei, különösen a szuverenitás oszthatatlan és elidegeníthetetlen voltáról és az általános akaratról szóló gondolatai, valamint a képviseleti elvvel szembeni állásfoglalása ennek ellenére jelentős hatást gyakoroltak a francia forradalom különböző szakaszaiban és máig hivatkozási pontként szolgálnak a népuralommal összefüggő teóriákban.<sup>87</sup>

A nagy területű és nagy népességű államok demokratikus berendezésének problémája egész hamar, már negyedszázaddal ROUSSEAU Társadalmi szerződése után gyakorlati kérdéssé is vált a függetlenségüket kivívó észak-amerikai gyarmatok ideális alkotmányos berendezkedésének keresésekor. James MADISON (1751–1836), a föderalisták nézeteit összefoglaló cikksorozat („*The Federalist Papers*”) társzerzője szerint az állam területi nagysága áldás is lehet abból a szempontból, hogy megakadályozza a saját szenvedélyeiket és partikuláris érdekeiket követő klikkek közjót veszélyeztető érvényesülését. Minél nagyobb ugyanis a terület és a népesség, annál nagyobb lesz a pártoskodó csoportok és versengő részérdekek száma, amelyek közül így jó eséllyel egyik sem tudja ráerőltetni saját akaratát a többiekre.<sup>88</sup> Ehhez ugyanakkor az is szükséges, hogy a politikai döntések ne közvetlen demokratikus módon szülessenek, hanem képviselet alapján. Egy nagy államban nagyobb a valószínűsége annak, hogy a polgárok a közjő megvalósítására törekvő, szakmailag is kompetens képviselőjelölteket találjanak és válasszanak. MADISON a közvetlen, tiszta demokráciával („*pure democracy*”) szembeállítva köztársasági kormányzatnak („*republican government*”) nevezi ezt a berendezkedést, s azt reméli tőle, hogy abban az unió képviselőinek „felvilágosult eszméi és erényes érzései” felülmúlják majd a helyi előítéleteket és igazságtalan mester-

<sup>83</sup> ROUSSEAU i. m. 63–64. (III. 15.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 232–236.

<sup>84</sup> ROUSSEAU i. m. 70–72. (IV. 2.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 242.

<sup>85</sup> ROUSSEAU i. m. 21–22. (I. 7.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 223.

<sup>86</sup> ROUSSEAU i. m. 62., 69–70. (III. 12., IV. 1.); PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 232–233., 239.

<sup>87</sup> Az okkal kritizálható pontoknak és a meghatározó gondolatoknak összefoglalóját adja SCHMIDT i. m. 93–97.

<sup>88</sup> *The Federalist: A Collection of Essays, Written in Favour of the New Constitution*. 1. köt. New York, J. and A. M’Lean, 1788. 60. (No. 10.) Magyarul: Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. (Ford.: BALABÁN Péter.) Budapest, Európa, 1998. 91–100.



kedéseket.<sup>89</sup> Az 1787-ben elfogadott szövetségi alkotmány végül nemcsak a képviseleti republikanizmus eszméjét intézményesítette, hanem egy sor olyan elvet is, amelyek a mai napig meghatározzák az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszerét, így a hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok elvét, a föderális államszerveződést és az egyéni szabadság védelmét.<sup>90</sup>

### 3.3. Az európai demokratikus fejlődés útjai a XVIII–XIX. században: Anglia, Franciaország, Svájc és Németország

Az Egyesült Államok szövetségi alkotmányának elfogadása történeti perspektívában mintegy felütés azon európai rendszerátalakítási kísérletek sorozata előtt, amelyek – lehetőleg egyetlen gyors módosítással – az abszolút monarchiát alkotmányos keretek közé szorítva vagy akár felszámolva igyekeztek megvalósítani a polgári egyenlőség eszméjét, a hatalom alapját pedig a nép akaratában látva e hatalom gyakorlásának személyi bázisát is szélesíteni kívánták. Anglia kivétel abból a szempontból, hogy az átalakulás itt kisebb zökkenőkkel, szervezettebb fejlődés eredményeként következett be. A dicsőséges forradalom nyomán a XVII–XVIII. század fordulójától a király immár a parlament felhatalmazása alapján vált a szuverenitás hordozójává, egyúttal kötötték a parlament törvényei is. Az ezt követő fejlődési folyamat aztán a népképviselési alsóházak a lordokkal szembeni megerősödését, a modern parlamentáris kormányforma és a kétpártrendszer létrejöttét, valamint a választójog fokozatos kiterjesztését hozta a XX. század első harmadának végéig.<sup>91</sup>

Franciaországban ezzel szemben jelentős törésekkel és fordulókkal zajlott a folyamat. A jogegyenlőséget, a nemzet szuverenitását, a polgárok törvényhozásban való közvetlen vagy képviselőkn keresztül részvételét és a kormányzat társadalom általi elszámoltathatóságát az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja (1789) mondta ki,<sup>92</sup> a királyi hatalom törvényhez kötöttségét pedig az 1791-es alkotmány állapította meg, amely egyúttal elektorokon keresztül gyakorolható közvetett és cenzusos választójogot is biztosított.<sup>93</sup> A királyság megdöntésekor azonban elvben szakítottak a tisztán képviseleti rendszerrel és előírták, hogy az alkotmányt a népnek kell elfogadnia,<sup>94</sup> amihez az 1793-as jakobinus alkotmány hozzátette a törvényekkel szembeni népi vétó és a népi alkotmánymódosí-

<sup>89</sup> Uoott 60–61. Lásd továbbá SCHMIDT i. m. 103–105.

<sup>90</sup> SCHMIDT i. m. 105–108.

<sup>91</sup> Andreas KLEY: *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz.* (2. kiadás.) Bern, Stämpfli, 2008.; MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet.* Budapest, Osiris, 2003. 217–228.; 318–325. (Szente Zoltán).

<sup>92</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1., 3., 6. és 15. cikkek. Léon DUGUIT – Henry MONNIER – Roger BONNARD – Georges BERLIA (szerk.): *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789.* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence – R. Pichon & R. Durand-Auzias, 1952. 1–2.

<sup>93</sup> A választójog és a választási rendszerről az I. fejezet szól, a törvény királyi hatalom felettségét pedig alapelveként mondja ki a II. fejezet 1. részének 3. cikke. A nemzet szuverenitását, annak egységes, oszthatatlan, elidegeníthetetlen és sérthetetlen voltát megerősíti a III. cím 1. és 2. cikke. DUGUIT et al. i. m. 6–12.

<sup>94</sup> A Nemzeti Konvent 1792. szeptember 21-i dekrétuma. DUGUIT et al. i. m. 33.

tó kezdeményezés lehetőségét is.<sup>95</sup> Ez utóbbi kettő alkalmazására azonban nem került sor, mivel a konvent ideiglenesen felfüggesztette az 1793-as alkotmányt, a jakobinus diktatúra felszámolása után pedig nem tértek vissza hozzá többé. Az alkotmányos kérdésekről szóló népszavazás gondolata azonban élő maradt később is, nemcsak azért, mert az 1795-ös alkotmányt népszavazással erősítették meg,<sup>96</sup> hanem azért is, mert a napóleoni rezsim időszakában többször tartottak olyan népszavazásokat, amelyek ugyan alkotmányos kérdésekről szóltak, de összekapcsolódtak Napóleon személyével. Ezt a gyakorlatot utóbb BONAPARTE Napóleon unokaöccse, Lajos (Charles-Louis-Napoléon BONAPARTE) is felelevenítette a XIX. század közepén. Lényege, hogy a kérdést az államfő fogalmazza meg, a szavazás időpontját is ő állapítja meg, s rendszerint egy már eldöntött kérdésben kér utólag népi megerősítést, amely azt a célt szolgálja, hogy legitimálja az államfő személyét és politikáját, vagy más hatalmi tényezőkkel szemben a néphez fellebbezve<sup>97</sup> tudja kedvezőbbé tenni saját politikai helyzetét. Az ilyen, felülről kezdeményezett és elrendelt népszavazásokkal operáló berendezkedést 'plebisciter demokráciának' is nevezik.<sup>98</sup> Mivel a felülről kezdeményezett népszavazást a Napóleonok autoriter rendszerük megszilárdítására igyekeztek felhasználni, a francia harmadik köztársaság bizalmatlan volt a közvetlen demokrácia eszközeivel szemben és mintegy hetven éven keresztül, 1945-ig nem is tartottak országos népszavazást az országban.<sup>99</sup>

Másként alakult a népszavazási demokrácia sorsa Svájcban. BONAPARTE Napóleon itt is megkísérelte a plebisciter demokrácia meghonosítását. Először 1798-ban katonai fenyegetés kíséretében vette rá a kantonokat arra, hogy elfogadjanak egy, az 1795-ös francia alkotmánnyal rokon alaptörvényt (a Helvét Köztársaság első alkotmányát), amely egyrészt egységes központi hatalmat hozott volna létre, felszámolva a kantonok autonómiáját,<sup>100</sup> másrészt az alkotmánymódosításokról csak azt követően engedett volna megerősítő népszavazást, ha azt a törvényhozás két háza már kétszer megerősítette.<sup>101</sup> Ennek a kísérletnek puccsok sorozatával szegélyezett kudarca után

<sup>95</sup> 58–60. és 115. cikk, DUGUIT et al. i. m. 68., 72.

<sup>96</sup> Patrice GUENIFFEY: *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*. Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993. 180–181.

<sup>97</sup> Mint az 1852-es francia alkotmány 5. cikkelye írja: „*Le Président de la République est responsable devant le Peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel.*” Ugyanezt mondja a Francia Császárság alkotmányát megállapító 1870. május 21-i *senatus consultum* 13. cikkelye, csak a császár jogaként. DUGUIT et al. i. m. 250. és 283.

<sup>98</sup> „*Démocratie plébiscitaire*” – vö. Jean DARIDAN: *De la Gaule à de Gaule: une histoire de France*. Paris, Éditions du Seuil, 1977. 165., 214. Máshol „*république plébiscitaire*”, lásd pl.: Alphonse AULARD: *Histoire politique de la Révolution française. Origines et Développement de la Démocratie et de la République (1789–1804)*. Paris, Armand Colin, 1921. VI.

<sup>99</sup> A francia plebisciter hagyományról lásd Christoph FREI: *Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition*. (Vorträge am Liechtenstein-Institut, Kleine Schriften 22.) Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1995., a két Napóleonra különösen 12–19.

<sup>100</sup> Az alkotmány elfogadtatására és tartalmi összefoglalására lásd: Alfred KÖLZ: *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern, Stämpfli+Cie, 1992. [a továbbiakban: KÖLZ (1992a)] 98–123.

<sup>101</sup> *Verfassung der helvetischen Republik vom 12. April 1798*, 106. cikk. Alfred KÖLZ: *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern, Stämpfli+Cie, 1992. [a továbbiakban: KÖLZ (1992b)] 149.

újabb alkotmány következett 1802-ben, melyről népszavazást tartottak – az első összvájci népszavazást –, azzal azonban, hogy a távol maradókat igen szavazóknak vették.<sup>102</sup> Az így 'elfogadott' alkotmány azonban ugyancsak nem jelentett tartós megoldást, s a napóleoni korszak végét követő átmeneti, ún. mediációs időszak után egy egészen más fejlődés bontakozott ki. Két reformperiódusban, először az 1830-tól 1848-ig tartó 'regeneráció' idején, majd az 1860-as és 1870-es évek liberális mozgalmai során először a kantonok, majd a szövetség szintjén is kiépítették a modern közvetlen demokrácia legfontosabb intézményeit, elsősorban a kötelező referendumot, a fakultatív referendumot és a népi iniciatívát.<sup>103</sup> A kötelező referendum alkotmány által előre meghatározott témakörökben írja elő a népszavazást, ha a *status quó* meg kívánják változtatni. A fakultatív referendum és a népi iniciativa pedig alulról jövő választópolgári kezdeményezés alapján arra szolgál, hogy a parlament által elfogadott törvények hatályba lépését megakadályozza, illetve hogy új, a kezdeményezők által előterjesztett általános vagy kidolgozott javaslatról ügydöntő népszavazást kényszerítsen ki. Felülről, opcionálisan elrendelt népszavazás ebben a rendszerben nincs. Ez a 19. század végére kiépült közvetlen demokratikus intézményrendszer egyrészt a népszavazások és népi kezdeményezések lényegesen gyakoribb alkalmazásához vezetett, állandó lehetőséget adva a választópolgároknak és szervezett csoportjaiknak egyfajta népi kontroll gyakorlására, másrészt – több más tényező mellett – hozzájárult ahhoz, hogy a svájci politikai berendezkedés egy konszenzusos demokrácia irányába fejlődött. A kormányzó többség, elkerülendő, hogy az általa elfogadott törvények népszavazáson bukjanak meg, inkább már a jogszabály előkészítésének folyamatába bevonja a referendumképes erőket és közreműködésükkel igyekszik olyan javaslatot kidolgozni, amelyet nem veszélyeztet a közvetlen demokratikus megmérettetés.<sup>104</sup>

Németországban a népképviselői törvényhozás bevezetésének gondolata összefonódott az egységes nemzetállam megteremtésének igényével. Az 1849-es frankfurti kísérlet IV. FRIGYES VILMOS porosz király ellenkezése miatt még nem vezetett sikerre, de 1867-ben az Északnémet Szövetség alkotmányát elfogadó Birodalmi Gyűlést már lényegében az 1849-ben, Frankfurtban elfogadott, a 25. életévüket betöltött férfiak általános és egyenlő, vagyoni cenzus nélküli választójogát kimondó törvény alapján választották meg, s ez a maga korában kétségkívül haladónak számító választójogi törvény lett az 1869-es *Bundeswahlgesetz* alapja is, amelyet a Német Császárságban

<sup>102</sup> A hivatkozási alap Rousseau volt, aki szerint a főemberek parancsai is az általános akarat kifejeződésének tekintendők, ha a főhatalom (a nép), bár szembeszegülhetne velük, nem teszi. „Az általános hallgatás ilyen esetben a nép beleegyezésére enged következtetni.” A társadalmi szerződésről, II. 1. PACZOLAY-SZABÓ (1993) i. m. 225. Vö. KÖLZ (1992a) i. m. 140–142.

<sup>103</sup> E folyamat részletes történeti áttekintésére lásd elsősorban KÖLZ (1992a) i. m. és folytatásának releváns részeit: Alfred KÖLZ: *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern, Stämpfli, 2004.; Uwe SERDÜLT: Switzerland. In: Matt QVORTRUP (szerk.): *Referendums Around the World*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018. 49–58.; külön a kantonokra: Adrian VÄTTER: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen, Leske+Budrich, 2002. 228–267.

<sup>104</sup> A fakultatív referendum ilyen hatásmechanizmusára lásd: Wolf LINDER: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. (2. kiadás) Bern–Stuttgart–Wien, Haupt Verlag, 2005. 246., 249–251., 256–260.

egészen 1918-ig alkalmazták.<sup>105</sup> Az 1919. évi Weimari Birodalmi Alkotmányt aztán, amely szakított a monarchiával, kora legdemokratikusabb alkotmányának tartották.<sup>106</sup> Nemcsak a 20. életévre leszállított választójogi korhatár és a nőkre is kiterjesztett választójog miatt, hanem azért is, mert a Birodalmi Gyűlésre és a közvetlenül választott Birodalmi Elnökre épülő kettős reprezentáció mellett számos közvetlen demokratikus intézményt is tartalmazott, egy-egy választási cikluson belül is lehetővé téve a választópolgárok kivételes és eseti korrekciós beavatkozását. Ilyenre sor kerülhetett mind felülről jövő kezdeményezésre, mind alulról jövő népi iniciativa alapján, mely népi iniciativa akár alkotmánymódosításra is irányulhatott.<sup>107</sup> Az 1933. március 24-i felhatalmazási törvény, amellyel maga a demokratikus keretek között választott *Reichstag* nyitott kaput a demokrácia felszámolása előtt, hangsúlyosan mutatott rá arra, hogy a demokrácia fönmaradásához a jogi formába öntött demokratikus intézményrendszeren kívül más feltételek fennállására is szükség van.

#### 3.4. Az első újkori demokráciákra adott főbb elméleti reflexiók:

##### TOCQUEVILLE ÉS MILL

A XVIII. század végétől kezdve nagy területű és lélekszámú államokban kifejlődő, a népszuverenitás elvére, a lassanként egyre nagyobb népességre kiterjesztett és egyenlő választójogra épülő modern állami berendezkedések további demokráciaelméletekhez adtak ihletést, amelyek az adott korban közvetlenül megtapasztalható valóságra reflektáltak. Ilyen megközelítésben írt például Alexis de TOCQUEVILLE (1805–1859), aki a francia forradalom és a rá következő, egymást gyakran váltogató rezsimek instabilitásával állítja szembe összességében inkább pozitív példaként az amerikai demokráciát („*A demokrácia Amerikában*”, 1835–1840<sup>108</sup>), amely valóban nemcsak kevesek, hanem sokak számára megteremt az egyenlő társadalmi feltételek esélyét és a politikai részvétel jogát, hozzájárul a jólét növekedéséhez és felerősíti a politikai rendszer megújulási képességét. Ugyanakkor azonban megmutatja a demokrácia gyengéit is, a középszerű politikai vezetők felemelkedését, a polgárokat túlterhelő gyakori választási lázat, a rövid megbízási idők által a közigazgatásban előidézett változékonyságot és állhatatlanságot, a politikusok megvásárolhatóságát, s azt, hogy az egyenlőség széles körű megteremtése nyomán kialakuló többségi demokrácia a többség zsarnokságával fenyegetve alááshatja a növekvő erejű államhatalommal szembenálló egyén szabadságát.<sup>109</sup>

Szintén észlelte az egyenlőség és a szabadság összeütközésében rejlő veszélyt John Stuart MILL (1806–1873). Ugyanakkor reflexióra készítette a modern állam megnöve-

<sup>105</sup> Vö. SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 85., 98., 123.

<sup>106</sup> MEZEY-SZENTE i. m. 397.

<sup>107</sup> A közvetlen demokratikus intézmények gyakorlatára is kiterjedő összefoglalóként lásd: Reinhard SCHIFFERS: *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*. Düsseldorf, Droste, 1971.; Johannes RUX: *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*. Baden-Baden, Nomos, 2008. 108–195.

<sup>108</sup> *De la démocratie en Amérique*, I–II. Paris, Librairie de Charles Gosselin, 1835 és 1840.

<sup>109</sup> SCHMIDT i. m. 113–131., különösen 117–121.; PACZOLAY-SZABÓ (1996) i. m. 162–163.

kedett feladatai miatt szükségessé váló bürokrácia hatalma is. „*A szabadságról*” című művében (1859)<sup>110</sup> ezért azokat a népeket dicséri, „amelyek megszokták, hogy maguk intézzék saját ügyeiket”. Még akkor is jobbnak tartja, hogy a polgárok esküdszék, szabad népképviselési községi és városi intézményekben, önkéntes társulásokban részt véve intézik a közösség ügyeit, ha kevésbé ismerik azokat, mint a kormány tisztviselői, ugyanis ezzel tudják előmozdítani saját szellemi fejlődésüket, ítélő- és cselekvőképességüket.<sup>111</sup> Belátja viszont azt is, hogy a kisvárosnyi méretet meghaladó politikai közösségben az emberek összessége vagy nagyobb része csak a döntések kis részében tud közvetlenül részt venni. Ezért „*A képviselési kormányzatról*” című művében (1861)<sup>112</sup> a reprezentatív berendezkedést ajánlja, általános, de kvalifikációhoz és állampolgári kompetenciához kötött plurális választójoggal. A képviselési rendszer helyes működéséhez mindazonáltal továbbra is szükségesnek tartja, hogy a nép akarjon és képes legyen ne csak a választásokon, de a közügyek megvitatásában is részt venni. A nők politikában való részvételét<sup>113</sup> is szorgalmazza.<sup>114</sup>

## 4. A XX. századi tömegdemokráciák tanulságai

### 4.1. A gyakorlati sokféleség és a zsinórmérték problémája

Ha a XVIII. század végét és a XIX. századot a modern demokrácia szempontjából a kifejlődés átmeneti korszakának tekintjük, akkor a XX. század az elterjedése. Általános választójogon, pártok versenyén alapuló tömegdemokráciák sokasága jött létre, ami természetszerűleg maga után vonta a demokráciaelméletek újabb sorozatát, olyan jelentős számban, ami lényegesen meghaladja az ún. klasszikus demokráciaelméletekét. Manfred G. SCHMIDT két nagy részben, „*A demokrácia modern elméletei*” és „*Empirikus-analitikus demokráciaelméletek*” cím alatt foglalja össze őket.<sup>115</sup> Az előbbi körében már inkább kisebbséget alkotnak azok az elméletek, amelyek döntően egy konkrét szerző nevével fémjelvezhetők, mint például Max WEBER (1864–1920) „plebisziter vezérdemokráciájának” teóriája. Ellenben egész irányzatok azonosíthatók, amelyeknek, még ha van is kezdő impulzust adó szerzőjük, utóbb számos, az indító gondolatot továbbfejlesztő képviselőjük akad. Így beszélhetünk a demokrácia gazdasági elméleteiről, pluralista demokráciaelméletekről, a szociális demokrácia elméleteiről, részvételi és deliberatív demokráciaelméletekről, valamint kritikus és komplex demokráciaelméletekről.

Ami az empirikus-analitikus megközelítéseket illeti, ezek legtöbbször összehasonlító szempontból vonják górcsővé alá működő demokráciák valóságát és igyekeznek azokat valamilyen jellegzetességük alapján csoportosítani. Az így képzett kategóriák

<sup>110</sup> John Stuart MILL: *On Liberty*. London, John W. Parker and Son, 1859.

<sup>111</sup> MILL (1859) i. m. 196–197., 201–202.; PACZOLAY–SZABÓ (1993) i. m. 347., 349.

<sup>112</sup> John Stuart MILL: *Considerations on Representative Government*. London, Parker, Son, and Bourn, 1861.

<sup>113</sup> John Stuart MILL: *The Subjection of Women*. London, Longmans, Green, Reader, and Dyer, 1869.

<sup>114</sup> SCHMIDT i. m. 132–147.; PACZOLAY–SZABÓ (1996) i. m. 150–153.

<sup>115</sup> SCHMIDT i. m. II. és III. rész.

sokasága – parlamentáris és prezidenciális, versengő és megegyezésem, majoritárius, konszenzusos, mérsékelt, közvetlen, stb. – jól mutatja a modern demokratikus berendezkedések sokféleségét, s azt, hogy általánosan érvényesnek vagy követendőnek tekinthető demokráciamodel nem létezik. A különböző politikai rendszerek és eljárások demokratikus voltának értékeléséhez ajánlott zsinórmértékek terén a viszonylag kevés, kellően általános kritériumot alkalmazó mércéktől a minél több, lehetőleg empirikusan is mérhető indikátorra épülő 'indexekig' és 'barométerekig' terjed a kínálat. Előbbiek körébe tartozik Robert Alan DAHL öt,<sup>116</sup> illetve hét<sup>117</sup> elemet tartalmazó kritériumrendszere; utóbbira példa az a 2011-ben publikált koncepció<sup>118</sup> amely hat demokrácia típust és nem kevesebb mint 33 általános indikátort jelöl meg az adott politikai közösség szuverenitásának mértékétől a választójog kiterjedtségén, a szavazásokon való részvételi arányon, a médiához és a kampányfinanszírozási forrásokhoz való hozzáféréseken keresztül az igazságszolgáltatás függetlenségéig és az alapvető jogok védelméig, amelyek természetesen további, empirikusan mérhető alkategóriákra bontandók, hogy a 'mérés' lehetőségessé váljon. Ha számításba vesszük, hogy különböző demokráciatípusok esetében más és más lehet ezen indikátorok jelentősége, ami az indikátorok kiválasztása mellett maga is mérlegelés kérdése, akkor világossá válik, hogy mennyi egyedi és ezért bizonyos fokig szükségképpen önkényes értékválasztáson múlik a modern demokráciák minősítése.

A XX. századi demokráciaelméletek sokasága és sokszínűsége miatt lényegüknek akár csak vázlatos bemutatására jelen tanulmány keretei között nincs mód.<sup>119</sup> Röviden kiemelést érdemel azonban az elméleti-történeti áttekintés végén három témakör. Az

<sup>116</sup> A demokratikus eljárás ismérvei, amelyek az ideális demokrácia szükséges, de nem elégséges feltételei: 1. szavazati egyenlőség; 2. hatékony részvétel; 3. tájékozottság a véleményalkotáshoz; 4. végső szó a napirend kitűzésében; 5. teljeskörűség (a politikai jogokkal felruházott nép magába foglal minden felnőttet) – vö. Robert A. DAHL: *On Democracy*. New Haven–London, Yale University Press, 1998. 37–38. Erre a mércére hivatkozik pl. UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum*, 2014/4. 7–8.

<sup>117</sup> Az ideális demokráciát meg nem valósító, de a gyakorlatban létező plurális demokráciák mint több hatalmi központból irányított politikai rendszerek – poliarchiák – ismérvei: 1. A kormányzati döntések választott képviselők általi kontrollja; 2. viszonylag gyakori, tisztességes és szabad eljárásban választott képviselők; 3. gyakorlatilag minden felnőttnek van szavazati joga; 4. a legtöbb felnőtt jelölt is lehet a választással betöltött tisztségekre; 5. a polgároknak hatékonyan kikényszerített joguk van a szabad véleménynyilvánításhoz; 6. a polgároknak hozzáférésük van a kormány vagy más csoport által nem monopolizált alternatív információforrásokhoz; 7. a polgároknak hatékonyan kikényszerített joguk van autonóm társulások létrehozatalához és ilyenekhez való csatlakozáshoz, ideértve a politikai pártokat és érdekcsoportokat – vö. Robert A. DAHL: *Democracy and its Critics*. New Haven–London, Yale University Press, 1989. 233. Ezt veszi alapul pl. KÖRÖSÉNYI András: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 2015. 402. Mindkét említett kritériumrendszer magyar fordításban is megtalálható itt: Robert A. DAHL: *A pluralista demokrácia dilemmái*. (Ford.: SERES Iván.) Budapest, Osiris, 1996. 13–14., 18–19.

<sup>118</sup> Michael COPPEDGE – John GERRING et al.: Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, vol. 9., no. 2. (2011) 247–267., különösen 254–257.

<sup>119</sup> SCHMIDT idézett művén kívül részletes eligazítást ad e témakörben például Giovanni SARTORI: *The Theory of Democracy Revisited*. I–II. köt. Chatham, N.J., Chatham House, 1987. és későbbi kiadásai és fordításai; rövidebb változata *Democrazia: cosa è*. Milano, Rizzoli, 1993) magyarul is elérhető: *Demokrácia*. Budapest, Osiris, 1999.

első a katolikus egyház társadalmi tanítása, amely nem pusztán a XIX–XX. század tapasztalataira támaszkodó elméleti reflexió a történelemben változó politikai berendezkedésekre, hanem értékelvű iránymutatás „minden jóakarátú embernek”,<sup>120</sup> hogy a keresztény örömhír és emberkép fényében adjon biztos támpontokat „a gondolkodás alapelveit, az értékelés szempontjait és a cselekvés irányelveit” illetően.<sup>121</sup> A második a demokrácia működési előfeltételeinek kérdése, amelyre az antikvitás óta választ keresnek a gondolkodók, a 20. század tapasztalatai azonban e tekintetben a korábbiakhoz képest jóval több fogódzót nyújtanak. A harmadik a demokrácia korlátainak, ezen belül a demokrácia és jogállam viszonyának, valamint a többségi elv és a konszenzus kapcsolatának problémájával foglalkozik.

#### 4.2. A katolikus egyház társadalmi tanítása a demokráciáról

A katolikus egyház tanítása szerint az ember az ISTEN által saját képmására teremtett és megváltott lény, személy. Céljához, az ISTENNél való örök életbeli beteljesüléshez földi életén keresztül, ISTENNEL és más emberekkel való sokrétű szeretetkapcsolat megélésében juthat el. ISTEN képmására alkotott és ISTEN által szeretett voltából nemcsak méltósága és elidegeníthetetlen jogai fakadnak, de feladatok is: valóban hasonlónak kell válnia ahhoz, aki teremtette őt.<sup>122</sup> Ezért fejlődése nem pusztán testi, de szellemi és lelki, erkölcsi növekedést is jelent.

Az ember társas lény, személyes kibontakozása közösségekben zajlik. Nem mindegy, hogy ez a közösség úgy van-e berendezve, hogy az biztosítja vagy hátráltatja az egyént személyes tökéletesedésben. Közjő alatt az egyházi tanítás általános értelemben „azon társadalmi feltételek összességét” érti, „amelyek mind a csoportoknak, mind az egyes tagoknak lehetővé teszik, hogy teljesebben és könnyebben elérjék tökéletességüket”.<sup>123</sup> Az emberi társadalmat tehát úgy szükséges berendezni, hogy az megfeleljen a közjő követelményének.

A polgári együttélés természetében rejlik annak szükségszerűsége, hogy élére olyan tekintély álljon, amely az egyeseket hathatósan s egyenlően közös célokra irányítja, kormányozza.<sup>124</sup> Az állam mint politikai tekintély tehát elengedhetetlenül szükséges a rendezett emberi együttéléshez, a közjő eléréséhez.<sup>125</sup> A közjő megvalósítása azonban nemcsak az állam feladata, abból mindenkinek ki kell vennie a részét.<sup>126</sup> A részvétel

<sup>120</sup> Vö. XXIII. JÁNOS: Pacem in terris (1963). In: TOMKA Miklós – GOJÁK János (szerk.): *Az egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok*. Budapest, Szent István Társulat, 1993. 163.

<sup>121</sup> AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. (Ford.: DÉR Katalin és HORVÁTH Pál.) Budapest, Szent István Társulat, 2007. 27.

<sup>122</sup> BERAN Ferenc – LENHARDT Vilmos: *Az egyház társadalmi tanítása*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 7. (27. old.)

<sup>123</sup> Gaudium et spes lelkipásztori konstitúció, 26. In: DIÓS István (szerk.): *A II. Vatikáni Zsinat dokumentumai*. 2. kiadás. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 670. Vö. AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m. 164. (98. old.)

<sup>124</sup> XXIII. JÁNOS: Pacem in terris, 46. In: TOMKA–GOJÁK (szerk.) i. m. 171.

<sup>125</sup> AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m. 393. (202. old.)

<sup>126</sup> Vö. XXIII. JÁNOS: Mater et magistra (1961) 65. és 147. In: TOMKA–GOJÁK (szerk.) i. m. 119–120., 137. Lásd kategorikus felszólításként is: *A Katolikus Egyház Katekizmusa*. (Ford.: Dr. DIÓS István.) Budapest, Szent István Társulat, 2013. 1913., 1915. (503. old.)

követelménye lényegében a szubszidiaritás elvéből fakad, amelynek tömör meghatározását XI. PIUSZ adja meg *Quadragesimo anno* kezdetű körlevelében: „amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása...”<sup>127</sup> A szubszidiaritás elve nemcsak az alacsonyabb szintű szerveződés magasabb szintről való segítségével, támogatásának kötelezettségét jelenti, hanem egyúttal azt is előírja, hogy az állam tartózkodjék a közösség kisebb sejtjeinek életébe való szükségtelen beavatkozástól. „Ezek kezdeményező készségét, szabadságát és felelősségét elnyomni – tilos.”<sup>128</sup> A *Gaudium et spes* lelkipásztori konstitúció kifejezetten dicsérettel illeti „azoknak a nemzeteknek eljárását, melyek körében a polgárok legnagyobb része valódi szabadságban kiveszi részét a közügyekből”.<sup>129</sup> II. JÁNOS PÁL pápa pedig *Centesimus annus* kezdetű enciklikájában az egyház nevében „nagyra értékeli a demokratikus rendszert, mint olyan rendszert, amely biztosítja a polgárok számára a politikai döntésekben való részvételt és garantálja a kormányzottaknak, hogy maguk válasszák meg és ellenőrizzék vezetőiket, vagy békés formában leváltásuk őket, ha szükségesnek látszik”.<sup>130</sup>

Mindemellett az egyházi tanítás számol azzal is, hogy a „részvétel módja országoként és kultúráként különböző lehet”,<sup>131</sup> s hogy „tekintettel kell lenni minden nép valós helyzetére és a közhatalom szükséges erejére”.<sup>132</sup> A szociális tanítás ezért nem is emel ki bizonyos típusú demokráciákat vagy demokratikus intézményeket másokkal szemben. A politikai pártokon keresztüli részvétel és a képviseleti demokrácia által kínált lehetőségek mellett elfogadható eszköz a népszavazás is. „A politikai képviselet rendszere ugyanis nem zárhatja ki, hogy a polgárok olyan döntésekbe, amelyeknek az egész társadalom számára nagy jelentősége van, közvetlenül is bevonhatók legyenek.”<sup>133</sup>

Miként számos klasszikus demokráciaelméletben, úgy az egyház társadalmi tanításában is megjelenik a figyelemfelhívás a demokrácia lehetséges veszélyeire. Ez összefügg a közjőval mint az emberi közösség berendezkedésének általános céljával és az ember természetében, valamint a teremtett világ rendjében rejlő törvényekkel. Ha a demokrácia pusztán formális előírások betartását jelenti, s a demokratikus hatalomgyakorlás nem épül az alapvető jogok, az emberi méltóság és a közjó mint cél és mértékadó kritérium elfogadására, akkor az alááshatja a demokratikus rendszert is.<sup>134</sup> „Alapjában a demokrácia egy bizonyos »társadalmi rend«, s mint ilyen eszköz, és nem cél. »Erkölcsi« jellege nem magától adódik, hanem attól függ, hogyan viszonylik az erkölcsi törvényhez, melynek mint minden más emberi magatartásnak, alá kell vetnie

<sup>127</sup> XI. PIUSZ: *Quadragesimo anno* (1931) 79. In: TOMKA–GOJÁK (szerk.) i. m. 81.

<sup>128</sup> AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m. 186. (108. old.)

<sup>129</sup> *Gaudium et spes* lelkipásztori konstitúció, 31. In: DIÓS István (szerk.) i. m. 674.

<sup>130</sup> II. JÁNOS PÁL: *Centesimus annus*, 46. In: TOMKA–GOJÁK (szerk.) i. m. 570. old.

<sup>131</sup> *A Katolikus Egyház Katekizmus* i. m. 1915. (503. old.)

<sup>132</sup> *Gaudium et spes* lelkipásztori konstitúció, uott.

<sup>133</sup> AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m. 413. (210. old.)

<sup>134</sup> AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m. 407. (208. old.)



magát: azaz elérendő céljai és alkalmazott eszközei erkölcsiségétől függnék.”<sup>135</sup> Ezeknek az erkölcsi értékeknek a megszilárdításában az állami tekintély viselőinek súlyos felelősségük van. „A részvétel a neveléssel és a műveltséggel kezdődik.”<sup>136</sup> Ugyancsak komoly szerep jut a tömegtájékoztatásnak. „A politikai közösség gondjainak ismerete nélkül, ami a ténybeli adottságokat és a különféle megoldási javaslatokat illeti, semmiféle részvétel nem képzelhető el.”<sup>137</sup> A tájékoztatás és a kommunikáció eszközeit tekintve biztosítani kell a valóságos pluralizmust, a formák és eszközök sokféleségét, s az egyenlőség feltételeit.<sup>138</sup>

#### 4.3. A demokrácia működésének előfeltételei

A klasszikus államformatan különböző változataiban és a demokráciaelméletekben is vissza-visszatérő felismerés, hogy egy-egy politikai berendezkedés megfelelő volta nemcsak annak intézményi kialakításától függ, hanem egyéb tényezőktől is. A demokratikus államforma kialakulása és fennmaradása is nem kis részben a jogrendszert mint normatív előírásrendet megelőző elemeken múlik. Az I. világháború után létrejött demokráciák történelmi perspektívából nézve gyors összeomlása és különböző autoriter rezsimekké való átalakulása külön impulzust adott a demokrácia nem-jogi előfeltételeivel kapcsolatos tudományos kutatásnak.

Az előfeltételek többféle módon csoportosíthatók. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE szociokulturális, azon belül társadalmi és szellemi-képzetségi, továbbá politikai-strukturális és etikai feltételcsoportokat állapít meg.<sup>139</sup> Manfred G. SCHMIDT a gazdasági fejlettségi szinthez, a társadalmi hatalmi források kellően szórt voltához, a társadalmi, politikai, jogi, nemzetközi, valamint kulturális kondíciókhoz kötődő tényezőket említi.<sup>140</sup> A társadalmi-kulturális feltételek vizsgálata nyomán megállapítható például, hogy törzsi-nemzetségi vagy kasztrendszerben élő közösség nem tud a modern demokrácia rendjében élni. A politikai szférában való cselekvésre nézve is egyetemes irányítási igénnyel fellépő olyan teokratikus vallási rend, amelyben az isteni akarat kizárólagos közvetítésére és értelmezésére hivatott fórum közvetlenül és parancsoló módon előírhatja az egyéneknek, hogy miként kell cselekedniük a politikai életben, ugyancsak kizárja a demokráciát.<sup>141</sup> Feltűnő jelenség, hogy a különböző demokráciaindexek tanúsága szerint a demokrácia a keresztény kultúrkör országaiban tudott igazán gyökeret verni, az iszlám vallás által formált társadalmakban mindeddig nem. Érdemes felidézni, hogy az emberek ISTEN előtti egyenlőségének, ISTEN által teremtett, megváltott és szeretett voltából fakadó méltóságuknak és szellemi-erkölcsi tökéletesedésükhöz nélkülözhetetlen szabadságuknak keresztény gondolata valójában szoros kapcsolatban áll

<sup>135</sup> II. JÁNOS PÁL: *Evangelium vitae*, 70.

<sup>136</sup> *A Katolikus Egyház Katekizmusa* i. m. 1917. (504. old.)

<sup>137</sup> *AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA* i. m. 414. (211. old.)

<sup>138</sup> Uott.

<sup>139</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 470–484.

<sup>140</sup> SCHMIDT i. m. 412–426.

<sup>141</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 470–472.

a demokratikus rend alappilléreivel.<sup>142</sup> Mindez összefüggést mutat azzal a felismeréssel is, hogy a demokrácia kialakulása és fennmaradása szempontjából jelentős szerepe lehet a társadalom viszonylagos etnikai, vallási, kulturális homogenitásának. Ez nem a politikai közösség uniformizált voltának követelményét jelenti, ami a szabadság felszámolása lenne, csak annak belátását, hogy az említett szempontokból töredezett társadalomban csökken az alapvető értékekben való egyetértés esélye, ami bizonyos ponton túl kibékíthetetlen ellentétekhez vezethet. Különös figyelem illeti e tekintetben a demokratikus berendezkedés alapvető működésmódjára, a többségi elvre, s az emberi jogokra vonatkozó közmegegyezést.<sup>143</sup> Alapkérdése a demokráciának, hogy létezik-e az érinthetetlen értékeknek egy olyan készlete, amelyre a politikai közösség túlnyomó többsége úgy tekint, mint amely nem függhet pillanatnyi hangulatoktól meghatározott többségi szavazásoktól.<sup>144</sup> S talán nemcsak azért nem függhet, mert tartós és mélyen gyökerező emberi konszenzus veszi körül, hanem azért sem, mert az a meggyőződés áll a háttérben, hogy a hozzá tartozó értékek nem emberi alkotások, de emberi értelemmel felismerhetők és elfogadhatók.

A gazdasági-strukturális előfeltételek körében régebben megfogalmazott általános hipotézis szerint a gazdasági jólét növeli a demokrácia esélyét. Történeti perspektívából szemlélve valóban látszik, hogy az első modern demokráciák megjelenése és megerősödése nagyjából azután következett be, amikor a gazdaságilag önálló polgári réteg – középosztály – egy bizonyos kritikus szintet elért, s anyagi függetlenségének is köszönhetően immár elég erős volt ahhoz, hogy beleszólási jogot harcoljon ki a politikai ügyek vitelébe. A polgárok politikai részvétele ma sem igazán képzelhető el azon stabil anyagi háttér nélkül, amely lehetővé teszi, hogy a mindennapi betevő megszerzésén kívül másra is, például közéleti kérdésekre is odafigyeljenek. Az anyagi bázis hiánya a demokrácia ellen is hathat: kiszolgáltatott, deprivált, elégedetlen egyénekből álló társadalom könnyebben válik fogékonná a gyorsan elérhető jólét ígéretével házaló demagógiára, mint a kiegyensúlyozott jólétben élők közössége. Újabb kutatások ehhez hozzáteszik, hogy nemcsak a társadalmat alkotó egyének tehetősége, de általában a hatalom forrásainak kellően szétterített volta is szükséges az életképes demokráciához. Hatalomforrás alatt itt széles értelemben nemcsak gazdasági eszközök (pl. föld és tőke), de információs és tudásalapú tényezők is értendők, mint például az olvasásra és írásra képes népesség és az egyetemi hallgatók aránya. Minél inkább egyenlőtlenül oszlanak meg ezek a tényezők, annál kisebb az esély a demokrácia kialakulására és fennmaradására.<sup>145</sup> A tudásalapú előfeltételek abból a szempontból is jelentősek, hogy mennyire teszik képessé a hatalom gyakorlóit az eldöntendő politikai kérdések sokoldalú megítélésére. Itt nem pusztán a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságáról van szó, amely nélkül a közügyekben való elemi tájékozódás sem lehetséges, hanem arról, hogy a közösség életére befolyással lévő ügyek jelentős része rendkívül összetett, s ezért megoldásuk speciális szaktudást igényel. Rendelkeznek-e ezzel a specializált

<sup>142</sup> Vö. SCHMIDT i. m. 422–423. és 15. táblázat a 417. oldalon.

<sup>143</sup> Vö. SCHMIDT i. m. 420–421.; BÖCKENFÖRDE i. m. 472–473.; Walter HALLER – Alfred KÖLZ – Thomas GÄCHTER: *Allgemeines Staatsrecht*. 4. kiadás. Basel, Helbing Lichtenhahn, 2008. 67.

<sup>144</sup> „Einigkeit über das Unabstimmbare” – Adolf ARNDT nyomán BÖCKENFÖRDE i. m. 474.

<sup>145</sup> Tatu VANHANEN kutatási eredményeire hivatkozva SCHMIDT i. m. 415–417.

tudással a politikai döntéshozók, akár választott képviselőkről, akár magukról a polgárokról van szó, s ha nem, biztosítható-e, hogy a szakértők tudása eljusson hozzájuk? Egyáltalán leegyszerűsíthetők-e a komplex kérdések olyan módon, hogy azok demokratikus eljárásban eldönthetők legyenek?<sup>146</sup>

A demokrácia etikai előfeltételeinek gondolata végső soron visszavezethető a közjónak mint a politikai berendezkedés általános céljának már a klasszikus antikvitásban is meglévő felfogásáig: képes-e az egyén arra, hogy egyéni érdekeinek érvényesítésénél figyelemmel legyen mások javára is. Ez szoros összefüggésben áll a mértékletesség erényével: a hatalom gyakorlója képes-e megtalálni azt a helyes mértéket, amelynek mentén az egyedi és közösségi érdekek és célok optimálisan összehangolhatók. E tekintetben a demokrácia nem pusztán a nép uralma, hanem „a nép önuralma” is, ami természetesen a demokratikus hatalomgyakorlásban részt vevő egyén önuralmát is jelenti.<sup>147</sup> Eljárási szempontból ez magában foglalja a demokratikus játékszabályok, különösen a hatalom megszerzésére vonatkozó egyenlő esélyek elvének elfogadását, a mások érveire és a kompromisszumra való nyitottságot, a végül meghozott döntéshez való hűséget akkor is, ha az eltér a saját állásponttól, föltéve, hogy a döntést az alkotmányos keretek között és az alapvető jogok és értékek tiszteletben tartásával hozták. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE ezt a „partnerség éthoszának” és „demokratikus éthosznak” nevezi. Az etikai követelmény tartalmi szempontból a polgárok közös érdekére, a közjóra való belső orientációt, annak „normatív vonatkoztatási pontként” való elfogadását jelenti, s az egyéni érdeknek egy olyan processzusba való bevitelét, ahol a kettő – egyén és köz java – kiegyenlítése megtörténik.<sup>148</sup>

#### 4.4. A demokrácia korlátai

Bár a demokrácia eszméje általánosan elterjedt, s megjelenik csaknem minden modern állam alkotmányában, mégsem tekinthető kizárólagos, abszolút vagy legfőbb alkotmányos elvnek: korlátai vannak. E korlátok belátását ugyanakkor megnehezítheti, hogy az újkori demokráciaeszmény szorosan összefügg egy másik elvvel, a *népszuverenitással*. A szuverenitás ugyanis, mint a fogalom tartalmának leghíresebb kifejtője, Jean BODIN (1530–1596) írta: „állandó és abszolút” hatalom. „A szuverenitás birtokosai [...] semmiképpen sem lehetnek alárendelve senki más parancsolatának”; a szuverén uralkodó „nem lehet alávetve saját törvényeinek” sem.<sup>149</sup> Ez, az abszolút monarchiák, s a fejedelmi szuverenitás korában megfogalmazott gondolat ott kísértett akkor is, amikor az első újkori demokráciaelméletek megszülettek, s a természetjogászok a politikai hatalmat az egyénnek abból az eredeti autonómiájából kiindulva vezették le, amelyet az a társadalmi

<sup>146</sup> Vö. BÖCKENFÖRDE i. m. 476–479.

<sup>147</sup> BOROS János: *A demokrácia antropológiája*. Tanulmányok. Pécs, Jelenkor, 2009. 61.

<sup>148</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 481–484.

<sup>149</sup> „La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République...”; „...ceux-là qui sont souverains ne soient aucunement sujets aux commandements d'autrui...”; „[...] le Roi ne peut être sujet à ses lois...”. Jean BODIN: *Les six livres de la République*. Párizs, Jacques du Puys, 1576. 125., 132–133. (Az idézett részek a későbbi kiadásokban más fejezeti beosztásban, többnyire az I. könyv 8. fejezetében szerepelnek; az eredeti kiadásban még az I. könyv 9. fejezetének részeként olvashatók.) Magyar fordítás: PACZOLAY-SZABÓ (1993) i. m. 115., 117–118. (Máté Györgyi.)

szerződéssel a közösségre ruházott. ROUSSEAU szerint, mint láttuk, már a közösség a szuverén, amely kizárólagosan, felsőbb hatalom beleszólásától mentesen jogosult arra, hogy az egyén szabadságának kereteit meghatározza, s azok betartására az egyént kényszerítse. A nemzeti eszme megerősödésével és a modern nemzetállamok létrejöttével ez a szuverenitásgondolat könnyen átvihető volt a nemzeti közösségre mint legfőbb hatalomra. LOCKE leírásában ugyancsak a polgárok közösségéé a legfőbb, szuverén hatalom, de ez a hatalom átruházható, s ami még fontosabb, célhoz kötött: az egyének életének, szabadságának, vagyonának zavartalan élvezetét hivatott biztosítani. Ebből pedig óhatatlanul korlátok is fakadnak. Amikor tehát a népet a hatalom végső forrásaként és hordozójaként elismerő népszuverenitás-elv nyomán e hatalom tényleges gyakorlásának szervezeti és eljárási rendjét megállapítják, s ezzel a demokratikus berendezkedést létrehozzák,<sup>150</sup> akkor azokat a határokat is rögzíteni kell, amelyeken túl a demokratikus hatalomgyakorlás a politikai közösség alapvető céljainak elérését veszélyeztetné.

Ebből a szempontból értelmezhetők a demokrácia korlátjaként azok a követelmények, amelyeket a *jogállam* támaszt az állami működéssel szemben. Demokrácia és jogállam nem eleve egymás ellentétei, csak másról szólnak. A demokrácia a hatalom hordozójának és gyakorlójának kilétére, legitimációjára és ellenőrzésére vonatkozó kérdésre válaszol, a jogállam pedig az állami tevékenység tartalmát illető kérdésre ad választ, legalábbis abból a szempontból, hogy miként lehet biztosítani e tevékenység jogszerűségét és az alapvető jogok védelmét. A kettő közötti szoros összefüggés különösen is szembeűnő a politikai szabadságjogok (pl. sajtószabadság, gyülekezési és egyesülési szabadság) esetében, amelyek egyszerre képezik a demokratikus hatalomgyakorlás előfeltételeit és jelentenek olyan alapjogokat, amelyek biztosítása a jogállam céljai közé tartozik.<sup>151</sup> Nem tagadható ugyanakkor, hogy a két elv érvényesítése a gyakorlatban kollíziót is okozhat, ha a demokrácia jelentéstartalmában csak a népszuverenitást és a többségi elvet emelik ki, a jogállamiságban pedig az alapjogok és az egyéni szabadság védelmét hangsúlyozzák. Chantal MOUFFE demokratikus paradoxonnak nevezi ezt az ellentétet, amely szerinte két hagyomány, a *rule of law* által áthatott liberális tradíció és az egyenlőséget, a kormányzók és kormányzottak azonosságát, s a népszuverenitást hirdető demokratikus hagyomány közötti eltérésből ered. Végső soron mind a demokrácia, mind a jogállam a polgárok szabadságát hivatott garantálni, de a jogállam olykor épp a szabadság nevében korlátot állít a demokrácia elé. A demokratikusan szervezett döntéshozatali folyamat ugyanis e nélkül vezethetne olyan eredményre, amely alapvető jogot sért.<sup>152</sup> Ebben az értelemben a jogállami kontrollmechanizmusok, különösen az alkotmánybírósi alapjogvédelmi eljárások, amelyek demokratikus (parlamentari, népszavazási) döntéseket bírálhatnak felül, s azokat akár meg is semmisíthetik, a demokrácia korlátjaiként is értelmezhetők. Demokrácia és jogállam ellentéte ugyanakkor kiküszöbölhető, ha a demokráciában nemcsak a népszuverenitáson és a többségi elven alapuló hatalomgyakorlási és döntéshozatali rendet látunk, hanem az alapvető jogok és szabadságok érvényesítését is annak lényegi, tartalmi kritériumának tekintjük. Ebben az esetben legfeljebb a demokrácia önkorrekciójáról beszélhe-

<sup>150</sup> Vö. BÖCKENFÖRDE i. m. 430–434.

<sup>151</sup> BÖCKENFÖRDE i. m. 485–487.

<sup>152</sup> Chantal MOUFFE: *The Democratic Paradox*. London–New York, Verso, 2000. 2–4.

tünk: a többségi elv alapján hozott döntéseknek egy másik demokratikus követelmény szempontjából való felülvizsgálatáról, amelyet egy ugyancsak demokratikus legitimitációval, mert végső soron a népre visszavezethető hatalommal rendelkező intézmény végez. Mindebből természetesen következik, hogy rendelkezni kell az alapvető jogok és szabadságok tartalmának egy kellően pontos meghatározásával, amely a hatalom gyakorlóinak számára világosan kijelöli azt a jelentéstartalmat, amely többségi döntéssel sem módosítható, ugyanakkor a jogállami kontrollt ellátó intézmények számára sem tesznek lehetővé önkényes értelmezést.

Szintén a többségi elv korlátaival függ össze a modern demokráciák két eltérő fajtájának, a *többségi* és a *konszenzusos* demokráciáknak a megkülönböztetése. Ezt a két alapvető típust legrészletesebben Arend LIJPHART fejtette ki és vizsgálta meg empirikusan is 36 államban.<sup>153</sup> A Westminster-modellre épülő többségi demokráciák lényege, hogy a 'ki kormányozzon?' és 'kiknek az érdekére legyen a kormány tekintettel?' kérdésekre – állampolgári egyet nem értés és eltérő preferenciák esetén – határozottan a többséget és a többség érdekét jelölik meg válaszként. Ezzel szemben a konszenzusos demokráciák nem elégszenek meg az egyszerű többséggel, hanem arra törekszenek, hogy minél többeket bevonjanak a hatalomba és minél többek érdekét tekintetbe vegyék a kormányzati döntéseknél.

LIJPHART tíz-tíz jellemzőt is felsorol mindkét típusra nézve. A többségi demokráciákban koncentrálják a végrehajtó hatalmat egy többségi párt kormányának kezében; a végrehajtó hatalom domináns a törvényhozóhoz képest; jellemző a kétpárti vagy ahhoz hasonló pártrendszer; többségi és aránytalan választási rendszer van érvényben; plurális és mindenki számára szabad érdekcsoport-rendszer működik; unitárius és központosított kormányzat működik; a törvényhozó hatalom jellemzően egykamarás; az alkotmány rugalmas (egyszerű többséggel módosítható); a törvényhozó hatalomé a végső szó a saját törvényhozásának alkotmányossága kérdésében; s a központi bankok függenek a végrehajtó hatalomtól.

A konszenzusos rendszerekre épp e jellemzők fordítottja igaz: széles többpárti koalíciók kormányoznak; a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyensúlyban van; a parlamentben sokpártrendszer érvényesül; a választójog arányos; az érdekcsoportok 'korporatista' módon szerveződnek és kompromisszumra törekszenek; a kormányzat föderális és decentralizált módon működik; a törvényhozó hatalom megoszlik a parlament két egyenrangú, ám eltérően létrejövő kamarája között; az alkotmány rugalmatlan, s csak kivételes többséggel módosítható; a törvények alkotmányossága bírói kontrollnak van alávetve; s a központi bankok függetlenek.<sup>154</sup>

A tiszta többségi és tiszta konszenzusos rendszer nyilván ideáltípusok, egy képzeletbeli skála két szélén helyezkednek el. A politikai berendezkedések a valóságban gyakran nem mutatják egyöntetűen egy-egy kritérium szélső értékeit, de azért kimutatható, hogy melyik modellhez állnak közelebb. LIJPHART összességében a konszenzusos demokrácia előnyeit, a demokrácia minőségét növelő hatását, általános megfogalmazásban annak 'barátságosabb és szelidebb' voltát hangsúlyozza és jó esélyét látja annak

<sup>153</sup> Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven–London, Yale University Press, 1999.

<sup>154</sup> LIJPHART i. m. 3–4.; vö. SCHMIDT i. m. 319–320.

is, hogy bizonyos intézményi megoldások, mint az arányos választási rendszer és a parlamentáris kormányforma a konszenzusos típus felé irányítja a fejlődés irányát.<sup>155</sup> Svájc is jól példázta, hogy a föderális rendszer és a fakultatív referendum intézménye jelentős szerepet játszott a konszenzusra orientált berendezkedés létrejöttében. A kisebbségben maradóknak védelmére lehet olyan, a többségi elvet korlátozó megoldásokat is alkalmazni, mint a minősített többség vagy a teljes egyetértés követelménye bizonyos döntéseknél. Látni kell azonban azt is, hogy az intézményi-eljárási kialakításon túl itt olyan belső, erkölcsi értékekről is szó van, mint a türelem, a mértékletesség, az önzetlenség, s a szolidaritás. A konszenzust nemcsak eljárási szabályok segíthetik elő, hanem annak a belső igénye is, hogy a döntéshozatalnak az egyébként kisebbségben maradóknak számára is elfogadható végeredménye legyen. Lehet nagyvonalúnak lenni akkor is, ha az ügydöntő többség biztosra vehető. Ez a belső attitűd a politikai kultúra részévé válhat és a többségi elvet belülről korlátozva oldhatja annak ridegségét.

A nem-többségi intézményeknek van egy olyan válfaja is, amely annak belátásából fakad, hogy bizonyos helyzetekben és kérdésekben a demokrácia szokásos döntéshozatali útjai nem segítik elő, vagy egyenesen hátráltatják a politikai közösség céljainak megvalósulását. A rendőri-katonai műveleteket, a bűnüldözés és a külső-belső önvédelem különböző akcióit nem a demokratikus játékszabályok szerint hajtják végre, mert az veszélyeztetné e tevékenységek eredményességét. A kivételes veszélyhelyzetek akár a demokrácia átmeneti felfüggesztését is igényelhetik, megfelelő garanciák mellett, hiszen – ősi római bölcsesség – „a nép üdve legyen a legfőbb törvény”<sup>156</sup>; a közjó adott esetben megelőzi a demokráciát.

Végül korlátot jelenthetnek a demokrácia számára olyan alapvető társadalmi intézmények, közösségek és azok belső viszonyrendszere, valamint az ebből fakadó kötelezettségek, amelyekre egy politikai közösség tőle függetlenül adottként és értéként tekint. Ilyen lehet például az egy férfi és egy nő életre szóló (vagy legalább tartós) kötelezőként leírható házasság, s az arra épülő család; a házastársak, a lemenők és felmenők egymás iránti támogatási kötelezettsége. Ezek külsőleg adottként való felismerése és így a demokratikus döntéshozatal számára korlátként való elfogadása a természetjogi szemléletet alapján nem okoz különösebb nehézséget. A pozitivisták megközelítés számára talán igen, de akkor ugyanez a helyzet az emberi élet és méltóság mint alapvető érték elismerésével is. Ezeket pusztán emberi konszenzuson, s az éppen aktuális törvényhozó többség belátásán nyugvó értéként fölfogni a XX. század szörnyűségei után abszurd lenne. Lehet persze demokratikus vitát folytatni arról, hogy melyek azok az értékek (intézmények, alapelvek stb.), amelyeket az emberi közösség a természettől (ISTENTŐL) adottként, a (teremtett) világ rendjéből fakadóként, ezért emberi törvényhozással megváltoztathatatlanul fogad el. De e vita alapja annak belátása kell legyen, hogy létezik olyan, ha úgy tetszik, minimális szabályrendszere az emberi együttélésnek, amely megelőzi az emberi törvényhozást, így a demokratikus döntéshozatal is csak ennek keretei között mozoghat.

<sup>155</sup> LJUPHART i. m. 301–303.

<sup>156</sup> „[...] *salus populi suprema lex esto*” – Cicero ezt a consulok és a praetorok számára előírt követelményként említi: Marcus Tullius CICERO: *De legibus*, III, 3, 8. Magyar fordításban: Uő: *A törvények*. Budapest, Gondolat, 2008. (Ford.: Simon Attila.) 72.

## 5. A demokrácia eszméje a magyar alkotmányfejlődésben

### 5.1. Előzmények a rendi korban

Akárcsak a nyugat-európai keresztény királyságok gondolkodásában, a középkori Magyarország politikai eszméi között is föllelhetők olyan elemek, amelyek a csak jóval később szárbá szökkenő demokratikus gondolatnak is sajátjai. Így például az egyenlőség, az „*una eademque nobilitas*” elvét a köznemesség már I. (NAGY) LAJOS 1351. évi dekrétumában megtalálni vélte,<sup>157</sup> s tartalmazza WERBÓCZY Hármaskönyve is a nemesi kiváltságokat rögzítő *Primae Nonus* utolsó rendelkezéseként.<sup>158</sup> Ugyancsak megjelent a rendi szóhasználatban a „*quod omnes tangit*” elve a XV. század közepén.<sup>159</sup> De ezek, akárcsak nyugaton, a nemesség privilégiumaként jelentkeztek, tehát a rendi társadalom keretei között nyertek értelmezést, s nem szolgáltak a modern értelemben vett demokratikus néphatalom igazolására.

Mikor a felvilágosodás eszméi, a szerződéselmélet, az állampolgári egyenlőség és a népfeltség elvei a magyar közgondolkodásba beszüremkedtek, a nemesség, még annak haladóbb része is, ugyanebben a rendi keretben fogta fel és a rendi alkotmány megvédésére igyekezett felhasználni azokat. Ahogy ECKHART Ferenc fogalmaz: a magyar felvilágosodás géniusza „egyik kezében MONTESQUIEU-t és ROUSSEAU-t, a másikban pedig a Tripartitumot tartotta”.<sup>160</sup> Így amikor például ÓCSAI BALOGH Péter (1748–1818) 1790 tavaszán az országgyűlésre készülvén készített, s a nemesi mozgalom programjává váló tervezetében arról ír, hogy II. JÓZSEF halála után „a felségjog teljes mértékben és tökéletesen visszaszállt a népre”, hogy „a magyar nemzetnek joga van új szerződést kötni”, a koronázási hitlevélben az új uralkodónak feltételeket szabni, s hogy „az egész nép” egyetértése szükséges ahhoz, hogy az országgyűlés az alkotmányt megváltoztassa, nép és nemzet alatt csak a nemességet érti.<sup>161</sup> Ennél a radikális irányzat tagja, a nem-nemes HAJNÓCZY József (1750–1795) annyival megy tovább „*A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege*” című értekezésében, hogy a nemzetbe minden állampolgárt beleért, a képviselőt azonban a rendek kezében hagyná. A törvényeknek szerinte az egész nemzet akaratát kell kifejezniük. Ki is terjesztené a törvényhozásba való beleszólás jogával rendelkezők körét, de nem minden állampolgárra, csak azokra, akiknek saját jogán földbirtoka van. Ők személyesen vagy választott követeik útján vehetnének részt a törvényhozásban.<sup>162</sup> Még a MARTINOVICS Ignác (1755–1795), a magyar jakobinus mozgalom vezetője által 1793 késő nyarán vagy őszén írt alkotmányterve-

<sup>157</sup> Vö. BERTÉNYI Iván: *Magyar történeti szöveggyűjtemény*. Budapest, Osiris, 200. 307.

<sup>158</sup> Tripartitum I. 9. 7. §

<sup>159</sup> HOLUB József: „Quod omnes tangit”. *Revue historique de droit français et étranger*, 4. sorozat, vol. 28. (1951) 97–98.

<sup>160</sup> ECKHART Ferenc: *A Szentkorona-eszme története*. Budapest, MTA, 1941. 254.

<sup>161</sup> PAJKOSSY Gábor (szerk.): *Magyarország története a 19. században. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Osiris, 2003. [a továbbiakban: PAJKOSSY (2003a)] 38–42.

<sup>162</sup> CSIZMADIA Andor (szerk.): *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1958. 38–39.

zetben<sup>163</sup> is egy sajátos, módosított rendi struktúra nyomai fedezhetők fel. A nemzetet a király, a nemesség és a nép, mint három 'országos főrend' ('*Hauptlandstand*') alkotja, s így együtt birtokolják a szuverenitást. Az egykamarás országgyűlésbe ezek küldhetik képviselőiket, a király és a nemesség százezer forint éves bevétel után egyet-egyet, a nép pedig lélekszám alapján, harminc-negyvenezer fő után ugyancsak egyet-egyet. Az 'eredeti szuverenitás' gyakorlásának helyszínei azonban az ösgyűlések, amelyek – szemben az 1793-as francia jakobinus alkotmánnyal, mely szerint maguknak a polgároknak a gyűlései – MARTINOVICSnál a három 'országos főrend' koncepciójához adaptált formában jelentkeznek. Eszerint ösgyűléseket képezhetnek a király és a nemesek is, százezer forint éves bevétel után egyet-egyet, a nép pedig harminc-negyvenezer főnként ugyancsak egyet-egyet, de oly módon, hogy a népi ösgyűlésekbe ez a harminc-negyvenezer fő delegál ezer főnként egy képviselőt, majd minden további kétszáz fő után még egyet. Az ösgyűlések fogadják el az alkotmányt, választják meg az országgyűlési képviselőket, s döntenek az adók mértékéről és az ország háborúba lépéséről. Ebben az alkotmánytervben jelennek meg Magyarországon először, nyilvánvalóan az 1793-as francia jakobinus alkotmány hatására, a modern közvetlen demokrácia olyan intézményei is, mint a törvényekkel szembeni népi vétó és az alkotmánymódosító iniciatíva, amelyeket az ilyen sajátos, választott módon összeálló ösgyűlések gyakorolhatnak. MARTINOVICS csak később jut el a királyság megdöntésének és a rendi szisztéma teljes felszámolásának gondolatáig, mint az A Szabadság és Egyenlőség Társasága 1794 májusában írt kátéjából kitűnik: a népnek azt kell tenni, „a' mit Francia Ország tselekedett, t. i. el kell törölni a' királyságot” és „egy demokráciás reszpublikát fel állítani”.<sup>164</sup> Mindezekből a radikális tervekből a XVIII. század végén nem lett semmi.

## 5.2. A reformkor és a polgári átalakulás kora

Jóval óvatosabb álláspontot foglaltak el a politikai átalakítás kérdésében a reformkor haladó körei. Az 1843–44-es országgyűlés idején egymásra találó, a nyugati országok közjogi berendezkedését jól ismerő 'centralisták', mint SZALAY László (1813–1864) és EÖTVÖS József báró (1813–1871), az akkori ellenzék jelentős része által vallott, a megyék autonómiájára és alkotmányvédő szerepére épülő 'municipalista' állásponttal szemben az 'alkotmányos központosítás' hívei voltak, amelynek lényege azonban a cenzusos választójog alapján választott népképviselői országgyűlés és az általa ellenőrzött, felelős kormány gondolata volt.<sup>165</sup> Úgy látták, hogy ez az irányvonal felel meg inkább a demokráciának, míg a municipalista felfogás 'rokonabb az aristocratiával'.<sup>166</sup> Hogy a radikális néphatalomnak mennyire nem voltak hívei, jól mutatja SZALAY Lászlónak 1844-ből való írása, ahol a svájci kantonokban kifejlődő közvetlen demokratikus jogok kapcsán elutasító véleményt fogalmaz meg: „[...] mindegyikünk tudja, hogy az

<sup>163</sup> „Entwurf einer neuen für Ungarn bestimmten Konstitution”. In: BENDA Kálmán (szerk.): *A magyar jakobinusok iratai*. I. kötet: *A magyar jakobinus mozgalom iratai*. Budapest, Akadémiai Kiadó – Magyar Történelmi Társulat, 1957. 897–908.

<sup>164</sup> BENDA (szerk.) i. m. 1031.

<sup>165</sup> PAJKOSSY Gábor: A reformkor (1830–1848). In: GERGELY András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Budapest, Osiris, 2003. [A továbbiakban: PAJKOSSY (2003b).] 227.

<sup>166</sup> SZALAY László szerkesztő: Az olvasóhoz. *Pesti Hírlap*, 1844. július 4. In: PAJKOSSY (2003a) i. m. 158.



egy-egy cantonok a' közelebb lefolyt tizenöt év alatt, az 1791-diki doctrinákat egész következetességgel fogadták el; hogy azokban nemcsak a' nép' souverainitasa, nemcsak a' polgári egyenlőség' elve van megállapítva, de kivan mondva egyenes törvény által a' nép' vétója, az alkotmány' időszerinti revisiója, sőt még az ellentállás' joga is, – tehát a' szabadság' ultima thuléja, – 's így olly dolgok is, mellyeket mi nem szeretnénk utánzásul felállítani [...]'.<sup>167</sup> A centralisták elutasították a követutasítások rendi rendszerét, de a 'tanácskozó ösgyűlések' gondolatát is.<sup>168</sup> A rendi képviselő helyett a népképviselőlet alapján álló országgyűlést kívánták az 1847-ben egyesült ellenzékiek is. A KOSUTH Lajos vezette bizottság által megfogalmazott, s DEÁK Ferenc által véglegesített Ellenzéki Nyilatkozat (1847. június 7.) a közteherviselés és a törvény előtti egyenlőség bevezetése, az úrbériség megszüntetése és az ösiség eltörlése mellett „a honpolgárok nem nemes osztályainak, mindenekelőtt pedig a királyi városoknak és szabad királyi kerületeknek képviselőlet alapján, úgy törvényhozási, mint helyhatósági jogokban való részesítését” kívánta.<sup>169</sup>

Lényegében ez az ellenzéki program vált valóra az 1848. évi áprilisi törvényekkel. Az átalakítás a jogkiterjesztés elve alapján történt: azok mellett, akik rendi állásuk folytán eddig is beleszólási joggal rendelkeztek a közhatalmi döntésekbe, feljogosították erre további néprétegek is, census alapján, az 1848. évi V. törvény cikk részlet-szabályai alapján. RUSZOLY József számításai szerint összességében az ország lakosságának mintegy 6,5%-a nyert választójogot,<sup>170</sup> ami korabeli európai összehasonlításban inkább kedvező értéknek volt mondható.<sup>171</sup>

Az áprilisi törvények alapján történő demokratikus továbbfejlődés lehetőségét a bécsi kormányzattal történő fegyveres összeütközés és a rá következő szabadságharc leverése szűk két évtizedre elszegte. Érdekes, hogy épp a neoabszolutizmus idején, mikor az 1848-as jogkiterjesztés politikai néprészvételre vonatkozó vívmányai elenyészni látszottak, KOSUTH Lajos a népképviselőlet rendszeren is túlmutató gondolatokat fogalmazott meg 1851 áprilisában írt, majd 1859 áprilisában átdolgozott ún. kútahtyái alkotmánytervében.<sup>172</sup> A szöveg elején Kossuth utal arra, hogy a népfelség elve nem elegendő az egyéni jogok és a 'népszabadság' biztosítására, s emlékeztet az általános férfi választójog alapján létrejött francia második köztársaság visszasságára, Charles-Louis-Napoléon BONAPARTE „a nemzet szabadsága s az alkotmány által biztosított egyéni jogok ellen” folytatott politikájára, s a nemzetgyűlés választójogot szűkítő döntésére.<sup>173</sup> Következtetése, hogy a népfelség a honpolgárok egyetemének önkormányzatát jelenti, aminek – szemben a centralizált francia államirányítási sziszté-

<sup>167</sup> SZALAY László: A' schweitz diéta 's a' foederatív-rendszer. *Pesti Hírlap*, 1844. július 10. In: SZALAY László: *Publicistai dolgozatok*. I. köt. Pest, Heckenast Gusztáv, 1847. 204–205.

<sup>168</sup> Vö. SZALAY László: Évenkénti országgyűlés 's utasítási rendszer, III. *Pesti Hírlap*, 1847. március 7. In: SZALAY László i. m. II. köt. 282.

<sup>169</sup> PAJKOSSY (2003a) i. m. 192.

<sup>170</sup> RUSZOLY József: A hazai választási statisztika kezdetei (1848–1869). *Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica*, 36. (1986) 232.

<sup>171</sup> Robert Justin GOLDSTEIN: *Political Repression in 19th Century Europe*. Abingdon–New York, Routledge, 2010. 4–5.

<sup>172</sup> SPIRA György: *Kossuth és alkotmányterve*. Debrecen, Csokonai, 1989. 49–83.

<sup>173</sup> A franciákra vonatkozó kritikai megjegyzéseket a tervezet későbbi, 1859-es változatából törölte.

mával – nemcsak az összállam szintjén, hanem helyi és területi autonómiák rendjében is ki kell fejeződnie. „Szabad országban a polgároknak önkormányzati szabadsággal kell bírniok mindazon jogok gyakorlásában, melyek őket mint egyéneket, mint családokat, mint községi s megyei tagokat megilletik.” Ezt követően KOSSUTH részletesen kifejti az autonómiák különböző szintjeihez kapcsolódó jogokat. Az országos törvényhozás alsóházát népképviselési alapon írta elő megválasztani, míg a szenátus tagjait a megyegyűlések választanák. Az 1848-ban létrejövő szabad mandátumot nem törné át ő sem, így sem a népképviselők választói, sem a megyegyűlések nem adhatnak kötelező utasításokat a képviselőknek, illetve szenátoroknak, de a megyék tanácskozó testületeket képeznének, s tanácskozásaik jegyzőkönyvben rögzített eredményét a szenátorok tudomására hozhatják. Mindezt a tervezet azzal nyomatékosítja, hogy mind a népképviselőket, mind a szenátorokat visszahívhatóvá teszi, s a visszahívási jog gyakorlásának részleteit is rögzíti. Kossuthnak ezen erősen decentralizált rendszert megálmódó terve mögött nemcsak a megyék 1848 előtti relatív önállósága húzódott meg, hanem a nemzetiségek jelentette veszély megoldásának szándéka is, ezért azoknak a tervezetben Magyarországgal való laza társulásban széleskörű autonómiát kínál.

### 5.3. A kiegyezéstől az I. világháború végéig

A kiegyezés után a magyarországi népképviselési rendszer az 1848-as választójogi törvény alapján állt helyre, de a közjogi berendezkedés nem a KOSSUTH által tervbe vett helyi-területi autonómiák irányába mozdult el, s a választójog érdemi kiterjesztése sem történt meg a dualizmus végéig.<sup>174</sup> Ennek hátterében nem pusztán a politikai elitnek az a félelme állt, hogy a további jogkiterjesztés olyan erőket juttatna hatalomra, akik felborítják az Ausztriával való közjogi viszony nehezen elért, kiegyezésszerű rendszerét, vagy megerősítené a nemzetiségek elszakadására törekvők pozícióit. Ott volt e talán túlságosan is óvatos politika mögött a demokráciának egy olyan felfogása is, amely komolyan veszi annak társadalmi és kulturális előfeltételeit, következésképp nem helyesli, hogy a politikai fejlődés a társadalmi realitás elé vágjon. Jól mutatja ezt TISZA István „*A választójogi reform küszöbén*” c. eszmefuttatása 1912-ben, melyben nem tagadja a demokrácia irányába való haladás szükségességét és elismeri, hogy ez ügyben 1867 óta nem történt semmi. De szerinte nem azért terheli fő felelősség a politikai elitet, hogy nem történt további jogkiterjesztés, hanem azért, „mert abban az irányban nem teljesítettük hivatásunkat, hogy megteremtjük a valódi demokrácia természetes előfeltételeit, mert elmulasztottuk azokat a köteleességeket, amelyek a nép szélesebb rétegeinek anyagi és kulturális haladása, főleg pedig politikai nevelése terén hárultak volna reánk.”<sup>175</sup> Természetesen azok a politikai erők, amelyek az általános választójogtól várták megerősödésüket, a demokratikus jogok bővítését követelték. A legmesz-

<sup>174</sup> Az 1913. évi XIV. törvénycikket, amely választójogosultak körének óvatos bővítését hozta volna, a közbejött világháború miatt képviselőválasztást nem tartván, nem alkalmazták. Vö. MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. II. köt. Pécs, Danubia, 1928. 253–259. Lásd továbbá e kötetben: KURUNCZI Gábor – SZABÓ István: *Választójog és választási rendszerek*, 2.1.

<sup>175</sup> TISZA István: *A választójogi reform küszöbén*. In: *Gróf Tisza István összes munkái*. 1. köt. Budapest, MTA-Franklin, 1923. 219. (Először a Magyar Figyelő II., 1912-es évfolyamának 17. számában jelent meg.)

szébbre e tekintetben a dualizmus utolsó időszakában a GARAMI Ernő-féle Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP) és a JÁSZI Oszkár-féle Polgári Radikális Párt (PRP) ment. Az MSZDP 1903-ban elfogadott pártprogramjában, valószínűleg a Német Szociáldemokrata Munkáspárt 1869-es eisenachi programja<sup>176</sup> által inspiráltatva, nemcsak a nőkre is kiterjedő, a 20. életév betöltéséhez kötött általános választójogot, s a főrendi ház eltörlését követelte, hanem közvetlen törvényhozást is „a nép indítványozó és elvető joga útján”.<sup>177</sup> Hasonló célokat – bár a 21. életév betöltéséhez kötve – fogalmazott meg a PRP is 1914. június 21-i programjában.<sup>178</sup>

Nem véletlen tehát, hogy az ún. öszirózsás forradalom nyomán felállt Magyar Nemzeti Tanács, amelyben a polgári radikálisok és a szociáldemokraták is helyet kaptak, a választójogról szóló 1918. évi I. néptörvénnyel bevezette a férfiaknál a 21., a nőknél pedig a 24. betöltött életévhez kötött általános választójogot és a titkos szavazást. A II. néptörvényben a demokratikus részvétel feltételét képező sajtószabadság egyik korlátját, a lapalapításhoz előírt biztosítékot törölték el,<sup>179</sup> a III. néptörvényben pedig esküdtbírók hatáskörébe utalták a sajtóvétségek és politikai bűncselekmények elbírálását. Az 1919. évi III. néptörvény kimondta, hogy egyesület alakításához és a gyülekezéshez sem hatósági engedély, sem bejelentés nem szükséges. A közvetlen néptörvényhozás kérdésében nem történt előrelépés. A közvetlen demokratikus döntés lehetőségét is megfogalmazta ugyanakkor JÁSZI Oszkár, a KÁROLYI-kormány nemzetiségi ügyekkel megbízott tárca nélküli minisztere, a Magyarországon élő nemzetiségek állami hovatartozása kérdésében, előre elfogadva „a békekonferencia illetékességét egy olyan határozat szempontjából, hogy a hazai területen élő szlovákok és románok, szerbek és ruthének népszavazás útján maguk határozhassák meg azt a jogukat, hogy melyik államterülethez kívánnak csatlakozni”.<sup>180</sup> Ugyancsak területi plebiszcitumokat követelt az ország minden elcsatolni tervezett részében a magyar béke delegáció részéről AP-PONYI Albert gróf, 1920. január 16-án a békekonferencia legfelső tanácsa előtt tartott beszédében.<sup>181</sup> A szövetséges hatalmak azonban nem támogatták a népszavazás gondolatát, s végül csak Sopronról és környékéről tartottak népszavazást, egy Ausztriával kötött különalku eredményeként, 1921 decemberében.<sup>182</sup>

<sup>176</sup> Wilhelm MOMMSEN (szerk.): *Deutsche Parteiprogramme*. München, Olzog, 1964. 312.

<sup>177</sup> ERÉNYI Tibor et al. (szerk.): *A magyar munkásmozgalom a 20. század első éveiben és az 1905–1907-es forradalmi válság idején*. Budapest, Szikra, 1955. 140.

<sup>178</sup> PAJKOSSY (2003a) i. m. 884.

<sup>179</sup> ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyar történeti szöveggyűjtemény 1914–1999*. I. köt. Budapest, Osiris, 2000. 69–72.

<sup>180</sup> DOMOKOS László: *Kis káté a Magyarországon élő nemzetek önrendelkezési jogáról*. Budapest, Lantos, 1919. 13.

<sup>181</sup> FRANCIS DEÁK: *Hungary at the Paris Peace Conference. The Diplomatic History of the Treaty of Trianon*. New York, Columbia University Press, 1941. 543.

<sup>182</sup> SARAH WAMBAUGH: *Plebiscites Since the World War*. 1. köt. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1933. 271–297.

#### 5.4. A két világháború közötti korszak

A két világháború közötti magyar politikai berendezkedés vezetőinek demokráciával kapcsolatos beállítottsága sok hasonlóságot mutat a késődualizmus korának eszméivel. Jól érzékelteti ezt BETHLEN István miniszterelnöknek egy 1922. január 1-jén elmondott beszéde, amelyben rendre dualizmuskori elődjének, TISZA Istvánnak a gondolatai köszönnek vissza. Elfogadja a polgári és politikai szabadságjogok alapvetését, de „a szabadság nem fajulhat szabadossággá, pórias demagógiává”. Ezért az „erkölcsi világrend ideáljai által irányított nemzeti demokráciát” kíván megteremteni, amelyben a közügyek intézésében részt kíván ugyan adni a nemzet aprajának és nagyjának, de ez nem lehet „a nyers tömegek uralma”, mert „a vezetésben elsősorban a magyar intelligenciának” kell szerepet vállalnia.<sup>183</sup> Ennek jogalkotási következménye egyebek között a választójog korlátozása volt a 2200/1922. ME rendelet által, amely nemcsak jelentősen csökkentette a választójogosultaknak az összlakosságon belüli arányát (40%-ról 28%-ra, a 24 év feletti körében pedig 75%-ról 58%-ra), hanem Budapesten és a vidéki törvényhatósági jogú városokon kívül visszaállította a dualizmuskori nyílt szavazást is. Részben ezeknek a szabályoknak az eredményeként a kormánypártnak a korszak végéig biztos, kétharmad körüli többsége volt; a szélsőbal és a szélsőjobb szervezeteivel szemben a ’rendtörvénynek’ is nevezett 1921. évi III. törvénycikk alapján jártak el.<sup>184</sup> SZABÓ István szerint noha a HORTHY-éra államberendezkedése nem szüntette meg teljesen a népképviselőket, mint több, az I. világháború után demokratikusként indult, majd önkényuralomba torzult állam tette, de korlátozta azt. A választójog szűkítése mellett elsősorban a nyílt szavazás, az 1926-ban visszaállított felsőház személyi összetételének a kormányzó általi befolyásolása, a kormányzó felelősségének 1937-ben történt megszüntetése, s a zsidó származásúak jogainak korlátozása voltak olyan autoriter vonások, amelyek a rendszer demokratikus voltát aláásták.<sup>185</sup> ROMSICS Ignác a politikai intézményeket és működésüket tekintve a két világháború közötti magyarországi berendezkedést „autoritativ elemeket is tartalmazó polgári parlamentarizmusnak”, a kormány- és pártrendszer szempontjából pedig – Juan LINZ és Giovanni SARTORI tipológiáját alapul véve – „hegemonisztikus pártrendszerű autoritarianizmusnak” tartja.<sup>186</sup>

A választójog kérdésével a korabeli magyar közjogtudományi irodalom is foglalkozott, de a fennálló alkotmányos berendezkedés demokráciához való viszonyát ritkán érintették. CSEKEY István például „*Magyarország alkotmánya*” című tankönyvében – már a két világháború közti demokratikus rendszerek torzulásainak ismeretében – úgy látja, épp az óvta meg Magyarországot a nyugati liberális demokrácia válságaitól és a népképviselő csődjétől, hogy a XIX. században nem vezették be az általános és titkos választójogot és így a pártokra forgácsolódást sikerült elkerülni. A választójog óvatos

<sup>183</sup> BETHLEN István: *Bethlen István gróf beszédei és írásai*. I. köt. Budapest, Genius, 1933. 228.

<sup>184</sup> ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. 3. javított és bővített kiadás. Budapest, Osiris, 2004. 223–228.

<sup>185</sup> SZABÓ István: *An der Grenze von Demokratie und autoritärem Regime. Charakteristische Merkmale der ungarischen Staatsorganisation in der Zwischenkriegszeit*. Baden-Baden, Nomos, 2014. Összefoglalóan: 209–214.

<sup>186</sup> ROMSICS (2004) i. m. 235.

körülbástyázása a népképviselői színvonalának megőrzése végett történt.<sup>187</sup> TOMCSÁNYI Móric „*Magyarország közjoga*” című tankönyvének ötödik kiadásában azt az álláspontot képviseli, hogy a törvényhozás minősége nem a választójog általánosságától függ, a választók nagy része ugyanis az államélet bonyolult szakkérdéseiben legjobb szándéka ellenére sem képes felismerni az állam igazi érdekét. A képviselőházzal összefüggésben említi, hogy ha a nép közakarata és a népképviselői állásfoglalása közti összhang országos jelentőségű kérdésben kétségesé válna, akkor helye lehet új választásnak, vagy ha az alkotmány ezt a lehetőséget ismeri, népszavazásnak. A közvetlen néptörvényhozást azonban csak kis államokban tartja lehetségesnek, utalva a svájci Landsgemeinde-kantonok gyakorlatára. Mindamellet ismerteti az egyes államokban fellelhető modern közvetlen demokratikus intézményeket, így a ’nép vétőjogát’, a fakultatív vagy kötelező referendumot és a népi törvénykezdeményezési jogot is.<sup>188</sup> Szintén csak kis területű államoknál tartja lehetségesnek a nép közvetlen hatalomgyakorlását BÖLÖNY József „*Magyar közjog*” című tankönyvében. A klasszikus államformatant idézve figyelmeztet a demokrácia despotizmussá válásának veszélyére, majd HANS KELSEN nyomán vallja, hogy autokrácia és demokrácia olyan ideális típusok, amelyek a tételes jog világában sosem valósulnak meg tisztán, csak köztes változat lehetséges. Végül részletesen foglalkozik a diktatórikus berendezkedések jellemzőivel.<sup>189</sup>

### 5.5. Az 1945–1946-os kísérlet és a szocialista berendezkedés

A II. világháború utáni átmeneti korszak eleinte a demokrácia ígérését hordozta. Az 1945. november 4-én megtartott nemzetgyűlési választásokhoz az 1945. évi VIII. törvény biztosított minden eddiginél szélesebb általános és titkos választójogot. Az e választás alapján összeült Nemzetgyűlés az 1946. évi I. törvényben kimondta a köztársasági államformát és kinyilvánította az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogait, köztük az állam és önkormányzatok életének irányításában való részvétel jogát. A törvény az államhatalom kizárólagos forrásaként és birtokosaként a magyar népet jelölte meg, amely a törvényhozó hatalmat a Nemzetgyűlésen keresztül, tehát képviselői úton gyakorolta. A demokratikus államrend vagy a demokratikus köztársaság megdöntésére irányuló cselekmény elkövetését, mozgalom vagy szervezkedés kezdeményezését vagy lényeges anyagi támogatását a Nemzetgyűlés az 1946. évi VII. törvényben büntetné nyilvánította.<sup>190</sup> A demokratikus államrend azonban nem bontakozhatott ki. MINDSZENTY József hercegprímás már az 1945. október 18-i, a választásokra írt pásztorlevelében, melyben egyébként hitet tett az állami élet demokratikus elvek szerinti rendezése mellett, egy újabb elnyomás és erőszakos uralom kialakulásának

<sup>187</sup> CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance, 1943. Bevezető, I. III. A magyar alkotmány továbbfejlesztése.

<sup>188</sup> TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. 5. kiad. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943. 404–408.

<sup>189</sup> BÖLÖNY József: *Magyar közjog*. I. köt. Budapest, saját kiadás, 1942. 103–110.

<sup>190</sup> ROMSICS (2000) i. m. I. köt. 454–458., 462–464.

veszélyére figyelmeztetett.<sup>191</sup> Borulátása látnokinak bizonyult; Magyarország 1949-től a kommunista önkényuralom foglyává vált.

Az 1949. évi XX. törvény, mely az országot népköztársaságnak nyilvánította, a korábbiakhoz képest hemzsegett a demokráciára tett utalásoktól,<sup>192</sup> de valójában csak névleg nyitotta meg a dolgozó nép előtt 'a demokratikus fejlődés útját'. Az állampárti berendezkedés nem biztosított valódi demokratikus választási lehetőséget, s nem teremtette meg a demokrácia működésének előfeltételét képező politikai jogok gyakorlásának intézményes garanciáit sem. Az 1936. évi szovjet (sztálini) alkotmányból merített közvetlen demokratikus elemek, mint a népszavazás, amelyet a Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendelhetett volna el országos jelentőségű kérdésekben,<sup>193</sup> valamint az országgyűlési képviselőknek, a helyi tanácsok tagjainak és a megválasztott bírácoknak a választópolgárok általi visszahívhatósága,<sup>194</sup> annak ellenére holt betűk maradtak, hogy a szakirodalom a szocialista államrend „nélkülözhetetlen és alapvető”, illetve „garanciális” intézményeként írta le őket.<sup>195</sup> A népszavazásnak és az országgyűlési képviselők visszahívhatóságának csak a rendszer végnapjaiban, az 1980-as évek végén lett csekély gyakorlati jelentőségük.

## 6. A demokrácia jogi keretei a rendszerváltoztatás óta

Az egypárti diktatúra mind külső, mind belső tényezők által előidézett felbomlása az 1980-as évek végén újabb esélyt adott egy demokratikus berendezkedés megteremtésére. Közjogi értelemben ennek az átalakulásnak a normatív alapját az 1949-es alkotmány lényegében teljes revízióját hozó 1989. évi XXXI. törvény adta, politikai értelemben pedig az 1990-es országgyűlési választások, amely immár lényegileg különböző politikai erők közti valódi választást jelentett és ellenzéki pártokat juttatott hatalomra.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain kialakult 1989. évi XXXI. törvény általános indokolása a többpártrendszeren és az államhatalmi ágak megosztása elvén alapuló parlamenti demokrácia visszaállításának szükségességét hangsúlyozta és felsorolta azon legfontosabb intézményi változtatásokat, amelyek ehhez szükségesek. Így a folyamatosan működő Országgyűlés, az egyszemélyi államfő és a parlamentnek felelős Kormány mellett a demokráciát biztosító intézményként jelölte meg az Alkotmánybíróságot, az állampolgári jogok országgyűlési biztosait és az Állami Számvevőszéket, továbbá elhárítandónak nyilvánította a lakossági önkormányzatok szabad kialakulását gátló akadályokat, és szabályozandónak az emberi és állampolgári jogokat, oly módon, amely valóban biztosítja érvényesülésüket. Az indokolás visszautalt a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvényre is, jelezve ugyanakkor, hogy az új rend kialakításakor sem a nemzetközi tapasztalatok, sem a Magyarországon az elmúlt negyven évben kialakult közjogi rendszer nem hagyható figyelmen kívül. Az 1. §-hoz

<sup>191</sup> ROMSICS (2000) i. m. I. köt. 449–452.

<sup>192</sup> Bevezető, 41. §, 56. §, 58–59. §.

<sup>193</sup> 20. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>194</sup> 29. § (3) bekezdés; 39. § (1) bekezdés, 62. § (3) bekezdés

<sup>195</sup> Lásd például BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*. 2. kiad. Budapest, Tankönyvkiadó, 1964. 243. és 295.

fűzött részletes indokolás megfogalmazta azt is, hogy az átfogó alkotmánymódosítás csak első lépésnek tekinthető a jogállam kiépítése irányába tett úton, a teljes politikai átmenethez új alaptörvény megalkotására lesz szükség.

Mind az átmenetiség jegyében készült 1989-es revízió által létrehozott Alkotmány, mind a tartósság igényével elfogadott 2011. évi Alaptörvény alapelveként mondta, illetve mondja ki a köztársasági államformát, a független és demokratikus jogállam elvét, a népszuverenitást, a nép választott képviselőkön keresztül és közvetlenül történő hatalomgyakorlását, a hatalom erőszakos megszerzésének és gyakorlásának, valamint kizárólagos birtoklásának tilalmát.<sup>196</sup> A demokrácia, a népszuverenitás, valamint a közvetett és közvetlen hatalomgyakorlás elvei legitimációs szerepet töltenek be, kifejezői a népfelség és a néprészvétel elveinek. A népfelség elve azt jelenti, hogy minden közhatalom forrása a nép, s végső soron minden állami hatalomgyakorlásnak visszavezethetőnek kell lennie a népre. A néprészvétel elve pedig azt fejezi ki, hogy a népnek a hatalom gyakorlásában ténylegesen is közreműködnie kell.<sup>197</sup>

### 6.1. A magyar demokrácia parlamentáris demokrácia

Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel beiktatott preambuluma kimondta a 'parlamentari demokrácia' elvét. A parlamentáris demokrácia széles értelemben képviseleti demokráciát jelent. A néptől származó közhatalmat elsősorban választott képviselők gyakorolják, a közakarat konkrét kérdésekben a nép által választott képviselőkön keresztül nyilvánul meg. A parlamentáris demokrácia e széles értelmét fejezte ki az Alkotmány 19. § (1) bekezdése, mely szerint „[a] Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve az Országgyűlés”, s 20. § (2) bekezdése, amely a nép és a legfelsőbb népképviseleti szervezet alkotó képviselők viszonyára nézve kimondta, hogy „[a]z országgyűlési képviselők tevékenységüket a nép érdekében végzik.”<sup>198</sup> Lényegében egyező megfogalmazásban mondja ki ugyanezeket az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése és 4. cikk (1) bekezdése is. Utóbbi kifejezetten is hozzáteszi, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységük köz érdekében történő végzése tekintetében nem utasíthatók. A szabad mandátum elvét az Alkotmány nem mondta ki explicit módon, de az Alkotmánybíróság levezette azt, épp a képviselői tevékenység köz érdekében való végzésének követelményéből, valamint a mandátum megszűnésének részletes szabályaiból, mint a parlamentari demokrácia és a többpártrendszerű képviselet természetes következményét.<sup>199</sup> A képviseleti hatalomgyakorlás rendszerét a választójogra, a választásra, valamint az Országgyűlésre vonatkozó szabályok bontották ki az Alkotmányban, s részletezik az Alaptörvényben is.<sup>200</sup> Ami a képviseleti demokrácia szempontjából – s

<sup>196</sup> Alkotmány 2. §; Alaptörvény B) cikk.

<sup>197</sup> Vö. GYÖRFI Tamás et al.: Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. köt. Budapest, Századvég, 2009. 145. (Györfi Tamás); TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 68.

<sup>198</sup> Vö. SZENTE Zoltán et al.: Az Országgyűlés hatáskörei. In: JAKAB András (szerk.) i. m. I. köt. 542. (Szente Zoltán).

<sup>199</sup> 2/1993. (I. 22.) AB hat.

<sup>200</sup> Alkotmány XIII. fejezet, 70. §, II. fejezet; Alaptörvény XXIII. cikk, 1–7. cikkek.

mint látni fogjuk, a közvetlen demokratikus intézmények szempontjából is – még fontos, az az, hogy a törvényhozás parlamenti monopólium. Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet;<sup>201</sup> törvényt alkotni, azaz elfogadni azonban csak az Országgyűlés jogosult.<sup>202</sup>

A parlamenti (parlamentáris) demokrácia szűkebb értelemben a parlamentáris kormányformát jelenti, tehát azt, hogy a Kormány megbízatását közvetlenül az Országgyűléstől nyeri, működése az Országgyűlés többségének bizalmától függ, s e bizalom hiányában a parlamenti többség bizalmatlansági indítvánnyal leválthatja a Kormányt.<sup>203</sup> Ennek lehetőségét az Alkotmány 39/A. §-a biztosította, jelenleg pedig az Alaptörvény 21. cikke szabályozza.

A tág értelemben vett parlamentáris berendezkedés, a képviseleti demokrácia eszmétörténeti gyökerei PÁDUAI Marsilius államelméletéig, konkrétabb formában pedig John LOCKE és Charles Louis MONTESQUIEU tanításáig vezethetők vissza. Magyar alkotmánytörténeti megvalósulásának első komoly lépése az 1848. évi IV. és V. törvény-cikk volt, a valóban széles körű általános választójog alapján történt első, bár rövid életű gyakorlati megvalósulása pedig a II. világháború utáni demokratikus kísérlet. A szűk értelemben vett parlamentáris demokrácia, a bizalmatlansági indítvány lehetőségét is magába foglaló parlamentáris kormányforma alkotmánytörténetileg a XVIII. századi Angliáig vezethető vissza. A bizalmatlansági indítvány konstruktív formája azonban a német *Grundgesetz*-ben jelent meg először, s ennek mintájára ültették át a magyar Alkotmányba 1990-ben.<sup>204</sup>

## 6.2. A közvetlen demokrácia elemei a magyar közjogban

Mikor az Alkotmány 2. § (2) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése a népszuverenitás, illetve a néphatalom választott képviselők útján történő gyakorlása mellett annak közvetlen gyakorlását is megemlíti, ezzel megteremti a közvetlen demokratikus intézmények elvi alapját.

### 6.2.1. Szabályozástörténet

Az országos népszavazás kérdése – bár annak lehetőségét egy hatásköri szabály erejéig az 1949-es alkotmány is tartalmazta<sup>205</sup> – a pártállam válságperiódusában nyert először gyakorlati jelentőséget. Egyrészt szerepelt abban az 1989 januárjának végére elkészült szabályozási koncepcióban, amelyet az Igazságügyi Minisztérium készített a

<sup>201</sup> Alkotmány 25. § (1) bekezdés; Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés.

<sup>202</sup> Vö. Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pont és 25. § (2) bekezdés; Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pont.

<sup>203</sup> Vö. SÚLYOK Márton – TRÓCSÁNYI László: Preambulum. In: JAKAB András (szerk.) i. m. I. köt. 94–95.; GYÖRFI Tamás et al. i. m. I. köt. 205. (Györfi Tamás és Jakab András).

<sup>204</sup> 1990. évi XL. törvény. Vö. HERBERT KÜPPER – TÉREY Vilmos: A bizalmatlansági indítvány. In: Jakab András (szerk.) i. m. I. köt. 1391. A parlamentarizmus témájára e kötetben lásd: PÓCZA Kálmán: *A magyar parlamentarizmus*.

<sup>205</sup> 1949. évi XX. törvény, 20. § (1) bekezdés d) pont.



tervezett új alkotmányról,<sup>206</sup> még a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai előtt, amely végül az alkotmányozásnak ezt a pártállami kormányzat által egyoldalúan megkezdett folyamatát megszakította. Másrészt népszavazást követeltek a tervezett bős-nagymarosi vízlépcső megépítéséről az ellene tüntető környezetvédő és egyéb civil szervezetek is, amelyek 1988 novemberétől tömeges aláírásgyűjtésbe kezdtek kezdeményezésük alátámasztására. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt végül az utolsó pártállami parlament fogadta el ellenszavazat nélkül 1989. június 1-jén. A törvény tartalmazta mind az országos, mind a helyi szintű népszavazások és népi kezdeményezések szabályait.<sup>207</sup> Legfőbb újdonsága az volt, hogy lehetővé tette a választópolgári kezdeményezésre kötelezően megtartandó népszavazást. E tekintetben rokonítható lenne akár a svájci, a weimari német vagy az olasz népszavazási szisztémával is, de a törvény részletszabályaiban nem igazodott semmilyen, már létező közvetlen demokratikus modellhez. Viszonylag kevés eljárási és tartalmi korlátot állított a közvetlen demokratikus döntéshozatal elé,<sup>208</sup> ezért gyakran a politikai átmenet nagy jelentőségű, de utóbb világossá vált hiányosságai miatt – mint KUKORELLI István fogalmaz – „koraszülött” termékének tekintik.<sup>209</sup> A legfőbb problémát a törvény és az utólag módosított Alkotmány közötti inkonzisztencia jelentette, amelynek megszüntetésére az Alkotmánybíróság már 1993 januárjában felhívta a jogalkotót.<sup>210</sup>

A népszavazási szabályok első átfogó revíziójára végül 1997-ben és 1998-ban került sor. Egy 1997. júliusi alkotmánymódosítás az Alkotmányba illesztette az országos népszavazás kezdeményezésére, kötelező jellegére, a részvételi kvórumra és a kizárt tárgykörökre vonatkozó szabályokat.<sup>211</sup> Ugyanezen év októberében egy másik alkotmánymódosítás megváltoztatta az érvényességi küszöb szabályait és határidőt szabott az aláírásgyűjtésre.<sup>212</sup> 1998 februárjában fogadta el az Országgyűlés az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényt, amely felváltotta az 1989. évi szabályozást. Az új törvény legfontosabb novuma az volt, hogy külön eljárást vezetett be a népszavazási kezdeményezések előzetes hitelesítésére, s annak lefolytatását első fokon az Országos Választási Bizottság (OVB) hatáskörébe utalta. A helyi népszavazás szabályai maradtak az önkormányzati törvényben, az OVB eljárásának, a kampánynak és a népszavazás lebonyolításának normái pedig a választási eljárásról szóló törvénybe<sup>213</sup> kerültek.

<sup>206</sup> Magyarország alkotmányának szabályozási elvei (1989. január 30.). In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991. 205–206.

<sup>207</sup> A helyi népszavazás szabályait 1990 augusztusában átültették a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe.

<sup>208</sup> Vö. DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: Hungary. In: Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Aldershot, Ashgate, 2001. 66–67.

<sup>209</sup> KUKORELLI István: Az országos népszavazás, 1989–1998. In: KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég, 2006. [KUKORELLI (2006a).] 75.

<sup>210</sup> 2/1993. (I. 22.) AB hat.

<sup>211</sup> 1997. évi LIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, 2–4. §.

<sup>212</sup> 1997. évi XCVIII. törvény, 3–4. §. A népszavazáson és népi kezdeményezésbe való részvétel alapját már egy 1994-es alkotmánymódosítás az Alkotmányba illesztette. (Vö. 1994. évi LXI. törvény 2. §.)

<sup>213</sup> 1997. évi C. törvény.

A közvetlen demokrácia szabályozásának második általános revízióját az Alaptörvény elfogadása és az azzal összefüggő további törvénymódosítások hozták el 2011-ben és 2013-ban. Az Alaptörvényben új megfogalmazást nyert a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás formulája, valamint az országos népszavazás legfontosabb szabályai. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény felváltotta az 1998-as népszavazási törvényt, s újra egy jogszabályban foglalja össze nemcsak az országos, de a helyi népszavazás szabályait is. A 2013-as népszavazási törvény elfogadásának háttérében nemcsak az Alaptörvény által adott új alkotmányos keretrendszer állt, hanem olyan alkotmánybírói döntések is,<sup>214</sup> amelyek alkotmányos mulasztás pótlására kötelezték az Országgyűlést egyes eljárási határidők, a versengő népszavazási kezdeményezések, a népszavazási kezdeményezések visszavonhatósága, valamint a nyilvánvalóan komolytalan kezdeményezések kapcsán. Eljárási szabályokat azonban nemcsak a népszavazási törvény, hanem a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény is tartalmaz, így itt találhatók például a kampányra és a népszavazás lebonyolítására vonatkozó szabályok.

### 6.2.2. Közvetlen demokratikus intézmények

A közvetlen demokratikus intézményeknek sokféle tipológiája van. Jogi szempontból az osztályozás kritériuma lehet tárgyuk (pl. alkotmány, törvény, önkormányzati rendelet), kezdeményezőjük (választópolgári kezdeményezésű vagy felülről elrendelt), a jogi status quo-hoz való viszonyuk (új norma megállapítására irányuló 'proaktív' vagy már elfogadott norma megerősítésére vagy elvetésére irányuló 'reaktív' eszközök), jogalapjuk (bizonyos szabályozás megváltoztatásához kötelező vagy kezdeményezéstől függő fakultatív) és kötőerejük (konzultatív vagy ügydöntő).<sup>215</sup>

Az 1989. évi XVII. törvény népszavazás és népi kezdeményezés között tett különbséget, bizonyos mértékig rejtve hagyva a fenti kritériumok szerint adódó eltéréseket, amelyeket a nagyobb népszavazási hagyománnyal bíró országok szóhasználatára gyakran jobban kifejez. A népi kezdeményezés például valójában *népi napirendi iniciatíva* volt, amely azt a célt szolgálta, hogy bizonyos számú választópolgár – népszavazás igénye nélkül – egy kérdést a képviseleti szerv napirendjére helyezzen. Kötelező és fakultatív népszavazás között a magyar terminológiában sokszor a kezdeményezők száma alapján tettek különbséget (bizonyos számú kezdeményező felett kötelező, alatta a népképviselet mérlegelésétől függően fakultatív). Az elterjedtebb nemzetközi szóhasználatban *kötelező referendum*nak azt nevezik, amely azért kötelező, mert az alkotmány vagy más jogszabály bizonyos körben a jogi *status quo* megváltoztatását népszavazáshoz köti, *fakultatív referendum*nak pedig azt, ahol a változtatást a népképviselet maga is keresztülviheti, de megfelelő kezdeményezésre a népképviselet által elfogadott

<sup>214</sup> 23/2005. (VI. 17.) és 100/2007. (XII. 6.) AB határozatok.

<sup>215</sup> Lásd Dezső Márta: Rolle des Referendums im parlamentarischen System und seine Kodifikation in Ungarn. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio iuridica*, 44. köt., 2004. 170.; David ALTMAN: *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge–New York, Cambridge University Press, 2011. 7–18.

módosítást – utólag – mégis népszavazásra kell bocsátani, amely megerősítheti vagy elvetheti, esetleg, ha már hatályba is lépett, hatályon kívül helyezheti azt. Ha a választópolgárok kezdeményezhetnek ugyan népszavazást, de annak megtartása a parlament mérlegelésétől függ, azt érdemes a fakultatív referendumtól megkülönböztetve *népszavazási javaslat*nak hívni. A magyar jogszabályok szóhasználata továbbá jellemzően egy kalap alá vonja azt, ha a népképviselőt által elfogadott szabályozás utólagos, vétó vagy megerősítő célzatú népszavazásra bocsátásáról van szó, s azt is, ha magát a szabályozást (vagy annak lényegét) is a választópolgárok fogalmazzák meg, s igyekeznek arról népszavazást kikényszeríteni. Az előbbit a jelentősebb népszavazási hagyományokkal rendelkező országokban referendumnak, utóbbit pedig népi kezdeményezésnek vagy *népi iniciatívának* hívják. Végül a magyar szabályozásban nem igazán van önálló elnevezése a hatóságok (kormány, parlament) által 'felülről' kezdeményezett népszavazásnak (jobb híján mondhatnánk 'kormány által kezdeményezett népszavazás'-t), amit a nemzetközi terminológiában – a napóleoni hagyományig visszamenően – szokás *plebiszcitumnak* hívni. Ezek a terminológiai különbségek azért fontosak, mert az eltérő elnevezések mögött különböző karakterű és ezért eljárási szempontból eltérően szabályozandó intézmények húzódnak meg.<sup>216</sup> Mindezek figyelembe vételével az 1989-től napjainkig terjedő időszakban létezett közvetlen demokratikus intézményeket az *I. táblázat* foglalja össze. A táblázat nem utal rá külön, de az Alaptörvény hatályba lépéséig a népszavazásnak létezett véleménynyilvánító (konzultatív) és ügydöntő formája; 2012 óta csak az utóbbi lehetséges.

A helyi közvetlen demokratikus intézmények rendszere lényegében az országos szisztémával párhuzamosan alakult. Kötelező helyi népszavazást bizonyos kérdésekben az önkormányzati törvények is előírtak,<sup>217</sup> s a képviselőtestület maga is megállapíthat olyan témaköröket, amelyekben kötelező népszavazást tartani. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazás aláírási kvórumát a település választópolgárainak 10 és 25%-a közötti számban kell megállapítani, a népszavazás érvényességéhez a választópolgárok több mint felének érvényes szavazata szükséges.

<sup>216</sup> A nemzetközi terminológiát követi ugyanakkor például KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái*. Budapest, DKMKA – Századvég, 2009. 38–44.; arra hajlik továbbá Dezső i. m. 171–176.

<sup>217</sup> Jelenleg a 2011. évi CLXXXIX. törvény (98–103. és 105. §) például helyi népszavazáshoz köti az új község alakítását, a települések egyesítését, a területrészt átadást, település megyék közti átcsoportosítását stb.

1. táblázat: A közvetlen demokrácia intézményei országos szinten 1989-től napjainkig

	Kötelező referendum	Plebiszcitum	Fakultatív referendum	Népi kezdeményezés	Népi népszavazási javaslat	Népi napirendi iniciativa	Érvényességi (eredményességi) küszöb
1989–1997	Új alkotmány <sup>1</sup>	Kezdeményező: – 50 képviselő – a köztársasági elnök – a kormány	100.000 (1,25%) <sup>3</sup>		50.000 (0,6%)	10.000 50.000 <sup>4</sup>	Részvételi: 50%+1
1997–2012	EU-csatlakozás <sup>2</sup>	Kezdeményező: – a képviselők egyharmada – a köztársasági elnök – a kormány	200.000 (2,5%)		100.000 (1,25%)	50.000 (0,6%)	Jóváhagyási: <sup>5</sup> 25%+1
2012/2014 óta	-	Kezdeményező: – a köztársasági elnök – a kormány	200.000 (2,5%)		100.000 (1,25%)	-	Részvételi: 50%+1

<sup>1</sup> Az 1989. évi XVII. törvény 7. §-a előírta, hogy az alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönteni.

<sup>2</sup> Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló ügydöntő népszavazást az Alkotmány 79. §-a tette kötelezővé.

<sup>3</sup> A zárójelben megadott százalékok azt mutatják meg, hogy a kezdeményezéshez előírt aláírások száma körülbelül mekkora aránya a teljes választójogosult népességnek.

<sup>4</sup> Az 1989. évi XVII. törvény szerint legalább 10 000 kezdeményező kellett a kezdeményezés benyújtásához, de az Országgyűlés csak legalább 50 000 aláírás esetén volt köteles azt napirendjére tűzni.

<sup>5</sup> Az Alkotmány 1997-es módosítása nem részvételi (érvényességi) küszöböt határozott meg, hanem azt mondta, hogy az ügydöntő országos népszavazás akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

A rendelkezésre álló közvetlen demokratikus intézmények időbeli változásának irányát nézve csökkenő és szigorító tendencia érzékelhető. Míg az 1989-es népszavazási törvény még népszavazást írt elő a tervezett új alkotmány elfogadásához, s kötelező volt a referendum az EU-csatlakozásról is, addig mára nincs olyan kérdéskör, amelynek szabályozásához vagy szabályainak megváltoztatásához országos szinten kötelező lenne a népszavazás. A parlamenti kisebbség által javasolható, s a többség mérlegelése alapján elrendelhető parlamenti plebiszcitum ugyancsak eltűnt a rendelkezésre álló közvetlen demokratikus eszközök közül, sőt, saját kezdeményezése alapján jelenleg a parlamenti többség sem rendelhet el népszavazást, mindenképp külső indítványozóhoz van kötve ebben. A választópolgári kezdeményezésű népszavazás aláírási küszöbe 1997-ben emelkedett az 1989-ben meghatározott szám duplájára, azóta állandóságot mutat. Nemzetközi összehasonlításban egyébként így sem túlzottan magas, bár 200 000 aláírás 120 nap alatti összegyűjtéséhez vagy nagyon jelentős mozgósító erővel bíró témára vagy jó társadalmi beágyazottsággal rendelkező szervezetre van szükség. A népi napirendi iniciativa megszüntetése nem adna okot komoly hiányérzetre, ha pusztán azt a számot nézzük, hogy az 1995 és 2012 közötti 18 évben összesen 15 ilyen iniciativa került az Országgyűlés asztalára (amely közülük csak hárommal

értett egyet); mégis, így olyan formalizált eljárás került ki a közvetlen demokrácia eszköztárából, amellyel a választópolgárok népszavazás kezdeményezése nélkül adhattak impulzusokat az országos vagy helyi népképviselőnek. A legerősebb tényleges korlát azonban a népszavazás érvényességi küszöbe. Az 50%-os részvételi kvórumot az eddigi hét országos népszavazásból csak kétszer (1989-ben és 2008-ban) sikerült elérni. E kérdésben nemcsak azt érdemes tekintetbe venni, hogy az 50%-os részvétel esélye a nemzetközi tapasztalatok alapján is csekély, hanem azt az érvet is, amelyet a Velencei Bizottság fogalmazott meg a népszavazások helyes gyakorlatára vonatkozó irányelveiben. Eszerint a részvételi küszöb azonos helyzetbe hozza a nem szavazókat és a nemmel szavazókat, s így viszonylag csekély arányú ellenző is meg tudja hiúsítani a jelentős többség akaratának érvényesülését, ha nem szavazat helyett egyszerűen távol marad.<sup>218</sup> Ez pedig egy eredendően demokratikus eszköz alkalmazásával összefüggésben antidemokratikus, a részvétel helyett a szavazástól való tartózkodásra szólító kampányokra ösztönöz.

### 6.2.3. A közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás viszonya

Mindenekelőtt érdemes felidézni: a törvényhozás monopóliuma mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény rendszerében az Országgyűlésé. A választópolgároknak sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény alapján nem volt és nincs törvénykezdeményezési joguk, s önállóan törvényt elfogadni sem tudnak. Ezért a közvetlen demokratikus döntéshozatal 1989 óta jellemzően úgy zajlott, hogy a választópolgári kezdeményezés alapján a népszavazást az Országgyűlés rendelte el, s annak eredményét (ha volt) az Országgyűlés implementálta a jogrendszerbe, adott esetben törvényhozási aktsussal. A népszavazás eredménye a magyar alkotmányos rendszerben nem válik közvetlenül törvénné.

A közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás viszonyának kérdését<sup>219</sup> igazán élesen első ízben a Létminimum Alatt Élők Társasága által az Országgyűlés felosztatása céljából indított népszavazási kezdeményezés vetette fel 1992-ben. Az Alkotmánybíróság amellett, hogy rögzítette, egy ilyen népszavazás burkolt alkotmánymódosítást jelentene, ami ellentétes lenne az Alkotmánnyal, kimondta azt is, hogy „[a] Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő”. „Az Alkotmányból levezethető általános elv az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás. Ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes.”<sup>220</sup> A kivételesség elvét utóbb explicit módon is alkotmányos norma rangjára emelte az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése, mikor úgy fogalmaz, hogy „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” Az Alkotmánybíróság határozatának volt még egy fontos, az indokolásban jelentkező eleme, amely a népszava-

<sup>218</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW: *Code of Good Practice on Referendums*, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor. 14. és 23. (7. pont és a hozzá fűzött magyarázat: 50–52.).

<sup>219</sup> Az Országgyűlés és a népszavazás viszonyára lásd még jelen kötetben PóCZA Kálmán „*A magyar parlamentarizmus*” című tanulmányát.

<sup>220</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat.

zás funkciójára vonatkozott: „[a] Magyar Köztársaságban a népszavazás – hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos rendszeréhez – az Alkotmány keretei között a parlamentáris hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény”, „[a] népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul”.

Egy másik, hasonlóképp fontos alkotmánybíróági döntés ahhoz az ügyhöz kapcsolódott, amikor ellenzéki pártok 1997-ben választópolgári népszavazási kezdeményezést indítottak arról, hogy tiltsák meg külföldiek egyénileg vagy szervezeteken keresztül történő tulajdonszerzését. A Kormány igyekezett a kezdeményezés elébe kerülni egy saját maga által, felülről kezdeményezett népszavazással.<sup>221</sup> Az Alkotmánybíróság az ellenzéki pártok és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa indítványára kimondta, hogy „[a] közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll”. Ebből fakadóan a választópolgárok által kezdeményezett, kötelezően elrendelendő népszavazást elsőbbség illeti meg a felülről javasolt, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben. Az indokolásban az Alkotmánybíróság hozzáfűzte, hogy az Alkotmány nem osztotta meg a hatásköröket a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás között oly módon, amelynek révén bizonyos kérdések csak egyikre vagy másira tartoznának. Ha azonban a kezdeményezés 200 000 választópolgártól ered, akkor az ilyen kezdeményezés „automatikusan a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást”, „[a]z Országgyűlés az adott népszavazási kérdés tekintetében végrehajtói szerepbe kerül, s azt kell biztosítania, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eljárását ne fenyegetse semmi”. Ha az eredményes népszavazás megvalósult, akkor az Országgyűlés kötelessége „tartalmira fordul”, végre kell hajtania a döntést.<sup>222</sup>

A közvetlen demokrácia kivételes volta, bár ennek értelmezésére több lehetőség is adódik,<sup>223</sup> gyakorlati problémát önmagában nem nagyon vetett fel. Hogy egy népszavazási kezdeményezés megengedhető-e vagy sem, az nem önmagában a kivételesség elvén múlik, hanem azon, hogy a kezdeményezésnek milyen eljárási és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie, s hogy azoknak ténylegesen megfelel-e. Meg kell jegyezni, hogy a népszavazás még olyan erős közvetlen demokratikus hagyománnyal rendelkező országban is kivételes a parlamenti törvényhozáshoz képest, mint amilyen Svájc, ahol a törvények több mint kilenc tizedét képviseleti úton, a választópolgárok közrehatása nélkül fogadják el, s csak a parlament által elfogadott törvények mintegy 7%-áról írnak ki utóbb népszavazást.<sup>224</sup> A 2/1993. (I. 22.) AB határozat kivételességre vonatkozó utalását ezért nem célszerű kiragadni a konkrét ügy kontextusából: ha a népképviselő népszavazással felosztható lenne, akkor az magának a politikai döntéshozatalnak jellemzően képviseleti formáját sodorná veszélybe, amelyre a parlamentáris rendszer épül, s amelyhez képest a népszavazás kivételes. Egy egészen minimalista értelmezéssel azt mondhatjuk, hogy a kivételesség kizárja az antik görög vagy épp a

<sup>221</sup> KUKORELLI István: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében. In: KUKORELLI (2006) i. m. 109. [KUKORELLI (2006b).]

<sup>222</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

<sup>223</sup> Vö. GVÓRFI i. m. 227–231.

<sup>224</sup> Vö. Hanspeter KRIESI: Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: ENYEDI (szerk.) i. m. 91.

rousseau-i értelemben vett tiszta közvetlen demokráciát; vagy tovább menve, azt, hogy a népszavazás előfordulási gyakorisága megközelítse a parlamenti döntéshozatalét.

Ennél jóval komolyabb kérdéseket vetett fel az, hogy ha a közvetlen demokratikus döntéshozatalra kivételesen sor kerül, akkor ez hogyan egyeztethető össze az Országgyűlés törvényhozási monopóliumával. A legélesebb viták ennek kapcsán akkor merültek fel, amikor 2006-ban az akkor ellenzéki Fidesz-KDNP pártszövetség népszavazási kezdeményezések sorát indította el, amelyek a felsőoktatási tandíj, a járóbeteg által fizetendő vizitdíj és a kórházi napidíj eltörlésére és egyéb ügyekre irányultak. A jelenségre reflektáló tudományos igényű vitában Kis János úgy látta, hogy ezek a kezdeményezések kikezdi a parlamenti demokrácia alkotmányos alapjait, különösen pedig négy alkotmányos elvet. A népakarat elve azért sérül, mert az igen-nem kérdésre leszűkített referendumok nem válaszolják meg a tulajdonképpeni kérdést, tudniillik azt, hogy az eltörölt fizetési kötelezettségekkel kieső bevételeket hogyan kéne pótolni, s így az ezzel kapcsolatos népakarat sem állapítható meg. Sérül a képviselői függetlenség, a szabad mandátum elve, mert a népszavazás eredménye olyan döntésre kötelezhetné a képviselőket, amit ellentétesnek tartanak a közérdekkel, amelynek követésére az Alkotmány alapján kötelesek. A kezdeményezések beleütköznek a többségi kormányzás elvébe is, amelynek alapján a Kormánynak joga lenne saját programja alapján folytatni munkáját. Végül a népszavazás sértheti a kétharmados törvények által jelentett kisebbségi vétó elvét, mert megfoszthatja a parlamenti kisebbséget attól a jogától, hogy csak a beleegyezésével nyúljanak az ilyen minősített többséghez kötött törvényekhez. Kis János következtetése az volt, hogy az Alkotmány helyes értelmezése mellett az Országgyűlés nem kötelezhető arra, hogy hozzon meg egy törvényt; csak az lenne lehetséges, hogy egy már meghozott törvény hatályba lépését a népszavazás megghiúsítsa.<sup>225</sup>

KÖRÖSÉNYI András ezzel szemben úgy látta, hogy a népakarat fogalma elméletileg homályos, tartalmilag értelmezhetetlen, tehát célszerűbb azt eljárási értelemben felfogni, s ha például a szavazók többsége a tandíj ellen voksol, akkor a törvényhozóra bízni, hogy a felsőoktatás finanszírozásának kérdésére alternatív megoldást keressen. A képviselői függetlenség nem abszolút elv, korlátozza azt például a frakciófegyelem, de korlátozhatja az Alkotmánybíróság döntése is, s éppúgy jelentheti korlátját egy népszavazás eredménye. Hasonló mondható a többségi kormányzás elvéről, amelyet korlátoz a hatalommegosztás elvének megfelelően egy sor alkotmányos intézmény. A kisebbségi vétó lehetősége a többségi akarattal szembeni ellensúly, egy népszavazással pedig csak annyi történne, hogy a többségi akaratot egy másik ellensúly, a nép hatalma korlátozná. Mindez nem áll ellentétben az Alkotmánybíróság 1997-es döntésével, mely szerint a népszavazás kivételes, de ilyenkor elsőbbséget élvez az Országgyűléssel

<sup>225</sup> Kis János: A népszavazási versenyfutás. *Népszabadság*, 2007. november 10. Kis János később felvette a svájci modellt bevezetésének lehetőségét, ahol a törvényhozás választópolgári kezdeményezésű népszavazás esetén is részt vesz a törvény előkészítésének folyamatában, s megteheti, hogy saját ellenkérésével együtt bocsátja azt népszavazásra. Ezzel szemben azonban inkább a népszavazás mozgásterének szűkítését tartotta kívánatosnak, ti. a választópolgári kezdeményezésre kötelezően elrendelendő népszavazás kiiktatását. Kis János: A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: ENYEDI (szerk.) i. m. 82–83. Hasonlóan továbbá itt: Kis János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában. *Fundamentum*, 2009/4. 23–24.

szemben. KÖRÖSÉNYI András végül arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány rendszere nem tisztán parlamentáris, inkább eklektikus; egyszerre mondja ki a képviselői függetlenség elvét és teszi lehetővé a választópolgári kezdeményezéssel indított népszavazás lehetőségét anélkül, hogy a nép közvetlen törvényhozási jogát megadná, s így összeütközésekhez vezet. Az ellentétes elvek azonban a gyakorlatban megférnek egymás mellett; a népszavazás nem ássa alá, hanem kiegészíti a képviseleti kormányzás intézményeit.<sup>226</sup>

HALMAI Gábor álláspontja az volt, hogy az Alkotmány alapján egy népszavazási döntés kötelezi az Országgyűlést és a képviselőket is, aminek kötelesek eleget tenni ugyanúgy, mint amikor az Alkotmánybíróság alkotmányos mulasztás pótlására hívja fel a jogalkotót. A népszavazás kezdeményezési dömping kapcsán a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének alkalmazása mellett érvelt, amely akkortájt jelent meg más üggyel összefüggésben az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ugyanakkor ő is azt a konzekvenciát vonta le, hogy a közvetlen és képviseleti demokrácia viszonya kezdetektől koncepciótlanul volt szabályozva a magyar alkotmányos rendszerben; a legradikálisabb megoldás az alulról kezdeményezett, kötelező népszavazás intézményének kiiktatása lehetne.<sup>227</sup>

Az Alaptörvény és a 2013-as népszavazási törvény végül nem hozott ilyen irányú módosítást; megmaradt az Országgyűlés törvényalkotási monopóliuma, s egyúttal a választópolgári kezdeményezésre kötelezően elrendelendő népszavazás is, amelynek eredménye az Országgyűlésre három évig kötelező,<sup>228</sup> mivel a közvetlen demokrácia ilyenkor, kivételesen, a képviseleti fölé kerül. A népszavazás és a népképviselet viszonyát azonban nemcsak ez teheti feszültté, hanem az is, ami az említett 1997-es alkotmánybíróági határozatban úgy szerepelt, hogy 200 000 választópolgár érvényes kezdeményezése esetén az Országgyűlés „végrehajtói szerepbe kerül”, s nincs más dolga, mint a népakarat megformálódását jelentő népszavazási eljárást megóvni, egészen a népszavazási döntésig, amikor szerepe újra tartalmira fordul. Nem kétséges, hogy ez a követelmény az ügy eredeti kontextusában észszerű elv: a Kormány és a parlamenti többség ne tudja felülről jövő saját kezdeményezésével felülről a választópolgárokat, hanem engedelmeskedjen az utóbbinak. Az eredeti ügy körülményeiből kiragadva azonban a „végrehajtói szerep” egy olyan népszavazási eljárás kialakításához vezetett, amiben a kezdeményezők és az Országgyűlés között az érvényes kezdeményezés és a népszavazás megtartása közötti interakcióknak, párbeszédnek, s ennek folyamányaként a kezdeményezés esetleges formálódásának, jobb kidolgozásának lehetősége hiányzik. Tartalmi értelemben viszont épp ez lehetne a képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatal összehangolása, a népszavazás már az 1993-as alkotmánybíróági határozatban is említett kiegészítő, befolyásoló jellegének kibontása.

Ennek a sokoldalúan megkonstruálható egymásra hatásnak, interakció-sorozatnak nemcsak a kollegiális kormányformát alkalmazó Svájcban lehet a példáját megtalálni, hanem több, parlamentáris kormányformával rendelkező német tagállamban is.

<sup>226</sup> KÖRÖSÉNYI András: Alkotmányos-e a népszavazás? *Népszabadság*, 2007. december 1. Hasonlóan KÖRÖSÉNYI (2009) i. m. 58. old. 25. lj.

<sup>227</sup> HALMAI Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. *Jura*, 2008/2. 29–31., 41–43.

<sup>228</sup> 2013. évi CCXXXVIII. törvény 31. § (2) bekezdés



Szászországban például háromlépcsős folyamatban lehetséges a néptörvényhozás: első lépésben 40 000 választópolgár nyújthat be indokolással ellátott, kidolgozott törvényjavaslatot a *Landtag* számára (*Volksantrag*), amely azt plenáris és bizottsági üléseken megtárgyalja, majd dönt elfogadásáról vagy elutasításáról. Ha elfogadja, akkor törvényként hatályba lép. Ha nem fogadja el, akkor jön a második lépés: a kezdeményezők dönthetnek úgy, hogy folytatják az aláírásgyűjtést, s ha az aláírások száma eléri a 450 000-et, akkor már népszavazási kezdeményezésről beszélünk (*Volksbegehren*), amelyet legalább három, legfeljebb hat hónapos időszak követ, melynek során a választópolgárokat tájékoztatják a kezdeményezés tartalmáról és mód nyílik a szélesebb körű politikai vitára. Ennek végeztével harmadik lépcsőben népszavazásra bocsátják a javaslatot (*Volksentscheid*), amely, ha a szavazók többsége támogatja, törvénné válik és kihirdetik.<sup>229</sup>

Eltérő aláírási küszöbökkel, de hasonló az eljárás Bajorországban is, azzal a lényeges különbséggel, hogy ha a *Landtag* nem ért egyet a kezdeményezéssel, akkor megteheti, hogy a kezdeményezés mellett saját ellenjavaslatát is népszavazásra bocsátja, mintegy konkuráló megoldásként.<sup>230</sup> A parlamenti (vagy kormányzati) ellenjavaslat, amelyet a svájci alkotmányjog is ismer, számot vet azzal, hogy a fennálló szabályozáson változtatni kell, a változtatást ezért a népképviselőt ki is dolgozza, csak másként, esetleg kevésbé radikális formában, mint a népi kezdeményezésben szereplő javaslat.

Az említett szász és bajor példa jól mutatja, hogy létezik a közvetlen demokratikus döntéshozatalnak egy, a parlamenti eljárással jobban összehangolt formája, amely a kezdeményezők és a népképviselőt interakcióját, a kezdeményezés parlament által való mérlegelését is formalizált eljárásban lehetővé teszi. A közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás képviselői döntéshozatal felettsége nem úgy jelentkezik, hogy a parlament köteles elfogadni a népi kezdeményezésnek megfelelő törvényt, hanem úgy, hogy a kezdeményezés népszavazás útján válik törvénné. Ennek alkotmányjogi feltétele az, hogy a választópolgárok előírt lélekszámú közössége maga is előterjeszhet törvényjavaslatot, még hozzá kidolgozott törvényjavaslatot. A magyar népszavazási eljárásban még arra is csak 'kerülő úton' van lehetőség, hogy az Országgyűlés, ha egyetért a kezdeményezéssel, az annak megfelelő törvényt elfogadva elkerülje a népszavazást. Ilyenkor is köteles ugyan elrendelni a referendumot, de az azt elrendelő határozatot a hitelesítés óta beállt 'új körülményre' (ti. a kezdeményezésnek megfelelő szabályozás létrejöttére) hivatkozással, az Alkotmánybíróság megsemmisítheti.<sup>231</sup>

Kevésbé bonyolult a képviselői és a közvetlen demokratikus döntéshozatal kapcsolata fakultatív referendum esetén. Ilyenkor egy, az Országgyűlés által már elfogadott törvény elleni vétó karakterű választópolgári népszavazási kezdeményezésről van szó. Sajátos helyzet, hogy ezt a magyar szabályozás eljárásilag mind a mai napig nem választotta el a törvényalkotásra irányuló népi kezdeményezéstől. Az Alkotmánybí-

<sup>229</sup> *Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992*, 70–73. cikkek; *Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid vom 19. Oktober 1993*.

<sup>230</sup> *Verfassung des Freistaates Bayern (in der Fassung vom 15. Dezember 1998)*, 71–74. cikkek; *Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (in der Fassung vom 5. Juli 2002)*, 63–82. cikkek.

<sup>231</sup> Ez a megoldás 2008-ban tört át az Alkotmánybíróság gyakorlatában, lásd pl. 130/2008. (XI. 3.) AB határozat. Lásd továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLL. törvény 33. § (2) bekezdését.

róság csak 2009-ben tisztázta egy határozatában, hogy ilyen típusú alulról jövő kezdeményezés nem irányulhat a törvény hatályba lépésének megakadályozására, csak már hatályos törvényi rendelkezés utólagos hatályon kívül helyezésére.<sup>232</sup> Bár az ilyen kezdeményezés a hazai gyakorlatban viszonylag ritka, a lehetőség adott, s hasonlít az olasz abrogatív referendum logikájához.

#### 6.2.4. A közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás korlátai

A népszavazási kezdeményezésekre 1998-ban bevezetett hitelesítési eljárásban a hatóságok (akkor az OVB és az Alkotmánybíróság, ma a Nemzeti Választási Bizottság [NVB] és a Kúria) formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálják a kezdeményezést. Tartalmi szempontból öt kérdésnek van jelentősége: 1) nincs-e folyamatban azonos tárgyú kérdésben népszavazási eljárás vagy tart-e még azonos tárgyban hozott népszavazási döntés kötőereje, 2) nem sérti-e a kezdeményezés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét; 3) megfelel-e a kezdeményezésbe foglalt kérdés az egyértelműség követelményének, 4) az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e a kezdeményezés tárgya, s 5) nem ütközik-e a kérdés az Alaptörvényben megfogalmazott tiltott tárgykörbe. Ha az említett feltételek bármelyike hiányzik, az NVB megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését és az aláírások gyűjtése sem kezdődhet meg. Az NVB határozatának bírói kontrollja, amely jelenleg a Kúria feladata, de kivételesen az Alkotmánybíróság hatáskörébe is tartozhat, nemcsak a közvetlen demokratikus kezdeményezések hatósági elszabotálása ellen véd, de egyúttal erőteljes jogállami kontroll is az ilyen kezdeményezések felett. A közvetlen demokrácia és a jogállam viszonyában Magyarországon az utóbbi a dominánsabb.

Ami a tiltott tárgykörök kérdését illeti, az 1989-es népszavazási törvény viszonylag kevés illet tartalmazott: közpénzügyi és személyi ügyek mellett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeket tett népszavazási tiltólistára, azzal, hogy utóbbi esetben a bős-nagymarosi vízlépcső okán (kivétel alóli) kivételt teremtett a népszavazási törvény hatályba lépése előtt megkötött „olyan nagyberuházáshoz kapcsolódó nemzetközi szerződésre, amely beruházás környezeti hatásai a szerződés megkötése után váltak teljes körben ismertté”.<sup>233</sup> 1997-ben aztán terjedelmes, tíz pontból álló tiltólista került az Alkotmányba,<sup>234</sup> s ugyanilyen hosszú, bár némileg változott tartalmú listát tartalmaz az Alaptörvény is.<sup>235</sup> A kizárt tárgyköröket szűken kell értelmezni;<sup>236</sup> egyes kizárások terjedelme sok kérdést vetett föl a gyakorlatban.<sup>237</sup>

<sup>232</sup> 64/2009. (VI. 18.) AB határozat.

<sup>233</sup> 1989. évi XVII. törvény, 6. § és 35. § (2) bekezdés.

<sup>234</sup> 28/C. § (5) bekezdés.

<sup>235</sup> 8. cikk (3) bekezdés.

<sup>236</sup> 51/2001. (XI. 29.) AB határozat.

<sup>237</sup> Ezek összefoglalására az Alaptörvény tekintetében lásd: TÉREY Vilmos: Az országos népszavazás részletesebb szabályai. In: JAKAB András (szerk.) i. m. 922–931.; az újabb gyakorlatra lásd: BALOGH Zsolt: A Kúria szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében. In: GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 104–113.

A kezdeményezések túlnyomó többsége fönnakad a hatósági szűrőn. A Nemzeti Választási Iroda statisztikái szerint az NVB az elé kerülő kezdeményezések több mint 90%-ának esetében megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. A 2014. január 18. és 2019. január 7. közötti időszakban az OVB/NVB az általa elbíralt 298 kezdeményezésből mindössze 16 esetében hozott pozitív döntést (5,4%); 2013. szeptember 30. és 2014. január 17. között 116 kezdeményezésből egyet sem hitelesített; 2010. május 14. és 2013. szeptember 29. között pedig a benyújtott 537-ből mindössze 37-et (7%).<sup>238</sup> A határozatokban kiemelkedő számban szerepel két elutasítási ok: a kezdeményezés az Alaptörvény, korábban az Alkotmány (burkolt) módosítására irányul, vagy nem felel meg a népszavazási kérdés egyértelműségére vonatkozó követelménynek. Egy, a 2012 és 2015 között benyújtott összesen 328 kezdeményezés hitelesítési eljárásainak eredményét összegző kutatás szerint az NVB az összes elutasított kezdeményezés több mint 27%-a esetében elutasítási okként jelölte meg, hogy a kezdeményezés (burkolt) alkotmánymódosításra irányul, ami kizárt tárgykör megsértését jelenti. Azon elutasító határozatok 57%-ában, amelyek kizárt tárgykörbe ütközést állapítottak meg, felmerült a (burkolt) alkotmánymódosítás. A népszavazási kérdés egyértelműségének hiányát az NVB az összes elutasító határozat közel 62%-a esetében állapította meg.<sup>239</sup>

Nyílt vagy burkolt alkotmánymódosításra vonatkozó tilalmat az 1989-es népszavazási törvény nem tartalmazott, sőt előírta, hogy „[a]z Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell döntenit”, s ha a népszavazás e megerősítést megtagadná, akkor egy éven belül új népszavazást kell kitűzni.<sup>240</sup> A Létminimum Alatt Élők Társaságának fentebb már említett kezdeményezése kapcsán az Alkotmánybíróság szisztematikus értelmezéssel arra a következtetésre jutott, hogy „[a] népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást”.<sup>241</sup> Az 1997-ben az Alkotmányba épített népszavazási tiltólista aztán nem fogalmazott meg abszolút tilalmat az alkotmányt érintő népszavazási kezdeményezésekre, csak annyit mondott ki, hogy nem lehet országos népszavazást tartani „az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről”.<sup>242</sup> Bár ebből *a contrario* következhetett volna, hogy akkor az Alkotmány egyéb rendelkezéseiről lehet népszavazást rendezni, az Alkotmánybíróság egy többek által kritizált<sup>243</sup> határozatában<sup>244</sup> tartotta magát az 1993-ban lefektetett elvhez, s azzal az érveléssel utasított el egy, a köztársasági elnök közvetlen választásáról szóló népszavazási kezdeményezést, hogy alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben történhet, s „az Alkotmány módosítására irá-

<sup>238</sup> Statisztikák az elbíralt népszavazási kezdeményezésekről, 2019. január 7. (www.valasztas.hu)

<sup>239</sup> FARKAS Bálint: *Direkte Demokratie in Ungarn. Warum scheitern Volksinitiativen?* (Masterarbeit.) Budapest, Andrásy Universität, 2016. 23–24., 27.

<sup>240</sup> 1989. évi XVII. törvény, 7. § és 31. § (2) bekezdés.

<sup>241</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat.

<sup>242</sup> 28/C. § (5) bekezdés c).

<sup>243</sup> Herbert KÜPPER: Das verfassungsrechtliche Verbot eines Referendums über die Direktwahl des ungarischen Staatspräsidenten. *Osteuropa-Recht*, vol. 45., no. 5. (1999) 422–434.; KILÉNYI Géza: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. *Magyar Közigazgatás*, 1999/49. 675–681.; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 748–749.; KUKORELLI (2006b) i. m. 111–113.; HALMAI i. m. 30–31.

<sup>244</sup> 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

nyuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”. Hozzátette ugyanakkor, hogy „[a]z Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető”. Ezen utóbbi hozzáfűzött mondat miatt téves az a nézet, mely szerint az Alaptörvénybe emelt abszolút tilalom – nem lehet országos népszavazást tartani „az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről” – csak az Alkotmánybíróság értelmezésének a beépítése lett volna.

A teljes tilalom, ami azt jelenti, hogy az Alaptörvény e szabályának megváltoztatása nélkül sem teljes, sem részleges alkotmányrevízió nem bocsátható népszavazásra, sem alulról, sem felülről jövő kezdeményezésre, utólagos megerősítés céljából sem, nemzetközi összehasonlításban meglehetősen szokatlan. Külföldi példák inkább arra találhatók, hogy az alkotmány módosításaihoz, vagy legalább bizonyos részeinek a megváltoztatásához közvetlen demokratikus jóváhagyásra van szükség.<sup>245</sup> Jóindulatú értelmezéssel mondhatnók, hogy a teljes tilalom védelmet jelent olyan alapvető jogok és értékek tömegdemokrácia általi felszámolásával szemben, amelyek sosem függhetnek többségi szavazásoktól. Másrészt azonban ez a fajta túlbiztosítás lemond a politikai közösség legalapvetőbb kereteit meghatározó norma közvetlen népi legitimitációjának lehetőségéről. E lemondás mögött meghúzódhatnak a választópolgári kompetenciával kapcsolatos kétségek is („az alkotmány túl bonyolult kérdés az átlagember számára”), másrészt mintha annak ki nem mondott belátásáról tanúskodna, hogy a magyar társadalomban hiányzik a legfontosabb értékekről szóló alapkonszenzus, de legalábbis csekély annak az esélye, hogy egy ilyen konszenzus kimunkálható, s adott esetben elbírná a közvetlen demokratikus megmérettetést. Az ilyen gondolatmenet a demokrácia megvalósulási előfeltételeire nézve vezethet meglehetősen borús következtetésre.

Nem témakizáró jellegű, mégis nagyon erőteljes korlát a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás számára a népszavazási kérdés egyértelműségének a magyarországi gyakorlatban kifejlesztett követelménye is.<sup>246</sup> Azt az előírást, mely szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés oly módon legyen megfogalmazva, hogy arra egyértelmű válasz legyen adható, már az 1989-es népszavazási törvény tartalmazta, s bekerült az 1998-as törvénybe is.<sup>247</sup> Nagyobb jelentőséget ez a problémakör a 2000-es évek elején nyert, az Alkotmánybíróság ekkor igyekezett tisztázni az egyértelműség kritériumait. Az ezzel foglalkozó alaphatározat<sup>248</sup> egy olyan népszavazási kezdeményezéssel össze-

<sup>245</sup> Pl. Ausztriában minden átfogó módosítást népszavazásra kell bocsátani, a részleges módosításokat pedig akkor, ha a *Nationalrat* vagy a *Bundesrat* harmada kéri [*Bundes-Verfassungsgesetz*, 44. cikk (3) bek.]; Írországban minden alkotmánymódosításhoz népszavazási megerősítésre van szükség [Írország Alkotmánya, 46–47. cikkek]; Észtországban az alkotmány alapvető rendelkezéseket tartalmazó I. és az alkotmánymódosítás szabályait tartalmazó XV. fejezetének módosításához népszavazási jóváhagyás kell [Az Észt Köztársaság Alkotmánya, 162. cikk], hasonlóképp Litvániában az I. és XIV. fejezetéhez [A Litván Köztársaság Alkotmánya, 148. cikk (2) bek.]; Romániában minden alkotmánymódosítás népszavazáshoz kötött, de bizonyos alapvető rendelkezések népszavazással sem módosíthatók [Románia Alkotmánya, 151–152. cikk].

<sup>246</sup> Az alkotmánybírói gyakorlat áttekintésére lásd: SZABÓ Máté Dániel: A népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Jog, rendszerváltás, EU-csatlakozás*. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. 88–92.; a Kúria újabb gyakorlatára: BALOGH i. m. 96–99.

<sup>247</sup> 1989. évi XVII. törvény, 25. § (1) bekezdés; 1998. évi III. törvény, 13. §.

<sup>248</sup> 52/2001. (XI. 29.) AB határozat.

függésben született, amely egy több tagmondatból álló kérdésben együttesen kérdezett rá arra, hogy 1) a Munka Törvénykönyve heti két teljes pihenőnapot biztosítson-e, 2) ezek egyike vasárnap legyen-e és 3) a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon-e. A határozat egyrészt tisztázta, hogy az egyértelműségnek egy választópolgári és egy országgyűlési oldala is van. A választópolgár szempontjából fontos, hogy a kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, ehhez pedig az szükséges, hogy a kérdés „világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen”. Az Országgyűlés szempontjából pedig az a lényeges, hogy az eredményes népszavazási döntés alapján „el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor tovább ment és egy korábbi határozatra hivatkozva, amelyben alkotmányellenesnek mondta ki, ha egy aláírásgyűjtő íven több, tárgyat tekintve eltérő népszavazási kérdéshez gyűjtenek aláírást, vizsgálni kezdte a pihenőnapokkal kapcsolatos kérdés tagmondatainak kapcsolatát is. Megállapította, hogy a kérdésben a pihenőnapokkal kapcsolatos részek mellett külön alkérdést képez a pihenőnapon végzett munka díjazására vonatkozó tagmondat. Végül arra hivatkozva, hogy e két alkérdés egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérdésre egyértelmű válasz nem adható, tehát a kérdés nem egyértelmű.

Bár az Alkotmánybíróság nem tartotta eleve alkotmányosértőnek azt, ha az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatot tartalmaz, azt általános tételként fogalmazta meg, hogy ha „a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartamilag egymáshoz nem kapcsolódnak”, akkor az sérti az egyértelműség követelményét és a népszavazáshoz való jogot is.

Egy 2007-es kezdeményezés kapcsán, amely a vendéglátóipari egységekben ingyenessé kívánta volna tenni a sört, az Alkotmánybíróság azt a követelményt is megfogalmazta, hogy „a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák”. Mivel a kezdeményezés nem tisztázta, hogy az ingyenes sör ellenértékét kinek kéne megtérítenie, a kérdés nem minősült egyértelműnek.<sup>249</sup>

Nem vitatva a népszavazási kérdés mind a választópolgárok, mind a jogalkotó számára való egyértelműségének fontosságát, könnyen belátható, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban megfogalmazott követelmények konkrét kezdeményezés esetén könnyen ellentétbe kerülhetnek egymással. Egyrészt nem engedhető meg egy aláírásgyűjtő íven több olyan alkérdés, amelyek ugyan összefüggenek, de nem következnek egymásból, illetve külön is megválaszolhatók; másrészt a kérdésnek olyannak kell lennie, hogy abból a választó előre láthassa döntésének következményeit, a jogalkotó számára pedig egyértelmű legyen jogalkotási kötelezettségének a tartalma. A kettő közti ellentét szinte szükségszerű, ha egy kezdeményezés olyan célt tűz ki, amely több alternatív módon is elérhető. A következmények előreláthatósága és a jogalkotói egyértelműség szempontjából a 'mit' és a 'hogyan' kérdését össze kell kapcsolni, abból a szempontból azonban, hogy megmaradjon a választópolgár szabadsága a tekintetben, hogy a 'hogyan'-ra adott javaslatot ne támogassa, a két kérdést szét kell választani. A probléma összefügg azzal is, hogy a modern társadalom viszonyai között számos

<sup>249</sup> 26/2007. (IV. 25.) AB határozat.

közösségi probléma rendkívül összetett, s a meglévő vagy lehetséges szabályozások is komplexek. Ha ezek közül egyesekre nézve a jogrend megengedi a közvetlen demokratikus döntéshozatalt, akkor egyrészt lehetővé kell tenni, hogy a kezdeményezés a maga komplexitásában ragadja meg a problémát, másrészt fel kell készíteni a választópolgárt a kompetens döntésre. Egy olyan egyértelműségi teszt, amely lehetőleg egyetlen, minél egyszerűbb mondatba kívánja szorítani a kezdeményezést, erre csak kivételes esetekben lehet alkalmas.

Nem véletlen ezért, hogy ahol a törvényhozó iniciatívát megengedik, ott az legtöbbször a kidolgozott javaslat formáját ölti. Svájcban is jellemzően kidolgozott népi kezdeményezéseket bocsátanak népszavazásra, de ha a kezdeményezés általános javaslat formáját ölti, akkor a Szövetségi Gyűlés, ha egyetért vele, maga dolgozza ki a részletes tervezetet, s azt bocsátja népszavazásra. Ha nem ért egyet vele, akkor először népszavazásra bocsátja, majd, ha a nép jóváhagyta, akkor utólag dolgozza ki és lépteti hatályba a megfelelő módosítást. A népi kezdeményezésnek meg kell felelnie a formai egység követelményének, tehát nem vehető össze a kidolgozott és az általános formát és meg kell felelnie a tartalmi egység követelményének is, vagyis a kezdeményezésben megfogalmazott intencióknak tárgyi összefüggésben kell állniuk egymással. Ez azonban lényegesen enyhébb követelményt jelent, mint amelyet az említett 2001-es alkotmánybíróági határozatban megfogalmazott egyértelműségi teszt támaszt.<sup>250</sup> Hasonló elvárásokat rögzítenek a Velencei Bizottság irányelvei, amelyek a formai és tartalmi egység elvének betartása mellett elvárják azt is, hogy a kezdeményezés ne irányuljon a jogszabályi hierarchia egyszerre több szintjére tartozó jogalkotásra. A Velencei Bizottság ajánlja továbbá, hogy a parlament megfogalmazhassa álláspontját a népi kezdeményezés kapcsán vagy tessen a kezdeményezéssel együtt népszavazásra bocsátandó ellenjavaslatot.<sup>251</sup>

A kidolgozott népi törvényjavaslat lehetősége természetesen fölveti a jogszabályszerkesztési szakértelem problémáját is. Figyelemre méltó e tekintetben a litván népszavazási törvény előírása, amely lehetővé teszi, hogy a kezdeményezők előzetes szövegjavaslatot terjesszenek elő, majd a véglegesítéséhez a *Seimas* hivatalának segítségét kérik.<sup>252</sup>

### 6.3. A demokrácia néhány alapjogi összefüggése

Túl a parlamentáris rendszerből fakadó népképviselői törvényhozás és a kivételesen megnyilvánuló közvetlen demokratikus döntéshozatali forma kettősségén, nyilvánvaló, mint az 1989. évi XXXI. törvény indokolásából is kitűnik, hogy a demokráciának egy sor egyéb alkotmányos intézmény működésében és állampolgári alapjog gyakorlásában is tetten érhetőnek kell lennie. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága, a köz-

<sup>250</sup> Svájci Szövetségi Alkotmány 139. cikk (2)–(4) bekezdés

<sup>251</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of Good Practice on Referendums*, III. 1–4. és 6. (12–14. old.)

<sup>252</sup> *Referendum Law of the Republic of Lithuania*, 4 June 2002, No IX-929 (as last amended on 6 May 2014 – No XII-860), Art. 10(4).

érdekű adatok megismerésének és terjesztésének joga<sup>253</sup> a demokratikus közvélemény kialakulásának és a tájékozott döntés meghozatalának a feltétele. Az egyesülési jog<sup>254</sup> alapján létrejött társadalmi szervezetek és pártok a társadalmi önszerveződés intézményei, amelyeknek fontos szerepük van a demokratikus akaratképzésben. A gyülekezési jog<sup>255</sup> alapján megtartott rendezvények a demokratikus nyilvánosság, önkifejezés és kommunikáció megvalósulási formái. A választójog<sup>256</sup> és a választási rendszer a képviselői hatalom létrejöttének és a választópolgárok általi demokratikus ellenőrzésének, leválthatóságának előfeltételei. Az Országgyűlés mellett a helyi önkormányzatok<sup>257</sup> is a demokratikus döntéshozatal és a végrehajtó hatalom feletti demokratikus kontroll intézményei. A sor folytatható a jogszabály-előkészítésben való társadalmi részvétel intézményein, az általános és közvetlen egyeztetésen<sup>258</sup> keresztül a köztársasági elnöknek az államszervezet demokratikus működését őrző funkciójáig.<sup>259</sup> A demokrácia elve mindezeket keresztül nyerhet konkrét tartalmat.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata számos ponton érintette ezeket a jogokat és intézményeket.<sup>260</sup> Mivel többségük a jelen kézikönyv más fejezeteiben részletes kifejtést nyer,<sup>261</sup> csak néhány olyan területet érintünk, ahol az Alkotmánybíróság a demokrácia jelentésével kapcsolatban lényeges megállapítást tett.

A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságával összefüggésben az Alkotmánybíróság már 1992-ben, a közönség elleni izgatás büntetőjogi tényállásának alkotmányossági vizsgálatkor világossá tette,<sup>262</sup> hogy „[a] véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak”, s hogy a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek biztosítása állami kötelezettség. Ebből következően a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, „hogy azok a véleményt nyilvánító személy anyagi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék”. Az Alkotmánybíróság hozzátette azt is, hogy a gyűlöletkeltés, az erőszak érzelmi előkészítése valójában visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, „amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője”. 1994-ben erre az alapvetésre épült a közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátók, illetve a közéletben szerepet vállalók tevékenysége bírálatának szabadságával összefüggő határozat,<sup>263</sup> melyben az Alkotmánybíróság ki-

<sup>253</sup> Alkotmány 61. §; Alaptörvény VI. cikk (3) bezdés és IX. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>254</sup> Alkotmány 63. § és 70/C. §; Alaptörvény VIII. cikk (2)–(5) bekezdés.

<sup>255</sup> Alkotmány 62. §; Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés.

<sup>256</sup> Alkotmány 70. §; Alaptörvény XXIII. cikk.

<sup>257</sup> Alkotmány IX. fejezet; Alaptörvény 31–35. cikkek.

<sup>258</sup> 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől.

<sup>259</sup> Alkotmány 29. § (2) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>260</sup> Még ha az e gyakorlatból összeálló demokrácia kép, vagy legalábbis a gondolatmenet, nem is mindenhol teljes – vö. SÓLYOM i. m. 739–741.

<sup>261</sup> Lásd e kötetben: KOLTAY András: *A véleménynyilvánítás szabadsága*; SMUK Péter: *A pártok szerepe*; KURUNCZI Gábor – SZABÓ István: *Választójog és választási rendszer*; VARGA Ádám – SZABÓ István: *A helyi önkormányzás*.

<sup>262</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

<sup>263</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

mondta: „[a] demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is –, a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme.” 2011-ben egy médiajogi kérdésekről szóló határozat<sup>264</sup> külön is kiemelte a sajtó demokratikus berendezkedésben játszott szerepét: „[a] sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a »házőrző kutya« szerepe)”. Egy, már az Alaptörvény hatályba lépése után, 2014-ben született, ugyancsak a közéleti szereplők bírálatával összefüggő határozat<sup>265</sup> pedig a téves és elvetendő nézetek kiszűrésére alkalmas ’nyílt közvita’ fontosságát hangsúlyozza, amelyből következik, hogy „az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is őrködni kell a véleménypluralizmus fölött”.

A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága ugyanakkor feltételezi azt is, hogy a közérdekű adatok hozzáférhetőek legyenek. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán már 1992-ben rámutatott arra,<sup>266</sup> hogy „[a] közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”. A közügyek összetettségéből is fakad, hogy „a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat”. Az Alkotmánybíróság 1994-ben ugyanezen a nyomvonalon haladva hangsúlyozta, hogy „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve”.<sup>267</sup> Az Alaptörvény hatályba lépését követően a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot az Alkotmánybíróság a Nemzeti hitvallás azon passzusával is összefüggésbe hozta, mely szerint „[v]alljuk, hogy néपालom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. Ebből fakad, hogy az átláthatóság és a közélet tisztasága a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével kapcsolatos követelmény.<sup>268</sup> Egy 2014-es határozat ennek nyomán kifejezetten utal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése által védett demokrácia alkotmányos értéke és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog közötti kapcsolatra.<sup>269</sup>

Ugyancsak több döntés érinti a gyülekezési jog demokratikus jelentőségét. Egy 2007-es határozat<sup>270</sup> a békés gyülekezés szabadságát a demokratikus társadalom előfeltételének és alapvető értékének tekinti. „A gyülekezési jog alapján megtartott ren-

<sup>264</sup> 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>265</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat.

<sup>266</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

<sup>267</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

<sup>268</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat.

<sup>269</sup> 29/2014. (IX. 30.) AB határozat.

<sup>270</sup> 4/2007. (II. 13.) AB határozat.



dezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek”, hiszen a tüntetések, tiltakozások a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a feszültségeket, amelyek így még időben feloldhatók. 2015-ben az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog kommunikációs funkciója mellett a közvetlen demokráciával kapcsolatos összefüggését is hangsúlyozta, mikor kimondta, hogy a gyülekezések célja „tipikusan egy kritikus vélemény, egy elégedetlenség kifejezésre juttatása, ami a közvetett demokrácia valamely intézménye által már meghozott, vagy még csak tervbe vett döntések korrekcióját célozza”.<sup>271</sup>

A tartós jogi formát nem öltő gyülekezések mellett több alkotmánybírósági határozat rámutat az egyesülési jog alapján a hosszan tartó működés igényével létrehozott egyesületek és pártok demokráciával való összefüggésére is. Egy 2014-es határozat<sup>272</sup> megállapítása szerint „[a] társadalmi szervezetek a demokrácia, illetve a széles értelemben vett társadalmi önszerveződés megnyilvánulási formái”. A pártok népakarat kialakításában és kinyilvánításában történő közreműködése, s így az állam és a társadalom közötti közvetítő szerepe felismerésének a 90-es évekre visszamenő gyökerei vannak,<sup>273</sup> újabban pedig az Alkotmánybíróság a pártok közvetlen demokratikus kezdeményezésekben játszott szerepére is reflektálva megállapította, hogy a népszavazások kezdeményezésére vonatkozó részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek.<sup>274</sup>

## 7. Záró gondolatok

A demokratikus állami berendezkedés történeti produktum, s ha történeti kifejlődését és elterjedését első, a görög antikvitásbeli felbukkanásától számított két és félezer év távlatában nézzük, akkor meglehetősen új fejlemény. Bár az ókori görög államtan és a római köztársaság eszménye hatást gyakorolt a középkori politikai filozófiára, a demokrácia egyes alapgondolatai és alapértékei pedig fel-felbukkantak a rendi állam korszakában is, a demokrácia eszméje e két és félezer év utolsó tizedrészében kezdett a modern államok gyakorlatát döntően befolyásoló tényező lenni. Az angol parlamentarizmus és a francia forradalom által elindított, a modern demokráciák kialakulásáig vezető történeti ívre a magyar fejlődés az 1848-ban átmenetileg már létrehozott, majd 1867-től újjáéledő népképviseleti rendszerrel kezdett felkapaszkodni, de kibontakozásának valódi lehetőségét csak az 1989-1990-es rendszerváltoztatás hozta el. Az akkor létrejött alkotmányos berendezkedés közjogi intézményrendszere, ha változásokkal is, de leglényegesebb vonásait tekintve az Alaptörvény 2011-ben történt elfogadása után is tartósnak tűnő keretet képez. A magyar politikai rendszer parlamentáris alapokon

<sup>271</sup> 30/2015. (X. 15.) AB határozat.

<sup>272</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB határozat.

<sup>273</sup> Lásd pl. 2179/B/1991. AB határozat.

<sup>274</sup> 1/2013. (X. 28.) AB határozat.

nyugszik, s kivételesen lehetővé teszi a választópolgárok közvetlen demokratikus hatalomgyakorlását is.

A demokrácia eszméjének megvalósulása azonban nem pusztán intézményeken múlik. Az antik demokráciaelméletektől fogva visszatérő gondolat, hogy az állami berendezkedés működése kulturális előfeltételektől is függ, s hogy a hatalomgyakorlás minősége annak a szellemi és erkölcsi horizontján is múlik, aki a hatalmat gyakorolja. Demokráciában végső soron azon választópolgárok szellemi és erkölcsi érettségétől, érzelmi attitűdjétől, értékrendjétől, akiknek preferenciáihoz a kormányzati hatalmat gyakorló vagy azt átvenni törekvő politikai elit időről-időre kénytelen igazodni, ha sikert kíván aratni. S fordítva is: a népképviselési-kormányzati pozícióra aspirálók és az arra megválasztottak maguk is formálják annak a politikai közösségnek a gondolkodásmódját, értékvilágát és a köz ügyeire vonatkozó elképzeléseit és igényeit, amelytől hatalmukat eredeztetik.

A magyarországi demokrácia működésében problémákat látó és azok okait kereső diagnózis-kísérletek közül ezért különös figyelem illeti azokat, amelyek az intézményrendszer 'alatti', mélyebb adottságokban találják meg e problémák gyökerét. Ilyen mélyebben fekvő tényezőkre utal a gyors felzárkózás és nyugati életszínvonal rendszer-váltás-kori ígérete nyomán „teljesíthetetlen állampolgári vágyak özöne” által „túlterhelt demokrácia” gondolata;<sup>275</sup> a magyar demokráciának a társadalmi kohézió, a politikai nevelés és a szükséges minimális konszenzus hiányosságai miatt 'alaptalan' voltának megállapítása.<sup>276</sup> Ilyen diagnózis az intézményi szerepek betöltőit összekötő bizalom és kölcsönös lojalitás kiépítésének kudarcát észlelő felismerés is,<sup>277</sup> mely kudarc tükröződik a politikai elitről a szavazókra is áterjedő magas fokú politikai polarizációban és 'tábor-mentalitásban'. Ez aztán negatívan hat a kiegyensúlyozott tájékoztatás iránti választói igényre, s kettős mércéhez, morális relativizmushoz vezethet, ami alááshatja a demokratikus kontroll és elszámoltathatóság működőképességét.<sup>278</sup>

Az antikvitás óta újra és újra megfogalmazott felismerés, hogy a demokrácia sérülékeny berendezkedés. Stabilnak tűnő intézmények esetén is csak akkor szilárdulhat meg, ha a politikai elit és a választók oldalán is erkölcsi kérdéssé válik: úgy tekintünk-e rá, mint azon szabadság megélésének a keretére, amely mindenki számára lehetővé teszi a békés kibontakozást, ugyanakkor egyúttal az a felelősségtudat is áthatja, hogy vannak többségi szavazástól nem függő értékeink. Az ezen értékek körüli konszenzus kimunkálása és az azt övező morális elkötelezettség felélesztése és megerősítése állandó erőfeszítést kíván. A demokrácia nem pusztán intézményi megoldásokkal letudható feladat, hanem folytonos törekvésre készítő eszmény is.

<sup>275</sup> Egyéb tényezők mellett említi: TÖLGYESSY Péter: Túlterhelt demokrácia. In: GOMBÁR Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Budapest, Századvég, 2006. 123.

<sup>276</sup> CSIZMADIA Ervin: *Miért „alaptalan” a magyar demokrácia? Pártok, konfliktusok, társadalmi kohézió és állampolgári nevelés*. Budapest, Gondolat, 2014. 270–274.

<sup>277</sup> KIS János: Gondolatok a demokráciáról. Függelék „Az összetorlódott idő”-höz. In: KIS János: *Az összetorlódott idő. Politikai írások, 1992–2013*. Pozsony, Kalligram, 2013. 170–172.

<sup>278</sup> KÖRÖSÉNYI András: Political Polarization and its Consequences on Democratic Accountability. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 4., no. 2. (2013), különösen 19–21.