

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Tudományos tevékenység eredményeit összefoglaló

TÉZISEK

**habilitáció elnyeréséhez
állam- és jogtudomány tudományágban**

Komáromi László

Budapest, 2019

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ALKOTMÁNYTÖRTÉNETI ÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI SZEMPONTBÓL

Különös tekintettel a magyarországi szabályozás és gyakorlat kérdéseire

KOMÁROMI LÁSZLÓ
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. A témaválasztás indokai

Doktori fokozatszerzésem óta kutatásaim homlokterében a közvetlen demokrácia áll. Megközelítem történeti és összehasonlító, s munkám óhatatlanul belenyúlik a jelenkori intézmények és megoldások vizsgálatába is. Indítatásom nem pusztán az alkotmánytörténeti összefüggések iránti érdeklődésből fakad, hanem a mai magyar közvetlen demokratikus gyakorlat jobb megértésének igényéből is, amelyhez a történeti fejlődés tendenciái éppúgy támpontot nyújtanak, mint a kortárs külföldi tapasztalatok. Az a meggyőződés vezérel tehát, hogy a jog- és alkotmánytörténeti kutatás eredményei a jelen számára is hasznosíthatók.

A témával foglalkozó magyar nyelvű szakirodalomból Szentpéteri István nagyszabású monográfiája¹ érdemel e helyütt kiemelést, amely a közvetlen demokrácia alkotmány- és eszmetörténeti hátteréhez is értékes kutatási eredményekkel járult hozzá. Azóta azonban eltelt bő fél évszázad, s nemcsak a közvetlen demokrácia főbb nyugati hagyományainak történeti fejlődéséről születtek nagy számban újabb művek, de a jelenkori gyakorlat is számos reflexiót váltott ki világszerte. Az 1989–1990-es demokratikus átmenet nyomán a volt szocialista blokk országokban is, köztük Magyarországon is, olyan, korábban holt intézmények éledtek föl, illetve újak jelentek meg, amelyek tudományos vizsgálata indokolt.

Az alábbi áttekintésben az elmúlt mintegy tíz esztendőben folytatott kutatásaim eredményeit összegzem. Olyan saját munkáimra, közölt és még közlés előtt álló tanulmányaimra, elhangzott konferencia-előadásaimra hivatkozom, amelyekben az érintett kérdéssel foglalkoztam. A felhasznált forrásokra, szakirodalomra nézve ezek a művek adnak eligazítást.

2. Történeti alapok

2.1. A három ‘nagy hagyomány’

Az ókori athéni városállamban működő közvetlen demokrácia a maga korában kivételes jelenség volt, a kortárs filozófusok és a középkor gondolkodói is jobbra kritikusan szemlélték.² Hatása a modern demokráciákra csekély, melyek eszmetörténeti és alkotmányjogi gyökerei elsősorban a reformáció és a felvilágosodás korába nyúlnak vissza. Alkotmánytörténeti kutatásaimban ezért én is az újkori fejleményektől indultam.

2.1.1. Az amerikai hagyomány gyökerei

A modern alkotmányfejlődésben a közvetlen demokratikus intézmények döntően három jelentős hagyományból fakadnak: az amerikai, a francia és a svájci hagyományból.

¹ SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965.

² KOMÁROMI László: *Demokrácia*. Kézirat „A magyar alkotmányjog kézikönyve” c. kötetbe (várható megjelenés: 2020), 2. fejezet.

Az amerikai hagyomány eredeténél elsősorban az egyházi gyülekezet demokratikus jellegét hangsúlyozó protestáns eszmék és az új-angliai kolóniakon kialakult gyakorlatok, elsősorban a helyi közügyeket megvitató és eldöntő, a felnőtt férfiakat magukba foglaló ún. városi gyűlések (*town meetings*) voltak meghatározók. E fejlődésvonal első szakaszán helyezkedik el Kálvin János egyházi rendszabályainak a genfi polgárokat tömörítő Általános Tanácsban történő, közvetlen jóváhagyása (1541); az amerikai partokat megközelítő puritán telepesek által jöendő politikai szervezetük alapjáról közös megegyezéssel létrehozott és aláírt *Mayflower Compact* (1620), valamint a Windsor, Hartford és Wethersfield polgárainak általános gyűlésén az új kolónia kormányzati berendezkedését rögzítő *Fundamental Orders of Connecticut* (1639) elfogadása. Később ugyancsak egyes új-angol gyarmatokon vált gyakorlattá a függetlenségi korszakban, hogy új alkotmányukat nem pusztán a parlament vagy valamely, külön e célra választott alkotmányozó konvenció fogadta el, hanem közvetlenül a nép is (Massachusetts, 1780; New Hampshire, 1783). Ezt a példát később más tagállamokban is követték (pl. Connecticut, 1816; Main, 1819; New York, 1821), s így megszületett a modern alkotmánytörténet első közvetlen demokratikus intézménye, az alkotmányreferendum.³

A 19. és 20. század fordulója táján a populista mozgalom olyan eszközöket keresett, amelyek révén korlátok közé szoríthatja a sokszor monopóliumok és trösztök által befolyásolt tagállami törvényhozások hatalmát. Ilyen eszközként merült föl svájci minta nyomán a közvetlen demokrácia is, melynek különböző intézményeit, elsősorban a törvényreferendumot, az iniciatívát és a visszahívást több USA-tagállam alkotmányába iktatták, először Dél-Dakotában (1898), majd Utahban (1900) és Oregonban (1902). Ezek a példák is – különösen az oregoni – gyorsan terjedtek, elsősorban az USA nyugati tagállamaiban.⁴

2.1.2. A francia hagyomány

Az amerikai alkotmányfejlődés vívmányairól a korabeli, közéleti kérdésekkel foglalkozó francia értelmiség jó része is értesült. Ugyancsak jelen voltak a francia forradalom hátterében Jean-Jacques Rousseau radikális gondolatai a politikai közösség elidegeníthetetlen, képviselhetetlen és oszthatatlan főhatalmáról, s az általános akaratról, amely a polgárok időről időre összeülő gyűlése által nyilvánítható ki. Bár Az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata (1789) még a törvényhozásban való mind közvetlen, mind képviselők útján történő részvételt állampolgári jogként említette, az 1791-es alkotmány már csak a képviseleti hatalomgyakorlást ismerte. A királyság megdöntését követően azonban megerősödtek a közvetlen demokratikus eszmék. A Nemzeti Konvent kimondta, hogy alkotmányt csak az egész nép egyetértésével lehet elfogadni, s népszavazásra bocsátották a jakobinusok alkotmánytervét: Franciaországban is megjelent az alkotmányreferendum. A jakobinus alkotmány továbbá tartalmazta a Törvényhozó Testület által elfogadott törvényekkel szembeni népi vétó lehetőségét, valamint az ún. elsődleges gyűlések azon jogát, hogy alkotmánymódosítást kezdeményezzenek. A jakobinus diktatúra idején végül nem alkalmazták e két utóbbi intézményt, de az alkotmányreferendum tovább élt.⁵

³ KOMÁROMI László: Representation, Participation and Popular Sovereignty. The Role of Citizens in the Constitution-making Processes at the Turn of the 18th and 19th Century. In: Diana REPETO GARCÍA (szerk.): *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*. Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2012. 754–758.; KOMÁROMI László: Establishment, Evolution and Interaction of Modern Direct Democratic Traditions. *Giornale di Storia costituzionale*, vol. 30 (2015), 59–61. [KOMÁROMI (2015a).]

⁴ KOMÁROMI (2015a) i. m. 68–69.; KOMÁROMI László: Parliaments and the People's Rule: The Emergence of Direct Democratic Mechanisms in Switzerland and the US Member States. Előadás az ICHRPI 69. konferenciáján, Orléans, 2017. szeptember 5-8. [KOMÁROMI (2017a).]

⁵ KOMÁROMI (2012) i. m. 758–760.; KOMÁROMI (2015a) i. m. 61–64.

Bonaparte Napóleon, majd unokaöccse, III. Napóleon idején az „alulról” jövő kezdeményezésekre építő közvetlen demokratikus formák végleg elsikkadtak, s átadták helyüket a „felülről” elrendelt népszavazásoknak. Mindketten olyan politikai fegyverként használták a népszavazást, amelynek révén – a megfelelő kérdés legalkalmasabb időben történő feltételével – saját politikai hatalmukat igyekeztek megerősíteni. Az eldöntendő tárgyi kérdés legtöbbször összefonódott a kezdeményező személyével. Az így kialakuló plebiszciter hagyomány, amely ugyan megszakadt a III. Francia Köztársaság idején, de feléledt Charles de Gaulle kormányzása alatt, a kormányzati hatalom eszközeként, nem pedig az a fölötti kontroll egyik intézményeként tekint a népszavazásra.⁶

2.1.3. A svájci hagyomány

Bonaparte Napóleon Svájcban is alkalmazni kezdte az általa kialakított népszavazási gyakorlatot a Helvét Köztársaság idején. A plebiszciter hagyomány megerősödése helyett azonban több kantonban a *Landsgemeinde* éledt újjá: a kantonban élő szavazóképes férfiak legalább évente, szabad ég alatt tartott gyűlése, amely nemcsak megválasztotta kantoni kormányzat tisztviselőit és a bírákat, hanem törvényeket is hozott. E *Landsgemeinde*-gyűlések gyökerei néhány kantonban a középkorig nyúltak vissza. Gyakorlatuk minden bizonnyal hatott az ún. regenerációs korszak (1830–1848) fejlődésére is, amikor a felvilágosodás eszméit igyekeztek az államéletben valóra váltani. A kantonok új alkotmányokat fogadtak el, többnyire bevezették a kötelező alkotmányreferendum, s helyenként a népi alkotmányiniciatíva intézményét. St. Gallenben 1831-ben alkotmányba iktatta a törvényhozási aktusokkal szembeni népi vétó lehetőségét, amit néhány éven belül további kantonok is átvettek. A század közepe táján ebből az intézményből fejlődött ki a fakultatív referendum, amelynek révén a kantoni szavazópolgárok meghatározott hányada el tudta érni, hogy a kantoni parlament által elfogadott törvényeket népszavazásra bocsássák. A népszavazáson résztvevők többségi szavazattal megghiúsíthatták a törvény hatályba lépését. Később újabb demokratikus mozgalom bontakozott ki az 1860-as, 1870-es években, melynek során Zürichhel kezdve egy sor kanton léptetett életbe olyan új közvetlen demokratikus intézményeket, mint az általános vagy kidolgozott formában benyújtható népi törvényjavaslat, az alkotmány részleges módosítására is kiterjedő kötelező alkotmányreferendum és a bizonyos összeghatárt meghaladó állami kiadásokra vonatkozó kötelező népszavazás. A kantoni fejlődés eredményeit részben a szövetségi alkotmányba is beemelték. Az 1848-as alkotmány például még csak az átfogó alkotmánymódosításról szóló kötelező alkotmányreferendumot és -iniciatívát ismerte. Az 1874-es szövetségi alkotmány már tartalmazta a fakultatív törvényreferendumot, s 1891-ben bevezették az alkotmány részleges módosítására irányuló alkotmányiniciatívát is.⁷

A svájci közvetlen demokratikus hagyományt tehát – szemben a franciával – az alulról jövő kezdeményezések határozzák meg, ahol a népszavazás elsősorban a törvényhozás és a kormányzat fölötti kontroll eszköze.

2.2. Egymásra hatások és kulturális előfeltételek

Alkotmánytörténeti szempontból különösen érdekes kérdés, hogy miként hatottak egymásra a közvetlen demokratikus eszmék, gyakorlatok és hagyományok. E hatások gyakran csak

⁶ KOMÁROMI László: The Idea of Popular Sovereignty and the Different European Traditions of Direct Democracy. In: Janwillem OOSTERHUIS – Emmanuel VAN DONGEN (szerk.): *European Traditions: Integration or Disintegration?* Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2013. 224–225. [KOMÁROMI (2013a)]; KOMÁROMI (2015a) i. m. 64–65., 69.

⁷ KOMÁROMI (2013a) i. m. 225–227.; KOMÁROMI (2015a) i. m. 65–68.

sejthetők. Az például, hogy az amerikai kolóniákban kialakult alkotmányreferendumok gondolata szerepet játszott-e a francia forradalmi alkotmányozás során tartott népszavazások esetében, vagy hogy az 1791-es és további francia alkotmányokban szereplő elsődleges gyűléseknek van-e valamilyen közük az új-angliai *town meeting*ekhez, közvetlen bizonyíték híján legfeljebb csak óvatosan valószínűsíthető, de nem igazolható. Amerikai államférfiak, például John Adams és Benjamin Franklin francia kapcsolatai, az amerikai alkotmányokról szóló beszámolók és az alkotmányszövegek francia fordítása⁸ nyilván impulzust jelentettek, de ezek hatása pontosan aligha mérhető. Sokkal jobban dokumentált a 19. század végi svájci hatás, amely elősegítette egyes USA-tagállamok közvetlen demokratikus intézményeinek kialakulását,⁹ ahol újságcikkek és könyvek sora ismertette és népszerűsítette a svájci megoldásokat.

Ahol ilyen külső hatás igazolható vagy valószínűsíthető, ott az is látszik, hogy egy-egy átvett intézmény a későbbiekben, beilleszkedve az adott alkotmányos közegbe és politikai kultúrába, a saját útját járta. Ez pedig óhatatlanul ráirányítja a figyelmet a közvetlen demokrácia eszközeinek kulturális kötöttségére. Nyilván nem véletlen, hogy épp azokban az amerikai kolóniákban alakult ki az alkotmányreferendum, ahol korábban városgyűlések döntöttek a telepek legfontosabb közügyeiről, vagy az, hogy a svájci kantonok egy bázisdemokratikus modellt építettek ki a 19. században, amelynek a *Landsgemeinde*-gyűlések formájában volt már korábban is valamiféle előzménye. Mindkettőnél jelen volt egyfajta kultúrája a politikai részvételnek, amelyre megfelelő impulzusok hatására életképes intézményeket lehetett létrehozni és alkalmazni. S fordítva is: Franciaországban, ahol a forradalom előtt valódi részvételi kultúráról nemigen beszélhetünk, nem tudtak meggyökeresedni a forradalom idején bevezetett, az alulról jövő kezdeményezésekre épülő intézmények, hiába fogalmazódott meg a népszuverenitás gondolata olyan eleven erővel a régi rend megdöntésekor. Ebbe a politikai kultúrába kétségkívül könnyebben beleillett a felülről elrendelt államfői plebiszcitumok gyakorlata.

2.3. A két világháború közötti korszak

2.3.1. Területi plebiszcitumok

Az I. világháborút követő évtizedek a közvetlen demokratikus eljárások első komolyabb elterjedését hozták Európában. Ennek a folyamatnak egyik, kevésbé jelentős szálát, a háború utáni rendezés kapcsán tartott területi plebiszcitumok képezik. A területi kérdések eldöntésére tartott népszavazások gyökerei a francia forradalomig, 1791–1792-ig nyúlnak vissza, amikor Avignon, a Venaissin Grófság, a Savoyai Hercegség és Nizza Franciaországhoz csatolását az ott élők szavazatai alapján döntötték el. 1797 és 1805 között több hasonló plebiszcitumra került sor Franciaország keleti határvidékének egyes területein, majd az itáliai egységfolyamat során a Szárd-Piemonti Királysághoz való csatlakozásról. Ezek a népszavazások gyakran a napóleoni plebiszcitumok jegyeit mutatták: már meghozott, sőt katonai megszállással végrehajtott döntések utólagos népi jóváhagyására irányultak.¹⁰ Az I. világháború lezárása előtt, már 1917-ben, újra felmerült, hogy a vitás területi kérdéseket a népek önrendelkezési joga alapján döntsék el; a gondolatot nemcsak Wilson elnök hirdette, de az antant hatalmak más vezetői is hangoztatták. Végül azonban a Párizs környéki békeszerződések nem hozták el

⁸ KOMÁROMI (2012) i. m. 758.

⁹ KOMÁROMI (2017a) i. m.

¹⁰ KOMÁROMI László: Representative Government and Direct Democracy. Italy and the Main Direct Democratic Traditions in Europe in the 19th-20th Centuries. In: Andrea ROMANO (szerk.): *Culture parlamentari a confronto: Modelli della rappresentanza politica e identità nazionali*. Bologna, CLUEB, 2016. 273-278. [KOMÁROMI (2016a).]

az önrendelkezési elv áttörését, s a győztesek csak néhány olyan kivételes esetben irányoztak elő népszavazást, ahol ettől valamilyen politikai dilemma feloldását várták. A Versailles-i békeszerződés alapján összesen öt terület sorsáról döntöttek plebiszcitum keretében. E népszavazások közül hármát a lengyel-német határon tartottak (1920: Allenstein és Marienwerder; 1921: Felső-Szilézia), egyet-egyét a dán-német és a francia-német határon (1920: Schleswig; 1935: Saar-vidék). Ezen kívül ún. ‘unilaterális konzultációkat’ szerveztek a belga-német határon Eupen és Malmédy városokban (1920). A Saint-Germain-i békeszerződés nyomán Karintia dél-keleti részének hovatartozását döntötték el egy területi plebiszcitumon (1920).¹¹

2.3.2. Népszavazási intézmények az új alkotmányokban

A közvetlen demokratikus intézmények fejlődésének sokkal jelentősebb és tanulságokban is gazdagabb szálát azok az I. világháborút követő demokratikus alkotmányok jelentik, amelyek – jobbára hazai előzmény nélkül – népszavazási eljárások különböző fajtáit igyekeztek bevezetni. Ide tartoznak a Weimari Köztársaság (1919), az Osztrák Köztársaság (1920), az Észt Köztársaság (1920), a Lett Köztársaság (1922) és a Litván Köztársaság (1922), továbbá az Ír Szabad Állam (1922) alkotmányai. Az egyes alkotmányokba rendszerint többféle karakterű intézményt egyszerre vettek föl, így kötelező, választópolgári kezdeményezésű, plebiszciter, sőt vegyes (a választópolgári kezdeményezést és a parlamenti kisebbség kezdeményezését ötvöző) formákat egyaránt találhatunk.¹²

A gyakorlati tapasztalatok nem voltak egyöntetűen pozitívak. A Weimari Köztársaság praxisában alulról jövő kezdeményezések domináltak, de adminisztratív akadályok és a meglehetősen magas aláírási kvórum (10%) miatt csak kettőről tartottak népszavazást. 1926-ban a korábbi uralkodó családok vagyonának kártalanítás nélküli kisajátítását célzó népi kezdeményezésről (*Fürstenteignung*), 1929-ben pedig az ugyancsak népi iniciatívaként előterjesztett ún. Szabadságtörvényről (*Freiheitsgesetz: Gesetz gegen die Versklavung des Deutschen Volkes*), amely a német jóvátételi kötelezettségek rendjét szabályozó Young-terv ellen irányult. Mindkettő érvénytelen lett, mivel a részvételi küszöböt (50%) nem sikerült elérni. Észre kell ugyanakkor venni, hogy a közvetlen demokratikus intézményeknek nemcsak ügydöntő szerepük lehet. A két sikertelen népszavazás és a többi, népszavazásig el nem jutott iniciatíva fontos politikai napirendképző funkciót töltött be a német közéletben. A pártok is egyre inkább fölfedezték a bennük rejlő kommunikációs lehetőséget (köztük az NSDAP is). Észtországban a népszavazási gyakorlat az 1930-as években vált izgalmassá, sőt veszélyessé. Az instabil kormányzatok miatt elhúzódó politikai válságot a törvényhozás több ízben kísérelte meg az elnöki hatásköröket kiterjesztő alkotmánymódosításokkal megoldani, az ezekről tartott kötelező alkotmányreferendumokon azonban sorra elbukott a javaslat. Végül 1933-ban a radikális jobboldali ún. Veteránliga alkotmányiniciatívéja kapott többséget, amely drasztikusan csökkenteni kívánta a parlament szerepkörét és növelni az államfő hatalmát. Rendszínálóként végül Konstantin Päts lépett föl, betiltva nemcsak a Veteránligát, de a többi

¹¹ KOMÁROMI László: *The Principle of Self-Determination and the Question of Territorial Plebiscites in Course of the Hungarian Peace Negotiations After the First World War*. Előadás a XX. Annual Forum of Young Legal Historians konferencián, Cambridge, 2014. április 2–5.; KOMÁROMI László: *Die Frage des Territorialplebiscits im Zuge der ungarischen Friedensverhandlungen nach dem Ersten Weltkrieg*. Előadás az ICHRPI 65. konferenciáján, Bécs, 2014. szeptember 3–5. [KOMÁROMI (2014a)].

¹² KOMÁROMI László: Demokrácia és diktatúra. Népszavazási tapasztalatok a két világháború közötti Európából. In: MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 219–220. [KOMÁROMI (2013b)]; KOMÁROMI László: Parliaments and Popular Law-making: the German and Estonian Experience in the Interwar Years. *Parliaments, Estates, and Representation*, vol. 34, no. 1. (2014), 58–60. [KOMÁROMI (2014b).]

pártot is.¹³ A történet jól illusztrálja a politikai vagy gazdasági válság idején alkotmányos alapkérdésekről tartott népszavazásokban rejlő veszélyt egy olyan közegben, ahol a részvételi kultúra gyökerei még nem fejlődtek ki. A történet folytatásából pedig az is kitűnik, hogy az autoriter berendezkedések hajlamosak a korábbi, közvetlen demokratikus intézményeket kiiktatni és felülről elrendelt népszavazásokat használva növelni elfogadottságukat. Ez történt Hitler és Páts uralma idején is: mindketten megszüntették az alulról jövő kezdeményezések lehetőségét és csak a napóleoni plebiszciter intézményeket tartották meg.

Az Ír Szabad Állam óvatosabban járt el a közvetlen demokratikus eszközök bevezetésével. 1922-ben itt is alkotmányba iktatták a kötelező alkotmányreferendumot, valamint a fakultatív referendumot és a népi iniciatívát. A kötelező alkotmányreferendum alkalmazhatóságát azonban nyolc évre elhalasztották, az fakultatív referendum és a népi iniciatíva hatályba léptetését pedig két évig a törvényhozás intézkedésétől, annak eredménytelen leteltét követően pedig erre irányuló népi kezdeményezéstől tették függővé. Mikor 1928-ban ellenzéki oldalról ilyen kezdeményezés érkezett kényes kérdésben (Eamon de Valera kívánta népszavazással eltörölni az 1921-es Angol-Ír Szerződés és az alkotmány által előírt, a parlamenti képviselők és a szenátorok által a királynak teendő hűségesküt), a parlamenti többség egyszerűen felfüggesztette a fakultatív referendum és a népi iniciatíva lehetőségét, majd a kötelező alkotmányreferendum hatályba lépésére vonatkozó nyolcéves halasztást is meghosszabbította. Az 1937-es alkotmány már nem tartalmazta a választópolgári kezdeményezésű népszavazási eljárásokat, csak a kötelező alkotmányreferendumot és egy plebiszciter karakterű fakultatív népszavazás intézményét. A közvetlen demokrácia alkotmányos rendre veszélyes alkalmazását itt tehát sikerült elkerülni.¹⁴

2.4. Magyarországi történeti előzmények

Az újkori magyar fejlődésben a közvetlen demokrácia 1989-ig jobbra csak eszmékben, javaslatokban és a gyakorlatba át nem ültetett intézményekben jelentkezett, ez a fejlődési vonal azonban több ponton kapcsolódik a fent említett európai tendenciákhoz.

Népszavazási eljárásokról a magyarországi irodalomban valószínűleg Martinovics Ignác tett először említést, amikor 1793-ban németül írt alkotmánytervébe olyan intézményeket foglalt, mint a kötelező alkotmányreferendum, a népi vétó és a népi alkotmányiniciatíva. Mindezen közvetlen demokratikus jogok gyakorlását elsődleges vagy ösgyűlések keretében gondolta el. Az alkotmányterv sajátos, némileg ellentmondásos ötvözetét nyújtja a rendi és a polgári, a monarchikus és a köztársasági berendezkedésnek. A közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás eszközeit Martinovics minden bizonnyal az 1793-as francia jakobinus alkotmányból merítette. A tervezet a magyar jakobinusok ellen lefolytatott per iratai között maradt fenn, a szélesebb nyilvánossághoz nem jutott el, így különösebb hatást sem váltott ki.¹⁵

¹³ KOMÁROMI (2013b) i. m. 220–222.; KOMÁROMI (2014b) i. m. 68., 71–74.; KOMÁROMI László: *Selbstzerstörung der (direkten) Demokratie? Estlands Beispiel in der Zwischenkriegszeit*. Előadás a „Der Aufbruch zur Demokratie in Ostmitteleuropa zwischen den Kriegen. Notwendige Bausteine für ein Gesamtbild europäischer Demokratiegeschichte” c. workshopon, Herder-Institut, Marburg, 2015. június 18–19. [KOMÁROMI (2015b).]

¹⁴ KOMÁROMI László: *Parliaments, Referendums and Political Culture: Experiences from Interwar Estonia and Ireland*. Előadás az International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions 64. kongresszusán, Dublin, 2013. szeptember 4–8. [KOMÁROMI (2013c).]

¹⁵ KOMÁROMI László: *Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th Century until Our Days*. *C2D Working Paper Series*, 35 (2010), 1–3.; KOMÁROMI László: *Milestones in the History of Direct Democracy in Hungary*. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/4. 41–43. [KOMÁROMI (2013d)]; Komáromi László: *Martinovics Ignác 1793-as alkotmányterve, különös tekintettel a közvetlen demokratikus intézményekre*. A Jogtörténeti Szemlébe szánt kézirat (2018) [KOMÁROMI (2018a)]; Komáromi László: *Parlament und Gesetzgebung im Verfassungsentwurf von Ignác Martinovics (1793) mit besonderer*

A magyar reformkor uralkodó eszméi között a polgári jogegyenlőségen alapuló közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás gondolata nem szerepelt. Szalay László (1813–1864), mikor 1844-ben a svájci kantonokban lezajlott demokratikus változásokról értekezett, „a nép vétőjét”, „az alkotmány időszerinti revisióját”, s „az ellentállás jogát” – amelyeket egyes kantonok az ún. regenerációs korszakban bevezettek, a szabadság olyan végső fokának tartotta, amelynek utánzását Magyarországon nem tartotta indokoltnak.¹⁶ Ebben, ha kérdésként egyáltalán felmerült, alighanem a reformkor legtöbb vezető egyénisége is egyetértett. Az 1848-as átalakulás nagy vívmánya, a népképviselői országgyűlés, miként a legtöbb európai országban, Magyarországon sem járt együtt közvetlen demokratikus intézmények bevezetésével. A magyar fejlődés tehát ahhoz az általános, bár kivételektől nem mentes történeti tendenciához igazodott, hogy a modern közvetlen demokratikus eszközök csak a szabad mandátum bevezetését és elterjedését követően jelentek meg a politikai kontroll intézményeiként.

A népszavazás gondolata a dualizmus korában és az I. világháború vége táján elsősorban területi kérdések eldöntésével összefüggésben jelentkezett. Kossuth Lajos 1851-ben Kütahyában írt alkotmánytervének 1859-es átdolgozásakor, mikor a szárd-francia-osztrák háborútól Magyarország függetlenségének visszaállítását remélte, például fölvetette, hogy Erdély lakossága népszavazáson döntsön a Magyarországgal való unió kérdéséről.¹⁷ Az elképzelés némileg párhuzamba állítható az itáliai egységfolyamatban a Szárd-Piemonti Királysághoz történő csatlakozásról tartott területi plebiszcitumokkal. A területi hovatartozásról szóló népszavazások eredményének elfogadását ígérte Jászi Oszkár is a Károlyi-kormány minisztereként a nemzeti kisebbségek felé 1918-ban, arra az esetre, ha a békekonferencia ilyenek megtartását irányozná elő. A magyar békeküldöttség kifejezetten követelte a népszavazást 1920-ban az elcsatolt területekről. Mindez azonban nem állt összhangban sem a győztes nagyhatalmak, sem a nemzeti kisebbségek szándékaival. Az egyetlen magyar vonatkozású területi plebiszcitumra, a sopronira, egy osztrák-magyar különalku eredményeként került sor 1921-ben, ami ugyanúgy történeti kivételnek tekinthető, mint a Párizs környéki békék alapján tartott összes többi területi népszavazás. A közvetlen demokratikus intézmények I. világháború utáni alkotmányokban való megjelenésének sorozatából Magyarország kimaradt, bár a referendum és a népi kezdeményezés mint népjogok biztosításának a követelése a politikai közéletben már a század elejétől jelen volt: 1903-ban, vélhetően a Német Szociáldemokrata Párt eisenachi programjának hatására, megjelent a Magyarországi Szociáldemokrata Párt programjában.¹⁸

Ugyancsak külső hatásnak tulajdonítható a népszavazás első tételes jogi megjelenése a magyar alkotmányban. Az 1949-es alkotmány szerint az Elnöki Tanács országos jelentőségű kérdésben népszavazást rendelhetett el. A rendelkezés az 1936-os szovjet (sztálini) alkotmány hasonló passzusára vezethető vissza, s a gyakorlatban sohasem alkalmazták.

Berücksichtigung der direktdemokratischen Institutionen. Előadás az International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions 70. konferenciáján, Bécs, 2018. szeptember 10–13. [KOMÁROMI (2018b).]

¹⁶ Vö. SZALAY László: A' schweitz diéta 's a' foederatív-rendszer. In: SZALAY László (szerk.): *Publicistai dolgozatok*. I. köt. 1839-1844. Pest, Heckenast Gusztáv, 1847. 204–205.

¹⁷ KOMÁROMI László: *Popular Sovereignty, Self-Government, Parliament and Democracy in Lajos Kossuth's Draft Constitution of 1851.* Előadás az International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions 71. konferenciáján, Andorra, 2019. július 16-18.

¹⁸ KOMÁROMI (2010) i. m. 5–7.; KOMÁROMI (2013d) i. m. 44–46.

3. Jelenkori tendenciák

3.1. Nemzetközi kitekintés

A II. világháborút követő évtizedek a különböző közvetlen demokratikus intézmények számának növekedését hozták világszerte. A mai napig azok az eszközök dominálnak, amelyeket felülről lehet mozgásba hozni vagy bizonyos kérdések szabályozása esetén kötelező alkalmazni. Az 1990-es évektől ugyanakkor, nyilvánvaló összefüggésben a volt szocialista országokban lezajló demokratikus átmenettel, ugrásszerűen megnőtt azon országok száma, ahol a választópolgárok maguk is kezdeményezhetnek népszavazást. 21, a volt keleti blokkhoz tartozó államból 13-ban megfelelő számú aláírás összegyűjtése esetén kötelező megtartani a referendumot.¹⁹ Az alkalmazható intézmények és a részletszabályok igen sokfélék: a megkövetelt aláírások száma, illetve a teljes választójogú népességhez képesti aránya, az összegyűjtésre fordítható idő, a kötelező és kizárt tárgykörök, valamint a különböző jogállami garanciák nagy változatosságot mutatnak. Az intézmények karakterét tekintve a legfőbb választóvonal továbbra is a felülről és az alulról kezdeményezhető eljárások között húzódik, de e két nagy csoporton belül is számos variáció fedezhető fel, ami a gyakorlatban eltérő működésmódokat eredményezhet.

Ami Nyugat-Európát illeti, a régi népszavazási hagyományokhoz időközben olyan újabbak csatlakoztak, amelyeket sajátos intézményi kialakítás és arra épülő, viszonylag gyakori alkalmazás jellemez. Olaszországban például 1974 óta az ún. abrogatív referendum alkalmazása jellemző, amellyel hatályos törvényeket vagy azok egy részét lehet hatályon kívül helyezni, így készítetve a parlamentet új szabályozás elfogadására.²⁰ Az ír hagyományt 1937 után, s főként 1959 óta kötelező alkotmányreferendumok alakították, s a népszavazások napirendjén főként az európai integrációval összefüggő szuverenitáskérdések, valamint morális problémák (pl. a házasság felbontása, abortusz) szerepelnek. Németországban egyelőre nem lehetségesek szövetségi szinten választópolgári kezdeményezésű eljárások, s kötelező népszavazási tárgyként is csak a Bonni Alaptörvényt felváltó esetleges új alkotmány jóváhagyását és a szövetségi terület újratagolását határozza meg maga a *Grundgesetz*. Talán mégsem túlzás egy kialakulóban lévő népszavazási hagyományról beszélni, mivel az egyes tartományokban a közvetlen demokratikus intézmények expanziója figyelhető meg az 1990-es évek óta, ami tipikusan a háromlépcsős, kivételesen a kétlépcsős néptörvényhozási eljárást jelenti. Bajorországban, Berlinben és Hamburgban tartják a legtöbb népszavazást, más tartományokban viszonylag magas aláírási kvórumok, szigorú határidők vagy témakizárások teszik egyelőre nehezen alkalmazhatóvá ezen eljárásokat.

Minden, a közvetlen demokratikus intézményekre vonatkozó szabályozásnak az alapkérdése, hogy miként képes biztosítani ezen intézmények pozitív hatásait az adott politikai közösség számára úgy, hogy veszélyeit közben minimálisra csökkenti. Hogyan kell kialakítani a legmegfelelőbb eljárási szabályokat, hogy a közvetlen demokratikus eszközök hozzájáruljanak az intézményes politikai részvétel megkönnyítéséhez, a sokféle érdek kiegyensúlyozott artikulációjához, a politikai elit rezponzivitásának növeléséhez, a helyes kompromisszumok megtalálásához, s végső soron az egész politikai rendszer

¹⁹ KOMÁROMI László: Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: alapkérdések, kockázatok és esélyek. In: GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon: tanulmánykötet a Nemzeti Közszerződési Egyetem és a Nemzeti Választási Iroda 2015. szeptember 24-én rendezett közös konferenciáján elhangzott előadásokból*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2016. 153. [KOMÁROMI (2016b).]

²⁰ KOMÁROMI László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései. Javaslatok az új alkotmány koncepciója kapcsán. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. I. köt. Pécs-Budapest, Pázmány Press, 2013. 400–401. [KOMÁROMI (2013e)]; KOMÁROMI (2016b) i. m. 151.

elfogadottságához, stabilitásához?²¹ S másrészt milyen megoldásokat célszerű alkalmazni, hogy ezek az eljárások ne vezethessenek alapvető jogok sérelméhez, politikai instabilitáshoz, a választott törvényhozás és a felelős kormányzat megbénításához, társadalmi konfliktusok aránytalan megnövekedéséhez, s politikai hisztériához?

Ez az általános kérdés jogi szempontból legalább három, még mindig viszonylag elvont alkérdésre bontható. Mindhárom kérdés jelen van és válaszra ösztönöz a modern közvetlen demokratikus intézmények megjelenése óta. 1.: Miként egyeztethető össze a képviseleti és a közvetlen demokrácia? 2.: Hogyan békíthető ki egymással a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás és a jogállam követelménye? S végül 3.: Mit tehet a jogrend a választópolgári kompetencia emelése érdekében?

3.1.1. Miként egyeztethető össze a képviseleti és a közvetlen demokrácia?

Itt nem elsősorban a megfelelő arány megtalálásáról, vagy annak a veszélynek a kiküszöböléséről van szó, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás kikezdje a képviseleti rendszert. Ez még Svájcban sem reális veszély, mert a jogalkotási döntések több mint 90%-a még ott sem kerül népszavazásra. Sokkal inkább arról, hogy a kétfajta döntéshozatalt miként lehet eljárási értelemben optimálisan összehangolni. Hogyan lehet a közvetlen demokratikus eljárásokat valóban deliberatív folyamattá tenni, amelyben kiegyensúlyozottan megjelenhetnek a parlamenten kívülről érkező szempontok, érvek és ellenérvek is, úgy, hogy a döntéshozatali folyamat egyúttal érzékeny maradjon a komplex kérdések megoldásához szükséges részletekre is? Hogyan kerülhető el a problémák túlzott leegyszerűsítése, igenre-nemre redukálása?

A sokféle gyakorlati válasz közül kiemelést érdemel egyrészt a referendum és a népi kezdeményezés szétválasztása (pl. Svájc, USA-tagállamok), másrészt az kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás néhány lehetséges kialakítása. A referendum egy, a képviseleti hatalom által már kidolgozott és elfogadott szabályozás utólagos megerősítésére vagy elvetésére nyújt lehetőséget, tehát a kontroll eszköze, s – miként Svájcban – arra ösztönözheti a parlamenti többséget, hogy a döntés kidolgozásába vonja be a különböző kezdeményezőket, nehogy az, aki kimarad a konszenzusból, utóbb népszavazást szervezve buktassa meg a többség által elfogadott megoldást. A népi kezdeményezés ezzel szemben olyan, alulról jövő javaslat, ahol maguk a kezdeményezők fogalmazzák meg, milyen újítást kívánnak bevezetni (jogszabály-módosítás vagy új jogszabály). Svájcban általános és kidolgozott fajtája is ismeretes. Általános kezdeményezésnél a kezdeményezők csak a változtatás irányát határozzák meg és a részletek kidolgozását a népképviseletre bízzák, kidolgozott kezdeményezésnél viszont szövegszerű törvényjavaslatot terjesztenek elő. A törvényhozás mindkét esetben állást foglalhat. Kidolgozott kezdeményezésnél azt is megteheti, hogy ellenjavaslatot dolgoz ki, amelyet a népi kezdeményezéssel együtt bocsátanak népszavazásra. Ez általában azt jelenti, hogy a status quo módosításának szükségességét a képviseleti hatalom is belátja, de a változtatásban kevésbé radikális megoldást javasol. A választópolgárok a gyakorlatban inkább ezt a változatot részesítik előnyben, ha egyáltalán a fennálló helyzet megváltoztatását igényli a többség. A népképviselet bekapcsolása a folyamatba nemcsak az eljárás deliberatív voltát erősíti, de esélyt kínál arra is, hogy a szavazópolgárok végül egy átgondoltabb, kiérleltebb javaslatot támogathassanak.²²

²¹ KOMÁROMI (2013e) i. m. 157–164.; KOMÁROMI László: Good Governance and Direct Democracy. Examples and Lessons from Past and Present. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/2. 107–115. [KOMÁROMI (2013f).]

²² KOMÁROMI László: Improving Representation by Direct Democracy? In: KOMÁROMI László – PÁLLINGER Zoltán Tibor (szerk.): *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 28–31. [KOMÁROMI (2016c).]

Több körben tesz lehetővé interakciót a kezdeményezők, a választójogosultak és a képviseleti hatalom között a fentebb már említett, a legtöbb német tartományban ismert háromlépcsős néptörvényhozási eljárás is. A kezdeményezés első lépcsője egy napirendiniciatívaként benyújtott néptörvényjavaslat (*Volksinitiative*). A napirendiniciatívát a parlament megtárgyalja, felszólalhat a kezdeményezők bizottsága is. Ha a parlament a kezdeményezést elfogadja, az eljárásnak vége szakad. Ha ez nem történik meg, vagy csak a kezdeményezők számára elfogadhatatlan változtatással, következhet a második lépcső (*Volksbegehren*), amely magasabb aláírási követelmény mellett igyekszik kikényszeríteni a népszavazást a kezdeményezésről. Ha a szükséges számú aláírást sikerül határidőben összegyűjteni, a parlament – akárcsak Svájcban – ellenjavaslatot tehet. A harmadik lépcsőben, a népszavazáson (*Volksentscheid*) a választópolgárok mind a népi iniciatíváról, mind az ellenjavaslatról szavazhatnak.²³

3.1.2. Hogyan békíthető ki egymással a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás és a jogállam követelménye?

A demokratikus többségi döntések és az egyéni jogok, alkotmányos alapértékek közötti ellentét lehetősége közvetlen demokratikus eljárásoknál gyakran még szembeötlőbb, mint a képviseleti hatalomgyakorlás esetén. Alulról kezdeményezett változtatások, kikényszerített népszavazások esetén kevésbé föltételezhető az a szaktudás, amely egy-egy törvényjavaslat kidolgozásához a kormányzati apparátusnak rendelkezésére áll, s az a sok szempontú mérlegelés, amely normális esetben a parlamenti döntéshozatalban megjelenik. A különböző népszavazási szabályozások ezért rendszerint korlátokat állítanak a népszavazási döntések elé (pl. kizárt tárgykörök meghatározásával), s gondoskodnak e korlátok betartásának ellenőrzéséről.

Hogy e korlátok meddig terjednek, s hogy az említett kontroll mikor történik, arra nézve a megoldások sokfélék. A tartalmi korlátok tekintetében Svájc az egyik szélső példa, ahol ilyen lényegében csak a nemzetközi jog kötelező szabályai (nemzetközi *jus cogens*) jelentenek. (A további követelmények, így a tartalom és a forma egysége, hogy ti. az iniciatíva egyes részei egymással tartalmilag összefüggjenek, ne keveredjen benne az általános és a kidolgozott kezdeményezés, valamint az az elvárás, hogy az iniciatíva gyakorlatilag végrehajtható legyen, nem tekinthető a szó szoros értelmében vett külső tartalmi korlátnak). Számos más országban ennél jóval szigorúbb tartalmi elvárások vannak érvényben. A jogállami kontroll időzítése is eltérő. A kezdeményezés regisztrációjakor (a hitelesítéskor) történő ellenőrzés (pl. Magyarországon), az aláírások összegyűjtése után történő kontroll (pl. Svájcban), vagy csak a népszavazás megtörténtét követően biztosított utólagos bírósági jogorvoslat (egy-egy USA-tagállamokban) egyaránt elképzelhető megoldások.²⁴

A jogállami kontrollmechanizmus kialakításánál alapvető szempont kell legyen, hogy az egyrészt garantálja az egyéni jogok védelmét, másrészt azonban ne üresítse ki a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás lehetőségét, vagyis a választópolgári kezdeményezésű népszavazás legyen reálisan elérhető eszköz a különböző szervezetek számára. Napjainkban ugyancsak ide tartozó kérdés, hogy vajon elismerhetők-e olyan alapvető értékek, identitásbeli sajátosságok, emberképből fakadó adottságok, amelyek a megváltoztathatatlan status quo-hoz tartoznak, s így semmilyen többségi demokratikus döntéssel nem módosíthatók. Az emberi méltóságot általában ilyen emberi törvényhozást megelőző értéként ismerjük el, de ennek gyakorlati jelentéstartalmai, vagy éppen az emberi társadalom olyan alapintézményei, mint a

²³ KOMÁROMI (2013e) i. m. 411.

²⁴ KOMÁROMI László: Gerichtliche Kontrolle über die Institutionen direkter Demokratie. In: Gerald KOHL – István SZABÓ (szerk.): *Staatsgerichtsbarkeit. Beiträge zur Tagung „Staatsgerichtsbarkeit in Vergangenheit und Gegenwart“*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 193–203. [KOMÁROMI (2017b).]

házasság és a család, vajon tekinthetők-e emberi törvényhozástól, népszavazástól független értékeknek?

3.1.3. Mit tehet a jogrend a választópolgári kompetencia emelése érdekében?

A választópolgári kompetencia a választójog kiterjesztésének időszakától kezdve hűsbavágó problémája a demokratikus berendezkedéseknek, amelyet az általános választójog elfogadása sem oldott meg. A kötelező iskolai képzés, az egyre magasabb általános végzettségi szint, az információs társadalom által kínált megannyi tájékozási lehetőség ma sem teszik magától értődővé, hogy a választópolgár a közélet számtalan olyan kérdésében, amelyekkel egy népszavazáson szembesülhet, kellő tudással, tapasztalattal, ismerettel rendelkezik. Az általános állampolgári ismeretek iskolai oktatása sem oldja meg önmagában ezt a problémát, mert nem nyújthat előre minden lehetséges részletkérdésben kellő mélységű információt. Ha viszont a polgárok politikai részvételét valóban értéknek kívánjuk tekinteni, akkor erre a részvételre őket képesíteni kell. Nem véletlen, hogy a nagyobb népszavazási tapasztalattal rendelkező országok e képesítésnek, felkészítésnek több olyan formáját dolgozták ki, amelyek túlmutatnak az iskolai rendszerű képzésen és egy-egy konkrét népszavazási témához kapcsolódnak.

Közvetve szolgálják a szavazók tájékoztatását azok a kampányszabályozások, amelyek esélyegyenlőséget kívánnak teremteni a különböző érintett csoportok álláspontjának, üzeneteinek a szavazókhoz való eljuttatása terén. Ezek a szabályok a médiához való hozzáférésre (pl. rádió és televízió műsoridő rendelkezésre bocsátása, egyenlő feltételek a reklámfelületeken) és a kampány pénzügyi alapjaira vonatkoznak (költségvetési támogatás, költési plafon meghatározása, kiadások nyilvánosságra hozatalának előírása).

Közvetlenebbül szolgálják a szavazók informálását azok az előírások, amelyek a népszavazáson feltenni szándékozott kérdés megfogalmazására vonatkoznak. Ilyen szabályokat gyakran a kezdeményezés címére, a kezdeményezőkhöz hozzá fűzött magyarázó állításaira is megállapítanak. Ezen előírásokban főként az egyszerűség, rövidség, érthetőség elvei és a koherencia követelménye köszönnek vissza.

A legközvetlenebbül különböző hivatalos tájékoztató füzetek (pl. Svájc: *Abstimmungsbüchlein*; Kalifornia, Oregon: *Voter Information Guide, Ballot Pamphlet*, stb.) szolgálják a szavazók tájékoztatását, amelyben nemcsak a gyakran kidolgozott jogszabálytervezet formáját öltő kezdeményezés, hanem az annak kapcsán megfogalmazott érvek és ellenérvek, a parlamenti vita során elhangzott főbb álláspontok, a kormány vagy a parlament ajánlása, a kezdeményezés elfogadása esetén várható hatások is szerepelnek, különös tekintettel a pénzügyi következményekre. A szabályozások igyekeznek garantálni, hogy az így összeállított tájékoztató minél kiegyensúlyozottabb és tárgyyszerűbb legyen. Bár ezeket minden háztartásba eljuttatják, nyilván nem garantált, hogy minden szavazó alaposan elmélyed bennük. De a jogrend intézményes megoldással igyekszik segíteni a polgárokat abban, hogy a főként az érzelmekre ható kampányszlogenek szintjét meghaladó információ álljon rendelkezésükre.²⁵

3.2. Magyarországi fejlődési tendenciák

A magyarországi közvetlen demokratikus intézmények létrejöttét több tényező indította el a politikai átalakulás hajnalán: a bontakozó gazdasági és politikai válságon előremeneküléssel,

²⁵ ANTALICZ Gabriella – KOMÁROMI László: *The Intelligibility of Referendum Issues and the Opportunities to Inform Voters. Comparative Observations with Special Regard to Hungary*. Kézirat 2019. június 15-én megküldve az Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska „Politológia” (K) szekciójában tanulmányként való közzététel céljából.

új alkotmánnyal úrrá lenni törekvő kormányzat alkotmány-előkészítő munkálatai, amelyek 1988-tól az Igazságügyi Minisztériumban folytak, valamint a bős-nagymarosi vízlépcsővel szemben kibontakozó tiltakozások, amelyeknek során erősödő követelésként jelentkezett a projekt népszavazásra bocsátása. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt az Országgyűlés még a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak megkezdése előtt fogadta el, a kormányzat által tervezett közjogi átalakításhoz szükséges „alkotmányerejű” törvények egyikeként. Bár sok részletkérdésre nem adott választ, nagy újdonsága volt, hogy lehetővé tette a választópolgári kezdeményezésű, a szükséges aláírásszám elérése esetén kötelezően elrendelendő népszavazást.

A törvényre már 1989-től népszavazási gyakorlat épült, a fejlődés további nyomvonalát alkotmánybírói határozatok, alkotmánymódosítások és újabb népszavazási törvények jelölik. A problémák, amelyekkel az elmúlt harminc év gyakorlata szembesít, jórészt a fentebb, a nemzetközi kitekintés kapcsán jelzett kulcskérdések köré csoportosíthatók.

3.2.1. Közvetlen és közvetett demokrácia viszonya

E viszony konfliktusos voltáról az 1990-es évek első fele óta sok eset tanúskodik, s több alkotmánybírói határozat bontotta ki a kérdés különböző aspektusait, a határozatokhoz utóbb a törvényi szabályokat is hozzáigazították. Mindennek talán legfontosabb következménye az, hogy a népszavazási eljárás nem kedvez a kezdeményezők és a képviselői hatalom közötti deliberatív párbeszédnek. A népszavazási kérdés megfogalmazása választópolgári kezdeményezésnél a kezdeményezők feladata, amelybe az Országgyűlés nem szólhat bele. A kérdés hitelesítése esetén „az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül” [52/1997. (X. 14.) AB határozat], nincs más dolga, mint – a megfelelő számú aláírás összegyűjtése után – elrendelni a népszavazást és annak eredményét, ha ez szükséges, megfelelő jogszabály-módosítással átültetni a jogrendbe. A kezdeményezőket nem kell meghallgatnia, a kezdeményezésről állást nem kell foglalnia, ellenjavaslatot sem tehet. Még ha egyet is ért a kezdeményezéssel és elfogadja az annak megfelelő jogszabály-módosítást, a népszavazási eljárást csak az Alkotmánybíróság segítségével – a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat Alkotmánybíróság általi megsemmisítése révén – tudja közvetve leállítani és így a népszavazást elkerülni.²⁶ Ez részben arra is visszavezethető, hogy a magyar szabályozás 1989 óta adós maradt azzal, hogy a vétó karakterű referendumot és a jogalkotó célú népi iniciatívát eljárásilag következetesen szétválassza. A vétó karakterű referendum nem föltétlenül igényel messzemenő interakciókat a kezdeményezők és az Országgyűlés között, új törvényt vagy törvénymódosítást kikényszeríteni akaró népi iniciativa esetén azonban tér nyílhatna egy olyan dialógus számára, amely több lehetőséget nyújt a komplex kérdések szabályozásához szükséges megfontolásokhoz és kiforrottabb végleges iniciativa-szöveghez vagy parlamenti ellenjavaslathoz vezethetne.

3.2.2. Közvetlen demokrácia és jogállam viszonya

Ebben a viszonyban a politikai átmenetet közvetlenül követő időktől a jogállam erősödő védelme és a közvetlen demokrácia terének fokozatos szűkülése figyelhető meg. Ennek a fejlődési útvonalnak egy-egy mérföldkövét jelenti a burkolt alkotmánymódosító népi iniciatívák alkotmányellenessé nyilvánítása [2/1993. (I. 22.) AB határozat] és mára az Alaptörvény egészének népszavazási kizárt tárgykörök listájára helyezése;²⁷ továbbá a

²⁶ KOMÁROMI László: Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság. Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára. *Alkotmánybírói Szemle*, 2015/2. 81–83. [KOMÁROMI (2015c).]

²⁷ KOMÁROMI László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers*, 2014/35. 5–6., 14–15. [KOMÁROMI (2014c)]; KOMÁROMI

népszavazási kezdeményezések előzetes, kétszintű (OVB-AB) kontrolljára (a kérdés hitelesítésére) irányuló eljárásrendszer kiépítése 1998-ban, amely napjainkra, az NVB általános és a Kúria rendes jogorvoslati funkciója mellett ideértve az NVI elnökének előbírálati, valamint az AB kivételes, a Kúria határozatával szembeni alkotmányjogi panaszok elbírálására szolgáló hatáskörét is, lényegében négy szintűvé vált. A folyamat nemcsak a kiépülő jogállam megvédésére és megszilárdítására való törekvéssel magyarázható, hanem olyan, máshol szokatlan jelenségekkel is, mint például a választópolgári népszavazási kezdeményezések tömeges, gyakran visszaélészerű benyújtása a 2006 és 2008 közötti időszakról kezdve, amelyre a joggyakorlatnak és a törvényhozásnak is reagálnia kellett. Kérdéses azonban, hogy – látva a negatív döntéssel záruló hitelesítési eljárások igen magas, 90% fölötti arányát – sikerült-e megtalálni a közvetlen demokrácia és a jogállam egymással olykor ellentétes értékei közötti optimális egyensúlyt. Az 1989 óta hét alkalommal, összesen tizenhárom kérdéssel megtartott országos népszavazásból tízre került sor választópolgári kezdeményezés eredményeként, ami átlagosan háromévente egy ilyen népszavazást jelent. Hitelesítésre benyújtott kezdeményezés azonban ennél jóval több van (összességében ezres nagyságrend), bár ezeknek csak aránylag kis részénél tételezhető föl okkal, hogy a kezdeményezők a szükséges számú aláírásokat is határidőben össze tudnák gyűjteni. Ezzel együtt is olyan magasnak tűnnek a kezdeményezések elé állított jogállami korlátok, ami gyakorlatilag kiaknázhatatlanná teszi azokat az előnyöket, amelyeket az alulról jövő kezdeményezésektől a külföldi példák alapján remélni lehetne.

3.2.3. Választópolgári kompetencia

A választópolgári kompetencia kérdése ritkán szerepel a honi akadémiai diskurzusban, de a népszavazással összefüggő törvényhozásban, hatósági gyakorlatban és tudományos irodalomban szereplő több problémát érdemes e szempontból megközelíteni.

A közoktatásnak természetes feladata, hogy a felnövekvő generációt a demokratikus társadalom közügyeiben való aktív részvételre képesítse. Ennek megfelelően a Nemzeti Alaptantervnek is része az állampolgári kompetencia fejlesztése.²⁸ Konkrét szavazásokkal (választásokkal és népszavazásokkal) összefüggésben a magyar jogrend is tartalmaz továbbá a választópolgárok kiegyensúlyozott tájékoztatását előmozdítani hivatott kampányszabályokat (bár ezek hatékonysága ebből a szempontból megkérdőjelezhető).

A népszavazások kapcsán azonban a legnagyobb figyelem a hatósági gyakorlatban a feltenni szándékozott kérdés egyértelműségét övezi, amelyre nézve az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, majd az azt követő további határozatok egyre részletesebb kritériumrendszert dolgoztak ki. Ennek központi eleme, hogy a kérdésnek a választópolgár és az Országgyűlés szempontjából is egyértelműnek kell lennie: a választópolgár számára a kérdés legyen világos, egyféleképpen érthető, következményei előre láthatók, az Országgyűlés pedig el tudja dönteni, hogy a kérdés népszavazáson történő elfogadása esetén kell-e jogszabályt módosítani, s ha igen, miként. Az említett határozatra épülő hatósági gyakorlatban ugyanakkor a külföldön is ismert *single-subject-rule* olyan szigorú értelmezése alakult ki, amely lényegében lehetetlenné teszi komplexebb iniciatívák (kidolgozott néptörvényjavaslatok) hitelesítését, ez pedig rendkívül behatárolja a kezdeményezők mozgásterét abban, hogy olyan témában, amelyre összetett jogi normák vonatkoznak, a

László: Volksabstimmungen in der ungarischen Politik. In: Ursula Münch – Eike-Christian HORNIG – Uwe KRANENPOHL (szerk.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden, Nomos, 2014. 233. [KOMÁROMI (2014d).]; KOMÁROMI László: The Legal Basis for Civic Participation in Hungary after 1989. In: Maria MARCZEWSKA-RYTKO et al. (szerk.): *Civic Participation in the Visegrad Group after 1989*. Lublin, Maria Curie-Skłodowska University Press, 2018. 71. [KOMÁROMI (2018c).]

²⁸ Lásd 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet, Melléklet, II.1. A kulcskompetenciák.

választópolgár és az Országgyűlés számára is egyaránt egyértelmű kérdést fogalmazzanak meg. Ebből is fakad, hogy a hitelesítést megtagadó határozatoknál az elutasítási okok között legnagyobb számban a kérdés egyértelműségének hiánya szerepel.²⁹ A hatósági gyakorlatban és a szabályozásban egyelőre várat magára az a felismerés, hogy a választópolgár számára való érthetőséget nem föltétlenül egy minél inkább leegyszerűsített mondatba foglalt kérdéssel lehet elérni, hanem olyan magyarázó megjegyzésekkel, amelyeket a nagyobb népszavazási hagyománnyal rendelkező államokban a tudnivalókat összegző népszavazási füzetben elhelyeznek. Ilyen tájékoztatók azonban a magyarországi népszavazási eljárásokban nem ismertek. Bevezetésük a választópolgári kompetencia növelésének egyik fontos eszköze lehetne, ami egyúttal lehetővé tenné a kidolgozott törvényjavaslat formájában megszövegezett népi iniciatívák hitelesítését (hiszen az annak megértéséhez szükséges magyarázatot a választópolgár megkapja), s az egytárgyúság követelményének kevésbé szigorú értelmezését.

3.3. Népszavazási gyakorlat és politikai kultúra

A külföldi megoldások átvehetősége és azok gyakorlati működése természetesen kultúrafüggő.³⁰ Egy választópolgári közösség politikai kultúrájának összetevőit feltárni túlmutat a jogtudomány hagyományos keretein, mégis szükséges, hogy a jogtudományi kutatás, s végső soron a hatósági gyakorlat és a jogalkotás is szembesüljön a politikai kultúrára vonatkozó kérdésekkel, ha célja jól működő intézmények és eljárások kialakítása. Ebben támaszkodni lehet és kell a politikatudomány, a szociológia és a statisztika eredményeire. Ami a közvetlen demokratikus mechanizmusokat illeti, óhatatlanul számításba kell venni a közösség politikai részvételi hajlandóságát, a civil társadalom erejét, a politikai intézményekbe vetett bizalom szintjét, a középosztály kiterjedtségét, a társadalom bizonyos szegmenseiben jelen lévő anyagi deprivációt, a normakövetésre való készséget vagy éppen a politikai polarizációt.³¹ Annak megválaszolása, hogy e tényezők jelenleg miként alakulnak és miként hatnak a közvetlen demokratikus eljárások esélyeire és a bennük rejlő kockázatokra, további elmélyült kutatásokat igényel.

²⁹ KOMÁROMI (2015c) i. m. 83–85.; ANTALICZ – KOMÁROMI i. m.

³⁰ Vö. KOMÁROMI László: Közvetlen demokrácia. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 230. [KOMÁROMI (2017c).]

³¹ KOMÁROMI László: Participatory Democracy in Hungary. Out of Practice Due to Lack of Interest. In: Marczin MOSKALEWICZ – Wojciech PRZYBYLSKI (szerk.): *Understanding Central Europe*. New York – London, Routledge, 2018. 332–333. [KOMÁROMI (2018d).]; KOMÁROMI László: The Determinants of Civic Participation in Hungary. In: Maria MARCZEWSKA-RYTKO et al. (szerk.): *Civic Participation in the Visegrad Group after 1989*. Lublin, Maria Curie-Skłodowska University Press, 2018. 53–65. [KOMÁROMI (2018e).]