

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA HELYZETE A VILÁGBAN

SZABÓ ZSOLT

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt

A demokratikus döntéshozatal formái közül az európai és amerikai fejlődés a képviseletet tette elsődlegessé. A közvetlen demokrácia alkalmazása országonként igen eltérő: több országban egyáltalán nem alkalmazzák, míg Svájcban a világon egyedülálló módon épült be a demokratikus döntéshozatal rendszerébe. Ma a világ összes népszavazásainak nagyjából felét Svájcban tartják, ezek között a polgárok által kezdeményezett népszavazások aránya 50%. Az ellenpólus a parlamenti szuverenitást első helyre tevő Egyesült Királyság, ahol még soha sem volt a polgárok által kezdeményezett népszavazás. A világszerte megtartott népszavazások legfontosabb témái az állami szuverenitás (függetlenség, államforma, nemzetközi szervezetekhez csatlakozás), és egyéni és közösségi identitás kérdései (házasság és család, nemzeti jelképek, biotika).

Kulcsszavak: közvetlen demokrácia, népszavazás, referendum, Svájc kormányzása

Abstract

Among the main forms of democratic decision-making, the primary way in European and American development is representation. The use of direct democracy varies greatly from country to country: in several countries it is not used at all, while in Switzerland it has been uniquely integrated into the system of democratic decision-making. Today, roughly half of all referendums in the world are held in Switzerland, of which 50% are citizen-initiated referendums. The opposite pole is the United Kingdom, which puts parliamentary sovereignty first, and has never had a citizen-initiated referendum. The most important topics of referendums held around the world are state sovereignty (independence, form of government, joining international organizations) and questions of individual and community identity (marriage and family, national symbols, biethics).

Keywords: direct democracy, plebiscite, referendum, Swiss governance

E rövid írás célja, hogy nemzetközi kitekintésben képet alkosson a közvetlen demokrácia fejlődéséről és jelenlegi helyzetéről. Az írásnak nem lehet célja egymagában betölteni a magyar szakirodalomban a közvetlen demokráciával foglalkozó összehasonlító munkák terén kétségkívül meglévő űrt,¹ így főként a nemzetközi tendenciákra és fejlődési ívre koncentrálnak.

A közvetlen demokrácia legnagyobb előnye, hogy a legszemélyesebb részvételt biztosítja a közügyek alakítása során. Ez hozza létre a legszorosabb kapcsolatot az állami döntések és az emberek között. Hátránya ugyanakkor, hogy a problémák és döntések komplex volta, valamint a döntésben részt vevők nagy száma miatt nehéz és lassú folyamat a gyakorlatban megszervezni, lebonyolítani az ilyen típusú döntéshozatalt. A személyességgel járó előny éppen ezért sokszor háttérbe szorul a képviseleti demokráciával szemben, amely sokak szerint önmagában is vívmányként értékelhető.

A 18–19. század polgári átalakulása eredményeként – nem utolsósorban a protestáns államépítési folyamatok eredményeként² – Európában és az Egyesült Államokban létrejött a népszuverenitáson alapuló demokratikus kormányzati rend. E fejlődés értékes vívmánya maga a – fokozatosan a társadalom mind nagyobb csoportjaira kiterjedő – képviselet, azaz a felhatalmazáson (mandátumon) alapuló hatalomgyakorlás intézménye volt. Ehhez képest a közvetlen demokrácia csupán korlátok közé szorított, másodlagos, főként a már meghozott kormányzati döntések utólagos legitimitációját szolgáló intézmény volt, amely inkább a kormányzat kezében lévő eszközként, és nem a nép saját fegyvereként működött.

Történetileg tekintve a közvetlen demokrácia fejlődését, szembeötlő, hogy

-
- 1 A téma a nemzetközi szakirodalomban is megérne több figyelmet. Az összehasonlító jellegű – jogi vagy politikatudományi megközelítésű – munkák száma csak az utóbbi időszakban nőtt meg, ld. pl. BUTLER, David – RANNEY, Austin (szerk): *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. London, Macmillan, 1994.; HWANG, Jau-Yuan (szerk): *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*. Taipei, Taiwan Foundation for Democracy, 2006.; QVORTRUP, Matt: *Direct Democracy: A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*. Manchester, Manchester University Press, 2013.; ALTMAN, David: *Direct Democracy Worldwide*. New York, Cambridge University Press, 2011.; BLOCKMANS, Steven – RUSSELL, Sophia: *Direct Democracy in the EU The Myth of a Citizens' Union*. London, CEPS, Brussels Rowman & Littlefield International, 2018.; SZABÓ Zsolt (szerk): *Szabadság és felelősség – tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.
 - 2 HALLER, Max: *Direct Democracy – Empowerment of Citizens or Instrument of The Elites? Historical and Present-Day Strategies and Experiences In Europe*. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 2017/3, 61.

a közvetlen demokrácia megjelenése, elterjedése szorosan kapcsolódik a reformációhoz, a protestáns politikai gondolkodáshoz. Közismert, hogy Kálvin János egyházalkotmányát 1541-ben, Genfben népszavazás erősítette meg. A protestánsok szerint minden ember egyenlő Isten előtt, amiből politikai jogegyenlőség és kollektív döntéshozatal következik. Ma már ezek a vívmányok – a jogállamiság elve mellett – az alkotmányos elméleti kánon részeivé váltak, de gyakorlati működésük a mai napig főként a protestáns országokban sikeres.

Svájcot leszámítva, egészen a második világháború utáni időszakig egyetlen nyugat-európai országban sem létezett például a nép által kezdeményezett népszavazás intézménye, és ezt ma is csak hat ilyen ország alkotmánya ismeri.³ Ugyanakkor, az alulról jövő népszavazási kezdeményezés lehetősége, az 1990-es évek rendszerváltásainak köszönhetően, Közép-Kelet-Európában szinte mindenhol megvan. A magyar Alaptörvényben is a képviselőlet elsődlegessége fejeződik ki.⁴ Csehország alkotmányos rendszere pedig egyáltalán nem is ismeri a népszavazás intézményét, a számos, törvényalkotó elé vitt népszavazási törvényjavaslat egyike sem kapta meg a megfelelő támogatást.

A világban ma már a közvetlen demokrácia sokféle eszköze létezik, de a képviselőlet elsődlegessége világszerte főszabály maradt. Belgium és Bosznia-Hercegovina kivételével – amely országok az etnikai status quo védelmében nem kockáztatják meg a közvetlen demokrácia alkalmazását – az összes, alkotmánnyal rendelkező, európai ország alkotmánya tartalmaz valamilyen közvetlen demokráciára vonatkozó rendelkezést. Ezek erősségében azonban jelentős eltéréseket találunk, a közvetlen demokrácia sokszor csak papíron, elméletileg meglévő lehetőség. A közvetlen demokrácia önmagában ma ugyanis nem tekinthető szigorú értelemben vett demokrácia-kritériumnak: ott sem kérdőjelezhető meg a demokrácia fejlettsége, ahol a közvetlen demokrácia eszközei gyengébbek vagy ritkában használatosak. Németország, Szaúd-Arábia, Egyesült Államok, Kína, Belgium és Csehország kevés közös vonásainak egyike éppen az országos népszavazás hiánya. Azaz szilárd demokráciák sem feltétlenül rendelkeznek erős közvetlen demokratikus intézményekkel, mégis, ezek nélkül is vitán felül áll demokratikus jellegük. Közép-Kelet-Európa valamelyest kivételnek számít, hiszen itt az 1990-es évek demokratizálódási folyamata során, a normatív előírások szintjén megerősödött⁵ és – a Nyugat-Balkáni államok kivételével – többnyire a gyakorlatba is átment a közvetlen demokrácia több eszköze.

3 QVORTRUP i. m.

4 Alaptörvény B cikk (4) bekezdés.

5 VOSPERNIK, Stefan: Direkte Demokratie in Mittel- und Osteuropa. *Jahrbuch für Ostrecht*, 2018/2, 307–325.

Az évszázadok óta külön utas Svájc az egyetlen ország, amely tudatosan államéletének középpontjába állítja a közvetlen demokráciát: 1848 óta több mint 500 népszavazást tartottak (összehasonlításként: Franciaországban ugyanezen időszakban 17 népszavazásra került sor), ehhez jön még számos kantonális népszavazás (1970 óta közel 4000 ilyen tartottak a 26 kantonban, amelyek között különbségek is vannak: Zürichben majdnem tízszer annyi a népszavazás, mint az olaszoké Ticinóban).⁶ Azonban nem a népszavazás az egyetlen eszköze a svájci közvetlen demokráciának. Két kisebb kantonban (Appenzell Innerrhoden és Glarus kantonok) a mai napig évente egyszer tanácskozik a Landsgemeinde, azaz a kantoni népgyűlés, ahol minden lakosnak indítványozási-, beszéd- és szavazati joga van. A nép így a kanton választott testületeit, parlamentjét is felülbíráhatja. A Landsgemeindét a kanton székhelyének főterén tartják több ezer résztvevővel. A hagyományőrzési szándék mellett a bizalom- és demokráciaépítés eszköze ez mind a mai napig.

Mellesleg a svájci gazdasági teljesítmény minden mutató szerint megelőzi az összes fenti országét. Lehet, hogy leegyszerűsítés összefüggést sejteni a népszavazások száma és a gazdasági fejlettség között, de tény, hogy a svájci jólétet és életmódot még nyugat-európai szomszédjai is irigykedve nézik. Mintegy 800 éves közös történelmük során, az Alpok hágóin egymásraultaltságban élve, a svájciak megtanulták, hogy egyéni teljesítményük csak a közösség részeként ér valamit. Hogy a társadalom fő kötőereje a bizalom és a szorgalom, és a legfontosabb kérdéseket közösségi döntésekre kell építeni. Hogy politikusokra mutogatás helyett az emberek maguk is eldönthetnek dolgokat, ha az ezzel járó felelősséget is viselik. Hogy az állam és a nép nem két, egymással szemben álló dolog, hanem elválaszthatatlanul összefonódik.

Ma a világ összes népszavazásainak nagyjából felét Svájcban tartják. Évente 3–4 alkalommal járulnak az urnák elé a polgárok mind országosan, mind az országot alkotó 26 kantonban külön-külön is, ráadásul ilyenkor egyben teszik fel az addig jóváhagyott kérdéseket. Így a polgárok olykor 5–7 kérdésre is válaszolnak egyetlen alkalommal. A népszavazások sokszor meglepő eredménnyel zárulnak: a svájciak például elutasították a mindenkinek járó hathetes szabadságra vagy a feltétel nélküli, mintegy 4000 frankos alapjövedelemre vonatkozó, 2016-ban kelt javaslatot, ugyanakkor a minaretépítési- és a tömeges bevándorlásra vonatkozó tilalomra irányuló kezdeményezést támogatták.

Svájcban ráadásul minden, törvényhozók által kezdeményezett alkotmány-

6 KAUFMANN, Bruno – BÜCHI, Rolf – BRAUN, Nadja (szerk.): *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern, Initiative and Referendum Institute Europe, 2006, 335.

módosítás népszavazáshoz kötött, és fordítva: a polgárok által kezdeményezett, sikeres népszavazás az alkotmány módosítását eredményezi. Ez az oka annak, hogy a svájci alkotmány sok olyasmit tartalmaz, ami az alkotmánytani kánonban rendszeridegen: ilyen például a minaretépítési tilalom. Emellett bármely törvényről, annak hatálybalépése előtt, 50 ezer aláírás összegyűjtése esetén népszavazást kell tartani.

A népszavazások mintegy felét Svájcban 'alulról felfelé' indították, azaz a polgárok kezdeményezték. Ez akár az állammal szembeni választói összefogás eszköze is lehet. A népszavazáson megválaszolendő, igennel vagy nemmel eldöntendő kérdés mellett Svájcban a népszavazás tárgya egy kidolgozott normaszöveg (alkotmánymódosítás vagy törvényjavaslat), amelyet előzetesen minden polgár postán megkap, és amely elfogadás esetén minden további parlamenti aktus nélkül hatályba lép. A részvételi arány azonban általában nem túl magas Svájcban sem: az évi négy népszavazáson (ahol az addig összegyűjtött kérdéseket teszik fel), rendre 40–50 % között van a részvételi arány.

Az Egyesült Királyság ugyanakkor több szempontból is ellenpélda, mégis érdemes külön tárgyalni. A nép által kezdeményezett népszavazás egyáltalán nem ismert a szigetországban, erre nem is volt még példa. Nincs hatályban a népszavazásokat általánosságban szabályozó törvény, és írott alkotmány híján e kérdéseket alaptörvény sem rendez. A parlament törvényben, esetről esetre rendelhet el referendumot, ekkor dönt a népszavazás kötelező erejéről és az érvényesség feltételéről. Árnyalja az összképet, hogy Skóciában – az 1320-as Arbroath-i nyilatkozatra visszavezetett – és legalább az 1707-es Egyesülési Törvényig (Act of Union) megszakítatlan – hagyomány szerint a szuverenitás nem a parlamenten, hanem a skót népen alapul. Ez erősítheti a skót függetlenedési törekvéseket egy második függetlenségi referendum által.

A közvetlen demokrácia intézménye tehát nehezen egyeztethető össze a parlament szuverenitásával, a képviseleti demokrácián alapuló angol alkotmányos felfogással. Ennek megfelelően a gyakorlatban alig kerül sor országos népszavazásra: az Egyesült Királyság történetében 2016-ig mindössze két, egyedileg elfogadott szabályok és eljárás alapján bonyolított népszavazásra kerül sor, további kilenc referendum regionális szinten zajlott le.⁷

A közvetlen demokrácia eszközeit rendszertanilag a következőképpen csoportosíthatjuk. Megkülönböztethetünk ad hoc, valamint intézményesült népszavazásokat, utóbbi esetben létezik normatív keret a jövőbeli kezdeményezések lebonyolítására. Az intézményesült népszavazás lehet kötelező (ha

⁷ Ezekről részletesen lásd SZABÓ Zsolt: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany. *Parlamenti Szemle*, 2016/2, 96–112.

jogszabály bizonyos esetben azt kötelezővé teszi) vagy fakultatív, ha elrendelése mérlegeléshez kötött. A fakultatív referendumok között lehet olyan, amelyet állami szervek (kormány, államfő), és olyanok is, amelyet állampolgárok csoportja kezdeményez, azaz a nép lehet csupán válaszadó (top-down), és lehet kérdésfeltevő-válaszadó (bottom-up) szerepben. A népszavazás érvényessége és eredményessége lehet részvételi arányokhoz kötött, kötőereje pedig utólag lehet kötelező a jogalkotóra nézve, vagy csupán véleménynyilvánító. Amennyiben a választópolgárok nem magát a (szak)politikai döntést hozzák meg, hanem csupán a törvényhozó elé hoznak egy tárgykört, népi kezdeményezésről beszélhetünk, megkülönböztetve a teljesen kidolgozott és benyújtott törvényjavaslatot a pusztá politikai koncepciótól.

A közvetlen demokrácia leggyakoribb, nálunk is ismert formája a népszavazás. Létezik ennek a fordítottja is, amikor egy már meghozott állami döntést vétőz és semmisít meg egy népszavazás. Olaszországban népszavazást kell tartani törvény(erejű jogszabály) részleges vagy teljes hatályon kívül helyezéséről, ha minimum 500 ezer polgár vagy 5 régió kéri. Valamivel gyengébb formája a közvetlen demokráciának a népi kezdeményezés, amelyet a mi 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényünk már nem ismer, de ami által sok országban a polgárok a törvényhozó testület napirendjére tudnak tűzni indítványokat anélkül, hogy a végső döntéshozatalban befolyásolhatnák a testületet.

A népszavazás sokszor az elitek politikai taktikájának része. A nép által kezdeményezett népszavazások sok esetben a kormányzat hosszú keze által szcenírozott események, egy kormánnyal szimpatizáló szatellit-szervezet vagy politikai párt főszereplése mellett. Előfordul ugyanakkor – erre Kelet-Közép-Európában számos példa akad – hogy a népszavazás az ellenzék eszköze. Döntő jelentőségű tehát, hogy ki kezdeményezi a népszavazást: a 'felülről lefelé' menő kezdeményezés esetén az állam kérdezi meg a népet, egy döntése legitimálása, vagy annak érdekében, hogy felsorakoztassa a választói tábor egy ügy mentén. A kormányok általában akkor írnak ki népszavazást, ha ez érdekükben áll, vagy erre jogi kötelezettségük van, de az alulról, a néptől induló kezdeményezésekkel nem mindig szolidárisak a kormányzattal. Márpedig nagyobb a népszavazás legitimitása, ha maga a nép is kezdeményezheti, és ne csak akkor szavazzon, ha megkérdezik.

Ahogy a képviselőválasztás bírói kontroll alatt van, úgy a közvetlen demokrácia esetén is szükséges, hogy a jogállam érvényesítése érdekében a jogsértő döntéseket, eljárási lépéseket bíróság elé lehessen vinni. Alapvető tétel, hogy jogállamban nincs korlátozatlan és korlátozhatatlan hatalom – még Svájcban is van jogorvoslat a Legfelsőbb Bíróságnál népszavazási ügyekben, ha a kezdeményezés alkotmányellenesség gyanúját veti fel.

David Altman 2011-es műve, a *Direct Democracy Worldwide* máig az egyik legátfogóbb munka a közvetlen demokrácia helyzetéről. A könyv megjelenését, 2010-et megelőző 25 évben közel ezer eljárás (főként népszavazás) folyt le 127 országban – 68 ország azonban egyáltalán nem ismer ilyeneket. A nép által kezdeményezett eljárások (bottom-up) ezek között 30%-t tettek ki, ennek fele svájci népszavazás volt, de az alulról kezdeményezett népszavazások 80%-a négy országból származott: Svájc, Liechtenstein, Olaszország, Uruguay (utóbbit Dél-Amerika Svájcként is említhetjük, hiszen 1912-től folyamatos erősödés tapasztalható ott a közvetlen demokrácia terén). Olaszországban ún. abrogatív referendum kezdeményezhető öt regionális tanács vagy 500.000 polgár által egy törvény visszavonására, 50%-os részvételi kvórummal. Az intézmény sikerességét mutatja, hogy eddig közel 80 esetben került sor ilyen sikeres eljárásra.⁸

Földrész	referendum	ezen belül nép általi kezdeményezés (és gyakorlata)
Európa	43	18 (6)
Közél-Kelet	6	-
Afrika	47	4 (0)
Ázsia	21	3
Dél-Amerika	26	8 (4)
Óceánia	11	5 (3)

1. táblázat. A népszavazások földrajzi megoszlása kontinensenként a következő, országok száma szerint. Forrás: IDEA intézet.

Látható, hogy a jogi szabályozás adta lehetőség és a gyakorlati megvalósulás között szakadék van, a közvetlen demokrácia gyakran csak alkotmányos dísz vagy fügefalevél.

Ami az Európai Uniót illeti, annak demokrácia-deficitje és bürokratikus centralizációja ellenhatásaként bevezetett, nagy reményekkel induló Európai Polgári Kezdeményezés messze nem hozott áttörést 2012-es bevezetése óta. A bürokratikus akadályok és a magas visszautasítási arány hatására a kezdeményezések száma folyamatosan csökken (2012-ben 23, 2016-ban már csak 3), és a sikeres kezdeményezések sem vezettek jogalkotáshoz egyetlen esetben sem. A Bizottság inkább rendszeridegen, az integrációt veszélyeztető jelenségként tekint az EKP-re.⁹

8 SCHILLER, Theo: *Közvetlen demokrácia Európában és a világban – fejlemények és lehetőségek*. In: SZABÓ Zsolt (szerk): *Szabadság és felelősség – tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 40–53.

9 HALLER i. m. 22.

Bár a svájci szintet sehol sem éri el, a közvetlen demokrácia világszerte erősödik, a népszavazások, népi kezdeményezések száma megduplázódott 1960 óta. Egy terület elszakadása egyre gyakrabban válik népszavazás tárgyává, ahogy történt Quebec, Skócia vagy Katalónia esetében. Az elválás végül mindegyik esetben elmaradt. Sokszor erősítette meg népszavazás egy volt gyarmat vagy egy széteső birodalomból (Szovjetunió, Jugoszlávia) függetlenné vált állam függetlenségét. Egy másik gyakori téma a szupranacionális szervezetekhez csatlakozás: bár a volt szocialista országokban támogatták azt, a norvégok és svájciak kétszer, San Marino polgárai pedig egyszer elutasították az EU-csatlakozást. Európán kívül a közvetlen demokrácia jóval gyengébb: a világ közvetlen demokratikus eljárásainak fele az öreg kontinensen hatályos, de ezekből nem mindig lesz gyakorlat. Az Európán kívüli rekorder egyértelműen a magyar válogatottat nemrég megverő Uruguay, ahol az elmúlt 100 év alatt 25 alkotmánymódosító népszavazást tartottak, legutóbb 2020 októberének végén – általában 90% körüli részvételi aránnyal.

Ha csoportosítani akarjuk a népszavazások témaköreit, a következő tipikus témák azonosíthatók:

Szuverenitás, kiválás, autonómia, nemzetközi szervezetekhez csatlakozás: erre példa Katalónia, Quebec, Skócia függetlenségi referenduma – mindeddig sikertelenül. De Norvégia Svédországtól, Izland Dániától így vált el, és Grönland így nyert autonómiát. Gyarmatok megszűnését, szocialista föderációk szétesését igen gyakran függetlenségi referendum kíséri. A NATO-hoz, EU-hoz való csatlakozást mindenhol referendum kísérte.

Belső suverenitás kérdései rendszerváltás, államforma: ide tartozik a görög 1924-es referendum a köztársaságról, és 1935-ös párja a monarchiáról. A spanyol és dél-koreai demokratizálódást az 1970-es évek végén szintén referendumok teljestették ki, de így vezette be Malawi a többpártrendszert 1993-ban, Brazília és Törökország az elnöki rendszert 1993-ban, illetve 2017-ben.

A belpolitikai kérdések terén igen változatos a kép, a tipikus témák: alkoholtilalom, atomenergia (Svédország 1980, Ausztria 1978, Bulgária 2013), terhesség-megszakítás (Portugália, 1993), azonos neműek házassága (Horvátország 2013, Szlovénia 2012 és 2015, Írország 2015, Tajvan 2018, Svájc, 2021).

A közvetlen demokrácia megítélése nem egyértelműen pozitív vagy negatív. Lehet a demokratizálódás fontos – néha csak szimbolikus – velejárója. Az utóbbi évtizedekben a közvetlen demokrácia világszerte erősödött, de kérdés, hogy ez a trend tartós lesz-e. A közvetlen demokrácia, ezen belül a népszavazás hosszú távú projekt, bár sok politikai erő napi aktuálpolitikai célra használja. A témák között a korábbi közösségi, suverenitási kérdések

mellett megjelentek az egyéni identitás témái is: melegházasság, bioetika.

A föderatív államokban az országos népszavazást néha kifejezetten pejoratív értelemezzik, ugyanakkor helyi szinten megvannak az eszközök. Ahol a 'démosz' léte is kérdés, és a nép identitása nem világos, ott a közvetlen demokrácia is válságban van. Ez az oka az Európai Unió szintjén tapasztalható gyengeségnek és kudarcoknak az Európai Polgári Kezdeményezés terén.

Magyarországon a kép vegyes. A népszavazás története jól indult: az elsőt 1921. december 14–16 között tartották Sopronban a város hovatartozásáról az ismert és örömteli eredménnyel. Ma van országos és helyi népszavazásunk, szabályozásuk nem tér el lényegesen a nemzetközi trendektől. Az eljárás kialakítása azonban olyan, hogy a kezdeményezéstől a népszavazásig olyan sok idő is eltelhet, ami után a kérdés már aktualitását is vesztheti. A nép kezdeményezése akkor jó, ha megfontolt, de kérdés, hogy ekkora lassítás nem üresíti-e ki a népszavazás intézményét.

