
**MTA Law Working Papers
2022/11**

**Közvetlen demokrácia és emberi jogok - Egy
problematikusnak tűnő viszony újragondolása a politikai
részvételi jogok irányából**

Unger Anna

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

Unger Anna

**Közvetlen demokrácia és emberi jogok
*Egy problematikusnak tűnő viszony újragondolása a politikai
részvételi jogok irányából¹***

*„It always seems impossible until it's done.”
Nelson Mandela*

A demokrácia a 20. század végére alapvető politikai és közjogi rendszerré vált a világban: ez az állítás még akkor is igaz, ha egyébként tudjuk, hogy az emberiség nagyobbik része nem demokratikus rendszerben él, és a demokratikus rendszert számos kihívás, konfliktus és erózió éri általánossá válása, azaz a 2. világháború vége óta. Mégis, minden rendszer demokratikusnak akar látszani, írja Dunn (2005: 15-21), ennek következtében pedig a választás, mint intézmény és eljárás még az autokráciák eszköztárába is bekerült (Karl 1995, Schedler 2006).

A demokrácia intézményesülése mellett az ezredforduló másik meghatározó politikai trendje a képviseleti intézményekbe vetett társadalmi bizalom csökkenése, a liberális demokrácia elitista jellegéből adódó hiányosságai láthatóvá válása és a liberális demokrácia mint egyetlen lehetséges politikai berendezkedés megkérdőjelezése. A populizmus terjedése, akár mint a szélsőjobboldali pártok előretörése, akár mint a liberális képviseleti demokrácia hiányosságait ellensúlyozandó részvételi kezdeményezések és mozgalmi politizálás, akár mint a technokrata-elitista neoliberais kormányzásra adott politikai válasz, a kortárs társadalomtudomány legnépszerűbb, leginkább tárgyalt témája. A populizmus terjedésének és a liberális demokrácia válságának egyik 'tünete' sokak szerint a népszavazások egyre gyakoribb alkalmazása, illetve a közvetlen állampolgári részvétel intézményesítése iránti kezdeményezések megerősödése.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy egyre több tanulmány és könyv foglalkozik ismét a népszavazások, illetve a közvetlen demokrácia politikai következményeivel (veszélyeivel), illetve a liberális demokráciával (és alkotmányossággal) való összeegyeztethetőségével. E munkák általában a népszavazásoknak a demokráciára leselkedő vélt és valós veszélyeit tárgyalják, azt illusztrálják, hogy az állampolgárok által hozott döntések nem pusztán egy-egy esetben lehetnek károsak, de a képviseleti demokrácia és az alkotmányosság egész intézményrendszerét és értékeit veszélyeztetik, különös tekintettel az emberi jogok érvényesülésére és a képviseleti elv megvalósulására. Következtetésük rendszerint az, hogy a népszavazásokat – ha kellenek egyáltalán – mindenképpen erősen korlátozni kell, akár nemzetközi egyezményeken, akár az egyes országok alkotmányain keresztül, minimalizálva ezzel azt a kockázatot, melyet a népszavazás a hatékony kormányzásra, a megfontolt döntéshozatalra, valamint a jogállamiság és emberi jogok érvényesülésére jelent.

E tanulmány célja azt bemutatni, miért és milyen irányban lenne szükséges a közvetlen demokrácia és az emberi jogok viszonyát újragondolni. A szakirodalomban máig meghatározó megközelítés helyett, mely a közvetlen demokráciát és az emberi jogokat egymással szemben álló, ezért előbbi szükségképpen korlátozandó intézményekként tárgyalja, a tanulmány amellet érvel, hogy a közvetlen demokrácia a politikai részvételi jogaink része, azaz nem a korlátozását kellene tárgyalni, hanem e jog érvényesülésének lehetőségeit és csakis ezen keresztül limitálhatóságának kérdéseit. Azaz, ha a népszavazást

¹ A tanulmány az NKFIH által támogatott, PD 131883 számú "A közvetlen demokrácia Magyarországon: fejlődés, kihívások és kilátások (1989-2018)" c. kutatási program keretében készült.

nem a képviselet felől tekintjük, hanem a demokrácia egy formájaként, azaz a választójogunk részeként, akkor milyen elvárások és követelmények lehetnek azok, melyeket az államnak alkotmányosan garantálnia kell e jogunk védelme és biztosítása érdekében. A tanulmány ennek megfelelően három fő részből áll: az első részben a közvetlen demokráciával kapcsolatos leggyakoribb, döntően alkotmányjogi kritikák irodalmi áttekintése található, a második a demokrácia és az emberi jogok viszonyát tárgyalja, végül pedig a közvetlen demokrácia politikai részvételi jogok felőli értelmezésére kerül sor.²

1. A közvetlen demokrácia alkotmányjogi kritikái: a korlátozás szükségessége

A közvetlen demokráciáról, illetve a népszavazásokról szóló politikatudományi irodalom meglehetősen tág és döntően három nagyobb csoportba sorolható: az első a létező közvetlen demokráciák (leginkább Svájc, USA) történetét, politikai és jogi gyakorlatát, ezek kihívásait ismerteti, a másodikba sorolhatók azok a munkák, amelyek úgy általában vizsgálják a népszavazásokat (területi vagy intézményi megkötés nélkül), míg a harmadikba azok a munkák tartoznak, amelyek alapvetően nem a létező és megismerhető politikai és jogi gyakorlatból indulnak ki, hanem a 'közvetlen demokrácia' kifejezést magyarázzák, értelmezik, vagy találnak neki – kizárólagos – történelmi megfelelőt az ókori görög poliszoktól az 1870-es párizsi kommünig, egy adott rendszerrel azonosítva azt. (E három irányzatról részletesen lásd: Unger 2019, 60-64). Az alkotmányjogi megközelítés ennél egyszerűbb, mert vagy leíró, pozitivista munkákat, vagy a közvetlen demokrácia ellen, annak természetes, ezért szükségszerű korlátozása mellett érvelő elemzéseket találunk. Ez utóbbira az 1990-es évektől kezdve számos példa található.

E tanulmány célja mindazonáltal nem az, hogy a közvetlen demokráciával kapcsolatos tévhiteket, félreértéseket és félreértelmezéseket egytől egyig cáfolja, erről szerencsére most már rendkívül gazdag irodalom áll a rendelkezésünkre (lásd például Bowler-Donovan 1998, Frey-Goette 1998, Altman 2011, Bowler 2013, Moeckli 2018, Unger 2019, Matsusaka 2020). Szükségtelen azt bizonygatni, hogy például a Weimari Köztársaságot nem a közvetlen demokrácia tette tönkre, hiszen történelmi tény, hogy az 1926-os és 1929-es, állampolgári kezdeményezés okán tartott népszavazások az alacsony részvétel miatt eredménytelenek lettek, és semmilyen olyan hatásuk nem volt a belpolitikára, ami bármilyen módon közvetlenül hozzájárult a köztársaság bukásához (részletesen lásd Rohner 2011). A náci Németország hitleri népszavazásait (1933, 1934, 1936, 1938) hivatkozni tudományos érvként szintén nonszensz, hiszen nem analógia: ha egy totális rendszer népszavazásait hozzuk ellenérvnek a közvetlen demokráciával szemben, az olyan, mintha a Harmadik Birodalom Reichstagjára mint képviseleti intézményre való hivatkozással érvelnénk a képviseleti demokrácia ellenében.³

A közvetlen demokrácia és az emberi jogok viszonyáról szóló munkák rendszerint a népszavazások korlátozásáról szólnak; akár anekdotikus, akár elvi-elméleti érvelésen alapulnak, közös premisszájuk, hogy a közvetlen demokrácia veszélyezteti az emberi jogokat

² A tanulmányban az olvashatóság érdekében szinonimaként használom a 'közvetlen demokrácia' és 'népszavazás', valamint a 'politikai részvételi jogok' és 'választójog' kifejezéseket. Noha az előbbi esetében nagyon nagy a terminológiai zűrzavar, nagyon sok intézményt nagyon sokféleképpen neveznek országonként eltérő módokon, a tanulmány egy pontján röviden ismertetni és indokolni fogom az általam használt terminológia hátterét és alapjait.

³ E példák rendre előkerülnek a főáramú irodalomban: az e tanulmányban is hivatkozott könyvükben Sajó András és Uitz Renáta többek között az 1936-os hitleri népszavazással példázzák a referendum veszélyes mivoltát és manipulálhatóságát (Sajó-Uitz 2017: 113-114). Sajátos módon azonban ugyaneza a választás – ami nemcsak népszavazás volt, hanem egyben a Reichstag megválasztása is – már nem szerepel a könyvben a képviseleti demokrácia ellenében felhozott elrettentő példaként.

és/vagy a képviseleti demokráciát, ezért mindenképp korlátozni szükséges. Bowler tanulmányában a közvetlen demokráciával szemben megfogalmazott kritikákat két csoportba osztja: empirikus és elvi alapú kritikák (Bowler 2013). Az empirikus kritikáknál rendszerint egy konkrét téma (pl. emberi jogok) vagy policy-kérdések bizonyos népszavazásaiból szűrnek le a szerzők, hogy a népszavazás útján hozott döntések károsak, rosszak vagy épp korlátozóak voltak, ergo nem szabad ilyen kérdéseket a lakosságra bízni. Az elvi jellegű kritikák középpontjában pedig általában a képviseleti demokrácia, mint abszolút és mindenek felett álló alapelv sérülése, korlátozása, az USA-ban a köztársasági kormányzás (*republican form of government*) védelme áll. Bowler a kompetencia-hiányra alapozott kritikát az empirikus példák között hozza, de például a magyar irodalom alapján úgy tűnik, hogy a választók hozzá-nem-értéséhez tulajdonképpen nem kell empirikus igazolás, elégséges ezt általánosságban, mintegy elvi jelleggel kijelenteni (lásd pl. Körösi 2009), így azt mondhatjuk, a kompetencia-kérdés mindkét típushoz sorolható.

Bowler az amerikai szakirodalom alapján alakította ki ezt a két csoportot, azonban a magyar és európai munkák alapján ez ilyen élesen nem lehatárolható. Sok esetben átfedéseket látunk, ilyenkor a népszavazás ellenében felhozott elvi kritikákat erősítik a szerzők az empirikus (valójában anekdotikus) oldallal, azaz konkrét esetekkel, melyek alátámasztják az elvi megállapítást. Így pl. Kis szerint, ha az USA vagy Németország elég demokratikus az országos népszavazás nélkül, akkor nálunk is megfontolható az eltörlése (Kis 2009: 24).⁴ Kovács az alkotmányozó/alkotmánymódosító népszavazások nemzetközi standardjainak létrehozása mellett érvel, számos korlátozó elemet javasolva ebbe a még nem létező nemzetközi keretbe. Ennek szükségességét részben manipulatív, nem demokratikus országban és/vagy nem demokratikus körülmények között tartott népszavazással illusztrálja: az eseti, anekdotikus érvelés viszont nem említi azt a további sok tucatnyi, demokratikus országokban és demokratikus körülmények között lezajlott népszavazást, mely módosította az alkotmányt (Kovács 2017).

Ehhez a korlátozás szükségességét magától értetődőnek gondoló felfogáshoz tartozik, de mégis némileg eltérő megközelítésben tárgyalja a kérdést az a tanulmánykötet, mely az európai országok gyakorlatának összehasonlító elemzését adja (Moeckli-Forgács-Ibi 2021). Itt a közvetlen demokrácia korlátozásának szükségességét a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülésével igazolja a szerző: „Ha egyfelől a népszuverenitás, másfelől a jogállamiság és emberi jogok kerül konfliktusba egymással, megfelelő egyensúlyt kell találni közöttük” (Moeckli 2021: 5).⁵

Az anekdotikus érvelés mellett a kettős mérce logikája is igen gyakori a népszavazás-kritika irodalmában, ugyanakkor itt is azt látjuk, hogy az empirikus és az elvi jellegű kritika – egymást erősítendő – összekapcsolódik. A kettős mérce logikája a következő: azt állítjuk, hogy a népszavazás nem hatékony/alkalmas eszköz, mert a lakosság nem képes ’megfelelő’ döntést hozni (akármi legyen is az), veszélybe sodor kisebbségi csoportokat, mert korlátozza az emberi jogokat (Gamble 1997), nincs tekintettel döntése hosszútávú következményeire (Karácsony 2009), és így tovább.⁶ Azt azonban a kritikusok sosem vizsgálják meg, hogy

⁴ Cáfolná ezt az érvet, ha a szerző azt is leírná, hogy egyébként több kezdeményezés is indult már mindkét országban a szövetségi szintű népszavazás intézményesítésére, illetve, hogy a lakosság többsége egyébként mindkét országban támogatna egy ilyen alkotmányos reformlépést (Németországban számos meghatározó parlamenti párt is). Azaz, a téma ott van az említett országok belpolitikai napirendjén, méghozzá pontosan a demokrácia minőségének javítása céljából.

⁵ E tanulmány szempontjából most mellékes, de a téma szempontjából megjegyzendő, hogy Moeckli a népszuverenitás és a jogállam *egyensúlyáról* beszél. Ebből viszont logikusan következik, hogy ezek szerint akkor nemcsak a népszuverenitás korlátozandó a jogállamiság érdekében, hanem fordítva is – bár ennek kibontásával sajnos már adós marad a kötet.

⁶ A szavazói kompetencia kritikája rendkívül népszerű, ugyanakkor meglepő is: az általános választójog ellenzői pontosan ugyanezekkel az indokokkal, félelmekkel és “imaginárius veszdelmekkel” próbálták megérvelni időről

vajon a képviseleti döntéshozatal ezeket a veszélyeket nem hordozza-e ugyanígy magában. Ez pedig vagy azt jelenti, hogy szerintük a képviseleti demokrácia ezeket a veszélyeket el tudja kerülni, ezért alkalmasabb döntéshozatali forma, mint a közvetlen demokrácia, vagy azt, hogy ezek a veszélyek ugyan ott is jelen vannak, de ez ebben az esetben mégsem jelent problémát. Mindkét tétel igazolásra szorulna, ám egyiket sem látjuk kifejtve sehol.⁷ Milligan mutatja be, hogy a képviseleti demokrácia tudásalapú igazolása (*knowledge-based justification of representative democracy*) mennyire figyelmen kívül hagyja a fent említett, képviseleti demokráciában is jelen lévő hiányosságokat. Így a közvetlen demokrácia képviselet-párti kritikája minden egyes ponton igazolható a képviseletre is: akár a lobbik túlzott befolyása, akár a kompetenciahiány, akár a többség zsarnoksága pont annyira nem kerülhető el a képviseleti, mint a közvetlen demokrácia esetében (Milligan 2016: 108-116). Másik irányból közelítve, a kisebbség védelme legalább annyira lehetséges a közvetlen demokrácia útján, mint a képviselettel: ezt a svájci mellett például a dán példa is mutatja, ahol a népszavazást kifejezetten a kisebbség védelme céljából intézményesítették (Svensson 1996: 33-38).⁸

A közvetlen demokrácia ellenében felhozott utolsó tipikusnak mondható indok a képviseleti demokrácia elsőbbségének, illetve kizárólagosságának indoka. Ilyenkor a szerzők a képviseleti demokráciát adottságnak, magától értetődően szükségszerűnek tartott megoldásnak mutatják be, mely az adott politikai közösség alapító atyáinak szellemi öröksége, vagy régóta fennálló történelmi hagyománya (mint például Magyarországon a rendi képviselet), azaz az egész politikai közösség számára egyfajta szentségként, de legalábbis feltétlen tisztelettel övezendő hagyományként van jelen. Az USA-ban ez a hagyomány a *'republican form of government'* alkotmányos előírásában és a Föderalista 10. cikkében ölt testet, és rendszerint az az érvelés kíséri, miszerint az alapító atyák kifejezetten a közvetlen demokrácia ellen érveltek, amikor a köztársasági kormányzást javasolták az alkotmányos berendezkedés alapjának. A madisoni tézisek mind a mai napig evidenciákként vannak jelen az alkotmányosság és demokrácia kapcsolatát vizsgáló írásokban. Ezekben rendszerint a közvetlen demokrácia kivitelezhetetlen és veszélyes döntéshozatali formaként jelenik meg, mely az alkotmányosságot veszélyezteti (lásd pl. Sajó-Uitz 2017). A *'képviseleti vagy közvetlen demokrácia'* kizárólagos, zéró-összegű játszmára hasonlító érvelés kritikáját jól összegzi amerikai viszonylatban Bowler (2013) és Levinson (2014), míg Matsusaka a közvetlen demokráciának az amerikai alkotmányos és politikai hagyományokban kezdetektől

időre, miért ne szavazzon a munkás, a nő, a fiatal, a nem-fehér, a nem-szabad, a vagyontalan, az iskolázatlan. Hogy ezek az érvek még ma is ennyire divatosak, alighanem azt is mutatja, hogy az általános választójog – elve és gyakorlata – maga is veszélyben van. Másrészt, könyvtárnyi irodalom tárgyalja ma már azt, hogy a 3-4-5 éves választási ciklusok milyen rövidlátóvá teszik a politikai döntéshozatalt, és a folytonos újjavasztási kényszer mennyire akadályozza a politikai döntéshozatalt abban, hogy a szükséges, de csak hosszútávon érvényesülő döntéseket meg tudja hozni. Ebből azonban senki nem jut arra a következtetésre, hogy a képviseleti demokráciát korlátozni, ad absurdum megszüntetni kellene.

⁷ Persze nagyon is adná magát, hogy e kettős mérce tudománytalanságát anekdotikus érvekkel igazoljuk: említhetnénk az azonos neműek házasságának tagállami tilalmát az USA-ban, ahol több tiltó szabály született a képviseleti kezdeményezésre, mint lakossági kezdeményezésre, vagy a sokszor emlegetett minaret-építést tiltó svájci alkotmánymódosítást, mely ugyan egyértelműen muszlim-ellenes szándékkal indult, azonban azt a tényt, hogy egyébként Európa-szerte számos ország számos településén a helyi építési szabályzat ugyancsak tiltja ilyen építmények létrehozását, nem szokás említeni. Ezek szerint technokraták által írt, és a képviseleti által elfogadott szabályzatok korlátozhatják a vallásszabadságot, csak népszavazás nem.

⁸ Ez a dán alkotmány szerinti fakultatív referendum, mely nem keverendő össze a magyarul fakultatívnak nevezett népszavazással – míg ugyanis nálunk a fakultatív népszavazás a parlamentre nézve fakultatív, azaz a parlament dönti el, hogy lesz-e népszavazás az állampolgárok kezdeményezéséből vagy sem, addig lényegében minden más országban, így Dániában is, a fakultatív azt jelenti, hogy a kezdeményezők dönthetik el, javasolják-e. (Ellentétben a kötelező referendummal, melyet kérés nélkül, alkotmányos kötelezettség miatt meg kell tartani.) Svensson bemutatja, miért és hogyan lett a fakultatív referendum a politikai kisebbség fontos politikai fegyvere, és hogyan tudja ezt a parlamenti ellenzék időről időre használni. Svájcban a közvetlen demokrácia intézményrendszere szintén sok esetben szolgált a kisebbség védelméül, lásd Unger 2019.

(sőt, még korábról) való jelenlétével érvel a képviseleti kormányzás nem kizárólagos értelmezése mellett (Matsusaka 2020: 66-78). Amar (1994) a népszuverenitás és a *'republican form of government'* elveinek történeti jelentésváltozásait és kapcsolatát bemutató munkájában szintén arra jut, hogy a képviseleti kormányzás hangsúlyozása nem automatikusan kizáró ok a közvetlen demokrácia ellen, még akkor sem, ha bizonyos időszakokban ezt erre (is) használni szokás.⁹

Az európai/hazai alkotmányos hagyományokban a *'republican form of government'* megfelelője a parlamentáris demokrácia, mint 'eredeti', történelmileg korábbi formája a demokratikus döntéshozatalnak. A képviseleti döntéshozatal mellett, a már említett kompetencia-alapú érvelésen túl az szól, hogy a képviseleti demokráciában biztosított a konszenzusra törekvés. Itt rendszerint az a weberi érvelés jön, mely szerint a közvetlen demokrácia csak igen-nem döntést enged, tehát nincs lehetőség konszenzusra, míg a képviselet ezt lehetővé teszi (lásd pl. Sajó-Uitz 2017: 112-113). Mindez valójában messze nem ennyire evidens, hiszen egyrészt a svájci gyakorlat pont azt mutatja, hogy a közvetlen demokrácia kifejezetten elő tudja segíteni a társadalmi kompromisszumok megszületését (Unger 2019), másrészt az sem igaz, hogy a képviseleti demokrácia konszenzus-orientált lenne. A Lijphart modelljével többségi elvű demokráciaként leírható rendszerek egyáltalán nem a konszenzus elérését célozzák, amiképp a többségi választási rendszerek sem (Lijphart 2012). Az ilyen rendszerekben nem egy társadalmi konszenzus megtalálása a politikai döntéshozatal célja, hanem a többség által biztosított felhatalmazáson nyugvó hatalomgyakorlás, a többség által támogatott program megvalósítása, végrehajtása. Ahogy Milligan is megjegyzi, a parlamentarizmus ősházájának tekinthető „Egyesült Királyságban nem a konszenzus a politika működés módja” (Milligan 2016: 96).

A szavazói inkompetencia, a többség zsarnoksága, és a képviseleti demokrácia felsőbbrendűségének vélelmei szükségszerűen vezetnek a közvetlen demokrácia, úgy is, mint egyfajta nyers politikai akaratformálás szigorú korlátozásához. Ez az első ránézésre elitista, de valójában inkább paternalista megközelítés – meg kell menteni a népet saját magától – Milligan szerint abból a burke-i képviselet-felfogásból eredeztethető, mely szerint a képviselő nem a népet, hanem annak érdekeit képviseli. Itt ugyanis a választások célja nem a választók akaratának, érdekeinek artikulálása és ezek aggregálása, hanem a bölcs és okos politikusok megtalálása, akik majd el tudják dönteni, mi a társadalom valódi érdeke – akár a társadalom ellenére is (Milligan 2016: 107). Ebben a képviselet-felfogásban azonban egy komoly önellentmondás húzódik. Ha ugyanis a választók saját érdekeiket sem képesek jól felismerni, és ezért kell a képviselőknak akár a választók ellenében is, mint bölcs szülő lázongó kamaszgyerekével szemben, kitartóan és következetesen az általuk a választók valódi érdekeinek vélt döntéseket meghozni, akkor az sem feltételezhető, hogy ezek a választók majd valóban az e feladatra legalkalmasabb jelölteket választják.¹⁰ A burke-i felfogásban így a parlament nem részérdek képviselése, hanem a nemzeti érdek megtalálásának egyfajta deliberatív tere: nem ellentétes érdekekkel rendelkező csoportok képviselése a fő funkciója, hanem a közjó megformálása (Behrouzi 2005: 88-90).

⁹ Hogy esetleg Madison tévedhetett is, vagy a politikafejlődés produkált valami olyat, amit nem látott előre, ezek alapján kizártnak tűnik. Sokan hangoztatják például azon érvét, hogy nagylétszámú közösségekben a közvetlen demokrácia nem kivitelezhető: Madison az akkor ötmillió létszámot még el sem érő Egyesült Államokat már nagylétszámú demokráciának tartotta. Mindeközben ma már teljesen nyilvánvaló, hogy nemcsak ekkora, de ennek a többszöröse sem akadály, lásd Svájc vagy Kalifornia példáját. Oregon, a közvetlen demokrácia egyik mintaállama a 2020-as népszámlálási adatok alapján pont az alapításkori USA nagyságával, mintegy négy és félmillió lakossággal bír.

¹⁰ Természetesen nem zárható ki, hogy a választók tudnak bölcsen úgy dönteni, hogy nem elég bölcsnek a döntéshez: az 1989-es magyarországi népszavazásnak a közvetlen elnökválasztásról szóló kérdése erre – a világtörténelemben máig egyedülálló – példa.

A népszavazás-kritikus irodalom premisszája, hogy a demokrácia szükségszerűen (kizárólag, vagy elsősorban) képviseleti: indokolja ezt a választói kompetenciahiány, a lakosságszám, vagy épp – elsősorban az Egyesült Államokban – alkotmányos alapelv. Ez persze nemcsak indokolatlanul leszűkítő, de téves értelmezés is (lásd például Altman 2011: 7-18). A főáramú megközelítésben azonban a képviselet adottság, magától értetődően létező, szükséges dolog, indokolást a közvetlen demokrácia bevezetése, alkalmazása igényel: kell-e, szükséges-e egy adott kérdésben népszavazást tartani, vagy általában a népszavazás bármely formáját elérhetővé tenni, illetve hogyan korlátozzuk mindenképp, ha már egyszer elérhető. Ez a helyzet az általános választójogért folytatott küzdelemre hasonlít: a cenzusok felszámolásánál is az érdem állt a képviseleti intézményekben a viták középpontjában (így eltakarva a hatalomhoz való hozzáférés mindenáron való korlátozására törekvést), kik és miért érdemelhetik ki, hogy választójogot kapjanak, míg a képviseletből kizártak azt hangsúlyozták, hogy miért igazságtalan a jogfosztottságuk.

Mint látjuk, a közvetlen demokrácia korlátozása magától értetődően elfogadott a kortárs politika- és jogtudományban. Ebben a megközelítésben, amint azt Moeckli megfogalmazása is mutatja, a demokrácia áll szemben a jogállamisággal és az emberi jogokkal, a lényegi kérdés pedig az, miképp védjük meg utóbbit az előbbitől; vagyis milyen módon lehet vagy éppen kell korlátozni az állampolgárok közvetlen politikai döntéshozatali jogait annak érdekében, hogy az emberi jogok és a jogállamiság ne sérüljön.

2. Demokrácia és emberi jogok

A közvetlen demokrácia és az emberi jogok viszonya valójában a demokrácia és az emberi jogok kapcsolatáról szól. A vonatkozó munkák nagyrésze azonban a demokráciát egy csökevényes, korlátozott értelemben használja, melynek lényege a rendszeres választások és a képviseleti kormányzás.¹¹ Az a probléma, amit a közvetlen demokráciával kapcsolatos, fent bemutatott kritikák tárgyalnak, valójában nem a közvetlen demokrácia és az emberi jogok, hanem a demokrácia és az emberi jogok konfliktusából adódik. Ezek a problémák és kihívások ugyanis a képviseleti demokrácia kapcsán pontosan ugyanúgy fennállnak, ám a népszavazás-kritikus irodalom erre sosem tér ki. A többség zsarnoksága, vagy a kompetenciahiány pont annyira jellemzi a képviseleti döntéshozatalt, mint az állampolgárit, ám mégsem érvel senki amellett, hogy ezek miatt szüntessük meg a képviseletet.

A demokrácia képviseleti kormányzásra való szűkítése két érven nyugszik: az egyik a modern állam komplexitásából és a felgyorsult, megnövekedett számú döntéshozatalból adódó szükségszerűség érve (képviselet kell, mert a választók nem tudnak mindig mindenről dönteni), a másik pedig a már említett állampolgári kompetencia-hiány, mely a politikusokra nem, csak a választókra érvényes. A közvetlen demokrácia ebben az olvasatban nem a képviselettel együttműködő, azt kiegészítő, kiegyensúlyozó döntéshozatali forma (holott ténylegesen az, lásd Unger 2019), hanem ellenkezőleg: a képviseletet korlátozó, sőt, adott esetben ellehetetlenítő, felszámoló intézmény. Ezekkel az érvekkel csak az a gond, hogy részben tévedésre, részben önellentmondásra épülnek. Egyrészt, a közvetlen demokrácia intézményesítése nem azt jelenti, hogy ezentúl csak az állampolgárok dönthetnek és megszűnik a képviselet: csak annyit, hogy a kezdeményezés és/vagy a referendum útján lehetőséget kapnak arra, hogy a négy-ötévenkénti képviselőválasztásokon túl is részt

¹¹ Erre a leegyszerűsítésre ugyancsak jó példa a már többször idézett Sajó-Uitz-kötet: ebben a demokrácia kapcsán Rousseau, Mill, Schumpeter és Dahl nevével találkozunk a demokrácia teoretikusaiaként. A szerzők a demokráciaelméleteket két csoportba sorolják, szubsztantív és procedurális megközelítéseket említve. Az, hogy a demokráciaelméleteknek van egy nagyon gazdag, képviselet-elméleten túli világa (részvételi demokrácia, deliberatív demokrácia és így tovább), nem jelenik meg.

vehessenek a politikai döntéshozatalban. Nincs empirikus igazolás arra az állításra, hogy a közvetlen demokrácia veszélyeztetné a hatékony döntéshozatalt – vagy hogy jobban veszélyeztetné, mint a képviselő maga. Másrészt, a kompetenciahiány a képviselő esetében is jelen van, itt is a szaktudással rendelkező bürokrácia az, mely adott esetben segíti a képviselői kormányzás intézményeit – és megteheti ezt (sok példát látunk, ahol meg is teszi) a választók informálásával is. A közvetlen demokrácia kompetencia-alapú kritikái adósságot azzal, hogy feloldják az ellentmondást a 'népszavazáson nem, csak parlamenti választáson kompetens szavazópolgár' elméletében.¹² Amikor tehát arról beszélünk, hogy korlátozni kell a közvetlen demokráciát az emberi jogok és jogállamiság érvényesülése érdekében, akkor valójában a demokrácia általában való korlátozhatóságának kérdéséhez érünk.

Az emberi jogok és demokrácia kapcsolata sajátos: noha a demokrácia, mint praxis már az ókorban megjelent, mint elv (népuralom) csak a felvilágosodásra is épülő francia forradalommal került vissza a politikatörténetbe. Az emberi jogok és a jogállamiság, mint az alkotmányosság részei, már a forradalmak előtt megjelentek, ám az alkotmányosság elve nagyon sokáig nem kapcsolódik össze a demokráciával.¹³ A két fogalom (elv? érték? politikai intézmény?) között azonban számos ellentét húzódik, viszonyukat ellentmondások jellemzik. Ilyen ellentét, hogy az emberi jogok elsősorban az egyén és állam viszonyára fókuszálnak, míg a demokrácia nem értelmezhető közösségen kívül, amiképp az államtól való elválasztása is lehetetlen. Egy másik ellentét, hogy a demokrácia a közösség uralmát és ellenőrzését jelenti a kollektív döntéshozatalban és afelett, míg az emberi jogok adott esetben e döntéshozatallal, és az ezt végrehajtó állammal szemben védik az egyént. A konfliktus mellett azonban demokrácia és emberi jogok kölcsönösen feltételezik egymást: nincs demokrácia alapvető polgári szabadságjogok (gondolat és szólás, egyesülés és gyülekezés szabadsága) nélkül, és nincs népuralom általános választójog, mint polgári jog nélkül. Beetham szerint a demokrácia szükségképpen önkorlátozó kell legyen annak érdekében, hogy az alapvető emberi jogok érvényesülhessenek, azonban ennek társadalmi elfogadásán kell alapulnia, mely az ezt rögzítő alkotmányos megoldásokban is kifejeződik (Beetham 1999: 93).

A népszavazások és emberi jogok konfliktusa mögött valójában a liberalizmus és a demokrácia konfliktusa áll. Hogy ezt megértsük, nézzük meg, miképp néz ki a demokrácia fejlődéstörténete a liberalizmus olvasatában. A demokrácia itt elsősorban nem a nép felhatalmazását, politikai részvételi jogainak kiszélesítését jelenti, hanem képviselőt, valamint az e képviselői intézmény hatalmát a korábban korlátlan hatalommal rendelkező uralkodóval szemben (hatalommegosztás, illetve a fékek-ellensúlyok elvei mentén). A képviselői intézmények persze ekkor már évszázadok óta léteznek, a felvilágosodás és annak forradalmi ezt a képviselőt írják újra. A felvilágosodás abban hoz újat, hogy kimondja: a hatalom *forrása* a nép. De valójában a döntéshozó hatalom *gyakorlója* továbbra sem a nép, hanem a képviselői intézmények, melyek immár vagy ellensúlyozva, vagy felszámolva az

¹² A liberális hagyományból építkező képviselői demokrácia egy másik paradoxonát mutatja be Beetham, rámutatva arra az ebben a hagyományban meghúzódó ellentmondásra, mely az állampolgárt a piaci-gazdasági szférában az érdekeit felismerő, önálló, döntésképes individuumként jeleníti meg, ám ugyanezen egyén politikai képességei mindössze csak arra terjed(het)nek ki, hogy eldönthesse, ki képviselje őt a politikai döntéshozatalban, de saját maga már konkrét kérdésekben nem dönthet, mert nincs szaktudása, kompetenciája (Beetham 1999: 34-44).

¹³ Nincs népuralom általános választójog nélkül: erre pedig a XX. század elejéig-közepéig, néhány országban utolsó harmadáig várni kell. A képviselői intézmények megléte tehát önmagában nem jelenti a demokrácia meglétét. Tökéletesen illusztrálja ezt például az Egyesült Államok vagy az Egyesült Királyság történelme, ahol 1920-ban, illetve 1932-ben vezették be az általános választójogot, ám mindkét országban még ezt követően is komoly korlátozásokat alkalmaztak, az USA-ban az afrikai-amerikai lakosság választójogi diszkriminációja (1965-ig és bizonyos szempontból máig), az Egyesült Királyságban az északír területen a választójogot érintő korlátozások (1969).

uralkodó hatalmát, *megjelenítik* a nép érdekeit működésük során.¹⁴ Ebből a szempontból a kérdés az, kiknek lesz joguk ahhoz, hogy képviselve legyenek: és mint tudjuk, az általános választójogért folytatott másfél évszázados harca a legtöbb országban évtizedeken pont a liberális (és konzervatív) éltek ellenében zajlott. A demokrácia képviseletre való szűkítése tekinthető tehát úgy is, mint ennek a küzdelemnek egy újabb szintje. A képviselet létrehozásában immár részt vehet – bizonyos korlátozások mellett – minden állampolgár, de a politikai döntéshozatal napi működésébe nem szabad, vagy nem lehet beengedni minket. A népuralom a képviseleten keresztül gyakorolva valójában csak felhatalmazást jelent – valódi részvételt, politikai döntéshozatalt nem. A sokat emelgetett lincolni demokrácia-definíció – „a nép kormányzása a népért a nép által” (*government of the people, for the people, by the people*) – így legfeljebb kétharmados mértékben teljesül: a képviseleti kormányzás valóban a nép kormányzása (*of the people*), hiszen a választók hozzák létre a képviseleti intézményeket, és ha szerencsénk van, akkor a mi érdekünkben működik a kormányzat (*for the people*). A ’by the people’ azonban a képviseleti demokráciában valójában nem teljesül, vagy csak illuzórikus formában: a képviseleten keresztül, közvetett formában.

3. Közvetlen demokrácia, mint a politikai részvételi jogok része

Noha a demokráciához való jog mint ilyen nem szerepel egyetlen nemzetközi emberi jogi dokumentumban sem, az e dokumentumokban elismert politikai részvételi jog egyben a demokrácia létrehozásának biztosítékaként, így akár közvetve mégis egyfajta demokratikus kormányzáshoz való jogként is értelmezhető. A politikai részvételi jog, közkeletű nevén választójog gyakorlásának biztosítékait és korlátozásának lehetőségeit ezek a nemzetközi emberi jogi egyezmények keretezik (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata - EJENY, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya – PPJNE).¹⁵ Mivel e tanulmány nem a politikai részvételi jogok általános jellemzésére törekszik, ezért most eltekint attól, hogy részletezze ezeket az dokumentumokat, melyik mit mond a választójogról, milyen átfedések vagy épp eltérések találhatók közöttük. Ehelyett két dolgot érdemes megvizsgálni: az egyik, hogy mit mondanak ezek az egyezmények a demokráciáról, illetve annak két fent említett formájáról, a képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyáról. A másik pedig, hogy a politikai részvételi jog nemzetközi emberi jogi kereteiből kiindulva mi minden következik a népszavazások szabályozására.

E ponton szükséges tisztázni, mit értek közvetlen demokrácia/népszavazások alatt: azokat a kezdeményezéseket és referendumokat, melyek nem plebiszcitárius jellegűek, azaz nem a képviselet eseti döntésén múlik a népszavazás sorsa, hanem vagy 1) kifejezetten állampolgári kezdeményezésre (akár kezdeményezés, akár referendum), vagy 2) alkotmányos előírások miatt kötelezően megtartandó népszavazások. Ez a tipizálás David Altman munkáján alapszik

¹⁴ Erről a képviseleten keresztüli érdek-megjelenítésről és ennek különböző alakváltozatairól lásd például Behrouzi 2005, Pitkin 1967, Beetham 1999, Pilon 2013.

¹⁵ Mivel az Emberi Jogok Európai Bírósága az EJEE szabad választásokhoz való jog-cikkelyét főszabály szerint csak a nemzeti törvényhozás megválasztásával kapcsolatban értelmezi és hivatkozza (tehát sem helyi, sem regionális választásokra, semelnökválasztásokra, semnépszavazásokra ez nem vonatkozik), ezért a tanulmány ezt a regionális emberi jogi egyezményt nem tárgyalja (a joggyakorlat összegzését lásd: Guide 2021: 5-7, kritikáját pedig Kovács 2020). Az azonban megjegyzendő, hogy természetesen ez a korlátozó értelmezés nem jelenti azt, hogy mivel a szabad választásokhoz való jog cikkelye nem terjed ki a parlamenti választásokon kívül semmire, ezért a választójogunk is csak erre az egy képviseleti intézményre korlátozódik. A Velencei Bizottság által készített Code of Good Practice on Referendums (2006) ugyanakkor illeszkedni látszik abba az e tanulmányban is ábrázolt trendbe, mely a népszavazást nem elsősorban a választójog részeként, hanem a képviseleti demokrácia korlátjaként, veszélyeként tárgyalja. A dokumentumról és annak felülvizsgálatáról lásd: Garrone 2021, Alivizatos 2021.

(Altman 2011: 7-19), és kizár minden más olyan részvételi, de nem döntéshozatali formát, mely kiegészíti a képviseleti döntéshozatalt. Értelmezésben a közvetlen demokrácia a partícipatív demokrácia része, de egy sajátos jellegzetessége, hogy itt nem pusztán részvétel, tanácskozás, javaslatétel és így tovább zajlik, hanem *döntéshozatal* is (részletesen lásd Unger 2019: 74-82).

3.1. Népurolom: képviselet és közvetlen részvétel

Az EJENY (21. cikk) és a PPJNE (25. cikk) alapján a demokráciát a népakaratra *alapozott* kormányzásként definiálhatjuk.¹⁶ A demokrácia e dokumentumok alapján egyrészt a közügyekben való részvétel jogát jelenti, másrészt pedig az általános és egyenlő választójogot, melyen keresztül a közügyekben való részvétel megvalósul, és amelyen keresztül kifejezhető a népakarat.¹⁷ A közügyekben való részvétel történhet közvetlen vagy választott képviselők útján. Ez a közvetlen jelleg azonban itt nemcsak a képviseleti intézményben betölthető hivatalra vonatkozik, hanem a képviseleten túli politikai részvétel egyéb formáira is: állampolgári tanácsok, népgyűlések, alkotmányozó népszavazások vagy egyéb népszavazások (Taylor 2020: 705-706). Hogy ezeknek a politikai döntéshozatali intézményeknek és eljárásoknak milyen viszonyban kell lenniük egymással, arról az egyezmények semmit nem mondanak. Nem rögzítik sem a képviseleti, sem a nem-képviseleti demokratikus döntéshozatali eljárások elsőbbségét vagy felsőbbrendű voltát. Arra a kérdésre tehát, hogy milyen keretek és elvek mentén szükséges mindenképp korlátozni a közvetlen demokráciát, az ENSZ emberi jogi dokumentumai alapján nem tudunk választ adni – de ami még ennél is fontosabb, hogy ennek a korlátozásnak a szükségessége ezekből nem is levezethető. Ráadásul, a demokrácia ezen egyezmények alapján nem kizárólag képviseletet jelent, a képviseleti demokrácia nem a demokrácia egyetlen lehetséges megvalósulási formája (General Comment 1996).

Továbbra is kérdés azonban, hogy ezek az egyezmények milyen kereteket adnak a közvetlen demokrácia szabályozására. Ennek meghatározásához induljunk ki abból az egyezmény által rögzített tényből, hogy a népakarat kinyilvánítására a közügyekben való részvétel útján, és azt ezt lehetővé tevő választójog gyakorlásán keresztül van lehetőségünk.

Mit jelent a közügyek vitelében való részvétel a képviseleti és közvetlen demokrácia esetében? Részvételt a törvényhozás folyamatában – akár képviseleti testületekben, akár a választók közösségének tagjaként. A képviselő ezt jogszabályok kezdeményezésével, vagy módosító indítványok benyújtásával, illetve a végső törvényszövegről való szavazással gyakorolja. Az állampolgári jogalkotás ezekre a kezdeményezés és a referendum intézményeit biztosítja (Unger 2019). Amikor tehát ez utóbbi intézmények korlátairól gondolkodunk, nem annak kellene döntő szempontnak lennie, hogy mit gondolunk az állampolgárok szakpolitikai kompetenciájáról vagy közjó-meglátási képességeiről, hanem annak, hogy milyen korlátokat állítunk a képviseleti hatalomgyakorlás alanyai elé ugyanezen téren. Másképp megfogalmazva: mivel az emberi jogi egyezmények alapján nem mondható, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás másodlagos vagy kiegészítő a képviseletihez képest, így nem világos, miért

¹⁶ Ez felveti azt a kérdést, hogy összeegyeztethető-e ezzel egyáltalán a burke-i képviseleti intézmény: ha ugyanis a hatalomalapja a nép kifejezett véleménye, akkor nem világos, hogy a képviselet milyen alapon mehet szembe ezzel, vagy dönthetne a képviseltek kifejezett véleménye ellenére (mely gyakorlat sokkal közelebb áll a felvilágosult abszolútizmushoz, mint a demokráciához).

¹⁷ It már alighanem nemcsak Burke-öt, de Rousseau-t is el kell engednünk – mind a burke-i közjó, mind a Rousseau-I általános akarat azon az elgondoláson nyugszik, hogy ezek többek, mint az egyes egyének véleményének összességei. Mint látjuk azonban, a választójogot garantáló emberi jogi dokumentumok kifejezetten az emberek véleményére alapozzák a népakaratot – mely itt nem elvont fogalomként, hanem konkrét ügyek és személyek közötti választások összességként jelenik meg.

kellene azt erőteljesebben korlátozni, mint a képviseleti hatalomgyakorlást.¹⁸ A népszavazás-korlátozó irodalom azonban adós annak magyarázatával, hogy az általa javasolt témaköröket, korlátozásokat miért csak a közvetlen demokrácia intézményeire kellene alkalmaznunk. A politikai részvételi jogok felől nézve ezt a kérdést még egyértelműben látható ez az ellentmondás: eszerint ugyanis választójoggal élve választhatok képviselőt, aki dönthet bármilyen témában, de ugyanezen választójoggal már nem élhetek azokban a témákban, amelyekben a képviselet igen.

A PPJNE alapján sokkal inkább az látszik egyértelműnek, hogy valójában jogunk van a közhatalom gyakorlásának közvetlen formájához: azaz jogunk van a népszavazáshoz, vagy ezzel egyenértékű másfajta közvetlen részvételhez. Noha ez az állítás bizonyára sokak számára radikálisnak, vagy akár nonszensznek is hangzik, hasonlóképp hangzott elképzelhetetlennek vagy épp felháborítóknak száz évvel ezelőtt az, hogy politikai jogoktól megfosztott tömegek választójogot követeltek. A PPJNE azonban nem azt mondja, hogy jogunk van képviselőket választani és *ha engedik*, jogunk van más módokon is a politikai részvételhez. A politikai részvételi jogok lényegi vonása, hogy azokat nem azért kell biztosítani az államnak, mert hasznosnak, vagy épp hatékonynak látja ezt a közösségre nézve, ezért teret enged ennek. Általánosan elfogadott alapelv, hogy a választójog részleteit a képviseleti intézmények vonatkozásában az államnak kell szabályozni, a jog gyakorlását *érdemben* lehetővé tévő módon. Nincs indok arra, hogy ha ez érvényes a PPJNE alapján a közügyek vitelében való *közvetett* részvételre nézve, miért ne lenne szükséges ugyanez a *közvetlen* részvétel esetében. Mint láttuk, a népuralom nem kizárólagosan képviseleti hatalomgyakorlást jelent; ha pedig jogunk van a közvetlen hatalomgyakorlásra *is*, nemcsak a közvetettre, akkor ez ugyanolyan szabályozási kötelezettséget ró a jogalkotóra nézve, mint ahogy a választójog részleteit és a választásokat is szabályozni köteles.

3.2. A népszavazás mint választójog

A népszavazás, mint a politikai részvételi jog egyik formája, referendum és/vagy kezdeményezés formájában tud megvalósulni (a két intézményről részletesen lásd Altman 2011, Unger 2019). A PPJNE a választójog követelményeit a következőképpen összegzi: minden állampolgár joga, hogy „szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését” (PPJNE 25. cikk). Ezek az elvek a választójog gyakorlása szempontjából értelemszerűen ugyanazt jelentik egy parlamenti vagy önkormányzati választáson, mint egy népszavazáson. Senki sem zárható ki a választójogból alkotmányos indok nélkül, nem sérülhet az egyenlőség elve (egy ember – egy szavazat elve), garantálni kell a titkosságot, és az állampolgárok véleményének kifejezésére rendszeres időközönként választásokat kell tartani.

De hogyan fordíthatjuk le mindezt a kezdeményezés és referendum intézményre? A politikai részvételi jog egyik legfontosabb jellemzője, hogy általános, mindenkit megillető jog: ez azt jelenti, hogy nem az állampolgárnak kell igazolni, hogy kiérdemelte és megfelel az előírt feltételeknek, mint a cenzusok idejében, hanem az államnak kell alaposan, alkotmányos keretek között megindokolnia, hogy miért foszt meg valakit ettől a joggal. Vagyis a választójog állampolgárságunkból adódóan automatikusan a miénk, nem kell hozzá semmit sem tennünk – korlátozni, valakit ettől megfosztani csakis ésszerű okokból és csakis a

¹⁸ Egy példával illusztrálva mindezt: ha a képviseleti jogalkotás számára nem tiltott, hogy egy kérdésben évenként egyenél több törvényjavaslatot (tehát vagy önálló indítványt, vagy csak egy módosítót) lehessen benyújtani, azaz, ha ezt az egyetlen javaslatot már valaki megtette, akkor senki másnak a képviseletben ehhez joga nincs, akkor az sem indokolható, hogy az állampolgárok kezdeményezési jogát témánként-évenként egyetlen kezdeményezésre korlátozzuk.

szükséges mértékig lehetséges, az arányosságot tiszteletben tartva olyan formában, hogy a korlátozás nem üresítheti ki a jog alapvető tartalmát. Ez a logika szerintem alkalmazható a népszavazásokra is: amikor a közvetlen demokrácia alkotmányos kereteiről, korlátairól beszélünk, nem az a kérdés, hogy mit engedünk népszavazásra a választóknak – ez egyenlő lenne a cenzusos választójoggal, amikor azt írta elő a jogszabály, hogy kiknek és milyen feltételek teljesítése engedjük meg, hogy részt vehessenek a választásokon. Az általánosság elve a cenzus tagadása, azaz a népszavazások esetében is azt kell alkotmányosan rögzíteni, hogy miről nem lehet népszavazás útján dönteni, ezt is az észszerű és szükséges mértékben meghatározva, ugyancsak tiszteletben tartva az arányosság elvét. Továbbá, ez a korlátozás nem lehet indokolatlanul szélesebb, tágabb itt sem, mint a választójog képvisleti oldalán: nem lehet kizáró ok például a hozzáértés hiánya, hiszen kompetencia-elvárások a képvislet megválasztásánál sem jelenhetnek meg (nincs műveltségi teszt, vagy iskolai végzettséghez kötött választójog; nem kell értenünk a pártok választási programját, hogy szavazhassunk pártlistákra, továbbá a jelölteknek sem kell semmilyen képzettséget, műveltséget, kompetenciát igazolniuk megválasztásuk előfeltételeként). Hasonlóképpen értelmezhető az egyenlőség szempontja is: azaz, az állampolgári egyenlőség és a demokratikus elv tagadása nélkül aligha indokolható az érdemi különbségtétel a választó és a képviselő döntéshozatali joga között.¹⁹

A választójog alapelvei mentén számos további ponton lenne szükséges újragondolni a népszavazást: így például a népszavazási eljárás (kezdeményezés és referendum esetében egyaránt), a népszavazási kampány kapcsán sok további kérdés merül fel. Ezek részletezésére itt most nincs mód, azonban azt fontos szem előtt tartani, hogy a népszavazásoknak bármely részletéről eszen is szó, elsősorban a politikai részvételi jogaink gyakorlását érintő kérdéssről van szó. Következésképpen minden korlátozás, melyet a népszavazással szemben szükségesnek gondolunk, egyrészt a képvislettel szemben is alkalmazható, másrészt a választójogunk képvisleti oldalára is érvényesíthető.

4. Összegzés

A liberális demokrácia kortárs válságának egyik okát sokan az egyre növekvő számú népszavazások és a populizmus megerősödésében látják. Ez visszaköszön abban a szakirodalmi tendenciában is, mely (paradox módon) a demokrácia megmentése érdekében a népszavazások korlátozásának szükségességéről szól. Ez a főármú megközelítés azonban nem vet számot azzal, hogy a liberális demokrácia mindenekelőtt a képvisleti demokrácia válsága, melyben a népszavazások útján történő korrekció és a populizmus erősödése legalább annyira tünet, mint ok.

A tanulmány egyik fő állítása, hogy a közvetlen demokrácia a politikai részvételi jogok fontos része: így az erről való diskurzust a 'hogyan korlátozzuk' irányából a 'hogyan biztosítjuk' irányába lenne szükséges fordítani. A választójog-alapú megközelítésből ugyanis következik, hogy itt nem a képvislet által a választók számára alkalmilag biztosított lehetőségről, kivételes engedményről van szó, hanem a demokrácia egy formájáról. Azaz, szükséges lenne végre meghaladni azt az elitista demokrácia-felfogást, ami – adott esetben önkényesen meghatározott – feltételekhez köti a választójog gyakorlását a népszavazások kapcsán, és csak bizonyos körülmények között ad lehetőséget a társadalomnak a képvislet megválasztásán túli politikai részvételre. A népszavazás ugyanis a közhatalomban való részvétel egy formája, és ennek biztosítékait az állam köteles szabályozni.

¹⁹ Sőt, számos országban ennek ellenkezőjével találkozunk a kötelező népszavazások esetében, amikor az alkotmány azt írja elő, hogy melyek azok a témakörök, melyekről mindenképp népszavazást kell tartani.

Alapos indoklásra szorul a közvetlen demokrácia minden olyan korlátozása, amelyet a képviseleti intézményekre nem terjesztünk ki. Vagyis a választójog-alapú érvelés szempontjából nem az a kérdés, hogy miképp biztosítjuk a képviselet elsődleges vagy kizárólagos hatalmát és hogyan védjük meg a képviseletet a közvetlen hatalomgyakorlástól. Ehelyett inkább az igényel magyarázatot, hogy miért lehet a képviselőknek dönteni adott kérdésekben, ha az állampolgároktól ezt megtagadjuk; miért tartjuk fenn a képviselet kivételezett helyzetét bizonyos témakörök esetében. A politikai részvételi jogok elvéből, mely a közvetlen és képviseleti demokrácia között nem alakít ki semmilyen alá-fölérendeltségi viszonyt, ez következik, és nem ennek az ellenkezője – még akkor is, ha jelenleg (néhány kivételtől eltekintve) ez utóbbi a bevett gyakorlat és az általános alkotmányjogi megközelítés is.

Irodalom

- ALIVIZATOS, Nicos C. (2021): Revision of the Code of Good Practice on Referendums. In MOECKLI, Daniel – FORGÁCS Anna – IBI, Henri (2021): *The Legal Limits of Direct Democracy. A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe*. Edward Elgar, Cheltenham. 19-22.
- ALTMAN, David (2011): *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press, Cambridge.
- AMAR, Akhil Reed (1993): The Central Meaning of Republican Government: Popular Sovereignty, Majority Rule, and the Denominator Problem. *University of Colorado Law Review*, 65: 749-786.
- BEETHAM, David (1999): *Democracy and Human Rights*. Polity Press, Cambridge.
- BEHROUZI, Majid (2005): *Democracy as the Political Empowerment of the People*. Lexington Books, Oxford.
- BOWLER, Shaun (2013): When Is It OK to Limit Direct Democracy? *Minnesota Law Review*, 97: 1780-1803.
- DONOVAN, Todd – BOWLER, Shaun (1998): Direct Democracy and Minority Rights: an Extension. *American Journal of Political Science*, 42(3): 1020-1024.
- DUNN, John (2005): *Democracy: A History*. Atlantic Monthly Press, New York.
- FREY, Bruno – GOETTE, Lorenz (1998): Does The Popular Vote Destroy Civil Rights? *American Journal of Political Science*, 42(4): 1343-1348.
- GAMBLE, Barbara (1997): Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science*, 41(1): 245-269.
- GARRONE, Pierre (2021): The Code of Good Practice on Referendums. MOECKLI, Daniel – FORGÁCS Anna – IBI, Henri (2021): *The Legal Limits of Direct Democracy. A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe*. Edward Elgar, Cheltenham. 11-18.
- KARÁCSONY Gergely (2009): A népszavazási döntések motivációi Magyarországon. In ENYEDI Zsolt (ed.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Századvég Kiadó, Budapest. (oldalszám kell)
- KARL, Terry Lynn (1995): The Hybrid Regimes of Central America. *Journal of Democracy*, 6(3): 72-86.
- KIS János (2009): A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában. *Fundamentum*, 13(3): 5-28.

- KOVÁCS Kriszta (2017): Why Do We Need International Legal Standards for Constitutional Referendums?, VerfBlog, 2017/7/20, <https://verfassungsblog.de/why-do-we-need-international-legal-standards-for-constitutional-referendums/>
- KOVÁCS Kriszta (2020): Parliamentary Democracy by Default: Applying the European Convention on Human Rights to Presidential Elections and Referendums. *Jus Cogens*, 2(3): 237–258.
- KÖRÖSÉNYI András (2009): A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In ENYEDI Zsolt (ed.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Századvég Kiadó, Budapest. 37-61.
- LEVINSON, Sanford (2014): Popular Sovereignty and the United States Constitution: Tensions in the Ackermanian Program. *The Yale Law Journal*, 123(8): 2644-2674.
- LIPHART, Arend (2012): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven, London.
- MATSUSAKA, John G. (2020): *Let the People Rule. How direct democracy can meet the populist challenge*. Princeton University Press, Princeton, Oxford.
- MILLIGAN, Tony (2016): *The Next Democracy? The Possibility of Popular Control*. Rowman & Littlefield, London.
- MOECKLI, Daniel (2018): Referendums: Tyranny of the Majority? *Swiss Political Science Review*, 24(3): 335-341.
- MOECKLI, Daniel (2021): Introduction to The Legal Limits of Direct Democracy. In MOECKLI, Daniel – FÖRGÁCS Anna – IBI, Henri (2021): *The Legal Limits of Direct Democracy. A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe*. Edward Elgar, Cheltenham. 1-9.
- MOECKLI, Daniel – FÖRGÁCS Anna – IBI, Henri (2021): *The Legal Limits of Direct Democracy. A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.
- PILON, Dennis (2013): *Wrestling with Democracy. Voting Systems as Politics in the Twentieth-Century West*. University of Toronto Press, Toronto.
- PITKIN, Hanna Fenichel (1967): *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.
- ROHNER, Andreas (2011): Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions, and (Mal)Functions. *C2D Working Papers*, 38/2011.
- SAJÓ András – UITZ Renáta (2017): *The constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*. Oxford University Press, Oxford.
- SCHEDLER, Andreas (ed., 2006): *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers.
- SVENSSON, Palle (1996): Denmark: The referendum as minority protection. In GALLAGHER, Michael – ULERI, Pier Vincenzo (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. Macmillan Press, London. 33-51.
- TAYLOR, Paul M. (2020): *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*. Cambridge University Press, Cambridge.
- UNGER Anna (2019): *Demokrácia a képviseleten túl. Közvetlen demokrácia és az EU demokratizációja*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.

Hivatkozott egyezmények, egyéb dokumentumok:

- Code of Good Practice on Referendum. Venice Commission, 2006.
- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 1948. (szövegbeli hivatkozása: EJENY)
- Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1950. (szövegbeli hivatkozása: EJEE)

General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) : . 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments). Office of the High Commissioner for Human Rights, UN, 1996. (szövegbeli hivatkozása: General Comment)

Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Right to free elections. European Court of Human Rights, 2021. (szövegbeli hivatkozása: Guide)

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966. (szövegbeli hivatkozása: PPJNE)

© Unger Anna

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515