

SZABÓ ISTVÁN

egyetemi tanár (PPKE JÁK)

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA GYÖKEREI TÖRTÉNELMI ALKOTMÁNYUNKBAN

1. Prológus

Egy ünnepi kötetbe, különösen, ha a szerzőt az érintett kollégához közelebbi kapcsolat fűzi, nehéz tanulmányt írni. Találunk-e a munkásságához is kapcsolódó témát, vagy csupán az éppen aktuális kutatásainkból adunk valamit a szerkesztők kezébe. Több hónap elteltével, már a határidők szorításába kerülve, én sem tudtam kimozdulni a sablon tanulmány vonalából, mígnem november közepén – egy Eötvös József konferencián – gondolatok fogalmazódtak meg bennem. Néhány kérdést szerettem volna már helyben feltenni, a megszokott időcsúszás miatt azonban vitára már nem maradt idő.

Az említett konferencián¹ Stipta István előadása Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusáról szólt, amelynek központi problémája *a vármegyék* hatásköre volt. Jómagam a nemesi vármegye törvényhozási hatásköre és a közvetlen demokrácia kapcsolatáról szerettem volna kérdezni. Idő szűkében ez nem sikerült, azonban gondolataim egyre inkább összerakódtak, vajon a közvetlen demokráciának milyen gyökerei voltak történelmi alkotmányunkban? Kiindulópontunk a nemesi vármegye törvényhozási hatásköre lesz, s ehhez kapcsolódnak még a polgári kori, illetőleg hatályos közjogunkhoz fűződő elemek.

2. A hatáskörök és a hatáskörök gyakorlói

Önkéntelenül felvetődhet, hogyan lehet demokráciának nevezni egy olyan hatalomgyakorlási mechanizmust, amelyben a rendi tagozódás nyomán csupán a társadalom egyes privilegizált rétegei vehetnek részt. Ebben a kérdésfeltevésben azonban *a hatáskörök összemosódnak azok gyakorlóival*, az előbbit (a hatáskört) az utóbbiakról (annak gyakorlóiról) kialakult véleményünk alapján minősítjük.

A közvetlen demokrácia azonban egy hatalomgyakorlási mód, s nem áll egyenes összefüggésben azzal, vajon a társadalom milyen rétegei vehetnek részt a közhatalom gyakorlásában. Annak lényege, hogy a közügyek intézésében résztvevő személyek *nem képviseleti szerv útján, hanem a döntéseket maguk meghozva gyakorolják a hatalmat*. Ha

1 Eötvös József és társai című konferencia, Magyar Tudományos Akadémia, Felolvasóterem, 2021. november 19.

egy alkotmány ismeri a közvetlen demokrácia intézményét, a népképviselői kamara megválasztásában és egy népszavazáson ugyanazon polgárok vehetnek részt, csak a hatalomgyakorlás módozata más. Így témánk szempontjából a polgári átalakulás után is másodlagos kérdés, vajon a választójog milyen széleskörű. Ha azt bővítik, akkor a parlament választásában és a népszavazásokon résztvevők köre is azonos módon változik, de *a dilemma ugyanúgy megmarad*: a képviselőkre bizzuk a döntést, vagy azt a polgárok közvetlenül hozzák meg.

A történelmi alkotmány kontinuitásának egyik fő pontja pedig éppen az, hogy *egy viszonylag stabil államszervezetten belül a hatalom gyakorlóit változnak*. Az alsótáblán a rendi képviselt népképviseltre változik, a főrendiházból – összetételének változása nyomán – felsőház lesz, de az országgyűlés szervezete és működése alig módosul. Jelen tanulmányban a nemesi vármegyénél is elsősorban a hatalomgyakorlás technikáját vizsgáljuk, s nem a hatalom gyakorlóit.

3. A nemesi vármegye törvényhozó hatásköre (a kötött mandátum)

A nemesi vármegye törvényhozó hatásköre *a kötött mandátumra épült*. Számomra az is kérdés, vajon a törvényhozásban való részvételt egyáltalán lehet-e önkormányzati hatáskörként értelmezni. A tömeges országgyűlések idején annak tanácskozásain minden nemes személyesen jelenhetett meg. Később *a követek kötött mandátuma* azt szolgálta, *hogy a nemzet tagjai (a nemesek) továbbra is közvetlenül* vehessenek részt a döntésekben. Ehhez azonban már nem kellett az országgyűlés helyszínén megjelenniük, hanem meggyéknként megtárgyalhatták a diéta elé kerülő ügyeket, s a követeknek adott utasításokkal a megyei közgyűlésben leadhatták a diétára szánt szavazataikat. A vármegye mai értelemben véve egy szavazókör volt, a követek vitték a szavazás eredményét az országgyűlés helyszínére, ezeket ott összesítették, s megszületett a határozat. Ebből eredően a diétán hozott minden döntés a nemzet összes tagjának szavazatából kumulálódott.

A közvetlen demokrácia önálló intézménnyé válását a szabad mandátum szülte, mert itt már a választópolgárok és az általuk választott képviselők véleménye elválhatott egymástól. Ha a képviselők nem a választópolgárok akarata szerint döntenek, egy népszavazással felülírható a parlament akarta. Hatályos népszavazási törvényünkben is levezethető, hogy *a népszavazás nem más, mint a képviselők irányába adott választói utasítás*. Az Országgyűlést ugyanis kötelezi a népszavazáson hozott döntésnek megfelelő törvény elfogadására,² vagyis a képviselők eme törvény elfogadásakor nem szabad belátásuk szerint szavaznak, hanem *mandátumuk kötötté válik*. Ez csupán abban különbözik a rendi kor kötött mandátumától, hogy a választók nem közvetlenül az általuk választott képviselőt (követet) utasítják, hanem az összes választó az összes képviselőt.

2 „Az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni.” [2013. évi CCXXXVIII. törvény 31.§ (1) bekezdés]

Kötött mandátumnál a népszavazás intézménye felesleges volt, hiszen a szavazati joggal rendelkezők az országgyűlés minden döntésében részt vettek. A kötött mandátumnál lényegében *az országgyűlés minden egyes döntése népszavazás volt*. Ennek a megállapításnak persze fontos feltétele, hogy az utasítást adó helyi szerv (ebben az esetben a vármegyei közgyűlés) ne váljon képviseleti szervvé, azon a nemzet minden tagja személyesen megjelenhessen.

4. A francia ösgyűlések recepciója

Az abszolutizmust megdöntő francia forradalom után elemi igényé vált a nép közhatalomban való részvétele. A kérdés is azonnal felmerült, vajon ezt képviseleti formában vagy a közvetlen demokrácia útján érvényesítsék. Az utóbbit preferáló, a helyi közösségek által létrehozott ösgyűlések, az egymást elég sűrűn váltó alkotmányok állandó elemei maradtak.³ Az alkotmány megerősítése, vagy a népképviseleti szerv által hozott döntések megsemmisítésének lehetősége valóban a nép közvetlen hatalomgyakorlását jelentette.

Ennek recepciója a magyar jakobinus mozgalomban is megjelent, Martinovics Ignác alkotmánytervezete a francia mintát követő ösgyűlések létrehozásával számolt.⁴ Önkéntelenül is felvetődik azonban a kérdés, vajon *a vármegyei közgyűlések nem olyan funkciót tölthettek be, mint amit Martinovics az ösgyűléseknek szánt?* Erre a felvetésre a legvalószínűbb válasz, hogy az egyikben maga a nép, a másikban viszont annak csak egy kiváltságos rétege részesült a közhatalomban. Ez igaz, de újra a hatáskör és a hatáskörök gyakorlóinak összemosódásához érünk. Amire ismételten csak azt lehet válaszolni, hogy a történelmi alkotmány fejlődésének éppen ezek szétválasztása a legfontosabb jellegzetessége. Egy kevésbé változó államszervezet mellett a közhatalom gyakorlói változnak. Idővel a vármegyei közgyűlés is alkalmatlanná vált a közvetlen demokrácia gyakorlására, hiszen a XIII. századi kialakulásától a XIX. századig az egy-egy megyében élő nemesek száma jelentősen megnövekedett. A közhatalomban részesülők számának további bővítésével elkerülhetetlenné vált, hogy a vármegyei közgyűlés is képviseleti szervvé váljon.

A probléma azonban továbbra is a szabad vs. kötött mandátum körül forog. Amikor a tömeges országgyűlések már túl nagy létszámúak voltak, a szavazást „kitelepítették” a vármegyébe. A döntések azonban ugyanabban a mechanizmusban születtek, mint korábban. A követutasítás által az országgyűlés elé kerülő minden egyes kérdésben a nemzet összes tagjának szavazata döntött. Technikailag a vármegye is felbontható több szavazókörre, ami alkalmas nagyságú arra, hogy a szavazati joggal rendelkezők továbbra is közvetlenül gyűljenek össze. Ezeket azonban csak akkor érdemes kialakítani, ha a kötött mandátumot fenn akarjuk tartani. Ha nem, akkor feleslegesek.

A francia forradalom ösgyűlés koncepciói, s ennek nyomán Martinovics Ignác elképzelései is abból a szempontból érdekesek, hogy már nem rendi, hanem polgári

3 KOMÁROMI László: Martinovics Ignác 1793. évi alkotmányterve, különös tekintettel a közvetlen demokratikus intézményekre. *Jogtörténeti Szemle*, 2020/1, 10-12.

4 Uo. 12-14.

típusú alkotmányok, mégis a szabad mandátum erős korlátozásával számolnak. Ezzel alkotmánytechnikailag ugyanoda térünk vissza, mint amit a tömeges országgyűlésekről, s az abból kialakuló kötött mandátumú követekről megbeszéltünk. A polgári átalakulással azonban a megszokott út a szabad mandátum lesz.

5. A kötött mandátum megszüntetése feletti viták

Magyarországon viszont a kötött mandátum megszüntetéséről még a XIX. század második felére sem alakult ki konszenzus. Stipta István munkásságából is ismerhetjük,⁵ hogy Kossuth Lajos 1848 után is a kötött mandátum mellett teszi le voksát, aminek egyik fő oka alighanem *annak az alkotmányvédelem területén betöltött unikális szerepe volt*. A kötött mandátum nyomán ugyanis az adó- és újoncmegajánlás a vármegyékben élő nemesek közvetlen jóváhagyásától függött, s azok tényleges végrehajtása (az adók beszedése és az újoncok kiállítása) is a vármegyei önkormányzat szervei által történt. Ha megtagadták a megajánlást, abban a pillanatban le tudták állítani az állam működésének eme két létfontosságú elemét. Így a kötött mandátum kétségtelenül erős fegyvert jelentett a központi hatalommal szemben.

Vajon a nemzeti önállóság megőrzéséhez elegendő garanciát nyújtott a szabad mandátumú képviselőháznak felelős minisztérium? Ahhoz különösebb kétség nem férhet, hogy a kötött mandátummal a központi hatalom jobban féken tartható volt. Csakhogy ez a polgári típusú államszervezet más területein működési zavarokat okozhatott. A nemzeti önállóság megőrzésének Kossuth Lajos és Eötvös József egyformán elkötelezett híve volt. A Stipta István által sok évtizedes munkássága során feldolgozott⁶ municipalista – centralista vita mögött így alkotmánytechnikai nézetkülönbséget érzek. Kossuth a hatékony alkotmányvédelem érdekében semmilyen áldozatot nem sajnált, míg Eötvös más szempontokat is figyelembe vett.

Az országgyűlés hatásköreit vizsgálva a kötött mandátum különösen a végrehajtó hatalom (a felelős minisztérium) ellenőrzésénél okozhatott volna államműködési zavarokat. Ez pedig 1848-ban megjelent új hatáskör volt. A felelős minisztérium működéséhez *folymatos parlamenti többség szükséges, a kötött mandátummal rendelkező követekből pedig ilyen háttér nehezen alakítható ki*. És ha mérvadó politikusokat említünk, Stipta

5 STIPTA István: *Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója*. In: BALOGH Judit (szerk.): *Európai Magyarország! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója*. Debrecen, DE-ÁJK, 2004, 128-129.

6 STIPTA (2004) i. m. 112-132.; STIPTA István: *Eötvös József önkormányzatvédő centralizmus: adalékok a hazai liberális államfelfogás történetéhez*. *Napjaink*, 1998/9, 3-7. STIPTA István: *Adalékok Eötvös József önkormányzatvédő felfogásához*. In: VARGA Norbert (szerk.): *VI. Szegedi Jogtörténeti Napok, Bárá Eötvös József születésének 200. évfordulója alkalmából*. Szeged, SZTE-ÁJK Magyar Jogtörténeti Tanszék, 2014, 157-164., STIPTA István: *Eötvös József a célszerű központosításról és önkormányzatok szükségességéről*. *Jogtörténeti Szemle*, 2014/2, 8-19.

István munkásságából azt is megismerhetjük, hogy Deák Ferenc is a szabad mandátum mellett tette le a voksát.⁷

A problémát napjaink alkotmányos gyakorlatában is láthatjuk. Az Alaptörvény a közvetlen demokráciának az országgyűlés törvényhozó hatáskörében óhajt teret engedni, a végrehajtó hatalom ellenőrzését (a kormány iránti bizalomról szóló szavazásokat) igyekszik kizárni a közvetlen demokrácia köréből. Az országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben, az országgyűlés feloszlásában, a költségvetési kérdésekben kifejezett tilalmakat állapít meg.⁸ Tehát népszavazás által nem lehet a kormányt leváltani, nem lehet a mögötte álló parlamenti többséget sem megszüntetni, s a kormány megbuktatására leginkább alkalmas költségvetési kérdések sem tehetők referendum tárgyává. Az alkotmányos gyakorlatban azonban mégis azt tapasztaljuk, hogy a kezdeményezések valódi célja legtöbbször nem egy adott törvény megváltoztatása, hanem a kormány iránti bizalom, vagy bizalmatlanság kifejezése. Számos esetben *jelentéktelen súlyú témákat*, vagy olyan kérdéseket tesznek népszavazás tárgyává, amelyek valójában *nem tartalmaznak érdemi döntést*. A cél ugyanis az, amit az Alaptörvény nem akar megengedni: a kormány iránti bizalmat, vagy bizalmatlanságot szeretnék népszavazás tárgyává tenni.

Visszatérve az 1848-as helyzetre, az áprilisi törvényekben a szabad mandátum kimondása sem az országgyűlésről szóló IV., sem a választójogról szóló V. törvénycikkben nem található meg. Érdekes, hogy a két törvénycikk terminológiáiban is eltér egymástól. Az egykori alsótáblát mindkettő képviselőtáblának, vagy képviselőháznak hívja, az ott megjelent személyeket azonban előbbi képviselőnek, utóbbi viszont követnek nevezi. A képviselő a szabad, a követ azonban inkább a kötött mandátumhoz köthető fogalom.

Egy történelmi alkotmány számára azonban a törvényi szabályozás hiánya nem jelentett működési problémát. Ahogy a kötött mandátum sem egy meghatározott törvényi paragrafusból, hanem a szokásjog által kialakított gyakorlatból eredt, a szabad mandátum is teret nyerhetett ezen a módon. Ezt pedig meg is tette, köztudomású tény, hogy az 1848 utáni magyar közjogban már a szabad mandátum érvényesült.

6. A szabad mandátum mögöttes megkötései

A polgári átalakulás tehát Magyarországon is megszüntette a kötött mandátumot, azonban teljesen szabad mandátum nem létezik.⁹ Ha a választók elégedetlenek képviselőjükkel, a választási ciklus lejárta után nem fogják újjáválasztani. Az új képviselő majd olyan döntéseket hoz, ami tetszésüket jobban elnyeri. Ezen túl azonban még számos olyan eszköz van, amelyekkel a választópolgárok felülírhatják választott képviselőik döntését,

7 STIPTA István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 220.

8 Alaptörvény 8. cikkely (3) bekezdés.

9 DEZSŐ Márta: *A képviselői mandátum jellege - a szabad mandátum határai*. In: TÓTH, Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, JATE ÁJK Tudományos Bizottság, 1996, 190.

ami mind a szabad mandátum korlátozása, vagyis a közvetlen demokrácia eszköze.

Az egyik legerősebb ilyen eszköz a képviselők visszahívhatósága. Ez a francia forradalom kapcsán is említett intézmény direkt módon ugyan nem honosodott meg, *de az összes képviselő mandátumának együttes megszüntetése bevett intézménnyé* vált. A törvényhozás felosztatása ezt jelenti. Az sem példa nélküli, hogy ezt maguk a választópolgárok tehetik meg, de általában az államfő kap ilyen felhatalmazást. Hazai példánk a két világháború közötti időszakhoz fognak kötődni, amivel összefüggésben először a kronológiailag párhuzamos 1919-es német alkotmányról teszünk rövid említést. Ebben ugyanis a közvetlen demokráciának számos eszköze megtalálható volt. A Birodalmi Gyűlés kezdeményezésére az államfő népszavazással visszahívható volt. Ha a referendum az elnököt megerősítette tisztségében, az a Birodalmi Gyűlés automatikus feloszlását vonta maga után.¹⁰ A népképviselői kamara elvesztette választói bizalmát, mandátumát meg kell szüntetni. Emellett az államfői feloszlásnak is erős kapcsolata volt a közvetlen demokráciával. Ha ez a jogosítvány csak objektív feltétel (a parlament működésképtelensége) esetén adott, akkor a feloszlás igazából nem kapcsolódóik a tárgyalt intézményhez, mert nem a parlament döntéseinek a választók általi felülbírálását célozza. Amennyiben nincs objektív feltételhez kötve, akkor változik a helyzet. Az 1919-es német alkotmány pedig az alábbi rendelkezést tartalmazta: „A Birodalmi Elnök a Birodalmi Gyűlést feloszlathatja, de azonos okból csak egy alkalommal”.¹¹

A feloszlásnak tehát nem volt objektív feltétele, arra akkor is sor kerülhetett, ha az államfő a Birodalmi Gyűlés döntéseivel nem értett egyet. A feloszlást új választások követték, amely eltérő összetételű képviselői kamarát eredményezhetett. Az azonos okból történő feloszlási tilalom pedig azt közvetítette, hogy az államfői döntés egy konkrét, az elnök és a Birodalmi Gyűlés közötti konfliktushelyzeten alapult, amelyben előbbi kikerítte a választóknak saját képviselőik működéséről szóló véleményét. *A konkrét konfliktus lényegében népszavazás* tárgyává vált. Ha ebben a kérdésben a választók állást foglaltak, ezt újra és újra nem lehetett népszavazás tárgyává tenni, ezért volt tiltva a Birodalmi Gyűlés azonos okból történő újbóli feloszlása. Röviden érdemes megemlíteni, hogy a Weimari Alkotmány, a francia alkotmányoknál említett, a parlamenti döntések választópolgárok általi megsemmisítését is lehetővé tette. A parlament által elfogadott törvényjavaslatokat ugyanis a Birodalmi Elnök nem a republikánus alkotmányban megszokott újabb megfontolásra küldhette vissza a parlamentnek, hanem népszavazásra tűzhetette azokat.¹² A választópolgárok így megsemmisíthették az általuk választott képviselők döntéseit.

Most azonban visszatérünk a feloszláshoz, mivel a két világháború közötti magyar közjogban is ezen a vonalon jelentek meg a közvetlen demokrácia elemei. Az 1920. évi I. törvénycikk a frissen felállított kormányzó hatásköreit erősen korlátozta, többek között a nemzetgyűlés feloszlását is csak annak munkaképtelenné válása (vagyis

10 A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 43. cikkely (2) bekezdés.

11 A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 25. cikkely (1) bekezdés.

12 A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 73. cikkely (1) bekezdés.

objektív feltétel fennállta) esetén tette lehetővé.¹³ Közismert viszont az is, hogy ezt a kompetenciáját az 1920. évi XVII. törvénycikk már a nyár vége felé kiterjesztette. A hozzá fűzött miniszteri indokolás pedig ezt az alábbiakkal támasztotta alá: „[...] bizonytalanná, vagy kétségessé válik, vajjon a régebben megválasztott nemzetgyűlés [...] valóban a nemzet igazi akarát képviseli-e. Ilyen esetben az államfő feloszlatai joga nélkül maga a nemzet foszthatnék meg az akaratelhatározás szabadságában jelentkező szuverénitástól [...]”.¹⁴

A nemzet „igazi akarata” alatt jómagam a választók aktuális akarát értem. Az ugyanis az idő múlásával változhat, s ha ez a megváltozott akarat már eltér a nemzetgyűlés által képviselt irányvonalától, akkor a kormányzónak azt fel kell oszlatnia. Biztosítania kell, hogy *olyan nemzetgyűlés jöjjön létre, amely lefedi a választópolgárok „igazi” (az adott időpontban fennálló) akarát.* A képviselőket jogilag nem köti a választók utasítása, de ha túlságosan eltérnek a választói akarattól, akkor a kormányzónak – a nemzetgyűlés feloszlataival – alkotmányos kötelezettsége mandátumukat megszüntetni. Ez a szabad mandátum mögöttes korlátozása, mert ha a képviselők nincsenek figyelemmel választóik mindenkori akarátára, az államfő visszavonhatja a megbízatásukat. Ebben a konstrukcióban a képviseleti szerv, bár tagjainak mandátuma formálisan szabad, nem tér el markánsan a mindenkori választói akarattól, vagyis attól, amit egy népszavazáson lehetne kinyilvánítani.

Az 1937. évi XIX. törvénycikk 1. § (3) bekezdése a kormányzó törvényveto jogának kiterjesztésével összefüggésben az alábbiakat fogalmazta meg: „Ha [...] a kormányzó az országgyűlést feloszlatta [...] a már visszaküldött törvényt [...] kihirdetni [...] nem köteles; ha azonban az új országgyűlés a ki nem hirdetett törvénnyel azonos törvényt hoz, a kormányzó erre a törvényre nézve a visszaküldés jogával nem élhet [...]”.¹⁵

A hozzá fűzött miniszteri indokolás pedig az alábbiak szerint szolt: „A kormányzónak kétsége volt, hogy az országgyűlés a nemzet valóságos akarát fejezi-e ki, megkérdezte a nemzetet, ha a nemzet igenlően válaszolt, a nemzet igazi akarata előtt meg kell hajolni.”¹⁶

Az 1937. évi XIX. törvénycikk idézett szövege és indokolása az államfői feloszlatai szintén a választói vélemény kikérésének tekinti. Ha a választások eredménye a választói akarat változatlanságát mutatja, akkor a kormányzó semmilyen további ellenvetéssel nem élhet. Feladata (kompetenciája) ugyanis *az országgyűlés és a nemzet akarata közötti összhang megteremtése.* Ez ugyancsak a közvetlen demokrácia irányába mutató intézmény, *a népképviseleti szervnek folyamatosan a mindenkori választói akaratot kell közvetítenie.*

13 „A kormányzó [...] a királyi hatalomban foglalt országgyűlés-feloszlatai jogot a nemzetgyűlést illetőleg csak akkor gyakorolhatja, ha a nemzetgyűlés a kormányzó üzenete dacára tartósan munkaképtelenné vált [...]” [1920. évi I. törvénycikk 13.§ (3) bekezdés]

14 KI-1920-III-343.

15 1937. évi XIX. törvénycikk 1.§ (3) bekezdés.

16 KI-1935-VII-676.

7. Összefoglalás, kapcsolatok napjaink közvetlen demokráciájával

A közvetlen demokrácia azt követően vált önálló fogalommá, miután megjelent mellette annak közvetett formája is. Amíg a két hatalomgyakorlási mód nem vált szét, hanem annak csak a közvetlen formája létezett, nem jut eszünkbe kategorizálni. Talán ezért siklunk el a felett, hogy *történelmi alkotmányuknak egy több évszázados periódusa a közvetlen demokráciára épült*. Az abból eredő kérdések is ismétlődnek, így a történelmi tapasztalatok napjainkban is aktuálisak lehetnek. A kötött vs. szabad mandátum feletti vita, a 'választói hangulat változása esetén oszlassuk-e fel a parlamentet' kérdés, vagy a 'miről lehessen népszavazni, miről ne' probléma, mind azonos töről fakadnak.

A törvényhozásnak a végrehajtó hatalom feletti politikai kontrollja korlátozottan már a rendi korban is létezett. Az országgyűlés az adó- és újoncmegajánlás megtagadásával komoly akadályokat tudott állítani a kormányzat működése elé, az esetleges elutasítást pedig mindig a negatív politikai hangulat szülte. A rendek az uralkodó és kormányzatának működésével elégedetlenek voltak. A direkt politikai felelősség még a miniszteriális kormányzás kezdetekor sem létezett, a törvényhozás a kormány lemondását nem bizalmi szavazással, hanem tevékenységének megbénításával érte el. Például blokkolta a kormány működéséhez szükséges pénzügyi háttérrel. A gondolatmenet lényeges pontja, hogy a parlament a törvényhozási hatáskörön keresztül gyakorolt befolyást a végrehajtó hatalom működésére. Amikor a parlamentnél *a törvényhozás* mellett önálló új hatáskörként *a végrehajtó hatalom ellenőrzését* is megjelenítjük, rögtön azt is látnunk kell, hogy *ez a két hatáskör világosan nem határolható el egymástól*. Az országgyűlés egyes döntéseit nem lehet kizárólag egyik vagy másik csoportba sorolni. S érzésem szerint *ez adja a probléma magját*.

A felelős minisztérium felállításával *az országgyűlés végrehajtó hatalom feletti ellenőrzési joga szintet lépett*, mégpedig nem is kicsit. A miniszteri ellenjegyzés miatt a végrehajtó hatalom gyakorlóit minden egyes döntésükért elszámoltathatóvá váltak, ami sokkal szorosabb kontrollt jelentett, mint az adó- és újoncmegajánlás. Az, hogy az 1848. évi III. törvénycikkből már levezethető-e a miniszterek politikai felelőssége, másodlagos kérdés. Az országgyűlésnek a törvényhozási hatáskörön keresztül is megvoltak azok az eszközei, amellyel a minisztériumot presszió alá tudta helyezni. Mint már korábban is említettem, ez a rendszer *a kötött mandátummal, a korlátok nélküli közvetlen demokráciával, működésképtelenné vált volna*.

A közvetlen demokrácia iránti igény azonban a szabad mandátum térnyerése után is megmaradt. Azóta keressük a megoldásokat, miként tudnánk a mindenkori népakaratnak úgy teret engedni, hogy ez az ország kormányozhatóságát ne bénítsa meg. A népakarat szó előtt nagyon fontos a *mindenkori* jelző, hiszen a parlamenti választás az adott pillanatban hitelesen közvetíti a népakaratot. Viszont ez a választói akarat (hangulat) nem mindig tart ki a választási ciklus végéig, *s itt jelenik meg a kérdés: mikor engedjük meg a magunk választotta képviselők döntéseinek a felülbírálatát*.

Erre egy nagyon jó megoldásnak mutatkozott a törvényhozás feloszlata. A kötött mandátumnál a választói hangulat változása igen élesen jelentkezne a törvényhozás

működésében, de még az is könnyen megbillenthethetné, ha a képviselőket nem lehetne ugyan utasítani, de egyenként visszahívhatóak lennének. Ha viszont az összes képviselő mandátumát egyszerre szüntetjük meg, akkor teret tudunk engedni a mindenkori népakaratnak, s a törvényhozás működését is megkíméljük a kiszámíthatatlan esetlegességektől. Ez a megoldás kétségtelenül nem akadályozza olyan mértékben az ország kormányozhatóságát, mint a kötött mandátum, vagy a képviselők visszahívhatósága, de sokan úgy ítélték, úgy ítélik meg, hogy még ez is túlzott zavarokat okozhat. Ezért különösen a második világháború után ama álláspont erősödött meg, hogy *a választók politikai hangulatának változása miatt ne szüntessük meg az általuk választott népképviselőt mandátumát*, az a választási ciklust lehetőleg töltsse ki. Ez meglátásom szerint a közvetlen demokrácia további korlátozását jelenti.

Tanulmányom történelmi áttekintést ígért, így a közvetlen demokrácia hatályos részét csak felületesen érintettem. A történelmi vonalhoz kapcsolódó elemeihez azonban röviden mégis fűznék néhány gondolatot. Láthattuk, hogy *a közvetlen demokrácia hazai története a választók és az általuk választott képviselők közötti konfliktusokra fókuszált*. A választások pillanatában a képviselői szerv hitelesen közvetíti a választói akaratot, de a választási ciklus időtartama alatt ezek elválhatnak egymástól. A kérdés pedig az alábbi: milyen mértékben engedjük meg a választói akaratnak a népképviselői szervvel szembeni közvetlen érvényesülését. Bár a népszavazás intézménye nem csupán erre alkalmas, a rendszerváltás után nálunk meghonosodott formája azonban – a történelmi hagyományokat követve – szintén erre fókuszál. A kötődés nagyvalószínűség szerint nem volt szándékos, de a magyar nép sajátos gondolkodása 150-200 év után sem változott. Ügyeink intézését nem szívesen bízuk képviselőkre, jobban szeretünk benne magunk eljárni. Az, hogy a XIX. század vége felé azon morfondíroztunk, vajon kell-e nekünk a szabad mandátum, a XXI. század elején pedig azon, hogy mennyi mindenről kellene népszavazást tartani, ezt a változatlan érzést közvetíti.

Visszatérve hatályos jogunkra, azt hiszem nem kétséges, hogy a népszavazás intézményét a mai alkotmányos gyakorlat nagyrészt arra használja, hogy az Országgyűlés döntéseit felülírja, vagy éppen megerősítse. Utóbbinak is jelentős a szerepe, mert ha az országgyűlés döntéseivel szemben kétséget ébresztenek, vajon valóban a népakaratot képviseli-e, akkor a megerősítésnek is jelentősége van. *Alkotmányos rendszerünkbe történő illesztésének azonban vannak súrlódási pontjai*. Az egyik ilyen pont az Országgyűlés választási ciklusának „védelme”. Értem ezalatt, hogy a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény is csak működésképtelenség esetén engedi meg az előrehozott választásokat (az Országgyűlés feloszlását). Az nem teljesen logikus rendszer, hogy a képviselők döntése felülbírálnak, mint korábban láthattuk lényegében *a választók utasításokkal láthatják el őket, ugyanakkor a mandátumukat nem vonhatják vissza*. Hasonló súrlódási pont lehet ama nem régen említett probléma is, hogy az Országgyűlésnek a törvényhozói és a végrehajtó hatalom ellenőrzésére vonatkozó hatásköre nagyon nehezen határolható el. 1848 példáját figyelve, a törvényhozás „eldöcögött” kötött mandátum mellett is, a végrehajtó hatalom ellenőrzésében azonban működési zavarokat vetített előre. A

népszavazás – a tárgyává tett kérdésben – kötött mandátumot eredményez, amit csak a törvényhozási hatáskörben szeretnénk megengedni. Ezt azonban nem tudjuk világosan elhatárolni a végrehajtó hatalom ellenőrzésétől, ami miatt *számos népszavazási kezdeményezésről – szinte szükségszerűen – parttalan vita kezdődik, vajon a megengedett, vagy a tiltott tárgykörbe tartozik.* Ebből eredő újabb súrlódási pont, hogy a népszavazási kezdeményezések nagyszámú elutasítása eleve feszültségeket generál, mégis átmennek olyan kérdések, amelyekből *nagyon világosan levezethető a Kormány iránti bizalom vagy éppen bizalmatlanság kifejezése.* Az elsőre a 2016-os, a másodikra 2008-as népszavazás lehet példa.

Ezek a súrlódások olyan, az egyes alkotmányos intézmények illeszkedési problémáiból erednek, amelyeket a jogalkalmazó nem tud kiküszöbölni. Lehet, hogy a két említett népszavazásról bizonyítani tudjuk, hogy a tiltott tárgykörök közé tartoztak. Ezzel azonban a problémát nem oldjuk meg. A két országgyűlési hatáskör ugyanis annyira összefonódik, hogy a kormány iránti bizalmat, vagy bizalmatlanságot is kifejező kérdések nem szűrhetőek ki. Ha a jogalkalmazó ezeket konzekvensen kiszűrné, akkor szinte semmit nem lehetne népszavazásra bocsátani.

Hogy ez így jó vagy rossz, abban nehéz állást foglalni. A közvetlen demokrácia iránti igény a kötött mandátum megszűnése után is tovább élt, hogy ennek mennyire engedjünk teret, elég nagymértékben politikai, mintsem jogi kérdés. Már 1848-ban láttuk, hogy a közvetlen demokrácia negatív hatással van az ország kormányozhatóságára, de ennek ellenére nem szüntettük azt meg teljes egészében. Azóta morfondírozunk, hogy mekkora teret engedjünk neki. Ha a hatályos népszavazási törvény őseink elé kerülne, úgy érzem a XIX. század nagy hazafiai közül Deák, vagy Eötvös, mint a szabad mandátum hívei inkább összevonnák a szemöldöküket, Kossuth viszont lelkesedne, hogy él még a sok évszázados magyar lélek.

8. Epilógus

El kell ismernem, hogy eme tanulmányba számos olyan gondolat került, ami inkább csak megérzés, mintsem szakirodalmi hivatkozásokkal alátámasztott állítás. Számomra azonban mégis nagy öröm, hogy egykori mesterem születésnapjához kötetébe találtam egy olyan témát, ami sok évtizedes munkásságához kapcsolható. Minél több megérzésemmel nem ért egyet, annál több közös beszélgetésünknek lesz érdekes témája.

Kedves Pista, Isten éltesen sokáig, és hosszú számos éven át disputáljunk még a nemesi vármegye törvényhozási hatásköréről.