

Demokrácia és diktatúra

Népszavazási tapasztalatok a két világháború közti Európából

Mezey Barna professzor úrral 1996 tavaszán találkoztam először, a PPKE JÁK akkor még a Vincés nővérek Ménesi úti rendházának ebédlőjében állomásozó első évfolyamának hallgatójaként, egy magyar jogtörténeti előadás keretében. Vendégelőadóként a polgári kori magyar büntetőjogról és börtönügyről beszélt nekünk, zöldfülű jogászpálántáknak. Még abban a tanévben megjelent az általa szerkesztett *Magyar alkotmánytörténet* című tankönyv, a szigorlatra már ebből készültünk. Nem sokkal később napvilágot látott a *Magyar jogtörténet* is. A jogtörténethez vonzó demonstrátorként, később doktoranduszként, órára készülve, valamely témakör alapismereteit keresve gyakran újra kézbe vettem őket. Az utóbbi években azonban legtöbbit Sente Zoltánnal közösen jegyzett *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* című tankönyvét használtam, elsősorban a nemzetközi igazgatási alapszak európai alkotmánytörténeti kurzusán. Így, ha nem is tartozom szűkebb szakmai köréhez, jog- és alkotmánytörténeti alapismereteimet tekintve mégis tanítványának érzem magam. Tiszteletemet ezért eme rövid, az európai alkotmánytörténet körébe tartozó tanulmányal szeretném kifejezni.

Az első világháborút követő európai alkotmányozási hullám a legtöbb országban demokratikus berendezkedést hozott létre. Népszerűvé vált és elterjedt a köztársasági államforma; különböző változatokban ugyan, de teret nyert a parlamentáris kormányzat. Kiszélesítették a választójogot, bővítették az alapjogi katalógusokat.¹ Kevésbé tartozik a közismert jellegzetességek közé, de az átalakulás számos államban a közvetlen demokratikus intézmények első „áttörését” is magával hozta.²

¹ MEZEY B. – SZENTE Z. (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest. 379–381.

² A közvetlen demokratikus intézmények két világháború közötti európai helyzetéről két ízben tartottam konferencia-előadást: a Fiatal Jogtörténészek XVIII. Európai Fórumán, Bécsben (2012. május 30. – június 2.), *Volkswille und Legitimation. Direktdemokratische Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit* címmel, valamint az Európai Összehasonlító Jogtörténeti Társaság kongresszusán, Amszterdamban (2012. július 9–10.) *Popular Rights between the World Wars: The Case of Germany and Estonia* címmel. Készül továbbá egy *European Law and Legal Philosophy* című gyűjteményes kötet Cserne Péter, Könczöl Miklós és Paksy Máté szerkesztésében, melyben egy már leadott tanulmány erejéig (*Asking People: European Traditions of Direct Democracy*) szintén foglalkoztam a témával. A fenti rövid áttekintésben ezen előzményekre támaszkodom.

Európa egészen idáig két jellegzetes népszavazási hagyománnyal rendelkezett: a franciával és a svájccal. Franciaországban a népszavazás a polgári forradalom gyümölcse volt. A Nemzeti Konvent 1792. szeptember 21-én már határozatot hozott arról, hogy új alkotmányt csak a nemzet kifejezett beleegyezésével lehet elfogadni. A jakobinusok alkotmánytervezetét ennek megfelelően népszavazásra bocsátották: ez volt az első európai alkotmányreferendum. Ez az ún. „Montagnard Alkotmány” felhatalmazta továbbá a választópolgárok elsődleges gyűléseibe tömörült csoportjait arra, hogy a népképviselői törvényhozás által elfogadott és ezt követően a községeknek megküldött törvényjavaslatok ellen negyven napon belül tiltakozást fogalmazzanak meg. A javaslat csak akkor léphetett hatályba, ha a départementek több mint felében az elsődleges gyűlések tizedrésze nem élt a népi vétó lehetőségével. Az Alkotmány emellett tartalmazta a népi alkotmányiniciatíva intézményét is: az elsődleges gyűlések – a népi vétóhoz hasonló arányban – kezdeményezhették az alkotmány módosítását, mely kezdeményezés nyomán össze kellett hívni az összes elsődleges gyűlést és megfelelő döntésük esetén az alkotmányrevízióra felhatalmazott nemzeti konventet.³

Sem a népi vétó, sem a népi alkotmányiniciatíva nem jutott utóbb gyakorlati érvényesülésre Franciaországban. A későbbi forradalmi alkotmányokban csak az alkotmányreferendum maradt meg, az is egyre torzuló formában.⁴ Bonaparte Napóleon ugyanis a népszavazást saját személyes hatalmának megerősítésére használta. Élethossziglani konzulságát (1802), a császári méltóság saját családjában való örökletes átruházását (1804), Elbáról való visszatérte után az 1804-es alkotmányt kiegészítő *Acte Additionnel* (1815) mind referendumra bocsátotta. Valójában mindegyik esetben már meghozott döntések utólagos, „felülről” elrendelt megerősítéséről volt szó. Unokaöccse, Lajos, ugyanezt a gyakorlatot folytatta, amikor 1851-ben, az általa végrehajtott puccs után, népszavazással erősítette meg elnökségének meghosszabbítását és kért felhatalmazást egy új alkotmány kidolgozására. Miután a Szenátussal császárrá kiáltotta ki magát, ezt a határozatot is a nép elé vitte (1852). 1870-ben pedig alkotmánymódosító csomagját bocsátotta népszavazásra, többek között azt a szabályt, hogy az alkotmányt csak a nép módosíthatja, a császár javaslatára.⁵ Az így kialakuló hagyományt utóbb a „plebiszcitárius” jelzővel illeti a szakirodalom. Jellemzője, hogy népszavazást az államhatalom valamely tényezője, tipikusan az államfő, „felülről” kezdeményez, általában már eldöntött kérdésről. A szavazás időzítése, a kérdés megfogalmazása is rajta múlik, s a feltett tárgyi kérdés mögött valójában az ő személyes politikai megerősítése áll.

A másik sajátos európai közvetlen demokratikus hagyományt egészen az első világháború végéig Svájc képviselte. A népjogoknak itt középkorig visszanyúló gyökerét jelentették a kantonok *Landsgemeinde*-gyűlései, ahol a felnőtt férfiak évente egyszer legfőbb törvényhozói és

³ BERLIA, G. – DUGUIT, L. et al. (szerk.) (1952): *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. 7^e éd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon & R. Durand-Auzias, Paris. 33, 68, 72.

⁴ A III. év alkotmánya: 26. cikk; a VIII. év alkotmánya: 95. cikk. BERLIA–DUGUIT: i. m. 78, 118.

⁵ MÖCKLI, S. (1994): *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Paul Haupt, Bern. 72–73.

bírói hatalomként döntöttek a közösség fontosabb ügyeiben.⁶ A Helvét Köztársaság (1798–1803) idején Bonaparte Napóleon francia mintájú alkotmányos megoldásokat kívánt bevezetni, köztük a kötelező alkotmányreferendumot is, de e kísérletek nem jártak sikerrel.⁷ Az ún. Regeneráció (1830–1848) idején azonban felelevenítették a francia forradalom eszméit, és a legtöbb kantonban új alkotmányokat fogadtak el, jórészt alkotmányreferendum keretében. Néhány kanton a népi alkotmányiniciatívát is bevezette: a választók bizonyos hányada alkotmányrevíziót kezdeményezhetett.⁸ A radikálisabbak azonban a rendes törvényhozásra is ki kívánták terjeszteni a nép hatalmát. 1831. január 13-án hatszáz botokkal felfegyverzett paraszt követelte St. Gallen Alkotmánytanácsától a népi vétó jogát, vagyis azt, hogy a községek az elfogadott törvényekkel szemben vétót emelhessenek, s ezt általános népszavazás kövesse, amely dönt a törvény sorsáról. A „Steckli-Donnerstag” nyomán ez az intézmény is több más kantonban elfogadást nyert, majd utóbb átalakult fakultatív törvényreferendummá: a választópolgárok meghatározott része népszavazást kezdeményezhet a kantoni törvényhozó testület által megszavazott törvényekről, amely ha eredményes, a törvény nem lép hatályba.⁹

A népjogok újabb kiterjesztését hozta Svájcban az 1860-as évek demokratikus mozgalma, amelynek háttérben elsősorban a nagyipar és a tőkés vállalatok kantoni kormányzatokra gyakorolt politikai befolyása elleni tiltakozás állt. Zürichben 1869-ben új alkotmányt fogadtak el, amely 5000 polgár kezébe adta a népi törvénykezdeményezés jogát. A javaslatot népszavazásra kellett bocsátani; a képviseleti törvényhozás csak ellenjavaslatot tehetett, amelyről szintén szavaztak. Az új alaptörvény előírta azt is, hogy az alkotmány bármely módosításáról, valamint az olyan törvényekről és egyéb döntésekről, amelyek 250 000 frankot meghaladó kantoni kiadásról szólnak, kötelező jelleggel népszavazáson kell dönteni.¹⁰ A mintát további kantonok követték.

A népjogok a kantoni fejlődéshez képest némi késéssel a szövetségi alkotmányban is megjelentek. Az 1848-as alkotmány még csak a kötelező alkotmányreferendumot és a teljes alkotmányrevízióra vonatkozó népi iniciatívát ismerte. 1874-ben azonban bevezették a fakultatív törvényreferendumot, majd 1891-ben a részleges alkotmánymódosításra irányuló népi iniciatívát is.¹¹ Ezek az intézmények egészen más gyakorlathoz vezettek, mint Franciaországban. A svájci hagyományt „alulról” jövő kezdeményezések uralják; pártok, érdekcsoportok és egyéb civil szer-

⁶ Részletesebb ismertetést ad CARLEN, L. (1996): *Die Landsgemeinde*. In: AUER, A. (Hrsg.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse*. Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francofort-sur-le-Main. 15–25.

⁷ KÖLZ, A. (1992): *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Stämpfli und Cie AG, Bern. 98–142.

⁸ KÖLZ: i. m. 219–223; VATTER, A. (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Leske und Budrich, Opladen. 234, 204–205. jz.

⁹ MÖCKLI, S.: *Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein*. In: AUER, A. (Hrsg.): I. m. 209–216.

¹⁰ KÖLZ, A. (2004): *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Stämpfli, Bern. 60–63.

¹¹ VATTER, A. (2007): *Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen*. In: FREITAG, M. – WAGSCHAL, U. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Lit, Berlin. 75.

veződések eszközei. Mivel fellépésük bármikor várható, s állandó „fenyegetést” jelent az államhatalom képviselői számára, a kormányzat inkább megpróbálja bevonni őket a döntéshozatali folyamatokba és konszenzusra törekszik velük, nehogy az érdekeltek feje fölött meghozott törvényt utóbb az ellenzők referendumra vigyék és hatályba lépését megakadályozzák. A népszavazási gyakorlat így összességében hozzájárul a politikai rendszer egészének legitimitációjához is.

Az első világháború után Franciaország és Svájc mellett további európai államok adoptáltak új alkotmányaikba közvetlen demokratikus intézményeket. Nem választották egyik vagy másik – a francia vagy a svájci – mintát, hanem mind (1) plebiszcitárius, mind (2) alulról jövő népközpontú kezdeményezésekre építő közvetlen demokratikus megoldásokat alkalmazni kívántak, olykor (3) ötvözték is őket. Utóbbi esetben a kezdeményezés a parlamenti kisebbség joga volt, de a népszavazás elrendeléséhez a választópolgárok egy részének támogatása is elő volt írva. Egy negyedik típusba sorolhatók a (4) kötelező referendum különböző fajtái, ahol maga az alkotmány írt elő bizonyos témakörökre nézve kötelező népszavazást. (Ezt a francia és a svájci hagyományban is megtaláljuk.) Az intézményeket hat államban az 1. táblázat foglalja össze:

1. táblázat.

	(1) Plebiszcitárius	(2) Népközpontú kezdeményezés	(3) Vegyes	(4) Kötelező
Weimari Köztársaság (1919)	– az elnök által elrendelt törvény- vagy alkotmányplebiszcitum [73. § (1)] – az elnök által elrendelt törvényplebiszcitum pénzügyi és adókérdésekben [73. § (4)] – az elnök által elrendelt törvény- vagy alkotmányplebiszcitum a Reichstag és a Reichsrat konfliktusa esetén [74. § (3), 76. § (2)]	– népi törvény-, illetve alkotmányiniciatíva, kidolgozott törvényjavaslattal (a választók 1/10-ének kezdeményezésére) [73. § (3), 76. § (1)] – népi iniciatíva a tagállamok határainak megváltoztatására [18. § (4)]	– fakultatív törvény- vagy alkotmányreferendum a Reichstag tagjai 1/3-ának és a választók 1/20-ának kezdeményezésére [73. § (2)]	
Oszttrák Köztársaság (1920)	– törvényplebiszcitum a Nationalrat többségi döntése alapján (43. §) – alkotmányreferendum a Nationalrat vagy a Bundesrat tagjai 1/3-ának kezdeményezésére részleges revízió esetén [44. § (2)]	– népi napirend iniciatíva: 200 000 választó vagy három Land választói felének kidolgozott és benyújtott, a Nationalrat által megtárgyalandó törvényjavaslata, népszavazási kötelezettség nélkül [41. § (2)]		– kötelező alkotmányreferendum teljes revízió esetén [44. § (2)]
Észt Köztársaság (1920)		– népi törvény- vagy alkotmányiniciatíva 25 000 választó kezdeményezésére, kidolgozott törvényjavaslattal (31. §, 87. §)	– fakultatív törvényreferendum a parlament tagjai 1/3-ának és 25 000 választónak a kezdeményezésére (30. §)	– kötelező alkotmányreferendum teljes vagy részleges revízió esetén (88. §)

	(1) Plebiscitárius	(2) Népkezdeményezéses	(3) Vegyese	(4) Kötelező
Lett Köztársaság (1922)	– az elnök által elrendelt plebiscitum a Saeima feloszlásáról, elutasítás esetén az elnök elveszti hivatalát (48. és 50. §)	– népi törvény- vagy alkotmányinitiatíva a választók 1/10-ének kezdeményezésére (78. §)	– fakultatív törvény-referendum az elnök vagy a Saeima tagjai 1/3-ának kezdeményezésére, a választók 1/10-ének támogatása alapján (72. §)	– kötelező alkotmány-referendum az alkotmány 1., 2., 3. vagy 6. cikkelyének módosítása esetén (77. §)
Litván Köztársaság (1922)	– az elnök vagy a Seimas tagjai 1/4-e által elrendelt alkotmányreferendum teljes vagy részleges revízió esetén (103. §)	– népi napirend initiatíva 25 000 választó törvényjavaslatával, vagy 50 000 választó alkotmány-módosító javaslatával, mely a Seimasban megtárgyalandó, népszavazási kötelezettség nélkül (20. és 102. §) – fakultatív alkotmányreferendum 50 000 választó kezdeményezésére (103. §)		
Ír Szabad Állam (1922)		– népi törvény- és alkotmányinitiatíva (csak ígéretként, utóbb nem valósult meg) (48. §)	– fakultatív törvény-referendum a Dáil Éireann tagjai 2/5-ének vagy a Seanad Éireann többségének kezdeményezésére, feltéve, hogy a referendumra bocsátást a Seanad Éireann tagjai 3/5-e vagy a választók 1/20-a 90 napon belül kéri (1928-ban törölték) (47. §)	– kötelező alkotmány-referendum bármely módosítás esetén (ígéret 8, majd utóbb 16 éves átmeneti idő utánra) (50. §)

A táblázatban összefoglalt közvetlen demokratikus intézmények működésére a megtartott népszavazások miatt példaként kínálkoznak két ország, a weimari köztársaság és az Észti Köztársaság tapasztalatai.

Németországban a népjogok gyakorlatát 1933-ig „alulról” jövő kezdeményezések uralták. Az initiatívák mögött többnyire pártok álltak, s döntően ellenállási karakterrel bírtak. Három közülük a birodalmi belügyminiszter elutasított, mivel az alkotmány pénzügyi tilalmi listájába ütköztek. Egy még a kezdeményezés megengedhetőségéről szóló előzetes eljárás során elintéződött, mivel az általa támadott szükségrendeletet visszavonták. Több esetben nem sikerült összegyűjteni a szükséges számú aláírást. Népszavazásig végül két initiatíva jutott. Az elsöre baloldali szervezetek kezdeményezésére 1926-ban került sor, s az 1918-ig regnáló uralkodói családok vagyonának kártalanítás nélküli kisajátításáról szólt, de végül nem érte el a részvételi küszöböt. A másodikat 1929-ben tartották, s jobboldali pártok álltak mögötte, köztük az

NSDAP. Célja a Young-terv elutasítása volt, amely a német jóvátételi fizetések rendjét szabályozta. A részvétel azonban itt is elmaradt a szükségestől. Nyilvánvaló, hogy az eljárási szabályok rendkívül megnehezítették a népi kezdeményezések sikerre vitelét. Az összegyűjtendő aláírássok magas száma (a választók 10%-a), melyet 14 nap alatt kellett elérni, a kezdeményezőkre terhelt költségek, a népszavazásnál az 50%-os részvételi kvórum, mind olyan súlyos követelményt jelentettek, amelynek alig lehetett megfelelni. Közvetett eredményei azonban így is voltak a kezdeményezéseknek: a Young-terv elleni népszavazás például nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az NSDAP az egy évvel később sorra kerülő választásokon a második legerősebb párt lett.¹²

Hatalomra jutása után Hitler még 1933-ban új törvényt fogadtatott el a népszavazásról, melynek értelmében „alulról” jövő iniciatívák nem, csak a kormány által „felülről” elrendelt plebiszcitumok voltak lehetségesek. Ilyen módon három népszavazásra is sor került: 1933-ban a „kormány politikájáról” (a Népszövetségből való kilépésről és a genfi leszerelési konferencia elhagyásáról), 1934-ben arról a törvényről, amely átadta a birodalmi elnök hatásköreit a „Führer és Birodalmi Kancellár” számára, s így teljessé tette Hitler személyes hatalmát, végül 1938-ban – már a német csapatok bevonulása után – az Anschlusról. Az eredmények – erőteljes manipulációk hatására – mindannyiszor 90% fölötti részvételt és igenarányt mutattak.¹³ Kétségkívül a napóleoni minta újjáéledéséről, a népszavazás hatalmi eszközzé alacsonyításáról beszélhetünk.

Észtország esetében közpolitikai szempontból az 1930-as évek referendumai voltak jelentősek. A kormányzás az 1920-as évek óta instabil volt, kormányképes többséget egyetlen párt sem tudott egyedül szerezni. A koalíciók gyakorta felbomlottak. 1932-ben a parlament – a kormányzatot stabilizálандó – megkísérelte kiterjeszteni az elnöki hatásköröket, de az erről augusztusban tartott kötelező alkotmányreferendumon a javaslat alulmaradt. Nem sokkal később a radikális jobboldali ún. Veteránliga népi kezdeményezést indított, amely a parlamentáris kormányzat helyébe félelnöki rendszert léptetett volna. A parlament igyekezett egy újabb alkotmánymódosító javaslattal a Veteránliga elébe kerülni; a népszavazásról szóló törvényben még a küszöböt is leszállította 50-ről 30%-ra. Ennek ellenére az 1933. júniusi népszavazáson ez a javaslat is elbukott, s így most már sor kerülhetett a Veteránliga javaslatáról szóló referendumra. Bár a kormány szükségállapottal és a Veteránliga betiltásával is próbálkozott, sőt, még a 30%-ra csökkentett kvórumot is visszaemelte 50%-ra, mindezzel valójában épp ellentétes hatást ért el. Az 1933. októberi népszavazás a Veteránliga győzelmét hozta. A módosított alkotmány jelentős hatalmat kívánt adni a közvetlenül választott államfő kezébe, a parlament tagjainak létszámát pedig 100-ról 50-re redukálta volna. Konstantin Päts azonban, mint az átmeneti kormány

¹² SCHIFFERS, R. (2002): „Weimarer Erfahrungen”: Heute noch eine Orientierungshilfe? In: SCHILLER, Th. – MITTENDORF, V. (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. 67–72; Uö. (1971): *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*. Droste, Düsseldorf. 202, 231–233.

¹³ Részletesen lásd JUNG, O. (1995): *Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten. Die Fälle »Austritt aus dem Völkerbund« (1933), »Staatsoberhaupt« (1934), »Anschluß Österreichs« (1938)*. Mohr, Tübingen.

feje, még az általa előkészítendő elnökválasztás előtt hat hónapos rendkívüli állapotot hirdetett 1934 márciusában, a Veteránligát pedig feloszlatta. Ugyanerre a sorsra jutott utóbb a parlament és a politikai pártok sora is. 1935-ben aztán egy rendelettel felfüggesztette a közvetlen demokratikus jogokat, 1936-ban pedig népszavazáson kért felhatalmazást egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívására. Az új alkotmány irányvonalait természetesen már ezt megelőzően maga határozta meg.¹⁴

Röviden summázva: az első világháború után alkotmányba iktatott közvetlen demokratikus intézmények tapasztalatai tehát Németország és Észtország példáján szemlélve inkább negatívnak tűnnek. A svájci hagyomány értékeit (konszenzus, legitimáció) e példákon nem találjuk, a népszavazások közvetve épp ellentétes hatásokra vezettek. A demokratikus kezdet után kialakuló autoriter rezsimek pedig rögvest átalakították őket plebiszcitárius hatalmi eszközökké. Hogy mindebben a szabályozásnak s a korszakban uralkodó belső és külső (politikai, gazdasági stb.) körülményeknek milyen szerepe volt, egy másik tanulmány feladata feltárni.

¹⁴ UUSTALU, E. (1952): *The History of Estonian People*. Boreas, London. 203–206; KASEKAMP, A. (2000): *The Radical Right in Interwar Estonia*. Macmillan, Basingstoke. 32–48, 98–106.