

## ALAPVETŐ KONSZENZUS ÉS KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA: A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI ÉSZTORSZÁG ÉS ÍRORSZÁG PÉLDÁJA

### 1. Az alapvető konszenzus mint a (közvetlen) demokrácia előfeltétele

Az I. világháború utáni időszak egyik sajátos tendenciája volt Európában, hogy a demokratikus alkotmányok elfogadását több országban a demokratikus berendezkedés eltorzulása követte. A jelenség különös erővel világított rá arra, hogy a demokratikus jogintézmények önmagukban nem elegendők a demokrácia helyes működéséhez. Szükség van más, az alkotmányos intézményrendszeren kívüli előfeltételekre is. A későbbi társadalomtudományokban ezen előfeltételeket csoportosítják is. Ernst-Wolfgang Böckenförde például szociokulturális, politikai-strukturális, valamint etikai feltételcsoportokról ír;<sup>1</sup> Manfred G. Schmidt pedig a gazdasági fejlettséggel, a szellemi és gazdasági hatalmi erőforrások elosztottságával, valamint a társadalmi, politikai, jogi és nemzetközi körülményekkel összefüggő előfeltétel-csoportokat határoz meg.<sup>2</sup>

E sokrétű előfeltételek közül különösen is érdekes lehet jogászai szemmel a minimális alapvető konszenzus ‘báziskonszenzus’) kérdése. Bizonyos mértékig paradox feltétel, mivel a demokrácia jellegénél fogva pluralista abban az értelemben, hogy keretei között sokféle érdek és értékrend, valamint ezekből fakadó politikai törekvés verseng egymással. Mégis, valamiféle ‘közös nevező’ szükséges ahhoz, hogy működőképes legyen. Dietrich Schindler svájci jogtudós már 1932-ben kifejtette, hogy demokráciában a relativizmusnak csak másodlagos, például célszerűségi kérdésekben lehet helye. Politikai alapkérdésekben viszont nem, mert az a nép politikai közönyösségét jelentené, ami a demokratikus akarat vége is egyben. „Ha ugyanis egy politikailag aktív népből hiányzik a közösség az alapvető meggyőződésekben, amelyek a demokráciát összetarthatnák, akkor ez, ha nem is polgárháborúhoz, de a demokrácia megbénulásához vezet, ami a népet fogékonyá teszi a diktatúrára vagy az ahhoz hasonló jelenségekre.”<sup>3</sup>

1 BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: *Demokratie als Verfassungsprinzip*. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (II. kötet, 3. kiadás). Heidelberg, C. F. Müller, 2004, 470-484.

2 SCHMIDT, Manfred G.: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 4. kiad. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften – GWV Fachverlage, 2008, 412-426.

3 SCHINDLER, Dietrich: *Verfassungsrecht und soziale Struktur*. Zürich, Schulthess, 1932, 141sk.

Nyilván kérdés, hogy mire kell kiterjednie az alapvető konszenzusnak. Egy kurrens svájci tankönyv szerint ide sorolhatók az alkotmányos berendezkedés alapjai, különösen a döntéshozatal eljárásai a többségi elvvel, bizonyos alapvető egyéni jogok, továbbá az állami közösség fenntartásának szándéka adott népességben, adott földrajzi határok között. Bizonyos közös erkölcsi minimum is hozzá tartozik.<sup>4</sup> Nem biztos, hogy az írott alkotmány mindig teljes mértékben fedi a báziskonszenzus elemeit, az azonban aligha lehet vitás, hogy az alkotmány optimális esetben foglalta ezen alapvető egyetértéssel övezett értékeknek. Így pedig a demokrácia működésének egyik kiemelt kérdésévé válik, hogy mekkora az alkotmánynak, s az alkotmányban meghatározott állami berendezkedésnek az elfogadottsága.

### 2. Közvetlen demokratikus intézmények a két világháború közötti új demokráciákban

Mikor az első nagy világegést követően sorra jöttek létre a demokratikus állami berendezkedések, nem elsősorban az imént említett demokráciaelőfeltételek meglétét vizsgálták. Sokkal inkább a népszuverenitás és a demokrácia alkotmányjogi biztosítékait igyekeztek rögzíteni, nyilván azzal az igénnyel vagy legalább reménnyel, hogy ezek összességükben a politikai közösség egyetértésével fognak találkozni.

A népképviselői demokrácia mellett több országban a közvetlen demokrácia intézményeit is beépítették az alkotmányos berendezkedésbe. Elsőként a Weimari Köztársaságban (1919), majd az osztrák és észt (1920), nem sokkal később pedig a lett és litván köztársaságokban, valamint az Ír Szabad Államban (1922) született olyan alkotmány, amelyben a népszavazás valamilyen formája szerepet kapott. Az alkotmányos kérdéseket jellemzően nem zárták ki a népszavazással eldönthető ügyek köréből. Sőt, az Osztrák Köztársaságban az átfogó alkotmánymódosítás, az Észt Köztársaságban az átfogó és a részleges alkotmányrevízió, a Lett Köztársaságban pedig bizonyos alapvető fontosságú alkotmányos rendelkezések módosítása esetére kötelezővé is tették a népszavazás megtartását. Az Ír Szabad Államban is előírták, hogy egy átmeneti időszak után minden egyes alkotmánykiegészítést népszavazásra kell bocsátani. Több országban az 'alulról jövő' választópolgári népszavazási kezdeményezéssel is lehetett alkotmányt módosítani. Ezt a Weimari Köztársaság, az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság alkotmánya is lehetővé tette, az Ír Szabad Állam alkotmánya pedig egy átmeneti időszakra irányozta elő ezt a lehetőséget.<sup>5</sup>

---

Hivatkozva HALLER, Walter – KÖLZ, Alfred – GÄCHTER, Thomas: *Allgemeines Staatsrecht*. 4. kiad. Basel, Helbing Lichtenhahn, 2008, 68.

4 HALLER – KÖLZ – GÄCHTER i. m. 67.

5 A két világháború közötti népszavazási intézmények áttekintésére az említett államokban lásd: KOMÁROMI László: Parliaments and Popular Law-making: the German and Estonian Experience in the Interwar Years. *Parliaments, Estates and Representation*, 2014, 34(1), 58-60.

Tanulságos dolog megvizsgálni, hogy miként vizsgáztak ezek az intézmények az új demokráciákban. A legtöbb figyelem mindeddig a Weimari Köztársaság közvetlen demokratikus eljárásaira irányult.<sup>6</sup> A kép, mely ennek kapcsán kibontakozik, ambivalens: az alulról kezdeményezhető néptörvényhozási eljárás kétségkívül eszközt adott szélsőséges erők kezébe is, de ezek a próbálkozások összességükben nem veszélyeztették sem az alkotmányt, sem a demokratikus államrendet. Az eljárást övező biztosítékok, mindenekelőtt a magas aláírási és részvételi küszöb, valamint a közpénzügyi témakizárás széles kormányzati értelmezése sok kezdeményezés sikerre vitelét hiúsították meg. Mégis, még a korai fázisban elakadt kezdeményezések közül is soknak volt kormányzati intézkedésekben is megnyilvánuló közvetett hatása, ami azt mutatja, hogy az alulról jövő közvetlen demokratikus impulzusok bizonyos értelemben a képviseleti hatalom korrektívumaként működtek. Elsősorban az idő rövidegsége, a nemzetiszocialista diktatúra volt az, ami megakadályozta ezen intézmények kibontakozását.<sup>7</sup>

Az alábbiakban két másik ország, az Észti Köztársaság és az Ír Szabad Állam példáját vesszük röviden szemügyre. Együttes vizsgálatukat indokolja, hogy a közvetlen demokratikus intézmények kialakításában hasonlóak, azonban ezen intézmények gyakorlatában – nem utolsósorban az óvatosabb ír megoldás miatt – igen eltérő következmények adódtak. A két történet segíthet az alapvető konszenzus megléte vagy hiánya és a közvetlen demokrácia kapcsolatának jobb megértésében.

### 3. Az Észti Köztársaság példája

Az Észti Köztársaság 1920. évi alaptörvénye<sup>8</sup> legelső szakaszában deklarálta, hogy az önálló és független Észti Köztársaságban „az államhatalom a nép kezében van”. Az alaptörvény a nép hatalomgyakorlásának három formáját különböztette meg: a népszavazást, a népi kezdeményezést és a parlament (Riigikogu) választását (29. §).

Ami az első kettőt illeti, valójában három közvetlen demokratikus intézményt jelentettek. Az első a kötelező alkotmányreferendum, melynek értelmében az alaptörvény módosításáról a népnek kellett döntenie népszavazással (88. §). A második közvetlen demokratikus intézmény a népi kezdeményezés. Eszerint 25.000 választópolgár kidolgozott törvényjavaslatot vagy alkotmánymódosító javaslatot nyújthatott be a Riigikogunak. Ha ez a javaslatot elutasította, akkor népszavazásra kellett bocsátani. Ha a népszavazás

---

6 A teljesség igénye nélkül: SCHIFFERS, Reinhard: *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*. Düsseldorf, Droste Verlag, 1971.; WIEGAND, Hanns-Jürgen: *Direkt-demokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte*. Berlin, BWV, 2006, 32-141.; RUX, Johannes: *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern*. Baden-Baden, Nomos, 2008, 108-195.

7 Vö. SCHIFFERS i. m. 285-289.; WIEGAND i. m. 133-141.

8 Német fordításban lásd GOSENWINKEL, Dieter – MASING, Johannes (szerk.): *Die Verfassungen in Europa 1789-1949*. München, C.H. Beck, 2006, 1857-1868.

jóváhagyta, akkor a javaslat hatályba lépett, a Riigikogu feloszlott és új választásokat kellett kiírni (31-32. és 87. §). A harmadik intézmény a fakultatív törvényreferendum. Egy törvény Riigikogu többsége általi elfogadása esetén a parlament tagjainak harmada kifogást nyújthatott be és követelhetette, hogy a törvény két hónapig ne lépjen hatályba. Ha ez idő alatt 25.000 választójogosult népszavazást kezdeményezett a törvényről, akkor a törvény hatályba lépése e népszavazás eredményétől függött (30. §). A törvényt módosító népi kezdeményezés elfogadásához és a fakultatív törvényreferendumra bocsátott törvény elutasításához egyaránt olyan többség volt szükséges, ami megfelelt a legutóbbi parlamenti választáson résztvevő választópolgárok legalább felének. Kötelező alkotmányreferendum vagy alkotmánymódosító népi kezdeményezés esetén azonban az összes választójogosult legalább felének támogatása kellett.<sup>9</sup>

A gyakorlatban elsőként a fakultatív törvényreferendum vizsgázott. 1920-ban a Riigikogu egy törvénnyel megszüntette a vallásoktatást az állami általános iskolákban, majd 1922-ben a gimnáziumokban. Ez utóbbi ellen a parlamenti kisebbség kifogást nyújtott be, majd aláírásgyűjtés kezdődött. Az 1923-ban tartott népszavazáson a törvényt ellenzők kerültek többségbe, amely így nem lépett hatályba, sőt, végül az általános iskolákban is visszaállították a vallásoktatásban való önkéntes részvétel lehetőségét.<sup>10</sup>

Az észt belpolitika szempontjából azonban jóval nagyobb szerepe lett a kötelező alkotmányreferendumnak és az alkotmánymódosító népi kezdeményezésnek. Az 1930-as évek elejére összetorlódtak az országot sújtó politikai és gazdasági nehézségek. Az észt kormányok instabilak voltak az arányos választási rendszer és a pártok széttöredezettsége miatt. 1919 és 1933 között 21 kormány váltotta egymást, parlamenti többségük átlagosan 8-9 havonta elolvadt.<sup>11</sup> 1931-től beköszöntött a gazdasági válság is. A bajok okát egyre többen látták az alaptörvényben, amely nem adott kellő hatalmat a kormányzat kezébe a nehézségek orvoslásához. A parlament egyes jobboldali erői, így a kisgazdák és a néppárt alkotmánymódosítást szorgalmaztak. Az alaptörvény revízióját követelőkhöz parlamenten kívüli radikálisok is csatlakoztak. Különösen az 'Eesti Vabadussõjalaste Liit', az 'Észt Szabadságharcosok Szövetsége', más néven 'Veteránliga' volt aktív. A Riigikogu igyekezett egy alkotmánymódosító javaslattal elébe menni a radikálisok mozgalmanak. A javaslat a parlamenti képviselői helyek számának 100-ról 80-ra csökkentését, valamint egy erősebb jogokkal felruházott államfői tisztség bevezetését irányozta elő. A javaslatot

---

9 A Riigikogu választásáról, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1926. február 18-i törvény, 37. §. Németül közli CSEKEY, Stephan: Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918-1928. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1928, 16, 256-269.

10 KIVIORG, Merilin: *Religion and Law in Estonia*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 116.

11 CSEKEY, Stephan: Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929-1934. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1935, 22, 414.; GRAZIN, Igor: A New Old Constitution for Estonia. Genetic Aspects and Parliamentarism v. Presidentialism. In: FRANKOWSKI, Stanislaw J. –STEPHAN III, Paul B. (szerk.): *Legal Reform in Post-Communist Europe: The View from Within*. Dordrecht – Boston – London, M. Nijhoff, 1995, 79.

1932 augusztusában népszavazásra bocsátották, azonban a *választópolgárok 90%-ot meghaladó részvétel mellett kis többséggel (50,8%) elutasították.*<sup>12</sup>

Nem sokkal ezt követően a Veteránliga is meghirdette a saját alkotmánymódosító népi kezdeményezését. Ezt megelőzendő a Riigikogu *többsége ismét kísérletet tett egy alkotmánymódosításra, amihez még az 50%-os támogatási* kvórumot is leszállította 30%-ra. Az 1933 júniusában megtartott népszavazáson azonban ez a revíziós javaslat sem kapott többséget: a választópolgárok szűk kétharmados részvétel mellett bő kétharmados arányban utasították el.<sup>13</sup>

Időközben a Veteránliga alkotmánymódosító népi kezdeményezéséhez is összegyűltek az aláírások. A javaslat a parlamentáris helyett félpreszidenciaális kormányformát kívánt bevezetni, a nép által közvetlenül választott, kibővített jogkörökkel, mint a felfüggesztő vétójoggal, a parlamentfeloszlatási és a sürgősségi rendeletalkotási joggal felruházott államfővel, valamint a 100-ról 50 főre csökkentett parlamenttel. A Riigikogu rendkívüli állapotot rendelt el, betiltotta a Veteránligát és visszaemelte a korábban leszállított támogatási kvórumot 50%-ra. Az 1933 októberében megtartott népszavazáson azonban közel 78%-os részvétel mellett az összes választójogosult 56%-a hagyta jóvá a kezdeményezést, s így a Veteránliga által kidolgozott alkotmánymódosítás 1934 januárjában hatályba lépett.<sup>14</sup>

A népszavazási siker tovább növelte a Veteránliga népszerűségét. Az 1934 januárjában tartott helyi választásokon többséget szerzett a három legnagyobb városban, Tallinnban, Tartuban és Narvában. A veteránok öröme azonban nem tartott sokáig. Még mielőtt az elnökválasztáson és a parlamenti választáson is előretörhettek volna, az ideiglenes elnöki szerepet betöltő Konstantin Päts államcsínyt hajtott végre. Március 12-én fél évre rendkívüli állapotot hirdetett és feloszlatta a Veteránligát. A rendkívüli állapotot szeptemberben egy évvel meg is hosszabbította (később újabb és újabb évekre), egyúttal feloszlatta a Riigikogut. 1935-ben feloszlatta a politikai pártokat is, s bíróság elé állította a Veteránliga összeesküvésre készülő 155 tagját. 1937-ben nemzetgyűlést hívott össze, amely Päts irányelvei alapján kidolgozta az új alkotmány tervezetét.<sup>15</sup> A népszavazáson, mely ezt az alkotmányjavaslatot végül megerősítette, kritikus hangok nem szólalhattak meg. Az új alkotmányban már nem szerepelt semmilyen alulról jövő

---

12 KASEKAMP, Andres: *The Radical Right in Interwar Estonia*. Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2000, 33-38; CSEKEY, Stephan: Die Verfassungsänderung in Estland. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1934, 4, 584-586.

13 KASEKAMP (2000) i. m. 38-43.; CSEKEY (1935) i. m. 586.; UUSTALU, Evald: *The History of Estonian People*. London, Boreas, 1952, 203.

14 KASEKAMP (2000) i. m. 43-48; CSEKEY (1935) i. m. 586-587; UUSTALU i. m. 203-204; MIDDENDORF, Leo: Estland. Ausnahmezustand – Um die Verfassungsänderung – Wirtschaftsfragen. *Baltische Monatshefte*, 1933, 64, 585-588; uő: Estland. Der Sieg der Freiheitskämpfer – Die neue Verfassung – Rücktritt der Regierung Tõnisson/Wieder ein Kabinett Päts, *Baltische Monatshefte*, 1933, 64, 627-632.

15 KASEKAMP, Andres: Fascism by Popular Initiative: The Rise and Fall of the Vaps Movement in Estonia. *Fascism*, 2015, 4, 163-167.



népszavazási kezdeményezés lehetősége, csak a köztársasági elnöknek volt joga ahhoz, hogy a nemzetgyűlés elnökségének egyetértésével népszavazásra bocsásson általa állami érdekből fontosnak tartott ügyeket.<sup>16</sup>

### 4. Az Ír Szabad Állam példája

Az 1921-es Angol-Ír Szerződés egy önkormányzattal rendelkező domínium státusát biztosította Írország számára. Saját törvényhozással és annak felelős kormányzattal rendelkezhetett. Az államfő a brit uralkodó maradt, akit a főkormányzó képviselt. Az ír jog nem állhatott ellentétben a Szerződés rendelkezéseivel, s a parlamenti képviselők kötelesek voltak hűség esküt tenni az uralkodónak.<sup>17</sup> Mindez megosztotta az ír politikai életet. 1922 júniusa és 1923 májusa között lényegében polgárháború dúlt a szerződéshez hű és a szerződésellenes erők között.

Az Ír Szabad Állam alkotmányát<sup>18</sup> e polgárháború árnyékában fogadta el az ír parlament 1922. október 25-én. Az alkotók elsősorban azért döntöttek a közvetlen demokratikus intézmények alkotmányos rendbe illesztése mellett, mert úgy vélték, hogy így orvosolható lesz a brit kormányzati rendszer azon egyensúlyhiánya, amely túlzott hatalmat ad a kabinetnek a parlament és a népi kontroll rovására.<sup>19</sup> Úgy gondolták továbbá, hogy ez a fajta népi kontroll különösképpen is jól illik egy olyan országhoz, ahol a nép többsége oly sokáig szemben állt a jogrenddel és a kormánnyal.<sup>20</sup>

A közvetlen népi kontrollt, akárcsak Észtorországban, itt is három intézmény volt hivatott biztosítani. Az első a kötelező alkotmányreferendum, melynek értelmében a parlament alsó- és felsőháza (Dáil Éireann és Seanad Éireann) által elfogadott alkotmány módosításokat kötelező volt népi megerősítés végett népszavazásra bocsátani. Az alkotmány módosítás akkor számított a nép által elfogadottnak, ha a népszavazáson az összes regisztrált választópolgár többsége részt vett és a módosítást vagy az összes regisztrált választópolgár többsége vagy a szavazatot leadók kétharmada támogatta (50. §). A második intézmény a népi kezdeményezés volt. 50.000 regisztrált választópolgár jogosult volt törvény- vagy alkotmány módosító javaslatot tenni a parlamentnek, amely, ha elutasította annak elfogadását, akkor kötelező volt népszavazásra bocsátani (48. §).

---

16 Az Észti Köztársaság 1937. augusztus 17-i Alkotmánya, 98. §. GOSENWINKEL – MASING (szerk.) i. m. 1887.

17 Vö. MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet*. Budapest, Osiris, 2003, 387-388.

18 Angol nyelvű szövege online elérhető az Irish Statute Book elektronikus kiadásában: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print.html> (2021. 12. 31.).

19 MANNING, Maurice: Ireland. In: BUTLER, David – RANNEY, Austin (szerk.): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, 193.

20 MCCracken, John Leslie: *Representative Government in Ireland. A Study of Dáil Éireann 1919-48*. London, Oxford University Press, 1958, 59.

Végül a harmadik, a fakultatív referendum lehetővé tette, hogy az alsóház tagjainak kétötöde vagy a felsőház többsége 90 napra felfüggeszse az elfogadott törvényjavaslatok hatályba lépését. Ha ez idő alatt a felsőház háromötöde vagy a regisztrált választópolgárok egyhuszada (kb. 100.000 választópolgár) kérte, a törvényjavaslatot népszavazásra kellett bocsátani, ahol a leadott szavazatok többsége döntött a törvényjavaslat hatályba léptetéséről vagy annak megghiúsításáról (47. §).

Az ír alkotmányozó azonban igen óvatos volt. A három közvetlen demokratikus intézmény közül kettőnek, a kötelező alkotmányreferendumnak és a népi kezdeményezésnek az alkalmazhatóságát bizonyos időre elhalasztotta. Az alkotmánymódosításokat egy nyolcéves átmeneti periódus alatt, tehát 1930-ig, nem kellett népszavazásra bocsátani; a parlament maga is elfogadhatta népi jóváhagyás nélkül. A népi kezdeményezések alkalmazhatóságának feltételeként pedig az alkotmány további eljárást írt elő: mindelelőtt a parlament volt jogosult ezen intézményt életre kelteni az eljárási részleteket megállapító törvény elfogadásával. Ha a parlament e jogával két év elteltével sem élt, akkor 75.000 regisztrált választópolgár követelhetett petícióval, hogy a népi kezdeményezés joga alkalmazható legyen. Ha a parlament nem fogadta el az ehhez szükséges törvényt, akkor népszavazást kellett kiírni a kérdés eldöntéséről (vö. 48. és 50. §§).

A parlament évekig nem élt a lehetőséggel, hogy önként fogadja el a népi kezdeményezés gyakorlásához szükséges szabályokat. 1928-ban aztán Eamon de Valera, a szerződésellenes Fianna Fáil vezetője, 96.000 regisztrált választópolgár által aláírt petícióval követelte a népi kezdeményezési jog felélesztését. Népi alkotmánykezdeményezést kívánt ugyanis indítani annak érdekében, hogy az alkotmányból töröljék az Angol-Ír Szerződésben is előírt, a parlamenti képviselők által a királynak teendő hűségesküt (vö. 17. §). A kormány válaszul benyújtott egy alkotmánymódosító javaslatot a fakultatív referendum és a népi kezdeményezés eltörléséről. Azzal érvelt, hogy Eamon de Valera akciója aláásná az angolokkal kötött kiegyezést, s a közvetlen demokratikus eljárások könnyen használható obstrukciós eszközként szétbomlasztanák a képviseleti kormányzást.<sup>21</sup> A kormány javaslata végül megkapta a szükséges többséget a parlament mindkét házában, így a 10. alkotmánykiegészítés<sup>22</sup> hatályon kívül helyezte az alkotmány fakultatív referendumra és népi kezdeményezésre vonatkozó cikkelyeit. A következő évben, még mielőtt a kötelező alkotmányreferendum alkalmazhatóságának felfüggesztése lejárt volna, a parlament arról is gondoskodott, hogy egy újabb alkotmánykiegészítéssel további nyolc évvel – 1938-ig – hosszabbítsa meg a rendelkezés hatályának felfüggesztését.<sup>23</sup>

A Fianna Fáil végül 1932-ben parlamenti többséget szerzett és Eamon de Valera, immár kormányfőként, keresztül tudta vinni azokat az alkotmánymódosításokat, amelyek nemcsak a hűségesküt törölték az alkotmányból, de minden egyéb olyan elemet

---

21 MANNING i. m. 196-197.

22 Constitution (Amendment No. 10) Act, 1928. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1928/act/8/enacted/en/print> (2021. 12. 31.).

23 Constitution (Amendment No. 16) Act, 1929. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1929/act/10/enacted/en/print.html> (2021. 12. 31.).

is (pl. főkormányzó, a Privy Councilhoz való fellebbezés joga), amelyek az Egyesült Királysággal való államjogi kapcsolatra utaltak. Ebben már az Angol-Ír Szerződés sem akadályozta, mivel az 1931. évi Westminsteri Statútum – az angolok értelmezése szerint is – teljes törvényhozási autonómiát biztosított a domíniumoknak. De Valera egy új alkotmányt is kidolgoztatott, amelyet 1937 júliusában népszavazás hagyott jóvá. Ebben az alkotmányban közvetlen demokratikus intézményként csak a kötelező alkotmányreferendum szerepelt (46-47. §§), valamint az elnök azon joga, hogy ha a felsőház tagjainak többsége vagy az alsóház képviselőinek legalább harmada petícióban kéri, akkor a parlament által elfogadott törvényjavaslat aláírása helyett népszavazásra bocsáthatja azt (27. §).<sup>24</sup> E két intézmény közül a kötelező alkotmányreferendum nyert később aránylag sokszor gyakorlati alkalmazást.

### 5. Következtetés

A vázolt észti és ír eset nemcsak a közvetlen demokratikus intézmények kialakításában nagyon hasonló. Abban is rokoníthatók egymással, hogy az államélet alapjait rögzítő alkotmányukat nem övezte kellő konszenzus. Észtországban az elharapódzó politikai és gazdasági válság ásta alá az alaptörvény megfelelőségébe vetett hitet, Írországban pedig kezdettől megosztott volt a társadalom az angolokkal kötött megegyezés egyes népszerűtlen elemeit is tartalmazó alkotmány kapcsán. Az észti alaptörvényben szereplő kötelező alkotmányreferendum és a népi alkotmányiniciatíva lehetősége együttesen olyan elegyet alkotott, amely a minimálisan szükséges alkotmányjogi korrekciót nehezítette, a parlamenten kívüli radikálisok kezébe viszont eszközt adott a fennálló alkotmányos rend felfordítására. Minden bizonnyal a parlamentáris erők ügyetlenségén is múlt, hogy a helyzetet nem tudták konszolidálni. A Veteránliga alkotmánya azonban végül Konstantin Päts autoriter rezsimje előtt nyitott kaput, aki a népszavazáson kapott felhatalmazással élve tudta végképp kifordítani sarkaiból a demokratikusnak indult berendezkedést. A „mi lett volna, ha” megválaszolása nem feladatunk, de annyit talán valószínűsíthetünk, hogy ha az alaptörvényben rögzített államrendet erősebb alapvető konszenzus védte volna, akkor a radikális alkotmánymódosítások és az autoriter kísérletek számára is kisebb lett volna a tér.

Az ír alkotmányozók abból a szempontból ‘kedvezőbb’ helyzetben voltak, hogy a polgárháborús helyzetben maguk sem vehették biztosnak az általuk készített alkotmány mögötti széles körű társadalmi támogatást. Ezért, bár a közvetlen demokratikus kontroll és innováció lehetőségét fontosnak tartották, ezek tényleges alkalmazhatóságát elhalasztották egy olyan időre, amiről úgy vélték, hogy addigra már elég erős lesz az alkotmányos berendezkedést övező társadalmi konszenzus ahhoz, hogy a radikális iniciatívák ne kapjanak többséget. Mikor Eamon de Valera veszélyeket rejtő népi kezdeményezése napirendre került, a kormánytöbbség két nem túl elegáns, de annál hatékonyabb alkotmánymódosítással elejét vette a közvetlen demokratikus eszközök

---

24 MANNING i. m. 197-201.



alkalmazásának. A demokrácia rövidtávon ugyan sérült, hosszú távon azonban nyert, mert nem következett be a rendszer radikális átalakítása, sem autoriter elfajulása.

Mindebből pedig az a tanulság vonható le, hogy a demokrácia helyes működésének előfeltételét képező alapvető konszenzus hiányában, különösen az alkotmányos berendezkedés alapjait övező egyetértés hiányában nem árt óvatosan bánni az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos közvetlen demokratikus eljárásokkal. Ha ez a konszenzushiány politikai vagy gazdasági válsággal is párosul, akkor kifejezetten veszélyes lehet utat nyitni a népkeddeményezésű alkotmánymódosító népszavazások előtt.