

Demokrácia a képviseleten túl

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÉS
AZ EU DEMOKRATIZÁCIÓJA



Unger Anna

Demokrácia a képviseleten túl

Közvetlen demokrácia és az EU demokratizációja

UNGER ANNA

Demokrácia a képviseleten túl

Közvetlen demokrácia és az EU demokratizációja

Budapest, 2019

A jegyzet az ELTE tankönyv- és jegyzettámogatási pályázatán elnyert forrás felhasználásával készült.

© Unger Anna, 2019

ISBN 978-963-489-070-6

A borítóhoz felhasznált illusztráció forrása: <https://bit.ly/2YdPicD>



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: az ELTE Társadalomtudományi Kar dékánja
Kiadói szerkesztő: Kiss Ernő Csongor
Borítóterv: Csele Kmotrik Ildikó
Projektvezető: Sándor Júlia



Édesapám emlékének

*“Some men see things as they are and say: why?
I dream things that never were and say: why not?”*

ROBERT FRANCIS KENNEDY

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A könyv minden hibája és tévedése kizárólag a szerző felelőssége – de ahhoz, hogy egyáltalán megszületett, sokak közreműködése és támogatása járult hozzá.

A könyv alapjául szolgáló doktori kutatási téma elméleti kereteinek megalkotásához, tartalmi lehatárolásához és végső szerkezetének kialakításához meghatározó segítséget nyújtott témavezetőm, Szabó Máté. Az EU politikai rendszere kapcsán Arató Krisztina és Simon Zoltán, a közvetlen demokrácia témájában Pállinger Zoltán Tibor javaslatai és segítsége alapvető, szemléletformáló jelentőséggel is bírtak számomra, amiért igen hálás vagyok. Ugyancsak köszönöm Antal Attila, Ágh Attila, Boda Zsolt és Szűcs Zoltán Gábor kézirathoz fűzött megjegyzéseit, amelyek alapján a szöveg végső változatát elkészítettem. A kézirat köteté formálásában jelentős részben közreműködött Sándor Júlia a kiadó, és Bodor Zoltán a kiadást támogató egyetem részéről, akiknek készsége együttműködését ugyancsak köszönöm.

A svájci kormány és az IRI-Europe által szervezett, 2006 májusában lezajlott svájci tanulmányúton (*Teaching toolkit of modern direct democracy*) való részvételi lehetőségem hozzásegített ahhoz, hogy a közvetlen demokrácia svájci történetét és gyakorlatát ne csak az elérhető szakirodalom alapján dolgozzam fel, hanem a helyszínen is megismerjem e sajátos politikai intézményrendszer elemeit és működését. Az IRI-Europe vezetőjének, Bruno Kaufmannnak ezúton is szeretnék köszönetet mondani, amiért e lehetőséget biztosította számomra, és a szakmai együttműködés mellett személyes „közvetlen demokrácia-élményeivel” is segítette e témakör minél részletesebb feldolgozását.

Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma által biztosított ösztöndíj (*Study of the U.S. Institute on American Politics and Political Thought*, 2010) nemcsak arra nyújtott lehetőséget, hogy az amerikai politikai rendszer és politikai gondolkodás témaköreiben értékes színvonalú kurzusokon vehessek részt, hanem a közvetlen demokrácia amerikai történetében és gyakorlatában való részletesebb kutatást és a helyben (Massachusetts) való tapasztalatszerzést is biztosította. Az ösztöndíjprogramot lebonyolító Civic Initiative – University of Massachusetts, és különösképpen e program szakmai igazgatója, Lonce Bailey közreműködése szakmai és emberi szempontból – az amerikai progresszióval kapcsolatos megjegyzései, szakirodalmi ajánlásai, ezek beszerzésben való segítsége, valamint a közvetlen demokráciáról szóló vitáink – rendkívül értékesek voltak számomra.

Hálás vagyok azért a támogató környezetért is, amelyet munkatársaim, az ELTE Társadalomtudományi Kara és annak Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete biztosított hosszú éveken át. Balogh László és Juhász Gábor türelmét és vezetői támogatását ezúton is köszönöm. Ugyancsak köszönet jár Kopper Ákos, Majtényi Balázs és Salát Orsolya kollégáimnak-barátaimnak, akik mindig lehetőséget biztosítottak arra,

hogy éppen felmerülő nyugjeimmel raboljam a kutatásra vagy éppen családjukra fordítható értékes és amúgy is kevés idejüket. Remélhetőleg egyszer majd viszonzni tudom mindezt.

Végül, de nem utolsósorban köszönöm családomnak, nővéreimnek, sógoraimnak és a gyerekeknek, de legfőképpen szüleimnek, hogy türelemmel és szeretettel lehetőséget és háttérrel biztosítottak e kutatás elkészítéséhez. Édesanyámnak és Tamásnak, akik az elmúlt években sokkal jobban hittek abban, hogy ezt a hosszú munkát egyszer be is fejezem, mint jómagam. Írásomat Édesapám emlékének ajánlom: négy évtizeden át hajózva keresztül-kasul a kontinens folyóin és csatornáin, ő volt az, aki születésünktől kezdve hazahozta és megmutatta nekünk az egységes Európa eszméjét és szellemiségét. Mindenki másnál nagyobb hatása volt abban, hogy végül politológus lettem. Végtelennek tűnő órákon át tudtunk emberi jogokról, demokráciáról, európai integrációról beszélgetni, vacsora, kertészkedés, dunai zsilipelés vagy éppen passauai hegymászás közben is akár. Ő biztatott erre a kutatásra is – nélküle, azt hiszem, bele se fogtam volna.

Bicske – Budapest, 2018. december 6.

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések	13
1. Bevezetés	14
1.1. A könyv kutatási kérdései és szerkezete	16
1.1.1. Az EU demokratikus deficitje és a demokrácia részvételi elmélete	16
1.1.2. Közvetlen demokrácia mint a részvételi demokrácia megvalósulása	19
1.1.3. Részvételi demokrácia az EU-ban	20
1.2. Elméleti és módszertani keretek	22
1.3. Irodalom, források	25
2. A demokrácia értelmezése az európai integrációban	27
2.1. Az európai egységfolyamat demokráciairodalma	27
2.2. A demokrácia kihívása az EU-ban	30
2.2.1. Az államiság és a démosz mint a demokrácia előfeltételei	30
2.2.2. Munkásból állampolgár – és a fennálló tartozások	32
2.2.3. Kinek a demokráciája? A képviselet-paradoxon az EU-ban	33
2.3. A demokratikus deficit klasszikus vitája	36
2.3.1. Konszenzuszos és technokrata demokrácia (Majone)	38
2.3.2. A demokratikus deficit tagadása (Moravcsik)	39
2.3.3. A demokratikus deficit „igazolása” (Føllesdal – Hix)	41
2.4. Az uniós demokrácia- és demokratikusdeficit-vita tanulságai	42
3. Demokrácia és EU: a képviseleten túli nézőpont	46
3.1. Mi a demokrácia és milyen a demokratikus?	47
3.1.1. A demokráciairodalom jellemzői	47
3.1.2. A demokrácia tartalma és jellemzői	50
3.1.3. A demokratikus működés jellemzői	51
3.2. Részvételi demokrácia és a demokratikus deficit újrafogalmazása	53
3.2.1. Részvételi demokrácia és képviselet viszonya	55
3.2.2. A demokratikus deficit csökkentésének lehetséges eszközei	58
4. A közvetlen demokrácia a politikatudományban	60
4.1. A közvetlen demokrácia a politikatudományi irodalomban	60
4.1.1. Közvetlen demokrácia: Svájc és az Amerikai Egyesült Államok	61
4.1.2. Népszavazások világszerte	62
4.1.3. Demokráciaelmélet és közvetlen demokrácia	63

4.2. A közvetlen demokrácia félreértelmezései	64
4.2.1. Közvetlen demokrácia mint referendumos demokrácia.	65
4.2.2. Közvetlen demokrácia mint népszavazásos demokrácia	67
4.2.3. Közvetlen demokrácia mint elmélet	69
4.2.4. A félreértelmezések lehetséges gyökerei..	70
5. A közvetlen demokrácia intézményrendszere és jellemzői.	72
5.1. A közvetlen demokrácia intézményei (I&R)..	74
5.1.1. Közvetlen demokrácia: több mint népszavazás	75
5.1.2. Elemzési szempontok.	78
5.2. Az iniciatíva (kezdeményezés)	80
5.2.1. A szövetségi szabályozás Svájcban..	82
5.2.2. A svájci gyakorlat	84
5.2.3. A szövetségi államok szabályozása az USA-ban	86
5.2.4. Az amerikai gyakorlat	92
5.2.5. Tanulságok, következtetések	96
5.3. A referendum.	97
5.3.1. A szövetségi szabályozás Svájcban..	98
5.3.2. A svájci gyakorlat	99
5.3.3. Az amerikai szabályozás	102
5.3.4. Referendum a szövetségi államokban	105
5.3.5. Tanulságok, következtetések	108
5.4. I&R: a demokrácia részvételi elméletének gyakorlati megvalósulása.	110
5.4.1. Kezdeményezhetőség.	111
5.4.2. Döntésközpontúság	112
5.4.3. Kiszámíthatóság	113
5.4.4. Összegzés..	114
6. Közvetlen demokrácia: kritikák és válaszok.	116
6.1. A többség zsarnoksága?	117
6.1.1. Kompromisszumos(abb) képviselő?	118
6.1.2. A kisebbségek védelme	122
6.2. A választói kompetencia dilemmája..	124
6.2.1. Mihez ért a választó?	124
6.2.2. A szavazási paradoxon	127
6.3. A képviselői demokrácia felszámolása?	129
6.3.1. A képviselő felszámolásának tézise	131
6.3.2. Közvetlen demokrácia és képviselői kormányzás	132
6.3.3. Közvetlen demokrácia és a pártok szerepe.	135
7. Népszavazások az európai integrációról..	137
7.1. Integrációs népszavazások: irodalmi áttekintés..	137

7.2. Unió népszavazások (1972–2016)	139
7.3. Az európai integrációs népszavazások sajátosságai	146
7.3.1. A népszavazások jogi háttere	146
7.3.2. A népszavazások tematikus csoportosítása	148
7.4. Unió népszavazások a részvételi demokrácia szempontjából	157
8. Az Európai Polgári Kezdeményezés (EPK)	160
8.1. A polgári kezdeményezés és a közvetlen demokrácia.	162
8.2. Polgári kezdeményezések az EPK bevezetése előtt	166
8.2.1. Előfutárok	166
8.2.2. Jellemzők, sajátosságok	168
8.3. Az EPK gyakorlata és tanulságai (2012–2017. május)	170
8.3.1. Az EPK jogi szabályozásának sajátosságai.	170
8.3.2. A kezdeményezések számokban	173
8.4. Valódi részvétel vagy látszatreform?	174
9. Közvetlen demokrácia-tervek az Európai Unióban	178
9.1. I&R az Európai Unióban.	180
9.1.1. Javaslatok az 1990-es évekből	181
9.1.2. Társadalomtudósok I&R-tervezetei	182
9.1.3. A Mehr Demokratie tervezetei	183
9.1.4. A polgári kezdeményezés radikalizálása (Papadopoulos).	186
9.1.5. A javaslatok összehasonlító értékelésre	188
9.2. Tervezetek az EU-referendumról	189
9.2.1. Népszavazás az európai alkotmányozásról (Schmitter)	191
9.2.2. Népszavazás Európa jövőjéről (Habermas).	193
9.2.3. A törvényhozói referendum lehetősége (Schwok)	194
9.2.4. Kötelező referendum alapkérdésekben (Rose, Cheneval – Ferrin)	195
9.2.5. Az EU-referendum kihívásai	197
9.3. Értékelés, következtetések	199
10. Konklúzió: az európai demokratizáció kihívása	201
Ábrák és táblázatok jegyzéke	207
Bibliográfia	208
Szakirodalom	208
Hivatkozott alkotmányok, jogszabályok, bírósági döntések	216
Választási, népszavazási kiadványok, adatbázisok	217
Európai unió joganyagok, dokumentumok	218
Egyéb források, dokumentumok	220

RÖVIDÍTÉSEK

C2D	Center for Research on Direct Democracy (Aarau, Svájc)
CI-MDDs	Citizen-Initiated Mechanisms of Direct Democracy
DA	Direct Initiative Amendment
DS	Direct Initiative Statute
EB	Európai Bizottság
ECI	European Citizens Initiative
EFD	Europe of Freedom and Democracy
EFDD (EFD ²)	Europe of Freedom and Direct Democracy
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösségek
EP	Európai Parlament
EPAÜB	Európai Parlament Alkotmányos Ügyek Bizottsága
EPK	Európai Polgári Kezdeményezés
EiT	Európai Tanács
EU	Európai Unió
EUAC	Európai Unió Alapjogi Chartája
EUB	Európai Unió Bírósága
EUMSZ	Európa Unió Működéséről Szóló Szerződés
EUSZ	Európai Unióról szóló Szerződés
I&R	Initiative & Referendum
IDA	Indirect Initiative Amendment
IDS	Indirect Initiative Statute
IRI	Initiative and Referendum Institute (University of Southern California)
IRI-Europe	Initiative and Referendum Institute Europe
M5S	Movimento 5 Stelle
NCSL	National Conference of State Legislatures
OVI	Official Voter Information Guide
TABOR	Taxpayer Bill of Rights
TEL	Tax and Expenditure Limitations
UKIP	United Kingdom Independence Party
USA	United States of America

1. BEVEZETÉS

„[...] a modern demokráciákban az érdekek és értékek megjelenítésére számos egymással versenyző – egyesületi és pártpolitikai, ágazati és területi, kollektív és egyéni – lehetőség, csatorna kínálkozik.”

(SCHMITTER – KARL 1991: 78)

Talán nincs többet és bővebb terjedelemben tárgyalt téma az európai integrációról szóló politikatudományi irodalomban, mint a demokratikus deficit és a demokrácia kérdésköre. Demokratikus-e az Európai Unió (EU)? Demokratikusan működnek-e az uniós intézmények? Demokratikusan zajlik-e (halad előre) az egységesülés? Az integráció folyamatának első jelentősebb megakadása, az 1970-es évek europesszimizmusa óta foglalkoztatják ezek a kérdések Európa vezetőit, polgárait, és nem utolsósorban társadalomtudósait. Attól kezdve, hogy a demokrácia mint alapérték és mint működési jellemző az 1992–93-as maastrichti reformokkal megjelent a közösségi jogban, tudósok, politikusok, elemzők és az integrációval bármilyen formában foglalkozó polgárok vizsgálják és kritizálják az EU-t a demokráciával kapcsolatos hiányosságai vagy éppen a nem (eléggé) demokratikus működése miatt.

E vita sokrétűségét és szerteágazóságát az is okozza, hogy a demokrácia nem egzakt fogalom, így a viták nem egyetlen, mindenki által elfogadott definíció mentén alakulnak. E tekintetben érdemes megjegyezni azt is, hogy az EU intézményei máig nem próbálták meg rögzíteni, mit értenek az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) által többször is deklarált *demokrácia* és *demokratikus működés* fogalmai alatt. Az EU-demokrácia témájú vita gyors terebélyesedésének másik oka, hogy nemcsak a demokrácia fogalma nem definiálható egységesen, de az EU mint politikai entitás is nehezen írható le ma használatos politikai-alkotmányjogi fogalmainkkal.

Az EU demokratizációjának máig legkevésbé ismert és feldolgozott iránya az uniós szintű közvetlen demokrácia megteremtéséről szól. Sajátos ellentmondás fedezhető fel: miközben az állam demokratikusabbá tételéről szóló vitákban és kezdeményezések között időről időre felfedezhetjük a közvetlen demokrácia – mint a politikai részvétel és az állampolgári döntéshozatal kiterjesztésére irányuló lehetőség – részleges vagy teljes bevezetését, addig az uniós demokráciavitákban ez az irányzat partvonalon maradt. A közvetlen demokrácia, pontosabban ennek hiányában a népszavazás témaköre alapvetően csak az integrációhoz kapcsolódó népszavazások vizsgálatára korlátozódik. Ezek a kétség kívül értékes munkák azonban nem az EU lehetséges demokratizálásának eszközeként elemzik az uniós tematikájú népszavazásokat, hanem leginkább a választói magatartás vizsgálatára irányulnak.

A közvetlen demokrácia uniós szintű bevezetése és alkalmazása az 1990-es évtized elején jelent meg az EU működéséről és jövőjéről szóló politikai és tudományos diskurzusokban. Civil szervezetek és társadalomtudósok egyaránt olyan javaslatokkal álltak elő, melyek a Svájcban és az USA tagállamaiban működőképesnek bizonyuló közvetlen demokrácia intézményrendszerét helyezték volna át – részben vagy egészben – az uniós politikai színtérre. Ezek a javaslatok szinte egy évtizeden át visszhang nélkül maradtak a közösségi politikában, mígnem a 2001-ben megkezdődő alkotmányozási folyamat során újra előkerültek, noha megvalósításukra jelentős esély nem mutatkozott. Komolyan felmerült ugyanakkor a leendő alkotmány összuniós népszavazási ratifikációja – és mint az közismert, négy tagállamban (Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg) végül tagállami népszavazások döntöttek a szerződés sorsáról. A tény, hogy a négy tagállamból kettőben (Franciaország, Hollandia) a lakosság többsége elutasította a szerződést, sokakat arra a következtetésre vezetett, hogy a népszavazás (és a közvetlen demokrácia) kifejezetten alkalmatlan intézmény arra, hogy az Unió döntéshozatalát demokratikusabbá tegye – azt a hamis összefüggést vélelmezve, miszerint az Unió sorsáról szóló döntés csak akkor demokratikus, ha az a szorosabb integrációhoz vezet. A végül hatályba nem lépő Alkotmányszerződésből a 2007-es, akkori néven Reformszerződésnek emlegetett, ma már Lisszaboni Szerződésként ismert dokumentum mentette át az egyre bővülő közösség működéséhez elengedhetetlennek tűnő reformokat – és ezekkel együtt a részvételi demokráciát biztosítani hivatott Európai Polgári Kezdeményezés (*European Citizens Initiative*, ECI, magyar rövidítéssel a továbbiakban EPK) intézményét is, igaz, már a részvételi demokrácia elvének említése nélkül. Uniós szinten népszavazás máig nem kezdeményezhető, azonban az EPK lehetőséget biztosít arra, hogy az állampolgárok legalább az Európai Bizottságig (EB) eljuttathassák jogalkotásra vonatkozó kezdeményezéseiket.

Kutatásomban arra keresem a választ, hogy milyen elképzelések és reformok születtek arra, valamint milyen politikai és intézményi akadályai vannak annak, hogy az EU a közvetlen demokrácia intézményrendszerének bevezetésével demokratizálja a döntéshozatalát (szűkebb értelemben), és ezen keresztül a tágabb értelemben vett politikai rendszerét. Ehhez egyfelől az 1990-es évtized kezdete óta az uniós közvetlen demokrácia megvalósításáról szóló, társadalomtudósok és civil szervezetek által elkészített javaslatokat elemzem. Ezek a javaslatok elsősorban a svájci szövetségi szintű közvetlen demokratikus döntéshozatal mintáját követik. Ám mindmáig nemhogy nem valósultak meg, de komolyabb figyelmet sem kaptak az Unió jövőjét meghatározó tagállami és közösségi döntéshozók vagy az európai integrációval foglalkozó társadalomtudományok részéről. Másfelől azonban – a papíron maradt tervezetek elemzése mellett – egy megvalósult uniós demokratizációs célú döntéshozatali reformot, az EPK intézményét, és ennek 2012–17. májusa közötti, ötéves gyakorlatát is megvizsgálom. Az EPK ugyan nem tartozik a szűk értelemben vett (és az általam e könyvben használt) közvetlen demokrácia fogalmi és intézményrendszerébe, inkább a közvetlen demokrácia „előszobájának” tekinthető, ugyanakkor mégis érdemes ennek gyakorlatát is megvizsgálni. Az EPK szabályozásán és gyakorlatán keresztül ugyanis valós képet

kaphatunk arról, hogy – némi eufemizmusmal szólva – milyen mértékig „bírja el”, vagy – szigorúbb megközelítésben – „tűri meg” a közösségi döntéshozatal a közvetlen állampolgári részvételt, és milyen tág teret biztosítottak az uniós polgárok számára a döntéshozók (beleértve a szerződéseket előkészítő tagállami kormányokat, és az azokat ratifikáló tagállami törvényhozásokat) az EPK intézményesítésével.

1.1. A könyv kutatási kérdései és szerkezete

Kutatásomat három alapvető kérdés köré építem. Az első kérdés az, hogy miként értelmezhető az EU demokratikus deficitje a demokrácia részvételi elmélete alapján. Mit jelent a *demokrácia* és a *demokratikus* jelző e megközelítés szerint, és milyen szempontok mentén vizsgálhatjuk egy adott politikai rendszer demokratikus deficitjét ezen elmélet alapján? A második kérdésem, hogy a közvetlen demokrácia intézményrendszere és gyakorlata mint a részvételi demokrácia legteljesebb, legmagasabb szintű megvalósulása, milyen normatív és intézményi jellegzetességeket hord magában. Mik azok a normatív és intézményi szempontok és jellemzők, amelyek figyelembevétele a közvetlen demokratikus intézmények alkalmazásának feltétele egy politikai rendszerben? A harmadik kérdésem pedig, hogy vajon megvalósult-e, illetve megvalósulhat-e az EU demokratikus deficitjének csökkenése és demokratizációja ezen szempontok mentén az általam vizsgált három területen keresztül (eddig lezajlott uniós tematikájú népszavazások, EPK gyakorlata, uniós közvetlendemokrácia- és népszavazás-tervezetek).

1.1.1. Az EU demokratikus deficitje és a demokrácia részvételi elmélete

E könyv egyik kulcsfogalma a *demokratikus deficit*, így az első rész az EU és a demokrácia kérdéskörét tárgyalja: milyen demokratikusdeficit-fogalmak jelentek meg az elmúlt évtizedekben (2. fejezet), és miképp értelmezhető ez a fogalom egy új, a demokrácia részvételi központú elméletére alapozva (3. fejezet).

Az uniós demokratikus deficit témaköre az elmúlt három évtizedben meglehetősen gazdag irodalmat eredményezett, s bár a fogalom komplex és sokrétű, a klasszikus vita alapvetően az EU demokratikusságának lehetősége és szükségszerűsége körül zajlik. A három klasszikus megközelítés (MAJONE 1998, 2006; MORAVCSIK 2002, 2008; FØLLESDAL – HIX 2006) mellett, amelyek leegyszerűsítve a demokratikus deficit létéről, avagy nem létéről és tartalmáról szólnak, további értelmezések is megjelentek, melyek a klasszikusnak tekinthető olvasatoktól eltérő megközelítésben vizsgálják az EU demokratikus deficitjét. Az európai démosz jelentőségéről és a közös deliberatív tér hiányáról lásd HABERMAS (2012, 2015), a tagállamok nem-demokratikus fordulatáról és az EU tagállami demokratizációs lehetőségeiről lásd KELEMEN (2017). A demokratikus deficitről szóló vita kiterjedését jól illusztrálja, hogy napjainkban már nemcsak magának a jelenségnek, hanem a jelenségről szóló vitáknak is önálló irodalma lett (GOODHART 2007; JOLLY 2007).

A klasszikus elméletek közös pontja, hogy az EU demokratikus jellemzőit és ezek hiányosságait a demokrácia képviseleti paradigmájában vizsgálják. Akár tagadják, akár elismerik a deficit létét, ezt döntően az EU és a tagállamok közötti viszonyrendszerben, valamint a képviseleti intézmények működésén keresztül értelmezik.

Ellentétben a főáramú demokratikusdeficit-értelmezésekkel, amelyek a képviseletet helyezik a középpontba, a demokrácia értelmezhető a részvétel fogalma felől is, amint azt Carole Pateman *Participation and democratic theory* című, a demokráciaelmélet politikatudományi irodalmában mérföldkőnek számító könyvében meggyőzően kifejtette (PATEMAN 1970). Nemcsak Pateman hangsúlyozza, hogy a demokrácia kulcsfogalma a részvétel. Philippe C. Schmitter és Terry Lynn Karl ugyancsak kiemelik, hogy a demokrácia alapvető jellemzője, hogy többféle csatorna áll rendelkezésre érdekeink kifejezéséhez (SCHMITTER – KARL 1991: 28). Ezt a többféle kifejezési lehetőséget értelmezhetjük úgy is, hogy több (helyi, regionális, országos, uniós) szinten, eltérő időpontokban és eltérő választási rendszereken keresztül fejezhetjük ki politikai preferenciáinkat. Azonban értelmezhetjük úgy is, hogy mindezek csak egyféle – képviseleti úton történő – érdekkifejezést biztosítanak, ami végső soron egyféle (képviseleti); azaz a plurális érdekkifejezési lehetőséghez nem elégséges a képviselet megléte, hanem szükséges a nem képviseleti, azaz részvételen alapuló is.

Eltérően a demokrácia képviseleti megközelítésének meglehetősen széles és mély irodalmától, amely azt tárgyalja, milyen normatív és intézményi előfeltételei és jellegzetességei vannak a (képviseleti) demokráciának, a demokrácia részvételi központú elméletének ilyen részletes mércéi nem ismertek, így ezek rögzítésére ugyancsak a 3. fejezetben kerül sor. Amellett érvelek, hogy akkor nevezhetünk egy politikai rendszert demokratikusnak, ha mind a képviseleti, mind a közvetlen részvétel biztosított a politikai döntéshozatalban. Képviselet és részvétel együttese háromféle módon jelenhet meg egy politikai rendszerben: mellérendelt módon, amikor a képviseleti intézmények és az állampolgárok egyaránt bármikor, saját elhatározásukból politikai döntéshozóként cselekedhetnek. Kiegészítő elemként van jelen a részvétel, ha ez nem az állampolgárok saját kezdeményezésre, hanem jogszabályi kötelezettségből eredően történik, és/vagy a képviseleti döntéshozatal a részvételi úton született döntés nem köti. Végül, alárendelt a részvétel a képviseletnek, ha ez kizárólag a képviseleti intézmények kezdeményezésre történik, és az eredmény semmilyen kötelezettséget nem ró rájuk. E mérce szerint tehát demokratikus deficittel küzd az a politikai rendszer, ahol a részvételnek nem a mellérendelt formája van jelen.

A demokrácia részvételi elméletének alkalmazása az EU demokratikusságának vizsgálatában arra is lehetőséget teremt, hogy kikerüljünk azt a demokratikus deficit kapcsán rendre megjelenő vitát, amely az EU államiságáról szól, és az államiság hiányával érvelve relativizálja vagy éppen eljelentékteleníti az uniós demokráciáról szóló diskurzust. Ha a demokráciát nem a képviselettel, hanem a részvétellel azonosítjuk, akkor egyértelműen deficitese az uniós politikai rendszer, hiszen az állampolgári részvétel lehetősége rendkívül csekély. E deficit feloldását teljes mértékben a közvetlen demokrácia, vagyis az iniciatíva és a referendum (I&R) intézményrendszere biztosít-

hatná, ami a képviseleti és az állampolgári (közvetlen részvételen alapuló) döntéshozatalt mellérendelt formában biztosítja. Részlegesen, de már legalább valamilyen részvételi lehetőséget teremt a napirend-kezdeményezés, amely legalább az állampolgárok javaslattevési (de nem döntéshozatali) jogát jelenti. Ugyanakkor sok múlik azon, hogy milyen elvi és gyakorlati megfontolások jellemzik ezeknek az intézményeknek a bevezetését, tartalmi és eljárási szabályozásait.

Elkerülendő, hogy a kutatás parttalanná vagy áttekinthetetlenül hatalmas méretűvé váljon, három megszorítást, leszűkítést kellett tennem. Az egyik a *demokrácia* és a *demokratikus* fogalmak értelmezése. Az egyik lehetséges megoldásnak kínálkozott volna, hogy a napjainkban használatos demokráciaindexeket (például a Freedom House által készített *Nations in Transit* vagy a *Countries at the Crossroad* jelentéseket megalapozó indexek, az *Economist Intelligence Unit*, a *Polity 4 Project*, a *Bertelsmann Transformation Index*) alkalmazom az EU demokratikusságának vizsgálata során. Ezek a mércék azonban alapvetően a képviselet-központú demokráciaelméletek normatív követelményeire, valamint a liberális alkotmányosság minőségére helyezik a hangsúlyt, nem pedig a részvételre, ami pedig jelen írás egyik kulcskategóriája.¹ Egy ilyen vizsgálat természetesen érdekes és értékes mondanivalóval szolgálhatna a demokratikus deficitről szóló vitában, azonban nem vinne minket közelebb a részvételi demokrácia felőli elemzéshez. Ugyancsak ebből a megfontolásból eredően nem ismertetem hosszasan a demokrácia fogalomtörténetét és a demokrácia irodalmának fejlődéstörténetét sem.² Ehelyett arra helyezem a hangsúlyt, hogy megpróbáljak rövid áttekintést adni a demokrácia irodalmának általam látott fő irányairól, illetve a *demokratikus* mint minőségi jelző tartalmáról, összetevőiről.

A másik megszorítás a *részvétel* fogalmát érinti. Noha ennek számos értelmezése és megnyilvánulása lehetséges a tüntetésektől a petíción át a választásokon való részvételig, kutatásomban a részvétel alatt a politikai részvételi jogot, vagyis a választójogot értem. Ennek közvetett formája a képviselet megválasztása, közvetlen formája pedig a népszavazás kezdeményezése és a népszavazáson való részvétel (közvetlen jogalkotás). Természetesen szólnak érvek amellett, hogy a részvétel politikai értelemben nem szűkíthető és nem is szűkítendő le a választójogra. Egy kibővített részvétel-definíció alapján történő kutatás azonban messze meghaladta volna egy doktori kutatás kereteit, arról nem beszélve, hogy ezen az úton elindulva nemcsak az Unió politikai színterét, hanem a tagállamokat is vizsgálni kellett volna, ami ugyancsak beláthatatlanul és áttekinthetetlenül kiszélesítette volna a kutatás terjedelmét.

A harmadik megszorítás az Unióra mint vizsgált területre vonatkozik. Természetesen az EU nem pusztán a Szerződésben rögzített uniós intézményeket és a közösségi politikákat, hanem a tagállami és alacsonyabb szintű intézményrendszert, illetve a közösségi, tagállami és helyi szintű civil társadalmat is jelenti. Az uniós demokrácia

1 A demokráciamérésekről lásd többek között ÁGH 2017: 15–21; COPPEDGE et al, 2011; MØLLER – SKAANING 2013.

2 A demokráciairodalom történetéről lásd többek között ÁGH 2017: 54–58; BIRCH 1993; DUNN 2006.

tehát nem csupán a közösségi szintű döntéshozatalon, hanem a mezo- és mikroszint vizsgálatán keresztül is kutatható. Ez a komplex rendszer azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne kizárólag egyik vagy másik szintre fókuszálni. Az tehát, hogy jelen kutatás kizárólag a közösségi döntéshozatalra koncentrál, és nem vizsgálja részletesen a tagállami szintet, nem jelenti azt, hogy ne ismerné el a népszavazások tagállami vagy alacsonyabb szintű döntéshozatalban betöltött szerepét. De attól, hogy néhány tagállamban lehetőségük van a polgároknak egy-egy uniós szerződésről szavazni, az nem az Uniót, csak az egyes tagállamot teszi demokratikusabbá (sőt az Unió szintjén ez kifejezetten antidemokratikus, mert egyenlőtlenséget jelent, lásd ROSE 2013: 155). Ebből kiindulva jelen írásban nem ismertetem részletesen sem az uniós tagállamok népszavazási szabályait, sem a közösségi döntéshozatali szintereken túli részvételi lehetőségeket (civil társadalom, érdekegyeztetés és érdekképviselők szinterei, tagállami belpolitika stb.).

1.1.2. Közvetlen demokrácia mint a részvételi demokrácia megvalósulása

A könyv második része a közvetlen demokrácia intézményi jellegzetességeinek és működésének elemzését tartalmazza: ez ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy az EU-nak a részvételi paradigma alapján nyilvánvalóan létező demokratikus deficitje feloldására/csökkentésére irányuló, az I&R teljes vagy részleges alkalmazását javasoló tervezeteket, valamint az EPK gyakorlatát elemezni és értékelni tudjuk. Ennek érdekében a részletes tematikus irodalmi áttekintést (4. fejezet) a közvetlen demokrácia svájci és amerikai gyakorlatának áttekintése (5. fejezet), valamint a közvetlen demokráciával kapcsolatos leggyakoribb, főáramú politikatudományi munkákban megjelent kritikák megválaszolása (6. fejezet) követi.

A közvetlen demokrácia irodalma meglehetősen sokrétű. Az I&R svájci és amerikai fejlődéstörténete és gyakorlata rendkívül részletesen feldolgozott, mind a politikatörténet, mind a politikai rendszerre gyakorolt hatás, mind pedig alkotmányjogi szempontból. Ugyancsak számos munka tárgyalja a tág értelemben definiált népszavazások kapcsán felmerülő politikatudományi kérdéseket (kampányok, részvétel, mobilizációs hatás stb.). Végül, a demokráciaelméleti könyvek is foglalkoznak a közvetlen demokrácia kérdésével, szerzőnként eltérő keretben és tartalommal feltöltve azt. Minthogy azonban praxisként a modern közvetlen demokrácia Svájcban és az USA szövetségi államaiban működik, ezért az I&R jellemzőinek meghatározásához csak ezt a két területet vontam be a kutatásba. Figyelmen kívül hagytam azokat a politikai rendszereket, ahol népszavazásokat tartanak ugyan, de a kezdeményezés és a referendum együtt nem elérhető. Ennek megfelelően nem ismertetem azokat a munkákat sem, amelyek jellemzően egy-egy ország (így például Magyarország) népszavazási szabályozásával és az ebből eredő speciális hatásokkal, közjogi és demokráciaelméleti következményekkel foglalkoznak.

Jelen munka egyik központi eleme tehát a svájci és amerikai I&R gyakorlat összehasonlító elemzéséből kialakított szempontrendszer: mik azok a tényezők, intézményi

megoldások és szabályozási elvek, amelyek a részvételi demokrácia legfejlettebb (azaz képviselő és állampolgári részvétel mellérendelt) formáját jellemzik, és amelyre így már megfeleltethető a *Bevezető* mottójában olvasható, plurális érdek- és értékkifejezési csatornák és eljárások meglétére vonatkozó leírás is. E szempontok meghatározására azért volt szükség, mert a svájci és amerikai irodalom, valamint az I&R gyakorlatát vizsgáló szerzők (pl. ALTMAN 2011) ezekre eddig még nem kerítettek sort. Az intézményrendszer felépítése, működése és politikai következményei jól ismertek, ám a felépítés és működés mögött meghúzódó normatív szempontok nem lettek nevesítve. A svájci és amerikai modellek összehasonlítása, amelyekben az I&R nem a képviselőt korlátozó, azt kizáró elemként van jelen, hanem azzal együtt/párhuzamosan működő, egyfajta hatalommegosztási intézményként van jelen, lehetőséget teremt arra, hogy meghatározzam ezeket a szempontokat.

A kutatás alapján három normatív jellemző rögzíthető: a kezdeményezhetőség, a döntésközpontúság és a kiszámíthatóság szempontjai. E három normatív jellemző lehetőséget biztosít arra, hogy egyfajta mérceként szolgáljon bármely politikai rendszer közvetlendemokrácia-intézményeinek vizsgálatára abból a szempontból, hogy valódi döntéshozatali részvételt biztosítanak-e vagy ennek csupán a látszatát. Ennek megfelelően, ezek mentén már meg tudjuk vizsgálni az EU színterén megjelenő részvételi demokráciát erősíteni szándékozó ötleteket, intézményeket és gyakorlatot is.

Néhány, a közvetlen demokrácia és az EU demokratizációja kapcsán kevésbé meghatározó kérdésre nem térek ki. Így nem ismertetem hosszasan az I&R svájci és amerikai fejlődéstörténetét, mert ugyan mindkét országban rendkívül érdekes és tanulságos viták, fejlemények és kölcsönhatások során formálódtak ezen intézmények, ám ezek jelen témánk szempontjából kisebb jelentőséggel bírnak. Ennek megfelelően az első változatban még önálló, meglehetősen részletes svájci-amerikai történeti fejezetet a kézirat végső változatában egy fejezet bevezetőjére rövidítettem.

Azzal a sajátos egybeeséssel, hogy Svájc és az USA föderációk, amelyek ebből a szempontból is mintául szolgálhatnak az EU számára, ugyancsak nem foglalkozom, két okból sem. Egyrészt, mert a két ország nem azért került a vizsgálatom fókuszába, mert mindkettő föderáció, hanem mert ebben a két országban működik a modern I&R. Másrészt írásom nem az EU föderatív fejlődésének lehetséges irányait (lásd például TRECHSEL 2005), hanem a demokratikus deficit csökkentésének lehetőségét vizsgálja.

1.1.3. Részvételi demokrácia az EU-ban

A harmadik rész az EU „közvetlen demokratizációjának” az elemzését foglalja magában. Elsőként a már lezajlott, európai integrációs témakörben megtartott népszavazásokat (7. fejezet), majd az EPK intézményét és gyakorlatát (8. fejezet) elemzem, végül pedig a civil szervezetek és társadalomtudósok által megfogalmazott, az I&R teljes vagy részleges bevezetéséről szóló javaslatokban rejlő demokratizációs lehetőségeket vizsgálom (9. fejezet). Mindhárom esetben ugyanazon szempontok alapján, a demok-

rácia részvételi elmélete, valamint az I&R gyakorlata, és az ebből kirajzolódó, 5. *fejezetben* meghatározott normatív szempontok felől végzem el az elemzést, amelyeknek összegzését, valamint az uniós demokratizáció esélyeit az utolsó, 10. *fejezetben* tárgyalom.

Az uniós tematikájú népszavazásokat elemezve nyilvánvaló, hogy ezek legnagyobb része a közvetlen demokrácia normatív szempontjainak nem felel meg. Legjelentősebb részük a képviseleti intézmények által már meghatározott kérdések utólagos legitimációs forrásául szolgál, amely természetesen nem elhanyagolható funkciója a közvetlen demokráciának, de az állampolgár kezdeményezési, proaktív szerepét abszolút kizárja. Ezt tetézi, hogy az uniós tagállamok döntő többségében uniós kérdésben alig tartottak népszavazást. Ebből következően az uniós állampolgárok között rendkívül magas fokú politikai egyenlőtlenség jön létre, annak eredményeként, hogy amíg egy ír vagy dán választó az országában rendszeresen sorra kerülő népszavazásokon az egész EU jövőjéről dönthet, az Unió lakosságának közel 98%-a ezzel a lehetőséggel/joggal nem rendelkezik.

Az EPK bevezetése ebből a szempontból kifejezetten üdvözlendő, hiszen a napi-rend-kezdeményezés uniós szinten való megjelenése ezt az egyenlőtlenséget megszünteti. Ugyanis immár nem az egyes tagállamok I&R szabályozásán múlik az állampolgári részvétel, lévén az EUSZ biztosítja ezt számukra. Ugyanakkor az is világossá válik az EPK első öt évének³ gyakorlatát elemezve, hogy a szabályozás mögött nem a részvétel erősítése és könnyebbé tétele, hanem a képviseleti intézmény – esetünkben az Európai Bizottság – diszkrecionális döntéshozatali jogköreinek a védelme volt és maradt az elsődleges. Sem a szabályozás, sem a gyakorlat nem felel meg az I&R normatív szempontjainak. Azaz elmondható, hogy bár sokan fűztek az EPK bevezetéséhez nagy reményeket az uniós részvételi demokrácia megerősítése terén, az intézmény eddig nem váltotta be ezeket.

Az uniós I&R-tervek összehasonlító elemzése során azt találjuk, hogy ezek – lévén döntően svájci mintára íródtak – megfelelnek az elvárásoknak, azaz a részvételt biztosító normatív szempontoknak. Közös jellemzőjük az is, hogy a tagállami szabályokra nincsenek különösebb tekintettel. Azt a problémát/kihívást tehát nem tárgyalják, hogy az uniós tagországok egyikében sincs I&R, és referendum is csak alig, így ebből következően legalábbis ellentmondásos helyzetet eredményezne, ha egy országban belpolitikai kérdésekben nem, csak uniós témákban lehetne népszavazást vagy referendumot kezdeményezni. Tekintettel arra, hogy a javaslatok megvalósulásának esélye csekély, felmerülhet a kérdés, hogy miért érdemes akkor egyáltalán összehasonlító elemzésben tárgyalni őket. Hangsúlyozva, hogy a politikai realitások nem képezhetik a politikai intézmények fejlesztéséről való gondolkodás akadályát, az is e javaslatok elemzése mellett szól, hogy az ezekből leszűrhető tanulságok bármely politikai entitás

3 A kutatás során a 2012–2017. május időszakban indított kezdeményezéseket vizsgáltam, így a 2017. május utáni kezdeményezésekre és fejleményekre nem térek ki.

I&R reformjának alapjául szolgálhatnak, beleértve az EPK intézményének továbbfejlesztését is.

1.2. Elméleti és módszertani keretek

A tárgyalt téma első pillantásra három tudományterület, a politikatudomány (demokrácia), a jogtudomány (szűkebben az alkotmányjog) és a nemzetközi kapcsolatok (szűkebben az Európa-tanulmányok) határán mozog, de alapvetően politikatudományi munka, ezért a politikatudomány elméleti és módszertani megközelítéseire alapozva készült. A politikatudomány elméletei közül három meghatározó elmélet, a demokraci elmélet, a diskurzuselmélet és az institucionalizmus is alkalmazható a választott kérdéskör – demokratizáció és közvetlen demokrácia – vizsgálatára, ám ezek közül a normatív elméletet és az institucionalizmus elméletét és módszertanát alkalmazom.

A demokrácia politikatudományi irodalma ugyanis elsősorban a normatív elmélet és az institucionalizmus elméleteit használja: elméleti megközelítésben a normativizmus részben deskriptív, részben preskriptív, gyakorlati megközelítésben pedig a politikai rendszer intézményeit vizsgálja.⁴ Ugyanez jellemzi az EU-ról szóló politikatudományi munkákat: a normatív elmélet (halad-e előre az integráció, megvalósulnak-e az alapvető célok és értékek, demokratikus-e az EU stb.) mellett az egyes intézmények és politikák vizsgálata igencsak meghatározó a tudományágon belül. Ebből a szempontból különösebb újítást ne várjon az olvasó: hasonlóan sok más munkához, én is a demokratikus működés sajátosságait vizsgálom, és ezt részben már ismert demokraci elméletekre, részben politikai intézmények működésének vizsgálatára alapozom.

Amiben azonban remélhetőleg mégiscsak sikerül új ismeretekkel gazdagítani a demokrácia és az EU politikatudományi irodalmát, az a konkrét demokraci elmélet és a vizsgált intézmény kiválasztásából adódik. Az EU demokratikusságának vizsgálata és a demokratikus deficitről szóló vita ugyanis alapvetően egyrészt az EU államiságának kérdése felől, másrészt a demokrácia képviseleti paradigmáján keresztül tárgyalja a demokratikus deficit jelenségét. Ezeket a főáramot jellemző vitapontokat azonban csak vázlatosan ismertetem majd, de nem reflektálok rájuk részletesen. Ami

⁴ Jelen könyvben a politikatudomány diszkurzív elméletét nem használom, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a közvetlen demokrácia témaköre nem bírja el a diskurzuselemzést, sőt. Meggyőződésem, hogy a népszavazások és a közvetlen demokrácia magyarországi politikatörténetének, és a politikai rendszerben betöltött szerepének az elemzése leginkább az 1988–89-től kezdődő mintegy harminc év politikai diskurzusain keresztül lenne megvalósítható és megérthető. A jogszabályok és a politikai gyakorlat adta felszín alatt ugyanis a „szövegvalóság” mutatná meg leginkább, miért is lett ennyire problematikus ez az elvileg demokratizációs ígéretek hordozó alkotmányos reform. Akár az Alkotmánybíróság, akár a parlament, akár az alkotmányjogi és politikatudományi szakirodalom egyértelműen rávilágítanak arra, hogy az értelmiségi és politikai réteg (nagyon kis kivétellel) olyannyira a képviseleti paradigmával azonosította (és azonosítja) a demokráciát, hogy a népszavazás nem demokratikus lehetőségként, hanem inkább a képviselet akadályaként, sőt „életveszélyes” és (bármennyire is oximoron, de) antidemokratikus fenyegetésként volt/van jelen a magyar közjogi gondolkodás főáramában.

az államiság kérdését illeti, David Easton rendszerelmélete alapján leszögezhető, hogy ha az EU nem is állam (sem a szuverenitás, sem a weberi erőszak-monopólium, sem a nemzetközi jog értelmében), bizonyosan megfelel a politikai rendszer fogalmának, amiképp azt Simon Hix és Bjørn Høyland alaposan bemutatja (HIX – HØYLAND 2011: 12–16). Másfelől azonban, kilépve a demokratikus deficit képviselet-központú értelmezéseiből, az elsőként Pateman által megjelenített részvételi-központú demokrácia (PATEMAN 1970) megközelítésének alkalmazása, és ennek alapján a képviselet és az állampolgári részvétel kapcsolatának modellezése az EU demokratikus deficitjének új értelmezési lehetőségét adja.

Az kötet másik lehetséges újítása a közvetlen demokrácia intézményrendszerének vizsgálata. Ennek során az institucionalizmus mindhárom módszertanát (deskriptív-induktív, formális-jogi, történeti-összehasonlító) alkalmazom, amikor az I&R svájci és amerikai gyakorlatáról, és ennek kapcsán a közvetlen demokráciával szemben leggyakrabban hangoztatott kritikákról írok (RHODES 1995: 42–47). Újdonságértékkel nem önmagában az I&R bemutatása, hanem a komparatív elemzés alapján kialakított szempontrendszer bírhat. Ha abból indulunk ki, ötvözve Pateman (1970) és a Schmitter – Karl (1991) szerzőpáros téziseit, hogy a demokrácia elsősorban a közös döntéshozatalban való állampolgári részvétel plurális formáit kell, hogy biztosítsa, akkor ennek az intézményi oldalát, a megvalósítás lehetséges formáit is vizsgálunk szükséges. Ennek a vizsgálatnak az elemzési keretét, szempontrendszerét a svájci-amerikai összehasonlító elemzésre alapozva készítem el. Erre azért van szükség, mert noha a közvetlen demokrácia témaköre egyre növekvő irodalommal rendelkezik, ám ezek az írások máig alapvetően megmaradtak a klasszikusnak tekinthető kérdéseknél (Milyen intézmények vannak az egyes országokban? Hogyan viselkednek a szavazók és az eltek a népszavazások kapcsán? Milyen szakpolitikai következményei, hatásai vannak a közvetlen jogalkotásnak?), addig az I&R demokráciaelméleti megközelítések (Dahl, Sartori, Held stb.) elsősorban a képviselet-paradigma felől íródnak, és ezért alapvetően a közvetlen demokrácia kritikájára koncentrálnak (részletesen lásd a 4.2. és a 6. fejezeteket). Úgy is mondhatnám, hogy egyfelől túl mélyen, másfelől túl felszínesen vizsgálják a kérdést: én a köztes szintet szeretném megtölteni tartalommal.

Nem konkrét időszakokat és népszavazásokat, szavazói magatartást és elitstratégiákat vagy éppen döntéseméleti modelleket vizsgállok, hanem a két mintaállam segítségével az I&R intézményrendszerét és szabályozási alapelveit, demokráciaelméletét szeretném, ha vázlatosan is, de megalkotni. Másfelől viszont, nem is vélelmezett veszélyeket és politikaelméleti téziseket tesztelek pusztán logikai és teoretikus következtetések útján, hanem az I&R gyakorlatát annak tényleges működése, valamint a részvételi-központú demokrácia elmélete felől elemzem. Azt próbálom meg tehát feltérképezni, hogy a közvetlen demokrácia svájci és amerikai modelljéből milyen szabályozási elvek és demokratikus döntéshozatali jellemzők rajzolódnak ki, ezzel vissza is kanyarodva a normatív megközelítéshez. Mitől lesz valóban „közvetlen demokratikus” egy kezdeményezésre vagy referendumra vonatkozó szabályozás.

Ezek az elvek és jellemzők adják ugyanis az EU „közvetlen demokratizációjának” a 7–9. fejezetekben elvégzendő vizsgálati szempontját: ezeket alkalmazom az európai integrációs népszavazások és az EPK elemzésénél is, és ezek segítségével értékelem a meg (még) nem valósult, de írott formában elérhető uniós népszavazási és közvetlen-demokrácia-terveket is.

Az elméleti-módszertani keretek felvázolása nem lehet teljes, ha nem térek ki e kutatás személyes oldalára. Már csak azért sem, mert a demokrácia rendkívül értéktelített fogalom, így az erről való politikatudományi értekezések, még ha az ember objektivitásra törekszik is, nem lesznek értéksemlegesek. Önmagában a Pateman (1970) által felvázolt két paradigma, a demokrácia képviseleti és részvételi értelmezése közti választás is bizonyos értékeket hangsúlyosabbá, másokat jelentéktelenebbé tesz. Mint-hogy a demokráciát a részvétellel azonosítom, így a képviseletet nem mindenekfelett álló védendő értéknek és megszüntethetetlen adottságnak tekintem, hanem csupán a Schmitter – Karl (1991) páros által írt pluráliseljárás-elv egyik lehetséges, de nem kötelező (értsd: a demokráciához elengedhetetlen) formájának. Ugyanakkor a közvetlen demokráciát sem tekintem „jobb” vagy értékesebb döntéshozatali formának, „csak” a leginkább demokratikusnak a részvétel és a képviselet más formáihoz képest. Fontosnak tartom azt is, hogy a képviseleti és közvetlen jogalkotást azonos mércék és elvárások alapján vizsgáljam és elemezzem – még akkor is, ha ez fordított helyzetben, a képviselet-paradigma alapján írott munkákban a közvetlen demokrácia kapcsán csak nagyon ritkán tapasztalható.

A társadalomtudóst szinte magától értetődően kínzó objektivitás dilemmájára persze megnyugtatóan szolgálhatnak a demokratizációs irodalom egyik úttörője, Laurence Whitehead szavai.

„Madison *Federalist Papers* című művét ’normatív elkötelezettségből’ írta, jól megválogatva a törékeny amerikai alkotmányos köztársaság konszolidációját támogató összehasonlító érveket. Tocqueville azért tanulmányozta az amerikai demokráciát, hogy elősegítse Franciaországban a liberális berendezkedés konszolidációját, 1848 után pedig azért vállalt szerepet a kormányban, hogy minél hathatósabban védelmezhesse az új demokrácia biztonságát. Weber fontos tanácsadói szerepet töltött be a weimari alkotmány megszerkesztésekor, és mindent megtett azért, hogy társadalomtudósi tekintélyét és komparativista tudását latba vetve támogassa egy új demokratikus rend kialakulását és megszilárdulását a Vilmos császár utáni Németországban. Ilyen előzmények után az összehasonlító demokratizációs kutatás új generációjának nem szabad elbizonytalanodnia, ha tanulmányaik során a politikatudomány más területein napjainkban a szokásosnál normatívabb, szubjektívabb vagy preskriptívabb területre érkeznének. A téma természete sok esetben megfelelően indokolja az oksági magyarázat és a megértés, a bizonyíték és az ítéletalkotás vagy a demonstráció és a meggyőzés közötti hangúlyeltolódásokat.” (WHITEHEAD 2003: 356–357)

Mindazonáltal a tisztesség megkívánja, hogy a személyes elfogultságomat már most jelezzem: a közvetlen demokrácia (és így a svájci és amerikai politika), valamint az európai integráció kérdése nemcsak tudományos, de köz- és magánérdeklődésem tárgya is. Meggyőződésem, hogy mind a svájci, mind az amerikai demokrácia számos, az emberi társadalmak életét és együttműködését lehetővé tevő újítást és megfontolandó gondolatot eredményezett. Hasonlóképpen, az európai integrációt az európai társadalmak történetének legnagyobb (ámbar törékeny) sikerének és eredményének gondolom, támogatva egy föderatív és demokratikus Európai Unió létrejöttét. E doktori értékelést részben az ehhez való hozzájárulásnak is szánom.

1.3. Irodalom, források

Tekintettel arra, hogy jelen munka több, külön-külön is igen kiterjedt irodalmi háttérre épülő témakört tárgyal (demokratikus deficit az EU-ban, demokráciaelméletek, közvetlen demokrácia, európai integrációs népszavazások), a követhetőség és az érthetőség kedvéért a részletes irodalmi áttekintést a vonatkozó fejezetek elején, a közvetlen demokrácia kapcsán pedig egy egész fejezetben ismertetem, így most csak a felhasznált irodalom és források általánosabb jellemzésére szorítkozom.

A szakirodalmi válogatásánál minden esetben törekedtem arra, hogy elsősorban politikatudományi munkákat használjak. Ez nem a társ-társadalomtudományok jelentőségének relativizálását célozta, csak a tiszta, világos elméleti és elemzési szempontrendszer végigvitelét volt hivatott szolgálni. Ugyancsak fontosnak tartottam azt is, hogy a közvetlen demokrácia és az integrációs népszavazások elemzésénél elsősorban az adott országok tudományos forrásait és szakirodalmát használjam. A svájci vagy amerikai közvetlen demokrácia egy-egy, a népszavazásokat tárgyaló tanulmánykötetben jóval felszínesebb formában és tartalommal jelenik meg, mint azokban a munkákban, melyek az I&R történetének és gyakorlatának minden részletére és apróságára kitérnek.

A válogatás másik fontos szempontja a könyv alapjául szolgáló kutatás elméleti-módszertani kötöttsége. Az EU demokratikusságának, a közvetlen demokráciának és az uniós népszavazásoknak egyre bővül a behaviorista irodalma. Mivel azonban írássom a demokrácia részvételi paradigmáján és a közvetlen demokrácián keresztül egy normatív demokráciaelmélet és az institucionalizmus összekapcsolására épül, ezért az alapvetően behaviorista munkákat csak annyiban tartom relevánsnak, amennyiben azok a fenti megközelítésekhez kapcsolódnak.

A könyvben felhasznált *think tank*-elemzések, *policy report*ok, választási összegzések és beszámolók mellett rendkívül gazdag forrásnak bizonyultak a svájci és amerikai közigazgatási adatbázisok, amelyek időnként meglepő részletességgel, szinte mindenre kiterjedően elérhetővé tették a svájci és amerikai közvetlen demokrácia történetét, fej-

lódását, jelenlegi szabályait és gyakorlatát.⁵ Az EB szintén viszonylag részletes adatokkal szolgál az EPK szabályozásáról és gyakorlatáról, ugyanakkor a kezdeményezéseket elbíráló bizottsági gyakorlat tartalmában, érveiben és folyamatában jóval kevésbé transzparens, így ez a forrásokhoz való hozzáférésnek, és így a megismerhetőségnek és elemezhetőségnek is korlátja volt.

A felhasznált forrásmunkák legjelentősebb része angol, kisebb számban francia nyelven íródott. Az uniós dokumentumoknál, ha van rá lehetőség, a könnyebb kezelhetőség érdekében a hivatalos magyar nyelvű változatot, ennek hiányában az angol nyelvű változatot használok. Az amerikai források esetében az angol, a svájci forrásoknál a francia és (ha van, akkor) angol nyelvű változatokat használok.

5 Abban a néhány esetben, amikor elakadtam pár amerikai szövetségi állam kapcsán, kifejezetten gyors és hatékony segítséget nyújtottak az adott államok igazgatási szakemberei. Maine állam kincstárnokának hivatalából például mintegy fél órával az e-mailem elküldése után már meg is kaptam a kért segítséget. Az EKP kapcsán az Európai Bizottságnak és az Európai Parlamentnek (EP) 3 éve írt levelemre még nem érkezett válasz.

2. A DEMOKRÁCIA ÉRTELMEZÉSE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN

„Bizonyos, hogy az egyesült Európa öntudata megerősödne, és határozottabb formát öltene, ha időről időre európai szintű szavazás erősítené meg. A választó egy egységes választói közösség részévé válna, és a társult területek egészét érintő célkitűzésekről nyilváníthatna véleményt.”

(SCHUMAN 1991: 121)

2.1. Az európai egységfolyamat demokráciairodalma

Az európai integráció első másfél-két évtizede döntően a gazdasági integrációról szólt – ám az 1970-es évektől egyre erőteljesebben került napirendre az Európai Közösségek (EK) politikai rendszerének működése, majd pedig a demokratikus deficit fogalmának megjelenésével a demokrácia és az európai integráció kérdésköre is (MÉNY 2005: 183). Ez a változás természetesen az európai integrációról szóló irodalomban is visszaköszön: miközben az első évekből, évtizedekből alig találni olyan munkát, amely az Európai Gazdasági Közösség (EGK), majd EK politikai rendszerét és ennek demokratikusságát vizsgálná. Az europesszimizmus 1970-es évtizedre eső időszakának megjelenésével az integráció demokráciairodalma is útjára indult, és mára szinte áttekinthetetlen mennyiségű munkát foglal magában, amelyben a demokratikus deficit fogalma is bőséges forrással rendelkezik.

A maastrichti szerződések újabb fordulatot jelentettek: az EU létrehozása nemcsak egy újfajta, strukturáltabb közösséget hozott létre. A demokrácia elvének és értékének deklarációja, és ennek érvényesítése a közösség intézményeire és azok működésére, az uniós állampolgárság bevezetése, valamint a „polgárközelibb” döntéshozatal célkitűzésének okán az 1990-es évektől vált az integrációról szóló szakirodalom egyik emi-nens témakörévé az uniós demokrácia vizsgálata. Az alkotmányozási kísérlet (2001–2005) és kudarcra csak felerősítette ezt a jellegzetességet. A reformokat legalább részben átmentő Lisszaboni Szerződés tartalma, ratifikációjának – a népszavazások, valamint a tagállami alkotmánybíróságok, valamint államfők által megtestesített – akadályai, az európai intézményrendszerben bekövetkezett változások – így például az állandó elnök az Európai Tanács (EiT) élén, vagy az EP valódi társjogalkotóvá válása – ugyan-csak visszaköszönnek az EU politikai rendszeréről, annak demokratikusságáról szóló munkákban.

Ezeket az EU és demokrácia témaköreivel foglalkozó munkákat két fő csoportba sorolhatjuk. Az első csoport vagy irányzat az Unió és a demokrácia viszonyát, az EU

legitimációs alapját, a demokrácia integrációs kivitelezhetőségét tárgyalja. Az ide sorolható szerzők azt járják körbe, milyen kihívásokat jelent a demokrácia az EU számára. Ezek közé tartoznak Joseph Weiler tanulmányai (1995), amelyek az éppen megszülető uniót vizsgálták, és amelyek máig minden integrációs demokrácia témában írott mű számára hivatkozási pontok. Simon Hix 2003-ban az uniós demokráciáról, Andreas Føllesdal 2004-ben az EU legitimációs elméleteiről publikált azóta ugyancsak meghatározó jelentőségű tanulmányt. Yves Mény (2005) írása az uniós szintű demokrácia sajátosságairól, az ezzel szemben támasztott túlzott elvárásokról, és a posztnemzeti alkotmányosság kihívásairól szól, Robert Alan Dahl (2005) írása pedig a demokrácia nemzetközi szintén való megvalósíthatóságáról szól. Philippe C. Schmitter 2000-ben megjelent könyve (*How to democratize the European Union... And why bother?*) nemcsak tematikájában, de szemléletében, nyelvezetében, érvelésében is kifejezetten meghatározó forrás volt. Ez a mű ugyanis a klasszikus, mondhatni főáramú integrációirodalomtól eltérő módon vizsgálja az EU működését, és a leíró elemzés mellett rengeteg olyan reformjavaslatot is megfogalmaz, amelyek megírásuk után 10–15 évvel is elgondolkodtató, progresszív felvetések. Holott az Unió a könyv megírása óta két átfogó reformszerződést, és egy sikertelen alkotmányozást is megélt.

A második csoportba vagy irányzatba azokat a munkákat sorolhatjuk, amelyek kifejezetten a demokratikus deficit jelenségét (létét és jellemzőit) tárgyalják. A Mény által „varázsszavak” jelzővel illetett demokratikus deficit fogalomtörténetéről, eltérő jelentéstartamairól, fejlődéstörténetéről számos összefoglaló munka létezik. Esetünkben azonban nem ezek a történeti és összegző munkák a relevánsak, helyettük inkább három meghatározó demokratikusdeficit-értelmezést és a közöttük zajló vitát tartom érdemesnek röviden ábrázolni.

Mindhárom megközelítés fontos sajátossága, hogy az Unió működésével is foglalkozik, és nem kizárólag az integráció legitimációs alapjai mentén értekezik a demokratikus deficitről. Giandomenico Majone (1998, 2006) a demokratikus deficit jelenségét elsősorban a konszenzusos döntések miatt tartja szükségszerűnek, és egyben elfogadhatónak, míg Andrew Moravcsik (2002, 2008) előbb a demokratikus deficit védelmében, majd e jelenséget tulajdonképpen teljes egészében tagadva az EU *sui generis* jellegét és ezzel együtt is demokratikus működését hangsúlyozza. Andreas Føllesdal és Simon Hix közös tanulmányukban (2006) az előbb említett szerzőkkel vitázva, az Európai Unió antidemokratikus jellemzőit ismertetik, és a demokratikus deficit legalább részleges feloldásának jelentőségét hangsúlyozzák. Richard Bellamy (2010) az integrációs demokráciaelméletek két irányáról szóló tanulmányában az input-demokráciaelméletnek vagy procedurális demokráciaelméletnek is nevezhető megközelítésről, és az ennek alapján definiálható demokratikusdeficit-fogalomról ír.

A két irányzat elhatárolása természetesen önkényes: a két csoport összekapcsolódik. Ez olyannyira így van, hogy az első csoportba sorolható munkák között ma már számos olyat találhatunk, amelyek a második csoportba tartozó, demokratikus deficitről szóló viták rendszerezését, elemzését végzi el. Ilyen például Michael Goodhart tanulmánya (2007) vagy Mette Jolly monográfiája (2007). Jolly tipológiája jól ábrázolja,

hogy a demokratikus deficit jelensége körüli viták sok esetben mennyire szerteágazóak: megítélésem szerint pont ez lehet az oka annak, hogy máig nem alakult ki tudományos konszenzus e deficit milyenségéről. Csak addig jutottunk el, hogy a demokrácia problémaként jelenik meg az EU politikai rendszere és működése szempontjából (GOODHART 2007: 567).

Mielőtt a demokratikus deficit értelmezéseire, valamint az uniós demokrácia és az állampolgár viszonyának paradoxonjaira rátérnék, röviden szólni kell az EU mint politikai entitás, politikai rendszer néhány, a témám szempontjából meghatározó jellegzetességéről is. Mint látni fogjuk, a fenti szerzők mindegyike egyetért abban, hogy az EU adekvát módon nem hasonlítható sem a nemzetállamokhoz, sem a nemzetközi szervezetekhez, felépítésében azonban mindkét politikai intézményrendszer meghatározó jegyeit megtaláljuk.

Az európai integráció le nem zárt folyamata, a végcél meghatározatlansága megnehezíti ugyan vizsgálódásunkat, ugyanakkor nem teszi lehetetlenné. Ahogy azt Mény (2005: 184) is írja, nagyon ritka, hogy egy demokrácia kiteljesedett, végső formáját már születése pillanatában elérje. Ez a folyton változó jelleg tehát önmagában is kizárja, hogy ezt a nem statikus szerkezetet egy-egy statikus, évtizedek óta lényegében változatlan intézményhez hasonlítsuk. Ráadásul, ahogy azt Majone (2006: 611–612) ismerteti, az alapító atyák és az első évtizedek európai politikusai számára a közösség végső formájának politikai-alkotmányos szerkezete sokkal kevésbé volt fontos, mint magának az integrációnak a folyamata.

Dahl szerint az EU föderalizációjának USA-mintára való végrehajtása nem lehetetlen. Sőt az amerikai forradalom és a rá következő évtizedek tapasztalatainak figyelembevételéül különösen fontos lehet. Ugyanakkor két fontos tényezőre hívja fel a figyelmet: egyrészt arra, hogy az Amerikai Egyesült Államok lakossága az 1850-es években érte csak el a 20 millió főt. Ezzel alighanem arra utal, bár explicite nem írja le, hogy mindenfajta politikai integráció vagy reform sikere függ attól is, hogy a társadalom, amelyet érint, milyen nagyságú. Másrészt, írja, az amerikai társadalomban rendkívüli gyorsasággal zajlott le a nemzetté válás folyamata, amely szintén hozzájárult a föderalizmus sikeréhez (DAHL 2005: 201–202).

Mint láttuk, a demokrácia mint vállalt érték és működési jellemző csak 1992-ben, az Európai Unió megteremtésekor jelent meg az integrációtörténetben, mint belső, saját magával szemben állított követelmény. Ez persze nem jelenti azt, hogy korábban a közösség ne vett volna figyelembe bizonyos demokratikus normákat. Közismert, hogy az integrációnak a demokrácia melletti elkötelezettségét bizonyítja a mediterrán bővítés (1981, 1986). Ez mindhárom déli ország esetében nem elsősorban azok gazdasági fejlettsége miatt, hanem az újszülött demokratikus rend (és a politikai stabilitás) konszolidációja érdekében zajlott le (MEZEI 2001: 160–164; MÉNY 2005: 188–190). Mint később látni fogjuk, magának a demokratikus deficitnek a története is jóval Maastricht előtt kezdődött – még ha intézményi megoldások, valamint újabb és újabb reformjavaslatok döntően az Unió létrehozása után jelentek meg.

A demokrácia uniós szintű értelmezésében újabb nagy lépést az Alkotmány szerződés, majd ennek bukása után a Lisszaboni Szerződés jelentett: először ugyanis az Alkotmány szerződés részletezte, mit is jelent a demokrácia a közösségi szinten. A dokumentum rögzítette, hogy az Unió a képviseleti demokrácia elvén alapul (45. cikk), és ennek alapján az állampolgárok képviselete az EP-n keresztül valósul meg. A szerződésben ugyanakkor megjelent a részvételi demokrácia elve is (46. cikk), melynek intézményi biztosítékát leginkább a polgári kezdeményezés jelentette. Az Alkotmány szerződés kudarca után a Lisszaboni Szerződés átmentette ugyan a polgári kezdeményezést – miközben azonban megismétli a képviseleti demokráciára vonatkozó állításokat (EUSZ II. cím, 10. cikk), a részvételi demokrácia elve eltűnt a szerződésből. Ám ez a képviselet jelenleg alapvetően pusztán formális képviseletet eredményez – az EP-választások és az EP hatásköre és működése között fennálló paradox kapcsolat miatt.

Azzal együtt is tehát, hogy az EU mai formájában nyilvánvalóan teljesen egyedi, *sui generis* entitás, úgy vélem, hogy lehetőség van egy demokráciateszt elvégzésére. Függetlenül attól, hogy az EU-t szabályozó államnak (Moravcsik), *consortio/condominio*-nak írjuk-e le (Schmitter), az alapszerződésekben deklarált elvek, célkitűzések teljesülésének elemzését ez csak csekély mértékben határozza meg.

2.2. A demokrácia kihívása az EU-ban

A demokratikus deficit fogalma és létezése körüli vitákkal párhuzamosan, szintén az 1990-es évektől kezdődően, a társadalomtudósok egyre nagyobb terjedelemben foglalkoznak az EU, mint politikai entitás demokratikusságának kérdésével is. Ezek a munkák azért is relevánsak, mert az állampolgári részvétel lehetőségeinek növelésére irányuló ötletek és kezdeményezések ellenében a leggyakrabban felhozott érv, hogy az Unió nem lehet azt a demokráciát mintegy számon kérni, amit a tagállamokban megismertünk, az EU ugyanis nem rendelkezik a két alapvető jellemzővel, ami egy demokráciának előfeltétele: nem állam és nem létezik európai démosz sem. Mielőtt tehát a demokratikus deficit konkrét fogalma körüli vitát megvizsgálánk, érdemes áttekinteni, hogy a demokrácia és a demokratikus működés miképp értelmezhető (ha egyáltalán) az EU-ban. Ez a diskurzus négy kérdéskör köré csoportosítható: állam-e az EU, létezik-e európai démosz, létezik-e képviselet, és mi a polgár szerepe ebben az intézményrendszerben.

2.2.1. Az államiság és a démosz mint a demokrácia előfeltételei

Az EU demokratikusságáról szóló munkák szinte kivétel nélkül abban a megközelítésben tárgyalják e kérdést, hogy mivel az EU nem (nemzet)állam, így nem rendelkezik démoszsal sem. Ha pedig nem állam és nincs démosza, akkor nem vizsgálható a modern demokráciák vizsgálatakor használt szempontok szerint. Mint a 2.3. fejezet-

ben látni fogjuk, ez az érvrendszer már a demokratikus deficit létezése és milyensége körüli vitában is megjelenik: az EU nem állam, így tehát nem tud demokratikus lenni, vagy nem is kell, hogy demokratikus legyen.

Ez a következtetés azonban indokolatlanul zárja be a demokrácia és a demokratikus működés vizsgálatát az állami keretbe. A demokratikus működés nem a vesztfáliai békétől származtatott nemzetállam sajátja – ha ez így lenne, akkor a mai értelemben vett állammal egyszerre jött volna létre a demokrácia. Ám a demokrácia intézmény- és fogalomtörténete nem 370, hanem 2500 éves. Másrészt, a demokratikus működés és döntéshozatal az államon kívül számos más emberi és intézményi közösséget is jellemez: legyen szó nemzetközi szervezetről, egyetemről, pártról vagy akár egy munkahelyről. Sem a demokrácia mint politikai berendezkedés, sem a *demokratikus* mint minőségjelző, nem korlátozódik az államra. Ennyiben tehát mindazok az érvek, amelyek szerint az EU államiságának hiánya egyben a demokratikusságának vizsgálatát is lehetetlenné vagy éppen értelmetlenné teszi, nem megalapozott.

A nem létező európai démosz (*no demos*) téziséét még a Német Szövetségi Alkotmánybíróság fogalmazta meg a Maastrichti Szerződésről szóló 1993-as döntésében. Ennek lényege, hogy a demokrácia eleve feltételez egy démoszt, vagyis egy egységes népet, amely bizonyos objektív és szubjektív előfeltételeknek megfelel. Ilyen lehet a közös nyelv, a közös történelem, a közös kultúra, a közös etnikai gyökerek vagy éppen a közös vallás. A szubjektív előfeltételek közé sorolható a közös identitás és egyfajta szolidaritás, összetartozás-érzet (WEILER – HALTERN – MAYER 1995: 6–12). Mindezek az EU lakosságára nem jellemzők, így tehát egységes démoszról sem beszélhetünk, amely uralkodni tudna – mondja a főáramú megközelítés.

Ezzel a *no demos* tézissel az egyik alapvető probléma az, hogy a népet és ezzel együtt az államot is etnokulturális szempontból határozza meg. Így ez automatikusan felvethető lenne minden többnemzetiségű, többnyelvű, vallásilag megosztott országban. Ahogyan Weiler is megfogalmazza, nem kizárólag a német alkotmánybíróság által meghatározott kultúrnemzet-definíció lehet érvényes, hanem egy, az adott állam – nemzetiségüktől független – állampolgáira alapozott nemzet- vagy démoszfelfogás is (WEILER 1995: 12–15). Ugyancsak problematikus, hogy ebben a démoszfelfogásban a nép egységként, egyetlen létezőként kap értelmet. Amikor tehát azt mondjuk, hogy „a” nép ezt vagy azt gondolja, akkor egyes szám harmadik személyben beszélve róla, egységet értünk alatta. Ugyanakkor ez az értelmezés egyáltalán nem evidens és nem is az egyetlen lehetséges értelmezés. Lehetséges egy másik, az angolszász világban uralkodó elgondolás is, ami a népet nem egységnek, hanem összességnek (a társadalomban élő egyének összességének) tekinti, eleve többes számot feltételezve (CATT 1999: 5). Az egyetlen, egységes nemzet elméleti koncepciója ugyan számos korban és helyen létezett, és ez időről időre uralkodó politikai irányzattá is válhatott, amiképp ismerünk többnemzetiségű, multikulturális államokat is. Így tehát történetileg mindkét felfogás egyaránt alkalmazható a nép (*demos*) fogalmának definiálására.

A modern demokratikus szövetségi államok – így például az Amerikai Egyesült Államok, Kanada vagy éppen Svájc – gyakorlatából kiindulva azt látjuk, hogy a több-

nemzetiségű, nyelvileg, vallásilag, történelmileg és kulturálisan heterogén szövetségi államok esetében kizárólag az állampolgárságon alapuló politikai közösség, démosz-vagy népdefiníció jöhet szóba. Az a fajta elvárás tehát, amely néhány évtized alatt egy folyamatosan változó, átalakuló Európában kéri számon az egységes identitást, valamint az egységes európai démosz meglétét, nemcsak túlzott, de túlzottan idealisztikus is. Ezzel ugyanabba a hibába esünk, mint amit Moravcsik hangsúlyoz a demokratikus deficit kettős mércéje (2.3.2. fejezet) kapcsán: a tagállamok jelentős része állami szinten akár jóval hosszabb idő alatt sem tudott a német alkotmánybíróság döntése értelmében vett egységes nemzetet, démoszt megteremteni. Ebben az esetben pedig indokolatlan és értelmetlen azt várni, hogy néhány év vagy évtized alatt ez a folyamat közösségi szinten végbemenjen.

Ráadásul fontos figyelembe venni azt is, hogy a démosz „alapegysége”, az állampolgár igen későn lett az európai integráció részese. A közösségi jog évtizedeken át csupán munkavállalóként kezelte a tagállami lakosságot. Elismerve az európai állampolgárság bevezetésének jelentőségét, az ezzel járó jogok és lehetőségek, valamint az e téren érzékelhető hiányosságok mégis rámutatnak arra, hogy az európai demokrácia milyen deficitekkel működik az állampolgári részvétel szempontjából.

2.2.2. Munkásból állampolgár – és a fennálló tartozások

Az európai egység történetének érdekes sajátossága, hogy miközben az integráció társadalmi legitimációjának és demokratikusságának kérdése már az europesszimizmus időszakától jelen volt, az egyén mint e kihívás központi szereplője (kárvallottja) nem politikai, hanem alapvetően gazdasági szereplőként jelent meg a Közösségben. Amint arra John Eric Fossum (2001) hívja fel a figyelmet, évtizedek kellettek ahhoz, hogy a munkásból állampolgárokká váljunk – az uniós joganyagokban is. A Montánuniótól (1951) egészen a négy szabadság elvét megteremtő Egységes Európai Okmányig (1987) az egyén alapvetően és leginkább mint munkavállaló vagy munkás (*worker*) kapott szerepet az európai egységben. Az Egységes Okmány újítása, hogy a négy szabadság elvei között megjelent a személyek szabad mozgása is. Ezzel tehát a gazdasági szereplő (munkavállaló) mellé odakerült a társadalmi szféra alanya (személy, *person*) is. Az utolsó lépcsőt az Európai Unióról szóló Szerződés (1993) jelentette, amely bevezette az uniós állampolgárság intézményét, és ehhez – az 1979 óta létező közvetlen EP-választás mellett – alkotmányos-politikai alapjogokat is hozzárendelt.

Fossum rögzíti, hogy e polgárrá érlelési folyamat volt az első lépés ahhoz, hogy az uniós identitás kérdése egyáltalán felmerüljön (FOSSUM 2001: 3–7). Az integráció e jellemzője azonban válasz lehet azokra a felvetésekre is, amelyek az egységes európai démosz hiányával érvelnek, amikor a demokratikus deficit feloldására javasolt kezdeményezéseket kritizálják. Ha belátjuk, hogy az egyén mindössze 25 éve tud állampolgárként cselekedni az integrációban, akkor aligha várhatjuk el, hogy két és fél évtized alatt valódi politikai testté, egységes entitássá formálódjon.

Az uniós állampolgársággal együtt bővültek az állampolgárok számára biztosított politikai jogok (nemzeti állampolgárságtól független, lakóhelyhez kötött aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon, kibővült diplomáciai védelem, petíciós jog az EP felé), és az Unió intézményrendszere is kibővült egy új szereplővel, az Európai Unió Ombudsmanjával.

A következő nagy lépés az integráció történetében az Alapjogi Charta kidolgozása, és 2000 decemberi nizzai aláírása volt. Ennek előzménye az EiT 1999-es kölni ülése volt, ahol az állam- és kormányfők deklarálták: elérkezett az ideje annak, hogy az alapvető jogok egyetlen dokumentumban rögzítve nagyobb nyilvánosságot kapjanak. Ez volt az első alkalom, hogy egy uniós alapidokumentumot nem kormányközi konferencia készített elő, hanem egy kifejezetten e célra létrehozott testület, a Konvent. Ennek tagjai a tagállami kormányok küldöttei, az Európai Bizottság egy tagja, valamint az EP tagjai voltak. A dokumentum preambuluma egyértelműen megfogalmazza megalkotásának célját: „a társadalmi változások, a társadalmi haladás, valamint a tudományos és technológiai fejlődés fényében szükséges az alapvető jogok megerősítése e jogoknak egy chartában való kinyilvánítása útján” (EUAC Preambulum). A Charta további sajátossága, hogy ezt az EP, a Bizottság és a Tanács közösen adta ki. Kötelező érvényt, az alapszerződésekkel azonos kötőerőt pedig csak a Lisszaboni Szerződéssel (6. cikk), egészen pontosan annak 2009. december 1-i hatályba lépésével nyert el.

Mind a maastrichti reformok (állampolgárság, helyhatósági választásra vonatkozó szabályok, petíciós jog), mind az Alapjogi Charta nagy előrelépés volt az Unió életében. Azonban továbbra is adós maradt a polgárok politikai részvételi jogainak kiterjesztésével, az állampolgár és az Unió közötti közvetlen kapcsolat megerősítését célzó intézményi megoldások megteremtésével. Az EPK intézményének megteremtéséig az EP-választás volt az egyetlen lehetőség, mely során a közösségi döntéshozatalban részt vehettek az állampolgárok. Az állampolgársággal járó pluszlehetőségeket áttekintve ráadásul azt látjuk, hogy ezek döntően olyan egyéni jogok, amelyek nem a közösségi szintű politikai részvétel kiterjesztése irányába hatnak, hanem inkább az állampolgárok esetleges jogsérelmeinek orvoslását teszik lehetővé. Vagyis, miközben az uniós állampolgárság megteremtése sok szempontból üdvözlendő, történelmi lépés volt, addig a demokratikus deficitnek a politikai részvételre vonatkozó kritikájára nem reagált érdemi válasszal.

2.2.3. Kinek a demokráciája? A képviselőlet-paradoxon az EU-ban

Az EU alapszerződései és dokumentumai nem győzik hangsúlyozni, hogy a közösség elkötelezett a demokrácia értéke mellett, és egyik alapvető, szerződésbe foglalt célkitűzése az intézményrendszere demokratikus működésének megerősítése. Ez az elkötelezettség és célkitűzés sokáig azonban nem kapott részletesebb tartalmat – a politikai részvételi jogok közösségi szintű gyakorlásának lehetőségei nem bővültek. Az ötévenkénti EP-választáson kívül az Unió ügyeibe az állampolgár közvetlenül nem vagy csak igen csekély eredménnyel szólhatott bele. Az EU demokratikusabbá tételét célzó reform-

tervezetek és a társadalomtudósok elemzései, javaslatai ugyanakkor rendre a belső intézményi struktúra átalakításáról szólnak – vagyis a demokratizáció az állampolgárokat közvetlenül nem érintette.

Philippe Schmitter (2000) könyvében az európai politikai rendszert az állampolgárság, a képviselő és a döntéshozatal szempontjából vizsgálva már 2000-ben arra jutott, hogy egyrészt az állampolgárság politikai részvételi jogokkal való megerősítése (pl. referendum, lásd részletesen a 9.2.1. fejezetet), valamint a döntéshozatal reformja nélkül az EU-t továbbra sem tekinthetjük demokratikus politikai rendszernek. Különleges hangsúlyt mégis az állampolgárságra helyezett, ugyanis álláspontja szerint az EU intézményeinek és döntéshozatalának bármilyen megreformálása, hatékonyabbá tétele még nem elégséges ahhoz, hogy a lakosság távolságtartását, esetleges ellenérzését feloldja.

Richard Bellamy – Schmitterhez hasonlóan – eltér attól a szokásos megoldástól, mely az EP–Tanács–Bizottság–Európai Tanács–négyyszög hatalmi pozícióinak és felelősségi köreinek újrendezését helyezi a fókuszba. Az integráció politikai rendszeréről és az uniós demokráciáról szóló irodalom szerint két nagy csoportra osztható: az input- és az outputdemokrácia elméletére. Bellamy értelmezésében az inputdemokrácia elmélete elsősorban a demokratikus eljárásokra, a hatalmi szerkezetre, és az intézmények egymás közötti viszonyára fókuszál, míg az outputelméletek az uniós demokrácia visszaigazolását a közösségi joganyagban, a konszenzusos és kompromisszumos döntésekben, valamint az európai egység (viszonylagos) sikerében látják. Bellamy hangsúlyozza, hogy az inputdemokrácia elméletének alapvető eleme a felelős állampolgárok létének feltételezése – akik ugyan hozhatnak rossz döntéseket, de emiatt a döntés joga még nem vitatható el tőlük. Egy-egy rossz döntés nem indokolja és nem is legitimálja a „*felvilágosult despotizmus*” uralmát (BELLAMY 2010: 2–7).

Mindezekből következik, hogy az EU demokratikus működésének megítélése, a demokratikus deficit fogalmának meghatározása során nem tekinthetünk el attól, hogy az állampolgárok mozgásterét, politikai részvételi lehetőségeit figyelembe vesszük. Bellamy is kiemeli, hogy a demokrácia egyik alapvető része a felelős állampolgár. Ezzel egyetértve azt gondolom, az inputdemokrácia elmélete nemcsak e tartalmi, de a demokrácia egyéb procedurális követelményei alapján is kibővíthető oly módon, hogy az Unió demokratikus deficitje pontosan az állampolgári részvétel hiányosságaiból, rendkívül korlátozott és befolyás nélküli jellegéből fakad. Az integráció sikerét számos szempontból igazolni tudjuk. Ez azonban önmagában nem lehet elégséges érv a korlátozott állampolgári részvételtől eredő demokratikus deficit fenntartására. Pontosán azért nem, mert az Európai Unióról szóló Szerződés preambuluma maga deklarálja a demokrácia melletti elkötelezettségét. Ettől kezdve pedig nem egyfajta normatív, ideáktól vezérelt elvárást, hanem egy vállalt kötelezettséget kérhetünk számon a közösségen.

Az EB 2001-ben fogadta el az Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyv (*European Governance. A White Paper*, EB 2001) című dokumentumot. Ez célkitűzése szerint a társadalmi bizalom csökkenését volt hivatott megakadályozni, és demokratikusabb,

nyitottabb, az európai polgárok számára elfogadhatóbb európai kormányzás alapjait fektette le. Ez a dokumentum a jó kormányzás feltételei között említette a részvétel növelését, és a még nyitottabb döntéshozatal megteremtését. A társadalom erőteljesebb bevonása, valamint a részvételi lehetőségek növelése esetében a Bizottság nem az állampolgárra, hanem elsősorban a civil társadalomra és az érdekszervezetekre koncentrált. Emellett nem új lehetőségek és intézmények kialakítására, hanem a már létező döntéshozatali eljárás megnyitására, átláthatóbbá és párbeszédképesebbé tételére tett javaslatot (EB 2001: 3–18).

Az EU jelenlegi politikai rendszerében a legkisebb befolyással és részvételi lehetőséggel az uniós állampolgárok bírnak. Ez első olvasatra bizonyára merész állítás, hiszen az EP-t, mely a Lisszaboni Szerződés alapján immár társjogalkotó, az Unió lakossága közvetlenül választja meg. Ez tény – azonban a „választói akarat” a parlament öt éve során aligha tud érvényesülni, méghozzá azon paradoxon miatt, amely a parlament megválasztásának és működésének sajátosságából ered. Az európai választások ugyanis jellegzetesen másodrendű, a tagállamok belpolitikai konfliktusai által dominált választások. Már maga a kampány is döntően tagállami kérdésekről, és nem az Unió jövőjéről szól. Ugyanakkor az EP erőviszonyait a nagy európai pártok határozzák meg, amelyek elsősorban európai kérdésekre fókuszálnak. Vagyis az egyes tagállamok választási eredményei nem vagy csak minimális mértékben reflektálnak az európai pártok programjaira és EP-ben gyakorolt politikájukra. Épp ezért fel kell tenni a kérdést: lehet-e bármilyen érdemi politikai viszony választópolgár és európai képviselője között? Lehet-e szó bármilyen fajta politikai felelősségről vagy elszámoltathatóságról, amikor nemcsak a választónak nincs lehetősége arra, hogy az EU politikájára reflektáljon, és jövőjéről döntsön – hanem az Európai Parlamentnek sem, hogy egy kormány/ellenzék dichotómia vagy bármilyen más törésvonal mentén világosabb, egyértelművé, érthetőbbé tegye szerepét az európai politikai rendszerben?

Az EP–állampolgár-viszony egy másik paradoxonára is érdemes kitérni. A demokratikus deficit csökkentésére/feloldására irányuló – főleg az EP részéről megjelent – elképzelések ugyanis sokáig az EP hatáskörének növelésében látták a megoldást. Mára már kimondható, hogy ez az út nem hozott sikert. Annak ellenére, hogy az EP hatásköre lényegében az Egységes Európai Okmánytól kezdve folyamatosan szélesebbé vált, ezzel párhuzamosan az EP-választásokon való részvétel egyre csökkent. Vagyis az elképzelés, miszerint az EP a demokratikus deficit feloldásának vagy eliminálásának legalkalmasabb eszköze és terepe, szerintem – a fenti paradoxonok miatt – cáfolható. Mindaddig, amíg nincs közvetlen kapcsolat az európai politika jövője és az egyes EP-választások között, addig az állampolgárok valódi politikai részvételére a közvetlen választás nem megoldás. Amíg sem a Bizottság összetételére, sem az európai jogalkotásra nincs érdemi hatással, hogy az Unió választói milyen pártokra és politikai irányzatokra szavaztak, addig az EP aligha tudja hitelesen megjeleníteni az európai társadalmat.

E demokratikus deficitre, vagyis az állampolgárok közvetlen és érdemi politikai részvételének hiányos rendszerére jelenthet megoldást a közvetlen demokrácia. Ebben

az esetben nincs szükség a már létező rendszer átalakítására, mint például azt Føllesdal és Hix (2006) javasolja, amikor az EB elnökének jelölési procedúráját módosítaná (részletesen lásd a 2.3.3. fejezetben). Vagyis nem a teljes hatalmi *status quo* átalakítására kerül sor, hanem eddig jelen nem lévő szereplőket emelünk be a döntéshozatali rendszerbe úgy, hogy azzal mások hatalmi pozíciói érdemben nem vagy jelentősen nem változnak.

A demokratikus deficit kérdésében egyet nem értő szerzők hasonlóan vélekednek az állampolgári részvétel növelésének lehetőségéről: az ismert érdektelenség miatt ez nem jelentene megoldást. Érvelésük számomra problematikus pontja, hogy ezt arra az EP-re alapozzák, amelynek paradox jellegzetességeit az előbb röviden ismertettem. Ezért azt gondolom, hogy önmagában nem elégséges az EP-választások viszonylagos érdektelenségével magyarázni az állampolgári részvétel kiszélesítésének elutasítását. Mivel közvetlen állampolgári aktivitásra az Unió politikai rendszerében évtizedeken át nem volt mód, így azt nem tudjuk igazolni, hogy az állampolgárok érdeklődése, részvétele általában nagyobb lett volna, mint amit az EP-választások esetében tapasztaltunk.

Azonban arra van mód, hogy megvizsgáljuk, vajon egyéb közvetlen formákban az állampolgárok milyen döntést hoztak, mennyiben tartották fontosnak az európai integráció aktuális ügyeit, illetve mennyiben vállaltak szerepet az Unió jövőjének meghatározásában. Egyrészt a tagállamokban lezajlott népszavazások, másrészt a 2006-tól megindított európai polgári kezdeményezések áttekintése ezért nemcsak arra ad lehetőséget, hogy néhány, a jövőbeli gyakorlatra vonatkozó elképzelést alátámasszunk. Hanem arra is módot ad, hogy közelebbről elemezzük azt is, vajon az európai társadalom közvetlen részvételével lezajlott eddigi döntéshozatali folyamatok milyen hatással voltak az Unió politikai rendszerére. Természetesen azt hangsúlyoznunk kell, hogy a lezajlott népszavazások minden esetben állami szinten megtartott és elsősorban belpolitikai törésvonalak mentén eldőlt népszavazások voltak. A polgári kezdeményezések esetében pedig egészen 2011–12-ig mindenfajta jogszabályi háttér hiányzott, így ezek sikere már indításukkor sem kecsegtethetett sok sikerrel. A kezdeményezők kizárólag az európai intézmények (döntően a Bizottság) jóindulatában bízhattak.

2.3. A demokratikus deficit klasszikus vitája

Az integrációról szóló munkák talán egyik legtöbbet vitatott fogalma a demokratikus deficit. Noha eredetileg alapvetően a közvetlen legitimáció hiányára, majd az 1979-től közvetlenül választott Európai Parlament gyenge hatáskörére, és korábban közvetlen választói kontroll alatt tartott tagállami kompetenciák közösségiesítésére irányult, e fogalom tartalma – döntően a 2000-es évtizedben – kibővült.

A demokratikus deficitet megközelítik a legitimáció (Habermas, Moravcsik), a döntéshozatal (Majone), illetve az EU, mint politikai entitás jellegzetességei (Føllesdal,

Hix, Schmitter) felől is. Moravcsik és Majone elemzései tekinthetők az egyik végpontnak: mindketten a demokratikus deficit indokltsága, jelenlétének szükségessége mellett foglalnak állást (bár Moravcsik álláspontja változó), és mindketten a legitimitáció és az intézményes, döntéshozatali szabályozás felől értékeli az uniós demokráciát.

Føllesdal és Hix, valamint Schmitter e témakörben írott munkáikban a jogszabályok mellett az integrációtörténet tapasztalatait is erőteljesebben figyelembe veszik, illetve nem kötik össze a közösség legitimitációját annak demokratikusságával. Philippe Schmitter 2000-ból származó értékelése szerint az EU akkori formájában nem tekinthető demokráciának. Szerinte a sikeres demokratizációhoz elengedhetetlen, hogy új értelmet és formát kapjon az állampolgárság, a képviselő és a döntéshozatali rend. E demokratizáció elmaradása azzal a következménnyel jár, hogy az integráció teljesen elveszíti lakossági támogatását, a tömegek legitimitációját (SCHMITTER 2000: 2–3).

Maga a *demokratikus deficit* kifejezés David Marquand brit társadalomtudóstól származik (aki egy időben a Munkáspárt parlamenti képviselője is volt). Marquand azért jellemezte így az Európai Közösségeket 1979-es munkájában (*Parliament for Europe*), mert hiányolta az intézményrendszer demokratikus legitimitációját. Számos elődjéhez hasonlóan ő is az Európai Parlament közvetlen választása mellett érvelt. Marquand felvetése, az EP közvetlen választása szinte azonnal meg is valósult. Így az általa beemelt fogalom idővel új értelmezést is kapott.

Aligha véletlen, hogy a demokratikus deficit meghatározását a közösségi intézmények közül pont az EP végezte el. Hiszen közvetlen választói felhatalmazással csak e testület bír, és lényegében az 1970-es évek óta e testület volt az uniós demokrácia és állampolgár-közeliség erősítésének legnagyobb szószólója. Az 1988-ban elfogadott jelentés az Európai Közösségek demokratikus deficitjéről (*Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community*, EP 1988) alapvetően a politikai intézményekre és eljárásokra koncentrálva, e jelenség két, egymásból következő tényezőjét említi.⁶ Az első elem a tagállami hatáskörök közösségi szintre emelése. A második elem pedig az a sajátosság, hogy amíg korábban e hatáskörök egy közvetlen legitimitációval bíró intézménynél (tagállami törvényhozás) voltak, addig a közösségen belül már egy közvetett legitimitációval nem (EB) vagy csak áttételesen bíró testülethez (Tanács) kerülnek (EP 1988: 10–11; NAVRACSICS 1998: 226–230).

Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy az 1988-as jelentés óta történt előrelépés e téren: egyrészt az elmúlt évtizedekben az EP fokozatosan, majd a Lisszaboni Szerződés értelmében, amely az együtdöntési eljárást tette meg a rendes jogalkotási eljárássá, teljes mértékben társjogalkotóvá nőtt fel a Tanács mellé. Másrészt, a Maastrichti Szerződés a Bizottság elnökéről, majd az Amszterdami Szerződés az EB testületéről való döntést is az EP kezébe adta, és mindezt a bizalmatlansági indítvánnyal erősítette meg. Így mára a Bizottság alkotmányjogi szempontból nézve ugyanolyan közvetett legiti-

6 A jelentést készítője, Michel M. Toussaint belga EP-képviselő után *Toussaint Report* néven is gyakran említi a szakirodalom.

mációval bír a közvetlenül választott EP-n keresztül, mint a Tanács – vagyis a nemzeti parlamentek által választott kormányok – tagjai és testülete. A demokratikus deficit klasszikus meghatározása tehát, ha érvényét nem is veszítette el teljesen, jelentősen csökkent. Ennek ellenére az Unió demokratikus működéséről és a demokratikus deficitről szóló viták nemhogy eltűntek, inkább megerősödtek.

A demokratikus deficitet taglaló vagy épp vitató szerzők munkáiban egy fontos közös jellemzőt találhatunk: mindannyian megpróbálják valamilyen módon definiálni az Európai Uniót mint politikai intézményrendszert. Alighanem úgy vélik, e nélkül aligha lehetne értelmezni a demokrácia fogalmát – hiszen kell valamifajta iránytű, összehasonlítási alap vagy értelmezési keret, *amihez képest* tekintjük demokratikusnak vagy épp „deficiteseznek” az Uniót. Ezért az elkövetkezőkben ismertetett négy szerző három megközelítésének bemutatásakor először mindig az EU jellegének meghatározására térek ki.

2.3.1. Konszenzusus és technokrata demokrácia (Majone)

Giandomenico Majone 1998-as tanulmányának elején rögzíti, hogy nem az EU egészét, hanem annak első, közösségi pillérét vizsgálja, hiszen a második és harmadik pillérek egyértelműen a kormányközi együttműködés jellemzőivel bírnak. Az első pillér azonban egy sajátos, részben szupranacionális jelleggel bír. Ezért Majone szerint alapvető hiba lenne a közösség legitimációját és demokratikusságát a nemzetállamokhoz viszonyítva megítélni. A Közösség, noha néhány elemében hasonlít a nemzetállami keretekre (közvetlenül választott parlament, állampolgárság intézménye), az államiság néhány fontos jegyével (adókiivetés, közös költségvetési és szociálpolitika, hadsereg, külpolitika) ugyanakkor nem bír (MAJONE 1998: 8–10).

Ennek alapján tartja azt is problematikusnak, hogy a többségi vagy Westminster-demokrácia jellemzőit vetítsük a Közösségre. Hiszen egyrészt a Westminster-modell szintén a nemzetállami keretekre épült, másrészt számos tagállam ugyanúgy nem a többségi, hanem a konszenzusus demokráciák körébe sorolható. Ezek esetleges legitimációs hiányosságai fel sem merülnek. Így mivel a többségi demokrácia a nemzetállamok körében sem általános, ezért összehasonlítási alapnak sem lehet elégséges.

Megítélése szerint a Közösség sokkal inkább hasonlít a konszenzusus demokráciára. Noha írott alkotmánya nincs, ennek funkcióját betöltik az alapszerződések, amelyeket szintén nem lehet egyszerű többséggel módosítani. Megtalálható a vertikális és horizontális hatalommegosztás, a fékek és ellensúlyok sajátos rendszere, az Európai Unió Bírósága (EUB) által a bírói felülvizsgálat elve, és végül az erre a modellre jellemző mély társadalmi-kulturális törésvonalak jelenléte is. Nem beszélve arról, hogy a konszenzusus demokráciák általában inkább a föderációkra jellemzők. Márpedig az EU-nak pont a közösségi pillére az, amelyik leginkább megtestesíti a föderatív jellegzetességeket (MAJONE 1998: 10–11).

A Közösség mint sajátos konszenzusus demokrácia definícióját nem felváltja, inkább kiegészíti, továbbgondolja 2006-os munkájában Majone. Az EUSZ-ban meg-

hirdetett „mind szorosabb Unió” célkitűzése csak félreértelmezések forrása lehet. A demokratikus deficit jelenségét éppen ezért továbbra sem tartja relevánsnak, hiszen a parlamentáris demokráciákkal való összevetés szerint nem lehet adekvát egy olyan entitás esetében, amely méretét, szerkezetét és hatásköreit tekintve is évtizedről évtizedre, de esetenként akár még évtizeden belül is jelentősen változik, tehát alkotmányos szerkezetét tekintve nem statikus rendszer. Szerinte a demokratikus deficit fogalmának fő tartalmi eleme a parlamentáris demokrácia jellegzetességeinek fejletlensége a közösség politikai rendszerében. Többek között ez a fejletlenség eredményezi azt az űrt, szakadékot is, amely a választók és az Unió között létezik, és ezt bizonyítja a 2005-ös népszavazási kudarc is.

Az EU Majone szavaival élve egy kriptoföderáció – és ebben a közösség egészeinek érdekeit, célkitűzéseit a Bizottság határozza meg. E kriptoföderáció nem a kormány-ellenzék dichotómiára épül, hanem a résztvevők állandó érdekegyeztetésére, a kompromisszumok megtalálására, amelyben a technokráciának (amelyet leginkább a Bizottság és a Főtitkárság képvisel) kiemelt szerepe van (főleg az ügykezelésmenedzsment szakaszában). Ennyiben tehát az EU sokkal közelebb áll a konszenzusos vagy társuláshoz hasonló demokráciák lijpharti modelljéhez. Ugyanakkor az integráció mindmáig döntően elitista program, amelyen a demokratikus deficit feloldására, enyhítésére tett kísérletek (pl. az EP közvetlen választása) sem változtattak. A mind szorosabb Unió terve, és ezzel egy sajátos kriptoföderális rendszer létrejötte eleve kizárja bizonyos nemzetállami keretek között létező demokratikus eljárás, intézmény alkalmazhatóságát. Vagyis rendre a demokrácia vagy integráció dilemmájával szembesülünk (MAJONE 2006: 607–619).

Majone hangsúlyozza, hogy a demokratikus deficit jelensége abból a hibás megközelítésből ered, amely az EU-t államként tekinti, és az államokhoz (saját tagállamaihoz) hasonlítja. Ezzel szemben szerinte az összehasonlítást nem a nemzetállam-EU megközelítésben, sokkal inkább a rendelkezésre álló források alapján kellene elvégezni. Nyilvánvaló, hogy a tagállamok mozgásterét e téren jóval nagyobb, és a közösség – kompetenciák és források hiányában – nem is tud versenyezni az államokkal. Ugyanakkor Majone egyetlen meghatározó ponton komoly hiányosságot jelez, hangsúlyozva, hogy ez nem egy „*állítólagos demokratikus deficit*”, hanem valós probléma: az elszámoltathatóság hiánya az EU szintjén (MAJONE 2006: 620–622).

2.3.2. A demokratikus deficit tagadása (Moravcsik)

Andrew Moravcsik 2002-es tanulmányában kifejezetten megvédi a demokratikus deficit jelenségét. Rámutat arra, hogy az EU számos ponton kifejezetten megfelel a demokratikus politikai rendszerekkel szembeni elvárásoknak. Az esetleges hiányosságok pedig a közösség működőképességének biztosítékai. Moravcsik a demokratikus deficit fogalmát legitimációs kérdésként tárgyalja. Ugyanakkor szerinte eleve lehetetlen, hogy egy kontinentális méreteket öltő szervezet közel legyen állampolgáraihoz, még akkor is, ha bizonyos közvetett elszámoltathatósági lehetőségek rendelkezésükre

állnak. A demokratikus deficit fogalmának viszonylagos sikerét Moravcsik – Majone álláspontjához hasonlóan – a téves összehasonlításban látja. Szerinte az Unióval szemben megfogalmazott elvárások egy olyan ideális, plebiszcitárius vagy parlamentáris demokráciát képzelnek el, amely a ma létező nemzetállami kereteket, intézményrendszereket emeli át közösségi szintre.

Érvelése szerint a gyakran hangoztatott szuperállam kritikája nem valós, ez csupán egy mítosz. Részben azért, mert az Unió gazdasággal és költségvetéssel kapcsolatos hatáskörei meglehetősen korlátozottak a tagállamokkal szemben, részben pedig azért, mert sem bevételei, sem elosztási hatáskörei nem tekinthetők jelentősnek. Éppen ezért az EU szerepe elsősorban a szabályozásban rejlik. A szuperállammítoszt cáfolja az is, hogy az EU-ban megtalálható a fékek és ellensúlyok rendszere – részben az egyhangúság és a minősített többségi döntések követelményében, részben pedig az EUB joggyakorlata által. Az világos, hogy az EU nem a parlamentáris szuverenitás alapvetései alapján épül fel, de a hatalommegosztás elve érvényesül (MORAVCSIK 2002: 603–610).

Moravcsik cáfolja az elszámoltathatatlan technokrácia kritikáját is. Szerinte ugyanis közvetlen és közvetett módon is lehetőség van az EU-bürokrácia ellenőrzésére és elszámoltathatóságára. Az EP- és a nemzeti parlamenti választások hatással vannak Európára is. Az, hogy ez mennyire érvényesül vagy éppen nem érvényesül, az nem a közösség, hanem a tagállamok politikai elitjének felelőssége elsősorban. Nem véletlenül hangsúlyozza már tanulmánya elején, hogy a közösségi ügyekkel szembeni nemzeti érdektelenségből fakadó ismerethiányok, valamint a tájékoztatatlanság nem lehet érv az EU legitimációjának megkérdőjelezésére (MORAVCSIK 2002: 611–614).

Nem látja kivitelezhetőnek, sem célravezetőnek a politikai részvétel kiterjesztését. Ehhez egyrészt hiányoznak a valóban hatékony pártok, a sokak által emlegetett közös identitás, valamint azon szakpolitikák közösítése, amelyek elsősorban hatással vannak a polgárokra, és ezáltal jelen vannak az állampolgárok mindennapi életében. Öt szakpolitikai területet sorol ide: egészségügy, oktatás, jogrend és igazságszolgáltatás, nyugdíj és szociális biztonság, valamint az adózás. Ezek egyike sem tartozik az EU kizárólagos kompetenciái közé. A közösség persze hatással van e területekre is. Közvetett módon akár még mint szabályozó, jogalkotó is jelen van, de a fő politikai aktor e területeken a tagállam. Ebből a szempontból pedig életszerű és logikus következmény, hogy a társadalom részéről sem tapasztalható különösebb érdeklődés az EP-választások iránt. Hiszen e terület szakpolitikai döntései (ahogy az egész EU-é is) meglehetősen távol vannak a hétköznapi életünktől (MORAVCSIK 2002: 615–617).

2008-as tanulmányában már kifejezetten mítosznak nevezi a demokratikus deficitet, mely fogalmat a következő, gyakran hallott-olvasott állításokkal illusztrál: az EU egy elszámoltathatatlanságra épülő, illegitim szuperállam, a választók részvétele korlátozott, és éppen ezért (is) az európai társadalom és a közösségi politikai intézmények között úr tátong, és mindez csak a társadalmi részvétel kiterjesztésével lenne orvosolható. Lényegében újrapeszi a 2002-es tanulmányában már ismertetett érveit, az eltérés csupán annyi, hogy most már kifejezetten mítosznak tekintve a demokratikus deficitet, kategorikusan elutasítja azt. Tanulmánya összegzésében ráadásul azt

írja, hogy az EU ellen felhozott demokráciakritikák tekintetében valószínűleg egyetlen tagállama sem áll jobban, mint maga az Unió. Az egész demokratikusdeficit-vita lényegében nem más, mint egy kettős mérce, amelynek a közösség pont annyira nem tud megfelelni, ahogyan a tagállamai sem tudnának. Éppen ezért – zárja írását – abba kéne végre hagyni a demokratikus deficit folyamatos számonkérését és e kettős mérce alkalmazását (MORAVCSIK 2008: 331–340).

2.3.3. A demokratikus deficit „igazolása” (Føllesdal – Hix)

Andreas Føllesdal és Simon Hix tanulmányukban vitatkoznak Majone és Moravcsik demokratikus deficitet védő értelmezéseikkel. A szerzőpáros meg sem kísérel, hogy valamilyen politikai kategóriába helyezze az EU-t – nem hasonlítja sem tagállamhoz, sem nemzetközi szervezethez, nem tekintik konszenzusos vagy többségi demokráciának. Érzékelve ugyanakkor a demokratikus deficit fogalmának összetettségét, Weiler és szerzőtársai tanulmánya alapján (1995) először ennek ún. standard verzióját ismer-tetik, amely öt fő elemet tartalmaz:

1. a nemzeti parlamentek hatáskörének átruházása a közösségre, ezáltal a parlamenti kontroll korlátozása a kormány felett (hiszen közösségi szinten továbbra is a nemzeti kormányokból létrejött Tanács a döntéshozó);
2. az Európai Parlament hatásköre korlátozott;
3. az európai választások hiánya; noha az EP hatásköre folyamatosan nő, az EP-választások továbbra is másodrendű, elsősorban nemzeti, tagállami kérdések mentén lezajló választások, tényleges európai kérdések nem jelennek meg a kampány során, így a választói döntések is elsősorban a tagállami belpolitikára reflektálnak, és nem a közösség jövőjéről szólnak;
4. az EU túl messze van a választóktól; a közösségi intézmények és az állampolgárok között semmilyen vagy csak igen gyenge közvetlen kapcsolat létezik;
5. az EU döntései nem egyeznek a választók politikai-szakpolitikai preferenciáival.

Føllesdal és Hix tanulmányukban Majone és Moravcsik, azaz „a titánok” megközelítését a felvilágosult technokrácia létjogosultságával, valamint a demokratikus deficit szükségességével azonosítják, és vitatkoznak e tézisekkel. Szerintük ugyanis a felvilágosult technokráciával áll szemben a versengő demokrácia elve. Ez pedig minden demokratikus politikai rendszer alapja, függetlenül annak területi jellegétől vagy bármilyen más, egyéb aspektusától. A demokrácia alapkövetelményei közé tartozik többek között a politikai vezetésért folytatott verseny, a felnőtt állampolgárok politikai részvételének biztosítása, olyan választási mechanizmusok megteremtése, amelyek biztosítják, hogy a versenyen győztes politikai alternatíva megvalósulhasson, valamint a kormányzati felelősség érvényesíthető legyen (FØLLESDAL – HIX 2006: 534–547).

E jellemzők alapján az EU jelenlegi politikai rendszere nem tekinthető teljes mértékben demokratikusnak, hiszen versenyről aligha beszélhetünk. E ponton a szerzők kifejezetten problematikusnak látják az ellenzék hiányát. Ám, ahogy írják, még egy

esetleg létező ellenzék is igen nehezen tudná csak artikulálni és megjeleníteni saját programját, hiszen az EU jelenlegi szerkezetében nincs erre megfelelő tér. A gyakori érvet, miszerint a közös európai identitás, és az egységes európai démosz hiánya indokolja, hogy az állampolgári részvétel meglehetősen korlátozott, és nincs is szükség ennek növelésére, ugyancsak kritizálják. Szerintük ugyanis nem lehet egy ilyen démosz létét előfeltételül szabni. Ha nem létezik, az még nem jelenti azt is, hogy pontosan a szélesebb részvételi lehetőségek és a demokratikus verseny megteremtésével ne jöhetne létre idővel egy ilyen egységes(ebb) európai állampolgári közösség (FØLLESDAL – HIX 2006: 548–551).

A szerzők számos javaslatot is tesznek a demokratikus deficit feloldására: üdvözlük az Alkotmányozó Konvent elképzelését, amely szerint az EP többségének lenne joga az Európai Bizottság elnökét jelölni (az EiT helyett). Így nemcsak szorosabb kapcsolatot lehetne kiépíteni az EP-választások és az új Bizottság munkája, vagyis az EU jövője között, de ezzel az EP-választások tékje is nőne, amely alighanem a részvételre is hatással lenne. Szerintük egy-egy ilyen látványos reform magát az Alkotmányszerződést is átsegítette volna a ratifikációs folyamaton. A korábbi reformszerződések ugyanis pont azzal a tanulsággal jártak, hogy amennyiben sikerült egy-egy jól megfogható tétet, eredményt kapcsolni a ratifikációhoz, előbb vagy utóbb sikerrel is járt. A részvételi lehetőségek kibővítése kapcsán ugyanakkor a referendumok gyakoribb alkalmazását nem tartják egyértelműen célravezetőnek. A korábbi népszavazások ugyanis azt mutatták, hogy – noha ezek kevésbé tekinthetők másodrendű szavazásnak – csupán egyes, jól elkülönített kérdésre vonatkoztak, amelyekben az adott *status quonak* megfelelően döntöttek a választók. A napi szintű szakpolitikai kérdések azonban aligha lennének szerintük eldönthetők ilyen formában az Unió szintjén.

Tanulmányuk végén hangsúlyozzák, hogy a bal-jobb törésvonal kialakulni látszik az Unióban. Ugyanakkor ez a törésvonal az európai társadalom nézőpontjából egyelőre nem releváns. Itt továbbra is az egyes szakpolitikai döntések teremtik meg a győztes-vesztes törésvonalakat. Sok múlna a tagállami-közösségi politikusokon is: felismerik-e, hogy az európai ügyek tagállami megjelenítése, a nemzeti politikai euro-paizációja nekik is érdekük, hiszen csak így lehet hosszú távon is kapcsolatot teremteni a nemzeti és európai politika között (FØLLESDAL – HIX 2006: 551–557).

2.4. Az uniós demokrácia- és demokratikusdeficit-vita tanulságai

Az EU demokratikusságáról és demokratikus deficitjéről szóló irodalmat összegző munkák segítenek rendszerezni és eligazodni a különböző megközelítések között. Goodhart (2007) a demokratikusdeficit-irodalmat négy csoportba sorolja. Eszerint fel-lelhető egyrészt egy intézményi deficit, amely a közösségi intézmények közötti kapcsolatra, az elszámoltathatóságra, az egyes jogkörökre fókuszál. A második csoportba

sorolja azokat a munkákat, amelyek az EU politikai rendszerének teljesítményét vizsgálják, ehhez – egészen pontosan az európai jóléti állam fenntartásához – kapcsolva a deficit kérdését. Az irodalom harmadik típusa a másodlagos (*secondary*) deficitre fókuszál: ide a többszintű kormányzásból eredő, tagállami szinten jelentkező problémákat és hiányosságokat tárgyaló munkák sorolhatók. A negyedik, utolsó csoport a strukturális deficit irodalma: azaz az EU milyenségével, az európai démosz létezésével vagy szükségszerűségével, a közös nyelv esetleges szükségességével, vagyis politikai közösség alapvető jellemzőinek meglétével vagy hiányával foglalkozik (GOODHART 2007: 568–569). Goodhart konklúziója az, hogy az EU rendkívül sajátos és összetett szuverenitás-gyakorlási rendszere miatt szükséges lenne egy új demokráciafogalomra – amit az egyre inkább szupranacionálissá/globalizálódó világban egyébként is szükséges lesz megalkotni (GOODHART 2007: 577–579).

Jolly (2007) ugyancsak négy típust (saját szóhasználatában paradigmát) különít el a demokratikus deficit irodalmán belül, amely tulajdonképpen fedi Goodhart lehatárolásának logikáját. Ennek megfelelően beszél a hatékonyság paradigmájáról, a vertikális demokráciáról, a horizontális demokráciáról és a szociálpszichológiai paradigmáról. A hatékonysági paradigma az EU teljesítőképességét jelenti: vagyis Jolly szerint ebben az esetben az EU teljesítményét kritizálják, amikor demokratikus deficitről beszélnek. A második a vertikális demokrácia paradigmája: ezek a tagállam(ok) és az EU közötti hatalommegosztásról, döntéshozatalról, az EU legitimációjáról szóló elemzések. Az Unió politikai rendszerének demokratikusságáról, az uniós intézmények demokratikus működéséről szóló munkákat a horizontális demokrácia paradigmájához tartoznak. Az egységes vagy egyáltalán nem is biztos, hogy létező démosz kérdését és az ehhez kapcsolódó attribútumokat (közös kulturális gyökerek, közös nyelv, hagyományok stb.) a szociálpszichológiai paradigmába sorolja (JOLLY 2007: 45–54).

Jolly szerint ezen paradigmák elkülönítése azért lehet hasznos, mert e felosztás rámutat arra, hogy a demokratikus deficit körüli viták sokszor ugyanannak a jelenségnek eltérő részleteire vagy jellegzetességeire mutatnak rá – miközben szerinte szükség lenne arra, hogy az egész képet, egységet figyeljük az EU demokratikusságáról szóló vitákban. Szerinte ahhoz, hogy ezt elérjük, elsősorban a szociálpszichológiai paradigmára kellene elsősorban fókuszálnunk (JOLLY 2007: 54–56).

Az 1. táblázat illusztrálja, hogy Goodhart és Jolly tipológiája tulajdonképpen ugyanazt az elhatárolást hozza létre, éppen csak az elkülönített típusok elnevezése más. Bármelyiket vesszük is alapul, annyiban mindenképp előrevitték a demokratikus deficitről szóló vitákat, hogy rávilágítanak az eltérő megközelítésekre. Akár Goodhart, akár Jolly rendszerét nézzük, ezen keresztül világosan láthatóvá válik, hogy amíg Moravcsik az eredményesség szempontjából vizsgálta a demokratikus deficit kérdéskörét, addig Hix és Føllesdal inkább a vertikális és horizontális paradigmák mentén érveltek (esetenként a politikai közösségre, démoszra is kitekintve).

1. TÁBLÁZAT. A DEMOKRATIKUS DEFICIT TIPOLOGÁIÁI

	Eredményesség (Output)	EU intézmény- rendszere	EU-tagállam viszonya	Politikai közösség
Goodhart	teljesítménybeli	intézményi	másodlagos	strukturális
Jolly	hatékonysági paradigma	horizontális demokrácia	vertikális demokrácia	szociálpszicholó- giai paradigma
Példák	Moravcsik, Majone	Hix-Føllesdal	Hix-Føllesdal	Majone

A demokratikus deficit fogalmának megjelenése és a róla szóló egyik tudományos vita sajátossága, hogy a felek sajátos demokrácia deficit-fogalmának meghatározásától függ, érvényesnek tekintik-e ennek létezését (Føllesdal – Hix), vagy éppen cáfolják azt (Moravcsik). Úgy tűnik, az egyetlen közös pont az EU jellegének meghatározása: azt ugyanis mindegyik szerző elismeri, hogy az EU sem a nemzetállammal, sem a nemzetközi szervezetekkel nem összehasonlítható, hanem egy sajátos, egyedülálló politikai entitás. Ezzel együtt is, a demokratikus deficitről szóló vita talán legfelvezetőbb eleme a legitimáció beemelése, akár jogi, akár társadalmi legitimációról beszélünk. Míg ugyanis az előbbi nem létező probléma, vagyis az Unió jogi-alkotmányos legitimációja megkérdőjelezhetetlen, addig az utóbbi esetében kettősséggel állunk szemben. Miközben ugyanis sokan rendre az EP-választások alacsony részvételi adataival vélik igazoltnak az alacsony társadalmi legitimációt, addig az Eurobarometer-felmérések azt mutatják, hogy a közösségi intézményekbe vetett bizalom nem alacsonyabb, mint a tagállami szereplők megítélése. Sőt rendszerint magasabb bizalmi indexük van az uniós intézményeknek, mint a tagállami politika főszereplőinek (kormány, törvényhozás, pártok).

A demokratikus deficit fogalmának másik alapvető problematikája ugyancsak az EU egyediségéből fakad. Hatalmas szakirodalmi háttér vagy akár elemzői szempontrendszer (pl. Freedom House) is elérhető arra nézve, hogy milyen intézményi megoldásokat tekintünk elengedhetetlennek ahhoz, hogy egy politikai rendszert, közösséget demokratikusnak tekintsünk. Ennek ellenére bizonyos tényezőket – pontosan az EU *sui generis* jellege okán – a fenti szerzők érdemben nem vesznek figyelembe. Annak definiálása, hogy mit tekintünk a demokrácia fő tartalmi összetevőjének, meghatározza álláspontunkat arról is, hogy mit gondolunk a demokratikus deficitről.

Ebben a tekintetben pedig meglepő módon a legkevésbé tárgyalt terület az állampolgári részvétel kérdésköre. A joguralom, a fékek és ellensúlyok, a hatalommegosztás rendszerének érvényesülése (vagy legalábbis az erre való törekvés) az EU-ban aligha vitatható. A Føllesdal–Hix szerzőpáros által hangsúlyozott politikai verseny hiánya vagy erőteljesen korlátozott jelenléte új elem a demokratikus deficitet értelmező irodalomban. Ugyanakkor a demokrácia egyik alapvető tartalmi elemének, a démosznak, vagyis az európai állampolgárok közösségének politikai mozgásterét, részvételi lehetőségeit ők sem vizsgálják részletesen. Azt gondolom, hogy nem lehet a demokráciá-

ról vitatkozni anélkül, hogy ne vizsgálánánk azt is, a démosz és az egyes állampolgár mennyiben tud aktívan, az adott közösség politikai életét befolyásoló, formáló szereplőként fellépni. Ennek megfelelően, noha a legtöbb szerző a legitimáció, a fékek és ellensúlyok, a politikai verseny léte vagy nemléte, tehát az Unió közjogi szerkezete és a képviseleti intézmények felől közelít a demokratikus deficit kérdésköréhez, érdemes azt is megvizsgálni, hogy az állampolgár politikai részvétele szempontjából milyen lehetőségeket és milyen akadályokat találunk az EU intézményi és döntéshozatali rendszerében.

A napjainkra már klasszikusnak tekinthető demokratikusdeficit-értelmezések mindegyike az Unió intézményeire, politikai működésük következményeire és közpolitikai, társadalmi hatásaikra fókuszál. Ennyiben tehát mindegyik fentről lefelé, az intézményrendszer felől közelít a problémára – nevezhetjük ezt tehát *top-down* megközelítéseknek is. A következő fejezetben arra teszek kísérletet, hogy egy ellenkező, lentről fölfelé irányuló (*bottom-up*) megközelítéssel definiáljam újra az EU demokratikus deficitjét és jellegzetességeit.

3. DEMOKRÁCIA ÉS EU: A KÉPVISELETEN TÚLI NÉZŐPONT

„[...] a demokratikus politika létezéséhez szükséges a résztvevő társadalom létezése, azaz egy olyan társadalom, melyben a politikai rendszer egésze demokratizált és a szocializáció a részvételen keresztül minden területen lehetséges.”

(PATEMAN 1970: 43)

Bár az Alapító Atyák kifejezetten nem demokráciát, hanem köztársaságot akartak létrehozni,⁷ és ennek megfelelően a szövetségi alkotmányban sem a *demokrácia*, sem a *demokratikus* szó nem szerepel, mégis, az Amerikai Egyesült Államokat a világ legrégebbi működő demokráciájaként ismerjük. Külpolitikájának sokat hangoztatott eleme az amerikai demokráciaeszmény és -gyakorlat exportja, politikai rendszerét pedig a legkisebb településtől a Kongresszusig a demokratikus döntéshozatal jellemzi. Az Európai Unióban ennek szinte pontosan az ellenkezőjét látjuk. Az Uniót létrehozó szerződés (EUSZ) és annak későbbi módosításai nemcsak, hogy tartalmazzák a *demokrácia* és a *demokratikus működés* kifejezéseket, hanem ezeket mára már az EU védendő alapértékeként (EUSZ 2. és 7. cikk) és működési jellemzőjeként rögzítik. Tagállammá csak demokratikus ország válhat; ám csak fenntartásokkal neveznénk az EU-t demokráciának vagy demokratikusnak.⁸

Amint a 2. fejezetben láttuk, a főáramú demokratikusdeficit-elméletek egy része még azt sem tartja helyénvalónak, hogy az EU-t mint demokráciát vizsgáljuk (mert nem állam), vagy demokratikus jellemzőket keressünk a működésében (mert ha nem állam/nem demokrácia, nem kell demokratikusnak lennie/*ab ovo* nem lehet az). Ellenkéntben azonban ezekkel az értelmezésekkel, függetlenül attól, hogy nem állam, nemcsak értelmezhető, de értelmezendő is a demokrácia és a demokratikus működés az EU szintjén. Hiszen maga az Unió deklarálja működési jellemzőjének demokratikus voltát, vállalja a demokrácia védelmét és fejlesztését a nemzetközi kapcsolataiban, és hangsúlyozza védendő értéként, amelyen az egész közösség működése alapszik. Az EUSZ 2. cikke a demokrácia mellett a jogállamiság (vagy joguralom, *rule of law*) elvét is említi, mint alapértéket. És noha az EU nem állam, mégsem zajlik tudományos vita arról, hogy az EU-nak be kell-e tartani és meg kell-e követelni a jogállamiság alapvető normáit magával és tagállamaival szemben. Ennek megfelelően, minthogy

7 Lásd HAMILTON – MADISON – JAY (2003): *The Federalist Papers*, No. 10.

8 Amint azt a 2. fejezetben ismertetett viták is tanúsítják.

a 2. cikk egymás mellé rendelt, fontossági sorrend nélkül felsorolt értékei egyformán kötik az Uniót, s minthogy a 11. cikk deklarálja, hogy az EU a képviseleti demokrácia elvén alapul, ezért azt, hogy az EU-nak demokratikusnak *kell* lenni, bizonyítottnak látom. Ebből következően mindazokat a demokratikusdeficit-értelmezéseket, amelyek (az államiság hiányára, a démosz hiányára vagy bármi egyébre hivatkozva) mintegy felmentik az EU-t az alapító szerződéseiben rögzített demokratikus működés kötelezettsége alól, a továbbiakban nem tartom relevánsnak. Ahelyett tehát, hogy azt tárgyalnám, értelmezhető-e egyáltalán a demokrácia és a demokratikus működés az EU szintjén, inkább a probléma tartalmi oldalát vizsgálom: mik a demokrácia és a demokratikus működés tartalmi jellemzői, és mindezek alapján hogyan értékelhető az EU teljesítménye.

3.1. Mi a demokrácia és milyen a demokratikus?

A demokráciáról összefoglaló munkát írni minden bizonnyal lehetetlen vállalkozás: ezzel tehát nem is próbálkozom. Ugyanakkor a rendkívül bő demokráciairodalomra támaszkodva viszonylag pontosan összegezhetők az alpont címében feltett kérdés válaszai. Ehhez azonban szükséges, hogy a társadalomtudományok elmúlt hatvan-hetven évében született, szinte beláthatatlan mennyiségű demokráciairodalmat megpróbáljam mégiscsak valamilyen módon áttekinteni vagy legalább rendszerezni, hogy világos legyen, milyen elméleti és gyakorlati megfontolások mentén összegzem a demokrácia alapvető jellemzőit.

3.1.1. A demokráciairodalom jellemzői

A demokrácia politikatudományi irodalma – nem tekintve most az összehasonlító politológiának és az összehasonlító alkotmányjognak azokat az irányait, amelyek egyes országok politikai rendszerét, működését vizsgálják, ugyancsak kihagyva a tranzitológián belül a demokratizációval vagy éppen az antidemokratikus fordulatokkal foglalkozó munkákat – alapvetően 3 nagyobb csoportba sorolható. Az első a demokrácia fogalom- és eszmetörténetével, valamint történeti alakváltozásaival foglalkozik, ideértve természetesen a politikatudományi munkák mellett a filozófia és a történettudomány kapcsolódó munkáit is (pl. BRUNNER – CONZE – KOSELLECK 1999; DUNN 1995 és 2006).

A második csoportba a modern demokrácia normatív jellemzőiről szóló elméleti munkákat sorolhatjuk. Ezek sem nélkülözik ugyan a konkrét példákra való hivatkozásokat, ám ezek a példák csak pozitív vagy negatív illusztrációs elemek, nem pedig az elemzés tárgyai. Dahl (1982, 1998) vagy Sartori (1999) könyveiben az amerikai választásokról, a társadalmi nyilvánosság és közvélemény szerepéről vagy a plurális demokráciához elengedhetetlen civil társadalomról szóló részletek arra szolgálnak, hogy e példákon keresztül érthetőbbé váljanak a szerző elméleti és gyakorlati megállapításai,

következtetései. De ugyanide sorolhatók a modern demokráciaelméletek újabb irányzatai is: a részvételi demokrácia (PATEMAN 1970), a deliberatív demokrácia (FISHKIN 1991), vagy éppen a transznacionális (globális) demokrácia (BECK 1999). Ugyancsak ide sorolhatók a modern demokráciaelméleteket összegző munkák (BIRCH 1995, HELD 1987). A harmadik csoportban a demokrácia főképpen normatív megközelítése helyett a demokratikus működés megvalósuló gyakorlatáról, a demokratikus intézmények működéséről szóló munkák találhatók. Ide sorolhatók akár Sartori (2003), akár Dahl (1998, 2003) rendszerező-elemző munkái is, amiképp a közvetlen demokrácia gyakorlatát elemző munkák is (BRAUNSTEIN 2004; KAUFMANN – BÜCHI – BRAUN 2008; ALTMAN 2011).

Erre a hármas elkülönítésre, de főleg a második és harmadik csoportra alkalmazhatónak tűnik a társadalomtudományokban jellemző *Sein-Sollen* megkülönböztetés. Amíg a harmadik csoportba tartozó irodalmak a megvalósult gyakorlatra (*Sein*) fókuszálnak, addig a második csoportba tartozó munkák tulajdonképpen normatív állításokat tesznek, és e szerzőknek időnként a demokrácia általuk ideálisnak vagy optimálisnak ítélt (képviseleti, részvételi, közvetlen, globális, deliberatív stb.) formája (*Sollen*) melletti elkötelezettségük is kiolvasható.

Mint láttuk, a 2. fejezetben bemutatott uniós demokráciaviták egyes szerzői más és más szempontok szerint közelítettek a demokrácia és a demokratikus deficit kérdéséhez, ami sok esetben inkább egymás mellett elbeszéléshez vezetett. Több tucatnyi demokráciával foglalkozó könyv és tanulmány megismerése alapján úgy tűnik, hogy a demokráciakutatásoknak három elemzési szintje vagy megközelítésmódja különíthető el. Ezek rögzítése megkönnyíti a viták mederbe terelését vagy a fogalomhasználatból adódó értelmezési kavalkád egyszerűsítését, rendbetételét is. Ennek megfelelően tehát a demokráciakutatások fókuszálhatnak

1. a demokrácia vagy demokratikus működés előfeltételeire (pl. általános választójog, egyéni szabadság, jogegyenlőség),
2. az intézmények, szabályok és magatartások, vagyis a döntéshozatal demokratikus jellemzőire (például van-e tényleges verseny és elszámoltathatóság, biztosított-e az információkhoz való hozzáférés és a közösség tagjainak tényleges részvétele), és
3. a demokratikusan meghozott döntésekre és azok következményeire (többségi akarat érvényesül-e, arányosság kérdése, döntések hatása, globális, regionális következmények).

Ez a három megközelítés természetesen nem választható el élesen egymástól. Sőt esetenként az egyik megközelítés következtetései magyarázattal szolgálnak a másik tartalmát vagy minőségét illetően. Azonban mindig érdemes szem előtt tartani, hogy éppen melyik elemzési szempontot alkalmazzuk, vagyis a demokrácia mely elemeit

vagy jellemzőit vizsgáljuk.⁹ Nem mindegy ugyanis, hogy azért tekintünk egy rendszert nemdemokratikusnak, mert a demokrácia előfeltételei nem teljesülnek, vagy azért, mert a demokratikus döntéshozatal sérül, vagy pedig azért, mert a demokratikus döntéshozatal következményei eredményeznek nem (egészen) demokratikus helyzetet. Ebből a szempontból fontos adalék, hogy a modern demokráciairodalmak, függetlenül attól, hogy klasszikus vagy újabb döntéshozatali formákat (deliberatív demokrácia, közvetlen demokrácia) vizsgáltak, vagy új, a megértést és a további kutatást segítő tipológiákat eredményeztek, mint például Arend Lijphart többségi és konszenzusos demokráciákról szóló elmélete (1984), rendszerint a második és harmadik elemzési szinten vizsgálódtak. Elmondható tehát, hogy tudományos konszenzus alakult ki arra vonatkozólag, hogy mely tényezők a modern demokrácia előfeltételei. Így, ha a demokrácia egységes, univerzális definíciója továbbra sem létezik, viszonylag egyszerűen megállapítható, mi nem az.¹⁰

Anthony H. Birch ugyancsak a politikatudományon belüli többértelműséget, pontosabban mondva, eltérő megközelítésmódot mutatja be. Meglátása szerint a huszadik században megjelenő, demokráciáról szóló kutatások körüli zavar két forrásból ered. Az egyik a fogalomhasználat maga: a demokrácia egyszerre vonatkozik egy politikai, kormányzati rendszer (*system of government*), illetve a társadalmi kapcsolatrendszerre (*social relationship*) működésére, az egyenlőségen alapuló társadalom elnevezésére. A zavar másik oka Birch szerint, hogy a demokratikus politikai rendszer leírására használt fogalmaink rendkívül nehezen definiálhatók értékmentes módon (BIRCH

9 A politikatudományi oktatásban világszerte igen gyakran szöveggyűjteménynek, forrásnak használt kötet, a Robert Alan Dahl – Ian Shapiro – José Antonio Cheibub szerkesztésében megjelent *The Democracy Sourcebook* (MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003) fejezetei a demokráciáról szóló társadalomtudományi munkák kivonatait tartalmazzák. Az egymást követő fejezetek az általam írt hármas tagolás szerint épülnek fel: az első négy fejezetben (1. Defining democracy, 2. Sources of democracy, 3. Democracy, culture and society, 4. Democracy and constitutionalism) a demokrácia alkotmányos és társadalmi, kulturális előfeltételei, valamint a demokrácia fogalmának definiálásáról szóló munkákat találjuk. A következő három fejezet (5. Presidentialism versus parliamentarism, 6. Representation, 7. Interest groups) a demokrácia intézményi jellemzőiről szóló munkákból hoz kivonatokat. Az utolsó két fejezet (8. Democracy's effect, 9. Democracy and the global order) pedig a demokrácia hatékonyságát, következményeit, hatásait vizsgáló munkákat idéz.

10 A tranzitológiai és a demokratizációs tanulmányok kutatásai Fareed Zakaria 1997-ben megjelent *The Rise of Illiberal Democracy* című tanulmánya óta egyre nagyobb terjedelemben tárgyalják az antidemokratikus politikai átmeneteket. A tipológia alakulóban van, Zakaria illiberális demokráciája az egyik, Andreas Schedler választásos autokráciája a másik végpontnak tekinthető (SCHEDLER 2013). Ivan Krastev szerint a terminológiai és tartalmi vitát az okozza, hogy létezik egy szürke zóna – az ő megfogalmazásában „senki földje” – a demokráciák és a nyilvánvalóan autoriter rendszerek között, és az e szürke zónában lévő rendszereket nem lehet egyértelműen autokráciának, pláne diktatúrának nevezni (KRASTEV 2011: 11–12). Ezzel a megközelítéssel egyetértve ugyan hozzátenném, hogy a dilemma nem abban van, hogy a szürke zónában lévő rendszerek demokráciák-e, hanem abban, hogy a nem demokráciák mely típusába tartoznak. Ennyiben tehát azt gondolom, az a rendszer, ahol az előfeltételek nem teljesülnek, nem demokrácia – függetlenül attól, hogy milyen névvel illetjük. A Krastev által említett szürke zóna a demokratikus rendszerek *mellett* kezdődik, nem pedig velük tartozik közös csoportba.

1993: 46–47). Ebből természetesen ugyancsak következik az a problematika, amit az 1.1. részben a demokrácia kutatásának értéksemlenességi problematikája kapcsán, Whiteheadet idézve, említettem.

Az EU demokratikus deficitjéről és ennek egy lehetséges megoldásáról, az EU demokratizációjáról szóló írásban ugyanakkor nem tekinthetünk el attól, hogy összegezzük, mit értünk a *demokrácia* és a *demokratikus* szavak alatt. Ennek megfelelően tehát előbb a demokrácia fogalmának és tartalmi jellemzőinek összegzése, majd pedig a demokratikus eljárás, működés jellemzőinek ismertetésére kell kitérnünk.

3.1.2. A demokrácia tartalma és jellemzői

A *demokrácia* görög eredetű kifejezés, a nép uralmát jelenti.¹¹ A politikai gyakorlat maga i.e. 510-ben jelenik meg Athén poliszban, sajátos módon egy jelentős intézményi és választási reform eredményeképpen (MEIER 1999: 7–8). Szintén ettől a pillanattól el is vált egymástól a fogalom és a politikai praxis története. A görög poliszrendszer bukását követően a demokrácia mint döntéshozatali forma csak a XX. században vált általánossá. Eközben a demokrácia fogalomtörténetéről és a demokráciáról szóló társadalomtudományi, filozófiai munkák időről időre megjelentek a tudománytörténetben. Ráadásul, a modern demokrácia intézményi jellemzői, mint a hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztásának elve, eredetileg nem a demokráciáról szóló munkákban jelentek meg. Montesquieu, Locke vagy éppen a Hamilton – Madison – Jay szerzői hármas nem a demokráciáról, hanem a társadalmi együttélés és politikai berendezkedés alapjairól, a hatalomról és a kormányzásról elmélkedtek.

A modern (tehát nem antik) értelemben vett demokrácia definiálása kapcsán, amint arra Schmitter és Karl is utal (1991: 76), rendszerint Joseph A. Schumpeter minimalista megközelítését szokás idézni. Eszerint a demokrácia nem más, mint egy olyan, politikai döntések meghozatalára létrehozott intézményrendszer, amely az egyének szavazatáért zajló versenyen alapul (SCHUMPETER 2003: 242). Schumpeter mellett igen gyakran idézik Abraham Lincoln leírását is, miszerint a demokrácia a nép kormányzása, a népért és a nép által („*government of the people, for the people, by the people*”, JOHNSON 2001: 263). Schmitter és Karl a modern demokráciát olyan kormányzati rendszerként határozza meg, melyben „*az uralommal bírók tetteikért elszámoltathatók az állampolgárok által*”, és ez az elszámoltatás közvetett cselekvéssel, a választott képviselők együttműködésén és versenyén keresztül történik (SCHMITTER – KARL 1991: 76). Schumpeternek a képviseletre és a választásra szűkített definícióját a részvételkedzőpontú demokrácia elméletei kritizálták, elsőként Carola Pateman, miszerint Schmitter és Karl is azt hangsúlyozza, hogy a demokrácia nem szűkíthető le a választásokra (SCHMITTER – KARL 1991: 78). Samuel Huntington a demokratizációs folyamatok hul-

11 John Dunn hívja fel a figyelmet arra az érdekességre, hogy a *demokrácia* szó azon kevés kifejezések egyike, melyet a világ nyelvei szinte változtatás nélkül átvettek, és így egy globálisan érthető, univerzálisnak tekinthető fogalomná vált (DUNN 2005: 14–15).

lámairól szóló munkájában a demokrácia választásokra redukálását *minimáldefiníció*-nak nevezi (HUNTINGTON 1991: 9).

Azt, hogy a fogalom komplett, egzakt definiálása szinte lehetetlen vállalkozás egyébként jól mutatja, hogy Robert Alan Dahl az *On Democracy* (1998) című munkájában már nem is tesz rá kísérletet, hogy definíciószerű leírását adja a demokráciának. Ehelyett a demokrácia és a demokratikus eljárások jellemzőit ismerteti. Hasonlóképpen jár el Schmitter és Karl is, amikor a mindenre kiterjedő, pontos definiálás helyett a demokrácia jellemzőit, valamint a demokráciát lehetővé tevő eljárásokat és a demokráciát megvalósíthatóvá tevő elveket ismertetik.

A Schmitter – Karl szerzőpáros a demokráciát olyan politikai rendszerként írja le, amelynek hét alapvető jellegzetessége van. Mindenekelőtt kell egy közös tér, amely kijelöli a közösségi cselekvés határait, és kellenek állampolgárok, akik a közösséget alkotják. Ugyancsak a demokrácia összetevői közé tartozik a nézetek és társadalmi érdekcsoportok közötti verseny, a rendszeresen megtartott tisztességes választások, az érdekek és értékek kifejezését lehetővé tevő eljárások és cselekvési lehetőségek, valamint a többségi elv alkalmazása. Említik még az együttműködés szükségességét, valamint a képviselők létét, akik megfogalmazásuk szerint „*elvégzik a valódi munka nagy részét*” (SCHMITTER – KARL 1991: 76–80). Dahl ezeket a jellemzőket részben a demokrácia előfeltételeiként említi. A választott tisztségviselők megléte és a szabad, tisztességes és rendszeres választások mellett előfeltételként említi a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságát, a széles körű informálódás lehetőségét, valamint a részvétel lehetőségével és szabadságával felruházott állampolgárt (DAHL 1998: 85–86). Mindhárom szerző értelmezésére igaz Birch (1993) fent említett megállapítása, miszerint a demokrácia fogalmába egyszerre értünk bele a politikai intézményekre és döntéshozatalra vonatkozó szabályokat, és a társadalom működésére, valamint az egyénekre vonatkozó jellemzőket.

E jellemzők alapján az EU tehát demokráciának tekinthető, még akkor is, ha nem állam. Van egy világos, egyértelműen kijelölhető és lehatárolható területe, vannak polgárai, választott tisztségviselői, versenyen alapuló, tisztességes és rendszeres választással megválasztott parlamentje, és így tovább. Vagyis azok a demokratikusdeficit-megközelítések, melyek az EU demokratizációját arra hivatkozva utasítják el, hogy az EU nem demokrácia, ebből a szempontból legalábbis megkérdőjelezhetők.

3.1.3. A demokratikus működés jellemzői

A demokrácia mint politikai berendezkedés, eddigi fejlődése során elsősorban az államhoz mint politikai-társadalmi szerveződési egységhez, és az azt alkotó politikai közösséghez kapcsolódott. Legyen szó az ókori görög városállamokról vagy a XX. század második felétől dominánssá váló nemzetállamokról, a demokrácia mindig feltételezett egy államszerű képződményt, vagyis egy politikai rendszert (HUNTINGTON 1991: 13). Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy egy, az államiság jegyeit csak részben hordozó politikai entitás magát demokráciának tekinthesse, amint azt a 2. fejezetben tár-

gyaltuk. A *demokrácia* mint főnév, és a *demokratikus* mint melléknév azonban elválík egymástól: utóbbit már jóval szélesebb körben használjuk, az állami szint alatti és feletti körben egyaránt. A nemzetközi szervezetektől az egyetemeken vagy iskolákon át a pártokig, egyesületekig, társadalmilag és sokszor törvényileg is elvárt szempont lehet a demokratikus jelleg és működés. Magyarán a *demokratikus* mint jelző a társadalmi (közösségi) működés egyik jellemző formája. Amikor tehát a demokratikusság jellemzőit, tartalmát akarjuk összegezni, ellépünk a szigorúan az államisághoz kötött elemzési kerettől. Sartori megfogalmazásában „[a] »demokrácia« főnév: egyfajta létezőt, meghatározott realitást jelöl és ír körül. A »demokratikus« viszont predikátum, amely valaminek a tulajdonságára vagy attribútumára vonatkozik” (SARTORI 1999: 98).

E demokratikus működés általános jellemzőit a következőképpen összegzi Dahl. Az első jellemző a tényleges részvétel: eszerint a közösség minden tagjának egyenlő és tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy még a döntés előtt megismertethessék nézeteiket a közösség többi tagjával. A második jellemző a szavazati egyenlőség, azaz a közösség minden tagjának egyenlő és tényleges lehetőséget kell biztosítani a szavazáshoz, és szavazatszámáláskor mindenki szavazata ugyanannyit ér. A harmadik feltétel a felvilágosult megértés: ez azt jelenti, hogy észszerű időkorlátokkal, de a közösség minden tagjának egyenlő és hatékony lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a választható alternatívákat és döntésük következményeit megismerhessék. A negyedik jellemző a napirendkontroll, vagyis a közösség tagjainak kizárólagos joguk van napirendjük meghatározására, azaz bármilyen kérdés átpolitizálására, ha úgy ítélik meg, hogy az így megjelölt témákat is a közös döntéshozatal tárgyaivá akarják tenni. Végül következik a felnőttek részvétele. Akkor demokratikus egy eljárás, ha az összes (vagy a lehető legtöbb) felnőtt polgár számára biztosítjuk mindezeket a lehetőségeket és jogokat (DAHL 1998: 37–40, UNGER 2015: 7–8).

E jellemzőkhöz érdemes még hozzátenni egy, a Schmitter – Karl szerzőpáros által említett, a demokratikus működést jellemző sajátosságot, amit ebben a formában a többi szakirodalom nem említ: ez a bizonytalanságnak egy meghatározott foka, vagyis az a jellegzetesség, hogy egy demokratikus döntésnek mindig több lehetséges kimenetele, eredménye van (SCHMITTER – KARL 1991: 82). Ez a tulajdonság a demokráciának, mint alternatívák közötti versenyre alapozott rendszernek a következménye. A legtöbb irodalomban azonban nem a Schmitterék által használt bizonytalanság jelenik meg, hanem a verseny valódisága. Azért is tartom fontosnak e homályossági faktort kiemelni, mert amint azt a közvetlen demokrácia tárgyalásakor látni fogjuk, e kiszámíthatatlanság a főáramú politikatudományi munkákban a közvetlen állampolgári részvétel *ellen* szóló érvként jelenik meg.

Ha azonban a demokrácia több, mint pusztán választás, és több, mint az elitcsoportok közötti verseny, akkor a demokratikus működés sem szűkíthető le csupán arra, hogy az imént felsorolt jellemzőket a választásokra érvényesítjük. A demokrácia természetesen nem működhet választások nélkül. De ez a választás nem pusztán a képviselő megválasztását, hanem a közös ügyek eldöntését is jelenti. Ugyanakkor, a demokrácia fontos tartalmi jellemzője, hogy az egyének és az intézmények nem egymástól

elkülönítve, hanem egymással kölcsönhatásos viszonyban értelmezendők, amint ezt Pateman (1970: 42) is hangsúlyozza. A képviseletközpontú demokráciaértelmezések mellett és/vagy ezeken túl a demokráciának tehát létezik az állampolgári részvételre épülő elmélete is, amelyben a részvételnek nem pusztán legitimációs, hanem edukatív és integrációs funkciója is van (PATEMAN 1970: 22–35). Azaz, a nem pusztán négy-öt évenkénti választásokra szűkített, hanem számos más formában is elérhető politikai részvétel során az állampolgárok nemcsak a politikai aktivitáshoz szükséges ismereteket és készségeket sajátíthatják el, de a kollektív cselekvés összehozhat eltérő érdekekkel, társadalmi státusszal, politikai nézetekkel rendelkező állampolgárokat is. Ennyiben tehát a részvétel társadalmi integrációs hatással is jár.

A két eltérő – képviseleti és részvételi – demokráciaelmélet segítségével így egy adott politikai rendszer elemzése során eltérő problémákat tudunk feltárni. Mint láttuk, az EU demokratikus deficitjéről szóló vita is alapvetően a képviseletközpontú demokráciaértelmezésre épül (azzal a kiegészítéssel, hogy a vita egyik iránya megkérdőjelezi azt is, egyáltalán lehet-e az EU demokrácia, és kell-e demokratikusnak lennie). Amikor demokráciáról beszélünk az EU kapcsán, elsősorban a tagállami-uniós hatáskörök megoszlását, az állampolgárok politikai képviselethez való hozzáférését és a tagállami képviseleti (törvényhozó és végrehajtó) intézmények unión belüli mozgásterét, politikai érdekeit, cselekvőképességét stb. vizsgáljuk. Az állampolgári részvétel dimenziójának vizsgálata is elsősorban a képviselethez kapcsolódik. Hogyan alakult az uniós választójog, van-e tényleges verseny az EP-választásokon, beszélhetünk-e valódi képviseletről, és így tovább.

Mindezek mellett azonban lehetséges – Pateman alapján – a demokráciának egy másik, részvételalapú megközelítése is. Ha ebből a nézőpontból vizsgáljuk az EU demokratikusságát, akkor az államiság, hatalommegosztás, képviselet, választási verseny témakörök helyett arra fókuszálunk, hogy milyen politikai részvételi lehetőségeket biztosít az EU intézményrendszere a döntéshozatalban a polgárok számára. S minthogy a demokrácia nem korlátozható sem csupán a választásokra, sem csupán a képviseletre, így nem a klasszikus képviseleti intézményeket (EP-választások, Tanács szerepe stb.), hanem a politikai döntéshozatalban való állampolgári részvétel (és cselekvés) egyéb lehetséges formáit érdemes vizsgálni.

3.2. Részvételi demokrácia és a demokratikus deficit újrafogalmazása

Elfogadva Pateman tézisé, miszerint a demokrácia nem szűkíthető le az elitek közötti versenyre és a képviseleti intézményekre, úgy bármilyen emberi közösség demokratikus működésének elengedhetetlen feltétele, ha úgy tetszik, minőségi mércéje lesz az, hogy milyen döntéshozatali és részvételi lehetőségeket garantál a közösség tagjai számára – a képviseleten túl. Ezt a felfogást igazolja indirekt módon a Schmitter–Karl-

féle értelmezés is, akik szerint a demokráciában mindig többféle eljárás és csatorna áll rendelkezésünkre ahhoz, hogy az érdekeinket és értékeinket kifejezhessük (SCHMITTER – KARL 1991: 78). A képviseleti intézmény(ek) megválasztásában való részvétel viszont ezt a plurális részvételi és artikulációs lehetőséget önmagában nem teremti meg. Vagyis a tézist, hogy a képviselet léte önmagában nem eredményez demokráciát, nemcsak a demokrácia részvételi paradigmája felől tudjuk igazolni, hanem a képviselet-részvétel paradigmák vitájában egyébként állást nem foglaló szerzők sem tartják a képviseletet a demokrácia elégséges intézményi megvalósulásának. Az EU demokratikus deficitjének tehát lehetséges olyan olvasata is, amely szerint az Unió demokratikus deficittel küzd, mert az uniós képviseleti intézmény, az EP megválasztásán túl semmilyen részvételi lehetőséget nem biztosít a polgárok számára.

A részvételi demokrácia vagy részvétellközpontú demokrácia nem zárja ki a képviseleti intézményeket, ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy ezek a demokratikus működéshez nem elegendők. Olyan további intézmények és eljárások kialakítására van tehát szükség, amelyek biztosítják azt, hogy a közösség tagjai a képviselet megválasztásán túl is érdemben és hatékonyan tudják kifejezni érdekeiket, véleményüket – legyen érdemi hatásuk és adott esetben közvetlen szerepük a döntéshozatalban. Ezek a lehetőségek a leggyengébb befolyást lehetővé tevő konzultációs eljárásoktól a közvetlen állampolgári jogalkotásig terjednek, és napjainkra meglehetősen bőséges tapasztalattal, valamint változatos intézményformával rendelkeznek. A részvételi demokrácia így egy „*omnibusz kifejezés*”, amely sokféle eljárást és formát rejt magában (BIRCH 1993: 87). A lényegi elem azonban, legyen szó állampolgári tanácsokról, részvételi költségvetésről, napirend-kezdemenyezésről vagy referendumról, az állampolgár közvetlen részvétele a politikai döntéshozatalban, a problémameghatározástól a konkrét jogszabály/döntés elfogadásáig bármely döntési-eljárási szakaszban. A részvételt szűk értelemben használok: noha a polgári szabadságjogok (egyesülés, gyülekezés, petícióhoz való jog) ugyancsak részvételt eredményeznek, a továbbiakban a részvétel fogalmát a politikai részvételi jogokhoz – vagyis a választójoghoz – kötöm.

A második világháborút követően megszületett, Európát érintő emberi jogi egyezmények mindegyike külön tárgyalja a választójogot, azaz a közügyek vitelében való részvételi jogot. Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) szerint „*[m]inden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez*” (21. cikk 1. bekezdés). Ugyancsak az ENSZ által elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) garantálja, hogy „*[m]inden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen*” (25. cikk, a) bekezdés). Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve (1952) ugyan már csak a képviselet szabad megválasztását biztosítja (szabad választásokhoz való jog, 3. cikk), a közvetlen részvételt nem, de e politikai részvételi jog leválasztása másfajta részvételi lehetőségektől (petíciós jog, tüntetés, gyülekezés) itt is megjelenik. Ugyanezt a mintát követi az EU Alapjogi Chartája (2000),

amely szintén csak a képviselet megválasztásának jogát biztosítja (aktív és passzív választójog az EP- és helyhatósági választásokon, 39. és 40. cikk), de szintén különválasztva a politikai részvételi jogokat a polgári szabadságjogoktól.

Az európai integrációs folyamat története során, egészen a 2007-es Lisszaboni Szerződésig semmilyen, az állampolgárok nem képviseleti jellegű részvételére nem volt lehetőség. A Lisszaboni Szerződés – megmentve az *ad acta* helyezett Alkotmány szerződésből – bevezette az európai polgári kezdeményezést (EPK), ám az első öt év tapasztalatai nem túl reménykeltőek. Mivel a későbbiekben (8. fejezet) részletesen is elemzem az EPK sajátosságait, itt és most csak annyit érdemes rögzíteni, hogy ez az intézményi reform nem eredményezett érdemi változást. Olyan tartalmi és eljárási szabályrendszer sikerült megalkotni ugyanis, amely nem különösebben könnyíti meg a kezdeményezők, a részvétel lehetőségével élni kívánó polgárok dolgát. Az EPK-t leszámítva azonban az EU-ban nincsen egyetlen más lehetőség sem, amely a részvételi központú demokrácia szempontjából az EU-t demokratikussá tenné. Vagyis egyértelműen létezik az Unió politikai rendszerét a kezdetektől jellemző demokratikus deficit.

3.2.1. Részvételi demokrácia és képviselet viszonya

A részvételi demokráciát biztosító intézmények és a képviselet viszonya meghatározó jelentőséggel bír a demokratikus deficit vizsgálata szempontjából (2. táblázat). A modern demokráciaelméletek, mint arra Pateman könyve is rámutat, a képviseleti intézmények meglétét automatikusnak és adottságnak tekintik, amelyek nélkül a politikai rendszer nem tud működni.

A két intézmény közötti viszonyrendszert a főáramú politikatudományi és alkotmányjogi munkák rendszerint a képviseleti intézmények felől vizsgálják: mennyi hatalmat, milyen döntési vagy részvételi lehetőségeket „enged meg” a képviselet a lakosság számára. Holott a viszony nyilvánvalóan fordított: nem a képviseleti intézmények adnak felhatalmazást a démosznak, hanem a démosz ad felhatalmazást a képviseletnek. Ennek megfelelően pedig nem szükséges megindokolni, hogy miért tart egy közösség igényt a képviseleten túl is politikai részvételre. Így azok a gyakran hallott vélemények és kérdések, miszerint „érdekl-e ez majd az embereket?”, „nem fognak részt venni, nem értik, nincs idejük” stb. nem tekinthetők érvnek a részvétel ellenében. A részvételi demokráciát lehetővé tevő intézmények biztosítása ugyanis nem olyasvalami, ami ha nem működik, lebénítaná az államot vagy lehetetlenné tenné a politikai döntéshozatalt. Az állampolgárok szabad döntésén múlik, hogy akarnak-e élni az intézmény adta döntéshozatalban való részvételi lehetőséggel vagy sem. Ha nem, az még nem jelenti azt, hogy az intézményre magára nincs szükség, csak azt, hogy az adott helyen és időben nincs rá érdeklődés. Amiképp a képviselet megválasztását sem szüntetjük be, ha a részvétel nem ér el egy adott mértéket; általában is elmondható,

hogy a részvételi demokrácia formáival szemben azonos szempontokat és elvárásokat kell támasztanunk, mint a képviseleti demokráciával kapcsolatban.¹²

2. TÁBLÁZAT. RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA ÉS KÉPVISELET VISZONYA

	részvételi intézmények működése	a képviselet kötöttsége	intézmény, eljárás
mellérendelt	alkotmányos vagy törvényi kötelezettség és állampolgári kezdeményezés	a képviselet nem akadályozhatja a részvételt, és nincs vétója	közvetlen demokrácia
kiegészítő	csak alkotmányos vagy törvényi kötelezettség alapján, nem állampolgári kezdeményezésre	a képviselet nem akadályozhatja a részvételt, de a hozott döntés, javaslat nem köti	kötelező referendumok, állampolgári tanácsok, társadalmi vita, részvételi költségvetés, napirend-kezdeményezés ¹³
alárendelt	a képviselet eseti kezdeményezésre	a képviselet nem köteles részvételi lehetőséget biztosítani, és a részvételi úton meghozott döntés vagy javaslat nem köti	plebiszcitum, alkalmi, nem intézményesített konzultációk, lakossági fórumok

Mindebből következően tehát, ha a demokráciát mint a részvétel megvalósulásának gyakorlatát tekintjük, a legdemokratikusabb megoldás az, ha a részvételi intézmények egyenrangúak, mellérendelten működnek a képviselettel (közvetlen demokrácia). Ennél gyengébb demokratikus minőséget eredményeznek azok a megoldások, amelyek a részvételi demokrácia intézményeit konzultatív, a képviseletet kiegészítő elemként, de szabályozott eljárási rendben alkalmazzák (így például a kötelező társadalmi vita, állampolgári tanácsok, az amerikai helyhatóságokban ismert *neighborhood council*ok, a brazil részvételi költségvetés rendszeres működése, és így tovább). Ha pedig a rész-

12 Hogy ez mennyire nem magától értetődő, illetve, hogy mennyire képviselet-központú, és egyben részvételnéző – sőt, megkockáztatom, részvételelles – a jelenlegi főáramú demokráciafelfogás, azt nemcsak az egyes, a közvélemény elvárásaival ellentétes eredménnyel járó népszavazások után derül ki Európa-szerte, hanem a közvetlen demokráciával szemben felhozott tudományos vélekedésekből is. Ezek rendszerint arra a következtetésre jutnak, hogy „a nép nem tud jó döntést hozni”, „nem ért a szakmai kérdésekhez” – miközben ugyanezek az érvek a képviselet egyes, szintén nem túl sikeres döntései vagy lépései után sosem hangzanak el. Az pedig fel sem merül (az antidemokratikus meggyőződésűeket természetesen nem ide értve), hogy ha egy kormány vagy parlament káros, nem hatékony döntések sokaságát hozza meg, akkor magát a képviseleti demokráciát kellene megszüntetni – ellentétben a népszavazással, ami esetében minden „rossz” döntés után felerősödik a népszavazás- és részvételelles retorika.

13 A napirend-kezdeményezés annyiban eltér, hogy állampolgári kezdeményezésre indul, ugyanakkor hasonlóan a többihez, ez sem köti a képviseletet, ezért, mivel következményeiben a többi intézményhez hasonló, ide soroltam.

vételi intézmények kizárólag a képviselőlet eseti felkérése vagy kezdeményezésére, nem pedig rendszeres formában működnek, akkor a képviselőletnek való alárendeltség miatt megkérdőjeleződik az is, tekinthető-e ezek még a részvételi demokrácia tényleges megvalósulásának.

Egy politikai rendszer demokratikus deficitje ennek megfelelően nem csupán egyetlen úton vagy egy kizárólagos intézmény bevezetésével csökkenthető. Az EU-ban azonban az EPK bevezetéséig egyáltalán nem találunk semmilyen, a 2. táblázatban ismertetett intézményt sem, amely a képviselőleten túli állampolgári részvételre adott volna lehetőséget. Az EPK bevezetésével egy, a képviselőletet kiegészítő intézmény jelent meg az uniós politikában, ám a képviselőlet mellé rendelt részvételi forma továbbra sem elérhető. Érdemes azt is megemlíteni, hogy az EU politikai színterén sosem jelent meg az alárendelt forma. Bár, mint majd látni fogjuk, egy-egy esetben ötlet szintjén felmerült valami ilyesmi, az uniós demokratizáció esetleges lehetőségeként sosem használtak ilyen eszközöket. Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy az uniós vezetők maguk is tisztában voltak és vannak azzal, hogy az ilyen alkalmi megoldások inkább tekinthetők látszatintézkedéseknek, semmint érdemi demokratikus reformoknak. Egy másik magyarázat lehet az, hogy a tagállami politikusok, akik a Tanácson és az Európai Tanácson keresztül maguk is az Unió vezetői, nem támogatják az EU és a polgárok közötti közvetlen kapcsolatfelvételt. Egy harmadik, szerintem legvalószínűbb magyarázat szerint pedig az európai döntéshozók, a főáramú Európa-tanulmányok, politikatudományi és közjogtudományi irányzatok olyannyira a Pateman által is leírt képviselőlet-központú demokrácia iskoláját képviselik/követik, hogy fel sem merül a részvételi demokrácia útján történő demokratikusdeficit-csökkentés.¹⁴

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az EU imént bemutatott demokratikus deficitje nem csökkenthető tagállami szinten. Minden olyan megoldás tehát, amely a tagállamokra bízta a részvételi demokrácia intézményeinek esetleges bevezetését, demokratizációt jelent – csak éppen nem az EU, hanem a tagállam demokratizációját. Azt persze

¹⁴ Ezt támasztja alá az is, hogy a demokratikus deficitről szóló tudományos viták leginkább az EU és a tagállamok viszonyát vagy éppen a képviselőleti demokrácia működését vizsgálják, teljesen figyelmen kívül hagyva a részvételi demokrácia szempontjait. Ugyanakkor az Unió saját intézményi reformjai sem látnak túl a képviselőleten: az Európai Bizottság által 2017 márciusában közreadott Fehér Könyv Európa Jövőjéről, amely az EU reformjának öt lehetséges forgatókönyvét javasolja, egyetlen szót sem szól az uniós demokratikus deficitről és az EU demokratizációjáról. Olyannyira nem, hogy a *demokratizáció* és a *demokratikus* szavak egyáltalán nem is szerepelnek a szövegben. A *demokrácia* szó is csupán három alkalommal: ebből egyszer mint elért eredmény (Fehér Könyv 2017: 6), egyszer mint a bizalom és a legitimáció feltétele (Fehér Könyv 2017: 13), egyszer pedig mint deklarált cél, miszerint demokráciában akarunk élni (Fehér Könyv 2017: 26). Azt viszont már nem fejt ki, mit ért demokrácia alatt, sem azt, milyen formában képzelte ezt megvalósítani. Meglepő módon még a főáramú demokratikusdeficit-megközelítésekre – pl. a korlátozottan versengő választásra – sem reagál, kizárólag az uniós hatáskörök és a tagállam-EU viszonyrendszer átalakításainak lehetséges változatait ismerteti. Az állampolgár ebben a bizottsági dokumentumban sem mint az Unió alanya, sem mint tárgya nem szerepel – ami közvetve mégiscsak árulkodik az integráció motorjának hivatott testület demokráciafelfogásáról.

nem állítom, hogy a tagállami demokrácia minősége nem határozza meg az EU-t, azt viszont igen, hogy az EU és az uniós állampolgárok közötti távolságot és demokratikus deficitet pusztán tagállami eszközökkel nem lehetséges csökkenteni. Ennyiben az egyes tagállamokban és más országokban lezajlott, európai integrációs témájú népszavazások sem eredményezték az Unió demokratikusabbá válását (lásd 7. fejezet).

3.2.2. A demokratikus deficit csökkentésének lehetséges eszközei

A részvételi és képviseleti intézmények viszonyrendszere alapján a demokratikus deficit csökkentése három szinten történhet: létrehozhatunk a képviseletnek alárendelt, a képviseletet kiegészítő, vagy a képviselet mellé rendelt részvételi formákat. E három eltérő megoldás együttes bevezetését semmi sem nem akadályozza, ám erre a nemzetközi gyakorlatban nem találunk példát. A képviseletközpontú demokráciák leggyakrabban a kiegészítő viszonyt létrehozó intézményeket szokták bevezetni. Mind a kiegészítő, mind a mellérendelt viszonyt eredményező részvételi demokratikus intézmények esetében elmondható, hogy bevezetésük nem a képviseleti aktorok bölcs előre látásából és a demokratizáció szükségességének általuk történő felismeréséből fakad, hanem társadalmi nyomásra, sokszor hosszú évek vagy évtizedek után sikerült intézményesíteni őket.¹⁵

A részvételi demokrácia praxisa, amennyiben teljesen alá van rendelve a képviseletnek, felveti a kérdést, hogy egyáltalán tekinthető-e egy ilyen megoldás demokratizációnak. Ha ugyanis kizárólag a képviselet egyedi, alkalmi döntésén múlik, hogy az állampolgárok részvétele ténylegesen megvalósuljon, az egyrészt nagyon labilis, nem kiszámítható gyakorlatot jelent, másrészt pedig olyannyira a képviselethez kapcsolja a részvételt (hiszen az dönt róla), hogy nem tekinthető azon túli, attól legalább részben független megoldásnak. Mivel azonban valamilyen állampolgári részvételt mégis biztosít, így mégiscsak érdemes a részvételi demokrácia egy lehetséges (bár kétségkívül alacsony) szintjeként kategorizálni.

Az EU történetében ilyen alkalmi részvételt, erős megszorítással, az Alapjogi Chartát és az Alkotmányszerződést előkészítő konventek jelentettek. Azért csak megszorítással, mert egyrészt ezek a tanácskozó gyűlések az átlagember előtt nem nyíltak meg, csak az intézményes politikai szereplők (tagállami parlamentek és kormányok, valamint uniós intézmények) és az európai civil társadalom delegáltjaiból álltak. Ezt részben a konventek témája magyarázza, amely némi szaktudást is igényelt, bár kétségkívül mindkét konvent esetében elsősorban politikusok és civil szervezetek képviselői, nem pedig alkotmány- és emberi jogi szakértők tették ki a testület nagy részét. A sajátos összetételt másrészt indokolhatta az EU mérete. Az Alapjogi Chartát tizenöt ország, az Alkotmányszerződést huszonnyolc ország delegáltjai készítették elő, és ez

15 Jó példa erre Hollandia esete, ahol a közvetlen demokrácia intézményesítését a D66 (Democraten 66) nevű párt (és sok civil szervezet) már 1966 óta követelte, ám erre csak majd' ötven évvel később, 2013-ban, és akkor is csak részben került sor.

a delegátusi rendszer igencsak korlátozott mértékben tette lehetővé, hogy az érdeklődő és érintett polgárok is nagyobb létszámban részt vehessenek a gyűléseken.

A második, képviseletet kiegészítő részvételre az EU-ban az EPK teremt lehetőséget. Ennek az intézménynek az alkalmazása már nem a képviselet döntésén, hanem az állampolgári aktivitáson múlik – azonban a tartalmi és eljárási szabályok rendkívül lényegesek, ezeket pedig a képviseleti intézmények rögzítik. Egy hatékony és jó szabályozás még nem garancia arra, hogy lesz tényleges érdeklődés is a lehetőség iránt. Azonban a túlbonyolított, nehezen alkalmazható szabályok eleve lehetetlenné tudják tenni a tényleges részvételt.

A képviselettel mellérendelt viszonyt teremtő közvetlen demokrácia a demokratikus deficit feloldásának leghatékonyabb eszköze. Hiszen ezzel ténylegesen lehetővé válik, hogy a politikai közösség tagjai a képviseleten túl is részt vehessenek a döntéshozatalban. Az I&R, mint azt az 5. fejezetben ábrázolom, tulajdonképpen nem más, mint a törvényhozó hatalom megosztása a választások útján létrejött képviseleti intézmények és a választópolgárok közössége között. Alapvető jellemzője, hogy állampolgári aktivitást feltételez. Amíg a képviseleti intézmények megválasztásuktól mandátumuk lejártáig folyamatosan, leállás nélkül működnek, addig a közvetlen demokratikus intézményeknek nem a tényleges működése, hanem az elérhetősége az, amelynek permanensnek kell lennie. Azaz nem a részvétel ténye, hanem a részvételre való *lehetőség* az, amit egy demokratikus politikai rendszernek biztosítani kell. Az pedig, hogy ezeket a lehetőségeket a választók megtöltik-e tartalommal, már rajtuk múlik. Ebből a szempontból az I&R tulajdonképpen egy készenléti üzemmódban működő rendszer, amelynek az aktiválásához – főszabály szerint – az állampolgárok kezdeményezésére van szükség.

Végül, de nem utolsósorban arra is érdemes felfigyelni, hogy a demokrácia képviselet-központú értelmezései (SCHUMPETER alapján) kétféle démoszfelfogást tükröznek: van az a démosz (társadalom), ami megválasztja a képviseleti intézményekbe kerülő politikusokat, és van az a társadalom, amelyik népszavazásokon dönt az egyes kérdésekben. Mint látni fogjuk, a két társadalmat (pontosabban az állampolgárokat) eltérő kompetenciákkal rendelkezőnek írják le. Ezeket a kompetenciákat és így a részvétel lehetőségét vagy szükségességét is a választás jellegéhez (képviseleválasztás vagy népszavazás) kötik. Értelmezésükben ahhoz, hogy demokráciáról beszélhessünk, kell képviselet. Ezért a képviselet megválasztása elkerülhetetlen és szükségszerű, a közvetlen döntéshozatal azonban nem az. A demokrácia részvételi elmélete azonban, szemben ezzel a megközelítéssel, az állampolgári képességek és lehetőségek szempontjából nem tesz különbséget a részvétel különböző formái között. Mivel a demokráciát nem a képviselet létevel azonosítja, így a *demokratikus* minősítés megszerzéséhez elkerülhetetlennek és szükségszerűnek a minél szélesebb és sokrétűbb állampolgári részvételi lehetőségek *intézményes* biztosítását tartja.

4. A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA A POLITIKATUDOMÁNYBAN

„A közvetlen demokrácia az a fogalom, mely garantáltan felemeli a politológusok és politikusok vérnyomását. A 'racionális választás' kivételével talán egyetlen kifejezés sem vált ki annyira heves és ellenséges véleményeket az akadémiai közösségekben, mint ez.”

(BOWLER 2002: 285–286)

A modern közvetlen demokrácia témaköre, akár mint elmélet, akár mint politikai gyakorlat, a magyar politikatudomány egyik legfelderítetlenebb területe, azt is mondhatnánk, mostohagyereke. A közvetlen demokrácia sokak szerint egy és ugyanaz a népszavazással, holott, mint azt alább ismertetem, ez messze nem így van. Maga a népszavazás egy közvetlen demokratikus rendszerben csupán egyetlen esemény – a leglátványosabb eleme egy olyan intézményrendszernek, mely a klasszikus képviselő-központú felfogáshoz képest eltérő úton közelít a demokrácia mint kívánatos politikai berendezkedés megvalósításához.

A főáramú irodalom mégsem ezt az európai és hazai politikatudomány főáramában kevésbé ismert utat próbálja felfedezni, hanem kettébontja a kérdést. A demokrácia-elméletekről szóló munkák döntő része kifejezetten teoretikus és kritikai szempontból közelíti a kérdést (ha közelíti egyáltalán). Az institutionalista, politikai gyakorlatra fókuszáló művek pedig egy-egy intézmény, esetünkben jellemzően a népszavazás működését kiragadva vizsgálják. Ez azonban szintén nem sokat segít abban, hogy megismerjük a modern közvetlen demokrácia, azaz a kezdeményezés és referendum (Initiative & Referendum, I&R) intézményrendszerét és politikai gyakorlatát (5. fejezet). Ennek bemutatása előtt azonban szükséges egy alaposabb szakirodalmi áttekintés, hogy az elméleti és terminológiai zűrzavarban rendet teremtsünk.

4.1. A közvetlen demokrácia a politikatudományi irodalomban

A témáról szóló institutionalista irodalom három nagy részre bontható: az első csoportba a svájci, a másodikba az amerikai források tartoznak, a harmadikba pedig az összehasonlító politikatudományi munkák sorolhatók. A demokráciáról szóló, alapvetően politikaelméleti munkák esetében ilyen, a közvetlen demokrácia megközelítésére alapuló elválasztásnak nincs értelme. Ezek a munkák ugyanis a közvetlen demokráciának olyan elméleti hipotéziseit adják, amelyek a praxis felől nem visszaigazolhatók. Mint azt látni fogjuk, a demokráciaelméleteket tárgyaló, döntően teoretikus megkö-

zelítések alapvetően nem reflektálnak a közvetlen demokrácia intézményrendszerét alkalmazó államok gyakorlatára.

4.1.1. Közvetlen demokrácia: Svájc és az Amerikai Egyesült Államok

A közvetlen demokrácia svájci fejlődéstörténetét foglalja össze Kris William Kobach munkája (*The referendum: direct democracy in Switzerland*, 1993). Az alkotmányos jogfejlődés mellett a szavazói magatartás és az egyes népszavazási témakörök elemzése is része Gregory A. Fossedal monográfiájának (*Direct Democracy in Switzerland*, 2009). A politikai rendszer – s benne a közvetlen demokrácia – jellegzetességeit ismerteti Hanspeter Kriesi és Alexander H. Trechsel (*The politics of Switzerland. Continuity and change in a consensus democracy*, 2008), illetve Clive H. Church munkája (*The politics and government of Switzerland*, 2004). A szavazói magatartás két évtizedét (1980–90) elemzi Hanspeter Kriesi (*Direct democratic choice: the Swiss experience*, 2005). A mindennapi gyakorlatot, a szövetség és a kantonok jogszabályi előírásait és eddigi közvetlen demokrácia-történetét ismerteti, emellett az európai államok közvetlen demokráciára vonatkozó előírásainak összegzését, és egy részletes fogalomgyűjteményt is tartalmaz a Bruno Kaufmann, Rolf Büchi és Nadja Braun által szerkesztett kézikönyv (*Guidebook to Direct Democracy. In Switzerland and beyond*, 2005 és 2008, a továbbiakban Guidebook 2005 és Guidebook 2008).

Az amerikai munkák közül első helyen Thomas E. Cronin mindmáig egyedülállóan részletes és összefoglaló munkáját érdemes említeni a közvetlen demokrácia történeti fejlődéséről és működéséről (*Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, 1989). Ugyancsak fontos forrás Rich Braunsstein könyve, amely a kezdeményezés mellett elsőként elemzi részletesebben a referendum intézményét és gyakorlatát is (*Initiative and Referendum Voting. Governing Through Direct Democracy in the United States*, 2004). A történeti fejlődés mellett a közvetlen demokrácia rendszeresen kritizált jellegzetességeit is vizsgálja Larry J. Sabato, Howard R. Ernst és Bruce A. Larson közösen szerkesztett kötete (*Dangerous Democracy. The Battle over Ballot Initiatives in America*, 2001). Ugyancsak a történeti elemzések mellett a választói magatartás sajátosságait ismerteti a Shaun Bowler, Todd Donovan és Caroline J. Tolbert által szerkesztett munka (*Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, 1998). Végül fontos megemlíteni a közvetlen demokrácia jogalkotási következményeiről és szakpolitikai hatásairól átfogó elemzést adó munkát, John G. Matsusaka könyvét (*For the Many or the Few? The Initiative, Public Policy and American Democracy*, 2004). A közvetlen demokrácia és a képviseleti kormányzás ellentmondásait, és az amerikai közvetlen demokratikus gyakorlat kritikáját fogalmazza meg John Haskell (*Direct Democracy or Representative Government. Dispelling the Populist Myth*, 2001). David S. Broder pedig a kezdeményezés önálló iparággá válásának történetét ismertette, ennek negatív visszahatásait, a közvetlen demokrácia torzulását elemzi (*Democracy Derailed. Initiative Campaigns and the Power of Money*, 2000).

Az amerikai és a svájci források közös jellemzője, hogy a náluk *létező* gyakorlatot írják le és elemzik. Tehát nem egy hipotetikus vagy a régmúlt eseményei alapján elképzelt intézményrendszerrel értekeznek, hanem saját, működő politikai rendszereket ismertetik és értékelik. A két állam, Svájc és az Amerikai Egyesült Államok közvetlendemokrácia-rendszere természetesen nem teljesen azonos – de lényegi vonásai és elméleti alapjuk számos fontos ponton egyezik. Sehol máshol a világon nem találunk viszont olyan politikai rendszereket, amelyek ezen az elven működnének – holott a népszavazást számos alkotmány biztosítja állampolgárai számára.

4.1.2. Népszavazások világszerte

Joggal vethető fel a kérdés, hogy akkor a magyar vagy épp az olasz alkotmány által biztosított népszavazás micsoda, ha nem közvetlen demokrácia? Természetesen nem közvetlen demokratikus rendszerben is fontos, elemzésre méltó lehet a közvetlen demokratikus intézmény(ek) jelenléte. Másképpen megközelítve: attól, hogy egy országban működik parlament, még nem feltétlenül tekintjük parlamentarizmusnak, hiszen ennek több, együttesen meglévő jellemzője van (parlamentáris kormányzás, demokratikus választások, alkotmányosság, gyenge államfői hatalom stb.). Az Egyesült Királyság parlamentáris rendszer – Belorusszia pedig nem az, holott ott is találunk olyan intézményt, aminek történetesen parlament a neve. Ugyancsak nem létezik klasszikus parlamentarizmus az Európai Unióban – pedig az Európai Parlament (jogelődjével együtt) immár több mint fél évszázada működik. Önmagában tehát a népszavazás megléte egy országban még egyáltalán nem jelenti, hogy közvetlen demokráciával van dolgunk.

Miért fontos ezt hangsúlyozni? Mert a harmadik csoport részét képező, az egyes országok gyakorlatát feltérképező munkák döntően egyetlen dologra fókuszálnak: hol és milyen feltételekkel lehet népszavazást tartani, és ezek milyen gyakorlatot eredményeznek. Ez viszont egyáltalán nem segít minket a közvetlen demokrácia megismerésében, ugyanakkor számos félreértést eredményezhet. Ezzel persze nem azt állítom, hogy ezek a művek egyáltalán nem relevánsak politikatudományi szempontból. Természetesen azok, csak nem szabad abba a hibába esni, hogy az ezekben a munkákban található országtanulmányokat azonosítsuk a közvetlen demokrácia modern gyakorlatával.

E munkák közül mindenképp meg kell említeni azt a két könyvet, amelyek a legszélesebb kitekintést adják a világ országainak népszavazási praxisáról. Az egyik David Butler és Austin Ranney által szerkesztett kötet és annak átdolgozott kiadása (*Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, 1978, illetve *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, 1994), a másik pedig Michael Gallagher és Pier Vincenzo Uleri szerkesztette munka (*The referendum experience in Europe*, 1996). Nemcsak országtanulmányok, hanem elméleti és eljárási kérdések is megjelennek a Pállinger Zoltán, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer és Theo Schiller által szerkesztett könyvben (*Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*,

2007). Lawrence LeDuc monográfiájában az 1980–90-es évtizedek népszavazásait azok tematikái szerint gyűjti össze és elemzi (*The politics of direct democracy. Referendums in Global Perspective*, 2003). A népszavazásoknak a politikai intézményrendszerre gyakorolt hatásairól, a választói magatartásról, az elitstratégiákról, a népszavazási kampányok elemzéseiről szól Matthew Mendelshon és Andrew Parkin szerkesztésével megjelent munka (*Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, 2001). Matt Qvortrup monográfiája pedig esettanulmányok alapján elemzi a referendum intézményét, részben svájci, részben pedig a népszavazást alkalmazó európai országok példáin keresztül (*A Comparative Study of Referendums. Government by the People*, 2005).

A népszavazásokat általánosságban tárgyaló munkákkal szemben David Altman *Direct Democracy Worldwide* (2011) címmel megjelent könyve a közvetlen demokrácia intézményeit, a velük kapcsolatos vitákat, demokratikus és nem demokratikus rezsimekben való használatukat, valamint a közvetlen demokrácia uruguay-i politikai gyakorlatát és hatásait vizsgálja. A közvetlen demokrácia megkülönböztető jegye nála az általánosságban csak népszavazásnak hívott intézmények esetében az, hogy van-e lakossági kezdeményezésre lehetőség, vagy sem, és ezt nevezi *citizen-initiated mechanism of direct democracy*-nek (CI-MDDs). Altman nem mondja ki ugyan, de ezzel az elnevezéssel tulajdonképpen megismétli a svájci-amerikai gyakorlaton alapuló felfogást, amelynek lényegi eleme az állampolgári kezdeményezhetőség megléte. Könyve, hasonlóképpen a svájci és amerikai gyakorlatról szóló munkák többségéhez, kénytelen részletesen kitérni az intézménnyel kapcsolatos, a főáramú politika- és jogtudományi értelmezésekben megjelenő tévhitekre és előítéletekre.

Ennek megfelelően rögtön az első fejezetben fontosnak tartja kihangsúlyozni, hogy az állampolgári kezdeményezésű közvetlen demokrácia nem tekintendő „a részvételi vagy deliberatív demokrácia romantizált változatának”, amelyet ellenzői rendszerint a képviseleti demokrácia felszámolásával, a mindenkori többség zsarnokságával és a megállás nélküli népszavazásokkal teli negatív utópiával azonosítanak (lásd a 4.2 részt). Pont arra hívja fel a figyelmet, hogy a közvetlen demokrácia lényege nem a konkrét szavazás, hanem „az eljárás maga, ami vitathatatlanul fontosabb, mint a szavazás végeredménye”. Altman értelmezésében tehát a közvetlen demokrácia nem a képviselet felszámolásának eszköze, hanem olyan kontrollmechanizmus, mely egyfajta „biztonsági szelepként” szolgál a képviselet hatalmával szemben (ALTMAN 2011: 2).

4.1.3. Demokráciaelmélet és közvetlen demokrácia

A demokrácia politikaelméletének és történetének irodalma alighanem áttekinthetetlen mennyiségű munkát foglal magában. Ezen belül alapvető forrásoknak tekinthetők Robert Alan Dahl (*Dilemmas of Pluralist Democracy*, 1982, *Forradalom után? Autoritás a jó társadalomban*, 1995, *On Democracy*, 1998), David Held (*Models of Democracy*, 1987) vagy éppen Giovanni Sartori (*Demokrácia*, 1999) munkái. Ugyanakkor a demokráciaelméleti irodalmak egy része nem vagy csak nagyon érintőlegesen tárgyalja

a közvetlen demokrácia kérdését, míg egy másik részük az ókori athéni, valamint a rousseau-i elveket vetíti a jelenkorra. Ez a megoldás azonban meglehetősen félrevezető, és arra a sokszor tapasztalható következtetlenségre utal, amely a közvetlen és képviseleti demokrácia megítélése, elemzése során észlelhető a legtöbb demokráciaelméleti műben. Ez a következtetlenség számos ponton megragadható – de hogy rögtön a legáltalánosabb pontra mutassak rá: a közvetlen demokráciát a legtöbb elemzés azért tartja megvalósíthatatlannak a modern politikai környezetben, mert összehasonlítva például az ókori görög poliszokkal vagy akár a svájci középkori népgyűlésekkel, a mai társadalmak jóval népesebbek, összetettebbek – azaz már csak méretüknél fogva is alkalmatlanok.

De mire is? Arra a típusú közvetlen demokráciára, melyet ezek a szerzők (pl. Dahl, Sartori) annak neveznek – és azonosítanak az ókori Athén polisz, vagy a középkori Schwyz kanton politikai rendszerével. De alkalmazzuk ezt a logikai rendszert, mondjuk, a parlamentáris berendezkedésre! Vajon a modern parlamentarizmus vizsgálatakor a Magna Chartát, a rendi gyűlések rendszerét vagy éppen a középkori párizsi parlamentet tekintjük elemzésünk kiindulópontjának? Az akkori elveket, az akkori megoldásokat tekintjük alapvető normáknak, amelyekhez viszonyítjuk például a Westminster-demokrácia vagy a német parlamentáris berendezkedés jellemzőit? Természetesen nem – elvégre, a parlamentarizmus „őstörténete”, a kezdeti elvek és megoldások oly sokat változtak, hogy azokat már képtelenség lenne a mai képviseleti rendszereken számon kérni.

Az e könyvben ismertetett kutatás egyik eminens célkitűzése, hogy az institucionalista irodalom első két csoportjára alapozva bemutassa: a közvetlen demokrácia is rendelkezik modern gyakorlattal. Ez legalább annyira eltér a Periklész vagy Tell Vilmos idejében létező politikai rendszerektől, mint példának okáért napjaink angol parlamentarizmusa Simon de Monfort koráétól. Éppen ezért a modern közvetlen demokrácia bemutatásához azon politikai rendszereket, nevezetesen Svájc, valamint az Amerikai Egyesült Államok tagállamainak működését és fő jellemzőit ismeretem majd, amelyek napjainkban az I&R együtteséből álló közvetlen demokráciát gyakorolják, esetenként kiegészítve ezeket Altman következtetéseivel. Ezt megelőzően azonban néhány, a főáramú politikatudományban már-már axiómaként hangoztatott, ám a politikai gyakorlattal esetenként nem sok kapcsolatot mutató megközelítést érdemes röviden áttekinteni.

4.2. A közvetlen demokrácia félreértelmezései

Azokat a – döntően kritikai – megközelítéseket, amelyekről a következőkben lesz szó, azért tekintem félreértelmezéseknek, mert miközben a közvetlen demokrácia modern gyakorlatát lehetséges létező példákon keresztül megvizsgálni, hiszen létező gyakorlatról beszélünk, az alább ismertetett demokráciaelméleti művekben mindegyik szerző ma már nem létező, a jelenkor gyakorlatára nem sokban hasonlító politikai

rendszer vagy egy általa elképzelt, kizárólag elméletben létező modellt mutat be közvetlen demokráciaként. Alkalmas példa erre David Held *Models of democracy* (1987) című munkája, aki a közvetlen demokráciát a párizsi kommunéval és a marxista politikai filozófiával azonosítja. Így elemzésének a könyve megírásakor működő, magukat közvetlen demokráciának nevező politikai rendszerekhez – többek között Kalifornia államhoz, ahol a szerző él, dolgozik, könyvét írja és kiadja – semmi köze. Így azonban ezek a munkák, ha a gyakorlat megismerésére törekednénk általuk, oly mértékben félrevezetők, mintha a jelenkori alkotmányos monarchiák témakörében a XVI–XVII. századi abszolutizmusok politikai rendszerét ismertetnénk.

Közös jellemzőjük e megközelítéseknek, hogy Jean-Jacques Rousseau *A társadalmi szerződésről* című művében kifejtett politika- és hatalomelméletét mint a közvetlen demokrácia alapvetését ismertetik. Ez első hallásra helyénvalónak is tűnik, hiszen a genfi órásmester fiának még az amerikai tagállamok politikai rendszerfejlődésére is volt/lehetett némi közvetett hatása. Ugyanakkor az a gyakorlat, amit ma Svájcban a közvetlen demokrácia vagy az USA tagállamaiban közkedvelt néven *direct legislation* (közvetlen törvényhozás) és *citizen lawmaking* (állampolgári jogalkotás) kifejezéssel illetnek, nem a rousseau-i általános akarat megtestesülése, gyakorlati megvalósítása, hanem egy másik, kevésbé ismert és még kevésbé alkalmazott politikai döntéshozatali forma.

4.2.1. Közvetlen demokrácia mint referendumos demokrácia

A referendumdemokrácia kifejezést két értelemben is használja a szakirodalom. Egyrészt, a demokráciaelmélet egyik doyenje, Robert Alan Dahl nevezi így a hazájukban közvetlen demokráciaként tipizált rendszereket (Svájc, USA-tagállamok), másfelől az institucionalista irodalomban Matthew Mendelson és Andrew Parkin alkalmazza ezt a kifejezést azokra a demokráciákra, melyek alapvetően ugyan képviseleti elven működnek, ugyanakkor jelentős szerepük van/lehet a népszavazásoknak.

Robert Alan Dahl *A Forradalom után?* (1995) című munkájában, amely Dahl életművéből a közvetlen és képviseleti demokrácia témakörét illetően leginkább relevánsnak tekinthető, a közvetlen és a referendumos demokráciákat két külön típusként értékeli. Számára a közvetlen demokrácia egyenlő a városgyűlésekkel – az ókori Athén vagy a XVII. századi New Haven politikai rendszerével. Nem azért közvetlen ez a típusú demokrácia, mert a választópolgárok a képviselet helyett saját maguk döntenek az egyes kérdésekben, hanem azért közvetlen, mert ezt a döntést egy gyűlés keretében, tehát térben és időben együtt, közösen teszik meg. Ez országos szinten, miként azt Dahl levezeti, nyilvánvalóan lehetetlenség a mai társadalmi viszonyok és lakosság-szám mellett. Ugyanakkor az általa közvetlen vagy városgyűléses demokráciának nevezett forma és a képviseleti demokrácia között jelöli ki a helyét a magukat modern közvetlen demokráciákként definiáló politikai rendszerek számára. Dahl tipológiája szerint tehát referendumos demokrácia Svájc és az USA tagállamainak majdnem fele. Hiszen a referendum működése nem olyan hely-, idő- és térigényes, mint a közvetlen

demokrácia városgyűlései, ugyanakkor a választók a referendumok útján, a képviselőt kiegészítéseként mégis részt vesznek a döntéshozatalban (DAHL 1995: 63–66).

A referendumos demokráciák jellemzőjeként Dahl hangsúlyozza, hogy bár Svájcban és az USA-ban eltérő szabályozásokat találunk, a választók lényegében a törvényhozás teljes folyamatát ellenőrzésük alatt tudják tartani. Az a tény viszont, hogy ez a demokráciamodell máshol nem terjedt el, Dahl szerint abból következik, hogy

„[...] nem lehet a polgárokat állandóan gyűlésekre járatni, az emberek a népszavazásokat is gyakran túl zavarosnak és érdekeiktől függetlennek találják; akik hajlandók a népszavazáson szavazni, gyakran csak csekély kisebbséget tesznek ki. A kifejezetten szakmai kérdések különösen alkalmatlanok népszavazásra bocsátásra. Az alacsony szavazói létszám és a kérdések felőli bizonytalanság következtében a manipuláló vezetők nagyobb befolyással lehetnek a népszavazásokra, mint a közvetlen demokrácia formáira vagy a képviselői csoportokra. És ami a dolog gyakorlati oldalát illeti, a közügyeknek csak nagyon kis százalékát lehet népszavazással eldönteni” (DAHL 1995: 65–66).

Vajon Dahl kritikai megállapításai megállják a helyüket? Az igaz, hogy ez a demokráciamodell nem terjedt el, de mit mutatnak a tények, a gyakorlat ott, ahol működik a modell?¹⁶ Valóban állandóan gyűlésekre járnak a kaliforniai, alaszakai, oregoni polgárok? Vajon alacsony-e a részvétel a svájci népszavazásokon? Ha alacsony a részvétel, mihez képest az? Mitől lesz egy kérdés kifejezetten szakmai? Egy, mondjuk a közlekedésfejlesztés irányairól szóló kérdés már kifejezetten szakmai-e avagy még „népszavazható”? Ki és hogyan dönti el, hol húzódik a határ szakmai és nem szakmai kérdés között? Mi a teendő akkor, ha az esetleg a Dahl mércéje szerint már kifejezetten szakmai kérdést maguk a polgárok kezdeményeznek? Mit ért Dahl a közügy fogalma alatt, amelynek csak kis százaléka dönthető el népszavazás útján? Mi tartozik ide és mi nem?

Miközben hangsúlyozza, hogy a referendumos demokrácia kiegészítő eleme lehet a képviselőnek, Dahl is beleesik abba a hibába, amibe szinte mindenki, ha a közvetlen demokráciáról esik szó. Valószínűtlen, írja, hogy a referendumos demokrácia valaha a képviselői demokrácia alternatívája legyen (DAHL 1995: 66).¹⁷

Az egyik legáltalánosabb félreértés a közvetlen demokrácia kapcsán ez: a képviselővel való szembeállítás, a képviselőt felszámoló intézményként való feltüntetése. Remélhetőleg sikerül egyértelművé tennem a következőkben, hogy a közvetlen demokrácia, amelyet Dahl referendumos demokráciának nevez, nemcsak nem az, de nem is

16 Ha elterjedésről nem is beszélhetünk a közvetlen demokrácia modern gyakorlata kapcsán, fontos megemlíteni, hogy közvetlen demokrácia lokális szinten világszerte „terjedőben van”. Intézményeit részben vagy egészben egyszerre vezetik be fejlett, jól működő demokráciákban, mint például Hollandia, és frissen demokratizálódó országokban, mint például Tunézia.

17 Sőt maga írja le a svájci és amerikai gyakorlat kapcsán, hogy a polgárok kontroll alatt tartják a törvényhozást, tehát kell, hogy legyen egy képviselői elven működő törvényhozás, különben a választóknak nem lenne mit kontrollálni.

hivatott kizáró alternatívája lenni a képviseletnek abban az értelemben, hogy teljes egészében eltörölné a reprezentatív politikai intézményeket. Sőt kifejezetten együtt él a képviselettel. Ha nagyon sarkosan szeretnék fogalmazni, talán azt mondhatnám: amíg a közvetlen demokrácia igényli és magában foglalja a képviseletet, a képviselet kifejezetten ódzkodik a közvetlen demokráciától, sőt lehetőség szerint teljes egészében kizárja azt.

Mindezek tekintetében Dahl kritikája a közvetlen demokrácia mai pártfogói irányában éppen ezért egyszerre kritizálható és elfogadható. Az általa közvetlen/referendumos demokráciának nevezett politikai rendszer ugyanis valóban alkalmatlan arra, hogy a XXI. század társadalmi feltételeinek megfeleljen. Ugyanakkor nem veszi figyelembe azt az egyáltalán nem elhanyagolható tényt, hogy azok, akik a közvetlen demokrácia kiterjesztését vagy éppen a közvetlen demokratikus intézmények parlamentáris rendszerben történő alkalmazását javasolják, nem az ókori Athén vagy a koloniális New Haven városgyűléseinek reneszánszát preferálják, hanem napjaink közvetlen demokráciáiról értekeznek, azokat tekintik példaértékűnek.

Ez a félreértelmezés jelenik meg akkor is, amikor Dahl Rousseau politikaelméletének, a kis létszámú városdemokráciának a jelenkori alkalmazhatatlanságát a közvetlen demokrácia kritikai pontjaként értelmezi. Rousseau valóban kritizálható és kritizálandó, de a közvetlen demokrácia mai gyakorlata nem egy az egyben Rousseau politikaelméletének megvalósítása. A közös pontok közül sem az oly híres általános akarat- és képviselet-ellenesség említendő, hanem inkább a társadalmi nevelés fontosságának, a részvétel integratív és legitimációs funkcióinak hangsúlyozása (DAHL 1995: 71–78). Ez a félreértés, mely Dahl közvetlen demokrácia-értelmezésén végighalad, önmagában a diskurzust teszi lehetetlenné. Elvégre a felek, noha ugyanazt a fogalmat használják, nem ugyanazt a rendszert értik alatta.

4.2.2. Közvetlen demokrácia mint népszavazásos demokrácia

Giovanni Sartori *Demokrácia* (1999) című művében részletesen kitér a közvetlen demokrácia általa vélt tartalmának értékelésére. Értelmezésében a közvetlen demokrácia egyrészt képviselet nélküli demokrácia, másrészt pedig a közvetlen jelző utal a résztvevők közvetlen érintkezésére. Az antik görög poliszban mindkét jellemző egyaránt fellelhető, azaz a közvetlen demokrácia egyben önkormányzást is jelentett. Ugyanakkor, folytatja a szerző, az ily módon megvalósuló önkormányzás a mai társadalmi méretek közepette természetesen lehetetlen. A képviselet nélküli, ámde közvetlen interakciókat nem igénylő (nem gyűléses), Sartori elnevezésével élve „minimál-definiációs közvetlen demokrácia” ugyanakkor többmillió társadalomban is alkalmazható (SARTORI 1999: 69–71).

Sartori is használja a népszavazásos demokrácia kifejezést, ámde teljesen más értelemben, mint azt Dahl teszi a referendumos demokrácia esetében. Sartori számára a népszavazásos demokrácia egy, a jövőben megvalósítható, ámde nem feltétlenül

megvalósítandó rendszert jelent, amelyet az elektronikus demokrácia oly formájaként képzel el, melyben

„[...] a démosz közvetlenül dönt ugyan az egyes kérdésekben, de már nem összeülve, hanem ki-ki külön és magányosan. Technikailag ez az elektronikus demokrácia nagyon is lehetséges: az állampolgár ül egy képernyő előtt, amelyen megjelennek a témák, a kérdések, ő pedig az igen vagy a nem gomb megnyomásával válaszol rájuk” (SARTORI 1999: 70–71).

Sartori könyvét 1993-ban, még az internet elterjedése és általánossá válása előtt írta (a magyar fordítás 6 évvel később jelent meg) mégis, előre látta, hogy a kommunikáció új formái a politikára is jelentős hatást fognak gyakorolni. Ugyanakkor a vízióból, amelyet az elektronikus szavazásról írt, mindmáig nem lett valóság.

A népszavazásos demokrácia Sartori véleménye szerint azért is alkalmatlan (tehát nem megvalósítandó) módszer, mert zéróösszegű játszmaként működik – ellentétben a képviseleti demokráciával. Maga is látja persze azt a logikai buktatót, amely ebben az érvelésében megtalálható. Elvégre egy képviselő-választáson is vagy így vagy úgy szavazok, és a képviselők is igennel vagy nemmel szavaznak a parlamentben. Mégis, a képviselet megválasztása után a képviselők, írja Sartori, a zéró végösszegű játékot pozitívvá tudják fordítani – magyarán van lehetőség a kompromisszumok kialakítására. Ellenben a népszavazásos demokrácia mindig egy győztes és egy vesztes csoportot eredményez – ez pedig tovább mélyítheti a társadalomban létező konfliktusokat (SARTORI 1999: 70–73).

Mindenképpen sajátos, hogy Sartori az Egyesült Államok faji konfliktusát említi példaként, mondván, egy faji kérdést népszavazással eldönteni akár politikai robbanáshoz is vezethetne. Sajátos ez a példahasználat egyfelől azért, mert miközben kimerítően kritizálja a népszavazást és a közvetlen demokráciát, pontosabban azt az értelmezést, amit ő gondol ezen intézményekről, könyvében még csak nyomát sem találni annak, hogy az Egyesült Államok tagállamainak fele lényegében működő közvetlen demokrácia. Másrészt azért is sajátos, mert, mivel e tényt nagyvonalúan kihagyja egész közvetlen demokrácia/népszavazásos demokrácia-elemzéséből, így arra sem tud kitérni, hogy számos, a faji kérdéshez hasonlóan megosztó kérdést döntöttek és döntenek el népszavazással amerikai állampolgárok, mindezidáig mindenféle, Sartori által fenyegető veszélyként vizionált társadalmi robbanás nélkül.¹⁸ (Miközben ugyanezen konfliktus képviseleti megoldása nem egyszer eredményezett komoly társadalmi kríziseket.)

18 Egyetlen példa – Sartorit követve – az USA-ból: a 2006 novemberében tartott népszavazásokon, amelyeken 37 államban 204 kérdésről döntöttek a választók, az egyik leggyakoribb kérdés az abortuszról szólt, míg számos államban szerepelt a szavazólapokon az azonos neműek házasságának témaköre is. A 2008-as általános választásokon 38 államban 157 kérdést tettek fel népszavazásra: a legnagyobb társadalmi visszhangot eredményező téma – a szokásos adózási kérdések mellett – ezúttal is az azonos neműek házassága és az abortusz szabályozása volt. Ezek a kérdések hasonlóan mély társadalmi feszültségek mentén kerültek napirendre az elmúlt években, mint a Sartori által említett faji kérdés – a szavazást mégsem követte sehol társadalmi robbanás. (Hasonló példát korábbi szavazásokról vagy akár Svájcban is lehetne hozni, de erre a kérdésre külön pontban térnek

Úgy vélem tehát, Sartorinak a népszavazásos demokráciára vonatkozó megállapításait a közvetlen demokrácia témakörében lényegében figyelmen kívül lehet hagyni. Megítélésem szerint ugyanis aligha tárgyyszerű valamit úgy értékelni és kritizálni, hogy a valóságot teljesen figyelmen kívül hagyjuk. Maga a szerző írja könyve előszavában: „az elmélet a tények fölött helyezkedik el, mert meg kell haladnia s értékelnie kell őket; de azt is gondolom, hogy figyelembe kell vennie a tényeket, azt, hogy a tapasztalat miként hat vissza az elméletre” (SARTORI 1999: 10).

Ugyanakkor Sartori egyik megállapítása a közvetlen demokrácia modern gyakorlatának ismertetésekor nem elhanyagolható: ez a többség zsarnokságának, a már említett vesztes-győztes vagy más kifejezéssel élve a kisebbség/többség problematikája, amelynek részletes megvitatására a 6. fejezetben kerül sor.

4.2.3. A közvetlen demokrácia mint elmélet

Mintha a két már említett szerző megközelítését elegyítené Körösényi András, aki a közvetlen demokrácia két típusaként az önkormányzó, gyűléses formát (Dahl), és a népszavazásos demokráciát (Sartori) nevezi meg. A nagy létszámú közösségekben, írja Körösényi, az önkormányzást megtestesítő gyűléseket váltja ki a népszavazás. Ennek következménye, hogy míg a népgyűléseken van mód vitázni, addig a népszavazásos demokráciában már nincs lehetőség a közösségi döntést megelőző vitára, egyáltalán, a közösség tagjai között semmiféle interakcióra nincs mód. Így szerinte a népszavazásos demokrácia nem más, mint „az állampolgárok szubjektív egyéni preferenciáinak az aggregálása” (KÖRÖSÉNYI 2005: 154).

Ez a megközelítés azt feltételezi, hogy egy adott kérdés megvitatása térben és időben kötött: tehát csak ott, és csak akkor lehet megvitatni, ahol és amikor a kérdésről dönteni kell. Körösényi megközelítése ugyanis szembeállítja a gyűléses és népszavazásos formát, és a döntést megelőző vitára csak az előbbi esetében lát lehetőséget. Elméletileg elfogadható álláspont – azonban senki nem bizonyította, hogy ez valóban így is lenne. Hovatovább, a gyakorlat ennek ellenkezőjét mutatja: demokratikus politikai rendszerekben a népszavazásokat társadalmi vitát generáló kampányok előz(het)ik meg. Ezen felül, az állampolgárok attól, hogy elszigetelten szavaznak, még vitázhatnak egymással, így az elvileg csak a gyűléses formára jellemző vita lehetősége egyáltalán nem kizárt.

A közvetlen demokrácia megértésének szempontjából fontos pontra mutat rá ugyanakkor a kormányzás kapcsán: „A politikai vezetés, a kormányzás feladata mint önálló probléma a közvetlen demokrácia egyik típusánál sem merül fel” (KÖRÖSÉNYI 2005: 154). Valóban nem. A kérdés már csak az, hogy a szerző ezeket a modelleket mi alapján készítette el. Ha pusztán elméleti feltevésekből indult ki, akkor nem csupán a kormányzás kérdését, de számos egyéb problémát is fel lehet még vetni az előbbieken

ki.) A hivatkozott 2006-os és 2008-as népszavazások összesített eredményeit és elemzéseit részletesen lásd: Initiative & Referendum Institute Ballotwatch 2006 No. 5. November., 2008 No. 3. November.

közvetlen demokráciának nevezett modellek elemzése során – ahogy pl. Sartori meg is teszi a többség zsarnoksága-problematika feszegetésével. Ellenben, ha a fenti szerzők a gyakorlati példákat is áttekintik, kiderül, hogy a kritikai felvetések egy jelentős része nem releváns, sőt érdektelen. A közvetlen demokrácia ugyanis, mint azt remélhetőleg sikerül bizonyítanom, nem a kormányzásra mint önálló, a törvényhozástól részben vagy egészben elkülönült politikai cselekvésre vonatkozik.¹⁹ Másrészt, a szerzők által vázolt népszavazásos demokrácia mint – szerintük – a közvetlen demokrácia modern formája, és a modern közvetlen demokrácia mint létező és működő politikai gyakorlat között alapvető, jelentős eltérések vannak. Egyetlen példát említve: Körösenyi, ahogy korábban Sartori is, éles határt húz a képviseleti és a közvetlen demokrácia közé. Sartori a közvetlen demokráciában a képviselet kizárását, Körösenyi a képviselet kiiktatását látja. Elméletileg természetesen megtarthatjuk ezt az éles választóvonalat. Ebben az esetben azonban elméletünk egyetlen létező politikai rendszerre sem lesz alkalmazható, és nem visz közelebb a közvetlen demokrácia megismeréséhez. A közvetlen demokrácia intézményei ugyanis nem a képviselet helyett, hanem annak – Altman kifejezésével élve – kontrolljaként vagy azzal együttesen működnek.

Körösenyi említi a szavazási paradoxon problematikáját – mondván, a népszavazás nem képes biztosítani a népakarat egyértelmű meghatározását. Ez a megállapítás több szempontból is vitatható. Egyrészt, feltételezi, hogy a nép mint egység, rendelkezik egy(séges) akarattal – legyen ez többségi vagy egyhangú akarat.²⁰ Másrészt, mivel a szerző – többek között – a képviseleti demokráciával szembeállítva mutatja be a közvetlen demokráciát, joggal merül fel a kérdés: ezek szerint a képviseleti vagy akár a vezérdemokrácia képes lenne biztosítani a népakarat egyértelmű meghatározását? Aligha. A képviseleti és vezérdemokrácia elmélete ugyanúgy nem képes feloldani ezt a szavazási paradoxont. Hiszen az eltérő érdekekkel rendelkező társadalmi csoportok preferenciái ugyanúgy lehetnek a többség (vagy a vezér) döntésének áldozatai, mint esetlegesen a közvetlen demokratikus döntéshozatalé is.

Ugyanakkor Körösenyi elmélete-elemzése, ahogy az előző két szerző munkája is, felvet néhány olyan kérdést, amelyek közelebb vihetnek a közvetlen demokrácia megértéséhez. A „népakarat” fogalma a politikáról és társadalomról alkotott felfogásokhoz, a közvetlen demokráciával szemben megfogalmazott elvárások pedig a demokrácia mint elmélet és gyakorlat értelmezéséhez vezetnek el. Ezek részletesebb megvitatására a 6. fejezetben kerül sor – Dahl és Sartori felvetéseinek érdemi vizsgálatával együtt.

4.2.4. A félreértelmezések lehetséges gyökerei

Minden bizonnyal kell, hogy legyen valami oka annak, amiért a közvetlen demokrácia témaköre kapcsán ilyen alapvető félreértelmezések jelennek meg, és uralják a politi-

19 A képviselettől részben elkülönült kormányzás alatt a parlamentáris, egészben elkülönült kormányzás alatt az elnöki jellegű, közvetlen társadalmi legitimációval rendelkező kormányzatot értem.

20 Persze a többségi akarat *per definitionem* nem lehet azonos a népakarattal, hiszen nem „a nép” egészének álláspontját fejezi ki.

katudományi munkákat, illetve a diszciplína főáramát. A fent említett három szerző megközelítését azért is érdemes megemlíteni, mert mindhármuktól távol áll a demokrácia idealizálása. Emellett munkáik, bár alapvetően politikaelméleti munkák, a praxist, a politika létező, gyakorlati valóságát nem hagyják figyelmen kívül – leszámítva, úgy tűnik, a közvetlen demokrácia kérdéskörét. Problémánkat tehát úgy is megfogalmazhatjuk: miért nem a létező, magukat közvetlen demokráciaként meghatározó politikai rendszerek alapján ismertették a fenti szerzők a demokrácia e sajátos modelljét?

Az egyik válaszunk erre az lehet, hogy túl kevés példa áll rendelkezésünkre ahhoz, hogy a közvetlen demokrácia politikai gyakorlata alapján bármilyen alapvető elméleti következtetést levonhassunk. Tény, hogy ha a politikai rendszereket (nemzet)állami szinten vizsgáljuk, csak Svájc ad módot a közvetlen demokrácia legkiterjedtebb formájának megismerésére. Egyetlen állam gyakorlata pedig inkább tekinthető kivételnek, semmint főszabálynak. E kivétel kivétele lehet ugyanakkor, hogy a prezidenciális kormányzat példajaként mindig az ún. Washington-modellt, vagyis az USA kormányzati rendszerét említjük. Ez a típusú kormányzati rendszer azonban ebben a formájában csak az USA-ban működőképes, az összes többi – még a részleteiben ettől el is térő – elnöki rendszerben időről időre csődöt mond. Mégis, a Washington-modell nem mint kivétel, hanem mint a kormányzati rendszerek egyik alaptípusa jelenik meg a politikatudományi munkákban (SARTORI 2003: 108–109). Ezt a szemléletmódot ugyanakkor a közvetlen demokrácia értelmezésében a fenti szerzők nem követik.

A másik lehetséges válasz abból a szinte sziklaszilárdan rögzült, ámde a tényeknek, a gyakorlatnak meg nem feleltethető felfogásból következhet, amely szerint a közvetlen demokrácia, amely egyenlő az ókori görög poliszok működési elvével, és a képviselői demokrácia mint a demokrácia modern formája, egymást teljességgel kizáró politikai berendezkedések. Ezért a fenti szerzők azokat a politikai rendszereket, ahol nyilvánvalóan együtt léteznek képviselői intézmények és közvetlen demokratikus formák, nem tekintik közvetlen demokráciának, és ezért nem is vizsgálják azokat.

Végül, a félreértelmezésekért jelentős részben a témakört jellemző terminológiai zűrzavar is felelős. Ez két szinten, két módon jelenik meg: egyrészt, amikor nem tesznek különbséget a népszavazások között annak kezdeményezői, tárgya és alkotmányos helyzete alapján. Az ugyanis egyáltalán nem mindegy, hogy iniciatíva, referendum vagy plebiszcitum a vizsgált népszavazás. Ahogy Clive H. Church svájci kormányzatról szóló munkájában megjegyzi, mást jelent a referendum intézménye a svájci és a brit környezetben (CHURCH 2004: 144). Szintén jellemző, hogy egyazon intézmény más névvel jelenik meg egy-egy országban, illetve, hogy azonos elnevezések más-más intézményeket takarnak. Előbbire példa lehet az EU-ban bevezetett polgári kezdeményezés, amely a napirend-kezdeményezéssel azonos. Míg utóbbira említhetjük a ma már nem létező magyar népi kezdeményezést, amely, noha tükörfordításban *popular initiative* lenne, valójában mégsem nevezhető így. Ez az intézmény ugyanis népszavazási kezdeményezést takar, amit a magyar népi kezdeményezés – lévén csak a törvényhozási napirendre irányult – nem tett lehetővé.

5. A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS JELLEMZŐI

„[...] a svájciak kifejlesztettek egy eszközt a politikában, ami ha működik, olyan forradalmat hajt végre, ami csak a gőzgép ipari világra gyakorolt hatásához hasonlítható.”

(WILLIAM SULLIVAN 1893: 7)

A közvetlen demokrácia a legegyszerűbb definíció szerint a választók közvetlen részvétele a döntéshozatalban (DEZSŐ 1998: 121). Írásomban azonban eltérek attól a hazai szakirodalmat jellemző megoldástól, amely a közvetlen demokráciát, annak elemeit és működését általában a magyar és más európai államokban létező szabályozás és gyakorlat alapján, a népszavazás és a képviseleti demokrácia viszonyrendszerén keresztül ismerteti és elemzi (lásd például KÖRÖSÉNYI 2009). Ehelyett a két legfejlettebb, legmagasabb színvonalon működő közvetlen demokrácia, Svájc és az USA-tagállamok gyakorlatát alapul véve mutatom be, milyen elemekből áll, hogyan működik, és végül, mire szolgál(hat) a modern közvetlen demokrácia.²¹

A svájci és amerikai fejlődéstörténet ismertetésére nem térek ki részletesen, azonban egy-egy nagyon fontos részletet mindkét térség kapcsán hangsúlyozni érdemes. Az egyik, hogy a modern közvetlen demokrácia svájci modellje ugyan rendelkezik történeti előzményekkel, ám a közhiedelemmel ellentétben egyáltalán nem szerves fejlődés, hanem politikai kompromisszumok eredménye. A gyűléses (közvetlen) és képviseleti döntéshozatal egyaránt jellemezte a kantonokat. Ugyanakkor az első országos népszavazást nem belső, hanem külső politikai nyomásra tartották, a napóleoni megszállás alatt 1802-ben, az oktrojált alkotmány elfogadásáról (TRECHSEL – KRIESI 1996: 186). Az I&R fejlődéstörténete az 1830-as években indult az alkotmányozó referendum megjelenésével és általános gyakorlattá válásával, és lényegében máig tart. Az 1848-as alkotmány, majd annak 1874-es és 1891-es reformjai intézményesítették az állampolgári kezdeményezésre indítható népszavazások intézményét. Kisebb, a még szélesebb állampolgári hozzáférést biztosító reformok történtek 1921-ben, 1977-ben és 2003-ban (GUIDEBOOK 2005: 33–39, 143–145). S ami témánk szempontjából a legfontosabb, az intézményrendszer bevezetése és fejlesztése mögött a demokratikus döntéshozatal érve mellett kezdettől megtalálható az az indok, amit a főáramú szakirodalom

21 Jelen munkának nem célja a magyar szabályozás áttekintése, elemzése és értékelése. A nemzetközi kitekintés és a mintaállamok részletes bemutatása azonban remélhetőleg hasznos kiindulási alapul szolgálhat a hazai szabályozás – meggyőződésem szerint elkerülhetetlen – teljes körű újragondolására.

a közvetlen demokrácia ellenében szokott felhozni: a kisebbségek védelme. A korabeli politikai gondolkodók (és alkotmányozók) ugyanis arra jutottak, hogy a kisebbségek védelmének leghatékonyabb eszköze, ha közvetlen részvételt biztosítanak mindenkinek a döntéshozatalban. A többnemzetiségű, többnyelvű és többvallású ország tartós belpolitikai konfliktusok és egy rövid ideig tartó polgárháború (*Sonderbundkrieg*, 1847) után a politikai részvételi lehetőségek kiszélesítésében és a kisebbségi csoportok számára e részvétellel garantált vétő lehetőségében látta biztosítottnak a társadalmi béke fenntartását (SZENTPÉTERI 1965; KOBACH 1993; FOSSEDAL 2009: 19–39).

Az amerikai fejlődéstörténet kapcsán ugyancsak érdemes egy részletet kiemelni. Noha itt is van előzménye a települési szintű állampolgári döntéshozatalnak (*town meeting*) és a tagállami szinten zajló alkotmányozó népszavazásoknak, az I&R gyakorlata svájci import. James William Sullivan New York-i újságíró és munkásvezér svájci tartózkodása után, 1893-ban megjelent *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum* című könyvében írta meg tapasztalatait. Ez elsőként a nyugati államokban sikeres People's Partyra, vagyis a populistákra hatott, akik a közvetlen demokráciában látták a képviseletet uraló két párt hatalmának korlátozását. És ami Svájcban a kisebbségek (ön)védelmét hivatott szolgálni, azt az amerikai politikában a pártok túlhatalmának korlátozására intézményesítették (SZENTPÉTERI 1965; SULLIVAN 1893: 32–41; CRONIN 1989: 38–59). Azért tartom fontosnak ezt megjegyezni, mert a közvetlen demokráciával szemben a leggyakrabban a Föderalista 10. cikkét szokás említeni. Ez a köztársasági és képviseleti alapú politikai berendezkedés mellett és az ókori görög poliszokra jellemző közvetlen demokrácia ellen érvel. Ugyanakkor pont ez a cikk a pártok negatív hatásaira, és a hatalom minél több szinten és több módon való megosztására és korlátozására figyelmeztet: a populisták pedig pont a pártok addig ellensúly nélküli túlhatalmával szemben intézményesítették ellensúlyként az I&R rendszerét.²²

Svájc és az USA-tagállamok fejlődése kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az I&R-intézmények fejlődési folyamata nem állt meg: a kezdeményezés és a referendum a mai napig formálódó, változó intézmények. A magyar közjogi és politikatudományi gyakorlathoz képest idegennek, furcsának tűnhet a kezdeményezés és népszavazás

22 Az I&R szövetségi szintű bevezetése elsősorban az alkotmányozással kapcsolatban merül fel. Dahl *How Democratic Is the American Constitution?* című munkájában (2003) teszi fel provokatív kérdését, miszerint volt-e már lehetőségük az amerikai állampolgároknak referendumon véleményt nyilvánítani saját alkotmányukról, politikai rendszerükről? Természetesen 'nem' a válasz, írja Dahl (2003: 2–3). Sanford Levinson alkotmányjogász *Our undemocratic Constitution* (2006) című munkájában az amerikai alkotmány számos problematikus pontját elemzi, és amellett érvel, hogy szövetségi népszavazást kellene tartani arról, hogy a Kongresszus összehívjon-e egy újabb alkotmányozó konvenciót avagy sem. Levinson szerint nemcsak az esetleges új alkotmány kidolgozásának (vagy a meglévő alapos átdolgozásának) megindításáról, de a végeredményről, vagyis az új (vagy módosított) alkotmányról is szövetségi szintű népszavazást kellene tartani. Ennek nemcsak legitimációs jelentősége lenne, hanem ez illeszkedne igazán az amerikai államok alkotmányossági tradíciójához, amely egy tagállam kivételével mindenhol népszavazáshoz köti az alkotmányozást (LEVINSON 2006: 11–24).

különválasztása. Ugyanakkor ez jól mutatja, hogy a nálunk ismert népszavazási kezdeményezéshez képest az USA szövetségi államai és Svájc esetében jóval összetettebb, céljukat-funkciójukat egyértelmű(bb)en kifejező és szélesebb körű intézményeket találunk.²³

5.1. A közvetlen demokrácia intézményei (I&R)

Ha e sajátos politikai intézményrendszer és gyakorlat lényegét akarjuk megragadni, érdemes inkább a *direct legislation* (közvetlen jogalkotás) vagy pedig a *citizen lawmaking* (állampolgári jogalkotás) kifejezéseket alkalmazni. E két meghatározás ugyanis a közvetlen demokrácia szinonimájaként szerepel a svájci és amerikai szabályozást és praxist tárgyaló politikatudományi és alkotmányjogi munkákban. A közvetlen demokrácia tehát állampolgári/közvetlen jogalkotást jelent. Intézményei, az állampolgárok által javasolt új jogszabályok elfogadására szolgáló kezdeményezés (*iniciatíva*) és a képviselő által elfogadott jogszabályok megerősítésére vagy elvetésére szolgáló *referendum* ezt a jogalkotási részvételi lehetőséget biztosítják az állampolgár számára (CRONIN 1989: 2; GUIDEBOOK 2005: 228–231).

Svájcban nem, de az USA tagállamaiban elterjedt a visszahívás (*recall*) intézménye is, amely a választott képviselők és tisztségviselők leválthatóságát jelenti.²⁴ Ez utóbbi nem más, mint a választott képviselők, tisztségviselők visszahívhatóságának alapelve. Ez, az európai parlamentáris rendszerekben már nem alkalmazott intézmény abból az alkotmány- és hatalomfelfogásból ered, amely szerint minden hatalom forrása a nép, aki e hatalmat nemcsak átruházhatja a választott tisztségviselőkre, de megbízását vissza is vonhatja.²⁵ A svájci és amerikai felfogás közti különbség eredete abban, hogy a svájci politikatudomány által meghatározott, és széles körben elfogadott tézisben található, amely szerint a közvetlen demokrácia sosem személyekről, hanem kérdésekről dönt.

23 Az USA gyakorlatának ismertetéséhez a tagállami közigazgatási portálok mellett az *Initiative and Referendum Institute, University of Southern California* (továbbiakban IRI) weboldalán (www.iand-rinstitute.org) és kiadványaiban elérhető információk, valamint a National Conference of State Legislatures (NCSL, <http://www.ncsl.org>) adatbázisai nyújtanak segítséget. Svájc esetében pedig a Guidebook (2005) mellett a *Center for Research on Direct Democracy* (továbbiakban C2D, www.c2d.ch), valamint a szövetségi kancellária adatbázisa (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations.html>) szolgált alapvető forrásul. (utolsó megtekintés: 2017. május 7.)

24 Részletesen lásd: *The Recall Device* című fejezet (CRONIN 1989: 125–156). Elsőként Oregon államban vezették be 1902-ben.

25 Ahogy Kalifornia állam alkotmánya megfogalmazza: „All political power is inherent in the people. Government is instituted for their protection, security, and benefit, and they have the right to alter or reform it when the public good may require. [...] Recall is the power of the electors to remove an elected officer.” (California Constitution, Article 2, Section 1 és Section 13. (https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II) (utolsó megtekintés: 2017. május 7.).

Tehát *personal-voting* helyett *issue-voting* a népszavazás is és a kezdeményezés is.²⁶ A svájci szabályozás szinte teljesen megegyezik az amerikaival – az egyetlen alapvető kivétel a visszahívás intézménye, amely Svájcban nem alkalmazható.²⁷

5.1.1. Közvetlen demokrácia: több, mint népszavazás

A következőkben tehát a két mintaállam, Svájc és az USA-tagállamok szabályozását alapul véve fogom részletesen bemutatni, milyen elemekből áll és hogyan működik a közvetlen demokrácia. Némi magyarázatra szorul, hogy miért nem veszem át teljes egészében Altman tipológiáját, aki a közvetlen demokrácián *belül* határolja le az ún. CI-MDDs-t, azaz az állampolgári kezdeményezése indult közvetlen demokratikus mechanizmusokat. Másképp kifejezve, miért nem sorolom a nem állampolgári kezdeményezésű népszavazásokat a közvetlen demokrácia részének. Nos, mivel a közvetlen demokráciát a részvételnélközpontú demokráciafelfogást érvényesítő intézményrendszernek tartom, ezért a nem állampolgári részvétellel kezdeményezett eljárások automatikusan kikerülnek ebből a körből. Azaz, a közvetlen demokráciát olyan, a részvételalapú demokráciafelfogás gyakorlati megvalósulásának tekintem, amely az állampolgárok számára nemcsak a döntés lehetőségét biztosítja, hanem annak megválasztását is, hogy mikor és miben akarnak az állampolgárok részt venni és dönteni. Mivel azonban az I&R rendszere meglehetősen szofisztikált eljárásokat és intézményeket biztosít, ezért ezeknek részét fogják képezni a nem állampolgárok által kezdeményezett intézmények is. Ahol *csak* ilyenek vannak, azt meggyőződésem szerint nem tekinthetjük közvetlen demokráciának. Ahol viszont ilyenek *is* vannak (az Altman által CI-MDDs-nek nevezett lehetőségek mellett), az még lehet közvetlen demokrácia.

Noha a közvetlen demokráciát hangsúlyozottan az I&R komplett gyakorlatával azonosítom, megkerülhetetlen, hogy nagyon röviden ne térjek ki az amerikai vagy svájci modellről eltérő, a közvetlen állampolgári részvételt csak korlátozott mértékben biztosító népszavazási modellekre is. Ahogy korábban már említettem, önmagában attól, hogy egy országban népszavazást tartanak bizonyos kérdés(ek)ről, még nem tekinthetjük közvetlen demokráciának. Ez a – feltételezhetően szigorú – lehatárolás természetesen vitatható, azonban igazolható is. Az állampolgári részvétel szempontjából ugyanis egyáltalán nem mindegy, hogy egy népszavazásra azért kerül sor, mert a választók maguk kezdeményezték azt vagy pedig a politikai elit (parlament,

26 Ebből az eltérő felfogásból ered a gyakorlati megoldás is. Svájcban lehetőség szerint nem tartják azonos napon vagy közeli időpontban a személyekről szóló választásokat az egyes népszavazásokkal, elkerülendő a népszavazások egyéb témákkal való keverését. Ezzel szemben az USA-ban kifejezetten egy időben kerül sor a szavazásra, így elkerülve, hogy a túl sok szavazás miatt esetleg érdektelenné váljanak az állampolgárok.

27 Fontos azonban megjegyezni, ahogyan az amerikai politikai rendszer alapja a közfeladatokat ellátó személyek közvetlen választása, ez a gyakorlat Svájcban is ismert (pl. a közösség által finanszírozott iskolákban a tanárok közösség általi megválasztása, újraválasztása). Az amerikai politika mindennapjait, a választás elvének lehető legszélesebb mértékű kiterjesztését remekül jellemzi Austin Ranney személyes élménybeszámolója az *Összehasonlító politológia* című tankönyvben (1996: 744–745).

kormány) döntésének köszönhető. Köztes állapotnak tekintem a kötelező referendum lehetőségét – ebben az esetben ugyanis a választók biztosítékot kapnak arra, hogy az alkotmány által meghatározott kérdésekben semmiképp sem dönthetnek nélkülük. A népszavazások jogszabályi háttérét és gyakorlatát illetően tehát 4 külön típus, modell választható el egymástól (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT. NÉPSZAVAZÁSI MODELLEK

	kezdeményező	időbeli kiszámíthatóság	tematikus kiszámíthatóság	szavazás jellege
közvetlen demokrácia	állampolgár, jogi kötelezettség	igen	igen	<i>issue</i> -szavazás
kötelező referendum	jogszabályi kötelezettség	igen	igen	döntően <i>issue</i> -szavazás
plebiszcitum	politikai elit	nem	nem	másodlagos szavazás, átértelmezés
vegyes	jogszabályi köte- lezettség, politikai elit, állampolgár	a kezdeményező- től függően	a kezdeményező- től függ	<i>issue</i> - és másod- lagos szavazás is jellemző

E tipológia alapján közvetlen demokráciának tekinthető Svájc és az amerikai szövetségi államok – e területeken az I&R teljes körben, korlátozás nélkül elérhető. A második típusba a kötelező referendumokat előíró, és azokat rendszeresen alkalmazó országok tartoznak. A harmadik – legnagyobb – csoportot azok az országok adják, amelyekben kizárólag a politikai eliten múlik, hogy mikor és milyen kérdésről tartanak népszavazást. A negyedik csoportba pedig azok az országok (pl. Magyarország, Olaszország) tartoznak, ahol az I&R bizonyos elemei, a közvetlen demokráciák szabályozásától részben eltérő módon, de jelen vannak. Vagyis ahol lehetőség van állampolgári kezdeményezésre is népszavazásokat tartani, ám a politikai elit dominanciája (akár a szigorú jogszabályi előírások, akár a kezdeményezések szervezése esetében) érvényesül.

A plebiszcitumok esetében gyakran azt látjuk, hogy a politikai aktorok általában saját legitimációs forrásukként, társadalmi támogatottságuk növelése vagy a mobilizáció érdekében utalnak népszavazás elé kérdéseket, sok esetben a hatályos jogszabályok megkerülésével vagy éppenséggel alkotmányos korlátozások kijátszására, felhasználására (KAUFMANN – WATERS 2004: xix). Ám, ha még ilyen szándékok nem is vezetnek a népszavazást kezdeményező politikust, szinte mindig megtapasztaljuk, hogy ezekben az esetekben a népszavazásra feltett konkrét kérdés átértelmeződik, a végső döntés tétje megsokszorozódik. Példa lehet erre az EU Alkotmányszerződéséről 2005-ben tartott holland vagy francia népszavazás, ahol nem a szerződés konkrét pontjai, hanem egyéb, aktuális belpolitikai kérdések mentén alakultak ki viták, amelyek meghatározták a végeredményt.

A plebiszcitumok általános jellemzője, hogy idejüket és témakörüket illetően nem kiszámíthatóak. Vagyis a választók számára előre nem látható, hogy mikor és miről lesz lehetőségük népszavazás útján véleményt formálni. Ezért amikor erre lehetősége van, szavazatával jóval többet akar kifejezni, mint a konkrét, szavazólapon megfogalmazott kérdésre adott véleményét. Mivel e kérdés nem állampolgári kezdeményezésre, hanem kizárólag a képviseleti aktorok akaratából kerül népszavazásra, ebből az is következhet (és gyakran következik is), hogy a választók nem a konkrét, megfogalmazott kérdésre adnak választ, hanem szavazatukkal a népszavazást kezdeményezőnek üzennek. Összességében ezek a tényezők azt eredményezik, hogy a plebiszcitumok az EP-választásokhoz hasonló, másodrendű jelleggel bírnak. A konkrét kérdés helyett inkább a kormányzó erőkkal szembeni politikai tiltakozás eszközeként szolgálnak (LUBBERS 2008: 60).

Azokban az országokban, ahol az alkotmány bizonyos tárgyakban kötelező népszavazási döntést ír elő, tehát a kötelező referendum intézménye létezik, a másodrendű szavazás sokkal kevésbé jellemző. Ugyan itt is előfordul, hogy az állampolgárok döntése ellentétes a politikai elit véleményével, egyfajta protesztjelleg tehát felfedezhető. Azonban mivel a népszavazások időben és témában kiszámíthatóak, és hangsúlyozottan nem a politikai elit egyedi döntésétől függnek, ezért a kérdések átértelmezése kevésbé jellemző. A kötelező népszavazás intézményét alkalmazó, és rendszeresen gyakorló országok (Dánia, Írország) példái pontosan azt mutatják, hogy ezekben az országokban az *issue-voting* a jellemző. Az állampolgárok rendszerint a feltett kérdésről saját meglátásuk, attitűdjük szerint döntenek. Itt a plebiszcitumok esetében tapasztalható többes tétek, átértelmezések nem vagy sokkal kevésbé jellemzőek (LUBBERS 2008: 60; HOBOLT 2006: 154–156).

Végül, a vegyes szabályozással bíró országok esetében azt látni, hogy a kötelező referendumos és plebiszcitumos demokráciák sajátosságai együttesen jellemzik, az adott népszavazás jellemzőitől függően. Mivel munkámban a közvetlen demokrácia modelljét és ennek európai uniós implementációs tervezeteit és lehetőségeit ismertetem, ezért a továbbiakban csak ezzel a modellel foglalkozom. Ugyanakkor ahol ez szükségesnek látszik (az európai integrációs népszavazások esetében, *6. fejezet*), ki fogok térni a többi modell sajátosságaira is.

Mindezek alapján belátható, hogy a különböző jogszabályi háttérrel, különböző politikai körülmények között lezajló népszavazásokat egymással azonosnak tekinteni, és ezeket összehasonlítani nem feltétlenül célravezető. Ugyanakkor az azonos vagy nagyon hasonló jogszabályi háttérrel és gyakorlattal rendelkező országok (Svájc – USA, Dánia – Írország, Olaszország – Magyarország, Nagy-Britannia – Hollandia) összehasonlító elemzése alapján közelebbi és pontosabb képet kaphatunk a választói magatartásról vagy bármilyen más, népszavazással kapcsolatos kérdésről. Továbbá, ennek köszönhetően összehasonlíthatóvá válnak az eltérő jogszabályi háttérrel bíró országok is. Láthatóvá válik, hogy vannak-e és milyen érdemi különbségek hasonló közjogi szerkezettel bíró parlamentáris demokráciák között, csupán a népszavazás alapján. A 3. táblázatban ábrázolt, a népszavazások jogi hátterére és döntéshozatali

jellemzőire alapozott differenciálás ugyanazt az elvet követi, amelyet a választási tanulmányok esetében a politikatudomány általában és főszabály szerint alkalmazni szokott. A választási rendszereken belül ugyancsak több alrendszeret alakítottak ki (többségi, arányos, vegyes), így lehetővé téve az azonos és eltérő választási rendszerekre épülő politikai gyakorlatok összehasonlítását.

5.1.2. Elemzési szempontok

Noha az általam alkalmazottnál tágabb értelemben használja a közvetlen demokrácia fogalmát,²⁸ Altman munkája nagy segítségünkre van az intézmények leírásához. Ugyanis – amiképp e szándékát hangsúlyozza is –, megpróbál rendet tenni a már korábban is említett terminológiai zűrzavarban, és összegzi az intézmények alapvető jellemzőit. Ennek megfelelően négy szempontot határol le, amelyeket a következőképp nevesíthetünk: a népszavazás jellege (kötelező vagy fakultatív); a népszavazás eredménye (ügydöntő vagy konzultatív); a népszavazás iránya (fentről le, *top-down* vagy letről fel, *bottom-up*); és a népszavazás szándéka (proaktív vagy reaktív). Ezek elkülönítése alapvető az népszavazások vizsgálatához (ALTMAN 2011: 2–18). E szempontok segítségével könnyebben lehatárolhatjuk a közvetlen demokráciát a népszavazások általánosságban használt definícióján belül, és világossá válik az iniciatíva és referendum közötti különbségtétel jelentősége is (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT. AZ I&R JELLEMZŐI

		Iniciatíva	Referendum
Jelleg	kötelező		+
	fakultatív	+	+
Eredmény	ügydöntő	+	+
	konzultatív		
Irány	letről fel		+
	fentről le	+	+
Szándék	proaktív	+	
	reaktív		+

Az intézmény jellege szerint lehet alkotmányos vagy törvényi előírás alapján kötelező (tehát az adott témában népszavazást kell tartani) vagy lehet fakultatív, vagyis a lakosságra van bízva, hogy akar-e népszavazást vagy sem.²⁹ A döntés eredménye

28 Amit Altman a közvetlen demokrácia egy formájának, CI-MDDs-nek nevez, azt nevezi a svájci és amerikai irodalom állampolgári jogalkotásnak, én pedig közvetlen demokráciának. Minden más népszavazás természetesen ugyancsak népszavazás, de nem a közvetlen demokrácia része.

29 Jól jellemzi a magyar szabályozás képviselő-központúságát, hogy az 1997–2013 között nálunk is létező fakultatív referendum nem az állampolgár számára adott ilyen szabad döntési mozgásteret, hanem az állampolgári kezdeményezéseket gyengítve, a képviselő számára tette fakultatívvá, hogy egy kezdeményezésből legyen-e népszavazás vagy sem. A választási lehetőséget tehát nem a választópolgár, hanem a képviselő számára garantálta az alkotmány.

lehet ügydöntő vagy konzultatív – utóbbi viszont nem jelent tényleges hatalomgyakorlást, elvégre nem garantálja semmi, hogy a döntés végül az lesz, mint amit a lakosság javasolt. Ami az irányt illeti, a referendum indulhat fentről, azaz a képviselet felől is és indulhat állampolgári kezdeményezése is. Mivel azonban az iniciatíva mindenképp a választók saját elhatározásán alapszik, az csakis letről felfelé irányuló lehet. Végül pedig fontos a döntés szándéka: új témát akarunk-e napirendre tűzni és jogszabályként elfogadni (iniciatíva), vagy pedig már napirenden lévő (akár részben el is döntött) kérdésekben akarunk inkább dönteni (referendum).

E jellemzők segítségével láthatóvá válnak azok a sajátosságok, amelyek alapján eldönthető egy-egy intézményről vagy intézményrendszeréről, hogy a képviselet és az állampolgár viszonyában mellérendelt, kiegészítő vagy alárendelt modellt hoz-e létre (2. táblázat). Ennek megfelelően, amikor az EU demokratizációját célzó elképzeléseket és gyakorlatot vizsgálom (6–8. fejezetek), ugyanezeket a szempontokat fogom figyelembe venni. Altman szempontrendszere mellé ugyanakkor beemelem a részvételi demokrácia korábban már ismertetett megközelítését is, azt vizsgálva, megteremtik-e a részvételi és képviseleti intézmények mellérendelt működését a tervezett és már alkalmazott eljárások és lehetőségek, vagy csupán kiegészítő vagy alárendelt működést eredményeznek. A mellérendelt viszonyoknak természetesen része az is, hogy ténylegesen mennyire elérhető az adott részvételi intézmény. Minél kevesebb korlátozó előírás szabályozza, annál könnyebb, egyszerűbb az állampolgár számára a részvétel, annál elérhetőbb. és viszont: minél bonyolultabb és korlátozóbb szabályok szerint, esetenként csak adott intézményi szereplők engedélye vagy jóváhagyása után vehet részt a választó, annál kevésbé elérhető az adott intézmény.

Az általam *elérhetőségnek* nevezett faktorhoz hasonló az I&R irodalmában a *triggering* vizsgálata, amit talán leginkább *kezdeményezhetőségnek* vagy *indíthatóságnak* lehetne fordítani. Míg azonban ez utóbbi elsősorban csak a kezdeményezéshez szükséges lakossági támogatást, valamint az idő- és témakorlátot (ha van egyáltalán) vizsgálja, addig az elérhetőség szempontja magában foglalja azokat az intézményi akadályokat is, amelyek a kezdeményezés sikerességét befolyásolhatják. Így például azt, hogy van-e előzetes jóváhagyási, engedélyezési, hitelesítési korlát, biztosít-e az állam (bürokrácia) segítséget a kezdeményező polgárnak, és objektív tájékoztatói lehetőséget a döntéshozatalban résztvevőknek. És végül, van-e lehetőség arra, hogy a képviseleti intézmények egyetértése, jóváhagyása nélkül is érvényre jusson a választók akarata.

Az I&R svájci és amerikai jellemzői alapján látni fogjuk, milyen is a részvétel-központú demokrácia intézményrendszere és gyakorlata: vagyis hogyan épül fel és működik az olyan politikai döntéshozatali rendszer, amelynek kiindulási alapja vagy mögöttes eszmei, elméleti tartalma nem a képviselet megléte és végső döntéshozó szerepe, hanem az állampolgárok részvétele.³⁰

30 Ellenpéldának az 1989 óta hatályos magyar szabályokat és AB-döntéseket lehetne említeni: amikor mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó, mind a kapcsolódó tudományágak főáramú felfogása a képviselet meglétét, és a lakossági hozzáférési és döntéshozatali korlátozását tekinti adottságnak.

5.2. Az iniciatíva (kezdeményezés)

A közvetlen demokrácia első helyen említendő intézménye a kezdeményezés (*initiative*). Ebben az esetben maguk a választópolgárok javasolnak egy-egy kérdést, és ennek szabályozásáról is maguk az állampolgárok döntenek. A kezdeményezés vonatkozhat alkotmánymódosításra/kiegészítésre vagy egy új törvény megalkotására is. Jellemzően proaktív intézmény, lényege, hogy a politikai közösség egy meghatározott része által fontosnak tartott kérdésben szülessen jogszabály (vagy annak módosítása), és maguk a kezdeményező állampolgárok döntenek el, hogy a számos, későbbiekben ismertetett lehetőség közül melyiket választják. Az iniciatíva alkalmazásakor azonban a hangsúly nem kizárólag a népszavazáson van, hanem fontos kiemelni a kezdeményezés proaktív jellegét is. Ez azt a lehetőséget biztosítja a társadalmi csoportoknak és állampolgároknak, hogy az intézményes politikai döntéshozatali szereplők által nem, ám a „külső”, civil társadalom által fontosnak tartott új vagy abban a kontextusban még nem tárgyalt témák is a nyilvánosság, a politikai élet főáramába kerülhessenek.

A kezdeményezésnek három fő típusa határolható el, és ennek az elhatárolásnak az alapja részben a kezdeményezés tárgya, részben pedig következménye. Ezt az általános tipizálást azért tartom fontosnak elvégezni, mert így összehasonlíthatóvá válnak az országonként eltérő elnevezésű iniciatívátípusok, vagyis a már említett terminológiai zűrzavar könnyen feloldhatóvá válik.

Ha a hatalmi-döntéshozatali mozgástér alapján próbálunk sorrendet felállítani, akkor a három típusból az első az **alkotmánykezdeményezés**: a választók ebben az esetben az adott entitás alkotmányának módosítására tesznek javaslatot. Noha ez tekinthető a legerősebb iniciatívának, ez a legritkább is: Svájcban, az USA bizonyos tagállamaiban, valamint az európai országok közül Lettországbban és Litvániában létezik. Okkal vethető fel, hogy miközben a teljes (esetenként a részleges) alkotmányozás számos országban népszavazással zárul, az állampolgárok miért nem kezdeményezhetik maguk is alaptörvényük módosítását? Feltehetően ennek egyik legalapvetőbb oka, hogy a világ országainak döntő részében az iniciatíva *ab ovo* nem elérhető. Vagyis nemcsak az alkotmányozás kizárt közvetlen demokratikus úton, de általában sem biztosított bármilyen más formában a választók direkt hatalomgyakorlása.

A második típust **törvényi kezdeményezésnek** nevezem: ebben az esetben törvényi szinten szabályozandó – tehát az alkotmányt nem érintő – javaslatot indítanak

Ez jelenik meg a rendkívül bonyolult és áttekinthetetlen előzetes hitelesítési eljárásokban, a népszavazásra benyújtott kérdés megszövegezésének nehézségeiben és korlátozó szabályaiban, a népszavazással meghozott döntés időbeli korlátozásában, az állampolgárnak nyújtott bármilyen segítségnyújtás hiányában, és a teljesen esetleges jogalkalmazói jogértelmezésben is. A kiinduló helyzet nem az, hogy miképp segítsük az állampolgári részvételt és tegyük elérhetővé a részvételi lehetőségeket, hanem hogy miképp védjük a képviselő jogköreit és hatalmát, és korlátozzuk az állampolgári hozzáférést. Miközben például a magyar közjogi gondolkodás és szabályozás magától értetődőnek tartja, hogy bizonyos témakörökben meg kell tiltani a közvetlen döntéshozatalt (tiltott tárgyak), addig Altman értetlenségének adva hangot mint rossz gyakorlatot ismerteti ezt (ALTMAN 2011: 26).

a választópolgárok. A két kezdeményezés eltérő súlya a részletes szabályozásokban is visszaköszönhet: az alkotmányozó kezdeményezésekhez USA-szerre magasabb számú, nagyobb arányú lakossági támogatást írnak elő,³¹ míg Svájcban mindkét iniciatívára azonos előírások vonatkoznak. Az aláírásgyűjtésre biztosított időtartam általában azonos mindkét kezdeményezéstípus esetében.

A kezdeményezések harmadik típusa a **napirend-kezdeményezés** (*agenda initiative*). Ezt az intézményt – amelynek magyar megfelelője a már nem létező népi kezdeményezés – a közvetlen demokrácia előszobájaként értékelhetjük.³² A napirend-kezdeményezés lényege, hogy a választópolgárok egy meghatározott száma támogat egy javaslatot annak érdekében, hogy a törvényhozó hatalom azt megfontolja, megvitassa – anélkül, hogy e kezdeményezésről végül népszavazás döntene (GUIDEBOOK 2005: 261). Hátránya azonban, hogy érdemi döntési lehetőségeket nem biztosít az állampolgárok számára, hiszen egyetlen funkciója, hogy a döntéshozók figyelmét ráirányítsa arra a témakörre, melyet az állampolgárok kezdeményeztek. Egy napirend-kezdeményezésből a képviselő számára egyetlen kötelezettség származik: legalább egyszer napirendre kell vennie, és tárgyalnia kell az indítványban szereplő ügyről, problémáról.

Sajátos módon azonban ereje, alkalmazásának előnye is abban a tulajdonságában rejlik, hogy tág mozgásteret biztosít az intézményes és hagyományos döntéshozatali szereplők számára. Egy-egy napirend-kezdeményezés a választott politikusok számára is kedvezőbb, elfogadhatóbb eljárás, kiváltképp, ha az adott országban nincs jelentős hagyománya és magas színvonalú kultúrája a közvetlen társadalmi részvételnek. Ilyenkor ugyanis a választott politikus nem a „lakossági kényszert” és nem a megválasztásából eredő hatalmának korlátozását látja a kezdeményben – vagyis a közvetlen állampolgári hatalomgyakorlással szembeni politikusi averziók nincsenek jelen. A képviselők a megkerülhetetlenül népszavazáshoz vezető kezdeményezések számukra ultimátumjellegű indítványjaival ellentétben „csupán” egy javaslatot kapnak, amelynek elfogadásáról, esetleges továbbfejlesztéséről vagy negligálásáról direkt ható politikai következmény (például ügydöntő népszavazás) nélkül ők dönthetnek.³³ Ez az iniciatívátípus az USA tagállamaiban e formában nem ismert, Svájcban pedig

31 Sajátos kivételnek tekinthető ebből a szempontból Massachusetts állam, ahol az alkotmányozó kezdeményezéshez 3%, míg a törvényi kezdeményezéshez 3,5%-os támogatottság kell (az előző kormányzóválasztáson részt vevő választók számát alapul véve).

32 Körösi – Dezső Márta tipizálása alapján – ezt a típust *petíciónak* nevezi (KÖRÖSI 2009:39–40), és nem tekinti iniciatívának. Megítélésem szerint ez a fogalomhasználat azért félrevezető, mert a petíció egyik alapvető tulajdonsága, hogy a címzett nem köteles azt figyelembe venni. A napirend-kezdeményezések viszont kifejezetten erre kötelezik a címzett intézményeket. A petíció és a napirend-kezdeményezés intézményeinek egymástól való elválasztása, és további különbségeinek ismertetése különösen fontos az EU esetében – részletebben lásd a 8. fejezetben.

33 És pontosan e jellemzői okán érthető, hogy miért is törölte el ezt az intézményt a magyar parlamenti többség a 2011-es alkotmányos átalakítások során. Azt, hogy különösebb tiltakozás vagy tudományos vita nem övezte ezt az antidemokratikus fordulatot, inkább tekintem a közvetlen és részvételi demokrácia iránti viszonylagos közöny és érdektelenség jelének, mint a jogfosztással való egyetértésnek.

nem alkalmazzák. Azonban Európában a többi közvetlen demokratikus intézményhez képest – alighanem gyenge kötöttsége okán – meglehetősen elterjedt: míg a lakosság alig néhány országban kezdeményezhet csupán népszavazást, addig a napirend-kezdeményezés valamilyen formában (nem mindig ezen a néven) jóval több – mintegy 20 – európai országban létező intézmény (SCHILLER 2005: 2–9).

5.2.1. A szövetségi szabályozás Svájcban

Amikor Svájc közvetlendemokrácia-praxisáról beszélünk, nem csupán a föderatív szintet, hanem a kantonok és települések I&R gyakorlatát is ide értjük. E könyv kerekein azonban túlnő a 26 kanton és a 2596 település gyakorlatának áttekintése és ismertetése. Ezért most kizárólag a szövetségi szintű közvetlen demokrácia intézményeit és tanulságait ismertetem, ám amennyiben szükséges, természetesen utalni fogok alsóbb szintű megoldásokra is. A szövetségi szint leírását két okból tartom adekvátnak. Egyrészt azért, mert szinte semmiben sem tér el a kanton- és településszintű megoldásoktól, másrészt pedig, még akkor is, ha az EU jelenleg nem tekinthető tisztán föderális rendszernek, föderatív jellegzetességeket kétségtől tartalmaz. És ebben a tekintetben a közvetlen demokrácia svájci föderatív szintű elemzése lehet leginkább adekvát. Végül, azok az NGO-k, agytrösztök, politikusok és társadalomtudósok, akik az EU „közvetlen demokratizációja” mellett érvelnek, ugyancsak Svájc szövetségi szintű I&R-rendszerét tekintik egy lehetséges mintának.

Az előbb ismertetett három kezdeményezéstípusból Svájcban szövetségi szinten két intézmény, az alkotmány- és a törvényi kezdeményezés érhető el. E két intézményt azonban nem egyszerre vezették be, noha mindkét esetben a kantonokban már alkalmazott szabályozás és gyakorlat hatására került be a szövetségi politikai színtérre is e két iniciativa. A svájci szövetségi szint sajátossága, hogy az alkotmánymódosítást két kezdeményezéstípus is szolgálja.

Elsőként az alkotmány teljes revíziójára vonatkozó kezdeményezést 1848-ban vezették be, majd a részleges alkotmányos kezdeményezést 1891-ben emelték az alkotmányba. A törvényjavaslatok kezdeményezése azonban meglehetősen későn, csupán 2003-ban vált elérhetővé. A kezdeményezésekről minden esetben vitát tart a szövetségi parlament, és ezután bocsátják népszavazásra. A parlamentnek azonban mérlegelési jogköre csak korlátozott mértékben van. Az elmúlt 119 évben mindössze 4 kezdeményezést nem engedtek népszavazásra (GUIDEBOOK 2005:174).

A **teljes alkotmányra irányuló kezdeményezés** (*initiative populaire, Volksinitiative, popular initiative*) esetében 100 000 aláírást kell összegyűjteni 18 hónapon belül, ezt követően a javaslatot népszavazásra bocsátják (Alkotmány, 138.§). E kezdeményezéshez semmilyen más előírás, korlátozás nem tartozik. Hiszen egy teljesen új alkotmányt nem korlátozhatnak korábbi, az új alkotmánnyal hatályukat veszítő szabályok. A **részleges alkotmányozási kezdeményezés** (139.§) – amely szintén az *initiative populaire* vagy *Volksinitiative* nevet viseli – a feltételek azonosak, ám ebben az esetben már két korlát is megjelenik:

- a nemzetközi kogens joggal nem lehet ellentétes, vagyis az ország által vállalt nemzetközi szerződéseket az alkotmánymódosítások nem írhatják felül, azokkal nem lehetnek ellentétesek;
- az ún. alaki és tartalmi egység előírásának meg kell felelnie (*l'unité de la forme et de la matière; Einheit der Form, Einheit der Materie; unity of form and matter*). A formai szempont azt jelenti, hogy a kezdeményezés vagy konkrét törvény-szöveg vagy pedig általános javaslat lehet – de a két megoldás nem keverhető. A tartalmi egység pedig azt jelenti, hogy egy konkrét témakörre kell irányulnia a kezdeményezésnek³⁴ (GUIDEBOOK 2005: 172).

A parlamentnek a kezdeményezések e típusánál lehetősége van arra, hogy amennyiben nem ért egyet a kezdeményezett módosítással, ellenjavaslatot tegyen (*contre-projet, Gegenentwurf, counterproposal*). Ebben az esetben mindkét kérdést népszavazásra bocsátják, és a választók dönthetnek a két megoldás közül.

Mindkét alkotmányozási kezdeményezés esetében a kettős többség elve él. Vagyis egyrészt a szavazók többségének támogatása szükséges, másrészt viszont a kantonok többségében is az 'igen' szavazatoknak kell nyerni. A kettős többség tehát azt garantálja, hogy a nagyobb népességű kantonok ne tudjanak a kisebbek rovására alkotmánymódosításokat elérni.³⁵

A törvényi kezdeményezésről először 1906-ban tárgyalt a szövetségi parlament, ám az ekkor benyújtott törvényjavaslatot – melyről éveken át tárgyaltak – végül nem fogadták el. A viszonylagos sikertelenség ellenére azonban a kantonok szintjén az akkor 18 kantonból 15 bevezette ezt az iniciatívátípust, kiteljesítve ezzel az I&R intézményrendszert (KOBACH 1993: 13). Ezt követően viszonylag későn, 2003-ban jelent meg ez a kezdeményezéstípus szövetségi szinten, ám alkotmányossági viták miatt végül – vagy egyelőre – nem sikerült beilleszteni az alkotmányos szerkezetbe (KRIESI – TRECHSEL 2008: 54–55).

Az **általános kezdeményezés** (*initiative populaire générale, allgemeine Volksinitiative, general popular initiative*) egyrészt a részleges alkotmányozási kezdeményezést volt hivatott felváltani, annyi különbséggel, hogy ezzel lehetővé vált volna szövetségi törvényeket is kezdeményezni. A követelmények teljes egészében megegyeztek a részleges alkotmányozási kezdeményezésre vonatkozó feltételekkel. Ám a parlament az ellenjavaslat-tétel mellett megkapta annak lehetőségét is, hogy amennyiben egyetért

34 Ez az előírás nagyjából azonos a magyar Alkotmánybíróság által a népszavazási kezdeményezésekkel szemben megfogalmazott egyértelműségi követelménnyel.

35 A kettős többség elvének szükségességét hangsúlyozták alkotmányjogászok, politikusok és állampolgárok a 2016-os brit BREXIT-népszavazás kapcsán is – már a népszavazás után. Ennek alapján nem csupán lakossági többséget kellett volna az EU-ból való távozáshoz elérni, de az Egyesült Királyságot alkotó négy nemzet, Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország többségének, vagyis legalább 3 területnek a támogatása is kellett volna. Mivel azonban a brit népszavazási törvény nem tartalmazott ilyen előírásokat, így az eredmény megállapításánál nem lehetett figyelembe venni, hogy Skócia és Észak-Írország a kilépés ellen szavazott.

a kezdeményezéssel, akkor elfogadhatja, és ekkor nem kell népszavazásra bocsátani.³⁶ Amennyiben a kezdeményezők úgy ítélik meg, hogy a parlament félreértette a javaslatukat vagy pedig helytelen, alkalmatlan formában fogadott el róla törvényt, a szövetségi legfelső bírósághoz fordulhattak volna jogorvoslatért.

2003 februárjában népszavazás döntött az általános kezdeményezés bevezetéséről, és meg is kapta e javaslat a szükséges kettős többséget (a lakosság 70%-a támogatta, és minden kantonban az igenek győztek). Azonban bevezetése számos más – a politikai jogokról, a legfelső bíróságról, valamint a parlamentről – szóló törvény módosítását is szükségessé tette. A parlament megítélése szerint azonban az általános kezdeményezés túl bonyolult és összetett, ezért nem állampolgárbarát. A szükséges törvényi módosítások helyett pedig – sikeres – népszavazást kezdeményezett az új kezdeményezéstípus eltörléséről (GUIDEBOOK 2008: 164–166). Jelenleg tehát szövetségi szinten csak az alkotmány módosítására irányulhat kezdeményezés. Ám a törvényi kezdeményezés hiányát kompenzálja, hogy a kantonok és települések szintjén az állampolgárok számára ez a kezdeményezéstípus is elérhető, s a szövetségi állam korlátozott hatásköreiből adódóan a választók hétköznapi életét érintő szabályokat a kantonban hozzák meg.

Eltérően az európai megoldásoktól, a kettős többség elvének bizonyos esetekben történő alkalmazását leszámítva, a népszavazásokon nincs részvételi korlát, vagyis érvényességi küszöb. A képviselési demokrácia kizárólagosságához szokott szemmel nézve ez akár kifejezetten riasztó is lehet, hiszen így egy jól szervezett kisebbség is el tudja dönteni a teljes közösséget érintő kérdéseket. S bár ez az aggodalom megfontolandó, egy másik érv áll ezzel szemben: a választáson való önkéntes részvétel elve. A választásokról mindenki tud, a szavazási tájékoztatók és információs anyagok mindenkihez eljutnak, a választásokon való részvétel lehetősége tehát mindenki számára adott. Így a 'jól szervezett kisebbség' felvetése ellenében állítható egy vele ellentétes, de nem kevésbé legitim nézőpont: vajon korlátozhatják-e azok, akik nem vesznek részt a közös döntéshozatalban, azon állampolgárok döntési jogát, akik viszont részt vesznek?

5.2.2. A svájci gyakorlat

A kezdeményezés bevezetése óta eltelt közel 140 évben 210 kezdeményezés és 39 ellenjavaslat került népszavazásra, amelyekben a választók a fennálló rend mellett vagy, ahogyan a Guidebook (2005: 146) fogalmaz, „a hatalmi szervek álláspontja szerint” szavaztak. Mindössze 22 alkotmánymódosító kezdeményezés járt sikerrel – ez az összes kezdeményezés egytizede (10,47%). Ugyanakkor az ellenjavaslatok többségét, 23 javaslatot támogattak (58,97%).

A részleges alkotmánymódosításokkal szemben a teljes alkotmányrevízióra vonatkozó kezdeményezések sosem jártak sikerrel. 1880-ban valójában egy csupán részleges alkotmánymódosítást kezdeményeztek (a jegybank és a monetáris politika tárgykörében), ám ezt csak a teljes alkotmányrevízió köntösébe bújtatva lehetett megoldani.

36 Ez a megoldás az USA tagállamaiban elérhető, a közvetett kezdeményezéseknél, lásd 5.2.3. fejezet.

1935-ben pedig a jobboldali (pro-náci) pártok próbálkoztak egy, részben a német mintát követő, autoriter rendszer megalapozásával (CHURCH 2004: 37–38).

Az elfogadott kezdeményezések között egyaránt találunk szakpolitikai és a politikai rendszer alapjait érintő javaslatokat. Az első két sikeres kezdeményezés a vallási rituális állatgyilkolást (1893) és az abszintfogyasztást tiltotta meg (1908), majd lakossági kezdeményezés eredményeképpen döntöttek a második kamara arányos választásáról (1919). A kaszinók létesítésének (1920, 1928), és a GMO-élelmiszerek tilalma (2005), a mocsarak védelme (1987), az országon átmenő forgalom korlátozása (1994), az atomerőmű-létesítés tilalma (1990), a gyermekpornográfia és egyéb, erőszakos cselekményekre vonatkozó büntetőjogi szabályok módosítása (2004, 2008), valamint Svájc ENSZ-tagsága (2002) mind-mind alkotmányozási kezdeményezések eredménye (GUIDEBOOK 2008: 150–151).

Az iniciatíva használata – csakúgy, mint az USA szövetségi államaiban – az 1970–80-as évekre futott fel igazán. Az adatokból világosan látszik, hogy a viszonylagos sikertelenség nem veszi el a kezdeményezők kedvét, és évtizedenként egyre több javaslat jut el népszavazásig. Ezzel, noha nem egyenes arányban, de nő a végül sikeres kezdeményezések száma is (5. táblázat). Ennek magyarázata lehet az is, hogy a népszavazáson sikertelen kezdeményezés is hozhat eredményt – mint azt a hadsereg eltörlését javasoló iniciatíva is elérte 1989-ben (részletesen lásd 6.1.1. részben).

5. TÁBLÁZAT. KEZDEMÉNYEZÉSEK SVÁJCBAN (C2D ADATBÁZISA ALAPJÁN)

		1880–1889	1890–1899	1900–1909	1910–1919	1920–1929	1930–1939	1940–1949	1950–1959	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2016	Összesen
kezdeményezés	összes	1	3	4	3	14	6	6	10	5	23	22	29	44	38	210
	sikeres	0	1	1	1	3	0	1	0	0	0	2	3	5	5	22
ellenjavaslat	összes	0	0	1	0	2	3	2	4	0	7	7	3	6	4	39
	sikeres	0	0	1	0	1	3	1	2	0	4	5	2	1	3	23

Az 1970-es évtizeddel kezdődő növekedést – a kezdeményezéseket áttekintve – új témakörök megjelenése is generálta. Amíg az 1950–60-as években döntően a szociális jóléti témák és a gazdaságpolitika kérdései domináltak, addig az 1970-es években megjelent a környezetvédelem kérdése, és az 1980–90-es évtizedben a legtöbb kezdeményezést e témában indították. Az új évezred első évtizedének újdonsága, hogy a társadalmi integráció kérdései a harmadik leggyakoribb kezdeményezési témává váltak: ide értve a bevándorlókkal, vendégmunkásokkal vagy akár a fogyatékosokkal kapcsolatos témákat is (GUIDEBOOK 2008: 168). Mivel a kezdeményezés csakis az

alkotmány módosítására irányulhat, ezért a szakpolitikai kérdések egy fontos része szövetségi szinten nem jelenik meg: ez a költségvetés és az adózás kérdése. Azonban ez a témakör a kantonok és a települések szintjén már stabilan, évről évre jelen van.

Ezen a ponton röviden ki kell térni a kantonok közötti alapvető különbségekre. A francia nyelvű kantonokban az I&R rendszere kevésbé alkalmazott, bár itt is jelen van. A német területekhez képest azonban jóval kevesebb népszavazást tartanak, és az előírások is szigorúbbak, ami leginkább a kezdeményezésekhez szükséges aláírások mennyiségében és a rendelkezésre álló időtartamban mutatkozik meg.³⁷ Ha a lakosságszámhoz viszonyított arányt vesszük, általában 1–1,5%-kal több aláírást kell összegyűjteni a francia nyelvű kantonokban, mint a német területeken. Ennek az alapvető eltérésnek az oka feltehetően az eltérő politikai tradíciókban, gyökerekben található: a német fejedelemségekre jellemző önkormányzatiság és autonómia egyfelől, valamint az erős, felülről irányított központi állam francia képe másfelől (GUIDEBOOK 2008: 134–137).

A kezdeményezés szövetségi szinten egyfelől azt mutatja, hogy a választók meglehetősen konzervatívak a rendszer alapjait illetően. Az állampolgári kezdeményezésre indított alkotmánymódosításoknak csupán tizede kapott többséget a népszavazáson. Ugyancsak ezt a konzervativizmust és a választott testületek álláspontjával való egyetértést támasztja alá az ellenjavaslatok támogatottsága: itt ugyanis a parlament által megfogalmazott ellenjavaslatok háromötöde sikeresen vette a népszavazási akadályt. Ugyanakkor az elmúlt évtizedekben tapasztalható növekedés a kezdeményezések számában azt is mutatja, hogy a helyi és kantonszint mellett a szövetségi szint is egyre inkább az állampolgárok figyelmének középpontjába került – még akkor is, ha a politikai élet és aktivitás fő színtere a település és a kanton szintje (KRIESI-TRECHSEL 2008: 36–43; FOSSEDAL 2009: 58).

A szövetség–kanton–település összehasonlítást ugyanakkor alapvetően korlátozza, hogy az általános kezdeményezés kiiktatása miatt továbbra is csak az alkotmánymódosítási iniciativa létezik a föderatív szinten. Egy alkotmány, alaptörvényi jellegből eredően, jóval kevesebb policyjellegű tárgykört tartalmaz – így a nagyon konkrét, és a kantonokra jellemző szakpolitikai tárgykörök (költségvetés, adózás, gazdaságfejlesztés, oktatás, kultúra) a szövetségi szinten nem kezdeményezhetők, másrészt ezek a témák a kantonokat és nem a föderációt illetik.

5.2.3. A szövetségi államok szabályozása az USA-ban

Az Egyesült Államok 50 államának közel felében, 24 államban találkozunk a kezdeményezés valamely típusával. A szabályozás tipológiájának alapját, hasonlóan a svájci megoldáshoz, az adja, hogy a kezdeményezés milyen jogszabálytípusra vonatkozik: az állam alkotmányának kiegészítésére vagy új állami törvény elfogadására. A második

³⁷ A 700 000 fős lakossággal bíró Vaud kantonban például a sikeres kezdeményezéshez 4 hónap alatt 12 000 aláírást kell összegyűjteni. Ez természetesen nem lehetetlen vállalkozás, de a szövetségi előírásokhoz viszonyítva (18 hónap alatt 100 000) nehezebb teljesíteni. Részletes adatok továbbá a kantonok portáljain elérhetők.

lépcső a kezdeményezés típusa (közvetlen vagy közvetett), ami arra vonatkozik, hogy a kezdeményezés, amennyiben a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelel, automatikusan népszavazáshoz vezet vagy sem.

Ha a kezdeményezés közvetlen, akkor az állam képviseleti törvényhozásának nincs szerepe az eljárásban. Sikeres kezdeményezés esetén főszabály szerint a szövetségi állam közigazgatási vezetője (*Secretary of State, SOS*) a soron következő választásra besorolja a kezdeményezést a többi népszavazási téma mellé.³⁸ Amennyiben az állampolgárok közvetett kezdeményezést indítanak, akkor a képviseleti törvényhozásnak joga van a kezdeményezésről a népszavazást megelőzően dönteni. Ha egyetért a javaslattal, saját maga fogadja el a kezdeményezésben szereplő jogszabálytervezetet. Ha viszont a képviselet elutasítja a kezdeményezést, sor kerül a népszavazásra – vagyis fontos megemlíteni, hogy a képviselet nem tudja blokkolni, megakadályozni a javaslatot. Végül, fontos rögzíteni, hogy a kezdeményezés útján elfogadott jogszabályok esetében a kormányzó nem élhet vétőjogával – ezt a szabályt a kezdeményezés bármelyik típusát biztosító összes alkotmány rögzíti. Mindezek alapján tehát az USA szövetségi államaiban a kezdeményezés négy típusát különböztetjük el:

- **közvetlen alkotmánykezdeményezés** (*direct initiative amendment – DA*);
- **közvetett alkotmánykezdeményezés** (*indirect initiative amendment – IDA*);
- **közvetlen törvénykezdeményezés** (*direct initiative statute – DS*);
- **közvetett törvénykezdeményezés** (*indirect initiative statute – IDS*).

E négy esetből három szinte mindig népszavazáshoz vezet: a két közvetlen kezdeményezésen túl a közvetett alkotmányra irányuló kezdeményezés is végül népszavazással zárul, ugyanis Delaware kivételével az összes amerikai szövetségi államban népszavazáshoz kötött az alkotmányozás. A közvetett alkotmánykezdeményezés Massachusettsben csak akkor bocsátható népszavazásra, ha a törvényhozás legalább negyede támogatja ezt. Lehetősége van ugyanakkor a képviselőknek arra, hogy ne az eredeti, hanem az általuk javasolt módosítást tegyék fel népszavazásra, amennyiben a képviselők háromnegyede ezt megszavazza (Alkotmány XLVIII. cikk, IV. rész).

A négy kezdeményezéstípus közül talán az IDS, azaz a közvetett törvénykezdeményezés az, amelyik a leginkább eltérő formákban jelent meg országszerte (6. táblázat). Maine, Michigan és Nevada államban a képviselet elutasító döntése után a kezdeményezést automatikusan népszavazásra kell bocsátani. Ezekben az államokban ugyanakkor a törvényhozásnak lehetősége van a saját javaslatát is az eredeti kezdeményezés mellé fűzni, így a népszavazás során a két kérdésről együtt dönthetnek a választók (elutasítva akár mind a kettőt). Massachusetts és Ohio esetében kétfordulós megoldást találunk. Ha az iniciatívát a törvényhozás elutasítja, akkor a kezdeményezőknak további aláírásokat kell összegyűjteni ahhoz, hogy javaslatukról mégis népszavazás legyen. Alaska és

38 Részletes eljárásjogi szabályokkal a jelen keretek között nincs lehetőségem foglalkozni, azonban néhány alapvető kérdésre, így a választói tájékoztatási rendszerre, a kampányra, és az alternatív szavazási lehetőségekre mint a modern közvetlen demokrácia alapvető jellemzőire a későbbiekben kitérek.

Wyoming államokban akkor vezet népszavazáshoz ez a kezdeményezés, ha a törvényhozók nem tárgyalják meg a kérdést. Azonban a törvényhozás mozgásterére meglehetősen tág: ugyanis lehetőségük van nem csupán az eredeti kezdeményezést, de egy ahhoz hasonló, általuk kidolgozott javaslatot is elfogadni, elkerülendő a népszavazást. Utah és Washington államban mindkét iniciatíva egyaránt elérhető: így a kezdeményezőknek lehetőségük van megfontolni,³⁹ melyik típus eredményezhet inkább sikert.⁴⁰ Utah államban ráadásul a két megoldás össze is kapcsolható: ha az IDS-t a törvényhozás elutasítja, akkor a kezdeményezők⁴¹ folytathatják az aláírásgyűjtést.⁴² Ha eléri a DS-hez szükséges mennyiséget, akkor népszavazásra bocsáthatóvá válik javaslatuk.

6. TÁBLÁZAT. KEZDEMÉNYEZÉSTÍPUSOK BEVEZETÉSE A SZÖVETSÉGI ÁLLAMOKBAN
(IRI, NCSL ÉS TAGÁLLAMI FORRÁSOK ALAPJÁN)

állam	DA	IDA	DS	IDS	összes	sikeres
Alaska	-	-	-	1956	53	28
Arizona	1911	-	1911	-	174	71
Arkansas	1910	-	1910	-	127	53
Colorado	1910	-	1910	-	230	81
Dél-Dakota	1972	-	1988	(1898) ³⁹	72	24
Észak-Dakota	1914	-	1914	-	190	86
Florida	1972	-	-	-	36	28
Idaho	-	-	1912	-	28	14
Illinois	1970	-	-	-	1	1
Kalifornia	1911	-	1911	-	372	132
Maine	-	-	-	1908	64	30
Massachusetts	-	1918	-	1918	83	40
Michigan	1908	-	-	1908	78	27
Mississippi ⁴⁰	-	1992	-	-	6	2
Missouri	1908	-	1908	-	86	36
Montana	1972	-	1906	-	82	48
Nebraska	1912	-	1912	-	49	19
Nevada	1912	-	-	1912	58	37
Ohio	1912	-	-	1912	80	21
Oklahoma	1907	-	1907	-	91	30
Oregon	1902	-	1902	-	368	132
Utah	-	-	1900	1900	20	4
Washington ⁴¹	-	-	1912	1912	183	92
Wyoming ⁴²	-	-	-	1968	7	3

39 1988 óta már nem alkalmazzák ezt az intézményt, helyét a közvetlen kezdeményezés (DS) vette át.

40 Mississippi az egyetlen állam, amelynek legfelső bírósága 1922-ben alkotmányellenesnek ítélte az 1914-ben bevezetett közvetlen demokratikus intézményrendszert. Másodjára hetven évvel később, 1992-ben vezették be.

41 Washington állam alkotmányában a törvénykezdeményezés két típusa Initiative to the People és Initiative to the Legislature elnevezéssel szerepel: előbbi a közvetlen, utóbbi a közvetett kezdeményezést jelenti (Washington State Constitution, Article II, Legislative Department, Section 1).

42 Wyomingban már 1912-ben is történt kísérlet az alkotmány módosítására és a kezdeményezés bevezetésére, azonban a sajátos választási szabályok miatt nem volt eredményes.

43 Az alkotmányozás időszakában, még a XVIII. század utolsó negyedében kezdődött meg az a folyamat, amelynek során az egyes tagállamok ekkor megalkotott alkotmányait és alkotmánytervezet-

A 6. táblázatból kitűnik az is, hogy az 1900–1910-es években, azaz a közvetlen demokrácia hódításának első nagy időszakában, az USA nyugati felén elhelyezkedő szövetségi államok szinte teljes egészében intézményesítették a kezdeményezést. Fontos megemlíteni azonban, hogy néhány államban – és nemcsak Nyugaton – már ezt megelőzően is léteznek közvetlen demokratikus formák, csak helyi és nem állami szinten. Nebraska állam például 1897-ben minden városában engedélyezi a kezdeményezés (és a referendum) alkalmazását.⁴³

Ami az eljárási kérdéseket illeti, az amerikai szövetségi államok részletes szabályozásainak bemutatása meghaladja e könyv célját és kereteit, azonban az alapvető jellegzetességek és érdekes sajátosságok ismertetése elkerülhetetlen. Az első sajátosság a szükséges aláírás-mennyiség meghatározása. Az európai államok általában konkrét számot vagy a választásra jogosultak egy bizonyos százalékát szokás megadni. Ezzel szemben az USA-ban több megoldást alkalmaznak a tagállamok:⁴⁴

- az előző kormányzóválasztáson részt vett szavazók számához viszonyított arány (12 államban);
- a regisztrált szavazókhoz viszonyított arány (2 államban, Nebraska és Nevada);
- az előző elnökválasztáson az államban leadott szavazatok mennyiségéhez viszonyított arány (Florida);
- az államtitkár-választáson leadott szavazatokhoz viszonyított arány (Colorado);
- az állam teljes lakosságához viszonyított arány (Észak-Dakota);
- az előző általános választáson az államban leadott szavazatokhoz viszonyított arány (3 államban, Alaska, Nevada, Wyoming).

Érdekes, hogy Nevada állam eltérő szabályozást alkalmaz az alkotmányos és a törvényi kezdeményezésre. Az előbbinél a regisztrált szavazók 10%-a, az utóbbinál az előző általános választáson leadott szavazatok 10%-a az érvényes kezdeményezéshez

teiket népszavazás útján ratifikálták. Elsőként Massachusetts állam, amelynek alkotmánytervezetéről 1778-ban tartottak népszavazást, és többszöri sikertelen szavazás és módosítások után 1780-ban fogadtak el. Szintén 1778-ban New Hampshire városaiban tartottak többször is népszavazásokat a tervezett alkotmányról, melyet azonban csak néhány évvel (1783) később sikerült véglegesíteni; vagy említhetnénk Rhode Island 1788-as alkotmányozó népszavazását. A XIX. században azonban általános gyakorlattá vált, hogy az államok alkotmányait népszavazás útján ratifikálják: Connecticut (1818), Iowa és Texas államok (1845), Wisconsin (1846), Kalifornia (1856) –, hogy csupán néhányat említsünk. Az 1800-as években ugyancsak általánosan elfogadott demokratikus alapelv lett, hogy az államok, függetlenül attól, hogy egyéb közvetlen demokratikus formákat intézményesítenek-e politikai rendszerükben, alkotmányukat közvetlenül a néppel, a választókkal fogadtatták el. Az egyetlen, szabályt erősítő kivétel e tekintetben Delaware állam. De az alkotmányozáson túl is találunk példát a népszavazás alkalmazására: az 1820–1860 közötti időszakban találunk népszavazást az alapfokú oktatás megteremtéséről (Maryland), új települések megalapításáról (Massachusetts), az államadósság lehetséges mértékéről (Rhode Island) vagy éppen az állam fővárosának kijelöléséről (Texas). Cronin megemlíti továbbá, hogy az állami egyetemek, illetve az állami jótékonyági-jóléti intézmények székhelyét is rendszerint népszavazásokon döntötték el (CRONIN 1989: 41–42).

⁴⁴ Az összegzés az alábbi adatbázis alapján készült: *Signature, geographic distribution and single subject requirements for initiative petitions*. IRI. <http://www.iandrinstitute.org/docs/Almanac-Signature-and-SS-and-GD-Requirements.pdf> (utolsó megtekintés: 2017. május 17.).

szükséges aláírások mennyisége. Főszabályként az alkotmányt módosító kezdeményezésekhez 3–15%, a törvényi kezdeményezésekhez ennél némileg alacsonyabb, 2–10%-os határt írnak elő a tagállami alkotmányok Wyoming kivételével, ahol csak törvényi kezdeményezés létezik, és ehhez az előző általános választásokon leadott szavazatok 15%-ának megfelelő lakossági támogatás szükséges.

Az aláírásgyűjtésre biztosított idő ugyancsak államonként változó: a legkevesebbet, 90 napot Oklahoma, a legtöbbet, korlátlan időt Arkansas, Ohio, Oregon és Utah állam biztosít. Ahogy a támogatók aránya, úgy a gyűjtésre biztosított idő mértéke esetében is előfordul, hogy más-más időkorlátot találunk az alkotmányra és a törvényre irányuló kezdeményezések esetében (Nevada és Washington államokban).

Területi megköttést 13 állam alkalmaz: előírják, hogy a támogató aláírásoknak legalább hány megyében/településen élő állampolgároktól kell érkezni: ezzel kiiktatható a teljesen lokális-egyéni érdekek megjelenítése.⁴⁰ Ugyanakkor, hasonlóan a svájci gyakorlathoz, az amerikai tagállamok legtöbbszörében sincs érvényességi küszöb a szavazásokon. Az alacsony részvételű népszavazások azonban nem vetnek fel legitimációs problémákat. Ennek az az oka, hogy a népszavazásokat rendre együtt tartják a hagyományos választásokkal. Így tehát egy-egy népszavazási úton hozott döntés legitimitásának megkérdőjelezése az ugyanakkora részvétellel megválasztott képviselő, kormányzó stb. társadalmi legitimációját is megkérdőjelezné. Néhány állam azonban az alkotmánymódosításokhoz kapcsolódóan speciális szabályokat is beépített a rendszerbe. Nevadában az alkotmánykiegészítéseket két egymást követő általános választáson kell az állampolgároknak jóváhagyni, és csak ezután lép életbe a módosítás.⁴¹ New Hampshire-ben a népszavazási kérdésre leadott szavazatok 2/3-ának támogatása szükséges az alkotmánykiegészítés elfogadásához.⁴² Wyomingban pedig a szavazók – tehát nem az adott kérdésre szavazók, hanem a választáson részt vevők – több mint felének támogatása szükséges az alkotmánymódosítás ratifikálásához.⁴³

Az egyre növekvő számú kezdeményezés miatt már viszonylag korán kialakult a fizetett aláírásgyűjtők hálózata, és ugyancsak szinte az 1930-as évektől jelen vannak az egész kezdeményezési kampányt lebonyolító marketing- és kampánymenedzseléssel foglalkozó cégek is. A „kezdeményezésipar” megjelenését és hatását a közvetlen demokrácia gyakorlatára számos munka ismertette és értékelte – e sajátos szolgáltatási iparág szülőhelye és központja, Kalifornia példáján keresztül. Mint később látni fogjuk, a közvetlen demokráciával szembeni kritika egyik fő iránya pontosan ez az „iparosított” gyakorlat, ahol a kampánytanácsadó és lebonyolító cégek veszik át a kezdeményező mozgalmak, a civil társadalom szerepét. Ezért egy-egy kezdeményezés sikerét alapvetően meghatározhatja, hogy a kezdeményező milyen anyagi háttérrel

45 Ilyen szabályozást az EPK-ben az EU is alkalmazott – Svájcban azonban nem létezik ilyen területi feltétel.

46 Nevada Constitution, Article 19, Section 2. (3).

47 New Hampshire Constitution, Article 100. (c).

48 Wyoming Constitution, 97–3–052. (f).

rendelkezik, mekkora összeget tud saját iniciatívája mellé biztosítani a nevesebb cégek felkérése érdekében. A kezdeményezések e sajátos „kiszervezését” sokan alkotmányellenesnek ítélték. Ám az Egyesült Államok Legfelső Bírósága egy 1988-as ítéletében (Meyer v. Grant, 486 U.S. 414) alkotmányosnak ítélte, hogy külön e célra fizetett közreműködők is részt vegyenek a kezdeményezésekhez szükséges aláírások összegyűjtésében. A döntés előzménye egy coloradói kezdeményezés volt – az állam azonban törvényben tiltotta meg a fizetett aláírásgyűjtők közreműködését. A bíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek ítélte ezt a megoldást. Ez ugyanis a szólásszabadság korlátozását eredményezte, amelyet az USA alkotmányának első kiegészítése tilt (TOLBERT – LOWENSTEIN – DONOVAN 1998: 27–43).

Végül egy fontos eljárási részletre is érdemes röviden kitérni: a már említett tájékoztatási rendszerre. Ahogy Svájcban, úgy az USA szövetségi államaiban is rendkívül fejlett és naprakész elektronikus tájékoztató oldalak találhatók minden állam közigazgatási portálján. A tájékoztatás több módja terjedt el – a leggyakoribb esetben a választók elektronikusan és postai úton is megkapják a választások előtt a szükséges háttéranyagokat, elemzéseket. Ezeket az adott állam közigazgatási vezetőjének (államtitkárnak) hivatala készít el, és ezek általában az *Official Voter Informational Guide* (OVIG) címet viselik.⁴⁹ Ebben megtalálható a kezdeményezés rövid leírása és elemzése – annak társadalmi és költségvetési hatásaival együtt, maga a normaszöveg, és egy kérdés-felelet összeállításban a kezdeményezők és ellenzők vitája.⁵⁰

Az állampolgárnak közvetlenül eljuttatott információs anyagok mellett bevett gyakorlat a napi sajtóban is közzétenni a kezdeményezéseket. Van, ahol csak a kezdeményezés szövegét találjuk meg, ám néhány államban az előbb már bemutatott pártsemleges hatáselemzést is publikálják. Érdemes megjegyezni, hogy e kiadványok hitelességét a politikai élet szereplői hagyományosan nem kérdőjelezi meg, nem merül fel az elfogultság, az esetleges torzítás kérdése. Ez a közbizalom elengedhetetlen ahhoz, hogy az I&R rendszere működőképes legyen, és az állampolgárok ne veszítsék el az alkotmányos alapintézményekbe vetett bizalmukat. Ugyancsak e megoldás elfogadottságát, hitelességét erősítheti, hogy a közvetlen demokratikus intézmények, a „kezdeményezésipar” ellenzői sem kritizálják különösebben ezt a gyakorlatot. Holott az I&R körüli kampányhadjáratok elfogultságáról, a tőkés csoportok korlátlan politikai befolyásolási képességeiről igencsak rossz véleménnyel vannak (lásd pl. BRODER 2000; HASKELL 2001).

49 Massachusettsben az állami törvényhozás bizottságot hoz létre, amelyben a kezdeményezéssel egyetértők és azt ellenzők is részt vesznek. A bizottság meghallgatásokat tart, és az itt elhangzott pro és kontra érvek is megjelennek a hivatalos tájékoztatóban.

50 A teljesség igénye nélkül következzen néhány példa a 2000-es évek óta már rendszerint kétnyelvű (angol-spanyol) tájékoztatókra. A 2016. novemberi választásokra kiadott kaliforniai OVIG, benne többek között a kezdeményezések elemzéseivel, teljes egészében letölthető innen: <http://www.sos.ca.gov/elections/voting-resources/voter-information-guides>, az oregoni OVIG innen: <http://sos.oregon.gov/voting/Pages/current-election.aspx>, a maine-i pedig innen: <http://www.maine.gov/sos/cec/elec/citizens/index.html> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

5.2.4. Az amerikai gyakorlat

Az első két sikeres kezdeményezés – az égetett szeszesitalok készítésének szabályozása, valamint a választási reform témakörében – 1904-ben Oregon államban került az állampolgárok elé.⁵¹ Azóta, a 2016. novemberi szavazással bezárólag 23 államban összesen 2533 állampolgári kezdeményezésről dönthettek Egyesült Államok-szerte a választópolgárok (7. táblázat), és ebből 1049 kezdeményezést fogadtak el (41,41%).⁵² Az iniciativa intézményének államról államra való terjedésével a kezdeményezések száma is megnőtt. A rekordévtizednek a 1990-es bizonyult, 377 kezdeményezéssel. Ettől mindössze egy kezdeményezéssel marad el a 2000–2009-es évtized (376), a legkevesebbet (23) pedig még az első, 1900–1910 közötti évek eredményezték.

7. TÁBLÁZAT. KEZDEMÉNYEZÉSEK A SZÖVETSÉGI ÁLLAMOKBAN
(IRI, NCSL ÉS TAGÁLLAMI ADATBÁZISOK ALAPJÁN)

	1900–1909	1910–1919	1920–1929	1930–1939	1940–1949	1950–1959	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2016	összes
összes	23	273	189	257	160	127	98	179	252	377	376	222	2533
sikeres	15	102	50	97	68	43	44	72	111	177	159	111	1049

Rekordévnak 1996 bizonyult, ekkor 93 kezdeményezésről dönthettek a választók. Szinte a kezdetektől jellemző, hogy nagyobb nagyságrendben a páros években bocsátják szavazásra a kezdeményezéseket. Páratlan évben a legtöbb kezdeményezést a 2005-ös év produkálta, összesen 18 javaslatot. Ennek a sajátosságnak az lehet a magyarázata, hogy páros években zajlanak a kongresszusi választások is. Így feltehetően – az amúgy is nagyobb figyelemmel kísért kampány miatt – a kezdeményezők is ezekre az alkalmakra időzítik javaslataikat, s így a kezdeményezés is több eséllyel bír a sikerre. Az 1990-es évtizedben például két páratlan évben is előfordult, hogy egyetlen kezdeményezést sem fogadtak el végül a választók (1995-ben 4, 1997-ben 5 iniciatíváról szavaztak).

A kezdeti, 1912-es és 1914-es években döntően a választásoknak és a kormányzatnak a korszellem, azaz a progresszív politika mentén kialakított reformját, valamint adózási és jóléti témákat találunk a kezdeményezések között (BRAUNSTEIN 2004: 15).

51 Oregon állam kezdeményezéseit lásd: *Oregon – Statewide Initiative Usage (1904–2000)*, IRI. <http://www.iandrinstitute.org/docs/Oregon.pdf>, illetve Ballot Measures Database (NCSL) <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

52 Az összes kezdeményezés esetében apró eltérést találunk az IRI és az NCSL adatbázisában: az IRI összegzése 2533, az NCSL szerint 2540 kezdeményezést mutat.

A többi évhez képest kiugró számokat azonban az is indokolja, hogy az évtized első éveiben számos állam vezette be az iniciatíva intézményét, és a társadalmi érdekcsoportok a frissen elérhető lehetőséggel azonnal éltek is. 1932-ben a már említett témák mellett megjelennek a gazdasági versenyszabályokra és az alkoholtilalomra irányuló kezdeményezések is.⁵³

Összesen 7 tagállam rendelkezik százas nagyságrendű kezdeményezéssel: Kalifornia és Oregon választásról választásra egymást megelőzve vezet közel 372 és 368 kezdeményezéssel (6. táblázat). Ez a hét állam (Kalifornia, Oregon, Colorado, Észak-Dakota, Washington, Arizona, Arkansas) 1644 kezdeményezéssel az összes 64,9%-át, vagyis közel kétharmadát adja. A negatív rekordot Illinois állam tartja egyetlen, 1980-ból származó, a törvényhozás létszámát csökkentő kezdeményezéssel. Ám ebben az államban a kezdeményezésnek egy sajátos típusa található meg csupán, amely nem kötelezi a törvényhozást. Emiatt az államot egyes szerzők nem is számítják az iniciatívát alkalmazó 23 állam közé. A már bemutatott 4 intézmény (DA, IDA, DS, IDS) bármelyikét alkalmazó államok közül a legkevesebb – hat darab – kezdeményezést Wyoming államban találjuk. Ám fontos megjegyezni, hogy itt csupán 1968-ban vezeték be az I&R rendszerét, és csak a közvetett törvényi kezdeményezés (IDS) létezik.

A mennyiségi áttekintés mellett szükséges röviden a kezdeményezések témaköréről is szólni – leginkább azért, mert az európai alkotmányos szabályozásokból ismert *tiltott tárgykör* fogalma itt nem létezik. Illetve, tiltott tárgykörnek nevezhetjük magát az alkotmányt azokban az államokban, ahol a kezdeményezések csak törvényekre irányulhatnak, vagyis csak a DS és IDS típusú iniciatívák elérhetők. Két nagy témakör van, amelyek egymástól időben jól elválaszthatóan uralták a kezdeményezéseket. Az I&R bevezetésekor a progresszív időszakot a politikai rendszerre, amerikai terminológiával élve a kormányzatra vonatkozó reformjavaslatok dominálták, míg a kezdeményezések felfutásának második nagy időszakát, az 1970-es évektől máig tartó időszakot az adózási-költségvetési-szociális iniciatívák uralják (BRAUNSTEIN 2004: 99–115).

Az 1890–1920 közötti időszakban a már említett kormányzati kezdeményezések döntően a választott hivatali tisztségek terminusának lerövidítésére, a választások és a választókerületek átalakítására, a nők szavazati jogának bevezetésére, a szenátorok közvetlen választására⁵⁴ és az I&R intézményrendszer továbbfejlesztésére irányultak. A választók egyes csoportjai által javasolt szakpolitikai kérdések mellett (alkoholtilalom, földhasználat és földtulajdonlás kérdései, állami hivatalok és felügyeleti szervek létrehozása/eltörlése, adózási és gazdasági-versenyjogi témák).

53 A tagállami kezdeményezések összesítését lásd: IRI: *Statewide Initiatives 1904–2000*. <http://www.iandrinstitute.org/docs/Statewide-Initiatives-1904–2000.pdf> (utolsó megtekintés: 2016. október 15.).

54 Eredetileg a tagállami törvényhozások választották meg államonként a 2–2 szenátort. Ám a XX. század elején 29 államban – elsőként Oregonban, 1907-ben – áttértek a közvetlen választásra. A tagállami reformhullámot végül a szövetségi alkotmány 17. kiegészítése tette általánossá, 1913-ban. Részletesen lásd: http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Direct_Election_Senators.htm (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

Az 1980-as évektől viszont azt látjuk, hogy noha a témakörök nagyjából megmaradtak, vagyis most is egyszerre vannak jelen szakpolitikai kérdések, a politikai rendszerre vonatkozó reformok, így a kampányfinanszírozás reformja (az adományok mértékének radikális csökkentése, a teljesen nyílt és szabadon hozzáférhető elektronikus kampányszámlák bevezetése), alapjogi témák (melegházasság, abortusz, drogliberalizáció), kiugróan megnövekedett ugyanakkor a közpénzügyekkel kapcsolatos kezdeményezések száma. Ez egyrészt az adózásra, másfelől pedig a költségvetési politikára (azon belül is főleg a kiadásokra) irányul. Az ilyen témájú I&R javaslatokat TEL (*Tax and Expenditure Limitations*) rövidítéssel használja az amerikai szakirodalom. Ez nem csupán az adók mértékének meghatározását jelenti, de ide tartoznak az adóemelések kétharmados többséghez vagy utólagos választói jóváhagyáshoz (referendum) kötését javasló, illetve a költségvetések kiadási oldalának korlátozására irányuló kezdeményezések (TOLBERT é. n.: 2–13).⁵⁵

Az áttörést a híres 1978-as kaliforniai *Proposition 13* jelentette. Ez a kezdeményezés a vagyonadó csökkentésére és a későbbi adóemelések törvényhozási megnehezítésére irányult. Ám feltehetően azt maguk a kezdeményezők sem hitték, hogy ez a megoldás olyan gyorsan fog elterjedni más államokban, ahogy az végül történt. A *United Organization of Taxpayers* által 1977-ben elindított kezdeményezés az ingatlanadó csökkentését célozta, és nagyon hamar elérte a szavazásra bocsátáshoz akkor szükséges 500 ezres aláírást. A javaslat a becsült vagyon 1%-os adózását engedte, továbbá rögzítette, hogy a becsült értéket évente maximum 2%-kal lehet növelni. Ugyancsak ez a javaslat tartalmazta a minősített többségi előírást a tagállami törvényhozás adóemelési javaslataihoz. A kezdeményezés a népszavazáson magas, 65%-os többséget kapott, és az elemzések szerint két jelentős, hosszú évekre-évtizedekre kitartó hatással járt. Egyrészt, az ingatlanadó csökkentésével, illetve radikális emelésének megakadályozásával azok sem veszítették el tulajdonukat, akiknek a jövedelme alapvetően stagnált az évek folyamán (állami alkalmazottak, nyugdíjasok, idős, de rendszeres jövedelemmel nem rendelkezők). Másrészt az adóemelések megnehezítése és a választópolgárok által közvetlenül megindított adócsökkentési folyamat gazdaságélénkítő hatással is járt. A népszavazást követő években Kalifornia gazdasági növekedése meghaladta az országos átlagot, munkanélkülisége csökkent: holott a népszavazás előtt még ennek ellenkezőjét jósolták a szakértők. És ahogy már említettem, a *Proposition 13* jelentősége messze túlhaladt Kalifornián: számos más államban még 1978–79-ben beindította a TEL gépezetét (NEW 2003: 1–6; BRODER 2000: 6–8).⁵⁶

A TEL-jellegű kezdeményezések nemcsak eseti adócsökkentésekre, adóemelések megakadályozására irányulnak: az amerikai választók számos más megoldást találtak

55 A minősített többség jelenthet 3/5-ös, 2/3-os vagy 3/4-es többséget is – jelenleg 15 államban alkalmazzák ezt a sajátos megoldást (WAISANEN, 2010).

56 Megjegyzendő, hogy nem a *Proposition 13* volt az első az 1970-es évek adókezdeményezési hullámában, hanem a *House Bill 920* Ohio államban. Ez a törvény lényegében egyezik a két évvel későbbi kaliforniai megoldással, annyi – nem jelentéktelen – eltéréssel, hogy 1980-ban az állami alkotmányba emelték az adózással kapcsolatos legfontosabb előírásokat.

arra, hogy a tagállami költségvetési politika mozgásterét korlátozzák. Az egyik gyakori megoldás, hogy az állami kiadások növelésének mértékét az infláció és a lakosság növekedésének arányához kötik (Colorado, Oregon, Washington). A másik szabályozás lényege, hogy az állami bevételeknek szabnak határt a választók, és ehhez néhány államban (Colorado, Michigan, Missouri, Oregon) olyan sajátos megkötést is alkalmaztak, amely a többletbevétel visszafizetését garantálja a választóknak. Természetesen e két megoldás ötvözése is előfordul.

Mára a gyakorlat túl is lépett az iniciatívát alkalmazó államokon: az *Urban Institute* és a *Brooking Institution* által működtetett *Tax Policy Center* összegzése szerint 28 államban megtalálható a TEL valamilyen formában.⁵⁷ E szabályozás elterjedtségének magyarázata, hogy számos állam törvényhozása – látva a többi államban lezajló folyamatokat – maga vezette be a TEL-t, megelőzendő és elkerülendő az esetleges radikálisabb állampolgári javaslatokat. Másfelől, a tagállami törvényhozások az 1980-as évektől maguk is sokkal gyakrabban éltek-élnek az adócsökkentés eszközével, ugyancsak megelőzési okokból – különösen igaz ez azokra az államokra, ahol a kötelező visszafizetési szabályozás érvényes (HILL et al. 2006: 13–20).

Végül, a TEL legszigorúbb megoldásáról is érdemes ejteni pár szót: ez a coloradoi TABOR, vagyis a *Taxpayer Bill of Rights*, amely szintén állampolgári kezdeményezés eredménye volt.⁵⁸ Colorado egy elkötelezett adócsökkentés-párti aktivistája, Douglas Bruce ugyanis az 1980-as évek második felében sikertelenül próbálkozott népszavazásig eljuttatni adócsökkentési kezdeményezéseit. Így a konkrét adócsökkentések helyett az adóemelés szabályainak módosítását kezdeményezte 1991-ben, és ez az iniciativa 1992-ben sikerrel is járt. Lényege, hogy Colorado állam alkotmányában rögzítették az állami bevételek növelésének szabályait (a lakosság növekedéséhez és az inflációhoz igazítva). Ha az állam adóbevételei az éves kiadási limitet meghaladják, akkor az túladóztatásnak minősül, és az adózók visszatérítést kapnak az államtól.⁵⁹

Az alkotmány ettől kezdve azt is előírta, hogy az állam minden szintjén (település, megye, iskolakörzet, állam stb.) népszavazással kell megerősíteni az adóemelésről szóló jogszabályokat (NEW 2001: 11–12). E megoldás azért egyedi, és azért nevezhető szigorúbbnak az összes többi TEL-t alkalmazó állami szabályozásnál, hiszen ahogy korábban már ismertettem, a tagállami alkotmány kiegészítéséről kötelező népszavazást tartani. Vagyis azzal, hogy a TABOR az alkotmány része lett, közvetlen (és igen-csak tartós) állampolgári védelmet is kapott. Az ugyanis aligha feltételezhető, hogy egy ezt esetleg eltörlő alkotmánykiegészítést a választók megszavazzanak.

57 Tax Policy Center, What are tax and expenditure limits? <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-tax-and-expenditure-limits> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

58 Más államok azonban ezt a megoldást nem vették át. Illetve, ahol volt erre próbálkozás (Michigan, Missouri, Montana, Nevada, Oklahoma), ott a bíróság ezt hatályon kívül helyezte.

59 A bevételek és a visszatérítés tételei elszámolását az 1996–2001-es időszakban lásd: <https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/How%20the%20TABOR%20Surplus%20was%20Refunded.pdf> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

Az állam gazdaságára ez a szabályozás kettős hatást gyakorolt. Egyrészt, a költségvetési bevételek elmaradtak a többi tagállamtól, ám gazdasági növekedést is eredményezett, ugyanis a kedvező adókörnyezet miatt egyre több vállalat tette át ide székhelyét, ami a foglalkoztatottságra is hatással volt (HEDGES 2003: 38–42). Ez azonban részben megváltozott 2012 óta, amikor a lakosság megszavazta a marihuánafogyasztás liberalizálását, amelynek következtében jelentős adó- és így költségvetési bevétel-növekedés keletkezett. Ezt az állam – a szokásos, népszavazásos jóváhagyás után – azonban nem téríti vissza az adózóknak, hanem rendszerint egészségügyi, oktatási és szociálpolitikai fejlesztésekre költi.⁶⁰

5.2.5. Tanulságok, következtetések

Ellentétben a svájci gyakorlattal, az amerikai szövetségi államokban működő iniciatíva intézményét számos kritika éri. Mindennek ellenére e sajátos politikai gyakorlat nemcsak hogy működik, de a kezdeti évek után az elmúlt évtizedek újabb előretörést eredményeztek. Az intézmény fejlődése azonban – ellentétben a svájci eseményekkel – megállt, jelenleg alapvetően az eljárási szabályok továbbfejlesztése dominál (elektronikus szavazás bevezetése, valamint az aláírásgyűjtés alternatív formáinak megteremtése). Az iniciatíva államról államra terjedő bevezetésének folyamata is leállni látszik: noha egy-egy államban időről időre előkerül a kérdés, az állami törvényhozásban végül elbuknak e javaslatok. A jövőre nézve nagy kérdés, hogy elkövetkezik-e egy újabb olyan időszak az USA politikatörténetében, ahol a populista és/vagy progresszív erők szükségesnek látják, hogy az I&R rendszerével egészítsék ki – fejlesszék tovább – tagállamuk politikai döntéshozatali eljárásait.

Ugyancsak kérdés, hogy mi történik az országos szinttel, hiszen az USA szövetségi politikai rendszerében a kezdeményezés – minden korábbi próbálkozás ellenére – nem elérhető. Ám a tagállamokban indított sikeres iniciatívák hatással vannak a nemzeti politikára is. Ahogy a XX. század elején a szenátorok közvetlen választásról szóló alkotmánykiegészítést is a sikeres állami kezdeményezések generálták, úgy az 1970–80-as évek tagállami adóreformjai is hatással voltak a szövetségi gazdaság- és adópolitikára, és itt is adócsökkentések történtek (NEW 2003: 6–9).

Azzal együtt is, hogy a kezdeményezés fontos eleme a szövetségi államok törvényalkotásának, és egy-egy kezdeményezés (leginkább az adó-költségvetés témakörében) jelentős közéleti vitát generál az érintett államokban, érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a képvisleti törvényhozás – noha a kezdeményezés mindenképp korlátozja – nem került másodlagos helyzetbe. Matsusaka összegzése szerint 1999–2000-ben összesen 35 új törvényt fogadtak el kezdeményezés útján – miközben a tagállami törvényhozások 10 000 új jogszabályt alkottak (MATSUSAKA 2005: 195). A kezdeményezés tehát nem vette át a képvislet helyét, nem szorította ki a törvényhozó testületeket

60 Lásd FRANK John (2015): Colorado allowed to spend marijuana tax money, as voters reject refunds. *The Denver Post*, November 3. 2015. <http://www.denverpost.com/2015/11/03/colorado-allowed-to-spend-marijuana-tax-money-as-voters-reject-refunds> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

a jogalkotásból. Ugyanakkor a kezdeményezést alkalmazó államokban a képviselet maga is inkább él a közvetlen demokrácia eszközével, így megerősítve meghozott döntéseit, és elkerülendő, hogy a lakosság nagyobb csoportjai az I&R eszközével felülírják a képviseleti döntéseket. Ehhez ugyanis nem csupán az iniciatíva áll rendelkezésükre, hanem a törvényhozás döntéseinek utólagos blokkolására, hatályon kívül helyezésére szolgáló referendum intézménye is.

5.3. A referendum

A *referendum* intézménye a kezdeményezéssel ellentétben arra szolgál, hogy egy, már a képviselet által elfogadott jogszabályról hozzanak döntést az állampolgárok. Mindkét területen, az USA tagállamaiban és a Svájcban (és kantonjaiban) lehetőség van arra, hogy a jogszabály megszületését követően, meghatározott időn belül az állampolgárok népszavazást kezdeményezhetnek arról, hogy a képviselet által meghozott döntést (törvényt) megerősítik, avagy elutasítják (*facultative* vagy *popular referendum*). E népszavazások fő funkciója tehát a képviselet által meghozott döntés utólagos blokkolása. Ez a szavazás sosem a képviselet jogállására irányul, csupán annak egyedi döntését utasítja el, semmisíti meg. Arra is van lehetőség, hogy maga a képviselet döntsön úgy, népszavazásra bocsátja az általa meghozott jogszabályt (*legislative referendum*). S ugyancsak a referendum egyik altípusa a kötelező referendum (*mandatory* vagy *compulsory referendum*), amely általában az alkotmányban meghatározott tárgyakra vonatkozik, vagyis az ezekről szóló parlamenti döntéseket kötelező népszavazásra bocsátani (CRONIN 1989: 2; GUIDEBOOK 2008: 191–194).⁶¹

Mielőtt az amerikai és svájci referendumszabályozást és -gyakorlatot áttekinteném, fontos röviden kitérni a referendum és a plebiszcitum közötti alapvető eltérésekre – még akkor is, ha a szakirodalom e fogalomhasználat terén nem teljesen egységes, főleg ami a Svájcban és USA-n kívüli területeket illeti. A magyar terminológiában általában szinonimaként használják a referendum és a plebiszcitum fogalmát. A svájci és amerikai szakirodalom ugyanakkor a plebiszcitumot azokra a népszavazásokra érti, amelyet állami szereplők (államfő, parlament, kormány) kezdeményeznek (vagyis „a nép elé citálnak”, szó szerint). Ebben a tekintetben plebiszcitum pl. a francia népszavazás intézménye, hiszen az V. Köztársaság alkotmánya alapján az elnök joga és lehetősége a népszavazás kezdeményezése. A plebiszcitum már csak azért sem tekinthető a közvetlen demokrácia elemének, mert ebben az esetben nem választói kezdeményezés

61 Ez a szabályozás köszön vissza néhány képviseleti demokráciában is, túl az alkotmányozó népszavazás intézményén. A dán alkotmány kötelező népszavazásokat ír elő például az ország szuverenitását érintő nemzetközi szerződések, valamint a szavazási jogosultság korhatárának módosítása esetében (Alkotmány 20., 29., és 42.§.), míg Írországban az alkotmány bármilyen módosítása népszavazási jóváhagyást igényel.

vagy alkotmányos kötelezettség generálja a népszavazást, hanem kizárólag a politikusi érdek (GUIDEBOOK 2005: 268–269; GUIDEBOOK 2008: 192; ALTMAN 2011: 10–14).

Népszavazás és népszavazás között tehát igen komoly különbségeket találhatunk attól függően, hogy kezdeményezés vagy referendum eredménye-e, hogy alkotmányra vagy törvényre irányul-e, illetve, hogy ez a népszavazás kötelező-e avagy a választók kezdeményezésének eredményeképpen lesz szavazás.⁶²

5.3.1. A szövetségi szabályozás Svájcban

A modern közvetlen demokrácia svájci kialakulása kapcsán már említettem, hogy noha a kantonok életének alapvető intézménye, a *landsgemeinde* évszázados hagyományokkal bírt, az első országos referendumra külső erő kezdeményezésére, a francia megszállást követő, oktrojált alkotmányozás miatt került sor. Ezt követően, a kantonok az 1800-as évek első felében sorra bevezették a referendumot (részben ezzel helyettesítve, kiváltva a népgyűlést). Végül a politikai konfliktusokat lezáró 1848-as alkotmánnyal jelent meg először intézményesített szövetségi szinten is e népszavazástípus (FOSSEDAL 2009: 87–90).

A referendum svájci praxisában szinte már a kezdetekkor megjelenik annak alapvető funkciója, amely a mai napig jellemzi: a parlamenti többség blokkolása, és ezzel a kisebbségek védelme. A referendum intézménye ugyanis lényegében a kezdetektől, 1848-tól a kantonok és a szövetségi kormány, és ezzel együtt a konzervatívok és a liberális-radikális politikai erők küzdelmének eszközeként szolgált (GUIDEBOOK 2005: 34–39). Alkalmazását az teszi különlegessé Svájcban, hogy az 1959-ben bevezetett „mágikus formula” alkalmazásából eredően a jelentős pártok mind részt vesznek a kormány munkájában.⁶³ Így tehát a kormánynak nincs valódi ellenzéke – minden politikai erő osztozik a kormányzás felelősségében. Azonban, ha a parlamenti döntéshozatal során kisebbségben marad, akkor a referendum alkalmazásával még érvényesítheti saját elképzeléseit, kellő lakossági támogatottsággal akár a parlament nagy többségével szemben is (KRIESI – TRECHSEL 2008: 75–81).

62 A már többször említett terminológiai zűrzavart jól illusztrálja az Egyesült Királyság szabályozása és gyakorlata. A 3 országos népszavazásból ugyanis csak az első (1975, EK-tagság fenntartása) volt referendumnak tekinthető abban az értelemben, hogy a parlament döntése után, arra reflektálandó írták ki. Ugyanakkor sem a választási reformról szóló 2011-es, sem az EU-tagságról szóló 2016-os döntés nem a parlamenti döntés felülbírálatára vagy jóváhagyására, hanem a parlament további cselekvésének meghatározására irányult. Még ha a törvény referendumnak nevezi is, a brit népszavazás valójában plebiszcitum, mert sem kötelező tárgyakat, sem lakossági kezdeményezésű referendumot nem tesz lehetővé a jogszabály (Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, Part VII, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/part/VII> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

63 A „mágikus formula” (*formule magique*, *Zauberformel*) egy politikai megállapodás arról, hogy a szövetségi kormány 7 helyét milyen arányban osztják el a releváns pártok között: a szabad demokraták (liberálisok), a kereszténydemokraták és a szociáldemokraták 2–2 helyet, a jobboldali Néppárt pedig 1 helyet kapott a Szövetségi Tanácsban (GUIDEBOOK 2005: 54).

Svájcban a referendum mindkét típusa létezik: az új alkotmányt vagy az alkotmánymódosítást minden esetben referendum útján erősíti meg vagy veti el a lakosság. Emellett bizonyos további esetekre kötelező referendument ír elő az alkotmány, és mindezen túl a lakosság maga – vagy a kantonok egy része – is kezdeményezheti, hogy a szövetségi parlament által elfogadott törvények hatályba lépését népszavazás útján maguk a választók hagyják jóvá vagy éppen vessék el.

A **kötelező referendum** (*référéndum obligatoire, Obligatorisches Referendum, mandatory referendum*) típusai több lépcsőben jelentek meg. Az alkotmány módosítására vonatkozó referendum már az 1848-as alkotmányban is szerepelt, a nemzetközi szerződésekre vonatkozó előírások pedig 1921-ben jelentek meg, és 1977-ben módosították ezeket. A szövetségi alkotmány 140. § szerint tehát az alkotmánymódosítás, a kollektív biztonságpolitikai és szupranacionális szervezetekhez való csatlakozás esetében, valamint a az olyan sürgősséggel kihirdetett törvények egy éven túli hatályban maradásának eldöntéséről, amelyeket az alkotmány alapesetben nem sorol az ún. sürgősségi törvények közé (165.§). Az alkotmányos megfogalmazás sajátossága, hogy a „a nép és a kantonok” kifejezést használja. Ez nemcsak a kantonok államalkotó szerepét mutatja, de a kettős többség elvére is utal. Kötelező referendument esetében ugyanis szintén él a kezdeményezéseknél már megismert döntéshozatali elv, kivéve a nem biztonságpolitikai vagy szupranacionális nemzetközi szervezetekre vonatkozó referendument. Ezeknél a kantonok többségi támogatása nem szükséges.

A **fakultatív referendum** (*référéndum facultatif, Fakultatives referendum, facultative referendum*), amelyet 1874-ben vezettek be (141. §), tulajdonképpen ugyancsak népszavazási kezdeményezés. A törvény elfogadásától számított 100 napon belül kell 50 000 aláírást összegyűjteni annak érdekében, hogy a törvényt (ide értve a nemzetközi szerződéseket is) népszavazásra bocsássák. Fakultatív referendument a választók mellett 8 kanton is kezdeményezhet – a többi szabály ebben az esetben is változatlan.

Ahogy az iniciatíva, úgy a referendum esetében sincsen részvételi küszöb, ugyanakkor a fakultatív referendument esetében a kettős többség elve helyett egyszerű többségi elv él.

5.3.2. A svájci gyakorlat

A svájci szövetségi népszavazás döntő részét a referendument adják: a 2016-os évvel bezárólag az összesen 627 országos népszavazásnak 60,28%-a (378) népszavazás volt referendum. Ellentétben a kezdeményezés gyakorlatával, a sikeres fakultatív referendumentok száma és aránya is jóval magasabb. Amíg a kezdeményezéseknek csupán tizede kapott támogatást, addig mind a kötelező, mind a fakultatív referendumentoknak a többségét elfogadták a választók (8. táblázat, a kötelező referendumentnál 75%, a fakultatívnál 56,59% a sikeresség aránya).

8. TÁBLÁZAT. REFERENDUMOK SVÁJCBAN (C2D ADATBÁZISA ALAPJÁN)

		1840–1849	1850–1859	1860–1869	1870–1879	1880–1889	1890–1899	1900–1909	1910–1919	1920–1929	1930–1939	1940–1949	1950–1959	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2016	Összesen
kötelező	összes	1	0	9	3	3	10	4	7	9	6	2	20	13	38	21	31	13	6	196
	sikeres	1	0	1	2	2	7	3	7	7	6	1	13	12	29	16	26	10	5	148
fakultatív	összes	0	0	0	8	8	9	5	1	7	8	7	11	8	18	10	37	28	17	182
	sikeres	0	0	0	3	2	3	3	1	2	2	4	3	4	11	6	24	24	11	103

Ez a többség azonban nem arányosan oszlik meg az évtizedek között. A kötelező referendumok esetében az 1890-es évektől kezdve mindig is több volt a sikeres, mint a sikertelen népszavazás. Azonban egészen az 1970-es évekig 3 évtized (1900–09, 1910–19, 1940–49) kivételével több fakultatív referendum volt sikertelen, mint sikeres. A trend az 1960-as évtized döntetlenje (4–4) után az 1970-es évtizedben fordul meg. Ennek egyik magyarázata a civil társadalom és az érdekszervezetek erőteljesebb „referendumhasználatára” – a fakultatív referendumok száma növekedett, mert az említett szereplők mintegy felfedezték maguk számára ezt a lehetőséget. Másrészt pedig nőtt a gazdaság- és szociálpolitikát érintő témák száma, és az e tárgykörökben elfogadott jogszabályok ellen indított fakultatív referendumok sikeresnek bizonyultak (KOBACH 1993: 18–22).

Az adatokból kitűnik az is, hogy a fakultatív referendumok (182) száma nem sokkal marad el a kötelező referendumok (196) mögött – kiváltképp, hogy utóbbi már 1848-tól elérhető volt, míg az előbbit csak 1872-ben vezették be. Ez igazolja az intézmény társadalmi elfogadottságát – a svájci belpolitika szereplői politikai hovatartozásuktól, ideológiai meggyőződésüktől függetlenül élnek a fakultatív referendum adta lehetőségekkel.

A fakultatív referendum, amely a parlamenti többséggel és kormánnyal szembeni legerősebb kontroll- vagy blokkolási lehetőség, viszonylag magas száma ellenére sem fenyegeti a képviseleti törvényhozást. A fakultatívreferendum-indítványok 93%-a sikertelen, csupán a népszavazási jóváhagyást sürgető kezdeményezések 7%-a sikeres. Az 1874–2007 közötti időszakban a megindított 2370 fakultatív referendumból mindössze 160 jutott el szavazásig (PÁLLINGER 2007: 8; KRIESI – TRECHSEL 2008: 57–58). E viszonylag alacsony százalék részben abból ered és részben azt eredményezi, hogy már a jogalkotási folyamat kezdetén széles körű és többszintű (pártok, kantonok, érdekszervezetek közötti) konzultációt folytat a kormányzat annak érdekében, hogy a lehető legkevesebb törvényt érje népszavazási kihívás. Ez a tárgyalási, kompromisszumkere-

sési magatartás az I&R egyik legfontosabb közvetett hatása (KRIESI – TRECHSEL 2008: 58). A fakultatív referendum fő kezdeményezői ugyanakkor főként a jelentősebb politikai támogatottsággal nem rendelkező pártok és érdekszervezetek lehetnek, így számukra a szükséges aláírások összegyűjtése a viszonylag rövid határidőn belül komolyabb kihívást jelenthet (PAPADOPOULOS 2001: 37).

Bevezetését követően mintegy száz évig döntően a konzervatívok éltek a fakultatív referendum intézményével. Maga az I&R fejlődése is a konzervatívok és liberálisok közötti politikai harc eredménye volt, és ebből a szempontból a referendum a konzervatívok egyik legjobb blokkoló eszközeként is értelmezhető. Az 1980-as évektől azonban a baloldal is rátalált erre a lehetőségre – és elsősorban a jóléti állam megerősítésére, megőrzésére használta (FOSSEDAL 2009: 88–90; KRIESI 2009: 91–95). Noha a referendum bevezetésében a liberális-radikális erők elsősorban egy megerősítő, legitimáló intézmény láttak, nagyon hamar kiderült, hogy e népszavazástípus sokkal inkább a kisebbségek védelmét és a *status quo* fenntartását biztosítja majd. Mára ez a tendencia annyiban változott, hogy a referendumnak inkább – nem jogi, hanem politikai értelemben – halasztó hatálya, ereje lett. Egy-egy törvény vagy alkotmánymódosítás népszavazási kudarcával az adott kérdés egy időre lekerül a politikai napirendről, majd a parlament újra előveszi, ám az érdekegyeztetési, konzultációs folyamatot már a népszavazás tanulságai alapján folytatja (KRIESI – TRECHSEL 2008: 60).

A *status quo*hoz való ragaszkodás azonban nem érvényes mindkét referendumentípusra. A kötelező népszavazásokon a parlamenti döntést kell megerősíteni – és mint a fenti táblázatokból kitűnik, a választók követik a képviselőt álláspontját, hiszen a népszavazásra bocsátott képviselői döntéseknek csupán negyedét utasítják el. A fakultatív referendumnál viszont már azt látjuk, hogy noha a referendumra bocsátani tervezett jogszabályok 93%-át nem sikerült népszavazási vinni, a sikeresen megtámadott jogszabályok többségét (56%-át) a választók elutasítják. A fakultatív referendumot ezért Pállinger Zoltán Tibor és Wilfried Marxer „*anti-hegemon*” intézménynek nevezik, mert a formális hatalmi intézményeken kívüli erőknek biztosít lehetőséget arra, hogy a képviselőt többségi döntésével szemben saját – kisebbségi – véleményüknek próbáljanak érvényt szerezni (PÁLLINGER – MARXER 2007: 10). Ugyanakkor e népszavazástípusnak kétségtől következően az is, hogy a politikában növeli az informalitást és csökkenti a nyilvánosságot. A döntéshozók ugyanis még az előkészítés és a tényleges döntéshozatal során is megpróbálnak olyan „*elit-kartelleket*” kialakítani, ami alapján biztosítani tudják, hogy az elfogadott jogszabályt ne érje népszavazási kihívás (PÁLLINGER 2007: 8).

Az 1950–60-as években jelent meg egy sajátos szereplő a svájci politikában: Kobach „*kezdeményezésvállalkozónak*” hívja, de munkásságuk alapján inkább referendumvállalkozóknak kell hívunk őket. Ezek a politikusok, általában 1–1 kisebb, ismeretlen, de radikális párt vezetői, azért indítottak el egy-egy hangzatos kezdeményezést vagy támadtak meg egy-egy elfogadott törvényt, hogy ezen keresztül jussanak nyilvánossághoz országszerte. Nem véletlen, hogy e sajátos aktorok ekkor tűntek fel: a televízió terjedése, és a politika mediatisálódása szinte automatikusan termelte ki a nyilván-

nosság új szereplőit, akik felismerték a televízióban rejlő lehetőségeket (KOBACH 1993 20–21).⁶⁴

A svájci lakosság számos kérdésben bizonyult konzervatívnak: így például a nők választójogát⁶⁵ csupán 1971-ben fogadják el egy kötelező népszavazáson. Előtte, 1959-ben egy ilyen tárgyú alkotmánymódosítást nem szavaztak meg a svájci férfiak. Az 1959-es szavazáson 67% (mintegy 650 000) *nem* szavazat állt szemben 31% (kb. 320 000) *igen* vokssal (az igenek csak a nyugati, francia nyelvű kantonokban kerültek többségbe). Időközben a kantonok elkezdtek saját alkotmányaikban rögzíteni a női választójogot, ám 12 évet kellett várni arra, hogy ez a szövetségi alkotmányban is megjelenjen. A következő alkalommal megfordultak az arányok: a szavazók 66%-a (kb. 620 000) támogatta, és csupán mintegy 320 000 (34%) ellenezte a választójog kiterjesztését, igaz, 7 kelet-svájci kantonban ezúttal is a 'nem' szavazat győzött.⁶⁶

Kriesi „tompá fegyvernek” nevezi a referendumot, arra hivatkozva, hogy a fakultatív referendumok mintegy 30%-át végül visszavonták kezdeményezőik. Ezt a viszonylagos erőtlenséget azzal is alátámasztja, hogy az állampolgárok évtizedről évtizedre egyre inkább a kormány (és a parlament) döntéseit támogatják a kezdeményezők ezt elutasító álláspontjával szemben. Ám ez a visszavonási arány egyben azt is mutatja, hogy a svájci konszenzusedemokrácia-modellben már a döntés-előkészítés szakaszában fontosnak tartják a minél szélesebb érdekegyeztetést. A visszavonások ugyanis számos esetben pont azért történtek meg, mert a kezdeményezők javaslatait valamilyen módon beépítették a jogszabályokba (KRIESI 2009: 94–95).

5.3.3. Az amerikai szabályozás

Miközben Svájcban jóval gyakoribb a referendum, mint a kezdeményezés alkalmazása, addig az USA tagállamaiban ennek pont a fordítottját látni. Az Egyesült Államokban a közvetlen demokrácia alapvető intézményének nem a referendum, hanem a kezdeményezés számít. Ez a különbség jól érzékelhető a rendelkezésre álló szakirodalmi forrásokot tanulmányozva is: az amerikai gyakorlattal foglalkozó munkák alapvetően a kezdeményezés intézményére fókuszálnak, hangsúlyozva ennek nagyobb jelentőségét (lásd BOWLER – DONOVAN – TOLBERT 1998: 1–11). Jóval kevesebb a referendumok történetét és gyakorlatát ismertető elemzés, ám mindenképp ki kell emelni Cronin (1989) és Braunstein (2004) munkáit: előbbi részletesen ismerteti a referendum szövetségi szintű bevezetésének politikai (kongresszusi) és tudományos színtéren zajló

64 Elődeik – kevésbé hatásosan – de az 1930-as években tűnnek fel, akkor a rádió megjelenése és gyors terjedése generálta e sajátos jelenséget.

65 A nők választójogi küzdelme még az 1880-as években indult, és mintegy 100 évet kellett várniuk arra, hogy országuk teljes jogú állampolgárai lehessenek.

66 A fejlett világban Svájc mellett Liechtenstein várt ilyen sokat a női választójoggal, ahol 1984-ben vezették azt be. Ugyanakkor az egyik svájci kanton, Appenzell Inner-Rhodes csak 1990-ben, a szövetségi legfelső bíróság döntésére fogadja el a nyugati világban immár majdnem évszázados alapjogi normát, így valójában mégiscsak Svájc az utolsó a sorban.

küzdelmeit, míg utóbbi elsőként összegzi 1964-től 2000-ig bezárólag az Amerikai Egyesült Államok tagállamaiban lezajlott referendumokat.⁶⁷

Meglepő módon Hanspeter Kriesi a referendum svájci intézményének bemutatását így kezdi: „*Ez a típus nem is létezik az Egyesült Államokban*” (KRIESI 2009: 89). Ha azonban Kriesi referendumdefinícióját követjük – „*a referendum lényege, hogy szükség esetén lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy kifejthessék ellenvetésüket egy specifikus témában*” – akkor (újfent utalva a terminológiai zűrzavar jelenségére) könnyen cáfolhatjuk ezt az állítást, ugyanis a referendum nemcsak nevében, de az általa meghatározott funkciójában is működik számos amerikai tagállamban.

A referendum, vagyis a már elfogadott törvényt megerősítő vagy hatályon kívül helyező népszavazás két formában van jelen. Az egyik az ún. *popular* – vagy egyes helyeken *veto – referendum*, vagyis az állampolgárok által kezdeményezett referendum, míg a másik típus az ún. *legislative referendum*, melyet a tagállam törvényhozása kezdeményez. Ez utóbbit bizonyos államokban *legislative measure* elnevezéssel is illetik, így téve különbséget az állampolgárok és a jogalkotó által kezdeményezett, törvénymegerősítő népszavazások között. Ez a típus (akár a *referendum*, akár a *measure* nevet viseli) jelen munka fogalmi keretei és határai alapján nem tekinthető a közvetlen demokrácia intézményének. Itt ugyanis nem az állampolgárok, hanem a jogalkotó kezdeményezésére történik népszavazás. Ennyiben tehát a törvényhozói referendum ugyanúgy plebiszcitum, mint például a francia, brit vagy norvég népszavazások.

Sajátos módon azonban, a referendumok (és egyben az összes népszavazás) legnagyobb részét mégis ezek a törvényhozási referendumok adják (az NCSL adatbázisa 4885 ilyen népszavazást tartalmaz), aminek egyik oka, hogy egyetlen állam (Delaware) kivételével az összes tagállami törvényhozásnak lehetősége van plebiszcitumot kezdeményeznie. Ezzel a lehetőséggel, mint azt a közel ötezres szám mutatja, meglehetősen gyakran élnek is a tagállamokban – feltehetően nemcsak az állampolgári legitimáció megszerzése okán. Az egyes államok alkotmányai ugyanis úgy rendelkeznek, hogy a képviselőlet által referendumra bocsátott törvényeket, hasonlóan az iniciatívákhoz, a kormányzó nem vétőzhatja meg.⁶⁸ Vagyis a képviselők számára egyfajta kibúvót, menekülési utat is jelenthet egy-egy ilyen népszavazás.

Ugyanakkor azt megállapítani, hogy az egyes népszavazások esetében a kormányzónak ilyen úton való kikerülése mennyiben játszik szerepet, arra vonatkozó kutatással nem találkoztam, de ennek alighanem tudományos-kutatási okai vannak. A kezdeményezések kutatása meglehetősen alapos és sokrétű, lakossági (*optional*) referendumból nincs túl sok (kiváltképp a kezdeményezésekhez képest), a törvényhozás által kezdeményezett (*legislative*) referendum (azaz plebiszcitum) pedig szinte hétköznapi gyakorlat. Azaz érthető, hogy a kutatások elsősorban azt az intézményt vizsgálják, amely

67 Az IRI adatbázisa és elemzései elsősorban a kezdeményezésre vonatkoznak, azonban az egyes tagállamok archív elektronikus adatbázisai alapján a referendumokról is átfogó(bb) képet kaphatunk.

68 A kormányzói vétő esetében egy jogszabály csak akkor léphet hatályba, ha azt a törvényhozás két háza – szövetségi államtól függően – kétharmados vagy négyötödös többséggel ismét megszavazza.

leginkább múlik a választók saját döntésén, az egyes érdekcsoportok befolyásán, mobilizációs stratégiáin, és így tovább.⁶⁹

Mielőtt a tényleges referendumok ismertetésére térnék, érdemes röviden kitérni egy másik, Európa-szerte ismeretlen népszavazástípusra is. A tagállami törvényhozások által kezdeményezett szavazások egyik sajátos típusa, az ún. *bond issue voting* – vagyis kötvények kibocsátására (lényegében hitelfelvételre) irányuló szavazás, amelyek elsősorban az iskolakörzetek és helyhatóságok szintjén a leggyakoribbak. Kivételnek Maine állam tekinthető, ahol az alkotmány minden, a kormányzat által hozott ilyen döntést választói jóváhagyáshoz köt.⁷⁰ 1951 óta 337 ilyen kérdésben döntött Maine lakossága, összesen 3 357 581 millió USD értékben.⁷¹

Noha az amerikai szakirodalom nem említi külön kategóriaként az alkotmánykiegészítésekre vonatkozó népszavazásokat, a Svájcban kötelező népszavazásként megismert intézmény itt is létezik: Delaware kivételével minden egyes tagállamban utólagos népszavazási jóváhagyáshoz kötött az alkotmányok módosítása. Az ilyen népszavazásokra rendszerint a novemberi általános választásokkal együtt kerül sor.

Az ún. **popular referendum** intézménye tartalmát tekintve ugyancsak megegyezik a svájci megoldással. Jelenleg 23 államban találjuk meg, ami szinte teljes átfedést mutat a kezdeményezést is lehetővé tevő államokkal, és bevezetésére a kezdeményezéssel együtt, a 6. táblázatban található időpontban került sor. A kezdeményezést adaptáló államok közül Florida és Mississippi államokban nem létezik, míg Kentucky, Maryland és Új-Mexikó lakossága számára csak a referendum érhető el. Maine állam-

69 Mindazonáltal a referendum intézménye és gyakorlata számos érdekes kutatási kérdést felvet. Van-e bármilyen tematikai determináció, ami alapján egy-egy törvény inkább vagy kevésbé valószínű, hogy referendumra kerül? Játsszik-e, és ha igen, mikor és milyen mértékben szerepet a kormányzói vétó elkerülése a referendumoknál? Ha a kormányzat megosztott (más pártból jön a törvényhozási többség és a kormányzó), akkor nagyobb eséllyel küldik referendumra a törvényeket a képviselők? A több kezdeményezés több referendumot is eredményez, vagy fordítva, ahol nincs kezdeményezés, ott a képviselőt így biztosítani a közvetlen részvételt? És így tovább, mindezeket – és még számos egyéb kérdést – egy-egy államban, és összehasonlításképp is érdemes lenne megvizsgálni.

70 Maine Constitution, Art. IX., Sec. 14. Az eljárás részleteihez lásd: *State Bond Process*, http://www.maine.gov/treasurer/debts_bonds/state_bond_process.html, az eddigi szavazások teljes archívuma pedig elérhető itt: *Votes on Maine Bond Issues*, 1951–, <https://legislature.maine.gov/9198> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

71 Ez az összeg valószínűleg jóval magasabb; az említett mintegy 3,5 milliárd dollár ugyanis egyszerű összeadással jött ki, azaz nem vettem figyelembe az infláció mértékét. Ezeknek a *bond issue*-knak a részletes elemzésére jelen keretek között nincs mód, de minden bizonnyal számos érdekes tanulsággal szolgálnának. Már csak azért is, mert a közvetlen demokráciával szemben pont a fiskális fegyelmezetlenséget és felelőtlenséget szokás emlegetni, még akkor is, ha az „ingyen sör” demagóg érvelése nem éri el a tudományos vitáktól elvárt minimális színvonalat. Itt és most csak annyit érdemes még megjegyezni, hogy a legtöbb kérdés (kötvény) Maine-ben infrastruktúra-fejlesztésre (közlekedés, ivóvízhálózat, állami egyetemrendszer és iskolafejlesztések), környezetvédelmi beruházásokra (azbesztmentesítés, szennyvízhálózat, erdővédelem), valamint helyi gazdaságélénkítő programokra vonatkozik. A népszavazási kérdés után a szavazólapon az is olvasható, hogy mekkora szövetségi forráshoz jut az állam, ha az adott fejlesztést elkezdi – vagyis mennyi pénzt tesz hozzá az USA szövetségi kormánya a programhoz, ha a lakosság megszavazza a kötvénykibocsátást.

ban pedig a referendum elnevezés helyett az ún. népi vétót (*People's Veto*) alkalmazza az alkotmány.

A referendumok kezdeményezésére hasonló szabályokat találunk, mint amit a kezdeményezésnél is meghatároznak a tagállami alkotmányok. A legtöbb tagállamban a törvény elfogadását követő 90 napon belül kell összegyűjteni a szükséges aláírásokat. Ez alól az alábbi tagállamok kivételek: Idaho (60 nap), Montana (6 hónap), Utah (40 nap). A szükséges aláírás-mennyiség meghatározása a már ismert módon történik, vagyis az előző (elnök-, kormányzó- vagy államtitkár-) választáson leadott szavazatok 3, 4, 5, 6, vagy 10%-ának megfelelő mennyiségű támogatót kell összegyűjteni. Ám eltérően az iniciatíváknál található szabályoktól, a referendumok esetében 4 állam nem egyéni, hanem csoportos indítványt vár. A referendum aláírásgyűjtését Alaszkában és Wyomingban 100–100, Észak-Dakotában 25, Massachusettsben pedig 10 állampolgár kezdeményezheti.

Itt is megjelennek a területi megkötések: 9 államban találunk olyan előírást, amely az aláírások arányos területi megoszlását követeli – ugyanakkor ilyen területi előírások a szavazás végeredményére már nem vonatkoznak.

A kezdeményezés előírásaihoz képest alapvető eltérés, hogy a referendumoknál megjelennek bizonyos tiltott tárgykörök. Így e népszavazások nem érinthetik a szabadságjogokat, illetve esetenként bizonyos, biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseket (közbiztonság, közrend, közegészségügy, infrastrukturális biztonság stb.).

S végül, az államonként eltérő szabályozást jól mutatja egy érdekesség is, amit a sikeres és sikertelen szavazások összegzéséhez jó tudni: Alaska és Maine államokban a szavazat jelentése fordított. A referendumon leadott 'igen' szavazat – ellentétben az összes többi állam gyakorlatával – azt jelenti, hogy a választó a törvény hatályon kívül helyezését támogatja (Maine-ben 1998-ban álltak át erre a gyakorlatra).

5.3.4. Referendum a szövetségi államokban

A kezdeményezés gyakorlatával ellentétben a referendum nem lett különösebben preferált és gyakori intézmény az amerikai lakosság körében, és alkalmazása messze csekélyebb, mint amit az iniciatívák esetében láttunk. Feltehetően ez a viszonylagos jelentéktelenség indokolhatja azt is, hogy az amerikai referendumok átfogó politikatudományi elemzése és feldolgozása egyelőre várat magára. Braunstein (2005) munkáját leszámítva nem találni összegző elemzést a referendum alkalmazásáról.⁷² (Az általa közölt adatok az IRI és a University of South Dakota közös kutatásának eredményei, és azok sem az I&R teljes időszakát, csak néhány évtizedet fednek le.) Ugyanakkor Braunstein már említett munkájában a referendumok összegzésekor nem tesz különbséget a törvényhozás és az állampolgárok által kezdeményezett, valamint az

⁷² A referendumnak a kezdeményezéshez hasonló minőségű és mélységű feldolgozása hiányzik az IRI által 2003-ban kiadott, az IRI vezetője, M. Dane Waters által szerkesztett *Initiative and Referendum Almanac*-ból is – miközben ez a kézikönyv mindmáig az egyetlen olyan munka, amely az összes állam teljes jogszabályanyagát, valamint iniciatívátörténetét és praxisát tartalmazza.

alkotmánymódosításokat követő (kötelező) referendumok között. Hangsúlyozza, hogy az alkotmányozó népszavazások miatt a tagállami referendumok száma rendkívül magas, az említett közös kutatás első szakasza ezért csak 1964-től kezdődően vizsgálja a népszavazásokat. A szerző maga is elismeri, hogy a későbbiekben szükséges lenne a különböző referendumentípusok elválasztása, ám ez a fellelhető források alapján (főleg a XX. század első évtizedeinek esetében) nem mindig egyértelmű (BRAUNSTEIN 2004: 101–103).

Noha tehát egyelőre sem ezt az elválasztást figyelembe vevő elemzés, sem egy általános referendumattekintés nem született még meg, a rendelkezésre álló tagállami választási adatbázisok alapján azonban lehetőség van arra, hogy röviden azért ábrázolni lehessen a kezdeményezés és a referendum, valamint a referendum és a törvényhozás által kezdeményezett népszavazások közötti eltéréseket.

9. TÁBLÁZAT. KEZDEMÉNYEZÉSEK ÉS REFERENDUMOK NÉHÁNY SZÖVETSÉGI ÁLLAMBAN (1964–2000)
(BRAUNSTEIN 2004: 107–108. ALAPJÁN)

Állam	Kezdeményezés	Sorszám	Referendum	Sorszám
Kalifornia	140	1.	345	1.
Oregon	128	2.	194	3.
Colorado	80	3.	69	12
Washington	75	4.	40	15.
Maine	29	11.	285	2.
Wyoming	7	22.	4	24.
Mississippi	2	23.	2	27.
Új-Mexikó	-	-	15	19.
Kentucky	-	-	4	24.
Maryland	-	-	3	26.

A már hivatkozott közös kutatás összegzése szerint 1964 és 2000 között a 935 kezdeményezés mellé 2102 tagállami referendum társult (BRAUNSTEIN 2004: 107–108). A törvényhozói referendumok és a kezdeményezések nagyságrendjét összehasonlítva az látható, hogy a kiugróan sok kezdeményezéssel bíró tagállamokban a referendumok száma is jóval magasabb, és fordítva: a kezdeményezést semmilyen formában nem alkalmazó államokban a referendumok száma is meglehetősen alacsony (9. táblázat). Ez alól Maine állam kivétel: itt a referendumok kiugróan magas számát a már ismertett, kötelező *bond issue*-szavazások eredményezik.

Braunstein módszertanát alapul véve elvégeztem 12 év (1988–2009 közötti időszak) összegzését: a választási eredményeinek feldolgozása (10. táblázat) lehetőséget ad arra, hogy áttekintsük, milyen nagyságrendben alkalmazzák az egyes referendumokat a tagállamok. Ebből látni fogjuk, hogy a kötelező és törvényhozói referendumok dominálnak.

10. TÁBLÁZAT. REFERENDUMOK A SZÖVETSÉGI ÁLLAMOKBAN (1998–2009)
(IRI, NCSL ÉS TAGÁLLAMI ADATOK ALAPJÁN)

Év	Alkotmányozó referendum		(Popular) Referendum		Törvényhozói referendum		Állam
	sikeres	összes	sikeres	összes	sikeres	összes	
1998	112	142	3	6	27	32	44
1999	36	50	0	0	10	18	16
2000	73	100	2	2	19	30	42
2001	26	27	0	0	8	8	9
2002	53	77	1	4	56	89	40
2003	43	51	0	0	4	9	14
2004	63	81	0	3	16	23	34
2005	9	13	0	1	10	12	12
2006	44	55	1	4	71	87	37
2007	28	32	1	2	6	7	9
2008	42	65	5	6	27	34	37
2009	16	19	2	2 ⁷³	2	5	7
összes	545	712	15	30	256	354	49

A 10. táblázat adataiból egyértelműen látszik, hogy a legtöbb referendumjellegű népszavazást az alkotmánymódosítások adják – a kötelező referendum nagyságrendje e tekintetben a svájci tapasztalatokhoz hasonló. Ugyanakkor itt is érvényesül az a sajátosság, amit már a kezdeményezéseknél is láttunk: páros években, vagyis a kongresszusi választások idején megugrik a referendumok száma is. Érdeemes felhívni a figyelmet azonban egy másik, szintén a páros-páratlan évhez kapcsolódó jellegzetességre is: páros években jóval több tagállamban került sor referendumokra. Ez jelzi, hogy az I&R-t nem vagy csak részben alkalmazó tagállamokban is legalább két évente lehetőségük van a választóknak népszavazás útján is véleményt mondani, illetve, hogy maguk a tagállami törvényhozások is a rendes választásokra időztetik az általuk kezdeményezett népszavazásokat. Ezt igazolja a páros években nagyobb számban megtartott törvényhozási és alkotmányozó referendumok száma.

Az is kiderül az összegzés alapján, hogy a 9. táblázatban szereplő adatsor is döntően ezeket a törvényhozás által kezdeményezett referendumokat mutatja. Vagyis az állampolgárok által nagy számban indított kezdeményezések mellé a törvényhozások által ugyancsak nagy számban kezdeményezett népszavazások társulnak, ami a köz-

73 Az IRI által kiadott Ballotwatch 2009 (No.2.) nem kettő, hanem három referendumról ír: ide sorolja a 2009. november 3-i választáson a Maine államban feltett 3. kérdést is, amely a 2007-es iskola-körzetekről szóló törvény visszavonásáról szól. Ez azonban nem az államban népi vétóként ismert kérdésként (ezek teljes listája itt: Votes on People's Vetoes, <http://legislature.maine.gov/9205> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.)), hanem kezdeményezésként került a szavazólapra, ugyanis a sikeres vétóhoz előírt 90 napos határidőt a kezdeményezők nem tudták teljesíteni. Az eredeti kérdés és az eredmény elérhető az állam választási adatbázisában: Votes On Maine Initiated Bills, 1911-, <http://mainelegislature.org/uploads/originals/inivot.pdf> (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

vetlen demokráciával szemben gyakran hangoztatott „képviselmet kizáró” jellegét egyértelműen cáfolja.

Alapvetően eltér azonban a klasszikus (*popular*) referendum amerikai gyakorlata a svájciétól. A törvények utólagos állampolgári kezdeményezésű vétója igencsak ritka – ennek egyik oka a nagyszámú kezdeményezésekben található. Ha ugyanis az állampolgárok részt akarnak venni a törvényhozásban, jellemzően a kezdeményezés intézményével élnek. Braunstein – Kalifornia, Colorado és Dél-Dakota gyakorlatát elemezve – úgy fogalmaz, hogy a választók kevésbé szimpatizálnak az utólagos vétót biztosító *popular referendum* lehetőségével (BRAUNSTEIN 2004: 56). Ez – mármint a szimpátia hiánya – lehet az egyik magyarázat a lakossági kezdeményezésű vétószavazások rendkívül alacsony számára. Másrészt, mint az adatokból kitűnik, maguk a tagállami törvényhozások is igen gyakran élnek az utólagos választói jóváhagyás intézményével, amikor maguk terjesztik népszavazásra az általuk már elfogadott törvényeket. A plebiszcitumjelleggel működő *legislative* referendumok általános gyakorlata szerintem legalább ennyire lehet magyarázata a lakossági kezdeményezésű vétók rendkívül alacsony számának. De részletes kutatások híján mind Braunstein, mind az én következtetésem csak logikai jellegű.

A 10. táblázat eredményeit látva egyértelmű, hogy az amerikai választók általában elfogadják a képviselő javaslatait. Ez a szavazói magatartás a svájci gyakorlatra emlékeztet – ahol mind a kötelező, mind a fakultatív referendumoknál inkább a képviselői intézmények (parlament, kormány) által elfogadott álláspontot támogatják a választók.

5.3.5. Tanulságok, következtetések

A kötelező és fakultatív referendumok eredményességének ismeretében levonhatjuk azt a következtetést, hogy a svájci lakosság alapvetően elfogadja a képviselői döntéshozatalt. Ezt igazolja a kötelező referendumok elfogadottságának aránya, a fakultatív referendumoknak az elfogadott törvényekhez viszonyított aránya és sikerességük. Ugyanez a mintázata az amerikai gyakorlatnak is.

A referendum intézményének svájci jellemzésekor két megállapítást fontos tennünk. Egyfelől, noha a fakultatív referendum intézményének viszonylagos kihasználatlansága azt is jelezheti, hogy az állampolgárok szempontjából ez az intézmény jelentőségét veszítette – ám ahogy Kriesi is fogalmaz, a referendumnak „*fontos közvetett rendszeralkító hatása van, hiszen befolyásolja a döntéshozatali folyamatot, és ezt a hatását akkor is kifejti, amikor különben nem alkalmazzák*” (KRIESI 2009: 92). Ugyanakkor, ha a referendumok növekvő számát vesszük figyelembe, minden viszonylagos sikertelenség ellenére is egyértelmű, hogy az állampolgárok – még akkor is, ha együtt szavaznak a kormánnyal – fontosnak tartják a fakultatív referendum által biztosított döntéshozatalt (KRIESI 2009: 93–95). Összehasonlítva a kezdeményezés gyakorlatával, egyértelmű, hogy a fakultatív referendumok jóval sikeresebbek, mint a kezdeményezések, vagyis a svájci gyakorlat elsősorban a közvetlen demokrácia képviselőt blokkoló jellegét eredményezi.

Az amerikai I&R gyakorlatnak a referendumokra vonatkozó, meglehetősen hiányos feldolgozása már önmagában is mutatja, hogy a közvetlen demokrácia alapvető, elsődleges intézményének a kezdeményezés számít, ahogyan ezt az állítást támasztják alá a referendum alkalmazását ismertető adatok is. Ellentétben a svájci gyakorlattal, egyértelmű, hogy az amerikai választók szinte kizárólag a kezdeményezést használják. Ebből következik, hogy az I&R funkciója az USA tagállamaiban elsősorban a képviselőlet által figyelmen kívül hagyott vagy az állampolgárok számára nem megfelelő szabályozások megalkotása. Részben tehát tekinthetjük ezt proaktív jellegzetességnek is, ám például a gazdasági-költségvetési típusú kezdeményezések esetében azt látjuk, hogy kifejezetten a kormányzat korlátozása vagy éppen blokkolása a fő cél. Ebből a szempontból viszont igencsak hasonlít egymásra a svájci és az amerikai gyakorlat – csak más-más intézményeket használnak hasonló céljaik elérésére.

A *popular* referendum intézményének ritka alkalmazását feltehetően a törvényhozói referendumok nagy számával is lehet magyarázni. Vagyis a választók valószínűleg azért nem élnek ezzel az eszközzel, mert a képviselők az esetek nagy részében úgyis népszavazásra bocsátják majd az általuk elfogadott törvényeket. Ebből viszont az is következhet, hogy maguk a képviselők is azért tartják fontosnak ezeket a népszavazásokat, hogy megelőzzék az állampolgárok saját vétőkezdeményezéseit.

Érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a törvényhozói referendumok még azokra a tagállamokra is jellemzőek, ahol az I&R egyébként nem vagy csak korlátozott formában érhető el. Ez a jelenség arra enged következtetni, hogy a tagállami törvényhozók számára a döntéshozatalt illetően fontos az utólagos választói legitimáció. Braunstein ebből a szempontból említi a képviselők újraválasztásának elemét is – a döntéseiket rendszeresen az állampolgárok elé vivő képviselők feltehetően esetleges újraválasztásukkal is számolnak, amikor döntéseiket népszavazás elé utalják (BRAUNSTEIN 2004: 134–135).

Lehetséges ugyanakkor egy másik magyarázat is a képviselőlet által kezdeményezett népszavazások jelentős számára: ez a kormányzói vétő elkerülésének szándéka. Mint említettem, ennek érdemi vizsgálatához a referendumgyakorlat jóval részletesebb ismeretére, valamint az egyes államokban a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti politikai küzdelmek elemzésére lenne szükség. A feltételezést ugyanakkor pontosan az a sajátosság támaszthatja alá, hogy az I&R-t nem alkalmazó államokban is évről évre, de főleg minden második évben jelentős számú törvényt bocsátanak népszavazásra. Ezekben az államokban jóval gyengébb vagy éppen semmilyen hagyománya nincs az állampolgári jogalkotásnak, így aligha feltételezhető, hogy a képviselők a társadalmi nyomás hatására bocsátják a törvényeket népszavazásra – ha egyébként arra viszont nem hajlandók, hogy a kezdeményezés és/vagy a referendum intézményét alkotmányos rendszerük elemeivé tegyék. Ellentétben azonban a svájci gyakorlattal, az amerikai referendumok alulkutatottsága miatt minden ilyen feltételezésünk egyelőre megmarad a hipotézis szintjén.

5.4. I&R: a demokrácia részvételi elméletének gyakorlati megvalósulása

Ha a demokráciát nem a képviselettel, hanem a részvétellel azonosítjuk, akkor a képviselet és az állampolgári részvételt biztosító intézmények közötti kapcsolat háromféleképpen alakulhat: mellérendelt, kiegészítő vagy alárendelt formában (lásd 3.2.1. rész). A mellérendelt viszonyt a közvetlen demokráciával azonosítottam, mert – amint azt az I&R fent ismertetett gyakorlata alátámasztja – ebben az intézményrendszerben valóban lehetőség nyílik a tényleges politikai részvételre, és az e részvétellel meghozott döntések a képviselet által meghozott döntésekkel azonos erővel bírnak.

Az I&R működésének áttekintése után ezért most összegzem az I&R szabályozás alapvetéseit: melyek azok a szempontok, elvek és elvárások, amelyeket a jogalkotónak szem előtt kell tartani és teljesíteni kell, ha működőképes I&R-t tervez bevezetni – illetve, ezeket legalább részben célszerű követni akkor is, ha a közvetlen demokráciának csak egyik vagy másik intézményét tervezi bevezetni. Ezen szempontrendszer alapján fogom a közvetlen demokrácia EU-s esélyeit és a közvetlen részvétel eddigi gyakorlatát (tagállami népszavazások és EPK) elemezni (7–9. fejezetek), választ keresve arra a kérdésre, mennyiben jelent(het)ik ezek a demokrácia részvételi paradigmája felé való elmozdulást, és így az EU demokratizációját (azaz demokratikus deficitjének csökkentését, lásd 3.2. rész).

A svájci és amerikai gyakorlat alapján elmondhatjuk: a közvetlen demokrácia, vagyis az állampolgári/közvetlen jogalkotás lényege, hogy az iniciatíva alkalmazásával az állampolgároknak is lehetőségük van döntéshozatalt kezdeményezni, illetve referendum útján adott esetben felülbírálhatják a képviselet döntéseit. Fontos megismételni: nem a kormányzás mint végrehajtás, hanem a törvényhozás és alkotmányozás jogát gyakorolják az állampolgárok. A közvetlen demokrácia e tekintetben tehát sajátos hatalommegosztási forma: a törvényhozó hatalom alkalmi, az alkotmányos szabályozás alapján kötelezően vagy pedig állampolgári kezdeményezésre történő megosztása a választott képviselet, és az állampolgárok közössége között.

A közjogi jellemzők után érdemes röviden összegezni, mi a közvetlen demokratikus intézményrendszer funkciója. Egyrészt a kezdeményezés lehetőségének, tágabb értelemben az állampolgári részvételnek és aktív kezdeményező fellépésnek a biztosítása mindazon kérdésekben, amelyeket a képviselet nem, az állampolgárok viszont relevánsnak tartanak. Másrészt, a képviselet által már meghozott döntések referendum útján való megerősítése/elvetése, vagyis a legitimációs funkció. Fontos hangsúlyozni, hogy mindkét funkció elsősorban az állampolgárok és más aktorok (pártok, mozgalmak, érdekszervezetek) politikai részvételét biztosítja, kibővítve ezzel a képviseleti intézmények működését biztosító választások által biztosított participáció lehetőségét. Azt azonban szem előtt kell tartanunk, hogy önmagában a népszavazás léte nem tesz egyetlen politikai rendszert sem „közvetlen demokratikussá”.

Az 5.1. részben az I&R 4 alapvető intézményi jellemzőjét rögzítettem (4. táblázat). Az alábbiakban azt összegzem, hogy e jellemzők biztosításához milyen elvi és sza-

bályozási szempontokat kell érvényesíteni – azaz, melyek azok a feltételek, amelyek a közvetlen demokráciát, mint a részvétel (képviselethez) mellérendelt modelljét ténylegesen elérhetővé teszik.

5.4.1. Kezdeményezhetőség

Az első feltétel, hogy legyen mód állampolgári kezdeményezésre – függetlenül attól, hogy referendum vagy iniciatíva-e a konkrét intézmény, a részvételi demokrácia garanciája az, ha már magának a részvételnek a biztosítását is az állampolgárookra bizzuk. Ezt a továbbiakban kezdeményezhetőségnek nevezem, amelynek két alapvető összetevője van, egy eljárási és egy tartalmi elem. Ez a kezdeményezhetőség tulajdonképpen nem más, mint a korábban említett „készenléti üzemmód” fenntartása és a bármikor „élesre kapcsolható” rendszer megléte.

Ami az eljárási oldalt illeti, kell, hogy legyen egy világos, áttekinthető eljárási rendszer, amely különösebb feltételek nélkül garantálja azt, hogy a kezdeményezést (akár iniciatíva, akár referendum) indítani szándékozó polgár ezt megtehesse. Az állam (bürokrácia) nemcsak világos szabályrendszert kell, hogy biztosítson, de a szükséges infrastruktúrát is. Legyen elérhető és követhető, mely témákban és kik gyűjtenek éppen aláírást, ne kösse aránytalanul túlzó feltételekhez a sikerességet, és adjon információt a kezdeményezőnek javaslata sikeres (jogszabálynak megfelelő) megfogalmazásához és szükség esetén tartalmi részleteihez, így például az adott téma szakpolitikai környezetéhez. Ha a közvetlen demokráciát mint a törvényalkotás egy formáját fogjuk fel, akkor az állami bürokráciának pont úgy kell eljárni a kezdeményező állampolgár, mint a választott képviseleti intézmények bármely szereplője felé. Amiképp valószínűtlen, hogy egy képviselő vagy kormányzó egy-egy általa kezdeményezett törvényjavaslat megszövegezéséhez és egyéb részleteihez nem kap bürokratikus-adminisztratív segítséget, úgy ez a támogatás az állampolgárokat is megilleti.

Az ugyanis a bürokratikus intézmények számára nem lehet a közreműködést eldöntő tényező, hogy ki a kezdeményező. Elvégre a szakértő bürokrácia nem a képviseleti intézmények, hanem a társadalom egészének kiszolgálása és adminisztratív feladatainak ellátása érdekében működik.⁷⁴ Végül, fontos eljárási szempont az is, hogy a kezdeményezés lehetőségét külső szereplő ne akadályozhassa meg. Azaz minden olyan megoldás, amely a jogszabályban meghatározott, alapvetően lakossági támogatást (és esetenként ezek területi megoszlását) előíró feltételeken túl egyéb követelményeket is meghatároz, a kezdeményezhetőséget korlátozza. Különösképpen problematikus, ha a kezdeményezés nem automatizmusként, hanem például a képviseleti diszkrecionális döntése eredményeként jut el népszavazásra. Ez ugyanis a képviseleti

⁷⁴ A demokrácia képviseleti értelmezése felől nézve ez a feltétel természetesen lehet túlzó vagy akár teljesíthetetlen is. Ha viszont a demokráciát a részvétellel azonosítjuk, akkor az állami bürokrácia kivonása azon szakértői és kiszolgáló teendők alól, amelyek a képviseleti jogalkotás felé automatikusan működnek, nem állja meg a helyét.

intézmény vétóját, és így a részvételi intézmények kiüresítését, de legalábbis alárendelését eredményezheti.⁷⁵

A kezdeményezhetőség tartalmi összetevője az, hogy a kezdeményezés minden olyan kérdésben indítható legyen, amit a képviseleti intézmények tárgyalhatnak. Ez a tiltott tárgyaknak a magyar közjogról jól ismert (ám rendkívül sok problémát okozó módon szabályozott) kérdése. Alapvető különbség van a „tiltott tárgy” mint szabályozási elem felfogásában a demokrácia képviseleti és részvételi paradigmája alapján.⁷⁶ A demokrácia képviseleti elmélete természetesen korlátozza a kezdeményezhető témaköröket, részben a kompetenciaérvelés okán, részben a képviselet hatalmának védelme érdekében. Ha azonban a demokrácia részvételi elmélete alapján a részvételt a képviselettel egyenlőnek gondoljuk (mellérendelt helyzet), akkor azt mondhatjuk, hogy tiltott tárgyakat nem a részvételi intézmények, hanem a demokratikus döntéshozatal számára tiltunk meg. Azaz, minden olyan témakör lehet tiltott tárgy az állampolgári jogalkotás számára, amiről a képviselet sem dönthet.

5.4.2. Döntésközpontúság

Hasonlóképp a kezdeményezhetőséghez, a döntésközpontúság is az állampolgári részvételi lehetőség elérhetőségét hangsúlyozza, csak „készenléti üzemmód” aktiválását garantálja ez a szemlélet, hogy az állampolgár van döntési helyzetben. Egyrészt vonatkozik ez a kezdeményezés tárgyára – azaz arra, hogy pontosan milyen kérdésben és melyik intézménnyel (iniciatíva vagy referendum) fog kezdeményezni, másrészt pedig vonatkozik a népszavazás eredményére, azaz hogy a döntésnek mindenképp lesz jogszabályi következménye. A kezdeményezés esetében ez új törvény lesz, a referendum esetében pedig vagy hatályba lépő/maradó vagy éppen egy, a lakosság által elutasított, ezért hatályát veszítő jogszabály.

A konzultatív plebiszcitumoknak természetesen lehet komoly szerepük egy ország demokratizációjában vagy egy politikai közösség életében. Azonban a konzultatív

75 Erre a legjobb példa talán az 1989–1997 közötti magyar szabályozás, amelynek értelmében a parlament döntött arról, hogy egy népszavazási kezdeményezés alapján elrendel-e népszavazást. Ennek eredményeképpen 1990 nyara és 1997 novembere között egyetlen országos népszavazásra sem került sor. Még akkor sem, amikor teljesen nyilvánvaló volt a kérdés aktualitása, és a kezdeményezők messze túlteljesítették a 100 ezer fős aláírási limitet. Ilyen volt a Munkáspárt majd kétszázezer aláírással támogatott kezdeményezése 1995-ben az ország NATO-csatlakozásáról, amelyet a parlament 1995 decemberében azzal utasított el (120/1995. (XII. 22.) OGY határozat), hogy a népszavazás nem időszerű, mert a kérdést illetően Magyarország jelenleg „*nincs döntési helyzetben*”. Holott az 1989. évi XVII. törvény nem nevesítette tiltott tárgyként a döntési helyzet hiányát, sem követelményként az időszerűséget. Ráadásul maga a kezdeményezés szövege sem arról szólt, hogy most azonnal belépünk-e a NATO-ba (ahová még meg sem hívtak minket), hanem arról, hogy általában a csatlakozással egyetért-e a választó. Ha van iskolapéldája a népszavazáshoz való jog és a népszavazás intézménye kiüresítésének, akkor ez az.

76 Az eltérő látásmódot és megközelítést jól illusztrálja Altman, aki a tiltott tárgyak kapcsán a magyar példát említve arra kérdez rá, hogy miről lehet akkor egyáltalán népszavazás kezdeményezni, ha az alkotmány/alaptörvény ennyi mindent megtilt (Altman 2011: 26)?

népszavazás nem tesz eleget az állampolgári jogalkotás fogalmának, hiszen nem jogalkotásról, hanem lényegében nagy mintán elkészített közvélemény-kutatásról beszélünk. Ahogyan Altman is megjegyzi, noha világszerte a legtöbb népszavazás konzultatív plebiscitum, ennek a lényege nem a választókra bízott döntéshozatal, hanem általában a képviseleti intézmények (parlament és kormány) egymás elleni küzdelmének egyik eszköze, társadalmi legitimációszerzés saját politikai céljaik eléréséhez. Ez persze nem eredendően káros, kiváltképp akkor nem, ha ezeket a konzultatív plebiscitumokat társadalmi-politikai reformokkal kapcsolatban, azok meghozatala előtt tartják, így felmérve azok társadalmi támogatottságát, eredményességének és működőképességének mértékét, határait (ALTMAN 2011: 13–14).

A közvetlen demokráciának a *direct legislation* vagy *citizen lawmaking* értelmezése, azaz a részvételi és képviseleti demokrácia mellérendelt viszonya kizárja azt, hogy az állampolgár döntési lehetőségét elvonjuk. Ebben az értelemben tehát újra érdemes hangsúlyozni, hogy a napirend-kezdeményezés (*agenda initiative*) sajátos intézmény. Ez ugyanis olyan állampolgári kezdeményezés, amelynek az elindításáról szóló döntést a választók hozzák meg, de a kezdeményezés maga nem döntésre, hanem javaslattételre irányul. Ezt a képviseleti intézmény legfeljebb megvitatni (napirendre venni) köteles, de nem követi automatikusan jogalkotási cselekmény.

5.4.3. Kiszámíthatóság

Ez a jellemző talán részben a kezdeményezhetőség eljárási oldalához is illeszthető lenne, de jelentősége okán érdemes külön említeni. Kiszámíthatóság alatt egyfelől azt értem, hogy a választott eljárás minden egyes lépcsője és feltétele előre ismert. Új követelmények és feltételek nem jelennek meg az eljárás során, amiképp a népszavazás érvényességi-eredményességi feltételei is előre ismertek.⁷⁷ Azaz, a választó biztos lehet abban, hogy javaslata – kellő támogatottság esetén – végül népszavazásra is kerül.

A kiszámíthatóság egy másik fontos eleme a szavazás időzítése. Az I&R amerikai-svájci gyakorlatának talán ez a legalapvetőbb „részvételi demokratikussága”, vagyis azon jellegzetessége, hogy egy-egy népszavazás nem a képviselet vagy más

⁷⁷ A magyar alkotmányjogi szabályozás és gyakorlat ennek kapcsán tárgyalja azt a témakört, amely a népszavazási kérdések megfogalmazását teszi rendkívül nehézé: nevezetesen az egyértelműség követelményét. Az az elvárás, hogy a népszavazási kérdésnek egyértelműnek kell lenni, a svájci és amerikai rendszerben is létezik (*single subject rule*). Azonban a magyar szabályozás azért túlonat problémát okoz, mert itt az egyértelműségi követelményt a jogalkotó és az AB úgy is értelmezi, hogy pontosan ki kell derülni az kérdésből és igen-nem válaszból annak, milyen jogalkotási kötelezettséget ró egy eredményes népszavazás az Országgyűlésre. Vagyis ellentétben az I&R logikájával, ahol a kezdeményező viszi a konkrét, kidolgozott törvényjavaslatot, amiről népszavazáson döntenek, a magyar rendszerben a választópolgár nem jogalkotó, csak felhatalmazást ad a képviseleti jogalkotásra – ami viszont a szabad mandátum alkotmányos elvével ellentétes. Ha a magyar népszavazási kezdeményezést a svájci-amerikai (bármelyik típusú) *initiative* mintájára szabályozták volna, ezek az alapvető alkotmányossági problémák fel sem merülnének. A parlamentnek nem kéne törvényt alkotni, sem arról szabályt hozni, hogy a népszavazás alapján meghozott törvény hány évig nem módosítható. (Jelzem, ilyen előírást az I&R rendszerében sehol sem találtam, sem Svájcban, sem az USA államaiban.)

állami szereplő kegye és belátása, hanem szabályozott és átlátható, nem utolsósorban kiszámítható körülmények között, és előre látható időpontban zajlik le. Az amerikai szövetségi államokban az éves választási ciklushoz kötve, a tavaszi előválasztások (*primary elections*) és a novemberi választások (*general elections*) napján tartják a népszavazásokat is, legyenek azok kezdeményezések vagy referendumok. Svájcban ugyanakkor, minthogy ez az éves tavaszi-ősz ciklusosság nem létezik, negyedéves bontásban előre meghatározza a szövetségi kormány a népszavazások időpontját. A tervezhetőség és előreláthatóság okán jelenleg 2037-ig elérhetőek a dátumok, évente 4 napot fenntartva a népszavazásokra (február-március, május-június, szeptember-október és november vége).⁷⁸

Ez a megoldás egyben tervezhetőséget is biztosít: a kezdeményező előre láthatja, várhatóan melyik népszavazási napra kerülhet besorolásra a javaslata. Ezzel ráadásul elkerülhető a magyar gyakorlatból szintén jól ismert konfliktus, a 'mikor legyen a népszavazás?' állandó dilemmája.⁷⁹ Az előre rögzített időpontok nem az államfő vagy a parlament által, ki tudja milyen okok és megfontolások mentén meghatározott nap körüli vitától is mentesítik a népszavazási kampányokat.

5.4.4. Összegzés

Az I&R a demokrácia képviseleti értelmezése felől nyilvánvalóan a képviselet korlátját jelenti. Mivel a képviselet-paradigma nem a részvételt, hanem a reprezentatív politikai intézményeket tekinti a demokrácia egyik alapfeltételének, így teljesen logikus, hogy az I&R intézményrendszerét csupán korlátozott, és a képviseletnek alárendelt formákban fogadja csak el (ha elfogadja egyáltalán). Ugyanakkor a demokrácia részvételnélközpontú értelmezése alapján azt találjuk, hogy a képviseleti és az I&R úton meghozott döntések egyenrangúak, miképpen a két döntéshozatali forma is egyenrangú. Ebből pedig logikusan következik, hogy a két döntéshozatali eljárást azonos feltételrendszerek mentén kell szabályozni is. Az e fejezetben tárgyalt három szempont vagy szabályozási elv – kezdeményezhetőség, döntésközpontúság, kiszámíthatóság – olyan elvárásokat és jellemzőket rögzít, amelyek egyaránt érvényesíthetők a képviseleti és az állampolgári döntéshozatalra.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a fent bemutatott három szempont/elv egymásra épül, és egymással szorosan összekapcsolódik. Minthogy kutatásom egésze a demokrácia részvételelméleti megközelítésén alapul, ezért az első és legfontosabb szempont az egyes a részvétel valamilyen formáját biztosító példáknál (tagállami népszavazások, EPK, uniós I&R reformtervek) az lesz, hogy ez a részvétel lakossági kezdeménye-

⁷⁸ A pontos dátumok a szövetségi kancellária honlapján elérhetőek: https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_1_3_3_1.html (utolsó megtekintés: 2017. június 4.).

⁷⁹ A magyar népszavazások kapcsán jól ismertek azok a viták, miszerint a húsvét, március 15. vagy éppen május 1. ennek vagy annak a politikai erőnek kedvez. Tehát az ezekhez közeli dátum kitűzése választásra vagy népszavazásra már az államfő esetleges politikai elfogultságának bizonyítékaként értelmeződik.

zésre vagy a képviseleti intézmények eseti döntésének következtében valósul-e meg. Ez persze nem jelenti azt, hogy a döntésközpontúság vagy a kiszámíthatóság szempontja nem releváns. Ha azonban ez a két elv olyan közvetlen részvételi formákban valósul meg, amelyekhez az állampolgárnak nincs közvetlen kezdeményezési lehetősége, akkor az természetesen már nem az I&R (vagy Altman tipológiájában a CI-MDDS) része.

6. KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA: KRITIKÁK ÉS VÁLASZOK

„Az a tény, hogy a polgárok általában kevésbé érdeklődnek a politika iránt és alulinformáltak, nem érv amellett, hogy nem képesek ésszerű döntéseket hozni.”

(KRIESI 2004:5)

A közvetlen demokrácia intézményrendszerének és gyakorlatának ismertetése akkor lehet teljes, ha az 4.2. részben már említett kritikus pontokra kitérünk. A választópolgárok közvetlen részvétele a politikai döntéshozatalban olyan alapvető kérdéseket vetett fel már eddig is, mint a többség zsarnoksága és a kisebbségek védelme, a választópolgári kompetenciák esetleges korlátai, a Körösényi által is említett szavazási paradoxon (vagyis a népakarat egyértelmű meghatározása), és végül a képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyának kérdésköre. E négy kérdést – noha részben összekapcsolódnak egymással – érdemes külön-külön megvizsgálni.

Ezt megelőzően azonban röviden ki kell térni az I&R ellenében gyakran hangoztatott két olyan kritikus pontra, amelyek ugyan nem kiemelkedő jelentőségűek, ám meglehetősen közkedvelt ellenvélemények. Az egyik a döntően az USA praxisával kapcsolatos, és a tőke befolyására irányul, a másik pedig általában kerül napirendre a közvetlen demokrácia ellenében, és a közelebbről meg nem határozott népszavazás intézménye ellen szól.

Az amerikai irodalom a 'többség zsarnoksága'-problemátika mellett rendszerint a nagytőke politikai befolyásának, a kezdeményezések és népszavazási kampányok során betöltött szerepének kritikáját adja. Broder (2000) és Haskell (2001) például kifejezetten azt hangsúlyozzák, hogy ez a populistá mozgalom szándékaival pontosan ellentétes helyzetet eredményez. Miközben annak idején az I&R bevezetése mellett leginkább a nagytőke politikai befolyásának visszaszorítása szólt, napjainkban a kezdeményezések sokmillió dollárt megmozgató piacán elsősorban a jelentős anyagi háttérrel rendelkező érdekcsoportok tudnak érdemben megjelenni és eredményeket elérni.

Broder (2000) könyvében a tagállamok hivatalos adatai alapján érdekes összehasonlító összegzést közölt a kezdeményezésipar szemléltetésére. Eszerint 1997–98-ban 257 millió dollárt költöttek a kezdeményezésekkel kapcsolatos kampányokra. Ez több mint harmada az 1998-as félidős kongresszusi választási kampányra összességében elköltött 740 millió dollárnak (ez az összeg az előválasztások költségeit is tartalmazza). Eme sajátos politikai iparág központjában, Kaliforniában 1996-ban 141 millió dollárt költöttek a kezdeményezésekre, míg az állam törvényhozási választásán a 100 mandátumért versengő néhány száz jelölt kampánya mintegy 100 millió dollárba került. Broder a nagyságrendet érzékeltetendő megjegyzi, hogy az ugyanebben az évben lezajló elnökválasztási kampány egészében (tehát az előválasztások időszakát is ide-

értve) a választók összesen 153 millió dollárt adományoztak az elnökjelölteknek (Bill Clinton, Robert Dole és Ross Perot részére, BRODER 2002: 163–165).

Kriesi is utal a pénz szerepére: szerinte a kezdeményezésekre fordított költségek és a népszavazások végeredménye között nincs összefüggés, vagyis a tőkebefolyással nem vásárolható automatikusan népszavazási siker. Egy-egy népszavazás (legyen az kezdeményezés vagy referendum) eredményét Svájcban sokkal inkább befolyásolja, hogy mely politikai erők támogatják, illetve ellenzik, mint az, hogy a kezdeményezők mekkora összeget fordítottak a kampányra (KRIESI 2009: 95–96).

Nem vitatva, hogy a tőkeerős szervezetek befolyása lényegében a populisták szándékaival ellentétes helyzetet is teremthetett az I&R-t alkalmazó tagállamokban, a tőkés csoportok befolyása nem zárja ki, hogy mellettük az állampolgárok saját kezdeményezései és sikeresek legyenek. Ha tehát a gazdasági befolyás a képviseleti mellett a közvetlen demokráciára is kihat ugyan, akkor még mindig az I&R rendszere az, amely – a populisták és progresszívek eredeti szándékainak megfelelően – az állampolgárokat is beemeli a törvényhozási folyamatba. Ennyiben tehát, ha a közvetlen demokráciának a populisták által megfogalmazott ellensúly jellege meg is gyengül, teljesen nem szűnik meg.

A népszavazások ellenében közkedvelt dolog arra is hivatkozni, hogy autoriter és diktatórikus rendszerek vezetői rendre népszavazásokkal erősítik, legitimálják hatalmukat. Érdekes módon ugyanakkor senki nem állítja, hogy szüntessük meg a képviseleti szerveket, mert Irakban vagy Fehéroroszországban (vagy a Rákosi-korban Magyarországon, hogy több példát ne említsek) ezek a testületek diszfunkcionálisak voltak vagy éppen visszaéltek a hatalommal. Egy demokratikus rendszert ilyen tekintetben egy antidemokratikus rendszerhez hasonlítani olyan, mintha az almát a körtehez hasonlítanánk. Demokratikus politikai rendszerek esetében a népszavazás vagy akár a közvetlen demokrácia kritikáját megítélésem szerint nem diktatúrákból kell idézni, hanem más, szintén demokratikus politikai rendszerek gyakorlatából. Az általam hivatkozott példákat e logika alapján válogattam.⁸⁰

6.1. A többség zsarnoksága?

A többség zsarnokságának megvalósulása a legáltalánosabb, leggyakrabban elhangzó kritika a közvetlen demokráciával szemben. Ez a James Madison írásából eredeztethető (*The Federalist No. 10.*, HAMILTON – MADISON – JAY 2003), majd Alexis de Tocqueville által (*A demokrácia Amerikában*, 1835) részletesen taglalt fogalom a közvetlen demokrácia kritikájaként több értelmezést is kapott. E fogalmat használja Sartori is a közvetlen demokrácia kritizálására, azonban nemcsak a többségi döntés kisebbsége-

80 Altman (2011) két teljes fejezetet szentel a közvetlen demokráciával kapcsolatos tévhiteknek, valamint a népszavazás nem demokratikus rezsimekben való használatának. Ezekre a részletekre ezért külön nem is térek ki.

ket elnyomó jellegét érti alatta, hanem a képviseleti és a közvetlen döntéshozatal eltérő jellegzetességeit is. Ezért a többség zsarnokságát mint a közvetlen demokrácia talán legnagyobb veszélyét, két részletben érdemes megvizsgálnunk.

6.1.1. Kompromisszumos(abb) képviselet?

Giovanni Sartori már említett kritikájában a népszavazásokat – a képviseleti demokráciával ellentétben – zéró végösszegű játszmaként írja le. A képviselők a győztes-vesztes szituációkat a viták során képesek feloldani, és kompromisszumos döntéseket elfogadni, vagyis a győztes-vesztes helyzetet feloldva győztes-győztes szituációkat teremteni. Mint az 4.2.2. részben már megjelent, Sartori az amerikai faji konfliktusokat hozza fel példaként, mondván, egy ilyen kényes témában a népszavazásos döntéshozatala akár társadalmi robbanáshoz is vezethet (SARTORI 1999: 70–73).

A többség zsarnokságának Sartori-féle értelmezése olvasható Körösiyinéél is: a közvetlen és többségi döntéshozatal során – ellentétben a képviseleti döntésekkel – nincs lehetőség arra, hogy az eltérő csoportérdekeket, és ezek eltérő intenzitását figyelembe véve kompromisszumos döntések szülessenek. Ugyanakkor Körösiyi utal arra, hogy az empirikus kutatások nem igazolják a többség zsarnokságának érvényesülését, vagyis a kisebbségi jogok népszavazások általi korlátozását, és azt is hangsúlyozza, hogy a népszavazások kapcsán rendre kritizált többségi elv nem megkérdőjelezhető – hiszen ez „még nagyobb rosszhoz, a kisebbség zsarnokságához vezetne” (KÖRÖSIYI 2009: 55–56).

A képviseleti vagy közvetlen jogalkotás vitájában Haskell is a képviselet megfontoltabb jellegét állítja előtérbe, mondván, egyrészt a képviselet létrejötté, a választás már önmagában is szűrőként működik. Ráadásul az USA 50 tagállamból 49-ben két-kamarás törvényhozás működik,⁸¹ így a két kamara léte ugyancsak a kompromisszumok megkötését, minél több érdek becsatornázását és biztosítását teszi lehetővé. E vita persze nemcsak elméleti jellegű – számos állam próbálkozik valamilyen módon időről időre újabb akadályokat, korlátokat állítani az I&R elé (HASKELL 2001: 106–108).

A többség zsarnokságára – Sartori (1999) értelmezésében a képviselettel ellentétben nem előrelátó, – a kisebbségeket korlátozó döntésekre mind Svájcban, mint az USA-ban találunk példát. Az 1998–2008 közötti években számos tagállamban indultak sikeres kezdeményezések a házasság fogalmának alkotmányos definiálására. A különböző megoldások (a házasság férfi és nő/ellenkező nemű emberek között létrejött kapcsolat) az azonos neműek házasságának alkotmányos tilalmát célozták. E kezdeményezések mindegyike sikerrel járt, a választók megszavazták ezeket az alkotmánykiegészítéseket. Ugyanakkor számos olyan állam is szabályozta – értd: a fentiekkel egyezően korlátozta – a házasság intézményét, ahol a kezdeményezési jog nem létezik. Ezeken a helyeken a tagállami törvényhozások fogadták el alkotmányaik ezirányú módosításait – majd a már ismert szabályok értelmében következett az alkotmányozó népsza-

81 Az egyetlen kivétel Nebraska, ahol 1936-tól tértek át a bikameralizmusról az unikameralizmusra – természetesen alkotmánykiegészítést megerősítő népszavazással.

vázás. Ha számszerűsítjük e kérdést, akkor azt látjuk, hogy 14 tagállamban az állampolgárok, 19 tagállamban pedig a törvényhozás kezdeményezte az azonos neműek házasságának alkotmányos korlátozását/tilalmát – és minden tagállamban az érintett kisebbséget korlátozó döntés született.⁸²

Vajon a végeredmény igazolja-e Sartori állítását? Annyiban igen, hogy a többség zsarnoksága a népszavazási döntésekben érvényre jutott. Azonban Sartori (1999) ennél többet állított: nevezetesen, hogy a képviseleti döntéshozatal, a közvetlen demokráciával ellentétben, képes kompromisszumos végeredményeket kialakítani. Az említett esetekben viszont a képviselet ugyanúgy a többség zsarnokságát testesítette meg. Ráadásul az esetek többségében arra, hogy az azonos neműek házasságának kérdését szabályozzák, nem külső nyomás (állampolgári kezdeményezés), hanem saját elhatározásuk vezette őket, és döntésükben semmilyen kompromisszumos eredmény (győztes-győztes végösszegű játszma) nem érvényesült. E példa azt igazolja, hogy a képviselet döntéseiben pontosan ugyanúgy érvényesülhet a többség zsarnoksága, mint a közvetlen demokratikus döntéshozatal esetében.

Cronin hangsúlyozza, hogy a képviseleti és a közvetlen jogalkotást összehasonlítva azt találjuk, hogy alkalmanként mindkettő korlátozni tud alapvető jogokat. Ám egyik formát sem jellemezhetjük azzal, hogy kimagasló arányban hozna a kisebbségeket elnyomó vagy az alapjogokat korlátozó döntéseket (CRONIN 1989: 93). Mindezek alapján pedig megcáfolható Sartori állítása a képviseleti döntéshozatal kompromisszumosabb, megfontoltabb jellegéről.

Ugyanakkor Sartori kritikája megfordítva is cáfolható: állítása szerint ugyanis a közvetlen demokrácia természetéből eredően, *ab ovo* nem alkalmas kompromisszumos döntéshozatalra. Holott egy-egy népszavazási kezdeményezés önmagában is lehetőséget teremthet a kompromisszumos döntések kialakítására, már csak azzal is, hogy a témát a politika napirendjére tűzi. Ebben az esetben a népszavazás fő funkciója talán nem is annyira a konkrét döntéshozatal, hanem sokkal inkább tekinthető a deliberatív demokrácia eszközének azzal, hogy közéleti vitákat generál, és ezt követően, a népszavazás eredményének ismeretében lehetőség nyílik a későbbi kompromisszumos döntéshozatalra is.

A *status quó*t megváltoztatni kívánó kezdeményezések ugyanis sokszor közvetett hatással bírnak a politikára, még akkor is, ha maguk a kezdeményezések egyébként elbuknak a népszavazáson (TRECHSEL – KRIESI 1996: 204). Sőt, mint azt a svájci példa mutatja, a közvetlen demokrácia nem szándékolt, de indirekt hatása pontosan a kompromisszumra törekvés és a az előzetes, konzultatív tárgyalások jelentőségének növekedése. Ebből ered a svájci politikai rendszerre gyakran alkalmazott tárgyalásos demokrácia vagy *Concordance democracy* elnevezés (KRIESI – TRECHSEL 2008: 58).

82 Az azonos neműek házasságának részletes választási eredményeit és elemzését lásd: Ballotwatch 2008. No.2. October. Same-Sex Marriage: Breaking the Firewall in California? IRI. [http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202008-2%20\(Marriage\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202008-2%20(Marriage).pdf) (utolsó megtekintés: 2017. január 5.).

Ennek jó példája lehet a svájci GSoA/GSsA (*Gruppe für eine Schweiz ohne Armee/ Groupe pour une Suisse sans Armée*) kezdeményezése a svájci hadsereg feloszlatásáról (1985).⁸³ Céljuk nem csupán a hétköznapiakban egyre inkább háttérbe szoruló, a politikai nyilvánosságban azonban érinthetetlen és konszenzusos tradíciónak vélt svájci militarizmus megkérdőjelezése és társadalmi vitára bocsátása volt, hanem ezen keresztül a polgári szolgálat lehetőségének megteremtése. Svájcban ugyanis a sorkötelezettségnek nem létezett alternatívája – és ez nem csupán az alapkiképzésre vonatkozott, hanem az évenkénti négyhetes ún. szinten tartó kiképzésekre is. Akik ezt megtagadták, 3–8 hónapnyi börtönbüntetést kockáztattak. A csúcsevnek számító 1984-ben 788 fiatalot ítélték el. Ekkoriban már legalábbis sejteni lehetett, hogy a szolgálatot teljesítők többségét nem valamiféle romanticizált militáns hagyományok, a patriotizmus és az állampolgári kötelezettségek szép eszméi vezérelték, hanem a büntetőjogi következményektől való félelem.

Meglehetősen éles társadalmi vita követte az 1985-ben meginduló népszavazási kezdeményezést, és kevesek bíztak abban, hogy egyáltalán eljut az urnáig a kérdés.⁸⁴ Eljutott – és noha a parlamenti pártok egyike sem támogatta, sőt vezető kormánypolitikusok többször hangoztatták, hogy már 20 százaléknyi igen szavazat is katasztrofális lenne Svájc jövője szempontjából, az 1989. november 26-án lezajló népszavazáson, amelyen az ország addigi népszavazási kezdeményezésekre vonatkozó részvételi rekordja is megdőlt, végül 35,6 százaléket kapott az 'igen'. Tetézte a megdöbbenést, hogy két kantonban (Jura és Genf) a kezdeményezők álláspontja győzött.⁸⁵ Győzelemmel felérő vereség volt ez az eredmény, mert megmutatta, hogy az addig teljes társadalmi konszenzusnak vélt militarista-patrióta társadalmi tradíció nem létezik. S végül megszületett a kompromisszum: 1992-ben bevezették a polgári szolgálat intézményét.⁸⁶ Qvortrup e példa kapcsán hangsúlyozza, hogy a közvetlen demokrácia kifejezetten alkalmas lehet arra, hogy a konszenzus és a mérséklet politikáját elősegítse (QVORTRUP 2005: 6).

Tény, hogy számos, a Sartori (1999) által felvetett faji konfliktushoz hasonló esetben, a politikai közösséget – akár élesen – megosztó kérdéseket még az I&R intézményeit nem vagy csak részben alkalmazó országokban is népszavazással döntöttek/döntenek el. Írországban ilyen az abortusz (1983, 1992), a válás (1986, 1995) vagy éppen a halálbüntetés szabályozása (2001). Az észak-európai államok európai integrációit, a közös európai valuta bevezetését is népszavazások előzték meg – hol így, hol úgy

83 E példát említi Matt Qvortrup is könyve második kiadásának bevezetőjében, *Bruno and the army* címmel (QVORTRUP 2005: 6–8).

84 A kezdeményező GSoA/GSsA három akkori aktivistája (Bruno Kaufmann, Andreas Gross, Adrian Schmid), akik 1984–1989 között a nyilvánosság számára mint az akcióbizottság vezetői megszemélyesítették a kezdeményezést, személyesen is elmesélték élményeiket. Így például azt, hogy milyen komoly családi vitákat eredményezett a népszavazási kezdeményezés szerte az országban (így az ő családjukban is), elsősorban apák is fiúk között.

85 A népszavazás részletes adatait lásd: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19891126/det357.html> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

86 Részleteket lásd: www.gssa.ch (utolsó megtekintés: 2017. május 18.).

döntöttek az állampolgárok, és a „vagy-vagy” döntések ellenére az éles politikai ellentétet mederben tudták tartani. De említhetjük az Egyesült Királyság példáját is, ahol a népszavazás sosem volt alkotmányos intézmény, mégis a belpolitikai viták végül odáig jutottak, hogy 1975-ben az ország történetének első népszavazását az integrációs tagság fenntartásáról tartották meg.

Egy-egy társadalom, politikai közösség életében vannak konfliktusok, amelyek vezethetnek végül kompromisszumos megoldásokhoz (mint a fenti sorkötelezettség és alternatíváinak kérdése), és természetesen vannak olyanok, ahol – a döntéshozatal módjától függetlenül – bajosan találnánk kompromisszumra lehetőséget (ilyen például a halálbüntetés, az abortusz, a közvetlen vagy közvetett elnökválasztás, a csatlakozás nemzetközi szervezethez vagy valutaegységhez). Ezekben a kérdésekben vagy így lesz vagy úgy, nincs átmenet, nincs kompromisszum. Demokratikus rendszerben, amelybe beleértjük a demokratikus politikai kultúrát is, a többség zsarnoksága nem a döntéshozók testületi méretén, hanem a szabályozandó kérdés „kompromisszumképességén” dől el. A többség zsarnoksága tehát, amelyet oly gyakran emlegetnek a közvetlen demokrácia ellenében, ugyanannyira alkalmazható ellenérvként a képviseleti intézményekre épülő demokrácia ellen is.

Sőt azokban a parlamentáris demokráciákban, ahol a közvetlen demokrácia intézményei nem elérhetőek, a polgárok kizárólag a parlament összetételéről dönthetnek, még a kormány összetételére is csupán közvetett döntési lehetőségeik vannak. A többség zsarnoksága így a parlamenti ciklus teljes időtartamára érvényes lehet, függetlenül attól, hogy az állampolgárok időközbeni döntése hogyan módosítana a törvényhozás (és így a kormány) összetételén. A legszélsőségesebb példának ebből a szempontból az Egyesült Királyság politikai rendszere tekinthető, ahol még a kisebbséget védő minősített többséget igénylő parlamenti szavazások intézménye sem létezik. Ebben a tekintetben tehát a többség zsarnokságának megvalósítására és fenntartására sokkal nagyobb esély van egy tisztán képviseleti demokráciában, mint ott, ahol a képviselet mellett az I&R rendszere is elérhető. A képviselet intézményekben hatalmat gyakorló többség (amely ráadásul a legritkább esetben rendelkezik valódi többségi felhatalmazással, azaz eleve nem képviseli a választók többségét) meglehetősen homogén, monolit tömböt alkot az adott ciklus teljes egészében.

Ezzel szemben a közvetlen demokrácia svájci gyakorlata pont azt mutatja, hogy a közvetlen demokrácia – ellentétben a képviseletivel – nem eredményez jól lehatárolható, tartósan megszilárdult többségi-kisebbségi csoportokat. A többség és a kisebbség összetétele szavazásról szavazásra változik. A társadalmi törésvonalak, legyenek azok etnikai, nyelvi, vallási, ideológiai vagy bármilyen más választóvonalak, nem determinálják a szavazókat. Azaz attól, hogy valaki az egyik kérdésben a többséggel szavaz, egy másik ügyben még tartozhat a kisebbséghez, és fordítva (KRIESI – TRECHSEL 2008: 61–66). Ebből az aspektusból szemlélve tehát kifejezetten azt mondhatjuk, hogy a többség zsarnokságának inkább fennáll a veszélye a képviseleti, mint a közvetlen demokrácia esetében.

6.1.2. A kisebbségek védelme

Az amerikai népszavazások kapcsán számos elemzés született a többség zsarnoksága és a kisebbségek korlátozása kérdésében, azt kutatva, vajon veszélyezteti-e a közvetlen demokrácia a kisebbségeket? Barbara Gamble (1997) tanulmányában azt állítja, hogy a közvetlen demokrácia meglehetősen erős eszköz a polgárjogi küzdelmek felerősítésére, kiterjesztésére. A kezdeményezéseket kísérő kampányok ugyanis lehetőséget adnak arra, hogy a politika napirendjén a kezdeményezők szándékainak megfelelő keretben jelenjenek meg ezek a konfliktusok. Gamble elemzésében 74, kifejezetten alapjogi kérdéseket tartalmazó kezdeményezést vizsgált az 1960–1990 évtizedekből. Arra a következtetésre jutott, hogy 78%-ban végül a kisebbségi érdekek ellenében szavaztak a választók, és 92%-ban (68 kezdeményezésnél) a döntés végül a kisebbségek valamilyen korlátozására irányult.⁸⁷ Gamble konklúziója tehát az, hogy amikor az állampolgárok döntési lehetőséghez jutnak, korlátozni fogják a kisebbségek jogait – vagyis a többség zsarnoksága érvényesül. S miközben a képviseleti kormányzás többek között a kisebbségek védelmét hivatott ellátni, a közvetlen demokrácia láthatólag ennek ellenkezőjét teszi, ezzel is gyengítve az amerikai demokráciát (GAMBLE 1997: 245–269).

Gamble állítását amerikai és svájci politológusok is vitatták. Todd Donovan és Shaun Bowler (1998) tanulmányukban abból indultak ki, hogy a modern, nagy létszámú társadalmakat olyan érdekheterogenitás jellemzi, hogy ebben nehéz lenne egy összefüggő, masszív többség-kisebbség csoportot kialakítani. Ezt figyelembe véve pedig a többség zsarnoksága is csak sajátos megszorításokkal értelmezhető.

A szerzők egyrészt kritizálják Gamble elemzését, mondván, az általa vizsgált kezdeményezések nem fedik le az összes, emberi-polgári jogokkal kapcsolatos kezdeményezést. Az 1972–1996 időszak tagállami és helyi kezdeményezéseit vizsgálva a szerzőpáros más eredményekre jut: eszerint a kifejezetten kisebbségellenes kezdeményezéseknek mindössze 18%-a volt sikeres, ami igencsak eltér a Gamble által közölt 78%-tól. A szerzők másrészt kritizálják Gamble elemzését azért is, mert a kisebbségellenes kezdeményezések mellett nem vizsgálta meg a kifejezetten a kisebbségeket *támogató* iniciatívákat – márpedig ezt figyelmen kívül hagyva aligha lehet érvényes következtetést levonni a választói magatartásról.

A szerzőpáros elemzésének következtetése, hogy kisebb közösségekben (helyi szinten) a kisebbségek védelme kevésbé valósul meg a közvetlen demokrácia eszközeivel, ám még itt sem lehet a kisebbségek teljes „közvetlen demokratikus elnyomásáról” beszélni. Végkövetkeztetésük szerint a képviseleti és a közvetlen demokrácia egyaránt lehet toleráns és ellenséges a kisebbségekkel szemben – azonban jóval több adat és mélyebb elemzés lenne szükséges ahhoz, hogy e két demokráciatípus kisebbségekre gyakorolt hatását érdemben vizsgálni lehessen (DONOVAN – BOWLER 1998: 1020–1024).

⁸⁷ A vizsgált iniciatívák faji, etnikai, nyelvi, szexuális kisebbségekkel, AIDS-betegekkel kapcsolatos kérdéseket, valamint a lakhatás, munkavállalás, iskoláztatással kapcsolatos egyenlő bánásmód témaköreit ölelték fel.

Gamble elemzésének svájci kritikáját Bruno Frey és Lorenz Goette (1998) fogalmazta meg. Tanulmányukban azt hangsúlyozzák, hogy míg Gamble a közvetlen demokrácia kisebbségellenes jellegét mutatja ki, addig a svájci gyakorlat, ide értve a szövetség és a kantonok népszavazásait is, ennek pontosan ellenkezőjét igazolja. A Donovan – Bowler szerzőpáros által említett, a vizsgált népszavazások kiválasztási metódusára vonatkozó kritikától a svájci szerzők eltekintettek. Ugyanakkor hangsúlyozták, hogy kiindulópontként azt kell először tisztázni, mit is értünk emberi és polgári jogok alatt – és erre az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) lehet az irányadó.

E meghatározást figyelembe véve a szerzők az 1937–1996 közötti időszakban 20 svájci népszavazást elemeznek. Ezek között számos olyan népszavazást (kezdeményezést vagy referendumot) találni, amelyek a bevándorlással, a férfiak és nők egyenlőségével (választójog), a kolostorok alapításával, a jezsuiták vagy épp a szabadkőművesek tevékenységével volt kapcsolatos. Mindezek alapján, szövetségi szinten a népszavazásoknak csupán 20%-a zárult a kisebbségeket hátrányosan érintő eredménnyel, amely a szerzők szerint világosan igazolja, hogy a többség részéről egyáltalán nem általános, hogy a kisebbségeket hátrányosan érintő döntéseket hozzon (FREY – GOETTE 1998: 1343–1348).

A svájci történeti fejlődés is azt igazolja, hogy ezeket az intézményeket kezdetől a különböző kisebbségek politikai kontrolljaként, vétőlehetőségeként, vagyis a kisebbségeket védő intézményekként alkalmazták már a XIX. század elejétől fogva. Ettől persze még előfordulhat, ahogyan elő is fordult (például a női választójog esetében), hogy egyes kisebbségek kárvallottjai egy-egy népszavazásnak – de általános következtetésként ezt nem vonhatjuk le, még akkor sem, ha csupán a szövetségi szavazásokat tekintjük.

Európa-szerte komoly visszhangot váltott ki az a 2009-ben népszavazásra feltett alkotmánymódosító kezdeményezés a minaretek építésének tilalmáról. A 2008 júliusában indított, és 2009. november 29-én megszavazott kezdeményezés egyetlen mondatot illesztett be az alkotmányba („A minaretek építése tilos”, 73. § 3. bekezdés).⁸⁸ A kérdésre a választók 53%-a válaszolt, és a szavazók 57,5%-a támogatta az alkotmányos tilalmat. Ezt a döntést, ha tágabban értelmezzük, tekinthetjük a szabad vallásgyakorlás korlátozásaként is. Azonban, ha kifejezetten csak az építési tilalomra koncentrálnunk, akkor abból még nem következik, hogy az iszlámhívók számára vallásuk szabad gyakorlását tiltja meg e passzus, hanem egy vallási funkciót betöltő épület újonnan való kialakítását korlátozzák.⁸⁹

E népszavazási döntésnek Európa-szerte meglehetősen nagy visszhangja volt, amely az első, kiterjesztő értelmezés alapján a svájci lakosság idegenellenességét kri-

88 A kezdeményezés hivatalos adatait lásd: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis353.html> és <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis353t.html> (utolsó megtekintés: 2017. január 5.).

89 A minaretépítés tilalma kapcsán felmerül az is, hogy vajon hány európai város építési szabályzata teszi lehetővé egy ilyen jellegzetes építmény megépítését, és mennyivel demokratikusabb egy-egy

tízálta. Ám ez meglehetősen egyoldalú következtetés, hiszen ugyanez a svájci társadalom 9 hónappal korábban, a 2009. február 8-i népszavazáson támogatta (59% igen, 41% nem), hogy a Svájc és EU közötti, a személyek szabad mozgását lehetővé tévő egyezményt kiterjesszék az EU két új tagjára, Bulgáriára és Romániára is.⁹⁰ Történt ez a 2008 őszen kirobbant világgazdasági válság első sokkja után, amikor számos európai államban a protekcionizmus valamilyen eszközával próbálták kezelni a gazdasági-szociális krízist,⁹¹ és amikor egyre erőteljesebbé vált a kisebbségekkel és bevándorlók-kal szembeni ellenséges, türelmetlen hangulat. Mindez nem sokkal később, a 2009-es EP-választásokon a szélsőjobboldali, valamint bevándorlás- és kisebbségellenes pártok támogatottságában mutatkozott meg.

E két 2009-es népszavazás jól illusztrálja, hogy csak akkor vonhatunk le egyértelmű következtetést a közvetlen demokrácia kisebbségellenes, a többség zsarnokságát megtestesítő jellegére vonatkozóan, ha kizárólag azokat a népszavazásokat vesszük figyelembe, amelyek ezt az állítást alátámasztják, és az ezt cáfoló vagy megkérdőjelező adatokat figyelmen kívül hagyjuk. Ez azonban sem tényyszerűnek, sem objektívnek nem nevezhető, így tudományos igazolásnak nem fogadható el.

6.2. A választói kompetencia dilemmája

6.2.1. Mihez ért a választó?

A közvetlen demokráciával szemben ugyancsak gyakori ellenérv a választók kompetenciájának megkérdőjelezése, a szakpolitikai kérdésekben való járatlanságuk, tájékozatlanságuk. Az inkompetenciaérv körüli vita Körösi Sándor szerint „döntetlenre áll”. Akár elméleti, akár empirikus síkon ezt a vitát egyelőre nem lehet eldönteni. Elemzésében két érvet ütköztet: a közvetlen demokrácia ellenében a schumpeteri infantilizmusérvet, vagyis az állampolgárok politikára vonatkozó sajátos tudatlanságát és a politikai elitről feltételezett kompetens és autonóm viselkedést, a közvetlen demokrácia mellett pedig a részvétel legitimációs, integrációs és oktató-nevelő funkcióját. Igaz, ez utóbbit szerinte gyengíti az a logikai úton levonható következtetés, miszerint a túl gyakori népszavazások „inkoherens” döntésekhez vezetnek (KÖRÖSI SÁNDOR 2009: 51–52).

A választói kompetencia kérdését több elemzés is vizsgálta. Igazolhatjuk azt is, hogy a választók nem rendelkeznek az alapvető és szükséges ismeretekkel. Ám ennek ellenkezőjére is találunk példákat. Egyetértve Körösi Sándorral, ez a vita egyelőre nem

településrendezési és építési szabályzatba bújtatni ilyen tilalmakat, mint egy közösségi döntéssel ilyen jogszabályt alkotni. A kérdés nemzetközi jogi megközelítéséről lásd még Moeckli (2011).

90 A népszavazás hivatalos adatait lásd itt: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20090208/det540.html> (utolsó megtekintés: 2017. január 5.).

91 Ilyen volt például a francia kormány által meghirdetett, az autóipar megmentésére vonatkozó csomag is, amely a szlovák és cseh gazdaság számára kifejezetten hátrányosnak bizonyult, és komoly belső vitákat generált az Unióban. Részletesen lásd: BOTOS 2009: 91–105.

dőlt el, és e könyvnek sem célja, hogy a közvetlen demokrácia működését ebből az aspektusból vizsgálja. Ennek pedig alapvető oka, hogy a választói kompetencia kérdése ilyen felvetésben megítélésem szerint nem lehet releváns.

Robert Alan Dahl (1998) *On Democracy* című könyvében az állampolgárok egyenlősége mint a demokrácia egyik alapfeltétele kapcsán meglehetősen hosszán, és részletesen fejti ki az állampolgári egyenlőség kérdését, a legnagyobb hangsúlyt a kompetenciák egyenlőségére fektetve. Mit jelent a kompetenciák egyenlősége? Azt, hogy az állampolgári egyenlőség alapján senkinek nincs joga másokról azt feltételezni, hogy kevésbé kompetensek egy-egy, a közösség életét szabályozó döntés meghozatalában, mint ő maga. A politika pedig nem csak szaktudást igényel, írja Dahl. A döntések előkészítéséhez, az alternatívák és következményeik megjelenítéséhez természetesen szükséges és fontos a szakértői munka – de ez nem lehet egyben döntés is azokban a kérdésekben, amelyek a közösség életét meghatározzák. A demokrácia egyik lényegi tartalma pontosan az az elv, hogy minden polgárnak, aki az alkotmánynak és a törvényeknek alárendelt, joga van – pontosan ebből az alárendeltségből kiindulva – a döntésben is részt venni (DAHL 1998: 69–76).

Dahl kompetenciák egyenlőségéről szóló elmélete köszön vissza a modern demokráciákban elismert és biztosított általános és egyenlő választójogban. Abban a fundamentumban, hogy a képviselő megválasztásához a politikai közösség minden tagjának egyenlő joga van, nemre, korra, iskolázottságra vagy éppen vagyoni helyzetére való tekintet nélkül. Az általános választójog bevezetése, s ezzel a műveltségi cenzus eltörlése ugyanis lezárta a választók hozzáértésének kérdését.

A képviselői demokráciák működését vizsgáló tudományos munkák meglehetősen ritkán foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy vajon van-e az állampolgároknak megfelelő tudásuk, hozzáértésük, kompetenciájuk a választásokon való részvételhez, az alapvető politikai intézmények létrehozásához. Az általános választójogot mint a demokrácia egyik legalapvetőbb jellegzetességét egyetlen tudományos munka sem kérdőjelezi meg. Ha tehát a demokrácia egyik alapelemének az állampolgárok által megválasztott képviselőt tekintjük, és ebben az esetben nem kérdőjelezzük meg a döntésük mögött nyugvó hozzáértést, akkor csupán a szakpolitikai specialitások miatt sem lehet erre okunk. Hiszen a pártok és jelöltek közötti választás esetében is feltételezzük, hogy a választó a pártok és jelöltjeik programjáról is szavaz, ami ugyancsak egyfajta szakpolitikai tájékozottságot feltételez.

Dahl említett művében egy másik, igen fontos „demokráciafaktort” ismertet: a politika inkluzív jellegét, a demokratikus politikának azt a tulajdonságát, hogy a polgárokat a lehető legszélesebb körben kell bevonni a döntéshozatal folyamatába (DAHL 1998: 76–80).⁹² A politika inkluzív jellege, vagyis a döntéshozatalban való – lehető legszélesebb és legmélyebb – állampolgári részvétel természetesen egy tisztán képviselői rendszerben is megvalósulhat. Ebben az esetben az inkluzivitás meglehetősen

92 Az inkluzivitás tárgyi aspektusa a döntésekre, személyi aspektusa pedig az alanyi körre vonatkozik: törekedni kell az állampolgárok lehető legkisebb arányának választójogból való kizárására.

alacsony mértékű lesz, és lényegében a képviselő-választásokra korlátozódik. Minden egyéb szint, akár a fent felsoroltak is (pl. regionális döntési szintek kialakítása, részvételi demokrácia intézményeinek alkalmazása) ezt az inkluzivitást növeli. Ha egy mércét képzelünk el ennek mérésére, a legfelső fok közelében a közvetlen demokrácia intézményrendszere található. A döntéshozatalba történő, lehető legszélesebb mértékű állampolgári részvétel biztosítása ugyanis akkor valósítható meg, ha maguk az állampolgárok (is) részt vesznek az egyedi döntések végső meghozatalában.

Mint láttuk, Svájcban és az amerikai tagállamokban is részletes tájékoztatási rendszer működik az I&R mellett, ismertetve az egyes döntések szakpolitikai jellemzőit és hatásait is. Önmagában az a feltételezés, hogy a választók ezeket nem értik vagy nem ezek alapján tájékozódnak, még nem eredményezheti a döntéshozatalból való kizárásukat. Ez ugyanis a képviseleti döntéshozatalnak is sajátja – hiszen maguk a képviselők sem jártasak minden egyes törvényhozási tárgykörben. Másrészt, az sem igazolható egyértelműen, hogy az állampolgárok a képviselőválasztásokon megfontolt, racionális döntéseket hoznak – hasonlóan a népszavazásokhoz, ezt igazoló és ezt cáfoló elemzések is ismertek. Ebből pedig logikusan következik, hogy nem biztos, hogy azokat a képviselőket fogják megválasztani, akik a legjobban képviselnék az ő érdekeiket és/vagy a leg-tájékozottabbak egy-egy szakpolitikai kérdésben. Ellenérv lehet persze a párt választási programja és törvényhozási gyakorlata – mondván, az ezeken nyugvó részletes szakpolitikai előkészítés egyfajta biztosíték arra, hogy végül „jó” döntések születnek majd.

Ám, mint azt a Sartori-féle kompromisszumos döntéshozatal esetében láttuk, a képviselet sem feltétlenül hoz olyan döntést, ami egyfajta általános „jó” vagy „helyes” fogalmának megfelelne. A hivatkozott 2009-es svájci népszavazás a bolgár és román munkavállalók előtti határmegnyitásról pedig azt mutatja, hogy maguk a választók is tudnak „helyes” döntéseket hozni. De érdemes idézni a maastrichti szerződésekről tartott 1992-es dán népszavazást is: a Press magazin felméréséből ugyanis kiderült, hogy a választók tájékozottsága azonos volt a Folketing tagjainak átlagával, sőt, meghaladta az ún. *backbancher*-képviselek tudását (QVORTRUP 2007: 6).

Pro és kontra esetek citálása természetesen lehetséges, ám a választói kompetencia kapcsán nem ezt tartom elsődlegesnek, hiszen ez a fajta megközelítés meggyőződésem szerint nem fogja tudni sosem feloldani ezt a vitát. Ráadásul a demokráciának és a választójognak nem előfeltétele a hozzáértés, hiszen a demokráciát mint döntéshozatali formát nem a választók hozzáértése, hanem érintettsége és a népszuverenitás elve legitimálja. Amit a kompetenciaprobléma kapcsán igazán problematikusnak tartok, az a „jó”, „helyes” vagy „bölc” döntés elvárása. A modern, pártelvű politika egyik alapvetése, hogy a társadalomban eltérő, egymással sokszor ellentétes, feloldhatatlan érdekellentétek vannak jelen. A politika célja pedig ezek közelítése vagy – a választói akarattól függően – a többségi (vagy annak vélt) érdek érvényesítése. Nem világos tehát, hogy ha elfogadjuk ezt az érdekkötöttséget a képviseleti jogalkotás esetében, miért várunk el mást a közvetlen döntéshozatalnál.

Érdemes azonban visszatérni Körösenyinek a közvetlen demokráciát gyengítő logikai következtetésére, miszerint a gyakori népszavazások felületes, felszínes döntéseket

eredményeznek. Hogy ez „logikailag” mitől „belátható”, elemzéséből nem derül ki – de feltehetően a felkészülésre fordított időből, illetve ennek elmaradásából következhet. Cronin ezt – közgazdasági hasonlaltal élve – „lehetőségköltségnek” hívja, amelyen a szavazások esetében a választónak a kérdésekre fordított idejét érti (CRONIN 1989: 66). Nos, ha megvizsgáljuk az amerikai vagy a svájci gyakorlatot, akkor Körösiényi logikai következtetése nem igazolható. Azt ugyanis nem tudjuk igazolni, hogy a választók időről időre felszínesebb döntéseket hoznának. Mindkét területen azt láttuk, hogy az állampolgárok általában együtt szavaznak a kormánnyal, megerősítik a képviselőt által elfogadott döntéseket. Ennek persze oka lehet a felszínesség is, de azt nem tudjuk, hogy ezt egy logikai következtetésen túl alátámasztják-e tények is.

Ugyancsak ez a sajátos együttlavazás kérdőjelezi meg az állampolgári hozzá nem értés általános vélekedését is. Ha ugyanis az állampolgárok valóban inkompetensek, akkor ebben az esetben meg kell kérdőjeleznünk a képviselőt kompetenciáját is. Hiszen ebben az esetben előfordulhat, hogy a választói inkompetencia miatt alkalmatlanok kerülnek a politikai döntéshozatali intézményekbe, akik ebből következően nem hoznak (vagy nem hozhatnak) jó döntéseket. De ha ez a helyzet mégsem fordul elő, vagyis a választók hozzáértése a képviselők megválasztására még elegendő ugyan, ám önálló döntéshozatalra már nem elégséges, akkor ezen érvelést elfogadva az együttlavazás jelenségére nem kapunk választ.

Bizonyára leegyszerűsítő magyarázatnak tűnhet a választói kompetencia kérdéskörének összekapcsolása a személyek és népszavazási kérdések esetében. Ám úgy vélem, hogy amíg empirikus adatok nem igazolják *egyértelműen*, hogy a választók *csak* a képviselőt megválasztására érettek, és mindenfajta egyéb kérdés eldöntésére alkalmatlanok, addig a kompetenciaérv körüli vita tudományosan nem eldönthető, mert csak az anekdotikus érvelés szintjén mozog. Ez pedig legalábbis megkérdőjelezi, hogy szükséges-e ezt a közvetlen demokrácia tudományos vizsgálatakor kiemelt témakörként kezelnünk.

6.2.2. A szavazási paradoxon

A szavazási paradoxon abból a sajátos helyzetből ered Körösiényi (2009) megfogalmazásában, hogy népszavazás útján nem biztosítható a népakarat egyértelmű meghatározása. Ahogy a 4.2.3. részben már említettem, e megállapítás több szempontból is vitatható. Egyfelől, mert a népakarat mint olyan, nem feltétlenül határozható meg egyértelműen (hacsak nem a legtriviálisabb általánosságok szintjén), másfelől pedig, ha el is fogadjuk, hogy létezik egységes népakarat, arra nem kapunk választ, hogy akkor ki az a politikai aktor – aki a nép helyett – és melyik az az intézmény vagy eljárás, ami – a népszavazás helyett – kinyilvánítja a népakaratot.

Körösiényi 2009-es tanulmányában a szavazási paradoxont ebben a formában nem említi. A népakarat és a közérdek megnyilvánulásának lehetőségét mint a népszavazások (és a közvetlen demokrácia) mellett felhozott érvet kritizálja. Szerinte ugyanis „ha a demokrácia instrumentális igazolása alapján állunk, akkor a közvetlen népi rész-

vétel csak akkor magasabb rendű a képviseleti demokráciához képest, ha jobb döntéseket/közpolitikát eredményez”, márpedig sem empirikus, sem elméleti úton nem igazolható, hogy „a nép jobb döntést hozna” (KÖRÖSÉNYI 2009: 55).

Első állításának igazolására az amerikai populista és progresszív mozgalomra hivatkozik, mondván, e társadalmi-politikai szerveződések a népakarat megnyilvánulását látták a közvetlen demokráciában. Ezzel szemben e két mozgalom elsősorban a gazdasági érdekek túlzott befolyásának ellensúlyozását, tompítását vagy akár megtörését tűzte ki célul, nem pedig valami homályosan megfogalmazható közérdek vagy népakarat megvalósítását. Másrészt, Svájc esetében is azt láttuk, hogy nem a közérdek és a népakarat megtalálása érdekében, hanem a vallási, nyelvi, politikai kisebbségek védelme, és a kormánytöbbséggel szembeni kontroll céljából vezették be az I&R intézményét. Mindezek persze nem zárják ki, hogy a népszavazás mellett sokan e két fogalom alkalmazásával érveljenek. De a modern közvetlen demokráciát intézményesítő területeken nem ez volt a I&R bevezetésének oka, hanem a tényleges és hatékony politikai képviselet és részvételi lehetőségek hiánya vagy nagyon korlátozott volta.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a közvetlen demokrácia a népakarat és valamiféle homályos közjó kinyilvánítására szolgál, akkor Körösenyinek kétségkívül igaza van abban, hogy ez nem feltétlenül teljesül. Így az sem igazolható, hogy népszavazás útján jobb döntéseket hoznánk, mint amiket a képviseleti demokrácia eredményez. Ha azonban a közvetlen demokráciával szemben nincsenek a közjóra és népakaratra vonatkozó elvárásaink, akkor a következtetés nem helytálló. Ebben az esetben ugyanis a közvetlen demokráciára nem mint valami felsőbbrendű, a képviseletnél jobb, hatékonyabb megoldásra tekintünk, hanem egy, a képviselet mellett elhelyezkedő, azzal azonos erejű vagy azt kontrolláló, fékező intézményként definiáljuk, és ebben az esetben nincs okunk arra, hogy bármilyen előzetes követelményt vagy elvárást megfogalmazzunk vele szemben.⁹³ Illetve, pontosan ugyanolyan elvárásaink lehetnek, mint a képviseleti demokráciával szemben. Ebből pedig az is következik, hogy noha mindkét esetben a közjót szolgáló, hatékony, és lehetőség szerint a népakaratnak (vagy a többségnek) megfelelő döntésekre törekszünk, ezt nem fogjuk tudni sosem teljes egészében elérni. A képviselet sem csak kizárólag a közjót szolgáló döntéseket hoz – még ha szándéka szerint így is cselekszik.

A közjó vagy jó-jobb döntések melletti érvelés ráadásul a Schmitter-Karl-féle bizonytalansági faktor szempontjából is tarthatatlan (3.1.2. fejezet). Ha ugyanis azt feltételezzük, hogy a demokrácia célja a jó döntés meghozatala, akkor pont a demokrácia lényegét, az alternatívák versenyét és az e versenyből eredő bizonytalanságot zárjuk

93 Nem lehet elégszer hangsúlyozni: sem Svájcban, sem az USA-ban nem a „jobb” döntések miatt vezették be az I&R-t, hanem a kisebbségek védelme, a pártok és oligarchizálódott elitcsoportok hatalmának korlátozása, valamint az állampolgári részvétel lehetőségének biztosítása érdekében. Amiképp az általános választójog bevezetése mellett sem azzal érveltek, hogy jobb döntések születnek majd. – különösen, hogy tudományos szempontból a jó döntés definiálhatatlan.

ki. Hiszen azt állítjuk, hogy létezik *a priori* a jó döntés – és így az eljárásunk is csak akkor lesz demokratikus, ha végül erre az egyetlen jó döntésre jutottunk.

Arról nem is beszélve, hogy a jó vagy jobb döntés tudományosan megfoghatatlan, értelmezhetetlen fogalom: kinek a szempontjából, milyen időpontban vagy időszakban nézve, mire nézve, mihez képest jobb, egyáltalán: mi a jó és a nem jó tudományosan értelmezhető és elemezhető ismertetőjegye? Jól döntöttek-e a svédek 2003-ban, amikor a teljes politikai-közéleti-gazdasági elit ellenére leszavazták az euró bevezetését? Az akkori európai közvélemény szerint nem jól döntöttek. A 2010-es görög válság után viszont megjelentek az első olyan elemzések, amelyek utólag, a válság fényében, elkezdtek ártértékelni a svéd népszavazást. A jó-rossz dichotómia alkalmazása kilép a tudományos gondolkodás kereteiből, és a demokráciáról, képviseletről, állampolgári részvételről, gazdaságpolitikáról stb. alkotott ideológiai nézeteink és értékeink fognak visszatükröződni minden egyes olyan megállapításban, amelyben jónak vagy rossz-nak ítélünk egy-egy politikai döntést.⁹⁴

A szavazási paradoxon tézise tehát csak annyiban elfogadható, amennyiben a közvetlen demokráciának ezt a felsőbbrendűségét állítjuk, és amennyiben azt gondoljuk, hogy a jó vagy rossz döntés tudományosan definiálható és elemezhető. Könyvem azonban, mivel nem a közvetlen demokrácia mellett (és egyben a képviselet ellen) szóló politikai pamfletként íródott, hanem e sajátos és kevésbé ismert intézményrendszer megismertetni szándékozik, ezeket a hipotéziseket nem osztja, ezért nem is akarja igazolni.⁹⁵

6.3. A képviseleti demokrácia felszámolása?

A közvetlen demokrácia kritikájaként gyakran elhangzó érv, hogy kizárja a képviseletet. A választott politikusok általi jogalkotás indoklásául általában két, egymással nem feltétlenül összefüggő érvelést olvashatunk. Az egyik szerint a képviselet létrehozása alapvetően nem eljárási, hanem szubsztantív szükségszerűség, hiszen a képviselők jobb, megfontoltabb, hasznosabb döntéseket hoznak, mint a lakosság egésze (SARTORI

⁹⁴ A jó döntés és a közjó problematikáját tárgyalja Schumpeter is (2003: 250–268).

⁹⁵ Mint már említettem, a közvetlen demokráciát kritizáló politikatudományi és alkotmányjogi munkák abból az előfeltevésből indulnak ki, hogy a képviselet léte megkerülhetetlen adottság, míg a közvetlen állampolgári részvétel legfeljebb lehetőség. Ezért nem a képviselet, hanem az esetleges részvétel iránti igény szorul indokolásra. Így lesz „magától értetődő”, hogy korlátozni kell a népszavazásra engedhető témaköröket vagy, hogy biztosítani kell a képviselet megalapozott, szakmai döntéseinek felsőbbbbségét a random, megalapozatlan népakarattal szemben – hogy csak néhányat idézzek azon toposzok közül, melyeket az elmúlt évtizedben a témában tartott magyarországi konferenciákon és workshopokon hallottam. Egy-egy, a beszélő értéktétele szerinti „rossz” döntés (de már egy kellemtelen emlékü lakógyűlés is) elégséges indok arra, hogy a népszavazás ellen érveljen. Ugyanakkor nincs az a gyenge minőségű képviselet, tájékozatlan, buta képviselő, vagy a képviselet rossz döntései miatt csődbe ment állam, ami a képviselet elve és intézménye ellen ugyanilyen (zsigeri) elutasítást váltana ki.

1999). A másik elsősorban a modern államok megnövekedett lakosságmérete miatt tartja megvalósíthatatlannak a görög poliszokból megismert antik közvetlendemokrácia-modellt (DAHL 1995).

Mindkét megközelítéshez hasonlít, de önálló értelmezést ad Körösényi, amikor a népszavazás és a képviseleti kormányzás összeegyeztethetőségéről beszél. Szerinte az alapvető kérdés az, hogy ez „az összeegyeztetés normatív szempontból kívánatos-e”. Következtetése szerint „a közvetlen demokrácia nem lehet a kormányzati rendszer alapja, hanem legfeljebb a kiegészítője”, és mint ilyen, a képviseleté lesz az elsődleges hatalom (KÖRÖSÉNYI 2009: 56–57). A referendum alkalmazhatósága akár még parlamentáris rendszerekben is lehetséges, miközben a kezdeményezés alapvetően ellentétes ezzel – noha e kettő összekapcsolható, kombinálható.⁹⁶ Körösényi – Albert Venn Dicey⁹⁷ után – beemeli elemzésébe a vegyes alkotmány fogalmát: eszerint a népszavazás egy alkotmányos ellensúly, és ennyiben a hatalommegosztás részének tekinthető.

Mint azt az előző pontban már írtam, a közvetlen vagy képviseleti demokrácia elsőbbrendűségét nem célozom eldönteni, ezért a normatív kérdésekben nem is szükséges vitatkoznom Körösényi megállapításával. Ismételten csak azt fontos hangsúlyoznom, hogy sem Svájcban, sem az Egyesült Államok tagállamaiban nem a képviselet felváltása, kizárása volt a cél az I&R bevezetésekor, hanem pontosan az általa is említett ellensúly kialakítása. Theodore Rooseveltt, az amerikai progresszív mozgalom vezetője szerint a kezdeményezés és a referendum „nem a képviseleti kormányzás lerombolására, hanem korrekciójára szolgál, amikor az aránytalanná, félrecsúszottá válik” (FLEHINGER 2003: 79). Ugyancsak a képviseleti kormányzás korrekcióját, ellensúlyát látja a közvetlen demokráciában Woodrow Wilson, aki egy 1912-es beszédében (*Speech at Sioux City*, Iowa, 1912, idézi FLEHINGER 2003: 127-130.) sajátos hasonlattal élve egy lakáskulcshoz hasonlítja az intézményrendszert, amely bármikor lehetőséget ad arra, hogy az állampolgárok birtokba vehessék saját otthonukat. Vagyis a képviseleti kormányzat hatalma ellensúlyozható, ha a választók ennek szükségét érzik. Magyar kortársuk, Braun Róbert így írt a Nyugatban 1926-ban a közvetlen demokráciáról és népszavazásról Ignotusszal folytatott vitájában: „Sehol sincs annak szánva, hogy a parlamentarizmust helyettesítse, hanem csak hogy azt helyesbítse” (BRAUN 1922).

96 Itt az amerikai és a svájci példák mellett az olasz népszavazást is említi, ez azonban problematikus, ugyanis a szakirodalomban népi vétóként említett intézmény referendum, nem pedig kezdeményezés. Egészen pontosan a fakultatív vagy popular referendum típust találjuk meg Olaszországban (az olasz alkotmányban a 75.§ szabályozza a népszavazást), melyet 500 ezer választópolgár vagy 5 regionális tanács kezdeményezhet egy törvény hatályon kívül helyezéséről tartott népszavazás érdekében. Időbeli korlátja ennek az előírásnak azonban, ellentétben a svájci és amerikai gyakorlattal, nincsen – vagyis visszamenőlegesen bármelyik, és bármikor elfogadott törvény hatályon kívül helyezhető. Körösényi e két intézmény mellett a plebiszcitumot is vizsgálja – mivel azonban ez az intézmény megítélésem szerint nem tartozik az I&R körébe, ezért ezt a kérdéskört e pontban sem tárgyalom.

97 A brit jogtudós referendumról szóló munkásságát részletesen Matt Qvortrup ismerteti könyve második fejezetében (QVORTRUP 2005: 44–60).

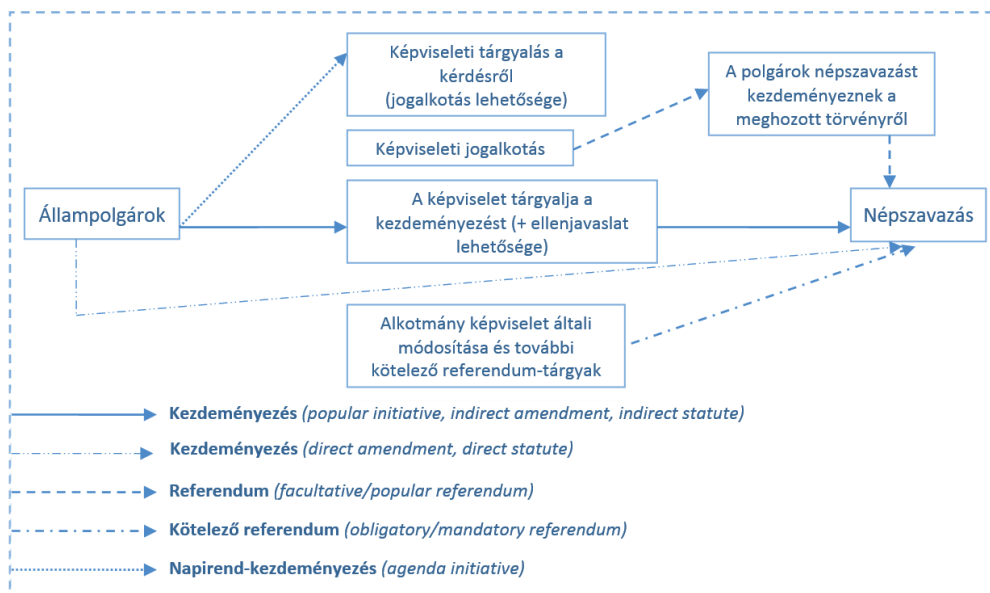
A közvetlen vs. képviseleti demokrácia témakörben három pontra érdemes kitérni. Elsőként megvizsgálom, hogy vajon a közvetlen demokrácia működése kizárja, felszámolja-e a képviseleti törvényhozást. Másodsorban a képviseleti kormányzás és a közvetlen demokrácia kapcsolatát tekintem át. Végül pedig a közvetlen demokrácia és a modern pártelvű politika együttélését, összeilleszthetőségét tárgyalom.

6.3.1. A képviselet felszámolásának tézise

A képviseleti döntéshozatal kizárása, mint azt a svájci és amerikai történeti fejlődés is mutatja, sosem volt az I&R bevezetésének célja. A közvetlen demokrácia a választói kontroll lehetőségeként jelent meg a politikai rendszerben. A kezdeményezés és referendum bevezetését támogatók érvei mellett azonban a képviselet kizárásának tézisért az intézmények működése sem támasztja alá.

Ahogy az 5. fejezetben részleteztem, a kezdeményezés svájci szabályozása minden esetben bevonja a képviseletet az eljárásba, az ellenjavaslat intézménye pedig arra is lehetőséget ad, hogy álláspontja a szavazólapon is megjelenjen. Az amerikai tagállamok esetében azt látjuk, hogy a képviseletnek itt csak a közvetett kezdeményezések (IDA, IDS) esetében van lehetősége részt venni a folyamatban. A közvetlen kezdeményezéseknél (DA, DS) eljárási szempontból nem, csak a népszavazási kampányban tudnak a választott képviselők állást foglalni. A napirend-kezdeményezés kifejezetten a törvényhozóknak szól – mindenfajta népszavazási következmény nélkül. A referendum intézménye pedig önmagáért beszél – hiszen itt, legyen szó akár a kötelező, akár a fakultatív referendumról, kifejezetten a képviseleti úton meghozott döntés lesz a népszavazás tárgya (1. ábra). Egyedül tehát az amerikai közvetlen kezdeményezések zárják ki a képviseletet – de ekkor sem általános érvénnyel, hanem az adott kérdés kapcsán, s itt is csak a konkrét eljárásból. A népszavazási kampányban való részvétel ugyanis lehetőséget teremt arra, hogy a törvényhozás tagjai és a kormányzó, vagyis a képviseleti demokrácia szereplői megismertethessék álláspontjukat, befolyásolják a választókat döntésük kialakításában. Ugyanakkor sem a DA, sem a DS nem teremt(het) arra lehetőséget, hogy egyszer s mindenkorra felszámolják a képviseleti demokrácia intézményeit. A két struktúra együtt, egymás mellett, egymás ellensúlyaként működik.

Körösényi (2005, 2009) a hatalommegosztás részeként definiálta a közvetlen demokráciát. Ezt a meghatározást érdemes tovább pontosítani: a közvetlen demokrácia a törvényhozói hatalom megosztása a választott képviseleti szervek és az állampolgárok közössége között. Ez a hatalommegosztás részben automatikus – akkor, ha az alkotmány előírja adott tárgy(ö)kben a kötelező népszavazást. Másrészt viszont feltételes és fakultatív hatalommegosztásról beszélhetünk. A kötelező tárgyakat leszámítva ugyanis csak akkor kerül sor népszavazásra, ha azt az állampolgárok kezdeményezik. Ez pedig az I&R lényegi pontja: a közvetlen demokrácia legfontosabb, kiemelkedő sajátossága ugyanis nem a konkrét népszavazás, vagyis az állampolgárok közvetlen részvétele a döntéshozatalban (lásd Dezső Márta definícióját, 5. fejezet), hanem az, hogy



1. ÁBRA. AZ I&R MŰKÖDÉSE

e közvetlen részvételre nem a képviselési aktorok jóindulata vagy politikai szándékai következtében, hanem a választók saját akaratából kerül sor (SCHILLER 2005, 80–84).

A hatalommegosztás-definíció pontosítása ugyanakkor azért is szükségszerű, mert ennek segítségével választ adhatunk a képviselési kormányzás és a közvetlen demokrácia összeegyeztethetőségének kérdésére is.

6.3.2. Közvetlen demokrácia és képviselési kormányzás

A képviselési jogalkotás kizárásának hipotézisét az I&R intézményrendszerének jellemzői és gyakorlata, eljárási szabályai egyértelműen cáfolják. Ugyanakkor meg kell vizsgálnunk azt is, vajon a képviselési kormányzást milyen módon korlátozza vagy éppen zárja ki a közvetlen demokrácia. Ez a vita a svájci szakirodalomban érdemben sosem merült fel. Az amerikai politikatudományi és alkotmányjogi munkákban rendre visszatérő elem azonban a képviselési kormányzás (*republican form of government*) és a közvetlen demokrácia összeegyeztethetőségének, valamint az I&R esetleges alkotmányellenességének kérdése.

Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya IV. cikkének 4. bekezdése kimondja, hogy az USA garantálja az Unió minden államának a kormányzás képviselési formáját: „The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government.” Ez a híres garanciális klauzula (*Guarantee Clause*), amelynek alapján 1912-ben az Amerikai Egyesült Államok Legfelső Bírósága (*Supreme Court*) precedensértékű döntést hozott az I&R esetleges alkotmányellenességének tárgyában.

A *Supreme Court* egy oregoni iniciativa kapcsán hozta meg ítéletét (*Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon*, 223 U.S. 118),⁹⁸ amelyben kimondta, hogy a garanciális klauzula megítélése jogilag nem elbírálnak, vagyis az ún. *politikai kérdés doktrínája* elve érvényesül. Ez tehát azt jelenti, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal alkotmányossága vagy alkotmányellenessége nem vizsgálható a képvisleti kormányzást biztosító klauzula alapján (WILLIAMS 2008: 980).

A távközlési cég azért fordult a bírósághoz, mert Oregon államban kezdeményezés útján extraadót vettek ki rá. A cég azonban megtagadta az adó befizetését arra hivatkozva, hogy a kezdeményezés útján elfogadott törvény alkotmányellenes, hiszen a kezdeményezés intézménye ellentétes az Alkotmányban garantált képvisleti kormányzással. Így az alkotmányellenes módon kivetett adó befizetésére a társaság nem kötelezhető. Oregon állam Legfelső Bírósága elutasította a cég álláspontját, négy alapvető indoklási pont alapján. Először is rögzítette, hogy a szövetségi alkotmány nem határozza meg a képvisleti kormányzás fogalmát. Ezért a bíróság saját értelmezésében úgy határozott, hogy ez a klauzula azt jelenti, minden államban kell, hogy legyenek az állampolgárok által választott képviselők. Másodsorban, a bíróság megállapította, hogy az I&R rendszere nem törölte el vagy semmisítette meg a képvisleti kormányzás intézményeit, hiszen a három hatalmi ág (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) továbbra is működik. És e pozíciókat továbbra is választások útján, tehát a képvisleti logika alapján töltik be tisztségviselőik. Harmadsorban, az állam I&R bevezetését tartalmazó alkotmánykiegészítése, amely az állampolgárok számára biztosítja a törvényhozó hatalom közvetlen gyakorlását, sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalmi ágat nem korlátozza saját hatalmának gyakorlásában. Végül pedig az ítélet azt hangsúlyozza, hogy az állampolgári jogalkotással meghozott törvények ugyanúgy meg kell, hogy feleljenek az alkotmányos előírásoknak. Ráadásul az így elfogadott jogszabályok későbbi módosítására vagy eltörlésére a választott törvényhozásnak lehetősége van (WILLIAMS 2008: 987–988).

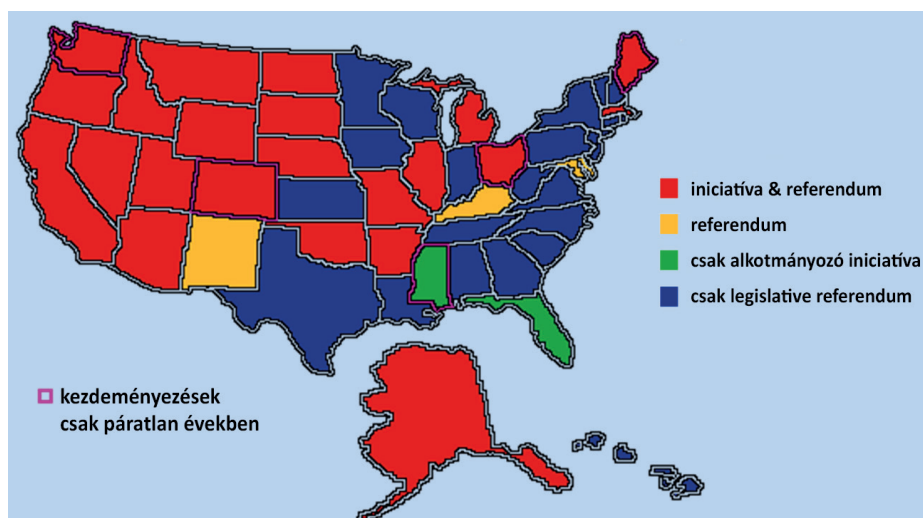
E ponton az oregoni döntéssel némiképp vitatkozva, két megjegyzést szükséges tenni a képvislet kizárásával kapcsolatosan. Noha Williams hangsúlyozza, hogy a garanciális klauzula nem biztosítja automatikusan a törvényhozással szemben a végrehajtó hatalom vétőjogát, ez az elnök és a Kongresszus közjogi kapcsolatában létező jogintézmény a legtöbb tagállamban is alkotmányos megoldás. Ugyanakkor ez a vétőjog nem érvényesülhet a közvetlen jogalkotás esetében. Vagyis a képvisleti kormányzást alkalmilag igenis korlátozza a közvetlen demokrácia, még ha nem is semmisíti meg teljesen (WILLIAMS 2008: 987–992). Másodsorban, a bíróságnak abban igaza van, hogy a közvetlen úton elfogadott törvényeket a képvisleti törvényhozás természetesen módosítani tudja. Ám az alkotmányozás népszavazáshoz kötése a törvényhozó hatalom korlátozását jelenti, még akkor is, ha ez a korlátozás szintén nem általános érvényű, hanem egy kifejezett témakörre vonatkozik.

98 Az ítélet teljes szövegét lásd: <http://supreme.justia.com/us/223/118/case.html> (utolsó megtekintés: 2017. május 5.).

A *Supreme Court* ettől részben eltérő érvelést alkalmazott: értelmezése szerint a garanciális klauzula az államok kormányzati rendszerének egészére vonatkozik. Önmagában tehát csakis a törvényhozó hatalmi ág jellemzőit, az egyes jogalkotási eljárásokat nem lehet e klauzula alapján vizsgálni. A képviseleti kormányzásra vonatkozó alkotmányos előírásnak e széles értelmezése alapján pedig a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ennek alapján nem csupán az extraadót kivető törvény, de az I&R bevezetése óta elfogadott összes jogszabályt alkotmányellenes lenne. Hiszen a Pacific álláspontja szerint, ha az I&R sérti a garanciális klauzulát, az azt jelenti, hogy a három hatalmi ág lényegében megsemmisült Oregonban. Az ugyanis nem lehetséges, hogy egy adott államban egyszerre legyen egy képviseleti és egy nem képviseleti jellegű kormányzás (WILLIAMS 2008: 993–994).

A bíróság értelmezése szerint a Pacific keresete tulajdonképpen nem is az adót, hanem Oregon államiságát vonta kétségbe. Az államok elismerése azonban a Kongresszus hatáskörébe tartozik, vagyis ennek eldöntése kívül esik az igazságszolgáltatás hatáskörén (WILLIAMS 2008: 999). A szövetségi alkotmány IV. cikkelyének 3. bekezdése ugyanis a Kongresszust hatalmazza fel az államok elismerésének jogával, és egyben szabályozza ennek részleteit. A Kongresszus pedig, ellentétben a bíróságokkal, politikai döntéseket hoz. A Pacific keresete tehát jogilag nem eldönthető, valójában politikai kérdés.

A *Pacific v. Oregon*-ügyben hozott döntését a bíróság azóta sem vizsgálta felül. Noha alkotmányjogászok rendre vitatják, s próbálják a garanciális klauzula alapján igazolni a közvetlen demokrácia alkotmányosságát vagy éppen alkotmányellenességét. Ha megnézzük az Egyesült Államok I&R-térképét (2. ábra), akkor azt látjuk, hogy a tagállamok felében a képviseleti kormányzás együtt él a közvetlen demokráciával. Ahol pedig az állampolgárok nem élhetnek a közvetlen jogalkotás intézményeivel, ott rendre maga a képviselet elvén létrejött törvényhozó hatalom kezdeményez népsza-



2. ÁBRA. AZ I&R AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

vázásokat az általa elfogadott jogszabályok társadalmi megerősítése érdekében (5.3. rész). Ebből a szempontból rendkívül sajátos helyzetet eredményezne, ha a *Supreme Court* felülvizsgálná álláspontját. Egyrészt, mert a tagállamok elismerésének hatásköre a Kongresszust illeti, vagyis a bíróság így a Kongresszus hatáskörét venné át, ami beláthatatlan alkotmányos konfliktushoz vezetne. Másrészt pedig, a tagállamok felelősségében elveszíthetné államiságát, ami nemcsak a szövetségi intézmények működését, de az Amerikai Egyesült Államok egészének államiságát veszélyeztethetné.

A képviseleti kormányzás és a közvetlen demokrácia összeegyeztethetőségét, illetve a képviseletnek a közvetlen demokrácia által való kizárásának kérdését egy másik nézőpontból is tárgyalhatjuk. Ha elfogadjuk, hogy a kormányzati és törvényhozói hatalom egymástól részben vagy egészben elkülönülő hatalmi ágaknak tekintendő (ahogy ez egyébként a garanciális klauzulából is következik, amint azt a *Pacific*-ítélet is kimondta), akkor azt mondhatjuk, hogy az I&R csak ez utóbbit korlátozza – ám a kormányzatra nem vonatkozik.⁹⁹

Ákár az alkotmányjog, akár a politikai intézmények gyakorlati működése felől nézzük e kérdést, egyértelmű, hogy noha a közvetlen demokrácia mindenképpen korlátja lesz a képviseleti kormányzásnak (legyen az egyébként parlamentáris vagy elnöki jellegű kormányzati rendszer), azt semmiképp sem szünteti meg, hiszen célja nem a kormányzati, hanem a törvényhozói hatalom gyakorlása. Az tehát, hogy a törvényhozás hatalma kizárólag a képviseletet illeti-e vagy pedig ez a hatalom megosztott képviselet és állampolgárok között, a (képviseleti) kormányzat létét nem befolyásolja.

6.3.3. Közvetlen demokrácia és a pártok szerepe

Azzal együtt is, hogy a képviselet kizárásnak tézise cáfolható, végül fontos kitérni a pártoknak a közvetlen demokratikus döntéshozatalban való szerepükre, részvételi lehetőségeikre is. Mint azt a 4.2. részben már ismertettem, Sartori (1999) és Körösenyi (2005, 2009) is alapvetően közvetítés nélküli demokráciának tartja ezen intézményeket. Érvelésük szerint ugyanis közvetlen interaktivitást nem igényelnek. (Sartori az elszigetelt, magányosan, számítógépe előtt ülő, egyik kérdésre a másik után szavazó állampolgár képét vizionálta.)

A gyakorlat alapján azonban azt látjuk, hogy a közvetlen demokrácia nem közvetítés nélküli demokrácia – nemcsak a képviseleti szerveket nem számolja fel, de a pártok létét sem veszélyezteti. Olyannyira nem, hogy Svájcban szövetségi szintjén 37%-os arányban a pártok a leggyakoribb népszavazás-kezdeményezők (GUIDEBOOK 2005: 164). Sőt, Kriesi kutatásai azt igazolják, hogy jellemzően a kormányzati állásponttal szavaznak inkább együtt a választók, vagyis a politikai pártok befolyása a kampányban és

⁹⁹ Jogos ellenvetés lehet e ponton a visszahívás intézménye. Ez az USA-ban elég gyakori megoldás azonban szintén nem a végrehajtó hatalmat veszi át a kormányzótól és adja mindörökké a lakosság kezébe, hanem a választók által hivatalba juttatott személyek idő előtti hivatalból való megfosztását jelenti. A kormányzók visszahívásának lehetősége ennyiben tulajdonképpen megfelel a parlamentáris demokráciákban szokásos bizalmatlansági indítványnak.

a népszavazáson mindvégig érvényesül (KRIESI 2009: 93–95). Végül, mint láttuk, Svájcban kifejezetten a pártok közötti harc legfontosabb eszközeként jelenik meg a kezdeményezés és a referendum intézménye, és mindmáig elsősorban a pártok eszközéül szolgál.

Budge (2001) négy, a pártokat gyengítő, gyakori érvet sorol fel. Eszerint a közvetlen demokrácia korlátozza a pártok politikai napirendet meghatározó szerepét. Ez természetesen vitathatatlan, de ez a korlátozás nemcsak a közvetlen demokráciára, hanem minden más társadalmi jelenségre, intézményre, szervezetre igaz. Egy-egy új társadalmi törésvonal, mozgalom, de akár gazdasági érdekszervezetek is hasonló befolyást tudnak gyakorolni a politikai napirendre, mint a pártok. Ugyancsak a pártokat gyengítő hatás lehet, hogy a kezdeményezések/referendumok mögött álló társadalmi mozgalmak jellemzően radikálisabbak, Budge szavaival élve „extrémebbek”, így a kompromisszumra törekvő végső döntésnek kicsi a valószínűsége.

Harmadsorban, a pártok állásfoglalása egyes népszavazási kérdésekben nem feltétlenül fog egybeesni szavazóik véleményével, ami a pártkötődéseket gyengítheti. Végül, általában is a pártok gyengítő hatásnak tekinthető, hogy a közfigyelem az I&R-t alkalmazó szervezetekre irányul inkább – legyenek azok akár társadalmi mozgalmak, akár gazdasági érdekszervezetek (BUDGE 2001: 68–78). Ez a már meglévő, releváns pártok számára minden bizonnyal létező veszély – ám egy-egy kezdeményezés vagy referendum a pártrendszer innovációját is eredményezheti. Hiszen ezen keresztül az új és általában kis pártok nyilvánosságához, ismertséghez juthatnak (hasonlóan a Svájcnál említett referendumvállalkozó politikustípushoz).

Nem vitás, hogy a közvetlen demokrácia erőteljesebb kontrollt képez a választott képviselő és a pártok felett, hiszen állandó visszacsatolási lehetőséget biztosít az állampolgárok számára (BUDGE 1996: 38–43, 60–62). Azonban a pártok részvételét a kampányban, sőt az I&R pártok általi alkalmazását sem Svájcban, sem az USA-ban nem korlátozzák jogszabályok. Esetleges távolmaradásuk tehát nem valamiféle „káros, kizáró” hatás, hanem saját döntésük eredménye. Részvételük ugyanakkor még erősítheti is befolyásukat és támogatottságukat, és egyfajta „iránytűként” is szolgálhatnak (és szolgálnak is) a választók számára.

A pártokat esetlegesen gyengítő vagy kizáró hatásról tehát lényegében ugyanarra a következtetésre juthatunk, mint a képviselői kormányzás és a képviselői törvényhozás esetében. A közvetlen demokrácia valóban korlátozza a pártok politikaformáló szerepét. De rögtön fontos hozzátennünk, hogy a pártok soha nem is bírtak *kizárólagos* politikaformáló szerepkörrel. Társadalmi mozgalmak, érdekszervezetek, a nyilvánosság, a sajtó, és események sokaságai mindig is egyfajta korlátozó tényezőként voltak jelen, még a tömegpártok megjelenésének időszakában és a modern pártelvű demokráciák korszakában is.

Napjainkban pedig, az internet által megnyílt világ, a rendkívüli mértékben felgyorsult hírközlés, az ún. *citizen journalism*, a blogszféra és a közösségi oldalak növekvő befolyása a közéletre és politikai folyamatokra legalább olyan befolyással és korlátozással lehet a pártokra, mint a kezdeményezés és/vagy a referendum. Amíg azonban a képviselői intézmények választások útján működnek, a pártok aligha veszítik el befolyásukat és elsődleges szerepüket a politikaformálásban.

7. NÉPSZAVAZÁSOK AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓRÓL

„Minden politikai pálya bukással végződik.”

DAVID CAMERON¹⁰⁰

Az európai integráció első bővítésétől, 1972-től kezdődően kezdve rendre népszavazásokon méretetett meg – és ezek a népszavazások még akkor is, ha alkalmanként le is blokkolták, vagy lassították az egységfolyamatot, összességében az integráció melletti elkötelezettségről tanúskodtak. Az Alkotmányszerződés viszonylagos kudarcát leszámítva ugyanis a tagállamokban megismételt tagállami népszavazások rendre az Unió mellett foglaltak állást.

Az integrációs népszavazások az egységfolyamat történeti perspektívája mellett az Unió „közvetlen demokratizációja” szempontjából is érdekesek lehetnek. Még akkor is, ha egy feltételezett összuniós népszavazás nem feleltethető meg teljes egészében az azonos témában néhány tagállamban megtartott népszavazásoknak, a választók és a politikai elit magtartásának, véleményformálásának vizsgálatára az eddigi népszavazások kiváló lehetőséget biztosítanak. Az első, 1972-es franciaországi népszavazástól máig 29 országban 61 népszavazást tartottak – ezzel az európai integráció tehát a legtöbbször és legtöbb helyen népszavazásra bocsátott kérdéskör.

Az alapító atyák az európai egységet az állampolgárokért (*for the people*), de alapvetően az állampolgárok közvetlen részvétele (*by the people*) nélkül tervezték és kezdték kiépíteni. Ez persze nem jelentette azt, ahogy a 2. fejezet elején idézett Schuman-gondolat is mutatja, hogy a társadalmi részvételt teljes egészében kizárták volna – de a rövid- és középtávú elképzelésekben nem szerepelt.

7.1. Integrációs népszavazások: irodalmi áttekintés

Az európai integrációs népszavazásokról szóló szakirodalmi forrásokat – a közvetlen demokrácia bibliográfiájához némiképp hasonlóan – a vizsgált téma alapján érdemes tagolni. A legtöbb munka egy-egy népszavazás vagy egy-egy ország népszavazási sajátosságait elemzi. Ezek tekinthetők ország- és esettanulmányoknak annyiban, hogy az egyes népszavazásokat, a többivel való összehasonlítás nélkül magukban vizsgálják. Jóval kevesebb tanulmány született az integrációs népszavazások összehasonlító elemzése, általános(abb) következtetések levonása céljából. Ám amik megszülettek,

100 Így kommentálta a BREXIT-népszavazást kezdeményező, ámbár a maradás melletti kampányt támogató brit miniszterelnök az első részeredményeket. FORSTER, Katie: David Cameron's first words when he realised he had lost EU referendum. *The Independent*, 2 July 2016, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/david-cameron-first-words-lost-eu-referendum-brexit-antony-seldon-all-political-lives-end-failure-a7115276.html> (utolsó megtekintés: 2017. január 14.).

azok alapvetően a behaviorista elmélet alapján íródtak, és elsősorban a szavazói magatartást vizsgálták. Végül meg kell említeni azokat a munkákat, amelyek egy-egy népszavazás vagy népszavazás-sorozat és az integráció kapcsolatát vizsgálják, elemzik. Ezek döntően arra fókuszálnak, hogy az integráció történeti fordulópontjain milyen szerepet játszottak, a további fejlődésre, valamint az egyes tagállamok belpolitikájára miképp hatottak a tagállamokban lezajlott népszavazások.

A népszavazások számából eredően az országtanulmányok körében a legtöbb munka Dánia és Írország elemzéséről szól. E két ország népszavazásainak tanulmányozása ráadásul arra is lehetőséget biztosít, hogy a választók preferenciáinak változását, az elitstratégiákat, a kampányokat is vizsgálni lehessen. Ugyanis mindkét országban volt már példa arra, hogy egy-egy sikertelen népszavazást egy évvel később megismételtek (Dániában a Maastrichti, Írországban a Nizzai és a Lisszaboni Szerződésről tartott referendumokat kellett kétszer is megtartani). Azon országok esetében, ahol csupán egy-egy népszavazásra kerül sor, ott általában a népszavazások politikai környezetét, a kampányt elemzik, illetve a szavazói magatartást elemző következtetések levonása érdekében az országban lezajlott egyéb népszavazásokhoz vagy EP-választásokhoz viszonyítják a népszavazási eredményt. E körbe sorolhatók többek között Palle Svensson (1996, 2016), Andrew Glencross (2007, 2009), Marcel Lubbers (2008) munkái.

Sajátos módon, miközben ez a nagy, sok országra kiterjedő, példa nélküli minta szinte kínálja magát az összehasonlító elemzésre, mindeztidáig csupán két nagy monográfia született e tárgyban: Simon Hug úttörő munkájában (*Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration*, 2002) az integrációs népszavazások választói magatartását és szakpolitikai hatásait elemzi. Az egyes népszavazásokat azok jogszabályi jellegzetességei (kötelező, ügydöntő stb.) és témakörei (csatlakozás, szerződési ratifikáció, egyéb) alapján külön csoportokra bontja és játékelméleti modellt ad a későbbi népszavazások eredményének előrejelzésére. Ugyancsak összehasonlító elemzéseket közöl Sara Binzer Hobolt, aki az integrációs népszavazásokat döntően a választói viselkedés és az elitstratégiák, valamint a népszavazási kampányok dinamikája felől közelíti (*Europe in Question: Referendums on European Integration*, 2009.) E köteteken túl érdemes még megemlíteni Andreas Auer (1997), valamint Lars P. Feld és Gebhard Kirchgassner (2003) tanulmányát.

Noha az 1972-es csatlakozási népszavazások már erre lehetőséget adtak volna, az ugyanazon témakörben lezajlott referendumok vizsgálata és hatása az integrációra alapvetően a Maastrichti Szerződés ratifikációjával (1992–1993) jelent meg a politikatudományi szakirodalomban. Ezt követően az 1995-ös bővítést megelőző, majd a 2004-es bővítést megelőző 2003-as népszavazások adtak lehetőséget az összehasonlító-összegző bemutatásra. A csatlakozási népszavazások elemzését az Aleks Szczerbiak és Paul Taggart szerkesztette kötet (2009) ismerteti. Az Alkotmányszerződés ratifikációjának népszavazási kudarca (2005) az egyes népszavazások belpolitikai körülményeit vizsgáló elemzések mellett már az EU és a demokrácia, valamint a közösségi intézményrendszer működésének és a közvetlen demokratikus döntéshozatali formáknak az összeegyeztethetőségét, az állampolgári legitimáció megerősítésének lehetőségeit,

valamint az EU jövőjének kérdését tárgyaló munkák is megjelentek. Ebből a szempontból az Alkotmányszerződésről szóló népszavazások utóhatása az Európa-tanulmányok és a politikatudomány területén jóval jelentősebb, mint bármelyik korábbi népszavazás-sorozaté.

7.2. Uniós népszavazások (1972–2016)

Noha az európai egységfolyamat népszavazás útján való megerősítése már a kezdetektől felmerült, az első bővítésig az állampolgárok teljes kizárásával zajlott az integráció. S amilyen egyedülálló jellemzőkkel bír az integráció, olyan sajátos volt az első népszavazása is: sem előtte, sem azóta nem volt lehetőségük tagállami állampolgároknak más országok csatlakozásáról közvetlenül dönteni.¹⁰¹

A népszavazások felsorolása (11. táblázat) és értékelése elé kívánczik néhány összegző megjegyzés. A legtöbb népszavazás az integráció bővítési folyamatait kísérte – ezek mellett még a ratifikációs referendumok száma jelentős. A népszavazások jogalapjukat tekintve közel felerészben plebiszcitumok (26 a 61-ből, 42,62%), szintén közel felerészben kötelező népszavazások (25, 40,98%) voltak. Ez a megoszlás, tekintettel arra, hogy az uniós tagállamok között kisebbségben vannak a kötelező referendumot ismerő országok, azt is mutatja, hogy a politikai elit bizonyos megfontolások alapján fontosnak tartotta az állampolgárok részvételét (e plebiszcitumok döntően a csatlakozásról, kisebb részben szerződések ratifikációjáról szóltak).

A 28 érintett országból 3 nem uniós tagállam (Liechtenstein, Norvégia és Svájc), azonban az összes népszavazásnak a negyedét ezekben az országokban tartották. A tagállamok közül a legszorgalmasabb népszavazók Dánia és Írország – az összes népszavazás közel 30, a tagállamokban tartott népszavazásoknak pedig közel 40%-át e két ország rendezte. Az integráció okán tartottak népszavazást a közvetlen demokratikus döntéshozatalt nemzetállami szinten egyáltalán nem alkalmazó Nagy-Britanniában is. Így mára csak Németország és Belgium nem biztosított lehetőséget a polgárainak, hogy országos népszavazáson dönthessenek az európai integráció, és abban saját országuk sorsáról.

A legtöbb népszavazást (24, 39,34%) az EK-hoz, illetve az EU-hoz való csatlakozásról vagy tagságról tartották. 17 tagállamban a választópolgárok mondták ki a végső szót országuk európai integrációjáról. Ugyancsak népszavazási megerősítés útján került sor a közösségből való kilépés eddig egyetlen megvalósult esetére – Grönland 1982-es népszavazási döntése értelmében 1985. január 1-től távozott az EK-ből, és ugyancsak népszavazás előzte meg a britek kilépési folyamatának elindítását. A második leggyakoribb témakörnek a szerződési ratifikációk tekinthetők: ez a népszavazások 26,6%-át jelenti (16 népszavazás). Itt már kevesebb, mindösszesen 8 tagállam érintett, és ezeknek nagyon nagy többségét a dán és ír népszavazások teszik ki.

¹⁰¹ Ez a jövőre nézve már nem érvényes, ugyanis a francia alkotmány módosítása alapján az újabb bővítésekről szóló csatlakozási szerződéseket – bizonyos kivételekkel – kötelező lesz népszavazásra bocsátani (88–4. cikk).

11. TÁBLÁZAT. NÉPSZAVAZÁSOK AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓRÓL (1972–2016)

	Dátum	Ország	Téma	Részvétel (%)	Igen (%)	Eredmény	Típus	Megjegyzés
1.	1972. 04. 23.	Franciaország	bővítés	60,27	68,28	pozitív	plebiszcitum	
2.	1972. 05. 10.	Írország	csatlakozás	70,88	83,1	pozitív	kötelező referendum	
3.	1972. 09. 26.	Norvégia	csatlakozás	79, 2	46,5	negatív	plebiszcitum	
4.	1972. 10. 02.	Dánia	csatlakozás	90, 14	63,29	pozitív	kötelező referendum	
5.	1972. 12. 03.	Svájc	EFTA-EK-szerződés	52	72,5	pozitív	kötelező referendum	
6.	1975. 06. 05.	Egyesült Királyság	tagság fenntartása	64,03	67,23	pozitív	plebiszcitum	Az Egyesült Királyság tagja marad az EK-nak.
7.	1982. 02. 23.	Grönland, Dánia	tagság fenntartása	74,91	45,96	negatív	plebiszcitum	
8.	1986. 02. 27.	Dánia	Egységes Európai Okmány	75,39	56,24	pozitív	plebiszcitum	
9.	1987. 05. 26.	Írország	Egységes Európai Okmány	44,09	69,92	pozitív	kötelező referendum	
10.	1989. 06. 18.	Olaszország	európai alkotmányozás	85,4	88,06	pozitív	plebiszcitum	A népszavazást az Európai Föderalisták Mozgalmának kezdeményezésére kormány rendelte el, az EP-választásokkal azonos napon tartották. A magas részvételt a kötelező szavazás jogintézménye magyarázza.
11.	1992. 06. 02.	Dánia	Maastrichti Szerződés	82,9	47,93	negatív	kötelező referendum	
12.	1992. 06. 18.	Írország	Maastrichti Szerződés	57,31	68,7	pozitív	kötelező referendum	
13.	1992. 09. 20.	Franciaország	Maastrichti Szerződés	69,69	51,05	pozitív	plebiszcitum	

Dátum	Ország	Téma	Részvétel (%)	Igen (%)	Eredmény	Típus	Megjegyzés
14. 1992. 12. 06.	Svájc	Európai Gazdasági Térség	78	49,7	negatív	kötelező referendum	
15. 1992. 12. 13.	Liechtenstein	Európai Gazdasági Térség	87	55,81	pozitív	plebiszcitum	Az eredmény ellenére Liechtenstein nem lett az EGT tagja, ugyanis Svájc elutasította a csatlakozást. 1995-ben Liechtensteinben újabb népszavazást tartottak, és ezt követően be is léptek az EGT-be.
16. 1993. 05. 18.	Dánia	Maastrichti Szerződés	85,5	56,77	pozitív	kötelező referendum	
17. 1994. 06. 12.	Ausztria	csatlakozás	82,35	66,58	pozitív	kötelező referendum	
18. 1994. 10. 16.	Finnország	csatlakozás	70,4	56,88	pozitív	plebiszcitum	
19. 1994. 11. 13.	Svédország	csatlakozás	83,32	52,74	pozitív	plebiszcitum	
20. 1994. 11. 20.	Áland-szigetek, Finnország	csatlakozás	49,1	73,64	pozitív	plebiszcitum	
21. 1994. 11. 28.	Norvégia	csatlakozás	89	47,8	negatív	plebiszcitum	
22. 1995. 04. 09.	Liechtenstein	Európai Gazdasági Térség	82,05	55,88	pozitív	plebiszcitum	
23. 1997. 06. 08.	Svájc	alkotmánymódosítás	35	25,9	semleges	kezdemenyezés	A csatlakozási tárgyalások megkezdését is kötelező lett volna népszavazással jóváhagyni.
24. 1998. 05. 22.	Írország	Amszterdami Szerződés	56,26	61,74	pozitív	kötelező referendum	
25. 1998. 05. 28.	Dánia	Amszterdami Szerződés	76,24	55,1	pozitív	kötelező referendum	
26. 2000. 05. 21.	Svájc	kétoldalú megállapodások	48	67,2	pozitív	fakultatív referendum	

Dátum	Ország	Téma	Részvétel (%)	Igen (%)	Eredmény	Típus	Megjegyzés
27. 2000. 09. 28.	Dánia	€ bevezetése	87,5	46,87	negatív	kötelező referendum	
28. 2001. 03. 04.	Svájc	csatlakozás	55,79	23,15	negatív	kezdeményezés	
29. 2001. 06. 07.	Írország	Nizzai Szerződés	34,79	46,13	negatív	kötelező referendum	
30. 2002. 10. 19.	Írország	Nizzai Szerződés	49,5	62,89	pozitív	kötelező referendum	
31. 2003. 03. 08.	Málta	csatlakozás	90,86	53,65	pozitív	plebiszcitum	
32. 2003. 03. 23.	Szlovénia	csatlakozás	60,41	89,64	pozitív	plebiszcitum	Szlovénia lakossága ugyanezen a napon, ugyancsak népszavazással döntött az ország NATO-tagságáról is.
33. 2003. 04. 12.	Magyarország	csatlakozás	45,59	83,76	pozitív	kötelező referendum	
34. 2003. 05. 10–11.	Litvánia	csatlakozás	63,37	91,07	pozitív	kötelező referendum	
35. 2003. 05. 16–17.	Szlovákia	csatlakozás	52,12	93,71	pozitív	plebiszcitum	
36. 2003. 06. 08.	Lengyelország	csatlakozás	58,85	77,45	pozitív	plebiszcitum	
37. 2003. 06. 14.	Csehország	csatlakozás	55,18	77,33	pozitív	kötelező referendum	
38. 2003. 09. 14.	Észtország	csatlakozás	64,06	66,83	pozitív	kötelező referendum	
39. 2003. 09. 14.	Svédország	€ bevezetése	82,57	42,91	pozitív	plebiszcitum	
40. 2003. 09. 20.	Lettország	csatlakozás	73,12	67,49	pozitív	kötelező referendum	

Dátum	Ország	Téma	Részvétel (%)	Igen (%)	Eredmény	Típus	Megjegyzés
41. 2004. 04. 24.	Ciprus	egyesítés és csatlakozás	89,18	24,17	semleges	plebiszcitum	A népszavazást az ENSZ kezdeményezése és szervezésében bonyolították le, és a sziget görög és török felének újraegyesítéséről, és az így egyesítéses Ciprus EU-csatlakozásáról szolt. A közös csatlakozást csak a török lakosság támogatta, így az Uniónak egy megosztott ország lett a tagja, a sziget egységesítése még várat magára.
42. 2005. 02. 20.	Spanyolország	Alkotmány-szerződés	41,77	81,84	pozitív	plebiszcitum	
43. 2005. 05. 29.	Franciaország	Alkotmány-szerződés	69,37	45,33	negatív	plebiszcitum	
44. 2005. 06. 01.	Hollandia	Alkotmány-szerződés	63,3	38,46	negatív	plebiszcitum	
45. 2005. 06. 05.	Svájc	Schengeni-, Dublini Egyezmények	56,63	54,63	pozitív	fakultatív referendum	
46. 2005. 07. 10.	Luxemburg	Alkotmány-szerződés	90,44	56,52	pozitív	plebiszcitum	
47. 2005. 09. 25.	Svájc	személyek szabad mozgása (Svájc-EU)	54,51	55,98	pozitív	fakultatív referendum	
48. 2008. 06. 12.	Írország	Lisszaboni Szerződés	53,13	46,6	negatív	kötelező referendum	
49. 2009. 02. 08.	Svájc	személyek szabad mozgása (Svájc-EU)	51,44	59,61	pozitív	fakultatív referendum	
50. 2009. 05. 17.	Svájc	biometrikus útleveél (Schengen)	38,77	50,15	pozitív	fakultatív referendum	
51. 2009. 10. 02.	Írország	Lisszaboni Szerződés	59	67,13	pozitív	kötelező referendum	

Dátum	Ország	Téma	Részvétel (%)	Igen (%)	Eredmény	Típus	Megjegyzés
52. 2012. 01. 22.	Horvátország	csatlakozás	43,51	66,67	pozitív	kötelező referendum	
53. 2012. 05. 31.	Írország	EU Fiscal Compact (SGP reformja)	50,53	60,37	pozitív	kötelező referendum	
54. 2014. 02. 09.	Svájc	bevándorlás (mass migration)	56,57	50,3	semleges	kezdemenyezés	2017-ig újra kell tárgyalni a Svájc-EU megállapodást a személyek szabad mozgásáról.
55. 2014. 05. 25.	Dánia	EU Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozása	55,85	62,47	pozitív	kötelező referendum	Az esedékes EP-választásokkal együtt tartották, ennek a részvételi aránya 56,4% volt.
56. 2014. 11. 30.	Svájc	bevándorlás (ECOPOP)	49,98	25,9	semleges	kezdemenyezés	A kezdemenyezés a migráció éves szintjét a lakosság 0,2%-ban határozta volna meg.
57. 2015. 07. 05.	Görögország	EU mentőcsomag (bailout)	62,5	38,69	negatív	plebiszcitum	Ez volt az első országos népszavazás Görögország életében az 1974-es democracy referendum óta. A kérdés így szólt: <i>Should the agreement plan submitted by the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund to the Eurogroup of 25 June 2015, and comprised of two parts which make up their joint proposal, be accepted?</i>

Dátum	Ország	Téma	Részvétel (%)	Igen (%)	Eredmény	Típus	Megjegyzés
58. 2015. 12. 03.	Dánia	Opt-out Referendum (belső igazságügyi együttműködés)	72	46,39	negatív	kötelező referendum	Dánia kilépett az Európai Unióból.
59. 2016. 04. 06.	Hollandia	Ukrán-EU megállapodás	32,28	38,21	negatív	fakultatív referendum	Az első sikeres lakossági kezdeményezésű népszavazás az új népszavazási törvény 2015. július 1-i hatályba lépése óta.
60. 2016. 06. 23.	Egyesült Királyság	tagság fenntartása	72,21	51,89 („leave”)	negatív	plebiszcitum	Az Egyesült Királyság kilép az Európai Unióból.
61. 2016. 10. 02.	Magyarország	kvótareferendum	41,32	1,64	negatív	plebiszcitum	Az alkotmányos szempontból értelmezhetetlen népszavazási kérdés úgy lett megfogalmazva, hogy a népszavazást kezdeményező magyar kormány a „nem” szavazat mellett kampányolt. Ezzel a népszavazáson részt vevő szavazók 98,36%-a egyetértett ugyan, ám az alacsony részvétel miatt a népszavazás érvénytelen lett.

7.3. Az európai integrációs népszavazások sajátosságai

Az egyes európai integrációs népszavazásokat csoportosíthatjuk témájuk, illetve az adott tagállamok jogszabályai alapján. Az érdemi elemzéshez önmagában azonban e két kategória egyike sem elégséges, ezért a következtetések és tanulságok levonásához mindkét tényezőt együttesen érdemes figyelembe vennünk – kiemelten hangsúlyozva a népszavazások jogszabályi hátterét. Ez ugyanis – mint azt látni fogjuk – jelentős hatással lehet az egyes népszavazások kimenetelére. hiszen az állampolgári magatartást meghatározza, hogy milyen gyakran élhet a népszavazás által biztosított közvetlen döntéshozatal lehetőségével. Az alábbiakban e két témakör szerint elemzem az európai integrációról tartott népszavazásokat. Ellentétben Hug (2002) megközelítésével, az egyes országok szabályozásait nem fogom automatikusan és részletesen ismertetni, csak ott és akkor, amikor ennek különös jelentősége van.

7.3.1. A népszavazások jogi háttere

Az európai integrációról tartott népszavazásokat a legegyszerűbben az érintett országok szabályozása és ebből következő gyakorlata alapján csoportosíthatjuk. Hug ebből a szempontból négy csoportot különböztet meg (2002: 24–25):

1. az alkotmány alapján kötelező népszavazások;
2. nem kötelező népszavazások (ide sorolja az olasz abrogatív népszavazást);
3. nem kötelező, ellenzéki kezdeményezésű népszavazások;
4. klasszikus kormányzati plebiszcitumok.

Ugyancsak elválasztja az ügydöntő és nem ügydöntő népszavazásokat (Hug 2002: 44). De mint azt látni fogjuk, ez a jogszabályi követelmény összekapcsolódik a népszavazások referendum/plebiszcitum jellegével, így ezt külön csoportalkotó tényezőként nem feltétlenül szükséges figyelembe venni. Az I&R intézményeinek szabályozásából kiindulva elmondható, hogy az érintett országokban – Svájc kivételével – nincs, vagy csak rendkívül korlátozott körben van mód iniciatíva alkalmazására. Az integráció kérdésköre azonban e korlátokon kívül helyezkedik el. Marad tehát a referendum és a plebiszcitum lehetősége, ennek alapján pedig 3 csoportot alkothatunk:

1. referendumok;
2. plebiszcitumok jogszabályi felhatalmazás alapján;
3. plebiszcitumok politikai döntés alapján.

Az 5. fejezetben alkalmazott referendumfogalom alapján azt látjuk, hogy kilenc országban (Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Írország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Svájc) tartottak jogszabályi kötelezettség miatt – kivétel nélkül ügydöntő – népszavazásokat az európai integráció kérdéséről. E kilenc országból ugyanakkor csak három az (Dánia, Írország és Svájc), amelyik több alkalommal, mondhatni

rendszeresen referendum útján hoz döntést az egységfolyamat kérdéseiben. A többi országban kizárólag a csatlakozásról döntöttek közvetlenül a választók.

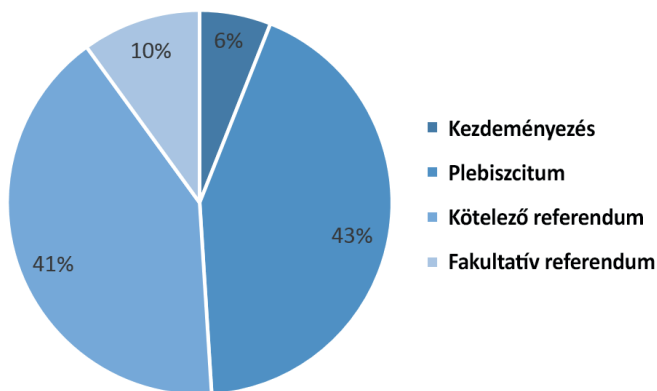
Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy több országban is, így Csehországban, Litvániában és Magyarországon speciális, kifejezetten erre az alkalomra hozott törvények vagy alkotmánymódosítások teremtették meg a kötelező referendum lehetőségét. Ez pedig magyarázza azt is, hogy más uniós témakörökben a későbbiekben miért nem került sor népszavazásra. A képviseleti szervek nem általában igénylik a választók utólagos legitimációjának megszerzését, hanem kifejezetten ezt a témát tartották olyan fontosnak és kiemeltnek országuk életében, hogy választóikra bízta a – számos esetben egyébként nagy valószínűséggel előre látható – döntést. Ez fontos elem, amelyet a későbbiekben fgyelembe kell vennünk.

A második csoportba azok az országok tartoznak, ahol az alkotmányos szabályozás a kormányzat vagy a parlament kizárólagos és alkalmi döntésén múlik, hogy egy adott kérdésben lesz-e népszavazás vagy sem. Itt némi átfedést látunk az előző csoporttal, mert ahol létezik a referendum intézménye, ott a plebiszcitum is elérhető. A referendummal nem rendelkező országok közül ide tartozik az érintett államok nagy többsége.¹⁰² Ezek a népszavazások rendszerint nem ügydöntők. Kivétel például Franciaország esete, ahol a döntésnek, amennyiben ellentétes a képviseleti testület határozatával, halasztó hatálya van, vagy eleve ügydöntőnek minősül. De ugyancsak ügydöntő volt a lengyel parlamenti plebiszcitum is, amelyet az ország uniós csatlakozásáról tartottak.

A harmadik csoportba azok az országok tartoznak, ahol a politikai akaratnyilvánításra közvetlen állampolgári úton sem az I&R, sem a jogszabályban meghatározott plebiszcitumformák segítségével nincs lehetőség. Ide tartozik Belgium, Ciprus, Hollandia, Luxembourg, Nagy-Britannia és Németország. Mint azt a táblázatból tudjuk, ezen országok közül négyben már tartottak – alkalmi szabályozás alapján – integrációs népszavazást. Azonban egy egységes uniós közvetlendemokrácia-szabályozás kialakítása szempontjából ezen országok tekinthetők a legproblematicusabbnak. Hiszen ha saját politikai rendszerükben sem alkalmazott az I&R intézményrendszere, aligha lesz politikai támogatottsága annak, hogy az Unió szintjén általános döntéshozatali formává váljon.

A népszavazásokat megvizsgálva azt látjuk, hogy az összesnek több mint fele (31) kötelező vagy fakultatív referendum volt (ez utóbbira Svájcban került sor, öt alkalommal és egyszer Hollandiában). A kötelező népszavazások vagy a csatlakozásról vagy az integráció mélyítését szolgáló szerződések ratifikációjáról szóltak. A csatlakozási népszavazásokat Dánia és Írország kivételével egyik referendumos országban sem

¹⁰² A már említett kilenc országon kívül ide sorolható Bulgária, Franciaország, Finnország, Görögország, Lengyelország, Málta, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia. Liechtenstein megítélése viszonylagos: az I&R teljes egészében funkcionál a hercegségben, azonban az európai egységfolyamattal kapcsolatos mindkét népszavazás plebiszcitum volt, ezért kapta besorolását ebbe a csoportba.



3. ÁBRA. INTEGRÁCIÓS NÉPSZAVAZÁSOK JOGSZABÁLYI ALAPJA

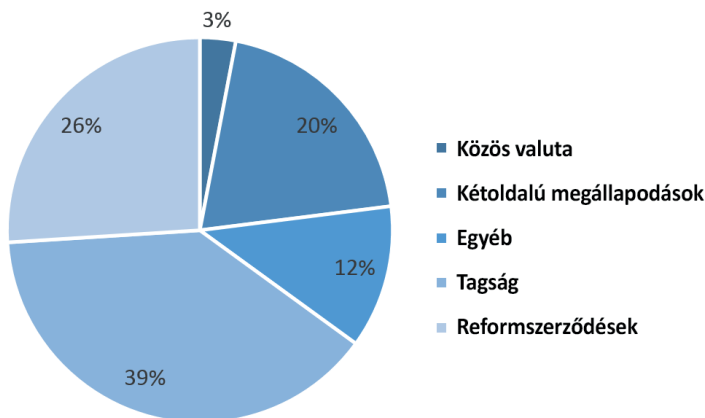
követte újabb EU-tárgyú népszavazás. A szerződések alkalmi népszavazási megerősítésére csak Dánia és Írország alkotmányai köteleznek. Svájc esete az uniós tagállamokhoz képest speciális. De a közvetlen demokrácia svájci szabályozása és gyakorlata szempontjából (lásd 5.2. és 5.3. fejezetek) teljesen szokványos és törvényszerű, hogy az EK-val, majd később az EU-val való kétoldalú kapcsolatait, megállapodásait rendre népszavazások kísérik.

Ha csak a tagállamokban lezajlott népszavazásokat vizsgáljuk (46), egyértelműen látszik, hogy ezeknek majdnem a felét (22) a kormányzat/törvényhozás kezdeményezte, vagyis plebiszcitumokról beszélhetünk. Ezek fele – hasonlóan a kötelező referendumokhoz – az adott ország csatlakozásáról szólt. Ha azonban megvizsgáljuk a nem csatlakozással kapcsolatos népszavazásokat, azt látjuk, hogy több (7) ország élt a plebiszcitumos megoldással más integrációs témakörökben is, mint azt a kötelező referendumok esetében (2) láttuk.

7.3.2. A népszavazások tematikus csoportosítása

Hug (2002) már említett munkájában három témakört határoz meg, azonban ez meglehetősen szűk és általános megközelítést eredményezhet. A csatlakozási népszavazások és szerződési ratifikációk vizsgálata ésszerű és elfogadható tematikai lehatárolás; ám a harmadik, általa szimbolikus ügyeknek tekintett kör meghatározása vitatható. Hug a dániai euró-népszavazást is a csatlakozási referendumokhoz köti: ami annyiban helytálló, hogy a közös valuta bevezetése tekinthető egy közösséghez való csatlakozásként. Ha azonban a közös valuta létrejöttét és e népszavazást elhelyezzük akár a dán, akár az integráció politikatörténetében, akkor ez sokkal inkább szimbolikus ügynek tekinthető.¹⁰³

¹⁰³ Hug (2002) csoportosítása megítélésem szerint nem konzekvens: miközben a közös valutában való dán részvételt csatlakozási referendumként tartja nyilván, addig az 1972-es, bővítésről, csatlakozásról szóló francia népszavazás szimbolikus ügyként kezeli. Holott ez utóbbinak ugyanúgy a csatla-



4. ÁBRA. INTEGRÁCIÓS NÉPSZAVAZÁSOK TEMATIKUS MEGOSZLÁSA

E hármas felosztással ellentétben, a népszavazások kérdése és következményei alapján négy tematikus csoportot határozhatunk meg, amelyek a következők: a tagságról, a közösség reformjáról, a közös valutáról, valamint egyéb – döntően kétoldalú megállapodásokról szóló – népszavazásokat.

Közösségi tagság

Az előbb már említett Hug-féle tipológia kritikájára alapozva, az első csoportba tartoznak mindazon népszavazások, melyek adott országok közösségi tagságáról, és csakis közösségi (tehát EK/EU) tagságáról szólnak. Ezek döntően a csatlakozást megelőző népszavazások. Ám ugyanide kell sorolnunk azokat a népszavazásokat is, melyek a tagság fenntartásáról (Egyesült Királyság 1975 és 2016, Grönland 1982), vagy pedig más országok csatlakozásáról (Franciaország 1972) szólnak. Ez utóbbinak a jövőre nézve a már említett francia alkotmányos előírás miatt még különös jelentősége van. Egy esetleges török tagság ráadásul valószínűleg nemcsak Franciaországban, de más uniós országokban is referendum tárgya lehet. E tagsági népszavazások döntően sikeresnek mondhatók az integráció szempontjából. A sokszori svájci elutasítás, a kétszeri norvég 'nem' és Grönland távoztása ellenére is általában magas részvétellel és az integráció mellett foglaltak állást a választók.

Természetesen nem minden bővítést kísért népszavazást – sem a második, görög-portugál-spanyol bővítési hullámot, sem pedig a 2007-es bolgár-román csatlakozást nem előzte meg népszavazás. Ám nagy valószínűséggel állítható, hogy mind az öt államban a közösségi tagságot támogatták volna a választók.

kozás volt a témaköre – még ha más országok előtt nyitotta is meg a kapukat. A grönlandi, szintén a tagságról szóló népszavazást pedig nem sorolja sehová – miközben az ezzel pontosan azonos brit népszavazást is a csatlakozási referendumok közé illeszti.

Elsőként az 1995-ös bővítést kísérte minden tagjelölt államban népszavazás, és a csatlakozási referendumok egy sajátos taktikájára, az ún. lokomotív-effektus alkalmazására is ekkor került sor először. Ennek lényege, hogy a népszavazások a lakossági támogatás mértékének csökkenő sorrendjében követték egymást az érintett országban. A népszavazások időpontját kitűző kormányfők ugyanis azt feltételezték, hogy a kedvező népszavazási eredmények hatással lesznek a még szavazás előtt álló országok polgáira is. Ez a terv végül csak részleges sikerrel járt: az utolsóként szavazó Norvégia ismét a kívülmaradást választotta. Ha azonban megnézzük e négy népszavazás igen-szavazatainak arányát, az előzetes feltételezés igazolódik: Ausztria, Finnország, Svédország és Norvégia lakossága valóban egyre csökkenő mértékben támogatta az uniós tagságot. Hasonló megoldást követtek a csatlakozó országok a 2004-es bővítést megelőző, 2003-as népszavazás-sorozatban is. Ellentétben azonban az előző példával, itt minden országban végül az Európa melletti elkötelezettség kerekedett felül.

Különleges helyzet csak Cipruson alakult ki. A szigetországban az ENSZ főtítkárának kezdeményezésére (Annan-terv¹⁰⁴) olyan népszavazást tartottak, amelyen a kérdés nem kizárólag az ország európai integrációjáról, hanem ennek mikéntjéről is szólt. A megosztott szigetország egységesen legyen-e az EU tagja vagy pedig csak a görög területek. A 2004. áprilisi népszavazáson a sziget törökök lakta területén, az Észak-Ciprusi Török Köztársaságban az uniós és a közös csatlakozás győzött. Azonban a görög területek elvetették az egyesítés gondolatát, így 2004. május 1-én a Ciprusi Köztársaság lett az Európai Unió tagja.¹⁰⁵ Ez a népszavazás, amint az a belpolitikai vitákból és a kampányból is világosan kiderült, jóval többről szólt, mint csupán az ország uniós tagságáról. Ráadásul, nem csupán a szigetország szempontjából volt meghatározó jelentősége, de az EU szempontjából is. Egy, a két terület egyesítését és közös csatlakozását támogató népszavazással ugyanis Törökország „előszobája” jutott volna uniós tagsághoz. Ez alighanem akkor is belpolitikai vitákhoz vezetett volna az uniós tagországokban, ha az EU vezetői a népszavazás előtt, a görög politikai szereplőkkel ellentétben, a sziget politikai-hatalmi egyesítését és egységes csatlakozását támogatták volna.¹⁰⁶

104 Az Annan-terv teljes anyagát lásd: *Basis for a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, 2003, http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/annan-cyprus-problem_maps_26_feb03.pdf (utolsó megtekintés: 2017. február 10.).

105 A ciprusi népszavazás részletes adatait lásd: http://c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&id=39105&continent=Europe&countrygeo=147&stategeo=&citygeo=&level=1&recent=1 (utolsó megtekintés: 2017. február 10.). Mivel az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot az EU nem ismeri el, így uniós olvasatban a szigetország egésze a Ciprusi Köztársaság területe. A tagállamnak járó EP-helyeket is a sziget teljes lakosságára vetítve számították ki. Gyakorlatilag azonban az északi terület nem tartozik az EU joghatálya alá, mert az EU tagállama (a Ciprusi Köztársaság) e terület felett nem gyakorol ellenőrzést. A török területek és az EU sajátos együttműködéséről lásd részletesen Kyris (2013).

106 A kampányról lásd: *Cypriots split over UN plan*. *Ekathimerini*, 2004. április 9., archivált elérhetősége: <http://archive.li/XsAVH> (utolsó megtekintés: 2017. február 10.).

A csatlakozási népszavazások mellett a másik nagyobb tematikai csoportot az integráció haladását biztosító, reformszerződések ratifikációja jelenti. Az alapító szerződések első átfogó reformjától, az Egységes Európai Okmánytól (1987) kezdődően minden újabb szerződést legalább egy tagállamban – Írországban – népszavazásra kellett bocsátani. Ám a kötelező és fakultatív népszavazás alkotmányos szabályozásából eredően Dániában is bármikor fenyegethette egy-egy népszavazás Európa vezetőit. Ahol pedig a népszavazás nem volt alkotmányos kényszer, ott a politikai elit tartotta fontosnak, hogy saját, rendszerint belpolitikai érdekei miatt az integráció jövőjének sorsát a választók kezébe helyezze.

Az Egységes Európai Okmánytól a Lisszaboni Szerződésig, ezeket is beleszámítva hat átfogó reform módosította az alapító szerződéseket. Ezek közül abszolút kudarcnak csak az Alkotmányszerződés tekinthető – emellett csak a maastrichti reformokról dönthettek Dánián és Írországon kívül más tagállam polgárai is. Az 1992-es francia elnöki plebiszcitum sajátos eredménnyel járt. Meglepő módon François Mitterand azon a napon jelentette be, hogy népszavazást ír ki a Maastrichti Szerződésről, amikor a dán választók többsége az Uniót létrehozó dokumentum ellenében tette le a voksát. S mint a plebiszcitumok esetében ez jellemző, itt is belpolitikai, személyes okok domináltak: a francia elnök saját népszerűségének erősítését és a jobboldali pártok gyengítésének lehetőségét látta e népszavazásban. A kampány így egyszerre szólt az új Európáról, valamint a francia elnök megítéléséről – és a meglehetősen erős, pro-Európa kampány ellenére is csak minimális többséget sikerült a szerződés mellett biztosítani (MEZEI 2001: 205–207).

Az Alkotmányszerződést nemcsak kudarca, de sajátos, alkotmányozó jellege miatt is érdemes részben leválasztani a reformszerződésekről. A 2001 decemberében életre hívott Európai Alkotmányozó Konvent munkáját végigkísérte a kidolgozás alatt álló szerződés későbbi ratifikációjának mikéntjéről szóló vita. A Konventben elhangzott beszédek, a benyújtott módosítások és civil szervezetek állásfoglalásai rendre a népszavazási ratifikációt sürgették. A Konvent elnöke, Valéry Giscard d'Estaing már a nyitóülésen elmondott beszédében kiemelte: szerződéseket államok kötnek, az alkotmányozást viszont a nép végzi el.

Ez a gondolat a későbbiekben két lehetőségben öltött testet. Az egyik elképzelés szerint minden tagállam a maga szervezésében, az általa meghatározott időpontban tartotta volna ezeket a népszavazásokat. A másik, többek között a konvent alelnöke, Jean-Luc Dehaene által is támogatott javaslat szerint pedig összuniós népszavazás útján kellene lebonyolítani a ratifikációt.¹⁰⁷ A *European Referendum Campaign* elnevezésű mozgalomhoz több, mint kétszáz civil szervezet csatlakozott, és számos konvent-

107 A javaslat szövegét lásd: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00658.en03.pdf> (utolsó megtekintés: 2017. május 10.).

tag is támogatta az elképzelést.¹⁰⁸ Erre a kétségtől történelmi megoldásra, azaz egy uniós szintű népszavazásra a 2004-es EP-választások lehetőséget is adtak volna. Négy napon belül, rendszerint csütörtöktől vasárnapig minden tagállamban meg lehetett volna rendezni a referendumokat. A ratifikációnak e sajátos, az integráció szempontjából mindenképp újszerű voltát természetesen minden tagállamban kiegészítették volna a szokásos parlamenti megerősítések. Azonban az Alkotmány szerződés kiemelt, alapjogi jellege sokak szerint automatikusan magában hordja a széles, társadalmi legitimáción alapuló ratifikációt is.¹⁰⁹ Ráadásul, mint azt az EU-referendum támogatói megjegyezték, az EB 2001-es Fehér Könyve is kiemeli, hogy az európai állampolgárok számára mind szélesebb körben kell részvételi lehetőségeket biztosítani (EB 2001: 4). Márpedig, ha valami, akkor egy uniós alkotmány erre kiváltképp jó alkalmat biztosít.

Az Alkotmány szerződés népszavazási kudarcát látva számos elemző és politikus látta igazoltnak az összuniós alkotmányozó népszavazás ötletének elvetését. Önmagában azonban a négy tagállami népszavazásból, amelyet 2005-ben, nem pedig a 2004-es EP-választásokkal együtt tartottak, aligha vonhatjuk le azt a következtetést, hogy az Unió lakosságának többsége is elutasította volna az Alkotmány szerződést. Az ilyen „mi lett volna, ha” jellegű megközelítések jellemzően politikai, nem pedig politikatudományi értelmezések. Másrészt, ha csak önmagában az Alkotmány szerződés sorsát nézzük, a népszavazási kudarc kifejezés nem is állja meg a helyét. Két tagállamban ugyanis népszavazási megerősítést kapott a tervezet. Ráadásul, akár a francia, akár a holland népszavazás körülményeit vesszük, ezek legalább annyira szóltak az adott időszak belpolitikájáról, mint a választók Európával kapcsolatos véleményéről.

A francia népszavazást Chirac elnök – az 1992-es esethez hasonlóan – tulajdonképpen saját politikai támogatottságának növelése, megerősítése érdekében írta ki. Emellett számos más belpolitikai, a szerződéstől teljesen független tényező is szerepet játszott a kudarcban. A Szocialista Párt rendkívül megosztottá vált e kérdés mentén, valamint az 'igen' melletti kampány, amelyben Chirac elnök aktív és intenzív szerepvállalása egyben az ellentáborát is mozgósította, a szerződés tartalmától függetlenül meghatározó jelentőségű volt. Miközben az elnök rendre a szerződés alapjogi jelentőségét hangsúlyozta, az ellentábor – a Chirac-ellenes érzületek mellett – a Bolkenstein-irányelvnek, azaz a szolgáltatások szabadságáról szóló tervezetnek a nyugati vállalkozásokat veszélyeztető rémképére is alapozott, lényegében függetlenül attól, hogy e jogszabálytervezet és az Alkotmány szerződés között érdemi kapcsolat nemigen létezett (GLENCROSS 2007: 6–12).

108 A European Referendum Campaignról, a csatlakozó szervezetekről és támogató politikusokról, valamint az egyes konferenciáikról részletesebb információkat lásd: <http://www.erc2.org/> (utolsó megtekintés: 2017. május 15.).

109 Az alkotmányozás népszavazási megerősítése nem új felvetés. Altiero Spinelli 1984-es alkotmánytervezetének ratifikációját összeurópai népszavazás útján képzelte el. Philippe Schmitter az európai alkotmányozás szükségességéről szóló 2001-es munkájában ugyancsak ezt a megoldást javasolta. (Részletesen lásd: 9.2.1. rész).

A holland népszavazás helyzete legalább ennyire speciális. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ez volt az ország történetének első népszavazása. Emellett a plebiszcitumokra jellemző átértelmezés jelensége, ahogy a francia referendumon, úgy itt is érvényesült. Míg a francia népszavazás végeredményét elsősorban a belpolitikai törésvonalak és gazdasági érdekek határozták meg, addig a holland népszavazásra elsősorban a kulturális félelmek hatottak. Ebben a kampányban ugyanis az Alkotmányszerződés a török csatlakozással, a még nyitottabb EU-val, és ebből következően egy még erőteljesebb bevándorlási hullámmal lett azonos. A tét tehát az egységes, európai-holland identitás védelme lett, az egyre gyarapodó számú és létszámú etnikai kisebbségekkel szemben. S mivel a migrációellenes politika Hollandiában egyébként is jellemzően euro-kritikus, így e két attitűd erősítette is egymást (VREESE – BOOMGAARDEN 2005: 60–65).

Lubbers kutatásából az is kiderül, hogy a vallásilag megosztott országban a protestánsok sokkal inkább elleneztek az Alkotmányszerződést, mint a katolikusok (LUBBERS 2008: 80–83). A holland 'nem'-et erősítette a francia népszavazás is (mindössze három nap telt el a két esemény között), noha Balkenende kormányfő azt kérte a kampányhajrában, hogy a holland szavazók ne vegyék figyelembe a francia döntést.¹¹⁰

Fontos megemlíteni, hogy megfelelő jogszabályi rendelkezések és gyakorlat híján a parlament sajátos limiteket határozott meg a plebiszcitum kiírásakor. Eszerint, amennyiben a részvétel meghaladja a 30, a 'nem' szavazatok aránya pedig az 55 százalékot, akkor mindenképpen figyelembe fogják venni a végeredményt.¹¹¹ A részvétel ilyen alacsony kritériuma már ekkor magában hordozta annak veszélyét, hogy elsősorban az euroskeptikus erők kampánya lehet sikeres. Őket segítette a kormány sokáig hezitáló, nem túl attraktív korteskedése is. Ez ugyanis lényegében egy semleges, tájékoztató kampányként indult, amely nem tudta felvenni a versenyt a sokkal személyesebb, érdekekre és értékekre utaló, mobilizációs célokat is figyelembe vevő alkotmányellenes hadjáratral. Az eurokritikus erők ráadásul a migrációellenes üzenet mellett a szerintük nem eléggé demokratikus Uniót is sikeresen kárhoztatták (NIJEBOER 2005: 5–17). Végül, mivel a legtöbb párt az 'igen' mellett kampányolt, a 'nem' szavazatok egyben az elitellenesség megnyilvánulásának is tekinthetők (REUCHAMPS 2006: 4). Összegezve tehát, ahogy a francia, úgy a holland népszavazás is számos olyan témát, társadalmi konfliktust emelt az eredetileg feltett kérdés fölé, amely alapján megkérdőjelezhető, hogy vajon a szavazók valóban magáról az Alkotmányszerződésről mondtak-e véleményt.

A két elutasító népszavazást még egy sikeres luxemburgi plebiszcitum követte, ám a két alapító állam döntése egyértelművé tette, hogy az Alkotmányszerződés ebben a formájában aligha lesz ratifikálható. Nem sokkal a két sikertelen népszavazás után

110 Dutch begin voting on European Constitution. *Financial Times Online*, 2005. május 31. <https://www.ft.com/content/e16fbe7e-d1f6-11d9-8c82-00000e2511c8> (utolsó megtekintés: 2017. május 13.).

111 Fontos részlet, hogy a népszavazást nem a kormány, hanem a parlament rendelte el. A kormánykoalíció legnagyobb pártja, a CDA kifejezetten ellenezte a népszavazást.

ugyanis számos további állam kormánya, ahol referendumos vagy plebiszcitumos ratifikációra vártak, elhalasztotta vagy egész egyszerűen törölte az eseményt. Így történt ez Csehországban, az Egyesült Királyságban, Lengyelországban, Portugáliában, valamint a két rendszeresen népszavazó tagállamban, Dániában és Írországbban is.

Nem is véletlen, hogy az Alkotmányszerződés reformjainak egy részét átmentő Lisszaboni Szerződésről csak Írországbban tartottak népszavazást, ahol lényegében megismétlődött a Nizzai Szerződés története (az írek 2001-ben elutasították, 2002-ben támogatták a szerződési ratifikációt). A reformszerződésként is emlegetett Lisszaboni Szerződés első írországi népszavazása – a Nizzai Szerződéshez hasonlóan – viszonylag alacsony részvétel mellett zajlott, és a szerződésellenes belpolitikai erők győzelmét hozta. Újdonságot csupán az jelentett, hogy ezúttal a népszavazási kampányban egy új szereplő jelent meg az ír politika színpadán, amely kifejezetten eurokritikus programot hirdetett. A *Libertas* ereje azonban nem tartott ki a második, megismételt referendumra. Ahogyan az már a Nizzai Szerződés esetében is történt, az ír kormány és az Európa-párti politikai erők megrázták magukat, és végül sikerült többséget kovácsolniuk a ratifikáció mögé.¹¹²

Közös valuta

A harmadik csoportot a közös valuta, az euró bevezetése adja. Mint már említettem, Hug (2002) ezt a tematikát nem tárgyalja külön, feltehetően azért, mert könyve megírásakor még csak Dániában zajlott le ilyen, a többihez képest speciális népszavazás. Azóta, 2003-ban Svédországban is plebiszcitumot tartottak e kérdésben – és a közös valutát itt is elutasították. E két népszavazásból önmagában tehát nem vonhatunk le az Unió egészére érvényesíthető konklúziókat. Nem is ez indokolja az elkülönített elemzést, hanem az a tény, hogy a közös valuta bevezetése és ennek népszavazás útján való eldöntése több tagállamban is rendre napirendre kerülő kérdés. Ráadásul az ilyenkor lezajló viták számos azonos vonással is bírnak – ahogy ez a dán és svéd népszavazásnál is látható volt.

A 2000 szeptemberében megtartott dán népszavazás annak ellenére hozta a nemzeti valuta sikerét, hogy a politikai elit körében, beleértve a meghatározó gazdasági érdekcsoportokat, pártokat, szakszervezeteket is, tulajdonképpen konszenzus alakult ki az euró bevezetése mellett. Ugyancsak a belépés mellett szólt, hogy a dán korona árfolyamát teljes egészében az euróhoz kötötték (Dánia ugyanis belépett az ERM-II-be), így a korona felváltása az euróval lényegében csak egy látványos, de monetáris és gazdaságpolitikai szempontból nem különösebben jelentős lépés lett volna (JUPPILLE – LEBLANG 2007: 768–769). Ennek ellenére a dánok a már egyébként is korlátozott szuverenitás újabb csorbitásaként, tehát kifejezetten nemzeti, nem pedig európai integrációs

112 A népszavazás mindazonáltal megmutatta, hogy az ír politika nem feltétlenül tanul a hibáiból. A kormány és az uniópárti politikai erők egy évtizeden belül immár másodszor vallottak népszavazási kudarcot.

témaként kezelték ezt a kérdést. A népszavazás időpontjának kitűzésére 2000 márciusában került sor – ekkor még mintegy 20%-os előnnyel bírt az európarti tábor. Ez az előny azonban a szeptemberi népszavazásra teljesen elolvadt (MEZEI 2001: 272–274).

Némileg más helyzetet találunk Svédországban, ami a népszavazás körülményeit, valamint az ország valutájának helyzetét illeti, noha a népszavazási döntés itt is elsősorban a nemzeti szuverenitásról szólt, nem pedig egy monetáris szakpolitikai kérdésről. Svédországban ugyanis – ellentétben Dániával – nem volt népszavazási kényszer; a plebiszcitumot a parlament rendelte el. Svédország számára a csatlakozási szerződés alapján kötelező lett volna a monetáris unióban való részvétel. Mivel a svéd kormányok az *opt-out* esetleges lehetőségének megteremtésével sem éltek, így az egyetlen lehetőség a közös valuta bevezetésének elkerülésére a maastrichti kritériumok – szándékosan – hiányos teljesítése maradt (1998-ban a svéd korona árfolyam-ingadozása lépte túl a megadott mértéket).

A svéd kormány még 1997-ben jelezte, hogy nem fog belépni az ERM-II-be, enélkül pedig az euró bevezetésére sem kerülhet sor. Már ekkor felmerült, hogy a parlament döntése előtt konzultatív népszavazást tartsanak a kérdésben. A kormányzó szociáldemokrata párt már 2000-ben tartott kongresszusán ígéretet tett a referendumra. Ezzel is szeretnék volna ugyanis elkerülni, hogy a 2002-es parlamenti választásokat ez a kérdés dominálja.¹¹³ A kormány 2003 januárjában terjesztette elő a népszavazás törvénytervezetét, rögzítve benne, hogy a plebiszcitum nem lesz ügydöntő. Ennek ellenére egyértelmű volt, hogy egy elutasító döntéssel a Riksdag nem fog szembemenni (MILLER – TAYLOR – POTTON 2003: 7–19, JUPILLE – LEBLANG 2007: 768–769).

Miközben a svéd ipari, üzleti és szolgáltatói kamarák, üzleti körök kifejezetten támogatták a közös valuta bevezetését, a pártok már megosztottabbak voltak. A Zöld Párt (*Miljöpartiet de Gröna*) és a Baloldal (*Vänsterpartiet*) ugyanis ellenezte az eurót, melyet a svéd jóléti állam legnagyobb veszélyeztetőjének tartottak. Meglepetésként hatott, hogy – hasonlóan a 2005-ös francia népszavazáshoz – a kormány néhány szociáldemokrata minisztere nyíltan kiállt a korona mellett. A svéd társadalom többsége ráadásul soha nem is támogatta a közös valutát – lényegében 2000 óta mindig a 'nem' pártiak többségét mérték a különböző közvélemény-kutatások.

A kormányzó szociáldemokraták, valamint a centrista és liberális erők sokáig kivártak a kampánnyal, ám 2003 nyarán igazán erőteljes kommunikációba kezdtek. A kormány részéről a külügyminiszter, Anna Lindh volt az európarti erők fő arca és megszólalója. Őt 2003. szeptember 10-én délután vásárlás közben leszúrták, másnap belehalt a sérüléseibe. Ez az esemény sokkolta a svéd társadalmat, és miután mindenfajta kampányrendezvényt töröltek, a szeptember 14-i népszavazás előtti kampányhajrá lehetősége is elszállt. Lényegében ekkor nyilvánvaló lett, hogy az 'igen'-tábort már aligha lehet növelni (MILLER – TAYLOR – POTTON 2003: 19–26).

¹¹³ A népszavazás előzményei, valamint részletes eredményei itt: <http://c2d.ch/referendum/SE/5bbbfc8492a21351232e443d> (utolsó megtekintés: 2019. február 12.)

Az euró bevezetésének népszavazás útján való jóváhagyása más országokban is felmerült: így Csehországban, az Egyesült Királyságban, Lengyelországban és Magyarországon is¹¹⁴. Ha megnézzük a közös valuta körülötte vitákat és a népszavazás indoklását, rendre a nemzeti szuverenitás érve dominál – nem pedig bármilyen gazdaságpolitikai megfontolás. Ez a két euró-népszavazásra is jellemző volt: a dán és svéd lakosság külön kezelte az uniós tagság és a közös valuta kérdését. Miközben a közösségből való távozás gondolata érdemi lehetőségként sosem volt napirenden (a lakosság többsége rendre támogatja az uniós tagságot), az euró bevezetését elutasították. S noha máig csupán két népszavazásra került sor e tárgykörben, a lezajlott népszavazások kampányát és körülményeit idézi vissza az összes többi euró-népszavazási felvetés is.

Hug (2002) könyvének megírásakor még csupán a dán népszavazás (valamint a brit és svéd vita) elemzését végezhetette el – mint említettem, a csatlakozási népszavazások közé sorolva azt. Jelen munka azonban a csatlakozási népszavazások helyett a tagságról szóló népszavazások tipológiáját alkalmazza. Márpedig a közös valutáról szóló döntések sosem a tagságról, sokkal inkább a nemzeti szuverenitás ilyesféle megtartásáról, szociális és gazdasági félelmekről, feltételezésekről szóltak. Ezt látni a már lezajlott népszavazásoknál, és az időről időre megjelenő referendumvitáknál is.¹¹⁵ Ezek azok a népszavazások, amelyekben a leginkább érvényesül a nemzeti tematika. A reformszerződéseknél azt láttuk, hogy részben Európa jövője is szerepet játszik, noha a fő tematikai keret a tagállam jövője az európai egységben. Az euró azonban nem egy európai, közösségi kérdésként jelenik meg, hanem kizárólag nemzeti keretben.

Államközi megállapodások

Az utolsó csoportot leginkább azon, döntően svájci népszavazások jelentik, amelyek az Unió és más államok közötti megállapodásokat rögzítettek. E kilenc népszavazásból hetet Svájcban, kettőt pedig Liechtensteinben tartottak. Közös jellemzőjük, hogy – két kivételével – meghaladták az 50%-os részvételt, és a választók inkább szavaztak az európai együttműködés mellett, mint ellenében (csupán egyetlen esetben mondtak nemet). A svájci népszavazások egy további sajátosságára is érdemes felhívni a figyelmet: miközben a lakosság kifejezetten támogatta a közösséggel való szakpolitikai szintű együttműködéseket, addig a tagság kérdését minden alkalommal elutasította.

114 Emellett időről időre napirendre kerül Dániában és Svédországban is egy megismételt népszavazás, de eddig egyetlen politikai tényező sem merte megkockáztatni, hogy magára vállalja egy esetleges újabb sikertelen népszavazás kudarcát.

115 A dán és svéd népszavazási kampány elemzése hasznos tanulással szolgálhat az euró-népszavazást szorgalmazó politikai erők, tagállamok számára.

7.4. Uniós népszavazások a részvételi demokrácia szempontjából

Az európai integrációs népszavazások témakörében az elmúlt években egyre nagyobb számban jelentek meg publikációk, amelyek döntően a népszavazások szakpolitikai-politikai következményeit, illetve a választási kampányokat, a pártok szerepét és a választói magatartást vizsgálták. Önmagában az integráció témakörében tartott népszavazások viszonylag nagy száma csábító tényező e kutatásokban. Azonban egy, az összes népszavazást magában foglaló elemzés esetében aligha vonhatunk le általános érvényű következtetéseket. Az eltérő jogszabályi háttér, az egymástól eltérő témakörök, valamint a népszavazások országonként – akár jelentős mértékben – eltérő mennyisége megítélésem szerint három olyan tényező, amely legalábbis felveti azt a kérdést, hogy lehetséges-e egyáltalán az uniós népszavazásokat egymással összehasonlítható, egyazon politikai intézménynek tekinteni. Azaz összehasonlíthatók-e és levonhatók-e általános következtetések a 61 népszavazásból úgy, amiképp például az EP-választásokat vagy egy adott térség országainak parlamenti választásait elemzi a politikatudomány.

A rendkívül eltérő körülmények – a népszavazások jellege, tárgya és az adott ország belpolitikai környezetében betöltött szerepe – olyannyira meghatározzák a népszavazási részvételt és eredményt, hogy ez a behaviorista elmélet alkalmazhatóságát legalábbis feltételelessé teszi. Hogy csak egyetlen példával érzékeltessem: a dánok EUROPOL-népszavazása, a brit BREXIT és a magyar ún. kvótanépszavazás választási részvételi adatait és eredményeit ugyan összehasonlíthatjuk, de ezekből aligha kapunk bármilyen érvényes állítást az uniós népszavazásokra vonatkozóan. A brit és magyar politikai rendszerben ezek a népszavazások ugyanis rendkívül kivételes események voltak, rájuk rakódott tehát minden, az elmúlt években megjelenő belpolitikai vita. Ezzel szemben a dánoknál a 2015-ös népszavazás csak uniós témakörben a nyolcadik volt az eddig megtartott negyvenhárom dán népszavazásból, és a hatodik az EU létrejötté (1992) óta, míg az ország összes népszavazását tekintve a huszonharmadik volt a sorban.

A kezdeményezhetőség szempontjából azt látjuk, hogy az EU tagállamaiban lezajlott, integrációs tárgyú népszavazások (46) között egyetlen egy lakossági kezdeményezésre indult szavazás (referendum) található: a 2016-os holland népszavazás, amely a 3. fejezetben már érintőlegesen említett 2013-as népszavazási reform első próbája volt. A demokrácia részvételnközpontú elmélete és az ebből következő gyakorlat alapján elmondható, hogy az eddigi népszavazások a kezdeményezhetőség elvének nem felelnek meg. Ugyanis ezek a népszavazások nem állampolgári kezdeményezésre indultak, és a legtöbb esetben a tagállamok nem (kötelező) referendumok, hanem plebiszcitumok formájában tartottak népszavazást.

Amennyire egyértelműen kiviláglik a fenti népszavazásokból, hogy a kezdeményezhetőség elvének nem felelnek meg, pont annyira nyilvánvaló a döntésközpontúság szempontjának való megfelelés is. Azaz, noha az EU-tagállamokban tartott uniós

népszavazások a kezdeményezhetőség tesztjén elbuknak, addig a választópolgárok által meghozott döntések végül szinte minden esetben érvényesültek, azokat a képviseleti intézmények (parlament, kormány) tiszteletben tartották. Az egyetlen kivételnek – egyelőre – a holland 2016-os népszavazás tekinthető, amely csekély részvétel mellett ugyan, de elutasította a parlament által korábban már ratifikált EU-Ukrajna partner-ségi megállapodást. Ám a holland kormány és a parlament máig nem tett lépéseket sem arra, hogy a parlament által ratifikált nemzetközi szerződést újratárgyalja, vagy az uniós intézményeken keresztül bármilyen módosítást eszközöljön, vagy bármilyen módon érvényesítse a népszavazással hozott, elutasító döntést.

Esetenként pedig azt találjuk, hogy ha első nekifutásra a népszavazás eredménye nem az elitek számára kedvező módon alakul, akkor – rendszerint alkotmányos kényszerre hivatkozva – a népszavazást megismétlik, amint azt a dánok maastrichti, valamint az írek nizzai és lisszaboni szerződésekről szóló döntéseinél láttuk. De ez a gyakorlat csak az alapszerződések módosításánál volt eddig tapasztalható – és ott is csak azokban az esetekben, ahol nem volt alternatíva a szerződéssel szemben. Amikor azonban a tagállami kormányok egy része sem támogatta különösebben a szerződést, ott a népszavazási kudarc nem újabb népszavazásokhoz, hanem a szerződés napirendről való levételéhez vezetett, mint az Alkotmányszerződés esetében láttuk.

A kiszámíthatóság szempontja alapján a kép vegyes. Noha az időzítés minden uniós tagállamban egyedi döntés eredménye volt, a dán és ír, illetve 2013-tól a holland alkotmányos szabályozás megfelel a kiszámíthatóság azon részének, miszerint a választó biztos lehet abban, hogy lesz népszavazás (még ha ő nem is kezdeményezheti azt, mind az ír és dán esetben). A többi népszavazás esetében azonban inkább kiszámíthatatlanságról, kevésbé szigorú megfogalmazásban eshetőségről beszélhetünk: hogy a csatlakozásról szóló népszavazáson túl egy adott tagállamban lesz-e uniós népszavazás, az teljes egészében a politikai elit, azaz a képviseleti intézmények döntésén múlik.

Mindezek alapján arra a kérdésre, hogy az uniós témakörben tartott népszavazásokat tekinthetjük-e a részvétel-paradigma szerint értelmezett uniós demokratikus deficit feloldási eszközként vagy enyhítésének, összességében a válasz inkább negatív. Még ha részleteiben a vizsgált népszavazások egy része meg is felelt az 5.4. fejezetben ismertetett szempontrendszernek, összességében ezek a népszavazások nemhogy nem demokratizálták az EU-t, sokkal inkább a további közvetlen részvétel (azaz a demokratizáció) ellen szolgáltak érvként. Amint Majone írja, a közvetlen választói részvétel az EU-val kapcsolatos döntésekben fenyegetésként, nem pedig lehetőségként jelenik meg, amit minden egyes, az integráció előremenetele szempontjából negatívnak vélt döntés csak megerősít az uniós politikai és tudományos elitben (MAJONE 2009: 8).¹¹⁶

116 Remekül ábrázolta ezt 2007 tavasza is, amikor elkezdődtek a később Lisszaboni Szerződés néven ismert, akkor még Reformszerződésnek emlegetett dokumentum tárgyalásai is. Jelen sorok szerzője épp egy közvetlen demokráciáról szóló workshopról tartott hazafelé, amikor – az ET soros ülését követően – a frankfurti reptéren szinte minden újság címlapján az állt hatalmas betűkkel: *No Referendum* – azaz nem lesz népszavazás a Reformszerződésről. Az ír népszavazást persze így sem lehetett megkerülni: és nem is sikerült elsőre megszerezni a szavazók támogatását.

Végül, a téma tudományos feldolgozását uraló behaviorista megközelítéssel kapcsolatban érdemes újfent felhívni a figyelmet arra, hogy az egyes népszavazások jellege (lakossági vagy képviseleti kezdeményezésre indultak-e) igencsak meghatározó. Az a következtetés ugyanis egyértelműen levonható, hogy amennyiben nem alkotmányos kötelezettségből eredő referendum, hanem egyes belpolitikai szereplők (kormány, parlament, államfő) által elrendelt plebiszcitum útján kerül napirendre az integráció kérdése, abban az esetben a konkrét témakör szinte minden esetben háttérbe szorult az aktuális belpolitikai problémákkal, illetve a népszavazást elrendelő szereplő társadalmi megítélésével szemben. A kiszámíthatatlan plebiszcitumokra jellemző átértelmezés jelensége tehát itt is érvényesült, ahogyan ezt a francia és holland alkotmány-szerződésről szóló népszavazások, a BREXIT vagy éppen a magyar kvótanépszavazás is igazolták. Minthogy a népszavazások jelentős része plebiszcitum volt, ebből következik az is, hogy ezek tartalmát és tétjét a tagállami képviseleti intézmények határozták meg. Ez a kontextualizálás pedig rendszerint nem az integráció egésze és folyamata, hanem a tagállam belpolitikai küzdelmei és az éppen a tagállam kormánya és az EU között zajló küzdelmek mentén alakul (FONT 2008: 302–310).

Azt, hogy ezek a népszavazások mennyiben tekinthetők egyáltalán uniós népszavazásoknak, jól jellemzi az a tény, hogy az EU (leszámítva az európai pártcsaládok tagpártjait és EP-képviselőket) egyetlen népszavazási kampányban sem jelent meg aktív szereplőként. Ennek természetesen egyfelől elfogadható indoka az, hogy az EU nem akar(t) a nyilvánvalóan tagállam belpolitikai küzdelemként lezajló kampányban ténylegesen állást foglaló politikai aktorként részt venni. Másfelől viszont ebből a kívülmaradásból az is következik, hogy ezek a népszavazások nem szolgálhatnak hivatkozási alapul az EU demokratizációjával kapcsolatban sem.

Majone (2009) felvetése ugyanakkor visszavezet minket a „jó döntés” problematikájához. Egyáltalán nem biztos ugyanis, hogy az integráció számára csak az a döntés lehet pozitív, amely például újabb bővítést, egy tagállam unióban maradását vagy egy újabb eurózónatagot eredményez. Az például, hogy a brit tagság megszűnése egyértelműen negatív hatásokkal jár az EU-ra nézve, legalábbis két-séges (lásd: UNGER – ZIEGLER 2016).

8. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS (EPK)

„A polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásoknak és feltételeknek világosnak, egyszerűnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy bátorítsák a polgárok részvételét és elérhetőbbé tegyék az Uniót.”¹¹⁷

Miközben az EU közvetlen demokratizációjának történetében a legnagyobb figyelmet mindig is az I&R vagy legalább az uniós referendumok bevezetése kapta, paradox módon mégis a legkevésbé hangsúlyos intézménynek, a napirend-kezdeményezésnek a bevezetését sikerült (először) elérni.

A napirend-kezdeményezés bevezetésének ötlete először az 1990-es években jelent meg. Az Amszterdami Szerződést megelőző kormányközi konferencián két akkori külügyminiszter, Wolfgang Schäussel (Ausztria) és Lamberto Dini (Olaszország) nyújtották be az EU-állampolgárok javaslattételi jogának bevezetéséről szóló tervezetét. Az elképzelés szerint az uniós állampolgárok 10%-a javaslatot nyújthat be az Parlamenthez, amelyet a testületnek kötelezően meg kell vitatni. Területi követelményként szerepelt a javaslatban, hogy legalább 3 tagállamból kell az említett arányú támogatást összegyűjteni (HANDBOOK 2010: 49–50).

Az Amszterdami Szerződés eredetileg a Maastrichtban elmaradt feladatok, vagyis az intézményi reform rendezésére lett volna hivatott; ám végül pontosan e téren nem sikerült előrelépni. Sem az Unió bővítéséhez, sem a minduntalan hangsúlyozott polgárközelibb Európa megteremtéséhez szükséges reformok nem születtek meg (MEZEI 2001: 238–241). Ezt a feladatot a következő reform, a Nizzai Szerződés is csak részben tudta teljesíteni: miközben alkalmassá tették az EU intézményi és döntéshozatali rendszerét a keleti kibővítésre, a demokratizációs reformok ismét elmaradtak.

A laekeni EiT-ülésről és az alkotmányozó konvent összehívásáról korábban már volt szó: ezzel szinte egy időben, 2001 végén az EP Petíciós Bizottsága napirendjére tűzte és tárgyalni kezdte a külügyminiszterek tervezetét. Majd véleményében javasolta, hogy az akkor hatályos jog alapján biztosított petíciós jogot tovább szélesítve, szülessen meg végre a javaslattétel joga is. Álláspontjuk a Konventnél meghallgatásra talált, az Alkotmányszerződés bevezette az Európai Polgári Kezdeményezés intézményét – azon kevés demokratizációs célú intézményi reform egyikét, amelyet végül sikerült átmenteni a Lisszaboni Szerződésbe is. Az uniós szintű polgári kezdeményezés megjelenésével az alkotmányozók a Laekeni Nyilatkozatban foglaltaknak is eleget próbáltak tenni. Ez egyfelől az Unió demokratikusabb, átláthatóbb, polgárközelibb

¹¹⁷ Az Európai Parlament és az Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, Preambulum, 2. bekezdés.

működésének, másfelől pedig az állampolgárok részvételi lehetőségei növelésének célkitűzését is megfogalmazta.

Az Alkotmányszerződés és a Lisszaboni Szerződés között egy alapvető, témánk szempontjából kifejezetten meghatározó eltérést találunk. Amíg ugyanis a Konvent által kidolgozott Alkotmányszerződés tervezete a részvételi demokráciát mint az EU működésének egyik alapelvét deklarálva intézményesítette volna az EPK-t, addig a Lisszaboni Szerződésben a részvételi demokráciát már nem említik. Azaz, amíg az Alkotmányszerződés első részében *Az Unió demokratikus működése* (VI.) cím alatt, *A részvételi demokrácia elvét* deklaráló 46. cikk tartalmazza az EPK-re vonatkozó rendelkezést, addig a Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSZ-ban az *A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések* (II. cím) 10. cikk (1) bekezdése csak a képviseleti demokráciát említi, miszerint „[a]z Unió működése a képviseleti demokrácián alapul” – jelentsen ez bármit is.

Részvételi demokráciáról nincs szó. Az EPK itt már csak utolsóként, negyedik helyen felsorolt lehetőség a demokratikus működés sajátosságait illetően (intézményi garanciák azok tevékenységének nyilvános megvitatására, párbeszéd az érdekszervezetekkel és polgárokkal, előzetes konzultáció az Európai Bizottság részéről az EU fellépései kapcsán, és az Európai Polgári Kezdeményezés, 11. cikk, 1–4 bekezdések).

Maga a konkrét szöveg is változott, ami az EPK-t biztosítja. Az Alkotmányszerződés így szólt:

46. cikk: A részvételi demokrácia elve

(4) Legalább egymillió, egyben a tagállamok jelentős részéből való uniós polgár felhívhatja a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésekre alkalmazandó külön eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket európai törvényben kell megállapítani. (Alkotmányszerződés 2003)

Ezzel szemben az EUSZ már a következőt mondja:

11. cikk (4) Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

Az ilyen kezdeményezésekre alkalmazandó eljárások és feltételek meghatározására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 24. cikke első bekezdésének megfelelően kerül sor. (EUSZ)

Az Alkotmányszerződés ratifikációjának kudarca után a 2007-es reformszerződés néhány intézményi reformot átmentett a Konvent által kidolgozott tervezetből. Az európai állam- és kormányfők, valamint az uniós intézmények vezetői és tagjai (EP és

EB) részéről a polgári kezdeményezés bevezetése az új szerződés kidolgozásának kezdetétől egyértelmű támogatást kapott. Így az a paradox helyzet állt elő, hogy miközben a Lisszaboni Szerződés ratifikációja kapcsán egyértelműen elutasítottak mindenfajta népszavazási megoldást, addig magába a szerződésbe beemelték a Konventnek a közvetlen demokrácia uniós alapjait (előszobáját) megteremtő intézményét. A polgári kezdeményezés túlélésének alighanem persze az is biztosítéka volt, hogy – mint azt a 8.2. részben bemutatom – 2004-ben már elindultak az első iniciatívák, többek között magának a napirend-kezdeményezésnek az érdekében is. Ilyen körülmények között aligha lett volna akár politikai racionalitása, akár objektív akadálya annak, hogy az Európai Tanács állandó elnöksége vagy az EP társjogalkotóvá tétele mellett ne rögzítsék az Alkotmányszerződésben még a részvételi demokrácia biztosítékaként definiált polgári kezdeményezést is az újabb uniós reformok között.

Ezzel tehát a Schüssel–Dini-javaslat – ha némileg más részletszabályozás mentén is, de – valósággá vált. Az uniós közvetlen demokrácia megteremtésére irányuló javaslatok közül – nem meglepő módon – az állampolgári részvétel szempontjából legkevésbé hangsúlyos, hatásában korlátozott intézményt vezették be. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépése után alig egy évvel elfogadták a polgári kezdeményezésről szóló rendeletet is. Ez 2011 februárjában történt meg, és ennek értelmében az első, jogilag immár rendezett körülmények között zajló polgári kezdeményezések megindítására 2012. április 1-én kerülhetett sor.

Az uniós állampolgárság intézményét megteremtő Maastrichti Szerződéstől 19, a polgári kezdeményezést először tartalmazó Alkotmányszerződéstől számítva 8 év telt el, amíg az állampolgárok uniós döntéshozatalban való közvetlen részvételének biztosítása megtörtént. A 2011. február 16-án elfogadott és az EU Hivatalos Lapjában 2011. március 11-én közzétett polgári kezdeményezésről szóló 211/2011. számú rendelet előkészítése, beleértve rendeletalkotást megelőző társadalmi vita, valamint a rendelet végső tartalmából adódó kritikus pontok jól illusztrálják, hogy a demokrácia (kizárólagos) képviselet-központú felfogása miért nem alkalmas arra, hogy érdemi állampolgári részvételi formákat intézményesíthessünk egy politikai rendszerben – azaz, miért is tekinthető az EPK inkább a részvétel látszatának, semmint valódi lehetőségének.

8.1. A polgári kezdeményezés és a közvetlen demokrácia

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett új lehetőség, a polgári kezdeményezés az I&R-nek nem része – itt ugyanis a kezdeményezés semmilyen esetben sem vezet népszavazáshoz. Célja ugyanis nem az állampolgári döntés, hanem a képviseleti intézmények politikai napirendjének befolyásolására irányul.

A 8.2. részben bemutatott kezdeményezések is jól illusztrálják, hogy a leggyakrabban emlegetett előítéletekkel ellentétben, amelyeket a közvetlen demokráciával szemben is elsőként szoktunk hallani, e kezdeményezések nem demagóg, megvalósíthatatlan vagy a demokráciára káros követeléseket (ingyen sör bevezetése; kisebb-

ségeket sértő, jogaikat korlátozó javaslatok stb.), hanem kifejezetten szakpolitikai jellegű és társadalmi vitára alkalmas javaslatokat tartalmaznak. Akár az EP végleges és kevésbé költséges elhelyezése, az uniós segélyhívószám bevezetése vagy éppen az üzletek vasárnapi kötelező zárva tartása mind-mind olyan kezdeményezések, amelyek nem borítják fel az Unió működését, nem járnak a költségvetést elviselhetetlenül megterhelő következményekkel és különösebb radikális reformok nélkül is kivitelezhetők. Természetesen minden ilyen téma magában hordozza a vita lehetőségét – szólhatnak érvek mellette és ellene. Azonban az aligha vitatható, hogy pusztán azért, mert ezt állampolgárok kezdeményezik és javasolják a Bizottságnak, e tény még nem eredményezheti e közpolitikai javaslatok figyelmen kívül helyezését. Az EPK bevezetése kapcsán vizsgálunk érdemes, hogy ez a megoldás mennyire ismert a tagállamok alkotmányos szabályozásában. A napirend-kezdeményezés az EU tagállamainak túlnyomó részében létező intézmény (lásd 12. táblázat).

12. TÁBLÁZAT. NAPIREND-KEZDEMÉNYEZÉS AZ EU TAGÁLLAMAIBAN
(C2D; GUIDEBOOK 2008; SCHILLER 2005 ALAPJÁN)

	tagállam	országos szint	regionális, helyi szint
1.	Ausztria	+	-
2.	Belgium	-	+
3.	Bulgária	-	+
4.	Csehország	-	+
5.	Egyesült Királyság	-	+
6.	Észtország	-	+
7.	Finnország		+
8.	Hollandia	-	+
9.	Lengyelország	+	-
10.	Litvánia	+	-
11.	Magyarország ¹¹⁸	-	-
12.	Németország	-	+
13.	Olaszország	+	+
14.	Portugália	+	-
15.	Románia	+	-
16.	Spanyolország	+	+
17.	Svédország	-	+
18.	Szlovákia	-	+
19.	Szlovénia	+	+
	Összesen	8 ország	13 ország

¹¹⁸ Az EPK bevezetése kapcsán vizsgálunk érdemes, hogy ez a megoldás mennyire ismert a tagállamok alkotmányos szabályozásában. A napirend-kezdeményezés az EU tagállamainak túlnyomó részében létező intézmény (lásd 12. táblázat). Bevezetésével tehát nem egy abszolút ismeretlen, új elem kerül a közösségi döntéshozatalba, hanem olyan lehetőség, amelynek előnyei-hátrányai már otthonról ismertek lehetnek az europolitikusok számára is.

Bevezetésével tehát nem egy abszolút ismeretlen, új elem kerül a közösségi döntéshozatalba, hanem olyan lehetőség, amelynek előnyei-hátrányai már otthonról ismeretek lehetnek az európolitikusok számára is.

A napirend-kezdeményezések tagállami szabályozásából két olyan tényezőre szeretném felhívni a figyelmet, amelyek a rendelet megalkotásánál és a kezdeményezési jog gyakorlása során döntő befolyással bírnak. Egyfelől az a tény, hogy a tagállamok többsége ismeri ezt a jogintézményt, megkönnyíti a kezdeményesekkel kapcsolatos eljárásokat annyiban, hogy szinte minden tagállam rendelkezik valamilyen, a kezdeményezéseket hitelesítő igazgatási szervvel. Ugyanakkor alapvető joggyakorlási és jogalkalmazási problémát jelenthet, hogy a tagállamokban eltérő szabályozásokat találunk az aláírások hitelesítésére, vagy például a kezdeményezésekkel kapcsolatos kampányszabályozásra – és mint látni fogjuk, ezekre a problémákra az elfogadott rendelet sem tudott egyelőre adekvát megoldást találni.

A másik vizsgálandó kérdés, hogy az uniós döntéshozatalt mennyiben módosítja a megoldás, illetve mennyiben tekinthető ez eddig nem alkalmazott újításnak a közösségi jogszabályalkotás rendjében. Ami tény: mindenképpen eredeti, új megoldás a polgári kezdeményezés annyiban, hogy az állampolgárok eddig nem fordulhattak közvetlenül jogszabályjavaslatokkal a Bizottsághoz. Ennek még akkor is jelentősége van, ha a Bizottság nem köteles a kezdeményezésekből uniós jogszabálytervezetet készíteni. Az EPK viszont megnyitotta a jogalkotási folyamat kapuját az – érdeklődő, aktív – állampolgárok előtt. Ha viszont a képviselői intézmények ehhez hasonló lehetőségeivel hasonlítjuk össze az EPK szabályait, azt találjuk, hogy jelentős lemaradásban volt a közösségi döntéshozatal a részvételi lehetőség biztosításában. Az EP és a Tanács számára ugyanis meglehetősen rég óta biztosított ez a lehetőség. A Tanácsot az EÖK Szerződés 1957-től, az EP-t pedig az EÖK-szerződés maastrichti módosítása 1992-től hatalmazta fel arra, hogy bizonyos, általa fontosnak ítélt kérdésekben jogalkotási indítvánnyal forduljon a Bizottsághoz. Amennyiben összevetjük az EP-re, a Tanácsra és a polgári kezdeményezésre vonatkozó, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ) és az EUSZ-ben olvasható paragrafusokat, azt találjuk, hogy szövegük nagyrészt megegyezik:

EUMSZ 225. cikk (az EKSz. korábbi 192. cikkének második bekezdése)

Az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.

EUMSZ 241. cikk (az EKSz. korábbi 208. cikke)

A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és ter-

jesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.

EUSZ 11. cikk

(4) Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

Mindhárom esetben tehát a Bizottság kizárólagos ügykezdeményezési jogára vonatkozik a felhatalmazott intézmények, valamint az állampolgárok indítványa – bár megjegyzendő, hogy az EUMSZ-nek az Európai Bizottságról szóló paragrafusai nem szólnak a polgári kezdeményezésről, a Bizottság esetleges kötelezettségeiről. Sőt, az EUMSZ csupán egyetlen helyen, az uniós állampolgárságról szóló részben említi a polgári kezdeményezést (EUMSZ 24. cikk.). Ugyancsak érdemi eltérés, hogy a polgári kezdeményezések elutasításának körülményeiről, a Bizottság tájékoztatási és indoklási kötelezettségéről indokolási kötelezettséget nem említ a szerződés – míg ez a garanciális elem a Parlamenttel és a Tanáccsal szemben kötelezi a Bizottságot. Végül, sem a parlamenti, sem a tanácsi kezdeményezési lehetőségnél nincsen területi feltétel meghatározva. Mind a Tanács, mind a Parlament többségi támogatással fordulhat a Bizottsághoz, de ehhez nincsen meghatározva, hogy hány tagállamból kell ennek a többségnek összejönnie – míg az EPK esetében van ilyen limit (hasonlóan néhány, az 5. fejezetben említett amerikai példához).

A Bizottság tehát már eddig is szembesülhetett azzal, hogy kívülről kap felkérést egy-egy témakörrel kapcsolatos jogalkotásra (illetve ennek elindítására). Azt azonban nem állíthatjuk, hogy a polgári kezdeményezés alapvetően megváltoztatja a Bizottság helyét az uniós döntéshozatali hierarchiában, hiszen továbbra is bírja a jogszabály-kezdeményezés kizárólagosságának jogát. Ezt – ahogy az EP és a Tanács javaslati sem, úgy – a polgári kezdeményezés sem gyengíti.

Ezek a nyilvánvaló egyenlőtlenségek a képviseleti és részvételi intézmények lehetőségei között jól illusztrálják az uniós intézmények korlátozott nyitottságát a közvetlen állampolgári részvételi lehetőségekre. Ha még egy ilyen gyenge intézmény, mint a napirend-kezdeményezés esetében is olyan korlátokat és szűkítő tényezőket épít be a jogalkotó, amelyek – mint azt a gyakorlatból látni fogjuk (8.3. rész) – alapvetően akadályozzák, de legalábbis megnehezítik a részvételt, akkor legalábbis kétséges, hogy a demokratizációs reformlépések mögött valódi demokratikus elkötelezettség húzódik-e meg vagy pedig ez az elkötelezettség csak addig terjed, amíg az az integrációt és annak elitprojektjellegét nem veszélyezteti.¹¹⁹

¹¹⁹ Lásd ismét Majone 2009-es tanulmányát a közvetlen – népszavazásos – részvételről és az elitek reakciójáról.

8.2. Polgári kezdeményezések az EPK bevezetése előtt

Miközben az Alkotmányszerződés kudarca után egyre többen írtak az EU és állampolgárai között megtalálható, egyre növekvő úrról, távolságról, valamint az intézményi reformok továbbvitelének szükségességéről, az uniós referendum követelése helyett, valamint a tagállami népszavazások számának csökkenésével egy időben az állampolgárok mégis megjelentek a közösségi döntéshozatalban. Annak ellenére, hogy az Alkotmányszerződés nem lépett hatályba és ezzel meghiúsulni látszott az állampolgári kezdeményezések lehetősége is az Unióban, 2006-tól a jogszabályi háttér hiányának ellenére is sajátos kezdeményezéshullám indult útjára Európa-szerte. Ezek az iniciatívák, noha semmilyen jogi kötőerővel nem rendelkeztek, annyiban mindenképp sikeresnek mondhatók, hogy jelezték az Unió intézményes szereplői felé: az érdekeltek tudják, hogy a polgári kezdeményezés lehetősége nem kivitelezhetetlen uniós szinten és a közvetlen részvételre társadalmi igény is lenne. Egy évtized távlatából azonban úgy tűnik, hogy a 2006 óta megjelent „első fecskék” jelentősége nem is annyira a javasolt témáikban rejlett, hanem magában a fellépésben, a kezdeményezés tényében. Hiszen annak ellenére is nekifogtak, hogy tudhatták, érdemi döntéshozatali hatása aligha lehet javaslatuknak.

A 2006–2011 közötti időszakban megindított kezdeményezések részletes ismertetésére és ezek átfogó elemzésére egyelőre nincs mód, ugyanis egyes kezdeményezések elhaltak, eltűntek a nyilvánosságból, és nem ismeretes olyan adatbázis vagy összegzés sem, amely összegyűjtötte volna ezeket. Ugyanakkor az *IRI-Europe* által készített összegzések, valamint a kezdeményezések saját információs portáljai alapján nemcsak betekintést nyerhetünk a polgári kezdeményezések világába, hanem megfogalmazható néhány olyan következtetés is, amelyek a jövőbeni kezdeményezések számára is tanulságosak lehetnek.

8.2.1. Előfutárok

Az első, Európa-szerte érdemi visszhangot kiváltó javaslat sajátossága, hogy nem *outsider* politikai szereplő, hanem egy EP-képviselő, Cecilia Malmström kezdeményezte néhány képviselőtársával együtt. Az úttörő *OneSeat Initiative*¹²⁰ azért indult 2006 májusában, hogy megszüntesse az EP hármas (Brüsszel, Strasbourg, Luxemburg) székhelyét, és Brüsszel legyen az egyetlen központ. Érveik közt szerepelt, hogy a világon működő parlamentek közül egyedülálló módon csak az EP-nek nincs egyetlen székhelye, hogy a képviselőknek Strasbourgban és Brüsszelben is van irodájuk. Ez a szétszórta megoldás az EP költségvetésének mintegy 15%-át felemésztí. Ennek legnagyobb arányát a strasbourgi plenáris ülések jelentik, amelyek évente 48 napot jelentenek. A 2006-os számítások szerint az egyetlen brüsszeli székhely intézményesítésével

120 A javaslat eredetileg a www.oneseat.eu, ma már nem működő oldalon volt elérhető. Jelenleg ugyanabban a témában egy petíciós oldalt találunk, <http://www.singleseat.eu> (utolsó megtekintés: 2019. február 12.).

évente mintegy 200 millió euró lenne megtakarítható. Ez nagy összegnek tűnik ugyan, de ha belegondolunk, hogy 751 képviselő titkárságai is havonta útra kelnek, akkor az EP „zarándoklatainak” létszáma a 3000 főt is elérheti.

Joggal merült fel e javaslat ellenérveként az évezred elején átadott, majdnem fél-milliárd euróba került új strasbourgi EP-épület jövőbeli kihasználásának kérdése. A kezdeményezők felvetették, hogy otthont adhatna egy újonnan létrehozott Európai Egyetemnek is. E kezdeményezés részleges sikert ért el: sikerült összegyűjteni az egymillió aláírást összesen 25 tagállamban, ezzel bizonyítva, hogy igenis létezhetnek olyan közös európai ügyek, amelyek az európai polgárokat mozgósíthatják. Azonban mint az közismert, az EP-nek a mai napig három székhelye van, a konkrét célt tehát nem sikerült elérni (HANDBOOK 2008: 20–25).



5. ÁBRA. AZ ECI LOGÓJA 2004-BŐL

Kezdeményezés indult 2004-ban magáért a kezdeményezésért is. Az Alkotmányszerződés bukása után European Citizens’ Initiative¹²¹ címmel civil szervezetek azt kérték, hogy függetlenül attól, hogy mikor és milyen új alapszerződés születik, vezessék be az alkotmánytervezetben megismert polgári kezdeményezés lehetőségét. 2004-es indulásuk óta ismert logójuk (5. ábra) hamar az EPK jelképévé vált, és nem egy kezdeményezés kampányában találkozhattak vele az európai polgárok. A kezdeményezés szervezői azóta is figyelemmel kísérik az EPK működését, és 2012, azaz az EPK-t szabályozó rendelet hatályba lépése óta számos javaslatot, véleményt fogalmaztak meg az intézmény reformja érdekében. Jelenlegi kampányuk – *For a European Citizens’ Initiative That Works* – az egyik legerősebb kritika az európai uniós intézmények EPK-vel kapcsolatos döntései és hozzáállásuk kapcsán (részletesen lásd 8.4. fejezet).

121 Lásd www.citizens-initiative.eu (utolsó megtekintés: 2019. február 12).

Egy másik fontos kezdeményezés az ún. 112 Initiative¹²² volt, amelyet 2005-ben azért indított a European Emergency Number Association (és melyet szintén sok EP-képviselő támogatott), hogy Unió-szerte mindenütt a 112 legyen a segélyhívó szám. A kezdeményező szervezet összesítése szerint ugyanis 15–30% közötti volt a sikertelen segélyhívások aránya (ez több ezer életet jelentett évente), mert a segélykérő nem ismerte az adott államban érvényes hivatalos segélyhívó számot. Ez a kezdeményezés sikert ért el: a nem hivatalos kezdeményezésből petíciót is alkottak, melyet benyújtottak az EP Petíciós Bizottságának is. Ám ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság is felkarolta az ötletet (Handbook 2008: 18–19). A kampányt követően több lépésben, 2009–2012 között el is fogadták a szükséges jogszabályokat az elektronikus kommunikáció egységes szolgáltatásáról, a távközlésről és a roaming-szolgáltatásokról szóló irányelvekben.

2010 februárjában Martin Kastler német néppárti EP-képviselő indította el Szabad Vasárnap¹²³ című kezdeményezését, amely a munkamentes vasárnapért született, többek között abból a megfontolásból, hogy a jelenlegi felborult munkarend helyett visszatérjen a hétvége a családok életébe, és a gyerekek legalább vasárnaponként szüleikkel lehessenek. A kezdeményező egészségügyi, szociális érveket is felsorolt honlapján, amelyet támogatnak vallási közösségek és civil szervezetek is – és mintegy húszezer állampolgári aláírás. A javaslat a 2014-es EP-választásokra új formában, immár nem mint EPK, hanem mint a csatlakozó EP-képviselők önkéntes elkötelezettsége jelent meg, *European Sunday Alliance* névvel.¹²⁴

8.2.2. Jellemzők, sajátosságok

Az előfutárként aposztrofált kezdeményezéseket azért is érdemes alaposabban megismerni, mert ezek gyakorlata és viszonylagos sikere alapján okkal gondolhattuk, hogy az EPK intézményesítése után legalább ennyire elérhető és sikeres lesz.

Ha a 2006-tól 2011-ig terjedő időszakot tekintjük, az *IRI-Europe* összegzése alapján 25 kezdeményezést lehetne felsorolni: a GMO-mentes EU-ról szóló kezdeményezéstől kezdve (amely szintén teljesítette az egymilliós támogatást), a szociális Európa fenntartásán át a páneurópai közszolgálati-köztisztviselői kar létrehozásáig, vagy éppen az uniós állampolgárságnak a kiterjesztését mindazokra, akik tartózkodási engedéllyel élnek valamelyik tagállamban. A kezdeményezők között egyszerre találunk emberi jogi szervezeteket, a Greenpeace-t, EP-képviselőket vagy éppen az uniós szakszervezeti konföderációt, az ETUC-t (HANDBOOK 2010: 63–66). A 25 kezdeményezésből 18

122 A kezdeményezés korábban a <http://www.eena.org/pages/please-help-us-promoting-brthe-initiative-brfor-an-efficient-112> oldalon volt elérhető.

123 Ez korábban a www.free-sunday.eu oldalon volt elérhető.

124 A részleteket lásd itt: <http://www.europeansundayalliance.eu/site/euelections2014thepledge> (*utolsó megtekintés: 2017. május 15.*). Megjegyzendő, hogy a kezdeményezést támogató EP-képviselők között nincsenek magyar képviselők – holott hazánkban a kormánypárt (és a legnagyobb magyar EP-delegáció) 2015-ben bevezette a vasárnapi zárvatartást. Igaz, 2016-ban meg is szüntették, rögtön azt követően, hogy a Nemzeti Választási Bizottság hitelesítette az ennek eltörléséről szóló népszavazási kezdeményezést.

(72%) indult nem kormányzati szervezetektől, 3 iniciatívát európai parlamenti képviselők indítottak, 2 esetben nagy európai szakszervezeti konföderációk voltak a kezdeményezők, egyet pedig egy gyógyszervállalat indított. Az *IRI-Europe* által ismertett kezdeményezéseknek tehát szinte mindegyike társadalmi szervezetektől vagy EP-képviselőktől indult – magánszemélyek által indított iniciatívákról egyelőre nem tudni. Ennek talán a legvalószínűbb oka az lehet, hogy az állampolgárok többsége egyszerűen nem is gondolt arra, hogy egy, a jogrendszerben nem létező lehetőséggel próbáljon élni. Sőt alighanem a jövőre nézve sem lesz jellemző, hogy döntő többségben lesznek a magánszemélyek által indított kezdeményezések a szervezett civil társadalom iniciatíváival szemben.

A kezdeményezések mindegyike elsősorban online felületeken hirdette magát, és az aláírásgyűjtés is jellemzően az interneten zajlott. Számos iniciatíva oldaláról letölthetők voltak papíralapú aláírásgyűjtő ívek is. Azonban arról nincs elérhető adat, hogy az online és offline támogatók aránya hogyan oszlott meg az egyes kezdeményezések esetében.

Miközben a kezdeményezések témái meglehetősen szerteágazóak voltak, szeretnék két olyan jellegzetességet hangsúlyozni, amelyek mind a 25 iniciatívában megjelentek. Az egyik az integráció *melletti* elkötelezettség, a másik pedig a polgári kezdeményezésről szóló rendelet minél hamarabbi elfogadására szóló felhívás volt. Miközben az európai politikai szintéren és az Európai Parlamentben is jelen vannak az euroszkeptikus, eurokritikus és euroellenes erők, úgy tűnik, hogy a polgári kezdeményezésben mindeközéig nem találtak olyan lehetőséget, amely politikai céljaik hirdetésére és elérésére alkalmas eszköznek bizonyulna. Azért is fontos sajátosság ez, mert – mint azt már az uniós tematikájú népszavazások esetében is láttuk –, az európai politikai elit bármilyen közvetlen részvételben az integrációs projekt fenyegetettségét látta és látja viszont: ehhez képest a kezdeményezések egy demokratikusabb EU-t, a közös szabályozással pedig egy szorosabb és mélyebb integrációt javasoltak.

Az idő előtt elindított kezdeményezések másik közös vonása a vonatkozó rendelet elfogadásának sürgetése volt. Mindegyik iniciatíva honlapján, médiamegjelenéseikben olvashatók azok az uniós jogalkotó felé tett felhívások, amelyek a polgári kezdeményezés minél inkább állampolgárbarát részletszabályozásának, valamint a rendelet mihamarabbi megalkotásának szükségességét hangsúlyozták.

E kezdeményezések legfőbb jelentősége megítélésem szerint nem is abban rejlik, hogy a Bizottság – nem lévén szabályozás a polgári kezdeményezésekről – ezeket figyelembe vette-e avagy sem. Sokkal inkább abban, hogy megmutatták, a tagállamokon átívelő civil összefogás nem lehetetlen. Másfelől pedig arra is felhívták a figyelmet, hogy vannak olyan szakpolitikai kérdések, amelyek túlmutatnak a nemzeti vagy bal-jobb törésvonalakon. De legfőképpen mégis az európai identitás és démosz megerősítése terén látható a jelentőségük: a rendszerint „távoli Brüsszel” jelzővel illetett uniós intézmények, legfőképpen is a Bizottság hirtelen az állampolgárok közvetlen partnere lett. Amíg az EP-választásokon a nemzeti pártok közül választottak és nemzeti dimenzióban zajlik az egész procedura, e kezdeményezésekben elsősorban európai

állampolgárokként, ugyanazon közösség tagjaiként vettek részt a kezdeményezők és támogatók, a nemzeti állampolgárságuk e tekintetben tulajdonképpen irreleváns volt.

Valójában – az EP-választások már taglalt sajátosságai miatt – ezek a kezdeményezések teremtettek először lehetőséget arra, hogy az európai uniós állampolgárok kifejezetten az integrációval kapcsolatos ügyekben hallathassák hangjukat. Mint látni fogjuk, a polgári kezdeményezésről szóló rendelet egyik kiemelt célkitűzése a közös, európai identitás megerősítése. Ebben a tekintetben ki kell emelni a Bizottságnak ezen átmeneti időszakban tanúsított, a polgári kezdeményezéseket támogató magatartását. Az a tény, hogy a testület nyitott volt az első 5–7 év „illegitim” kezdeményezéseire, igazolni látszott a Bizottság elkötelezettségét nemcsak a polgárközelibb, de egy demokratikusabb Európai Unió mellett is. Ez biztató előjelnek tűnt a jövőben meginduló kezdeményezések számára is.

8.3. Az EPK gyakorlata és tanulságai (2012–2017. május)

Kezdjük a nyers számokkal: az öt év alatt elindult 6 kezdeményezésből 3 jutott el végül a Bizottsáig. A kezdeményezések majdnem harmadát (20) nem is engedte a Bizottság gyűjtési szakaszba, míg 18 EPK-t már gyűjtés közben vontak vissza a kezdeményezők. Ezek az arányok semmiképp sem tekinthetők sikernek – aminek okát elsősorban a szabályozás részleteiben érdemes keresni.

8.3.1. Az EPK jogi szabályozásának sajátosságai

Amikor az Alkotmányszerződés vitája zajlott, többen is felvetették már a részletes szabályozás főbb szempontjait is. Azonban az alkotmányozás kudarca ismét levette a főáramú európai nyilvánosságból e kérdést, amely így visszakerült az akadémiai világ, az agytrösztök és NGO-k körébe. Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés aláírása után, de még hatályba lépése (2009. december 1.) előtt teljesen világossá vált, hogy elérkezett az idő az EPK részletes szabályozása tartalmának előkészítésére és megvitatására.

Három hivatalos dokumentum született e célból. Még a 2004–2009-es EP Alkotmányos Ügyek Bizottsága (EPAÜB) egy munkadokumentumot fogadott el 2008 októberében. Ez az anyag azonban nem tért ki minden apró részletre, hanem elsősorban a polgári kezdeményezés bevezetésének jelentőségét méltatta és a petíciós joggal való azonosságokat és eltéréseket hangsúlyozta (EP 2008).

A másik dokumentum ugyancsak ettől az EPAÜB-től származik. A szervezet 2009. februárjában fogadta el a polgári kezdeményezés szabályozásainak ajánlott elemeit is magában foglaló jelentéstervezetet, amelyet az EP plenáris ülése 2009 májusában elfogadott. Ezzel az EP felkérte az EB-t (pontosan a 8.1. fejezetben említett 225. cikk felhatalmazása alapján), hogy „nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot” (EP 2009).

Az EP állásfoglalása nemcsak megindokolja, hogy miért szükséges a rendelet előkészítése, de a szabályozás részleteiről is közzétette elképzeléseit. Az indoklás többek között kitér arra, hogy „a kezdeményezési jog gyakran összekeveredik a petíciós joggal”, és ezért „szükséges biztosítani, hogy a polgárok teljes mértékben tisztában legyenek e két jog közötti különbséggel, különösen azért, mert a petíciós jog az Európai Parlament, a polgári kezdeményezés pedig a Bizottság felé irányul”. Említi továbbá, hogy „az uniós intézmények és a tagállamok kötelesek megteremteni az uniós polgárok részvételhez való joga zökkenőmentes, átlátható és hatékony gyakorlásának feltételeit”, illetve, hogy a leendő „rendelet meghozatala és végrehajtása során különösen az egyenlőséghez, a jó ügyintézéshez és a jogi védelemhez való alapvető jogokat kell biztosítani”. Fontos megjegyezni azt is, hogy a Parlament az ajánlás végén külön is felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy „a rendelet legyen egyértelmű, egyszerű és felhasználóbarát, és tartalmazza a polgári kezdeményezés meghatározásával kapcsolatos gyakorlati elemeket annak érdekében, hogy azt ne lehessen összetéveszteni a petíciós joggal”. Ami a parlamenti ajánlás részleteit illeti, a dokumentum a következő témaköröket érintette: a tagállamok minimális száma, a résztvevők alsó korhatára, az eljárási rend, valamint az átláthatóság elve (EP 2009).

A harmadik előkészítő dokumentum az EP imént ismertetett állásfoglalására válaszul az EB által készített, majd társadalmi vitára bocsátott *Zöld Könyv* volt. Ez – először az integráció történetében – az uniós közvetlen demokrácia első, úttörő szerepet vállaló intézményére vonatkozó, részletes javaslatokkal állt elő. A 2009. november 11-én nyilvánosságra hozott *Zöld Könyv az Európai Polgári Kezdeményezésről* (*Green Paper on a European Citizens' Initiative*, továbbiakban EB 2009) bevezetőjében üdvözölte a polgári kezdeményezés intézményének megteremtését, amely „megerősíti az Európai Unió polgárainak a hangját” azzal, hogy biztosítja jogukat a Bizottság közvetlen elérésére. A szöveg szerint e lehetőség „új dimenziót ad az európai demokráciának, kiegészíti az állampolgári jogok együttesét, fokozza a nyilvános vitát az európai politikáról, így segítve egy hiteles európai köztér felépítését” (EB 2009: 1–4). A vitaanyag tíz pontban tett javaslatot az EP ajánlásai alapján az EPK szabályozására, a következő szempontok mentén:

1. a tagállamok minimális száma az aláírók nemzeti állampolgárságát tekintve;
2. a tagállami aláírásszám vagy -arány minimumának meghatározása;
3. a résztvevők minimális életkora;
4. a kezdeményezés formája és szövegezése;
5. előírások a gyűjtésre, az aláírások érvényességére és hitelesítésére;
6. időbeli korlátok;
7. a javasolt kezdeményezések regisztrációja;
8. előírások a szervezőknek (átláthatóság és finanszírozás kérdései);
9. a Bizottság kötelezettségei (időbeli korlátok az elemzésre);
10. az azonos témájú kezdeményezések problematikája.

A jogszabály-előkészítés teljes története, beleértve az EP és a Zöld Könyv, valamint a Zöld Könyvet követő társadalmi vita ajánlásainak teljes körű ismertetése helyett, összegezve a részletes javaslatokat, az a tapasztalat szűrhető le, hogy az eredeti, Zöld Könyvben megjelent elképzelésekhez képest a Bizottság által előkészített rendelettervezet nem sokat változott. A társadalmi vitában részt vevő civil szervezetek elsősorban az aláírások származási helyére (a tagállamok minimumszámának meghatározására, az EB által javasolt 9 helyett 7 tagállam), az aláírások gyűjtésére hagyott időre (az EB által javasolt 12 helyett 18 hónap), az aláírások hitelesítésének, és a kezdeményezések előzetes-utólagos EB általi kontrolljára tettek a Zöld Könyvtől eltérő javaslatokat.

A társadalmi vita jól illusztrálta az EPK megítélését: amíg a civil szervezetek részvételi lehetőségként, addig az intézményes politikai szereplők elsősorban a Majone (2009) által is említett „fenyegetésként” tekintettek rá. A civil, állampolgári javaslatok kedvezőbb, az egyes hatósági, képvisleti intézmények és szereplők viszont szigorúbb, a kezdeményezéseket megnehezítő feltételeket javasoltak. Amíg például a kezdeményezés idejét a civilek az EB által javasolt 12 helyett 18 hónapra növelték volna, addig tagállami kormányok csak 6 hónapot biztosítottak volna az aláírásgyűjtésekre. Ugyancsak így oszlottak meg a vélemények a Bizottság előzetes kontrollszerepe (kezdeményezés hitelesítése) körül: a tagállami intézmények az előzetes bizottsági vizsgálatot javasolták. Eszerint addig el sem indulhatott volna az aláírásgyűjtés, amíg a Bizottság – egy előzetes megadott határidőn belül, persze – nem hitelesíti a kezdeményezést annak tárgya és megfogalmazása szerint. A civil szervezetek és egyéni hozzászólók egy része a Zöld Könyvben is javasolt közbenső hitelesítés mellett érvelt, ám voltak, akik ezt a Bizottság helyett egy független testületre bízta volna inkább. Végül, néhány társadalmi vitában részt vevő civil szervezet és magánszemély annak a véleményének adott hangot, hogy – a véleménynyilvánítás szabadságának elvéből kiindulva – mindenfajta előzetes vizsgálódás szükségtelen, másrészt az EB-nek erre nincs is szerződésbeli felhatalmazása (EB 2010: 2–7).

A Zöld Könyvön alapuló társadalmi vita, majd az erre épülő rendelettervezet után a polgári kezdeményezés néhány, az EP által javasolt érdemi változtatással végül 2011. februárban nyerte el végső jogszabályi formáját a 211/2011 EU rendeletben.

Az egyik ilyen érdemi változtatás a tagállamok minimumszámának meghatározása: a rendelet ugyanis ezt a tagállamok egynegyedében, vagyis 7 tagállamban határozta meg. Amíg ez a módosítás megkönnyíti a kezdeményezések elindítását, addig az EP egy másik módosítása inkább megnehezíti azt. Eszerint ugyanis a kezdeményezőknek egy polgári bizottságot kell létrehozni, amelynek tagjait lakóhelyük szerint – a tagállamok minimumszámával egyezően – 7 tagállamból kell biztosítani. Nem világos, miért is kell már a szervezőbizottságnak is eleve 7 tagállamból jönni. Attól, hogy egy vagy két tagállam polgárai indítanak el egy kezdeményezést, a 7 országból érkező aláírási feltétel még biztosítaná a kezdeményezések nemzetek felettségét.

Problematisztikus maradt a kezdeményezések elbírálása is. Az EB csak a kezdeményezés regisztrálásakor játszik szerepet a folyamatban. Azonban a joggyakorlatból máig nem egyértelmű, hogy a Bizottság már itt vizsgálja-e az illetékességét, azaz azt a fel-

tételt, hogy olyan kérdésre irányul-e a kezdeményezés, amelyben a Bizottságnak van kezdeményezési hatásköre vagy csak az aláírásgyűjtés 12 hónapos terminusa után.

Mivel vizsgálatom tárgya nem kizárólag az EPK, hanem általában az EU demokratizációja, ezért a rendelet minden egyes elemének részletes kritikájától eltekintek, többek között azért is, mert ezt az érintett civil szervezetek és társadalomtudósok időről időre megteszik.¹²⁵ A részletes jogi elemzés helyett – amiképp a közvetlen demokrácia és az uniós népszavazások esetében is tettem – a gyakorlatot összegzem.

8.3.2. A kezdeményezések számokban

A 3.2. és 5.4 fejezetekben amellet érveltem, hogy a demokrácia részvételi központú értelmezése, és az állampolgárok számára valódi, a képvisellel egyenrangú részvételt teremtő I&R rendszere, ellentétben a képvisleti intézményekkel, nem állandóan, hanem egyfajta készenléti üzemmódban működik, és ezt a készenléti vagy elérhetőséget a kezdeményező polgárok töltik meg tartalommal. Az EPK gyakorlata első látásra azt sugallja, hogy a polgárok nem különösebben törekszenek arra, hogy ezzel a lehetőséggel éljenek. Ha azonban az elmúlt öt év teljes képét nézzük, akkor sokkal inkább az derül ki, hogy kezdeményező kedv lenne, de igen kevés kezdeményezés tudja átverekedni magát a jogszabályi akadályokon. Az EB adatbázisa alapján készített 13. táblázatban összesítve látjuk az elmúlt öt év EPK-gyakorlatát.

13. TÁBLÁZAT. AZ EPK SZÁMOKBAN (2012–2017) (EB ADATAI ALAPJÁN)

	elutasított		folyamatban		visszavont		sikertelen ¹²⁶		sikeres		összes
2012	7	30,43%	0	0	6	26,08%	7	30,43%	3	13,04%	23
2013	7	43,75%	0	0	1	6,25%	8	50%	0	0%	16
2014	5	50%	0	0	3	30%	2	20%	0	0%	10
2015	0	0%	2	33,3%	3	50%	1	16,6%	0	0%	6
2016	0	0%	2	66,6%	1	33,3%	0	0%	0	0%	3
2017	1	16,66%	5	83,3%	0	0%	0	0%	0	0%	6
Összes	20	31,25%	9	14,06%	14	21,87%	18	28,13%	3	4,69%	64

Mindhárom sikeres kezdeményezés az első lehetséges évben, 2012-ben indult és mindhárom esetben alapvetően az európai integrációt mélyítő, a közös fellépést erősítő kezdeményezésekről van szó: az állatkísérletek tilalmára irányuló kezdeményezés (*Stop*

¹²⁵ Így például a 8.2. részben említett *European Citizens' Initiative* civil kezdeményezés, illetve a BEUCITIZEN – Barriers towards EU Citizenship FP7 (Grant Agreement Number 320292) kutatási program egy jelentése (Francis Cheneval: *Taking stock of the European Citizens Initiative: Current Dynamics and Possible Institutional Trajectories*, 2016) is. A jelentés elérhető itt: http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/D8.8_ECI_FINAL.pdf (utolsó megtekintés: 2017. március 5.).

¹²⁶ Sikertelen kezdeményezésnek nevezem azokat, amelyekben nem sikerült egy éven belül összegyűjteni a szükséges számú aláírást. Az EB ezeket a „kellő támogatás hiánya” kategóriába sorolja.

vivisection!),¹²⁷ a tiszta vízhez és szennyvízhasználathoz való emberi jog (*Right2Water*),¹²⁸ valamint az embriók védelmét (megsemmisítésük tilalmát) célzó iniciatíva (*One of Us*)¹²⁹ egyaránt teljesíteni tudta az egymillió aláírási követelményt. Érdemi jogalkotási teendőket azonban csak a vízkezdeményezés kapcsán tett a Bizottság.¹³⁰ Az állatkísérletekkel kapcsolatban megelégedett egy közlemény kiadásával és egy konferencia megtartásával,¹³¹ míg a *One of Us* esetében, hivatkozva arra, hogy az EU képviseleti intézményei maguk is tárgyalták a kérdést és „döntöttek a szükséges előkészületekről”, az EB semmilyen cselekvést nem kezdeményezett a kérdésben.¹³²

A 13. táblázatból egyértelműen kiderül, hogy a kezdeményezések nagyon kis része lett sikeres. Ha viszont nem veszünk el a nem túl szívderítő számokban és azt nézzük meg, hogy ténylegesen milyen hatásfokkal működik az EPK, azaz a Bizottságnak a sikeres kezdeményezésekhez való hozzáállását vizsgáljuk, akkor még kiábrándítóbb helyzettel szembesülünk. Öt év alatt mindössze egyetlen kezdeményezést fontolt meg a Bizottság abban a tekintetben, ami az EPK tényleges funkciója lenne: hogy napirendre veszi és valamilyen jogalkotási eljárás keretében a kezdeményezők szándéka-inak megfelelő szabályozást kezdeményez. Ez alighanem magyarázat lehet arra is, hogy az első három év (2012–14) után a második hároméves ciklusban jelentősen visszaesni látszik a benyújtott kezdeményezések száma.

Nem véletlen, hogy 2015-től kezdve számos európai civil szervezet hangoztatja az EPK átfogó reformjának szükségességét, és egyben kritizálja egyre élesebben a Bizottságot annak a reformokat elutasító magatartása miatt. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy a 2011-es EPK-rendelet 22. cikke előírja a szabályozás háromévenkénti felülvizsgálatát: erre legközelebb 2018-ban kerül sor.

8.4. Valódi részvétel vagy látszatreform?

Ha a kezdeményezhetőség, döntésközpontúság és kiszámíthatóság szempontjai alapján vizsgáljuk meg az EPK öt évének gyakorlatát, akkor – hasonlóan a sikeres és az EB által figyelembe vett kezdeményezések arányához – igencsak lehangoló képet kapunk. Az már az EPK két éves jogszabály-előkészítése során született dokumentumok és

127 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

128 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

129 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

130 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/hu> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

131 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000007/hu> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

132 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000005/hu> (utolsó megtekintés: 2017. május 2.).

a társadalmi vita javaslatai alapján is érzékelhető volt, hogy a kezdeményezéssel kapcsolatban alapvetően nem a részvétel mindenáron való elősegítése, inkább a részben vélt, részben valós félelmekkel szembeni bebiztosítás dominálta a jogalkotást.

Ha az intézményt magát nézzük, akkor egyértelműen látható, hogy az I&R intézményeihez képest a napirend-kezdeményezés legfeljebb kiegészíteni tudja a képviseleti intézmények működését. Méghozzá oly módon, hogy olyan, jelentős társadalmi támogatottsággal rendelkező témákat juttat el a képviseleti döntéshozók asztalára, amiket magától a képviseleti intézmény nem, esetleg nem úgy szabályozna. Vagyis miközben rendkívüli energiabefektetést és szervezettséget igényel a kezdeményezőktől, addig a befogadó képviseleti intézményre csupán a napirendre vétel kötelezettségét rója. Ha viszont komolyan vesszük azt a sokszor olvasható állítást, hogy az EPK bevezetésével az EU célja a valódi állampolgári részvétel megteremtése volt, akkor ehhez olyan megoldás kíváncszna, mely megfelel az 5.4. fejezetben rögzített szempontoknak.

Ehhez képest viszont azt látni, hogy már a kezdeményezhetőséggel is alapvető problémák vannak. Így például az EB máig nem adott egy áttekinthető és közérthető meghatározást arra, hogy mi tartozik az EUSZ és az EPK-rendelet alapján a kezdeményezhető témakörök közé („azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség”, 2. cikk 1. bekezdés). Mindössze egy, alapos jogi felkészültséget igénylő tájékoztatással szolgál,¹³³ ugyanakkor nem derül ki belőle, hogy kihez lehetne további segítségért fordulni (holott az EPK-rendelet elviekben garantálja a Bizottság segítségét). Meglehetősen tág témakörben lehet tehát elvileg kezdeményezni, ugyanakkor a rendelet 4. cikk 2. bekezdése jogilag nehezen definiálható korlátozásokat ír elő. Így például elutasíthatja a Bizottság az olyan kezdeményezések nyilvántartásba vételét (azaz megakadályozhatja az aláírásgyűjtést) a „visszaélésszerű, komolytalan vagy zaklató” jellegű kezdeményezésekkel szemben. De hogy e jelzők mit jelentenek, arról máig nincs egységes, világos jogalkalmazói állásfoglalás. Ráadásul a *komolytalan* és *zaklató* jelzők olyannyira szubjektívák, hogy azok objektív megítélése szinte lehetetlen.¹³⁴ Ugyancsak problematikus, hogy az elutasított kezdeményezéseknél a Bizottság rendszerint csak egy standard közleményt ad érdemi magyarázat helyett.¹³⁵ Érdemi magyarázattal csak a kezdeményezés eredeti nyelvén kiadott, rövid levélben szolgál. Ám az érdeklődő, esetleg saját kezdeményezésével épp a Bizottsághoz fordulni készülő, az adott nyelvet

133 Lásd <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences> (utolsó megtekintés: 2017. május 15.).

134 Jó példa erre az azonos neműek házasságkötési lehetőségét és a család fogalmának plurális értelmezési lehetőségeit uniós szinten is korlátozni kívánó Anya-Apa-Gyerekek kezdeményezése <http://www.mumdadandkids.eu/hu> (utolsó megtekintés: 2017. május 15.), amely nem tudta teljesíteni az egymillió határt. Ugyanakkor komoly felháborodást váltott ki a magyarországi gyűjtés, tekintettel arra, hogy a szexuális kisebbségek számára kifejezetten intoleráns és diszkriminatív javaslatot tartalmazott. Az EB ugyanakkor a kezdeményezést regisztráló döntésével egyben azt is állította, hogy a kezdeményezés nem meríti ki a „zaklató” jelzőt.

135 Az indokolás az elutasított kezdeményezések mindegyikénél ez volt: „a javasolt polgári kezdeményezés egyértelműen kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be”.

nem beszélő állampolgár ebből nem fogja megtudni, hogy mi is az elutasítás konkrét oka (miközben a rendelet felhasználóbarát megoldásokat ígér).

Továbblépve a döntésközpontúság szempontjára, azt találjuk, hogy az állampolgári részvétel biztosítására e szempont alapján az EPK nem alkalmas. Nemcsak azért, mert ellentétben az I&R intézményeivel, nem vezet állampolgári döntéshez, hanem mert az eljárás egyik lehetséges kimenetele az, hogy a kezdeményezés semmilyen döntéshez (javaslathoz vagy jogszabály-változáshoz) nem vezet. Mint láttuk, az EB még a rendkívül kevés, mindössze három sikeres kezdeményezésből is csupán egyetlen esetben volt hajlandó érdemi jogalkotási folyamatokat elindítani. – ez pedig lényegében kiüresíti a részvételt magát.

Az 5.2., illetve a 8.1. részben ismertettem a napirend-kezdeményezés jellegzetességeit. Itt ismét érdemes hangsúlyozni, hogy elvileg pont ez lenne az az intézmény, ami úgy eredményezhetne állampolgári aktivitást és részvételt a döntéshozatali folyamatokban, hogy nem vonná el a képviseleti intézmények tényleges jogalkotói hatalmát. Azaz, ha az EPK legfőbb ereje, hogy a Bizottságot felkéri egymillió uniós polgár jogalkotási cselekvésre, akkor a Bizottság a passzivitásával lényegében az EPK lényegét negligálja. Nem világos, miért nem lépett aktívan a Bizottság mindhárom sikeres kezdeményezésben. Semmilyen veszteség vagy kár nem érte volna a testületet akkor sem, ha esetleg javaslatait a Tanács vagy a Parlament nem fogadja el. Minthogy azonban a Bizottság láthatólag szűken értelmezi a napirend-kezdeményezést, és csak a napirendre vételt tekinti kötelezettségének, ezért a kezdeményezők számára már az eddigi kezdeményezések kudarca – és a Bizottság magatartása – is visszatartó hatással lehet (amint azt a számokból ki is olvashatjuk).

Amiképp a képviselet kapcsán fontos demokratikus jellemző, hogy a választáson valódi verseny legyen, azaz legyen mód alternatív programok közötti választásra, amely választás azután a képviselet összetételében és munkájában is érvényesül (lásd a Føllesdal – Hix-féle demokratikusdeficit-tipológiát, 2.3.3. fejezet), akkor a napirend-kezdeményezés kapcsán ezt nevezhetjük hatáskiváltásnak is. Azaz, amíg az I&R esetében döntésközpontúságot említettem, a napirend-kezdeményezésnél – döntési lehetőség híján – akkor beszélhetünk érdemi és tényleges részvételi lehetőségről, ha ennek a részvételnek van értelme, azaz az állampolgárok kezdeményezése nem marad hatás nélkül. Ez a hatás a napirend-kezdeményezés kapcsán a célzott képviseleti intézmény konkrét cselekvését jelentené, azaz az EPK esetében azt, hogy a Bizottság tegyen valamit a kezdeményezésben javasolt szabályozási feladatok terén. Ebben a tekintetben a Bizottság passzivitása tulajdonképpen kiüresíti az uniós polgári kezdeményezés intézményét, pontosabban a részvételt illuzórikussá teszi.

Végül, ha a kiszámíthatóság szempontja mentén értékeljük az EPK-t, akkor tekintettel arra, hogy állampolgári döntésre nem kerül sor, az időbeliség kérdését nem is tudjuk vizsgálni. Ami azonban az eljárási szempontot illeti, ott – a kezdeményezhetőség szempontjánál már említett problémák miatt – a kiszámíthatóság elve csak meglehetősen korlátozottan érvényesül.

Az EPK első öt évének tapasztalatát mindezek fényében tehát úgy is összegezhetjük, hogy a nagy remények és a hosszas előkészületek után egy túlbürokratizált, nem állampolgárbarát, akadályokkal telített anyagi és eljárási szabályozással jött létre az EU történetének első, az állampolgárok számára képviseleten kívüli részvételt biztosító intézménye. Utólag talán mondhatjuk azt, hogy ez a gyakorlati leképeződése az Alkotmányszerződésben még olvasható „részvételi demokrácia elve” eltűnésének. Ám az EPK körüli hosszas szabályozási kérdések és viták inkább arra a következtetésre vezetnek, hogy a jogalkotót végig olyan, a közvetlen állampolgári részvétellel kapcsolatos negatív érzületek és félelmek vezérelték (lásd újfent MAJONE 2009), amelyek a mesebeli „hoztam is, meg nem is” megoldást eredményezték. Ez viszont azt is jelenti, hogy jelen formájában az EPK nemhogy az Unió „közvetlen demokratizációját”, de egyáltalán, a demokratikus deficit csökkentését sem eredményezte.

Ez viszont nemcsak a demokrácia részvételi értelmezése felől problematikus. Noha az EUSZ rögzíti, hogy az EU működése a képviseleti demokrácia elvén alapul, Hix és Føllesdal (2006) bizonyítja, hogy ez a képviseleti demokrácia igencsak deficitese. Ha tehát ezt követően az EU demokratizációját a uniós döntéshozók olyan intézménnyel próbálják demokratikusabbá tenni, amely szintén csak nevében és elveiben hordozza a demokratikus jelleget, ám gyakorlatában illuzórikussá teszi azt, akkor ez csak növeli az Unióval szembeni kritikákat, az integrációellenes politikai erők támogatottságát, és így tulajdonképpen bumerángthatásként fog működni. Ebből a szempontból tehát az EU döntéshozóinak – amennyiben az integráció fenntartásában és mélyítésében érdekeltek – eminens érdeke lenne, hogy valódi demokratizációs reformokat eszközöljenek, azaz vagy a képviseleti vagy a részvételi paradigma alapján fennálló demokratikus deficitet csökkentsék. Mindezeket figyelembe véve, legalábbis meglepő, hogy a korábban már említett, Európa jövőjéről szóló 2017-es *Fehér Könyv* ezekre a demokratikus dilemmákra egyáltalán nem reflektál.

9. KÖZVETLENDEMOKRÁCIA-TERVEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

„[...] egyáltalán nem világos, miért is lenne kívánatosabb az uniós szerződések parlament általi, mint a népszavazás útján történő ratifikációja; se nem demokratikusabb, se nem ésszerűbb, és nem is megalapozottabb.”

(MAJONE 2009: 11)

A demokratikus deficit fogalma és realitása körüli több évtizedes vita nemcsak az akadémiai színtéren volt hatással. Az európai integráció történetében periodikusan újra és újra megjelenő reformelképzelések is reagálni próbáltak e kihívásra. Mint láttuk, az EUSZ bevezetésével egy időben számos ponton meg is erősítette az uniós állampolgárság intézményét – azonban a demokratikus deficit ezzel érdemben nem csökkent. Leginkább azért nem, mert azok a lehetőségek, melyeket e reformok megnyitottak az állampolgárok számára, nem a közösségi döntéshozatalra és a közösségi politikai színterekre irányultak. Ezek a reformlépések, bármilyen elvitathatatlan jelentőséggel is bírnak, nem csökkentették a legitimációs hiányosságokat. Nem teremtettek lehetőséget az elszámoltathatóságra, nem rendezték át a felelősségi viszonyrendszereket oly módon, hogy az uniós lakosság érdemben aktív formálója, részese lehessen a közösségi politikai döntéshozatalnak.

A demokráciadeficit csökkentésére és az integrációt szinte a kezdetektől jellemző legitimációs problémákra az 1990-es években egy új, ám sokáig kevésbé ismert válasz született, melynek lényege, hogy a szuverenitás terén elszenvedett veszteségeket a közvetlen demokrácia kiterjesztésével kellene pótolni. Civil szervezetek, társadalomtudósok és európai politikusok számos, egymást átfedő és egymástól eltérő javaslatot fogalmaztak meg. Látni fogjuk, hogy ami 1995–96-ban még elképzelhetetlennek tűnt, az 2003-ban már az Alkotmányszerződés sokat emlegetett reformjaként került ismét a közösségi politikai nyilvánosság napirendjére, majd a dokumentum ratifikációs kudarca után végül a Lisszaboni Szerződés intézményesítette a polgári kezdeményezést az Unióban.

Mielőtt azonban bemutatom a konkrét javaslatokat, érdemes röviden áttekinteni, milyen érvek szolgálnak a közvetlen demokrácia közösségi bevezetése mellett. A leggyakrabban hangoztatott indokokat – amelyekben átfedések és ok-okozati összefüggések is találhatók – az alábbiakban lehet összefoglalni:

- biztosítani kell az állampolgárok beleszólási lehetőségét a – korábban tagállami, de jelenleg már – közösségi politikákba is;
- nyilvánosabbá kell tenni az EU intézményrendszerét;

– a közvetlen demokrácia lehetősége újabb, érdemi tartalmat adhatna az uniós (állam)polgárság jogintézményének;

– az európai szintű közvetlen demokrácia erősíthetné az európai szellemiséget, csökkenthetné a közösségi intézményekkel szembeni jelenlegi bizalmatlanságot;

– a nemzeti kormányok nem minden esetben a polgárok valódi akaratát képviselik, ezért a jelenleg ismert három – regionális, tagállami és közösségi – döntéshozatali szint mellett a közvetlen részvétel lehetősége egy negyedik, az állampolgárok szintjét teremthetné meg.

Érdemes az Alkotmány-előkészítő Konventet megelőző évtized hasonló témájú reformelképzeléseit is felidézni. Már csak azért is, hogy lássuk, a polgárközeli Európai Unió eszméje nem csupán néhány svájci gyökerekkel rendelkező társadalomtudós és civil szervezet rögeszméje, hanem az évezred utolsó évtizedére az Unió jelentős intézményeit és politikusait is foglalkoztató elképzeléssé vált. E reformelképzeléseket több szempont szerint is csoportosítani lehet: a kezdeményezők alapján megkülönböztethetünk belső javaslatokat, amelyeket az Unió intézményes szereplői tettek, illetve külső javaslatokat, amelyek a civil társadalom felől érkeztek; míg a javaslatok tartalma alapján beszélhetünk mérsékelt és radikális elképzelésekről. Simon Hug munkájában a társadalomtudományok területéről 1989 és 2000 között érkezett javaslatokat értékeli, és ezeket a javaslatokat a népszavazások kiírása, kiírója, valamint tematikája szerint elemezte (HUG 2002: 101–113).

Az alábbiakban a szakmai javaslatok mellett azokat a tervezeteket is tárgyalom, amelyeket civil szervezetek és politikusok hoztak nyilvánosságra az elmúlt 25 évben. A tervezeteket azonban nem a Hug-féle tipológia szerint ismertetem és elemzem, hanem egy, a közvetlen demokrácia intézményrendszeréhez igazodó logikát követek. Ennek alapján az I&R intézményei szerinti bontásban kerülnek sorra a javaslatok, aszerint, hogy az I&R komplex intézményrendszerét vagy csupán egy-egy elemét tartalmazzák-e, azaz, hogy ez a közösségi döntéshozatalban vajon mennyiben lenne képes érvényesíteni a kezdeményezés és a referendum proaktív vagy reaktív/blokkoló funkcióit. Ennek megfelelően az alábbi kategóriák jönnek létre:

1. komplett I&R szabályozás – ez lényegében a svájci szövetségi szabályozás mintájára alakítaná ki az EU-szintű közvetlen demokráciát;
2. a referendum intézményesítése – ez az utólagos állampolgári legitimáció megjelenítését célozza;
3. a napirend-kezdeményezés bevezetése – az Európai Bizottság kizárólagos jogszabály-kezdeményezési jogához kapcsolódik, és az EP és a Tanács már létező lehetőségét terjeszti ki az uniós állampolgárokra is.

Ez a tagolás a 3.2. *fejezet*ben már bemutatott, a képviselő és a részvételi demokratikus intézmények viszonyát rögzítő modellt mintázza. Ennek megfelelően az 1. típus a mellérendelt, a 2. és 3. típus pedig a kiegészítő modellt teremtené meg az EU-ban. Mint azt látni fogjuk, a javaslatok radikalizmusát, vagyis a közvetlen demokratikus intézmények bevezetését és kiterjesztésének mértékét alapvetően meghatározta a javaslat-

tévők személye, pozíciója és tevékenysége. A legradikálisabb, az EU teljes közvetlen demokratizációjának terve az I&R mellett elkötelezett civil szervezetektől érkezett. A referendum bevezetését döntően társadalomtudósok tartották alkalmas eszköznek az uniós demokrácia megerősítésére, a napirend-kezdeményezést pedig EU-s intézmények, és politikusok is felkarolták, ebben az intézményben látva lehetőséget arra, hogy közelebb vigyék Európát a polgárokhoz.

A tervezetek részletes ismertetése és elemzése előtt azonban érdemes megemlíteni, hogy amíg az elmúlt évtizedekben az uniós közvetlen demokrácia ügyét alapvetően a civil társadalom és a társadalomtudomány szereplői képviselték, addig immár az EP-ben – névleg legalábbis – megjelent a közvetlen demokrácia igénye. A 2014-es EP-választások után az addig a Szabadság és Demokrácia Európája (*Europe of Freedom and Democracy*, EFD) nevet viselő képviselőcsoport ugyanis új nevet vett fel, pontosabban mondva kiegészítette az eddigi nevét, és immár a Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája (*Europe of Freedom and Direct Democracy*, EFDD vagy EFD²) néven működik. A képviselőcsoportba 8 tagállam 45 képviselője tartozik; a frakció felét (22 fő) a brit UKIP (*United Kingdom Independence Party*) adja, miképp a frakció elnökét is (Nigel Farage), 17 képviselő pedig az olasz *Movimento 5 Stelle* (M5S) képviselője. Az euroszeptikus csoport kiadványában ugyan hangsúlyozza, hogy „bátorítani akarjuk Európa polgárait, hogy közvetlen beleszólásuk legyen azon szabályokba, melyek országukat kormányozzák” (EFDD: 9). Emellett idézi az alapító okiratból, hogy a szerződések módosítását vagy új szerződések elfogadását tagállami népszavazásoknak kellene jóváhagyni – de ezek mikéntjéről, a részletekről nem ismert a frakció álláspontja. Arra azonban mégis érdemes felhívni a figyelmet, hogy miközben az I&R uniós bevezetése mellett rendszerint az EU társadalmi legitimációjának és demokratikusságának megerősítése hangzik el érvként (amint azt 9.1. és 9.2. fejezetekben ismertetem), addig az EFDD a tagállami politikai megerősítését látja az uniós referendum lehetőségében. Miképp az alapító okiratukban írják, nem létezik egy egységes európai nép, csak nemzetállamok és népeik („there is no such thing as a single European people”, EFDD: 2). Részletes vagy legalább általánosságokban megfogalmazott elképzelések híján azonban elemzésre nincs mód. Úgy tűnik, hogy a névválasztás sokkal inkább szimbolikus üzenet, semmint konkrét politikai program, így a továbbiakban a képviselőcsoport tevékenységét nem tárgyalom.

9.1. I&R az Európai Unióban

A közvetlen demokrácia teljes körű bevezetésének tervezetét több civil szervezet is megfogalmazta. Így az *EUROTOPIA* és a németországi *Mehr Demokratie* is meglehetősen részletes szabályozási javaslatokat készített. Ugyancsak kifejezetten részletekbe menő Astrid Épiney (1997) svájci jogászprofesszor, valamint Michael Nentwich politológus 1997-ben publikált egy-egy tervezete, továbbá Yannis Papadopoulos 2005-ös tanulmánya is.

9.1.1. Javaslatok az 1990-es évekből

A közép-kelet-európai átalakulás idején, számos európai civil szervezet és tudományos kör kezdett a transznacionális közvetlen demokrácia kérdéskörével foglalkozni. Ezek összefogására hozták létre 1991 májusában *EUROTOPIA* elnevezéssel hálószervezetüket, melynek keretében eljárási módozatokat dolgoztak ki arra, hogyan lehetne a polgárokat bevonni az európai alkotmányozási folyamatba. Az alkotmányozásra vonatkozó tervezetükkel együtt egy komplett európai közvetlendemokrácia-javaslatot is készítettek, amelyben mind a kezdeményezés, mind a referendum intézménye szerepelt.

A kezdeményezés – svájci mintára – egyszerre irányulhatott volna alkotmánymódosításra, illetve törvényi szabályozásra, más-más feltételekkel. Előbbi 3%-os támogatói arányt követelt volna meg a tagállamokból és a tervezett uniós alkotmány módosításának kezdeményezésére adott volna lehetőséget. A javaslatlételi jog, amely a napirend-kezdeményezésnek felel meg, a választók 1%-os támogatását igényelte, azzal a megszorítással, hogy amennyiben egyetlen országból érkezik a javaslat, ennek duplája, 2%-os támogatás kell (ez az intézmény azonos a most bevezetett polgári kezdeményezéssel). Az alkotmányt megalapozó referendumhoz a kettős minősített többség elvét javasolták: az alkotmány elfogadásához nem elégséges az uniós állampolgárok egyszerű többsége, hanem minden tagállamban a választók 4/5-ének 'igen' szavazata is szükséges. Ezzel a lényegében egyhangúságot igénylő előírással egyszerre biztosították volna az Unió lakosságának és a tagállamok többségének jóváhagyását is, amely követelmény elengedhetetlen egy föderális jellegű politikai entitás esetében.

Elképzelésükhöz hozzátartozott a *Convent Plus* intézménye, amelyben közvetlenül az állampolgárok vehettek volna részt a leendő alkotmány kidolgozásában (HAND-BOOK 2010: 50). Ez a javaslat később részben megvalósult. A 2002-ben elinduló alkotmányozás során ugyanis nemcsak civil szervezetek, de a meghallgatások és online javaslatlételi fórumok révén az állampolgárok számára is lehetőség nyílt az alkotmányozási folyamatban való részvételre. Hiányosságának tekinthető azonban, hogy a fakultatív referendum intézményéről nem szól, vagyis az egyes uniós jogi aktusok utólagos jóváhagyása/elutasítása nem szerepelt a tervezetben.

Nem az *EUROTOPIA* volt az egyetlen, a közvetlen demokrácia érdekében létrejött NGO-összefogás. Ugyancsak európai civil szervezetek hozták létre 1994-től azt a hálózatot, mely az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferenciával párhuzamosan tartotta meg a „polgárközi konferenciákat” (*Inter Citizens' Conferences*), és adták ki a *Loccum Nyilatkozat* (*Loccum Declaration*) elnevezésű dokumentumot (1996). A nyilatkozat tartalmazta a Polgári Jogok Európai Chartája általuk kidolgozott javaslatát – négy évvel megelőzve az Alapjogi Chartát, vagyis az Unió azon felismerését, hogy szükséges/kívánatos lenne egy alapjogi dokumentum az unió jogrendszerében. E Chartában a közvetlen demokrácia is jelentős szerepet kapott. Az általuk is támogatott (esetleges) alkotmányozási folyamat végét mindenképpen kötelező referendummal óhajtották lezárni. A kezdeményezést törvényhozói kezdeményezés címén határoz-

ták meg, amelyhez az állampolgárok 10%-os támogatása szükséges a tagállamokból. A napirend-kezdeményezés, amely az *EUROTOPIA* tervezetéhez hasonlóan itt is *javaslatvételi jog* néven szerepel, 1%-os támogatást igényelne, de minimálisan 3 tagállam állampolgárainak kell azt támogatni (HANDBOOK 2010: 50).

9.1.2. Társadalomtudósok I&R-tervezetei

Astrid Épiney tanulmánya bevezetőjében hangsúlyozza, hogy az EU közvetlen demokratizációja aligha lehet gyors folyamat. Ráadásul az erről szóló viták inkább akadémiai jellegűek, semmint az uniós reformdiskurzus mindennapos, bevett részei. Ennek ellenére vagy inkább ezzel együtt is úgy gondolja, hogy az EU demokratikus legitimációját erősítené a közvetlen demokratikus intézmények bevezetése. Ebből a szempontból vitatja a német Alkotmánybíróság híres, már említett döntését, amely szerint hiányzik az a bizonyos európai démosz, amelyre az európai demokráciát alapozni lehetne. Érvelése szerint az átláthatósági problémák, valamint a demokratikus (legitimációs) deficit feloldására is megfelelő eszköz lehetne a kezdeményezés és a referendum intézménye (ÉPINEY 1997: 287–298).

Javaslatában lényegében a svájci modell bevezetését ajánlja. Ennek alapján kötelező referendumhoz (*référéndum obligatoire*) kötné minden egyes szerződésmódosítást vagy újabb alapszerződés elfogadását. Ennek kritikus pontja a többség kérdése – egyhangú, minősített vagy egyszerű többségi döntés szükséges-e egy ilyen népszavazás sikeréhez. Megítélése szerint az egyszerű többség, vagyis a tagállamok többsége nem elégséges, mert így a kisebb tagállamok rendre háttérbe, kisebbségbe szorulnának. Ennek egy továbbfejlesztett változata, ha a tagállamok minősített többségének kell referendumon megerősíteni e szerződést – itt 2/3-os szabályra utal. Az EU szabályaival mégis az a megoldás harmonizálna, írja, ha minden tagállamban többségi támogatást kellene kapnia egy-egy új szerződésnek vagy módosításnak. Ezzel nem sérülne az egyhangúság elve, ugyanakkor az állampolgári részvétel és döntéshozatal mint legitimációs elem is érvényesülhetne (ÉPINEY 1997: 302–306).

A fakultatív referendum (*référéndum facultatif*) bevezetésével kapcsolatban hangsúlyozza, hogy nem kiemelten fontos a másodlagos joganyagot kötelező referendumokhoz kötni – azonban lehetőséget kellene teremteni arra, hogy állampolgári javaslatra a közösségi rendeletekről, irányelvekről is lehessen népszavazás tartani. Ennek kapcsán konkrét szabályozási tervet, arányokat, számokat nem javasol, csupán azt írja, hogy az EP hatásköre lenne e referendumkezdeményezések elbírálása (többségi döntéssel), amelyeket legalább a tagállamok harmadából kellene támogatni. A fakultatív referendumok sikerét a Svájcban megismert kettős többséghez kötné – a tagállamok többségének és az EU lakossága többségének is támogatnia kellene a feltett kérdést. Érzékeli ugyanakkor azt a problémát, hogy az egyes tagállamok saját közvetlen demokráciaszabályozásai eltérőek lehetnek, vagyis előfordulhat, hogy egyes tagállamokban *ab ovo* nem lehet referendumot tartani. Ez szerinte a közösségi jogra nem feltétlenül vonatkozik, azonban az elkerülhetetlen lenne, hogy a népszavazást – az

EP-választásokhoz hasonlóan – a tagállamoknak kellene lebonyolítani. Mindez nemcsak jogszabályi előfeltételeket, de infrastrukturális felkészültséget is kíván. Járható út lenne, ha minden tagállam – függetlenül attól, hogy nemzeti szinten rendelkezik-e I&R-szabályozással, saját hatáskörében rendezné az uniós közvetlen demokrácia tagállami szabályait. Így azonban szembenézünk azzal az alapvető ellentmondással, hogy ha az adott ország politikai szereplői saját színterükön elutasítják az I&R intézményeit, aligha nyitnák meg ezt a lehetőséget a közösségi jogalkotás terén (ÉPINEY 1997: 307–309).

A referendum mellett a szerző javasolja az általános kezdeményezés (*initiative générale*) bevezetését is. Ennek kezdeményezési szabályai lényegében megegyeznének a fakultatív referendum szabályaival: legalább 5 tagállamból az Unió lakosságának 10%-os támogatásával lehetne olyan kezdeményezéseket indítani, amelyek általános szabályozási elveket, javaslatot tartalmaznak. Itt azonban már megjelenik egy tiltott tárgykör is: a javaslat nem lehetne ellentétes az EU által elfogadott nemzetközi jogi egyezményekkel. A kezdeményezéseket a közösség közelebbről meg nem határozott intézménye bírálná el, majd a népszavazás ebben az esetben is tagállami szinten történne, és ekkor is a kettős többség elve érvényesülne (ÉPINEY 1997: 310–314).

Épiney az I&R bevezetését az EU hasznos reformlépéseként értékeli. Azonban látja ő is azokat a buktatókat, kritikus pontokat, amelyek ennek kivitelezését akadályozhatják. Elemzése azonban – ellentétben más javaslatokkal – nem tér ki a bővülő EU-ból eredő esetleges problémákra, a még több tagállam, még nagyobb lakosság, még lassabb döntéshozatal kérdéskörére. Javaslatában azonban ebből az időszakból nem egyedülálló. Michael Nentwich hasonló, a kezdeményezést és a referendumat egyaránt magában foglaló javaslatot közölt. Az Unió leendő alkotmányát azonban csupán a tagállamok és az Unió lakosságának többségi jóváhagyásához kötötte volna, míg a fakultatív referendum kezdeményezésének lehetőségét az EP 1/3-a számára is biztosítaná. A kezdeményezéshez szükséges támogatottság nála alacsonyabb: a lakosság 3–4%-ának aláírásához kötné, az Unió legalább 5 tagállamából (NENTWICH 1997: 14–15).

9.1.3. A *Mehr Demokratie* tervezetei

Az 1990-es évtized után újabb fordulatot az alkotmányozás folyamata hozott. A Konvent munkája számos, az európai integráció iránt elkötelezett vagy az integráció irányában kritikus NGO-t, pártot, politikust ösztönzött reformjavaslatok kidolgozására – így a demokráciadeficit feloldására is számos elképzelés született. Az Unió politikai rendszeréről szóló, látványos és hangzatos viták (föderáció vagy sem, legyen-e külügyminiszter, legyen-e *quasi* kétkamarás parlament stb.) mellett ezek az elképzelések természetesen kisebb nyilvánosságot kaptak. Ám miközben az Alkotmányszerveződés eredeti formájában napjainkra lényegében elveszítette a jelentőségét, az EPK intézménye nemcsak túlélte az alkotmányozási vitákat, de a Lisszaboni Szerződésbe is bekerült, és 2011-ben a részletszabályokra vonatkozó rendelet is megszületett.

A németországi székhelyű *Mehr Demokratie* – párhuzamosan németországi törekvéseivel – a közvetlen demokrácia EU-szintű intézményesítésére szóló javaslatait is kidolgozta. A tervezet a svájci szövetségi modellel mutat hasonlóságot, leszámítva a fakultatív referendum intézményét, amelyet ez a reformjavaslat nem tartalmaz. Ezen túl azonban Michael Efler, a *Mehr Demokratie* szakértője igen részletesen dolgozta ki a lehetséges intézményekre vonatkozó szabályokat. Az eredeti tervezetet – apró módosításokkal – 2005-ben a *Democracy International* és az *IRI-Europe* a *Mehr Demokratie*-vel együtt adta közre (*Mehr Demokratie Discussion Paper*, 2005).

A közvetlen demokrácia intézményeinek alkalmazása ebben az esetben nem csupán az alkotmányozási folyamatra korlátozódna. Efler javaslata a svájci és amerikai példákhoz hasonlóan az integrációs döntéshozatal hétköznapi, rendes eljárási részévé emelné a közvetlen demokratikus intézményeket: a napirend-kezdeményezést, amelyet EU-polgári kezdeményezésnek hív (*EU-citizens' initiative*), valamint a klasszikus iniciatívát, népszavazási kezdeményezést, amelynek az EU-polgári követelés nevet adta (*EU-citizens' demand*). Mindkét kezdeményezési típus a közösségi jogalkotás hatáskörére érvényes. Tehát minden olyan kérdésben, amelyben az Uniónak joga és lehetősége van döntést hozni, nyitott lenne az állampolgári kezdeményezések előtt is. Azonban a kizárólag tagállami hatáskörbe tartozó ügyekben ezek az intézmények nem alkalmazhatóak.

Az EU-polgári kezdeményezéshez 400 ezer uniós állampolgár aláírása lenne szükséges, amelynek összegyűjtéséhez sem időbeli, sem regionális-területi korlátokat nem szabott a tervezet. A kezdeményezőknek joguk lenne javaslatukat az EP és az Tanács elé is eljuttatni. A kezdeményezés az EU-polgári követelés eljárás megindításáig visszavonható, illetve módosítható lenne. E kezdeményezést azonban nem követné semmilyen népszavazás – egyetlen érdemi funkciója, hogy az Unió polgárainak kezdeményezéseit vitassák meg a közösségi döntéshozatal intézményes szervei is. Magyarán megnyitná az Európa Bizottság kapuit az uniós polgárok előtt is, anélkül, hogy a Bizottság felé kommunikálni és fellépni képes szervezeti formát kelljen öltetniük.

Az EU-polgári követelés 3 millió európai polgár aláírását igényelné. Amennyiben a követelés az uniós alapszerződés/alkotmány módosítását szeretné elérni, ennek dupláját, azaz 6 millió támogató aláírást kellene összegyűjteni. Ennél az intézménynél azonban területi és időbeli korlátok is alkalmazásra kerülnek. Mivel komolyabb hatással lehet a közösség életére, egy ilyen jellegű követelésnek már a kezdetektől széles legitimációs alappal kell rendelkeznie. Az aláírások összegyűjtésére egy év állna rendelkezésre, emellett legalább 3 tagállamból a lakosság bizonyos hányadának (0,25 és 1% között – a lakosság méretétől függően) támogatnia kellene a kezdeményezést. Itt tehát a korábbi elképzelésekből már ismert kettős többségi megoldás jelenik meg: egyrészt az uniós lakosság, másrészt pedig a tagállamok száma a mérvadó egy kezdeményezés/döntés érvényessége kérdésében. Ez a kezdeményezéstípus az USA-tagállamok egy jelentős részében honos közvetett kezdeményezés egy típusának is tekinthető, ugyanis csak akkor vezetne népszavazáshoz, ha az ügyben kompetens közösségi intézmény nem dönt ennek elfogadásáról. Az ilyen népszavazást a sikeres aláírásgyűjtés lezárását

követő 9–18 hónapon belül meg kellene tartani. Ugyanakkor az uniós intézmények lehetőséget kapnak arra, hogy – a svájci rendszerhez hasonlóan – maguk is javaslatot tehessenek a felmerült követelés megoldására. Ebben az esetben a népszavazás opciós jellegűt ölt, ami lehetőséget ad a választóknak a kedvezőbb döntés meghozatalára (Mehr Demokratie Discussion Paper 2005: 3–4).

Efler 2002-es javaslatának része a közösségi alapszerződések/alkotmány módosítására vonatkozó kötelező népszavazás (*obligatory referendum*). A tervezet részletezi a népszavazás eredményességének kérdését is: a kettős többség alkalmazásában ugyancsak a svájci szabályozás köszön vissza. Emellett a szerző figyelembe veszi a EU Tanácsában jelenleg alkalmazott szavazatmegoszlási és döntéshozatali rendszert:

- *Egyhangúságot* követel, amennyiben a népszavazásra kiírt ügy a Tanács döntéshozatali szabályai szerint is egyhangú döntést igényelne. Vagyis a választók többségének minden egyes tagállamban és az uniós összalakosság többségének is támogatni kell a kérdést.

- *Minősített többség* lenne szükséges, ha a Tanácsban is ez kell a közösségi politikát érintő döntéshozatal során. Ebben az esetben a tagállamok minősített többségében kell a lakosságnak igennel szavaznia.

- *Egyszerű többség* esetén, hasonlóan a svájci kettős többségi szabályhoz, a tagállamok többségében a választók többségének kellene jóváhagyni a kérdést, emellett az összes leadott szavazat között is az 'igen' szavazatoknak kell többséget szerezni (EFLER 2002: 4–5).

A 2005-ös tervezetben ezzel szemben már csak két elképzelést vázolt a szerző. Az első modell az akkor érvényes tanácsi szavazási szabályokra épült. A Tanács minősített többségi szabályait írja elő a népszavazásokhoz is. Megjegyzendő, hogy a tervezet itt a minősített többséget az Alkotmányszerződésben megfogalmazottak szerint értette. A második megoldás a svájci modell egy módosított változatát alkalmazza, és a népszavazások típusa alapján határozza meg a szükséges többséget. Eszerint az alkotmányra irányuló népszavazások akkor lennének sikeresek, ha minden tagállamban megkapták a lakosság többségének támogatását. Minden más esetben az egyszerű többség elvét alkalmazná, de nem az EU lakossága, hanem a tagállamok száma alapján. Vagyis az akkor 25 tagállamból 13-ban kellett volna többséget szereznie a népszavazásra bocsátott javaslatnak. Ez a megoldás annyiban tér el a svájci gyakorlattól, hogy ott a nem alkotmányos népszavazásoknál kizárólag a szavazók többségének támogatása szükséges, függetlenül az egyes kantonok eredményeitől (Mehr Demokratie Discussion Paper 2005: 3–4).

Efler (2002) és a Mehr Demokratie (2005) javaslatai – hasonlóan persze Nentwich (1997) és Épiney (1997) elképzeléseikhez – egy föderális EU-ra épülnek, még ha ezt nem is mondja ki. Nem számol ugyanis azzal a problémával, amely a tagállamok eltérő politikai rendszereiből és az I&R jelenlétéből vagy éppen hiányából fakad. Megközelítése szerint ugyanis annak, hogy az EU szintén intézményesíteni lehessen az I&R gyakorlatát, nem szükségszerű előfeltétele, hogy ez a demokratikus döntéshozatali forma a tagállamok mindegyikében ugyancsak elérhető legyen.

9.1.4. A polgári kezdeményezés radikalizálása (Papadopoulos)

Yannis Papadopoulos, a Lausanne-i egyetem politológusa 2005-ben, az Alkotmány-szerződés elfogadása után, annak ratifikációs időszakában publikálta tanulmányát (2005), amelyben a polgári kezdeményezés alkotmányba beemelt intézményének radikalizálására, és ezzel a közvetlen demokratikus intézmények Svájcban ismert alkalmazására tett javaslatot, hozzáigazítva az ott megismert intézményeket és gyakorlatukat az uniós döntéshozatali rendszerhez. Elképzelése szerint az Alkotmány-szerződésben szereplő polgári kezdeményezés intézményét ki kellene bővíteni, és megteremteni a lehetőséget az iniciatíva és a referendum bevezetésére is. Indoklása lényegében megegyezik a korábban már ismertetett érvekkel: az Európai Unióban egyre gyakoribbak a tagállami népszavazások; az EP és civil szervezetek már az 1980-as évek óta hangsúlyozzák a népszavazás bevezetésének szükségességét; az EU ugyan deklarálja a demokrácia melletti elkötelezettségét, de saját intézményrendszere aligha tekinthető demokratikusnak, mert az állampolgári részvételre csak igen korlátozott mértékben van lehetőség (PAPADOPOULOS 2005: 448–454).

Ellentétben a fenti tervezetekkel, Papadopoulos nem ad részletes leírást az uniós kezdeményezés és referendum intézményeiről. Így nem tudjuk meg, pontosan mennyi aláírást javasol egy-egy kezdeményezés vagy referendum esetében, milyen időszakokat, határidőket képzel egy-egy kezdeményezés vagy referendum esetében. Ugyanakkor megfogalmaz olyan általános elveket és eljárási lehetőségeket, amelyek a svájci modellt alkalmassá tehetik az uniós alkalmazásra is.

A kezdeményezés – javaslata szerint – irányulhatna az uniós Alkotmány-szerződés módosítására, valamint rendeleti és irányelvi szinten szabályozandó kérdésekre is. Ez utóbbiak esetében bevezetné a közvetett kezdeményezést, amely lehetőséget teremtené arra, hogy a választóknak ne kelljen konkrét szakpolitikai jogszabálytervezetet készíteniük. Javaslata alapján az Európai Bizottság készítené el a pontos tervezetet, és ha ezt az EP és a Tanács a kettős többség elvét alkalmazva elfogadja, népszavazást sem kellene tartani róla. Ez az uniós intézmények számára egyfajta szűrési lehetőséget is biztosítana.

Papadopoulos ugyan nem említi, de mint azt az USA gyakorlatánál láttuk, ez a megoldás az amerikai államokból ismert közvetett törvényi kezdeményezés (*indirect statue initiative, IDS*) intézményének felel meg. Svájcban pedig a már nem létező általános kezdeményezés (*initiative populaire générale*) működött volna ebben a formában. A referendum pedig az Unióban is a vétő lehetőségét biztosítaná – ezt az uniós állampolgárok kezdeményezhetnék. Meglepő módon azonban nem szól a kötelező referendumról. Ez egy alapvető eltérés nemcsak az általa javasolt svájci modell átvételétől, hanem a többi javaslattól is. Az alkotmányozáshoz kötött kötelező állampolgári jóváhagyás a közvetlen demokrácia egyik legalapvetőbb elvének tekinthető. Elképzelhető, hogy a szerző ezt is a fakultatív, tehát állampolgári kezdeményezéshez kötött referendum körébe sorolja, vagyis ha egy-egy szerződést ily módon megtámadnak, akkor azt

uniós népszavazásra kell bocsátani. Ezt azonban a szerző így módon nem részletezi (PAPADOPOULOS 2005: 452–454).

Az I&R részletszabályozásával kapcsolatban csupán a kettős többség elvét rögzíti (ez mind a népszavazások kezdeményezése, mind pedig a népszavazások eredményessége esetében érvényes lenne). Szerinte ez a kettős többség, amely tehát az államok többségének és a lakosság többségének támogatását is magában foglalja, azért szükséges, mert az EU nem tekinthető „tisztá” föderációnak. Az a tagállamok viszonylagos szuverenitását sértené, ha kizárólag a lakosság többségének támogatása elegendő lenne egy-egy döntéshez. Így ugyanis akár a tagállamok többségének ellenében is sikerre lehetne vinni egy-egy kérdést. Amennyiben azonban a szükséges többséget megszerzi egy-egy javaslat, akkor a népszavazás eredménye ügydöntő lenne (PAPADOPOULOS 2005: 456–457).

Tanulmányában ugyanakkor kitér olyan problematikus pontokra, amelyeket a korábban ismertetett elemzések nem tartalmaztak. Így részletezi a bírói felülvizsgálat szükségességét. Ennek lényege, hogy bármelyik uniós intézmény (EP, Tanács, EB), vagy bármelyik nemzeti parlament az Európai Unió Bíróságához fordulhatna annak érdekében, hogy vizsgálja meg, vajon a benyújtott kezdeményezés az unió kompetenciái körébe tartozik-e, illetve nem alkotmányellenes-e. Ugyancsak a Bíróság hatásköre lenne megvizsgálni a javasolt kezdeményezés egyértelműségét. Itt a szerző a svájci alkotmányban is létező, 5.2.1. részben ismertetett *unity of form and matter* elvére utal. Javaslatára szerint ezt az eljárást *ex ante*, tehát még a szavazás előtt kellene lebonyolítani. Ez a bírói felülvizsgálat természetesen lassítaná és gyengítené a közvetlen demokratikus intézményrendszer uniós működését. Azonban a szerző hangsúlyozza, hogy ezek a fékek minden bizonnyal megkönnyítenék az I&R bevezetését a közösségi döntéshozatalba. Ugyan ezt nem részletezi, de tény, hogy egyértelműen alkotmányos biztosítékot jelentené az uniós intézmények számára (PAPADOPOULOS 2005: 455–457).

A népszavazások lebonyolításánál a *multipack*-elvet említi, vagyis javaslatára szerint a népszavazásokat – szintén svájci mintára – egy adott időpontra össze kéne gyűjteni, így egyszerre több kérdésről dönthetnének az európai állampolgárok. Egy-egy ilyen népszavazást akár az EP-választásokkal is összeköthetőnek tartana. Ez a megoldás szerinte nemcsak a részvételt növelné, hanem – különösen az európai választásokkal közösen tartott népszavazás esetében – rákényszerítené az európai pártokat is az érdemi kampányra, az egyes népszavazási kérdésekben való állásfoglalásra. Ez pedig az EP-választások másodrendű jellegére is hatással lenne. A nemzeti belpolitikai törésvonalak helyett/mellett végre európai kérdések dominálnák az európai választásokat (PAPADOPOULOS 2005: 456).

A közvetlen demokrácia közösségi bevezetésének szükségességét elsősorban a svájci példával magyarázza. Szerinte ugyanis az e reform ellenében gyakran hangoztatott, és itt a 2. fejezetben bemutatott *no demos*-elmélet nem lehet elfogadható magyarázat. Hiszen Svájcban is egy nyelvében, nemzetiségében, vallásában megosztott társadalom létezett, amikor 1847–48-ban az alkotmányozással megindult az I&R fokozatos bevezetése. Miközben számos, az EU és Svájc közötti hasonlóságot említ,

hangsúlyozza, hogy az EU nyelvi heterogenitása lehet az egyik legnagyobb akadálya a közösség demokratikus megerősítésének, továbbfejlesztésének. Ennek ugyanis egy közös politikai tér és közös politikai napirend is előfeltétele lenne. Azonban a nyelvi heterogenitás és a tagállami politikai viták, az európai ügyek háttérbe szorulása és másodlagos, sokszor érdektelen jellege egyelőre ez ellen hat.

Épp ezért – írja –, a svájci példa alapján is be kellene látni, hogy az intézmények igenis számítanak. És pont az európai népszavazások teremthetnének lehetőséget arra, hogy ez a sokak által áhított közös, európai politikai nyilvánosság és ennek alapján az egységes európai démosz alapjai megteremtődjenek. Még akkor is, ha a népszavazások komoly társadalmi vitákhoz vezethetnek vagy olyan témákat emelhetnek be a nyilvánosságba, amelyek eddig nem voltak napirenden, ám megjelenésükkel óhatatlanul megtörnének egy vélt vagy valós társadalmi konszenzust. Ám ezt az – esetlegesen rövidtávon akár negatívan ható – árat Papadopoulos szerint érdemes megfizetni a demokratikusabb Európáért (PAPADOPOULOS 2005: 457–463).

9.1.5. A javaslatok összehasonlító értékelése

Az eddig tárgyalt javaslatok között sokkal több az azonosság, semmint az eltérés. Ahogy láttuk, mindegyik tervezet az I&R együttes bevezetését javasolja, egyszerre teremtve meg ezzel az európai állampolgárok számára a proaktív és reaktív részvétel lehetőségét. Ugyancsak közös jellemzőjük, hogy átemelik a közösségi döntéshozatalban már évtizedek óta alkalmazott minősített többség, valamint a kettős többség elvét is – ezzel mintegy reflektálva is a tagállamok viszonylagos szuverenitásának védelmére.

Szembetűnő, hogy Papadopoulos (2005) kivételével egyik javaslat sem taglalja az alkotmányos és intézményi fékek szerepét, és nem feltétlenül törekednek arra sem, hogy a közvetett megoldásokat alkalmazva bevonják a közösségi intézményeket (EP, EB, Tanács, Bíróság) az I&R egyes eljárási szakaszaiba (egy-egy ponton találunk erre példát, de általában nem jellemző). Ez alighanem e reformtervezetek sikertelenségének egyik fő oka is: feltehetően az uniós intézmények is nyitottabbak lettek volna e tervezetek irányában, ha ezekbe az új intézményekbe és eljárásokba a már létező uniós szereplőket is bevonják. Ennyiben a Papadopoulos által vázolt közvetett megoldások feltehetően jóval nagyobb támogatottságot élveznének az uniós politikusok körében, mint a többi ismertetett javaslat.

E részleteken túl, általában az I&R uniós bevezetésének egyik alapvető problémája, hogy a tagállamok többségében a kezdeményezés csak napirend-kezdeményezésként létezik. A kötelező vagy fakultatív referendumok pedig ugyancsak ritkák. A tagállamok nagy többségében a közvetlen demokratikus intézmények meglehetősen alulfejlettek. A politikai elit, így a mindenkori kormánypártok és a kormányzásra esélyes ellenzéki erők aligha érdekeltek abban, hogy saját európai mozgásterüket korlátozzák az I&R bevezetésével. Ráadásul, egy ilyen uniós reform esetleges sikere után joggal merül fel a kérdés: ha közösségi ügyekben dönthetnek az állampolgárok, akkor miért

is ne tehetnék ezt meg a saját tagállamaik politikai kérdéseiben? Aligha véletlen, hogy az európai pártok közül csak a Zöldek álltak ki a kezdetektől az EU közvetlen demokratizációja mellett, hiszen az európai zöld pártok és mozgalmak egyébként is nyitottabbak a közvetlen és részvételi demokrácia iránt.

Eljárási szempontból a fenti javaslatok egyik alapvető hiányossága, hogy nem szólnak a végrehajtásról: a kezdeményezéseket támogató aláírások hitelesítésének szabályairól és szintjéről, a népszavazások lebonyolításának sajátosságairól. Jelen formájában az EU egyetlen intézménye sem alkalmas arra, hogy akár a támogató aláírások hitelesítését, akár egy uniós népszavazás lebonyolítását elvégezze. Így feltehetően egy uniós I&R-rendszer eljárási szempontból ugyanúgy a tagállamok hatáskörébe tartozna, mint az európai választások lebonyolítása. Ebben az esetben viszont azzal kell szembesülnünk, hogy a tagállami jogszabályok eltérő módon rendelkezhetnek például az aláírások hitelesítéséről.

Nem szólnak a javaslatok a kampányfinanszírozás, egyáltalán, a kampányok szabályozásáról sem. Persze vélelmezhető e téren is az EP-választásokkal való analógia, ám ahogy azt a svájci és amerikai példánál láttuk, az I&R elengedhetetlen része a pártsemleges, objektív tájékoztatási fórumok, információs lehetőségek biztosítása. Uniós népszavazások esetében ezt aligha lehetne a 28 tagállam kormányaira vagy egyéb intézményeire bízni, hanem közösségi szinten kellene megoldani. Logikus megoldásnak tűnne, hogy az Európai Bizottság hatáskörébe tartozzon ez a feladat. De előfordulhat, hogy pont az EB által javasolt jogszabály elutasítására irányulna egy-egy referendum: ebben az esetben pedig aligha tekinthető a Bizottság mint érdekelt fél semleges információs forrásnak.

Az eddig bemutatott tervezetek jelentősége mindezek ellenére azonban nem elhanyagolandó. Az eddig tárgyalt kritikus pontok rendezésével ugyanis egy bármikor bevezethető I&R-szabályozást teremthetnek az Európai Unió számára. Ennek realitása persze, leginkább a tagállami politikai erők vélelmezett ellenállása miatt, igen csekély.

9.2. Tervezetek az EU-referendumról

Az uniós referendum kérdésköre, mint azt a tagállami népszavazások elemzésekor már láttuk, a közösségi reformszerződések idején nem egyszer felmerült. Az 1950–60-as évekből az EU közvetlen demokratizációja kapcsán rendre idézik Robert Schuman és Charles de Gaulle állampolgári részvételt hangsúlyozó gondolatait – akiknek az integrációról alkotott elképzelései egyébként meglehetősen távol álltak egymástól. Az elképzelés az állampolgároknak az EP-választáson túli közvetlen politikai részvételéről lényegében csak az 1990-es években jelent meg (KAUFMANN 2012: 229–230).

Az ezredfordulóra nemcsak az alkotmányozás terve került ismét napirendre, hanem ezzel együtt az alkalmi, tagállami népszavazásokat felváltó EU-referendum elképzelése is. Ebben az esetben tehát nem az Unió teljes körű közvetlen demokratizációja volt a hangsúlyos elem, hanem rendszeres referendumok vagy legalább alkalmi

jelleggel megtartott, de ratifikációs jellegű népszavazások segítségével az integráció társadalmi elfogadottságának, legitimációjának megerősítése, és ezzel a demokratikus deficit csökkentése. E téren már nemcsak civil szervezetek, de az EP is megszólalt, és az összuniós referendumok jelentőségét hangsúlyozták olyan jelentős társadalomtudósok is, mint Habermas vagy Schmitter.

Az Európai Parlamentre már régóta jellemző, hogy föderális jellegű reformelképzelésekkel áll a nyilvánosság elé. S ahogy a demokráciadeficit fogalmát is az EP határozta meg 1988-ban, ugyanebben az évben nyilatkozott a közvetlen demokratikus intézmények közösségi szintű bevezetésével kapcsolatosan is pozitív jelzéseket tett. Engedni kell a lakoságnak, hogy népi kezdeményezésekkel és népszavazásokkal fejezhesse ki akarátát – hangzott a nyilatkozat, melyet az EP Állampolgári Jogok, Bel- és Igazságügyi Bizottsága 1993 decemberében ismételt meg, amikor kifejtette: támogatja egy európai törvényhozói referendum bevezetését, mivel biztosítani kell az állampolgári részvételt a közösségi döntéshozatalban.

Nem véletlen, hogy a közösségi intézmények közül először az EP vetette fel a demokratikus jogok ilyen irányú kiterjesztését – az egyetlen közvetlen állampolgári legitimitással bíró közösségi döntéshozó testületként mindig is az EU demokratizációjának egyik lehangosabb szószólója volt (nem utolsósorban azért is, mert mint az egyetlen közvetlen állampolgári felhatalmazással bíró intézmény, minden demokratizációs lépés első számú kedvezményezettje maga az EP lehet). Az EP és a Konvent támogatta az Alkotmányszerződés összuniós, 2004-es EP-választásokkal egyidőben tartandó népszavazási ratifikációját is – és miközben a tagállami kormányzati szereplők egy-egy népszavazási kudarc után rendre a közösségi kérdések „népszavazás-mentesítése” mellett érvelnek, az EP részéről egyetlen sikertelen tagállami népszavazás után sem hangzott el a közvetlen demokráciát ellenző vélemény.

Ám ugyanez a politikai elit nyilván azzal is tisztában van, hogy Európa és polgárai között azért is tátong hatalmas űr, mert a polgároknak lényegében nincs lehetőségük arra, hogy a közösségi döntéshozatalban közvetlenül részt vegyenek, miközben az egykori első pillér kompetenciáit tekintve a tagállami döntéshozatallal – minimum – azonos mértékben befolyásolja életünket. Ezt hangsúlyozta Jürgen Habermas is, aki a Római Szerződés 50. évfordulóján a DPA Hírugynökségnek adott interjújában az alkotmányozás kudarcát és az európai reformfolyamatok megtorpanását látva kifejezetten a referendumokban látta a lehetőséget arra, hogy az Unió lakossága a bénult kormányzatok helyett előremozdítsa az integrációt.¹³⁶ Schmitter 2000-ben publikált könyvében pedig az EU demokratizációjának egyik – megfogalmazása szerint „nem túl szerény” – eszközeként ismertette az uniós referendumokról szóló javaslatát (SCHMITTER 2000: 84–85, 120–125).

136 What Europe needs now. Interview with Jürgen Habermas. 23/03/2007, <http://www.signandsight.com/features/1265.html> (utolsó megtekintés 2017. május 15.).

Az alábbiakban ismertetett javaslatok közös jellemzője, hogy a referendum alkalmazására helyezik a hangsúlyt, vétőlehetőséget biztosítva az európai állampolgárok számára az integráció kérdéseiben.

9.2.1. Népszavazás az európai alkotmányozásról (Schmitter)

Philippe C. Schmitter az európai demokratizáció szükségességéről szóló, 2000-ben megjelent könyvének utolsó fejezetében az alkotmányozás sürgető kényszeréről ír. Javaslatára szerint ezt a folyamatot mindenképpen uniós referendumokkal kellene végigvinni. Érvelése szerint ugyanis egy jövőbeli „Euro-demokrácia” számára igencsak veszélyes lenne, ha az állampolgárok saját érdekeik, értékeik védelmét nem látnák az újonnan létrehozott szupranacionális demokráciában biztosítva. Az európai demokratizáció és alkotmányozás kényszere azonban nem halasztható tovább – és mivel úgy tűnik, hogy az európai politikai elit teljesen tanácstalan abban a kérdésben, hogy milyen (föderális, konföderációs, vagy egyéb) irányba haladjon ez az alkotmányozás, ezért Schmitter szerint az egyetlen logikus megoldás az lenne, ha az állampolgárokra bízánk a döntést (SCHMITTER 2000: 115–120).

Elképzelésének lényege egy, az alkotmányozás részeként lebonyolított kétlépcsős – az alkotmányozást elindító és lezáró – népszavazási folyamat. Eszerint a soron következő EP-választással együtt (ez 2004 lett volna) népszavazást kellett volna tartani a tagállamokban, melyen Európa polgárai arról dönthettek volna, hogy a rákövetkező EP-választásokon megválasztott képviselők részvételével létrejöjjön-e egy az EU demokratikus alkotmányát előkészítő testület. Schmitter három válaszlehetőséget fogalmazott meg:

- Az EU jelenlegi intézményrendszerének módosítása történjen továbbra is az alapszerződések – egyhangúságot igénylő – módosításával; nincs szükség alkotmányra.

- Igen, és az így megalakuló testület elsődleges feladata, hogy a tagállamok szuverenitását erősítse, az EU hatásköreit pedig korlátozza, ezt nevezhetjük konföderációs iránynak is.

- Igen, és az alkotmány-előkészítő testület elsődleges feladata egy olyan tervezet elkészítése, amely korlátozza a tagállamok szuverenitását, és egy hatékonyabb, az egységes európai érdekeket jobban érvényesíteni tudó uniós intézményrendszert hoz létre, nevezzük ezt föderációs iránynak.

Schmitter megítélése szerint e három kérdés előzetes, nem ügydöntő népszavazáson való elbírálása orientálhatná az európai jogalkotókat (és egyben lehetséges alkotmányozókat) is. Sőt amennyiben a második és harmadik válasz közel azonos támogatottságot kapna, akár az is megoldható lenne, hogy a két irányzat mentén két alkotmányozó testület jönne létre: az egyes EP-képviselők tehát a választókerületük népszavazási döntése szerinti alkotmányozó gyűlésnek lenne tagja. Azon kerületek képviselői pedig, ahol az első válasz nyert, maguk dönthetnének arról, hogy melyik testület munkájában kívánnak részt venni. A két testület által kidolgozott tervezetek pedig a Tanács elé kerülnének, ahol egyhangú döntéssel kéne választani, melyiket

javasolják elfogadásra. Ezzel párhuzamosan pedig a nemzeti parlamentek (föderális államok esetében a szubnacionális törvényhozó testületek is) ugyancsak megvitatnák a tervezeteket, álláspontjukkal is segítve saját állampolgáraikat a végső döntésben (SCHMITTER 2000: 120–123).

Ezt az egész alkotmányozási folyamatot egy újabb, az uniós tagállamokban szintén egyszerre lebonyolított népszavazás zárná le. Ennek eredményességéhez egyszerű többséget kellene elérni, minden tagállamban. E szabály alapján azonban előfordulhat, hogy egyik tervezet sem kap többséget. De akár az is, hogy a konföderációs és föderációs verziók nagyjából azonos támogatottságot szereznek. Schmitter, elismerve, hogy egy ilyen alkotmányozási folyamat meglehetősen időigényes, az egész folyamat átláthatóságával és nyilvános voltával érvel. Ugyanakkor ellentétben a nem feltétlenül transzparens kormányközi tárgyalásokkal, a folyamat feltehetően komoly médiafigyelmet kapna, és az állampolgárok érdeklődését is jobban Európa felé terelné. Így a tervezetekről való végső döntés, a leendő alkotmány ratifikációja alapos társadalmi-politikai viták alapján történne meg.

Ugyanakkor Schmitter hangsúlyozza: még ha nehezebb is ilyen úton alkotmányozni, hosszabb ideig tart és akár több kísérletezésre is szükség lesz közben, az európai integráció továbbfejlődése szempontjából az alkotmányozás kikerülhetetlen jelentőségű. Amennyiben ugyanis sikerül az alkotmányt elfogadni, úgy az Unió későbbi reformja sokkal gördülékenyebbé válna. Az alkotmány későbbi, akár minősített többséget is igénylő módosításai ugyanis könnyebben végigvihetők, mint a teljes konszenzushoz kötött újabb és újabb szerződések ratifikálása (SCHMITTER 2000: 123–130).

Nem ennyire részletesen ugyan, de az I&R intézményrendszerének fejlesztését javasolja szerzőtársaival az Európa Tanács számára írt 2004-es Zöld Könyvben is (*The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*). Eszerint a kezdeményezés és a referendum az európai országok mindegyikében, és minden – települési, megyei/regionális, országos és európai uniós – szinten biztosítaná a képviseleti döntéshozatali eljárások mellett az állampolgárok közvetlen részvételét és ezzel a politikai döntések erőteljesebb demokratikus legitimitását (SCHMITTER – TRESCHER 2004: 102–103). Ellentétben ugyanakkor Schmitternek (2000) az EU demokratizálására vonatkozó, részletekbe menő javaslataival, az Európa Tanács számára írt Zöld Könyv megmarad az általánosságok szintjén – ugyanakkor a közvetlen demokrácia intézményrendszerének és gyakorlatának hangsúlyozott promotálása mindenképp említésre méltó.¹³⁷

¹³⁷ Ami az Európa Tanácsnak írt demokratizációs Zöld Könyv utóéletét illeti, különösebb reformok a tagállamokban a közvetlen demokrácia témakörében nem indultak. Ugyanakkor a Velencei Bizottság 2006-ban megalkotta a *Code of Good Practice on Referendums* c. dokumentumot, a 2002-ben már megalkotott *Code of Good Practice in Electoral Matters* mintájára. Ez, vagyis a referendumokra vonatkozó joggyakorlat-ajánlások kialakítása szintén szerepelt a Zöld Könyv ajánlásában.

9.2.2. Népszavazás Európa jövőjéről (Habermas)

Jürgen Habermas – Schmitterhez hasonlóan – nem a referendum általános bevezetését, hanem egy, az EU és az uniós állampolgárok közötti űrt csökkentő népszavazást javasol a már említett 2007-es interjújában. Az Európa-projekt újragondolásához és ennek állampolgári beindításához azonban már 2001-es írásában is a népszavazást javasolta alkalmas eszköznek. Ez ugyanis egész Európára kiterjedő vitát generálna, ellentétben a tagállamokban lezajló uniós tematikájú népszavazásokkal, tehetjük hozzá a 7. fejezet tanulságaképp (HABERMAS 2001: 16, 23–24).

A 2007-es interjújában azt hangsúlyozza, hogy szerinte az európai társadalom jelentős, „csendes többsége” igenis támogatja az integrációt. Az alkotmányozás kudarca és az egységfolyamat nehézségei sokkal inkább abból adódnak, hogy a tagállami kormányoknak eltérő uniós céljaik vannak. Ugyanakkor nem hajlandók szembenézni az alkotmányozás kérdésével és az uniós politikai rendszer átfogó reformjával. Megítélése Schmitteréhez hasonló: az integráció egy olyan holtpontra jutott, ahonnan a politikai szereplők sem előre, sem hátra nem tudnak lépni. Ám nem képesek arra sem, hogy meghatározzák „az Európa-projekt valódi jelentését”, vagyis egyezségre jussanak a legalapvetőbb célokat illetően (HABERMAS 2007).

Habermas szerint a nemzetállami keretek nem meghaladhatók – ám ez nem jelentheti egyben azt is, hogy a nemzetállamok fennmaradásának elfogadásával ne lenne szükséges Európa újragondolása. S mivel erre a politikai szereplők láthatóan nem képesek, ezért az európai társadalom kezébe kellene adni a további fejlődésről szóló döntést, méghozzá uniós referendum útján. E népszavazás lebonyolítására a 2009-es EP-választásokat alkalmasnak is tartotta, amelyre három kérdést javasolt: legyen-e az EU-nak közvetlenül választott elnöke, saját külügyminisztere és saját pénzügyi alapja (vagyis a jelenleginél jóval nagyobb nagyságrendű saját, közvetlen bevétele). A népszavazás érvényességéhez Habermas is a kettős többség elvét javasolta: eszerint a tagállamok többségének és a szavazók többségének támogatása is szükséges lenne. Ügydöntő és a jövőre nézve kötelező ugyanakkor csak azokban a tagállamokban lenne, ahol az állampolgárok többsége támogatná e reformok bevezetését.

Az így létrejött kettősséget Habermas alkalmasnak tartaná az integráció továbbvitelére, eddig ugyanis szerinte konvojként működött az EU, ahol a leggyengébb tagállam tempója határozta meg az egész közösség előrehaladását. Az általa javasolt megoldás megerősítené a már most is létező centrum-periféria megosztottságot, hiszen létrejönne egy mag- és egy periférikus Unió. Ugyanakkor minden, a periférián maradt tagállam számára bármikor nyitva lenne a lehetőség, hogy – elfogadva annak szabályait és intézményrendszerét – a mag-Európa része lehessen.

Habermas érvelése meglepőnek tűnhetett 2007-ben, alig két évvel a két, alkotmányozást elutasító népszavazás után – és feltehetően sokak számára meglepő még ma is. Az interjújában viszont pontosan azzal érvel, hogy az európai kormányoknak fel kell végre ismerni saját tehetetlenségüket, és felülemelkedve saját magukon, nem kellene „félteni a demokrácia alkalmazásától”. Egy ilyen referendum lehetőséget teremtené

végre arra, hogy az Unió-szerte lezajló kampányban az európai politikai aktorok végre pro és kontra megfogalmazzák saját Európa-terveiket. Az egységes Európa valós tartalmának és szerkezetének átgondolása nélkül ugyanis aligha lehet alkalmas az Unió arra, hogy a XXI. század külső és belső kihívásaira válaszolni tudjon.

9.2.3. A törvényhozói referendum lehetősége (Schwok)

Az alkalmi, plebiszcitumjellegű népszavazások elképzelésétől eltér René Schwok svájci politikatudós javaslata, amely a 9.1. pontban bemutatott javaslatok kritikájának is tekinthető, és az I&R alkalmazása helyett csak a referendum bevezetését javasolja. Érvélése a korábban már megismertekhez hasonló: a közvetlen demokrácia segítségével létrejöhetne az az egységes politikai-társadalmi közösség, amely eddig hiányzott az Unióban. Emellett a népszavazások olyan kollektív tanulási lehetőséget, tapasztalatokat is biztosítanak, amelyek megerősíthetnék az állampolgárok igencsak gyenge európai identitását – hiszen a kampányok során mindenki ugyanannak az európai nyilvánosságnak a része lehetne (SCHWOK 2009: 2–3).

Schwok hangsúlyozottan elutasítja mind az alkotmányra, mind a törvényhozási tárgyakra irányuló kezdeményezés és az alkotmányról döntő referendum bevezetését. Ez utóbbi szerint komoly veszélyt rejt magában, mert egy esetleges elutasítás, az integráció reformjainak blokkolása komoly válságot okozhatna, megbénítva a teljes közösség működését. Másrészt, ebben az esetben nem feltétlenül a konkrét alkotmánytervezetről vagy annak alkalmi módosításairól döntenének a választók – hanem lehetséges, hogy az EU általános megítélése dominálna a népszavazás során. Ezekre ugyanis aligha kerülhetne sor minden évben; így egy-egy népszavazás között akár évek is eltelhetnének anélkül, hogy az állampolgárok más úton részesei lennének a közösségi döntéshozatalnak. Ennyiben tehát az alkotmányozó népszavazás a másodrendű szavazás és az egyes népszavazási kérdések átértelmeződésének a veszélyével is járna.

Az iniciatíva alkalmazását is hasonló okokkal utasítja el: az alkotmányra vonatkozó kezdeményezések ugyanis akár ki is zárhatnák a Parlamentet és a Tanácsot a jogalkotás egészéből. Másrészt pedig, a törvényhozási tárgyakra (vagyis az uniós jogi aktusokat tekintve a rendeletekre és irányelvekre) vonatkozó kezdeményezések esetében a Bizottság, az EP és a Tanács – szükségyszerű – bevonása miatt az eljárás túlságosan is összetett, lassú, vagyis ésszerűtlen megoldása lenne (SCHWOK 2009: 6–8).

Hasonlóan Papadopouloshoz (9.1.4. pont), Schwok sem különösebben részletezi az általa javasolt referendum leendő szabályozását. A tanulmányban szereplő, a referendumok kiírásához javasolt ötmilliószám csak egy minden érdemi indoklást mellőző mennyiség. Amit hangsúlyoz, hogy csak a Parlament és a Tanács által már elfogadott jogszabályokról lehetne – kizárólag ügydöntő – referendumot kezdeményezni, és a szavazók 50%-ának elutasítása esetében a jogszabály nem léphetne életbe. Az eddigiekben ismertetett tervezetektől eltérően azonban – svájci mintára – nem alkalmazna semmilyen érvényességi küszöböt. Szerinte ugyanis ez a megoldás erőteljesebb nyomást gyakorolna az európai pártokra, hogy érdemben részt vegyenek a kampányban,

állást foglaljanak a megtámadott jogszabályokkal kapcsolatban, hiszen érvényességi küszöb híján bármilyen részvétel mellett is kötelező erejű döntés születne. S pontosan e megoldás eredményeképpen feltételezhető, hogy a népszavazási részvétel idővel növekedne. A szavazók tíz- és százmilliós nagyságrendjéből adódóan a lebonyolítással kapcsolatban megemlíti az elektronikus és postai szavazás lehetőségének megfontolását és bevezetését (SCHWOK 2009: 4–5).

Schwok szerint a rendes jogalkotáshoz kapcsolódó referendum bevezetése nemcsak az európai demokratikus deficitre lehet alkalmas válasz, hanem az összes többi I&R intézménnyel szemben komoly előnye, hogy nem bénítaná le az Uniót. Ehhez persze szükséges az is, hogy egy-egy, a népszavazásra bocsátott jogszabályt elutasító referendum esetében se dramatizáljuk túl ennek jelentőségét. Ebben az esetben ugyanis maradna a *status quo*. És mivel az elutasítás nem jelenti azt, hogy az adott téma ne lehetne újratárgyalható, és ne lehetne újabb jogszabályi megoldást találni rá, ezért az a lehetőség is nyitva áll, hogy az európai jogalkotók egy második fordulóban meggyőzzék az európai állampolgárokat a korábban már elutasított rendelet/irányelv helyességéről. Az európai politikai aktorok demokratikus mivoltát pontosan az bizonyítaná, ha egy-egy elbukott népszavazást helyén kezelnék, és nem teremtetnék belőle – a szerző szavaival élve – pszichodramát. A demokrácia velejárója ugyanis – hangsúlyozza Schwok –, hogy az állampolgárok néha rosszul is döntenek; miközben nem bizonyított, hogy ezt gyakrabban tennék, mint a politikai vezetőik (SCHWOK 2009: 10–11).

9.2.4. Kötelező referendum alapkérdésekben (Rose, Cheneval-Ferrin)

Richard Rose az uniós lakosság képviselőitől való kihívásait és ezek lehetséges megoldási javaslatait tárgyalja *Representing Europeans. A Pragmatic Approach* című könyvében (2013), amelyben külön fejezetet szán az összuniós referendumok melletti érveinek. Hangsúlyozottan különbséget tesz a plebiszcitum és a referendum között, mert amíg az előbbi feletti kontroll (a kérdés meghatározását és a népszavazás kiírását illetően) a kormány kezében van, addig a referendum kormánytól független.

Más szerzőkhöz hasonlóan Rose is végigveszi a jelentősebb uniós témájú népszavazásokat, rámutatva arra, hogy témájuk ellenére ezek rendszerint megmaradtak a tagállami belpolitika szintjén, még ha kimenetelük hatott is az Unió jövőjére. Amíg azonban más szerzők az EU közvetlen demokratizációja kapcsán ellenérvként szokták hivatkozni ezeket a népszavazásokat (mert meglassították vagy megállították az integrációt), addig Rose a demokrácia felől közelítve arra jut, hogy pont ezek az elutasító népszavazások igazolják a döntés demokratikus jellegét (ROSE 2013: 86). Meglehetősen kritikusan elemzi azt a nem csekély erőfeszítést is, melyet az Unió széles értelemben vett elitje (beleértve nemcsak az uniós és tagállami politikai vezetőket, hanem a társadalomtudományi főáramot is) fejt ki az esetleges népszavazások elkerülése érdekében (ROSE 2013: 85–90).

Ellentétben a már ismertetett elképzelésekkel, Rose sem eljárási, sem anyagi jogi oldalról nem részletezi javaslatát, pusztán annyit mond, hogy az EU szerződéseit a jövőben páneurópai referendumokkal kellene megerősíteni. Ez egyfelől megszüntetné azt az egyenlőtlen helyzetet, ami jelenleg abból adódik, hogy az uniós szerződésekről csak az ír polgárok dönthetnek automatikusan közvetlenül (illetve néhány esetben a dánok), ám döntésük az Unió lakosságának egészére kihat. Egy páneurópai referendum ráadásul az európai integráció lakossági legitimitását is megerősítené, még akkor is, ha adott esetben egy-egy javaslatot az uniós választók többsége leszavazna (ROSE 2013: 154–156). Ez a megoldás ráadásul Rose szerint „konzisztens azzal a gyakorlattal, mely számos demokráciában (beleértve számos uniós tagállamot is, UA) referendumhoz köti az alkotmány módosítását” (ROSE 2013: 155).¹³⁸ Érvelésének fontos része a páneurópai referendum szembeállítás az EPK lehetőségével. A referendum tényleges döntési jogokat adna az uniós polgárok kezébe, addig az EPK csupán egy „rejtvényfejtő játék”, mely ugyan lehetőséget biztosít a civil szervezeteknek a javaslat-tételre, de a Bizottság még csak megtárgyalni sem köteles azt (ROSE 2013: 154).

Némileg eltérő módon tárgyalja a kérdést a BEUCITIZENS FP-7 kutatási program keretében készült elemzés: Francois Cheneval és Mónica Ferrin (2016) az uniós szintű közvetlen demokrácia megvalósíthatóságának és esélyeinek tárgyalása mellett egy nem túl részletes javaslatot is megfogalmaznak az uniós referendumra vonatkozóan. Eszerint svájci mintára kötelező népszavazások (*mandatory referendum*) erősítenék meg az EUSZ módosításait. Ezeket a népszavazásokat minden tagállamban ugyanabban az időpontban tartanák, ami elősegíthetné, hogy a közösség alapvető kérdései a lakosság számára is közös és általános ügyként jelennének meg. Az azonos időpont másik előnye, hogy az eltérő időben megtartott tagállami népszavazások eredményei nem befolyásolnák egymást. A bővítési és alkotmányszerződési népszavazássorozatot rendre meghatározó „ki szavazzon ki után?” ütemezési dilemmája így megszűnne.

Állampolgári kezdeményezésre indítható referendumot (*optional referendum*) javasolnak az EUMSZ módosításaihoz. Az EUSZ-referendum esetében a Svájcban alkalmazott kettős többség elvét javasolják: a tagállamok többségének és az uniós lakosság többségének jóváhagyása kellene egy-egy újabb módosításhoz. Ugyanakkor konkrét számokat vagy arányokat nem adnak meg a szerzők, pusztán a jelentős többség (*significant majority*) kifejezést használják. Az EUMSZ esetében a Papadopoulos (év) javaslatát említik (9.1.4. fejezet), így itt a referendum kezdeményezésére és a szavazásra magára is a kettős többség elvét alkalmaznák (CHENEVAL – FERRIN 2016: 14–17).

A szerzők maguk is többször említik, hogy egy ilyen döntéshozatali reform jelentősen lelassíthatná vagy akár blokkolhatná is az integrációt, ennyiben tehát megvalósulása igencsak kétséges. Ugyanakkor az uniós tagállamok jelentős többségének alkot-

138 Az EU tagállamainak nagy többségében (60%) szintén létezik ez a megoldás: az alkotmány részleges vagy teljes módosítása jelenleg 10 uniós tagállamban népszavazáshoz kötött; további 7 tagállamban pedig lehetőség van arra, hogy plebiszcitum vagy fakultatív referendum útján népszavazásra bocsátható legyen az alkotmányt érintő parlamenti döntés.

mánya ismeri a referendum (vagy kevésbé pontos megfogalmazással: népszavazás) intézményét, tehát nem tekinthető idegen elemnek a politikai rendszerben. Megítélésük szerint azonban, még ha esetleg lassítaná is az integrációt, demokratikusabb eredményekhez vezetne. Példaként említik a Lisszaboni Szerződést, amely az elbukott Alkotmányszerződés számos pontját uniós jogszabállyá tette – annak ellenére, hogy a francia és a holland polgárok leszavazták azt (CHENEVAL – FERRIN 2016: 16).

Érdemes megjegyezni, hogy a szerzők a kezdeményezéssel érdemben nem foglalkoznak, vagyis a közvetlen demokrácia uniós bevezetését lényegében a referendum intézményére szűkítik. A kezdeményezés kapcsán az EPK-t biztató kezdetnek minősítik, és azt hangsúlyozzák, hogy e kezdeményezési lehetőség mellé szükséges a referendum bevezetése (CHENEVAL – FERRIN 2016: 15).

9.2.5. Az EU-referendum kihívásai

Amíg az I&R-javaslatoknál azt láttuk, hogy eltérő részletességgel ugyan, de egy stabil intézményrendszer bevezetéséről szólnak, addig az EU-referendumok esetében – beleértve a 9.2. pontban ismertetett, az Alkotmányszerződést jóváhagyó népszavazás tervezetét is – együtt szerepelnek a plebiszcitumjellegű népszavazási elképzelések, valamint a svájci-amerikai mintára kidolgozott referendumos megoldás.

Schmitter (2000) és Habermas (2007) a népszavazást az adott időszak integrációs holtpontjának kimozdítására javasolja gyógyírként. Mindkettőjük érvelése azonos: ha a politika csődöt mond, nincs más megoldás, meg kell kérdezni az állampolgárokat, hogy miképp vélekednek e kérdéssel. Schmitter az alkotmányozást még annak valós elindulása előtt javasolta – részlegesen – az állampolgárok kezébe adni, Habermas pedig a már elbukott alkotmányozási folyamat után javasolta néhány szimbolikus kérdésben a választókra bízni a döntést. E két javaslat plebiszcitárius jellegét nemcsak az mutatja, hogy nem egy állandó, állampolgári kezdeményezésre megindítható referendumszabályozást tartalmaznak, hanem az a tény is, hogy a szerzők által javasolt kérdések mögött meghúzódik egy explicite meg nem fogalmazott, másodlagos üzenet is.

Akár Schmitter, akár Habermas népszavazási kérdéseit nézzük, világos, hogy a konkrét 'igen-nem' válaszok mögött az európai integráció jövőjéről, az egységes Európa egészéről alkotott elképzelés húzódik meg: föderális(abb) vagy lazább Európát akar-e a választó. Éppen ezért nem elképzelhetetlen, hogy az általuk többször is hangsúlyozott holtpontra jutott Európa vezetői egy ilyesfajta konzultatív referendumra mégis rászánják magukat. Ezzel a lépéssel ugyanis nemcsak válaszolhatnának az európai demokráciát ért kritikákra, hanem a későbbi esetleges reformtervezetek számára is előzetes támogatást szerezhetnének.

René Schwok (2009) javaslata annyiban egyedülálló, hogy noha az I&R teljes bevezetésével ellentétben kizárólag a referendumot intézményesítené – célja viszony megegyezik a 9.1. fejezetben ismertetett tervezetekkel. Az európai uniós tagállamok választási szabályai szempontjából azonban meglehetősen új és radikális megoldás, hogy a népszavazásokhoz semmilyen részvételi-érvényességi küszöböt nem határoz

meg. Ez megítélésem szerint javaslatának olyan kritikus pontja, amelyet – noha megindokol –, aligha támogatnának az Unió politikai aktorai. Hasonlóan problematikus elemnek tűnik, hogy pusztán állampolgári többséghez köti a döntést. Amint Rose (2013) leírásából is az derül ki, hogy a páneurópai referendumot nem tagállami, hanem uniós szinten kellene lebonyolítani és az eredmény megállapításánál sem a tagállami szint lenne a meghatározó. Ennek megvalósítása kétségkívül nagyon sok akadályba ütközik, éppen ezért egyelőre kevésbé reális. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ne lenne adott esetben kivitelezhető egy ilyen népszavazás. Schwok és Rose javaslatának politikai, nem pedig fizikai és technikai akadályai vannak.

A többi javaslatban rendre a kettős többség elve kerül elő, amely az egyes tagállamok számára jelenthet némi biztosítékot arra nézve, hogy néhány nagy lakosságú tagállam ne tudja leszavazni akár az Unió többségét is. Schwok azonban nem foglalkozik az Unió tagállami kereteivel: ennek egy lehetséges magyarázata az lehet, hogy a rendeletek/irányelvek esetében az egyes tagállamok szuverenitása kevésbé sérülhet egy-egy többségi döntés miatt, mintha ezt az alkotmányozásra vagy az alapszerződésekre is érvényesítené. Rose szerint pedig a tagállami korlátok elhagyása egyben azt is eredményezné, hogy eseti, rövid távú belpolitikai célokra nem lehetne többé felhasználni az uniós kérdéseket (ellentétben a 7. fejezetben ismertetett tagállami népszavazásokkal). Hiszen ezentúl nem a tagállami politikai elit egyedi döntésén múlna, hogy lesz-e népszavazás egy uniós szerződésről vagy sem.

Ahogy a 9.1. fejezetben bemutatott javaslatok, úgy a most ismertetett tervek sem számolnak azzal a problémával, ami az egyes tagállamok saját népszavazási szabályait illeti. Itt is felmerül a kérdés, hogy ha egy tagállam nemzeti szinten nem alkalmazza az állampolgári kezdeményezésre indítható népszavazások intézményeit, akkor mennyiben fogja ezt a közösségi szinten támogatni? Kiváltképp akkor, ha Schwok a kettős többség elvét sem alkalmazná. Ráadásul, amíg a közösségi döntéshozatalban egy tagállamnak lehetősége van szakpolitikai koalíciókat kötni és más tagállamokkal együtt közösségi érdekeit érvényesíteni, addig a népszavazások során ez a lehetőség igencsak kétséges.

Elképzelhető persze, hogy a rendes jogalkotási eljárásban együtt szavazó államok a népszavazási kampányban is összefognak. Azonban a Schwok (2009) által felvázolt uniós referendumnak van egy másik hatása is, amire a szerző ugyan nem tért ki, de logikus következményként felmerül. Ez pedig az egyes népszavazásra bocsátott kérdések körüli belpolitikai vita, és annak jelentősége. A szerző utal ugyan arra, hogy egy uniós referendum esetében, pontosan a részvételi küszöb hiánya miatt, várhatóan igen erőteljes kampányt folytatnának az európai pártok. Ugyanakkor látni kell, hogy egy-egy uniós jogszabályt nemcsak közösségi, de tagállami szemüvegen keresztül is értékelnének a pártok és a választók is.

Előfordulhat tehát, hogy miközben az uniós pártok támogatnának egy-egy rendeletet, addig – akár szakpolitikai, akár pártpolitikai okokból – az egyes nemzeti pártok európai pártcsaládjukkal ellentétesen foglalnának állást. Ennek következtében előfordulhatna az is, hogy az egyes népszavazásokon nem az európai, hanem a tagállami

politikai törésvonalak dominálnának, és hasonlóan az EP-választásokhoz, másodrendű protesztzavazásként működnének e referendumok.

Ezt a jelenséget idővel két tényező tompíthatná: egyfelől a népszavazások rendszeressége, és ebből következően a korábban már taglalt *issue*-szavazás jelenségének várható megerősödése, másrészt pedig a belpolitikai törésvonalak mentén eldőlt népszavazásoknak – azok tétnélkülisége miatt – aligha lenne belpolitikai kihatása. Hiszen egy esetleges kormány–ellenzék által meghatározott 'igen–nem' kampányban sem elsősorban a pártok és személyek mérettetnék meg magukat – ezért az EP-választások után nem ritka személyi konzekvenciák itt aligha jelennének meg.

Mindezek fényében, alighanem nagyobb esélye van a Schmitter- és Habermas-féle EU-referendum tervezetek valamilyen módosított (például konzultatív népszavazás) formában történő lebonyolításának, mint a svájci mintára kialakított rendszeres referendumok bevezetésének.

9.3. Értékelés, következtetések

Az EU demokratizációját részben vagy egészben az I&R intézményeivel megvalósítani szándékozó javaslatok leginkább közös pontja a döntéshozatalt biztosító állampolgári részvétel garantálása. Azaz, ellentétben a polgári kezdeményezéssel, nem a részvétellel elvi lehetőségének megteremtése a cél, hanem a tényleges közösségi döntéshozatal megnyitása az uniós polgárai felé.

A kezdeményezhetőség, döntésközpontúság és kiszámíthatóság szempontjait figyelembe véve a 9.1. fejezet javaslatai e szempontoknak megfelelően az I&R svájci és amerikai mintájára az EU politikai rendszerébe – a tagállami gyakorlattól vagy annak hiányától függetlenül – lényegében teljes egészében beillesztenék a közvetlen demokratikus döntéshozatalt. E tervezetek megvalósíthatósága, vagyis annak esélye, hogy a közeljövőben egy uniós döntéshozatali reform során az I&R-t ilyen kiterjedt formában bevezessék (a 9.1.5. részben említetteken túl is), rendkívül csekély. Ehhez ugyanis az uniós döntéshozatal és hatáskörök egyszerűsítésére volna szükség – egészen pontosan egy olyan föderatív EU kialakítására, ahol a jelenleginél jóval világosabban és egyértelműbben válnak el egymástól a föderális és tagállami kompetenciák.

Ugyanakkor fontosnak tartom megjegyezni, hogy e javaslatok valóra válásának realitása nem elsősorban ezek utópisztikusnak tűnő jellege vagy a föderatív EU megteremtése miatt csekély, hanem az európai integráció többször is említett elitprojektjellege miatt, ami az uniós polgárokat sokkal inkább tekinti e projekt tárgyának, semmint alanyának.

Akadályozó tényezőnek tűnnek első látásra a tagállami kormányok is. Logikusnak tűnik, hogy ha az I&R rendszere az egyes tagállamokban nem vagy csak rendkívül alulfejlett formában érhető el, akkor ezek a kormányok mint uniós döntéshozók, az EU szintjén sem támogatnák ennek bevezetését.

Érdekes tanulságul szolgálhatna ugyanakkor, kiváltképp az uniós referendum intézményesítése (9.2. rész) kapcsán, a svájci politikai gyakorlat. A tagállami kormányok ebben az esetben ugyanis saját álláspontjuk védelmére és a többségi döntéshozatal blokkolására használhatnák az intézményt, amint azt a referendum XIX. századi svájci fejlődésénél láttuk. Felidézve az 5. fejezet tanulságait, az I&R vagy egyszerűen csak a referendum nem csupán az állampolgári részvételt garantálja, de vétőjellegénél fogva működőképes politikai biztosíték arra is, hogy lehetőség szerint minél szélesebb politikai konszenzus övezze az egyes döntéseket. Ha tehát a tagállami kormányok (és politikai elitek) nem pusztán az őket mint képviseleti szereplőket korlátozó állampolgári részvételt látnák az I&R rendszerében, hanem a hatalommegosztás működőképes formáját is, akkor ez talán az közvetlen demokrácia vagy referendum bevezetésével történő uniós demokratizáció esélyeit is növelné.

Az uniós referendumok ugyan a kezdeményezhetőséget csak korlátozottan, reaktív formában biztosítanak, azonban a kiszámíthatóság szempontjából mindenképp pozitív fejlemény lenne, hogy ellentétben a 7. fejezetben tárgyalt ún. uniós – valójában uniós tematikájú, de egyértelműen belpolitikai – népszavazásokkal, ezek valódi uniós referendumként funkcionálnának. Ez pedig megerősítené/kialakítaná azt a közösségi politikai diskurzust és színteret, ami manapság még mindig kevésbé létező/elérhető. És amelynek hiánya vagy halvány jelenléte a képviseleti intézmények számára is komoly demokratikus deficitet eredményez. (Lásd például az EP-választások másodlagos jellegét, az uniós pártok közös és egységes kampányának hiányát, a tényleges verseny korlátozottságát, és így tovább).

Ellentétben az eddig lezajlott népszavazásokkal ugyanis, a közös, uniós referendum közösségi szinten és többé-kevésbé egységesen kontextualizálná a referendumra bocsátott kérdéseket, és ezeken keresztül közvetve az integrációt magát is. Még akkor is, ha természetesen ezek a kérdések továbbra sem kerülnék el az adott tagállam belpolitikai konfliktusai mentén való átértelmezést. Önmagában az a helyzet, hogy az EU egésze egyszerre döntene ugyanarról a kérdésről, megteremthetne egy közös diskurzust – amit az EP-választások, csekély(nek tűnő) tétjük miatt, máig csak igen korlátozottan értek el.

Természetesen, akár a 9.1. fejezetben ismertetett, a részvételi demokrácia és képviselet mellérendelt viszonyát biztosító, akár a 9.2. fejezetben tárgyalt, a képviselet működését részvételi intézményekkel kiegészítő modell valósulna is meg az EU-ban, alapvető fontosságú lenne, hogy a jogalkotó tanuljon az EPK intézményesítésének hibáiból. Azaz, bármennyire is saját maguk korlátjaként tekintenek is a képviseleti intézmények uniós és tagállami szinten egyaránt a részvételi demokrácia formáira, ezeket olyan módon és feltételek között kellene intézményesíteni, hogy – ellentétben az EPK jelenlegi helyzetével – ne csupán a részvétel illúzióját, hanem valódi döntéshozatali lehetőségeket biztosítsanak az uniós polgárai számára.

10. KONKLÚZIÓ: AZ EURÓPAI DEMOKRATIZÁCIÓ KIHÍVÁSA

„Olyan alkotmánnyal élünk ugyanis, amely nem igazodik szomszédaink törvényei után, s inkább mi magunk szolgálunk például, mintsem hogy utánoznánk másokat. A neve pedig, mivel nem kevesekre, hanem a többségre támaszkodik: demokrácia. Törvényeink szerint a személyes ügyeket tekintve mindenki egyenjogú [...]. A szabadság szellemében intézzük közügyeinket, [...] azt azonban, amit az állam parancsolt, elsősorban tiszteletből, nem merjük áthágni, engedelmeskedve azoknak, akik éppen az élén állnak, és a törvényeknek, különösképpen azoknak, amelyek az igazságtalansággal sújtottakat védik, és azoknak, amelyek bár íratlanok, megsértésüket mindenki gyalázatnak tekinti.”

THUKÜDIDÉSZ: *A peloponnészoszi háború* (II. KÖNYV, 37.)

Az európai egységfolyamat már a kezdetektől magában hordozta nemcsak a gazdasági, de a politikai integrációt is – még akkor is, ha egészen az 1970-es évekig inkább az előbbi volt a meghatározó. A hetvenes évek elején kialakuló világ gazdasági válság azonban szinte rögtön a politikai intézmények működésére irányította az állampolgárok figyelmét. Igazán ekkor szembesült először Európa azzal, hogy a gazdasági egységesülés mellett a politikai intézményrendszer erőteljes funkcionális és értékcitékkel működik. Az ekkor kigondolt és megvalósított megoldás, hogy egy érdemi befolyással, hatalommal alig rendelkező intézményt, az Európai Parlamentet megnyissák az állampolgári részvétel előtt, nem járt sikerrel. Ezt az EP-választások csökkenő részvételében megnyilvánuló állampolgári érdektelenség jól tükrözi. Ám egészen a polgári kezdeményezés intézményesítéséig az Unió lakossága számára más közvetlen részvételi lehetőség nem állt rendelkezésre. Az EP azóta „felnőtt”, növekvő hatáskörei egyre jelentősebb befolyással, majd tényleges jogalkotói hatalommal ruházták fel – ugyanakkor az EP-választások másodlagos jellege máig megmaradt.

Az EPK, amely eredetileg a részvételi demokrácia ígéretként jelent meg az uniós demokráciareformok között, majd néhány „vesztes” népszavazás után „demokratikus elv”-vé szelídült, az EP-választások politikatörténetéhez igencsak hasonló fejlődéstörténetet mutat. Amíg ugyanis az EP-ben a képviselő, addig az EPK kereteiben a részvétel deficites. Talán nem túlzás azt a következtetést levonni, hogy az EU demokratizációja, amennyiben a jelentősebb állampolgári részvételt eredményezné, hatékony és tényleges reformok helyett illuzórikus marad. Ezt persze az az intézményi-képviselői-döntéshozatali struktúra is lehetővé teszi, amelynek köszönhetően az esetleges lakossági kiábrándulás vagy csalódottság érdemben sosem az uniós intézményekkel,

hanem a tagállami politikai szereplőkkel szemben tud csak manifesztálódni. Paradox módon tehát az a kép rajzolódik ki előttünk, hogy pont az EU-t jellemző demokratikus deficit védi meg az Unió intézményeit attól, hogy e demokratikus deficitek kárvalottja, az igazán se valódi képviselettel, se valódi részvétellel nem rendelkező uniós állampolgár érdemben és közvetlenül tudjon az Unióval szemben fellépni.

Akár a képviselet, akár a részvételi paradigma felől értelmezzük a demokratikus deficit fogalmát, az EU jelenlegi politikai rendszerét nemcsak hogy jellemzi e deficit, hanem az EU felé irányuló kritikák – akár a tagállamokból, akár az esetleges új tagok (elsősorban is Svájc és Norvégia) felől érkezzenek is – ezt hangsúlyozzák leginkább. Az EU alapító szerződése is ugyan kiemelten hangsúlyozzák a demokrácia értékét és a demokratikus működés fontosságát, külkapcsolataiban pedig az Unió elsődlegesnek tekinti a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartását és terjesztését, úgy tűnik, magával szemben mégsem, vagy csak igen korlátozott mértékben képes – immár évtizedek óta – eleget tenni ezeknek az önmaga által megfogalmazott követelményeknek.

Könyvemben amellet érveltem, hogy ellentétben a főáramú demokratikusdeficit-elméletek egy részével, ez nem az EU *sui generis* jellegéből, azaz az államiság hiányából adódik. Attól ugyanis, hogy az Unió nem állam, még a saját tagjai által megszabott feltételeknek meg kell felelnie. Kiváltképp, hogy a demokrácia mint politikai berendezkedés és a demokratikus jelleg mint jellemző, nem kötődik szorosan az államisághoz.

A demokratizációs reformok viszonylagos hatástalansága vagy kudarca sokkal inkább abból következik, hogy az európai integráció aktorai, valamint az ezt kutató-elemző és e minőségükben az integrációs reformokra is nyilvánvalóan ható tudományterületek képviselői a demokrácia kulcsfogalmának a képviseletet tekintik. Ennek következtében aligha meglepő, hogy az EU döntéshozói még a nem képviseleti, hanem közvetlen részvételt lehetővé tevő intézményi reformot is a képviseleti intézmények működése szempontjából szabályozzák, amint azt a polgári kezdeményezés esetében láttuk. Ugyanezen okból nem játszhattak jelentős demokratizációs szerepet az integráció tematikájában lezajlott népszavazások sem.

Kutatásom központi állítása tehát, hogy a modern demokrácia kulcsfogalma nem a képviselet, hanem az állampolgári részvétel lehetősége. Ennek igazolására nemcsak a demokrácia részvételi központi értelmezési kereteit, politikai gondolkodástörténeti előfutárait és modern gyakorlatát elsőnek összegző Carole Pateman (1970) paradigmaváltást eredményező könyvére hivatkozhatunk, hanem a demokráciaelméleti irodalom meghatározó szerzőit, mindenekelőtt Robert Alan Dahl (1995, 1998) és Philippe C. Schmitter (2000) összegző munkáit is segítségül hívhatjuk. Az ő értelmezéseiknek külön jelentőséget ad, hogy a modern demokráciafogalom jelentéstartamába mindketten magától értetődően értik bele a képviseleti intézmények létét, azaz egyikük esetében sem állítható, hogy a demokrácia képviseleti értelmezése ellenében, annak kritikájaként írták volna műveiket. Ugyanakkor mind Dahl, mind Schmitter és alkalmi szerzőtársa, Karl hangsúlyozza a demokrácia plurális érték- és érdekkifejezési rend-

szerét, az állampolgári részvétel biztosításának szükségességét és az alternatívák, politikai programok és elképzelések közötti tényleges verseny meglétét.

Mindezek alapján azt láttuk, hogy a demokrácia részvételközpontú értelmezésében az EU demokratikus deficitje az állampolgárok számára közvetlen döntéshozatali vagy egyéb részvételi formákat nem vagy csak igen korlátozott formában biztosító intézményrendszerben található. Noha immár lassan ötven éves szlogen a „vigyük vissza Európát a polgárokhoz!”, az érdemi részvételt biztosítani hivatott reformok inkább eredményeztek látszatzmegoldásokat, mint valódi részvételt.

Mivel az állampolgári részvételnek számos formája ismert, ezért kialakítottam egy hármas modellt, melyben az eltérő részvételi intézmények és a képviselet viszonyrendszerét ábrázoltam, amelynek legfejlettebb szintjeként a közvetlen demokrácia (I&R) intézményét jelöltem meg. Az I&R svájci és amerikai gyakorlatának bemutatása többek között lehetővé tette, hogy megválaszoljam azokat a leggyakrabban felmerülő kritikákat, amelyek ugyan a főáramú demokráciaelméleti munkákban kifejezetten a közvetlen demokráciával kapcsolatban jelennek meg, valójában azonban a demokráciával szemben is felvethetők. A többség zsarnoksága, a kisebbségek védelme, vagy éppen a választói kompetencia dilemmái pont annyira felvethetők a képviseleti intézmények működése, mint a közvetlen demokrácia kapcsán. Azért is tartottam fontosnak a két mintaállam szabályozásának és gyakorlatának részletes ismertetését, hogy a közvetlen demokráciával kapcsolatos, nem egyszer meghatározó politikatudományi munkákban is megjelenő – Altman (2011) szóhasználatával élve – tévhiteket és mítoszokat legalább az e könyvet olvasók számára feltárjam és eloszlassam. Másrészt, a svájci és amerikai I&R részletes elemzése remélhetőleg azt is világossá tette, hogy valódi, tényleges részvételre ezek az intézmények akkor teremtenek módot, ha a szabályokat nem a képviseleti intézmények felől, egyfajta hatalmi nézőpontból alakítjuk ki (mennyiben korlátozhatja a képviseleti a közvetlen vagy a közvetlen a képviseleti demokráciát), hanem a közvetlen demokráciát a hatalommegosztás egy formájának tekintjük, olyan jogalkotási folyamatként tekintve rá, amely történetesen nem választott képviselők útján, hanem közvetlen állampolgári részvétellel valósul meg.

Azt gondolom, ez az Európai Unió demokratizációjának is a kulcsa. Mindenekelőtt szükséges lenne egy olyan politikai gondolkodásbeli fordulat, amely az EU-t a technokrata és/vagy politikai elitek projektje helyett olyan társadalmi vállalkozásként, kísérletként értelmezi, amelybe nemcsak az uniós intézmények és a tagállami politika képviselői (kormány, parlamenti frakciók, pártok) tartoznak bele, hanem az uniós állampolgárok is. Még ha ez a polgárság csupán másodlagos is, még ha az EU nem is állam, és még ha az EU még mindig nem tud a tagállamok felhatalmazása nélkül, saját maga számára kompetenciákat biztosítani. Azaz, még ha az uniós kérdésekben a végső döntések főszabály szerint még mindig a tagállami kormányok, nem pedig az állampolgárok kezében vannak is.

Az EU demokratizációjának második alapvető feltétele a demokrácia fogalmának újragondolása az EU egészében, beleértve az EU-t alapjaiban meghatározó két szerződést (EUSZ, EUMSZ) és az Unió politikai intézményeinek működését is. Egyrészt

elengedhetetlen lenne, hogy az EUSZ által deklarált „képviselési demokrácia elve” egyértelműbbé váljon, és érdemi tartalommal teljen meg – azaz, a demokratikusdeficit-értelmezések képviseletre vonatkozó kritikáira az uniós jogalkotásnak és a szerződő államoknak mihamarabb megoldásokat kellene találniuk.

A demokrácia újragondolása azonban nem állhat meg a képviselési intézményeknél. Nemcsak azért, mert a demokrácia elméleti irodalma alapján valamilyen szintű állampolgári részvételt még a „tisztán” képviselési demokráciában is biztosítani szükséges. Hanem azért is, mert az uniós állampolgárság demokratikus döntési és részvételi jogokkal való meg nem töltése előbb-utóbb az integrációt magát is kikezdheti – amiképp az uniós témakörben tartott népszavazások kapcsán rendre érzékelhető is volt egy ilyen közvetett hatás.

Az itt tárgyalt három nagyobb témakör mindegyike számos további kutatási irányba mutat, amelyek közül néhányat érdemes röviden ismertetni.

Az EU demokratikus deficitje és demokratizációja kapcsán egy demokrácia-elméleti és egy intézményi kérdés is felmerül. Utóbbival kezdve, az EPK-t vizsgálva magától értetődően fogalmazódik meg a Bizottság gyakorlatának mélyebb vizsgálata: fellelhetők-e meghatározó szempontok az egyes kezdeményezések befogadásáról szóló vitákban? Mi lehet az oka annak, hogy a Bizottság ennyire nem nyitott és adaptív az uniós polgároktól érkező javaslatok érdemi megfontolásra? A sikertelenül járt kezdeményezőknél eredményezi-e a bizottsági elutasítás az EU-ellenességet vagy egy konkrét uniós intézmény cselekvése ily módon nem hat ki az Unió megítélésére? Ezek a jelentős empirikus kutatást igénylő kérdések a fenti kutatásban tárgyaltakhoz képest jóval mélyebben vizsgálhatnák meg az EU demokratikus deficitjének intézményi és kulturális mögöttes vonásait.

A demokráciaelméleti kérdés az EU demokratikus deficitjéhez kapcsolódik. Daniel R. Kelemen (2017) is rámutat arra, hogy egyes uniós tagállamok antidemokratikus fordulata ugyancsak az EU demokratikus deficitjét eredményezi. Ehhez képest mégis azzal a sajátos helyzettel találkozunk immár hosszú évek óta, hogy noha az EUSZ 2. cikke alapértékként fogalmazza meg, a csatlakozási feltételeket rögzítő koppenhágai kritériumok pedig előfeltételként definiálják, valójában nem világos, mit ért az EU *demokrácia* és *demokratikus* politikai intézményrendszer alatt.

Ennek egyik lehetséges magyarázata az EU döntéshozatalának és működésének elsősorban technokrata és jogi (szabályozó) jellege, míg a demokrácia fogalmának tartalommal feltöltése eminensen politikai és értékrendi, világnézeti kérdés. Azonban az elmúlt évek fejleményei alapján világossá vált, hogy egyes tagállamok belpolitikai fejleményei minden korábbinál élesebben mutatnak rá e definíció vagy szempontrendszer hiányának bénító hatására.

Egy ilyen kutatás három irányból is elkezdhető lenne. A demokrácia praxisa és elemzői (*think tank*) irányból indulva a *Bevezető*ben is említett demokráciaindexek összehasonlító elemzése alkalmas mércét eredményezhetne a demokrácia uniós meg-

határozásának kialakításához. Egy másik lehetséges kiindulási pont a demokrácia akadémiai (politikatudományi) irodalma felől vezethetne a demokratikus keretrendszer meghatározásához. Végül, a vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok (pl. Velencei Bizottság állásfoglalásai, ajánlásai, EBESZ dokumentumai) is alkalmas alapnak bizonyulhatnak a fogalom pontosításához. Természetesen bármelyik irányból kezdődik is egy ilyen kutatás, végső soron az uniós intézmények feladata és hatásköre lenne a 2. cikk pontosítása, értelmezése –a problematizálással viszont a tudomány talán felgyorsíthatná ezt a folyamatot.

Az I&R svájci és amerikai gyakorlatával kapcsolatban két olyan témakört látok, amely máig nagyon csekély figyelmet kapott mind a svájci, mind az amerikai irodalomban. Az egyik ilyen témakör a közvetlen demokrácia eljárási oldala: milyen szerepet játszik az állam saját intézményein keresztül az állampolgárok tájékoztatásában, a kezdeményezők számára nyújtott segítségben, milyen támogató és milyen nehezítő megoldások találhatók az amerikai és svájci gyakorlatban? Ez az összehasonlítás már csak azért is igen érdekes lenne, mert a svájci és amerikai kampányszabályok (beleértve a kampányfinanszírozást is) alapvetően eltérnek egymástól, vagyis két eltérő szabályozási környezet hatásairól és következményeiről is képet kapnánk. Hasonlóképpen érdekes lehet a referendum intézményének összehasonlító vizsgálata, különös tekintettel a pártok szerepére. Mennyiben befolyásolja a pártok támogatottságát, hogy milyen témában kezdeményeznek referendumot, illetve az USA tagállamaiban plebiszcitárius jellegű *legislative* referendumot?

Végül, a demokrácia részvételi elmélete és a közvetlen demokrácia témaköreiben magától értetődően adódik annak megvizsgálása, melyet kutatásom során szándékosan kerültem: az országos népszavazás és az országos népi kezdeményezés intézményeinek és gyakorlatának ellehetetlenülése/ellehetetlenítése Magyarországon 1989-től napjainkig, illetve a helyi népszavazások szabályozásának és gyakorlatának összefoglalása (különös tekintettel a rendre forrásmegosztási vitákból generálódó településleválási népszavazásokra). Nemcsak az egyre diszfunkcionálisabb tartalmi és eljárási szabályok változását lenne érdemes végre bemutatni, hanem a népszavazás intézményének politikai fegyverként és „demokráciamentő” vagy éppen „helyreállító” eszközként való alkalmazását a mindenkori ellenzéki pártok részéről.

Noha a népszavazás intézményének magyarországi helyzetéről elsősorban az alkotmányjog, másodsorban a politikatudomány (és ezen belül a politikai filozófia) területén számos munka született, ezek rendszerint vagy megmaradtak a pozitivisták megközelítésnél vagy a képviseleti és közvetlen demokrácia egymást teljesen kizáró dichotóm keretébe helyezték a kérdést, a népszavazást automatikusan alárendelve a képviseleti intézményeknek.

Üdítő, ámde mindmáig egyedülálló kivételt jelent Kukorelli István megközelítése, amelynek szemléleti és elemzési alapja sokkal inkább hasonlít a svájci és amerikai irodalomban ismert '*direct legislation*' vagy '*citizen lawmaking*' értelmezéshez (KUKORELLI 1996). A tanulmány írásakor még csak 7 éve létezett a népszavazás intézménye Magyarországon, de azok a visszafejlesztési, torzulási és korlátozó folyamatok, ame-

lyeket a közvetlen demokrácia ellehetetlenítéséről Kukorelli felvázolt, azóta lényegében kiteljesedtek és célt értek. Így óhatatlanul is adódik a feladat, hogy megnézzük, mi történt 1996 óta. A klasszikus pozitivista megközelítéssel szemben azonban alighanem előremutatóbb lenne a diskurzuselmélet segítségével feltárni, milyen demokrácia- és állampolgár- vagy démoszfelfogás rajzolódik ki 1989-től napjainkig a parlamenti jogalkotási viták, valamint az Alkotmánybíróság népszavazási határozatai alapján. Egy ilyen átfogó kutatás alighanem fontos adalékul szolgálhatna nemcsak a III. Magyar Köztársaság demokráciateljesítményének politikatudományi és alkotmányjogi értékeléséhez, hanem a közvetlen demokrácia egyre növekvő irodalmához is.

Másfél évtizeddel ezelőtt, amikor az Európai Unió vezetői elszánták magukat az Alkotmányszerződés megalkotására, a Szerződés preambuluma Thuküdidésznek az e fejezet mottójában is olvasható írása első mondatával kezdődött. Talán semmi sem ábrázolja olyan érzékletesen az uniós demokrácia azóta is meglévő problematikusságát, mint az Alkotmányszerződés és az azt követő Reformszerződés közötti különbségek. Az Alkotmányszerződés preambuluma a jelző nélküli demokráciát, paragrafusai pedig a képviseleti és részvételi demokrácia elvének együttes érvényesítését ígérték. Két kudarcral végződő népszavazás azonban elégséges indoknak bizonyult ahhoz, hogy az Unió vezetői meghátráljanak, és így a demokrácia a képviseletre szűkült, a részvételnek pedig inkább csak a látszata és ígérete, semmint hatékony megvalósulása következett.

Mindaddig, amíg az Unió vezetői – beleértve az intézményekben tevékenyedő, választott és kinevezett politikusokat, vezető bürokratákat és tisztségviselőket, valamint a tagállami politika képviselőit – az uniós polgárok közvetlen és aktív részvételében az integrációs projekt fenyegetettségét látják, addig az ilyen részvételt biztosító intézményeket nem annak elősegítése és megkönnyítése, hanem az integrációt nehezítő vagy lassító döntések megnehezítése és megakadályozása szempontjából fogják szabályozni. Ez viszont ördögi kör – a még kevésbé demokratikus EU-val szemben nagy valószínűséggel még kevésbé lesz támogató az uniós polgár.

Vagy elkövetkezhet egyszer egy olyan korszak is, amikor Európa vezetői, követve Monnet, Adenauer és Schuman vagy éppen Delors példáját, megtörve ezt az évtizedek óta tartó ördögi kört, a még elérhető legkisebb kompromisszum helyett új ideát kínálnak Európának: a valódi állampolgári részvételen alapuló, demokratikus Európai Unió megteremtését.

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. ábra: Az I&R működése	132
2. ábra: az I&R az Egyesült Államokban	134
3. ábra: Integrációs népszavazások jogszabályi alapja	148
4. ábra: Integrációs népszavazások tematikus megoszlása	149
5. ábra: AZ ECI logója 2004-ből	167
1. táblázat: Demokratikus deficittipológiák	44
2. táblázat: Részvételi demokrácia és képviselő viszonya	56
3. táblázat: Népszavazási modellek	76
4. táblázat: Az I&R jellemzői	78
5. táblázat: Kezdeményezések Svájcban	85
6. táblázat: Kezdeményezéstípusok a szövetségi államokban	88
7. táblázat: Kezdeményezések a szövetségi államokban	92
8. táblázat: Referendumok Svájcban	100
9. táblázat: Kezdeményezések és referendumok néhány szövetségi államban (1964–2000)	106
10. táblázat: Referendumok a szövetségi államokban (1998–2009)	107
11. táblázat: Népszavazások az európai integrációról (1972–2016)	140
12. táblázat: Napirend-kezdeményezés az EU tagállamaiban	163
13. táblázat: Az EPK számokban (2012–2017)	173

BIBLIOGRÁFIA

Szakirodalom

- ALMOND, Gabriel A. – POWELL, G. Bingham (szerk.) (1996): *Összehasonlító politológia*. (Bédek Péter ford.) Osiris, Budapest.
- ALTMAN, David (2011): *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press, New York.
- AUER, Andreas (1997): Le référendum européen: definitions, repères historiques et jalons d'étude. In AUER, Andreas – FLAUSS, Jean-François (eds): *Le référendum européen*. Bruylant, Bruxelles. 23–47.
- ÁGH Attila (2017): *A politika alulnézetben. A politika világa a nyugat-európai democráciákban*. Noran Libro, Budapest.
- BECK, Ulrich (1999): *What is Globalization?* Polity Press, Cambridge.
- BELLAMY, Richard (2010): Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule? *Journal of European Public Policy* 17(1). 2–19.
- BERG, Carsten – CARLINE, Paul – KAUFMANN, Bruno – LEINEN, Jo – WALLIS, Diana (eds) (2008): *Initiative for Europe. Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe*. Initiative and Referendum Institute Europe, Marburg. (Szövegbeni hivatkozása: *HANDBOOK 2008*.)
- BIRCH, Anthony (1993): *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, London – New York.
- BOTOS Balázs (2009): Válságkezelés és protekcionizmus. *Külgazdaság* 53(5–6). 91–105.
- BOWLER, Shaun (2002): Review: The Battle over Citizen Lawmaking. A Collection of Essays by M. Dane Waters. *The Journal of Politics* 64(1). 285–287.
- BOWLER, Shaun – DONOVAN, Todd – TOLBERT, Caroline J. (eds) (1998): *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Ohio State University Press, Columbus.
- BRAUN Róbert (1926): Parlament nélküli törvényhozás. *Nyugat*, 1926/22. <http://epa.oszk.hu/00000/00022/00407/12646.htm> (Utolsó megtekintés: 2017. május 17.)
- BRAUNSTEIN, Rich (2004): *Initiative and Referendum Voting. Governing Through Direct Democracy in the United States*. LFB Scholarly Publishing LLC, New York.
- BRODER, David S. (2000): *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*. Hartcourt Inc., New York.
- BRUNNER, Otto – CONZE, Werner – KOSELLECK, Reinhart (eds) (1999): *A demokrácia*. (Telegdi Csetri Áron és Balogh Brigitta ford.) József Műhely Kiadó, Budapest.
- BUDGE, Ian (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- BUDGE, Ian (2001): Political parties in Direct Democracy. In: MENDELSON, Matthew – PARKIN, Andrew (eds): *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave, New York. 67–87.
- BUTLER, David – RANNEY, Austin (eds) (1978): *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.

- BUTLER, David – RANNEY, Austin (eds) (1994): *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. American Enterprise Institute Press, Washington D.C.
- CATT, Helena (1999): *Democracy in Practice*. Routledge, London – New York.
- CHENEVAL, Francis – FERRIN, Mónica (2016): *European Union and Direct Democracy: A Possible Combination?* BEUCITIZENS, Barriers Towards EU Citizenship, D8.7 Report 'Options for Direct Democracy in the EU'. http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/D8.7_Options-for-Direct-Democracy-in-the-EU_FINAL.pdf (Utolsó megtekintés: 2017. május 15.)
- CHURCH, Clive H. (2004): *The Politics and Government of Switzerland*. Palgrave Macmillan, Hampshire – New York.
- COPPEDGE, Michael et al. (2011): Conceptualizing and measuring democracy: a new approach. *Perspectives on Politics* 9(2). 247–267.
- CRONIN, Thomas E. (1989): *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press, Cambridge.
- DAHL, Robert A. (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. Yale University Press, New Haven – London.
- DAHL, Robert A. (1995): *Forradalom után? Autoritás a jó társadalomban* (Csobán Eszter ford.). Osiris, Budapest.
- DAHL, Robert A. (1998): *On Democracy*. Yale University Press, New Haven.
- DAHL, Robert A. (2003): *How Democratic Is the American Constitution?* Yale University Press, New Haven.
- DAHL, Robert A. (2005): Is international democracy possible? A critical view. In: FABBRINI, Sergio (ed.): *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance*. Routledge, London & New York. 194–204.
- DAHL, Robert A. – SHAPIRO, Ian – CHEIBUB, José A. (eds) (2003): *The Democracy Sourcebook*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- DEZSŐ Márta (1998): *Képviselés és választás a parlamenti jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest.
- DONOVAN, Todd – BOWLER, Shaun (1998): Direct Democracy and Minority Rights: an Extension. *American Journal of Political Science* 42(3). 1020–1024.
- DUNN, John (2006): *Democracy: A History*. Atlantic Monthly Press, New York.
- EFLER, Michael (2002): *More Democracy in Europe. Referendum on the Future of the European Union*. Direct Democracy in the European Union. Conference Paper. IRI-Europe: The European Referendum Challenge, European Parliament, Brussels, September 19, 2002.
- ÉPINEY, Astrid (1997): Le référendum européen. In: AUER, Andreas – FLAUSS, Jean-François (eds): *Le référendum européen*. Bruylant, Bruxelles. 287–315.
- FABBRINI, Sergio (ed.) (2005): *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance*. Routledge, London – New York.
- FELD, Lars P. – KIRCHGÄSSNER, Gebhard (2003): The role of direct democracy in the European Union. *CESifo Working Paper* No. 1083. Cesifo, München.
- FISHKIN, James (1991): *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press, New Haven – London.
- FLEHINGER, Brett (2003): *The 1912 Election and the Power of Progressivism. A Brief History with Documents*. Bedford/St. Martin's, Boston.
- FONT, Nuria (2008): The Domestic Politics of the EU in the Constitutional Treaty Referendums. *Perspectives on European Politics and Society* 9(3). 301–315.

- FØLLESDAL, Andreas (2004): Legitimacy Theories of the European Union. *ARENA Working Papers* 4(15). http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_15.pdf (*Utolsó megtekintés: 2017. május 5.*)
- FØLLESDAL, Andreas – HIX, Simon (2006): Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44(3). 533–562.
- FOSSEDAL, Gregory A. (2009): *Direct Democracy in Switzerland*. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- FOSSUM, John Erik (2001): Identity-politics in the European Union. *ARENA Working Papers* 1(17). http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2001/wp01_17.htm (*Utolsó megtekintés: 2017. május 4.*)
- FREY, Bruno – GOETTE, Lorenz (1998): Does The Popular Vote Destroy Civil Rights? *American Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 4, 1343–1348.
- GALLAGHER, Michael – ULERI, Pier Vincenzo (eds) (1996): *The Referendum Experience in Europe*. Macmillan Press, London.
- GAMBLE, Barbara (1997): Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science* 41(1). 245–269.
- GLENCROSS, Andrew (2007): *The French referendum on the EU Constitutional Treaty and the Problem of Justifying European Integration*. ISA Conference, Chicago, 28 Feb-3 March, 2007.
- GLENCROSS, Andrew (2009): The Difficulty of Justifying European Integration as a Consequence of Depoliticization: Evidence from the 2005 French Referendum. *Government and Opposition* 44(3). 243–261.
- GOODHART, Michael (2007): Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy. *Perspectives on Politics* 5(3). 567–584.
- GUIDEBOOK (2005) lásd KAUFMANN et al. (2005).
- GUIDEBOOK (2008) lásd KAUFMANN et al. (2008).
- HABERMAS, Jürgen (2001): Why Europe needs a constitution. *New Left Review* 42(11). 5–26.
- HABERMAS, Jürgen (2012): *The Crisis of the European Union: A Response*. Polity Press, Cambridge.
- HABERMAS, Jürgen (2015): Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. *European Law Journal* 21(4). 546–557.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (2003): *The Federalist Papers*. Bantam Classic, New York.
- HANDBOOK (2008) lásd BERG et al. (2008).
- HANDBOOK (2010) lásd KAUFMANN (2010).
- HASKELL, John (2001): *Direct Democracy or Representative Government. Dispelling the Populist Myth*. Westview Press, Boulder.
- HEDGES, Carol (2003): *Ten Years of TABOR. A Study of Colorado Taxpayer's Bill of Rights*. The Bell Policy Center. <http://www.bellpolicy.org/sites/default/files/TABOR10.pdf> (*Utolsó megtekintés: 2017. május 5.*)
- HELD, David (1987): *Models of Democracy*. Stanford University Press, Stanford.

- HILL, Edward – SATTLER, Matthew – DURITSKY, Jacob – O'BRIEN, Kevin – ROBey, Claudette (2006): *A Review of Tax Expenditure Limitations and their Impact on State and Local Government in Ohio*. Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs – The Center for Public Management, Cleveland. http://cua6.urban.csuohio.edu/publications/center/center_for_public_management/tel31806.pdf (Utolsó megtekintés: 2017. május 7.)
- HIX, Simon (2003): *The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition?* Working Paper, First Draft, http://personal.lse.ac.uk/HIX/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf
- HIX, Simon – HØYLAND, Bjørn (2011): *The Political System of the European Union*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, New York.
- HOBOLT, Sara B. (2006): Direct Democracy and European Integration. *Journal of European Public Policy* 13(1). 153–166.
- HOBOLT, Sara B. (2009): Europe in Question: Referendums on European Integration. Oxford University Press, Oxford.
- HUG, Simon (2002): *Voices of Europe. Citizens, Referendums, and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- HUNTINGTON, Samuel (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman and London.
- JOLLY, Mette (2007): *The European Union and the People*. Oxford University Press, Oxford.
- JOHNSON, P. Edward (2001): *Abraham Lincoln, Slavery, and the Civil War: Selected Writing and Speeches*. Bedford Series in History & Culture, Bedford/St. Martin's, Boston.
- JUPILLE, Joseph – LEBLANG, David (2007): Voting for Change: Calculation, Community, and Euro Referendums. *International Organizations* 61(4). 763–782.
- KAUFMANN, Bruno (2010): *The European Citizens' Initiative Handbook*. The Initiative and Referendum Institute, Green European Foundation, Brussels. (Szövegbeni hivatkozása: Handbook 2010)
- KAUFMANN, Bruno (2012): Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative. In: SETÄLÄ, Maija – SCHILLER, Theo (eds) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures, Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Palgrave MacMillan, London. 228–242.
- KAUFMANN, Bruno – WATERS, M. Dane (2004): *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press, Durham, NC.
- KAUFMANN, Bruno – BÜCHI, Rolf – BRAUN, Nadja (eds) (2008): *Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond*. The Initiative and Referendum Institute Europe. (Szövegbeni hivatkozása: Guidebook 2008.)
- KAUFMANN, Bruno – BÜCHI, Rolf – CARLINE, Paul – BRAUN, Nadja (eds) (2005): *Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond*. The Initiative and Referendum Institute Europe, Bern. (Szövegbeni hivatkozása: Guidebook 2005.)
- KELEMEN, Daniel R. (2017): Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union. *Government and Opposition* 52(5). 211–238.
- KOBACH, Kris William (1993): *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Dartmouth, Aldershot.
- KÖRÖSÉNYI András (2005): *Vezér és demokrácia*. Politikaelméleti tanulmányok. L'Harmattan, Budapest.

- KÖRÖSÉNYI András (2009): A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: ENYEDI Zsolt (ed.) (2009): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Századvég Kiadó, Budapest. 37–62.
- KRASTEV, Ivan (2011): Paradoxes of the New Authoritarianism. *Journal of Democracy* 22(2). 5–16.
- KRIESI, Hanspeter (2004): How citizens decide in direct-democratic votes: experiences from Switzerland. *Portuguese Journal of Social Science* 3(1). 3–13.
- KRIESI, Hanspeter (2005): *Direct democratic choice: the Swiss experience*. Lexington Books, Oxford.
- KRIESI, Hanspeter (2009): Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Századvég Kiadó, Budapest. 87–106.
- KRIESI, Hanspeter – TRECHSEL, Alexander H. (2008): *The politics of Switzerland. Continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- KUKORELLI István (1996): A közvetlen demokráci „visszafejlesztésének” irányai. In: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. József Attila Tudományegyetem, Szeged. 315–325.
- KYRIS, George (2013): A model of ‘contested’ Europeanization: The European Union and the Turkish-Cypriot administration. *Comparative European Politics* 12(2). 160–183.
- LEDUC, Lawrence (2003): *The politics of direct democracy. Referendums in Global Perspective*. University of Toronto Press, Toronto.
- LEVINSON, Sanford (2006): *Our Undemocratic Constitution. Where the Constitution goes wrong (and how We, the People can correct it)*. Oxford University Press, New York.
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale University Press, New Haven.
- LUBBERS, Marcel (2008): Regarding the Dutch ‘Nee’ to the European Constitution: A Test of the Identity, Utilitarian and Political Approaches to Voting ‘No’. *European Union Politics* 9(1). 59–86.
- MAJONE, Giandomenico (1998): Europe’s democratic deficit: The Question of Standards. *European Law Journal* 4(1). 5–28.
- MAJONE, Giandomenico (2006): The common sense of European integration. *Journal of European Public Policy* 13(5). 607–626.
- MAJONE, Giandomenico (2009): The ‘Referendum Threat’, the Rationally Ignorant Voter, and the Political Culture of the EU. RECON Online Working Paper, 2009/04. http://www.recon-project.eu/main.php/RECON_wp_0904.pdf?fileitem=50511968 (*Utolsó megtekintés: 2017. május 8.*)
- MARQUAND, David (1979): *Parliament for Europe*. J. Cape, London.
- MATSUSAKA, John G. (2004): *For the Many or the Few? The Initiative, Public Policy and American Democracy*. University of Chicago Press, Chicago.
- MATSUSAKA, John G. (2005): Direct Democracy Works. *Journal of Economic Perspectives* 19(2). 185–206.
- MEIER, Christian (1999): Bevezetés: Ókori alapok (Telegdi Csetri Áron és Balogh Brigitta. ford.). In: BRUNNER, Otto – CONZE, Werner – KOSSELLECK, Reinhart (eds): *A demokrácia*. József Attila Műhely Kiadó, Budapest. 7–32.

- MENDELSON, Matthew – PARKIN, Andrew (eds) (2001): *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Palgrave, New York.
- MÉNY, Yves (2005): The EU and the challenge of a post-national constitution. In FABBRINI, Sergio (ed.): *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance*. Routledge, London – New York. 183–193.
- MEZEI Géza (2001): *Helyreállított Európa. Európa-építés és egységstratégiák a Marshall-tervtől a Nizzai Szerződésig*. Osiris, Budapest.
- MILLER, Vaughne – TAYLOR, Claire – POTTON, Ed (2003): The Swedish Referendum on the Euro. *Library Research Paper* 68(3). House of Commons Library (UK). <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2003/rp03-068.pdf> (Utolsó megtekintés: 2017. április 29.)
- MOECKLI, Daniel (2011): Of Minarets and Foreign Criminals: Swiss Direct Democracy and Human Rights. *Human Rights Law Review* 11(4). 774–794.
- MØLLER, Jørgen – SKAANING, Svend-Erik (2013): The Third Wave: Inside the Numbers. *Journal of Democracy* 24(4). 97–109.
- MORAVCSIK, Andrew (2002): In defense of the 'democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40(4). 603–624.
- MORAVCSIK, Andrew (2008): The Myth of Europe's "Democratic Deficit". *Intereconomics: Journal of European Economic Policy* 43(6). 331–340.
- NAVRACSIK TIBOR (1998): *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest.
- NENTWICH, Michael (1997): Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. *European Integration Online Papers* 1. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1996-001.pdf> (Utolsó megtekintés: 2017. május 4.)
- NEW, Michael J. (2001): Limiting Government through Direct Democracy. The Case of State Tax and Expenditure Limitations. *Policy Analysis* No. 420. Cato Institute. <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa420.pdf> (Utolsó megtekintés: 2017. április 30.)
- NEW, Michael J. (2003): Proposition 13 and State Budget Limitations. Past Successes and Future Options. *Cato Institute Briefing Papers* 83. Cato Institute, Washington D.C.
- NIJBOER, Arjen (2005): The First Dutch Referendum. A pre-Ballot Assessment. *Policy Paper* 14. Notre Europe.
- PAPADOPULOS, Yannis (2001): How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. *West European Politics* 24(2). 35–58.
- PAPADOPULOS, Yannis (2005): Implementing (and radicalizing) art. I-47.4 of the Constitution: is the addition of some (semi-)direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore? *Journal of European Public Policy* 12(3). 448–467.
- PATEMAN, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- PÁLLINGER Zoltán Tibor (2007): Democratic Infrastructures in the Service of Citizens' Rights: the Swiss Experience. *Working Papers Lichtenstein-Institute* 13. Department of Political Science, Bendern.
- PÁLLINGER Zoltán Tibor – MARXER, Wilfried (2007): Stabilizing or destabilising? Direct-democratic instruments in different political systems – Liechtenstein and Switzerland compared. Working paper for Workshop no. 18. *Referendums and Initiatives: Supplementing or Undermining Representative Democracy?* ECPR Joint Sessions, Helsinki.

- PÁLLINGER, Zoltán T. – KAUFMANN, Bruno – MARXER, Wilfried – SCHILLER, Theo (eds) (2007): *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- QVORTRUP, Matt (2005): *A comparative study of referendums. Government by the People*. Manchester University Press, Manchester.
- QVORTRUP, Matt (2007): *Can we trust the people? Voter competence and European integration*. Working Paper. <http://www.iwantareferendum.com/publication/qvortrup.pdf> (Utolsó megtekintés: 2012. április 10)
- REUCHAMPS, Min (2006): Referendum as a Tool for Building European Identity. The Case of Belgium, Luxembourg, and The Netherlands. *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg* 6. Université de Liège. <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=91> (Utolsó megtekintés: 2017. május 4.)
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1997): *A társadalmi szerződésről, avagy A politikai jog elvei* (Kis János ford.). PannonKlett, Budapest.
- RHODES, Roderick A. W. (1995): The Institutional Approach. In: MARSH, David – STOKER, Gerry (eds): *Theory and Methods in Political Science*. MacMillan Press, London. 42–57.
- ROSE, Richard (2013): *Representing Europeans. A Pragmatic Approach*. Oxford University Press, Oxford.
- SABATO, Larry J. – ERNST, Howard R. – LARSON, Bruce A. (eds) (2001): *Dangerous Democracy? The Battle over Ballot Initiatives in America*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia* (Soltész Erzsébet ford.). Osiris, Budapest.
- SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei* (Soltész Erzsébet ford.). Akadémiai Kiadó, Budapest.
- SCHEDLER, Andreas (2013): *The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford University Press, Oxford.
- SCHILLER, Teo (2005): *Direct Democracy in Europe: comparing initiative instruments*. Working paper. ECPR General Conference, Budapest. 8–10 September, 2005.
- SCHMITTER, Philippe C. (2000): *How to Democratize the European Union? ...and Why Bother?* Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- SCHMITTER, Philippe C. – KARL, Terry Lynn (1991): What democracy is... and is not. *Journal of Democracy* 2(2). 75–88. (Az 1. fejezet mottójában szereplő idézet Révész Sándor fordítása. In: *Beszélő Hetilap*, 5(11–12).
- SCHMITTER, Philippe C. – TRESCHER, Alexander H. (eds) (2004): *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*. Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- SCHUMAN, Robert (1991): *Európáért* (Tót Éva ford.). Pannónia Könyvek, Budapest.
- SCHUMPETER, Joseph A. (2003): *Capitalism, Socialism, Democracy*. Routledge, London – New York.
- SCHWOK, René (2009): *Introduce a legislative referendum, but not a 'constitutional' referendum, a 'constitutional' initiative or a legislative initiative*. Paper published in Reflection Group On the Future of Europe in 2020–2030. http://unige.academia.edu/Ren%C3%A9SCHWOK/Papers/319157/Introduce_a_legislative_referendum_but_not_a_constitutional_referendum_a_constitutional_initiative_or_a_legislative_initiative_2009 (Utolsó megtekintés: 2017. május 7.)

- SVENSSON, Pelle (1996): Denmark: the referendum as minority protection. In: GALLAGHER, Michael – ULERI, Pier Vincenzo (eds): *The Referendum Experience in Europe*. Palgrave Macmillan, 33–51.
- SVENSSON, Pelle (2016): EU treaty referendums in Ireland and Denmark: a comparative analysis of different conceptions of sovereignty and their democratic implications. In: ELKINK, Johan A. – FARRELL, David M. (eds): *The Act of Voting: Identities, institutions and locale*. Routledge, Oxon – New York. 101–115.
- SULLIVAN, James W. (1893): *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*. True Nationalist Publishing Company, New York.
- SZCERBIAK, Alex – TAGGART, Paul (eds): *EU enlargement and referendums*. Routledge, London – New York.
- SZENTPÉTERI István (1965): *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- THUKÜDIDÉSZ (2006): *A peloponnészoszi háború* (Muraközy Gyula ford.) Osiris, Budapest.
- TRECHSEL, Alexander H. (2005): How to federalize the EU... and why bother? *Journal of European Public Policy* 12(3). 401–418.
- TRECHSEL, Alexander H. – KRIESI, Hanspeter (1996): Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. In: GALLAGHER, Michael – ULERI, Pier Vincenzo (eds) (1996): *The Referendum Experience in Europe*. Macmillan Press, London. 185–208.
- TOLBERT, Caroline J. (é. n.): *Direct democracy as a Catalyst for 21st Century Political Reform*. IRI <http://iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20Studies/Tolbert%20-%20DD%20as%201st%20Century%20Reform%20Catalyst%20IRI.pdf> (*Utolsó megtekintés: 2013. május 4.*)
- TOLBERT, Caroline J. – LOWENSTEIN, Daniel H. – DONOVAN, Todd (1998): Election law and rules for using initiatives. In: BOWLER, Shaun – DONOVAN, Todd – TOLBERT, Caroline J. (eds) (1998): *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Ohio State University Press, Columbus. 27–54.
- UNGER Anna (2015): A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 18(4). 5–21.
- UNGER Anna – ZIEGLER Dezső Tamás (2016): What happens after Brexit? Some thoughts. *Social Europe*, 2016. július 19. <https://www.socialeurope.eu/what-happens-after-brex-it-some-thoughts> (*Utolsó megtekintés: 2019. február 12.*)
- VREESE, Claes H. de – BOOMGAARDEN, Hajo G. (2005): Projecting EU Referendums. Fear of Immigration and Support for European Integration. *European Union Politics* 6(1). 59–82.
- WAISANEN, Bert (2010): *State Tax and Expenditure Limits. 2010*. National Conference on State Legislatures. <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx> (*Utolsó megtekintés: 2017. április 15.*)
- WATERS, M. Dane (2003): *The Initiative and Referendum Almanac*. Carolina Academic Press, Raleigh Durham, North Carolina.
- WEILER, J. H. H. (1995): The state „über alles”. Demos, Telos and the German Maastricht Decision. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 95(6). <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9506ind.html> (*Utolsó megtekintés: 2010. május 18.*)
- WEILER, J. H. H. – HALTERN, U. – MAYER, F. (1995): European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 95(1). <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9501ind.html> (*Utolsó megtekintés: 2010. május 18.*)

- WHITEHEAD, Laurence (2003): Összehasonlító politikatudomány: demokratizációs tanulmányok (Holló István ford.). In: GOODIN, Robert E. – KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris, Budapest. 341–357.
- WILLIAMS, Norman R. (2008): Direct Democracy, the Guaranty Clause, and the „Political Question” Doctrine: Revisiting Pacific Telephone. *Oregon Law Review* 87. 979–1024.
- ZAKARIA, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* 76(6). 22–43.

Hivatkozott alkotmányok, jogszabályok, bírósági döntések

Az utolsó megtekintés időpontja minden forrásnál 2017. május 31.

- Constitution Fédérale de la Confédération Suisse. <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/101.fr.pdf>
- Texte intégral de la Constitution de 1958, à jours de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. (La Constitution de la France) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-5074.pdf>
- Constitution of the United States. (Full text and amendments) http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm
- The Alaska Constitution. http://www.legis.state.ak.us/basis/folioproxy.asp?url=http://www.jnu01.legis.state.ak.us/cgi-bin/folioisa.dll/acontxt/query=*/doc/{t1}?
- Constitution of the State of Arkansas of 1874. <http://www.arkleg.state.ar.us/assembly/Summary/ArkansasConstitution1874.pdf>
- State Constitution of Arizona. http://www.azleg.gov/const/Arizona_Constitution.pdf
- State Constitution of California. <http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>
- Constitution of the State of Colorado. <http://www.michie.com/colorado/lpext.dll?f=templates&fn=main-h.htm&cp=>
- Constitution of Delaware. <http://delcode.delaware.gov/constitution/index.shtml>
- Constitution of the State of Florida. <http://www.flsenate.gov/Laws/Constitution>
- Constitution of the State of Idaho. <http://www.legislature.idaho.gov/idstat/IC/Title003.htm>
- Constitution of the State of Iowa. <http://www.legis.state.ia.us/Constitution.html>
- Kentucky Constitution. <http://www.lrc.ky.gov/legresou/constitu/intro.htm>
- Constitution of the State of Maine. <http://www.maine.gov/legis/const/Constitution.pdf>
- Constitution of Maryland. <http://www.msa.md.gov/msa/mdmanual/43const/html/const.html>
- The Constitution of the Commonwealth of Massachusetts. Published by William Francis Galvin, Secretary of the Commonwealth. May, 2009.
- Constitution of the State of Michigan. <http://www.legislature.mi.gov/documents/publications/Constitution.pdf>
- Missouri Constitution. <http://moga.mo.gov/const/moconstn.htm>
- Constitution of the State of Nevada. <http://www.leg.state.nv.us/const/nvconst.html>
- New Hampshire State Constitution. <http://www.nh.gov/constitution/constitution.html>
- Constitution of the State of New Mexico. <http://www.sos.state.nm.us/pdf/2007nmconst.pdf>
- North Dakota Constitution. <http://www.legis.nd.gov/constitution/const.pdf>
- Constitution of the State of Ohio. <http://www.sos.state.oh.us/sos/upload/publications/election/Constitution.pdf>
- Constitution of Oregon. <http://www.leg.state.or.us/orcons/orcons.html>

South Dakota Constitution. <http://legis.state.sd.us/statutes/Constitution.aspx>
 Washington State Constitution. <http://www.leg.wa.gov/LawsAndAgencyRules/Pages/constitution.aspx>
 Wyoming Constitution. <http://legisweb.state.wy.us/statutes/constitution.aspx?file=titles/title97/title97.htm>
 Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon, 223 U.S. 118. <http://supreme.justia.com/us/223/118/case.html>
 Meyer v. Grant, 486 U.S. 414 <http://supreme.justia.com/us/486/414/case.html>

Választási, népszavazási kiadványok, adatbázisok

Ballotpedia. An interactive almanac of state politics. (Online encyclopedia). <http://www.ncsl.org/LegislaturesElections/ElectionsCampaigns/BallotMeasuresDatabase/tabid/16580/Default.aspx>
 Centre for Research on Direct Democracy (C2D). <http://c2d.ch/>
 Initiative and Referendum Institute, University of Southern California (IRI). <http://iandrinstitute.org/>
 Initiative and Referendum Institute Europe (IRI-Europe). <http://www.iri-europe.org/>

IRI Ballotwatch-kiadványok:

1998 Election Post-Election Report. <http://www.iandrinstitute.org/docs/1998%20Complete%20Post%20Election%20Report.pdf>
 2000 Election Post-Election Report. <http://www.iandrinstitute.org/docs/2000%20Post%20election%20Report.pdf>
 2002 General Election Post-Election Report. <http://www.iandrinstitute.org/docs/2002%20POST-election%20Report%20-%2012-11-02%20-%20State%20by%20State.pdf>
 2003 Statewide Ballot Questions. <http://www.iandrinstitute.org/docs/November%204,%202003%20Statewide%20Ballot%20Questions%20Revised.pdf>
 Ballotwatch 2004, No. 10. November. [http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202004-10%20\(Election%20Summary\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202004-10%20(Election%20Summary).pdf)
 Ballotwatch 2005, No. 3. November. [http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202005-3%20\(Election%20Review\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202005-3%20(Election%20Review).pdf)
 Ballotwatch 2006, No. 5. November. [http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202006-5%20\(Election%20results-update\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202006-5%20(Election%20results-update).pdf)
 Ballotwatch 2007, No. 2. November. <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202007-2%20Election%20results.pdf>
 Ballotwatch 2008, No.2. October. [http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202008-2%20\(Marriage\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202008-2%20(Marriage).pdf)
 Ballotwatch 2008, No. 3. November. <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202008-3%20Results%20v4.pdf>
 Ballotwatch 2009, No. 2. November. [http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202009-2%20Results%20\(v1\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202009-2%20Results%20(v1).pdf)

Statewide Initiatives Since 1904–2000. <http://www.iandrinstitute.org/docs/Statewide-Initiatives-1904-2000.pdf>
Signature, Geographic Distribution and Single Subject Requirements for Initiative Petitions. <http://www.iandrinstitute.org/docs/Almanac-Signature-and-SS-and-GD-Requirements.pdf>
Les autorités fédérales de la Confédération suisse. <http://www.admin.ch/index.html?lang=fr>
National Conference of State Legislatures, Ballot Measures Database (NCSL). <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx>

Maine

Enacted Constitutional Amendments 1834– <http://www.maine.gov/legis/lawlib/const.htm>
People's Vetoes 1909– <http://www.maine.gov/legis/lawlib/peoplesveto.htm>
Referenda Votes on Acts of the Maine Legislature 1910– <http://www.maine.gov/legis/lawlib/refvot.htm>
Votes on Initiated Bills, 1910– <http://www.maine.gov/legis/lawlib/inivot.htm>

Oregon

Oregon Election History. <http://www.bluebook.state.or.us/state/elections/elections06.htm>

South Dakota

Ballot Question Titles and Election Turnouts 1890–2010. <http://www.sdsos.gov/electionsvote-registration/electvoterpdfs/BallotQuestions1890-2010.pdf>
Number of Ballot Questions by Year. http://www.sdsos.gov/electionsvoteregistration/electvoterpdfs/InitiativesReferendumsBallotQuestionsHistory_Barchart.pdf

Washington

Index to Initiative and Referendum History and Statistics: 1914–2010. <http://www.sos.wa.gov/elections/initiatives/statistics.aspx>

Európai uniós joganyagok, dokumentumok

Jogszabályok:

Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 202, 7.6.2016, p. 13–45 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202HU.01001301 (EUSZ 2009)
Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 202, 7.6.2016, p. 47–199 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202HU.01004701 (EUMSZ 2009)
Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 202, 7.6.2016, p. 389–405 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0389.01.HUN&toc=OJ:C:2016:202:TOC

Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Official Journal of the European Union, C 310, 16 December 2004 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC> (Alkotmányszerződés 2003)

Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/eu rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. OJ L 65, 11.3.2011, p. 1–22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011R0211>

Európai Parlament dokumentumai:

Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community, PE 111.236/fin.1., February. European Parliament. (EP 1988)

A Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkérés, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot. EP Alkotmányügyi Bizottsága, 2009. február 3. A6–0043/2009 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0043+0+-DOC+PDF+V0//HU> (EP AÜB 2009)

Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása, a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot. Európai Parlament, Strasbourg. 2008/2169(INL) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0389&format=XML&language=HU> (EP 2009)

Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative. Committee on Constitutional Affairs, European Parliament. 28.10.2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-452.836+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (EP AÜB 2010)

Opinion of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative. 26.10.2010. 2010/0074(COD) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-448.978+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (EP ÁJBI 2010)

Európai Bizottság dokumentumai:

European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 2001. COM(2001) 428 final https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf (EB 2001)

Green Paper on a European Citizens' Initiative. Commission of the European Communities, Brussels, 11.11.2009. COM(2009) 622 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0622> (EB 2009)

Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative. European Commission, Brussels, 31.3.2010. SEC(2010) 370 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf (EB Összefoglaló 2010)

Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative. (Provisional version) European Commission, Brussels, 31 March, 2010. COM(2010) 119 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:EN:PDF> (EB 2010)

Az európai polgári kezdeményezés – lépésről lépésre. Az Európai Bizottság lakossági tájékoztatója. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/eci_flowchart_hu.pdf

Fehér Könyv Európa Jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek. (Európai Bizottság, 2017. március 1.) COM/2017/2025 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN>

Egyéb uniós dokumentumok:

Referendum on the European Constitution. Adoption, ratification and entry into force procedure. The European Convention, Brussels, 31 March 2003. CONV 658/03 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00658.en03.pdf>

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. (2010/C 323/01) https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/10-04-21_citizens_initiative_hu.pdf (EAVB 2010)

Egyéb források, dokumentumok

More democracy in Europe. Referendum on the EU-Constitution / Direct Democracy in the EU. (2005) Discussion Paper, Democracy International – Mehr Demokratie – IRI-Europe. (*Mehr Demokratie Discussion Paper*)

The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem (Annan-plan). 31 March 2004. http://www.hri.org/docs/annan/Annan_Plan_April2004.pdf

What Europe needs now. Interview with Jürgen Habermas, Matthias Hoenig, DPA. (2007. március 23.) <http://www.signandsight.com/features/1265.html> (Az eredeti, német nyelvű szöveg elérhető itt: <http://www.perlentaucher.de/artikel/3795.html>)

Demokratikus-e az Európai Unió, és mit jelent a demokratikus deficit? Miért nem elégséges a képviselet a demokrácia megvalósulásához? Mi is az a közvetlen demokrácia? Mit tudunk az uniós népszavazásokról? Milyen módon lehetne az EU-t a közvetlen demokrácia intézményeivel demokratikusabbá tenni?

Ezekre a kérdésekre ad választ a szerző a demokrácia részvételi elméletéből kiindulva. Az EU demokratizációja kapcsán elemzi az elmúlt közel fél évszázad uniós tematikájú népszavazásait, valamint az Európai Polgári Kezdeményezés első öt évének tanulságait. Mindemellett, elsőként a hazai politikatudományban, cáfolva számos, a népszavazásokkal kapcsolatos tévhitet és mítoszt, részletesen bemutatja az olvasóknak a modern közvetlen demokrácia sajátosságait a svájci, illetve az amerikai modell szabályai és évszázados gyakorlata nyomán.

ISBN 978-963-489-070-6



9 789634 890706

