

Tóth J. Zoltán habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata¹
(*Jogtudományi Közlöny, 2019/7-8. szám, 302-317. o.*)

A demokrácia fogalmának – az ahhoz kapcsolt jelzők egyre fokozódó inflációja ellenére – alapvetően két jelentése, illetve két lehetséges tartalma van. Ezek közül is az ókori Hellászból származó „közvetlen demokrácia” gyakorlati jelentősége mára (még annak referendárius formájában is) egyre csökken, és napjainkra a demokrácia fő szabályként mindenhol (már ahol létezik) „képviseleti demokráciaként” van jelen. Bármelyik formájáról is legyen azonban szó, annak érvényesülése nem lehet kizárólagos, és megvalósításának igénye nem abszolutizálható; pusztán számbeli fölénye okán még a többség sem tehet meg mindent a politikai közösség kisebbségben maradó tagjaival szemben. Szükség van tehát olyan, a jogállamiságot és annak immanens tartalmi elemeit, végső soron az emberek alapvető jogait védő intézményekre, melyek képesek a nép tagjait magától a néptől (a többségtől) megvédeni; ezek közül napjainkra a legfontosabbá az alkotmánybíráskodás vált.

I.

A „demokrácia” fogalmi meghatározásának problémái

A *demokrácia* görög eredetű kifejezés, mely szó szerint a nép (*démosz*) hatalmát (*krátosz*) jelenti.² Az a kifejezés azonban, hogy „néphatalom”, valójában nagyon keveset mond arról az államszervezési formáról és hatalomgyakorlási módról, amely a politikai rendszerben megvalósul. (A „demokrácia” fogalmának nem politikai jellegű használatának módjaival, így pl. a gazdasági demokrácia, üzemi demokrácia, társadalmi demokrácia, helyi demokrácia, civil demokrácia stb. kifejezések jelentéseivel nem foglalkozunk.) További problémát okoz, hogy a megvalósult demokráciák nagyon eltérőek, illetve számos állam nevezi magát „demokratikusnak”, miközben a nép érdekeinek valódi érvényesítése ezekben a rendszerekben megkérdőjelezhető, esetleg ténylegesen hiányzik. (*Mára a „demokrácia” kifejezés lett a politikai önreflexió jolly jokere*, mivel lényegében minden létező állam igényt tart a demokrácia elnevezésre. Úgy is mondhatjuk, hogy létrejött egy politikai konszenzus arról, hogy a demokrácia valami jó dolog, ezért azon rezsimek is igyekeznek demokráciaként definiálni magukat, amelyek valójában nagyon távol állnak annak tartalmi követelményeitől.) A demokrácia *szubsztantív* problémájával kapcsolatos három fő kérdés közül az első az, hogy mik is azok a tartalmi követelmények, amelyek egy rezsimeket demokratikussá tesznek. A második és harmadik (egymással összefüggő) lényeges kérdés pedig, hogy a „megvalósult demokráciák” *tényleges* (valóságosan létező) tulajdonságaiból következik-e bármi a demokrácia normatív, azaz *előíró* fogalmára nézve (arra nézve tehát, hogy milyennek *kellene* lenniük azon politikai rendszereknek, amelyek alappal tartanak igényt a „demokratikus” jelzőre), és fordítva: a normatív követelményeket mennyire lehet számon kérni a valóságosan létező demokráciákon.

¹ Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+Felsőoktatási Fialat Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült.

² Először Hérodotosz használta ezt a szót.

E kérdésekre jóval nehezebb válaszolni, mint az a fogalom szó szerinti értelmezéséből („népuralom”) következne. Az biztos, hogy *minden demokratikus rendszernek a nép által elismertnek kell lennie, az aktuálisan hatalmon levő politikai csoportoknak pedig a néptől kell kapniuk felhatalmazásukat e hatalomgyakorlásra.* (Úgy is mondhatjuk, hogy *a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása a néptől ered.*)

Mindez azonban még mindig nem visz közelebb ahhoz, hogy meg tudjuk különböztetni a valódi demokráciákat az „áldemokráciáktól”, mivel – a közbeszédben és a politikai filozófiai szakirodalomban is – a demokráciák számos fajtájáról beszélnek, és a fogalmi tengerből nehéz kihámozni, hogy melyek azok, amelyek a népuralom valódi tartalmát jelenítik meg, illetve amelyek csak álcázzák és elfedik a hatalomgyakorlás nem-demokratikus jellegét. [Csak példaként utalunk rá, hogy az újkorban népszerű egyik, Thomas Hobbes által megfogalmazott kontraktualista hatalmi legitimitációs elmélet szerint a nép egyszer s mindenkorra átruházta eredendő hatalmát az uralkodóra, aki azt immáron korlátlanul – bár elvileg a nép érdekében – gyakorolja.³ Nyilvánvaló, hogy pl. ez az elmélet a demokrácia semmilyen tartalmi meghatározásába nem férhet bele (nem is nevezik így), annak ellenére sem, hogy a legitimitásigény itt is a népre, az emberek akaratára utal.]

Így fogalomként használatos a jelző nélküli demokrácia mellett a közvetlen demokrácia, a választásos demokrácia, a képviseleti demokrácia, a közvetett demokrácia, a részvételi (participációs) demokrácia, az öngazgató demokrácia, a gyűléses demokrácia, a népszavazásos demokrácia, az elektronikus demokrácia, az alkotmányos demokrácia, a liberális demokrácia, a szociáldemokrácia, a kereszténydemokrácia, az egalitárius demokrácia, a konszenzusos demokrácia, a többségi demokrácia, a korlátozott demokrácia, a deliberatív demokrácia, a konszociális demokrácia, sőt még a „népi demokrácia” vagy az „illiberális demokrácia” kifejezés is. Mindezek részben egymást kizáró, részben ortogonális (egymást átható, egymás mellett létező) dimenziók (egyes esetekben pedig a demokrácia lényegének a konkrét tagadásai, ahol a minőségjelző valójában fosztóképző); ebben a fogalmi káoszban pedig nehéz kiigazodni.

Ehhez kapcsolódó további problémát jelent, hogy bármely itt említett demokráciafogalomhoz mindenekelőtt definiálni kell a „nép” fogalmát, továbbá azt a módot, ahogyan a nép a hatalmat gyakorolja vagy gyakorolhatja, illetve ahogyan a hatalom gyakorlására felhatalmazást ad vagy adhat. Mi a következőkben igyekszünk a demokrácia lehetséges tartalmi elemeit meghatározni, és ez alapján bemutatni a demokrácia főbb típusait.

A demokrácia *fogalmi* problémájának egyik legfontosabb kérdése az, hogy mit jelent a „nép”. Ebben szerencsére ma már konszenzus van; így *a nép* a demokratikus döntéshozatal vonatkozásában *egyenlő a politikai nemzettel, vagyis az állampolgárok közösségével, akik egyúttal* [az ún. természetes kizáró okokat (kiskorúság, egyéb okok miatti cselekvőképtelenség), továbbá a bíróság által jogerősen megállapított bűncselekmény elkövetése miatt szabadságvesztés-büntetésüket töltő és/vagy a közügyektől eltiltott személyeket kivéve] *választójoggal is rendelkeznek.* Ez azért fontos, mert nem volt mindig így, ezért a XX. századig a választójoggal bírók reprezentálták a politikai nemzet azon tagjait is, akik nem rendelkeztek választójoggal [nők, illetve azok, akik a vagyoni vagy műveltségi

³ Az emberek Hobbes szerint a biztonságukat szavatolni nem képes természeti állapotból [mely tehát a „mindenki háborúja mindenki ellen” („*bellum omnium contra omnes*”) állapota] az erőszakos haláltól és a szükségképpen ideiglenesen birtokolt javaik elvesztésétől való félelem miatt, életük védelme, illetve az állam által garantált biztonság és az ebből következő kényelem érdekében úgy léptek át a polgári állapotba, és hozták létre az államot, illetve a szuverént, hogy jogaikról – az élethez és a testi épséghez való joguk kivételével, melyről természet szerint senki nem mondhat le – lemondtak, pontosabban e jogokat – visszavonhatatlanul – átruházták a szuverénre. (HOBBS, THOMAS: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Első kötet.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1999.)

cenzusnak nem feleltek meg (nem fizettek elég adót, nem volt elég vagyonuk, vagy nem szereztek meghatározott iskolai végzettséget)]. Ma már e tekintetben alig van vita: a nép az állampolgárok egész közössége, akik a hatalmat vagy saját maguk gyakorolják, vagy felhatalmazást adnak képviselők számára arra, hogy azt helyettük és nevükben, illetve az érdekükben gyakorolják. (Megjegyzendő, hogy a „nép” fogalma nemkívánatos módon a másik irányba is kilenghet; vagyis elvileg nemcsak az lehetséges, hogy a politikai nemzet bizonyos tagjai nem vehetnek részt hivatalosan a közügyekben, hanem az is, hogy a politikai közösség tagjain túli személyek is részt vehetnek abban. Ez lenne a helyzet akkor, ha a választási szabályok megengednék, hogy az állampolgárokon túl az adott állam területén élő más személyek is szavazhassanak a politikai kérdésekről, illetve az e kérdésekben dönteni hivatott képviselők személyéről. Ilyesmire azonban – az ún. helyi demokráciákat kivéve⁴ – nincs működő példa.)

A nép azonban nem pusztán legitimációs eszköz, amelyre névleg hivatkozni lehet, hanem akarata ténylegesen érvényre juttatni képes polgárok közössége. Mivel az emberek akarata nem egyszer s mindenkorra adott, ezért intézményes biztosítékot kell adni arra, hogy a nép (illetve annak tagjai) ezt az akaratot megváltoztathassák, azaz kifejezésre juttathassák abbéli szándékukat (és e szándék érvényesüljön is), hogy mást gondolnak a közügyekről, avagy a közügyekben döntő képviselők személyéről, mint korábban. Csak az az állam, az a politikai rendszer, illetve az a politikai érdekartikulációs mechanizmus nevezhető demokráciának, amelyben a népnek valódi lehetősége van aktuális akaratának érvényesítésére. Erre a közéleti kérdésekben történő rendszeres gyűlések és szavazások, illetve – képviselői demokrácia esetén – a rendszeres választások szolgálnak. (E vonatkozásban a jogállamiság és a demokrácia követelményei egybeesnek.) Ahol a polgárok az első választással lemondtak arról a jogukról, hogy a közéleti kérdésekbe beleszólhassanak, illetve ellenőrizhessék a politikai döntéshozók személyét (és időközönként leválthassák őket), illetve ahol az egyszer hatalomra kerültek mindezt megakadályozzák, ott nincs tartalmi értelemben vett „népuralom”, így fogalmilag sem valósulhat meg a demokrácia.

A demokrácia fogalma továbbá implikálja magát a döntést. *A politikai demokrácia – annak minden létező formájában – a döntéshozatal demokratikusságát jelenti, vagyis az alternatív cselekvési modellek, szabályok, programok közötti közvetlen (pl. népszavazásos), avagy az ezekről dönteni hivatott versengő politikai erők (pártok, politikusok) közötti közvetett választást. Akár közvetlenül egy javaslatról, akár közvetetten a jövőbeni javaslatokat elbíráló politikusokról (a képviselőkről) szavaznak egy politikai közösség tagjai, mindig döntést hoznak: választanak a lehetséges, felmerült lehetőségek közül, és eldöntik, hogy (közvetlen demokráciában) mely modell, szabály valósuljon meg, illetve (közvetett demokráciában) azt, hogy kik legyenek azok, akik később szavazhatnak ugyanezekről a kérdésekről. Mivel az embereknek különböző érdekeik és értékeik vannak, azaz élethelyzetüknél vagy választott erkölcsi nézeteiknél (továbbá egyéb értékeiknél, előítéleteiknél, preferenciáiknál, attitűdjeiknél, neveltetésüknél vagy világlátásuknál) fogva különbözőképpen vélekednek az egyes megoldandó társadalmi problémákról, eldöntendő politikai kérdésekről, ezért mást és mást gondolnak jónak, helyesnek vagy célszerűnek egy-*

⁴ Így pl. Magyarországon a helyhatósági választásokon az adott településen élő nagykorú EU-állampolgárok, továbbá a nagykorú, nem magyar és nem EU-állampolgár menekültek, bevándoroltak vagy letelepedettek is szavazhatnak (előbbieket pedig képviselővé vagy polgármesterré is megválaszthatók, vagyis az aktív mellett passzív választójoguk is van). [Alaptörvény, XXIII. cikk: „(2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselő és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. (3) Magyarországon menekültként, bevándorltként vagy letelepedtként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselő és polgármesterek választásán választó legyen.”]

egy kérdésben. Mindebből az is következik, hogy *a politikai közösség tagjai között mindig érdek- vagy értékellentét van*, és ebben az érdekkonfliktusos (vagy értékkonfliktusos) helyzetben kell politikai megoldást találni. A társadalomban felvetődő dilemmát tehát mindig el kell dönteni, ami azzal jár, hogy bizonyos álláspont a döntést követően győzedelmeskedik (az adott szabály létrejön, az adott program megvalósul), míg az alternatívák nem.

Elvileg persze lehetséges az is, hogy egy társadalomban nincsenek érdek- vagy értékkonfliktusok; hogy a társadalom tagjai az egyes kérdésekről mindig ugyanazt gondolják. Túl azonban azon a tényen, hogy ilyen politikai közösség eddig még sehol a világon nem létezett, azt is észre kell venni, hogy ha létezne ilyen közösség, akkor azon belül egyáltalán nem lenne szükség döntéshozatalra, hiszen nem lenne dilemma, amiben dönteni kell. Alternatív lehetőségek közötti választásról, azaz *döntésről csak akkor beszélhetünk, ha ilyen alternatívák vannak*, és azoknak vannak támogatói, pártolói vagy hívei; *ha egy társadalomban megvalósulna a nézetek, vélemények és akaratok tökéletes összhangja, ott nem lenne szükség politikára és politikai rendszerre*, sem azon belül bármilyen (így akár demokratikus) érdekartikulációs és döntéshozatali mechanizmusra sem. A tökéletes érdek- és értékösszhang azonban nemcsak hogy nem valósult meg sehol, de nem is lehetséges, ezért van szükség az eltérő akaratok közötti választásra. Ha ez igaz, akkor viszont *minden demokrácia csak többségi demokrácia lehet* (vagyis végső soron a többség – vagy a többség által választott képviselők többsége – dönt);⁵ így a demokráciáról a továbbiakban mindig ebben az értelemben beszélünk.

Így válik tartalmatlanná az ún. konszenzusos demokrácia fogalma, mely koncepció szerint bármit csak a társadalom tagjai közötti egyetértés esetén lehet elfogadni. Részben ugyanígy üresedik ki a deliberatív demokrácia is – legalábbis annak azon fogalmi meghatározásai, melyek a deliberációt mindaddig folytatni kívánják, amíg az egyik álláspont hívei észérvekkel meg nem győzik a másik vagy a többi álláspont híveit.⁶ (A *deliberáció* egy olyan, e demokráciafelfogás hívei által ideálisnak gondolt folyamat, melynek során az eredetileg eltérő álláspontok képviselő egymást észérvekkel meg kívánják győzni, illetve olyan kompromisszumot hoznak létre, mely végső soron mindenki számára elfogadható.) Ha a deliberáció egyetlen elfogadható eredménye a közösen kialakított és megvitatott, kompromisszumos megoldás, akkor az már a konszenzusos demokrácia felfogásának felel meg (és akkor az annak tartalmatlanná válásáról elmondottak a deliberatív demokráciára is helytállóak lesznek); amennyiben pedig a deliberáció (vagyis a javaslatok feletti racionális vita) az objektíve megfelelő, mindenki által egységesen elfogadott álláspont meghatározása nélkül is véget érhet, és végül – a probléma megoldása érdekében – mégis csak szavazásra kerül sor,⁷ úgy az (mármint a deliberatív demokrácia e fajtája) nem különbözik a demokrácia többségi értelmezésétől (a többségi döntéshozatal klasszikus elgondolásaiban is megelőzi ugyanis a döntést valamifajta vita), hiszen a dilemmát ugyanúgy többségi döntéssel oldják fel.

⁵ Sartori hívja fel a figyelmet arra, hogy a többségi elv modern találmány, mely nem a görögökig, hanem (a szerzetesi kommunák előzményei alapján) csak Locke-ig vezethető vissza – ahogyan egyébként a titkos szavazás vagy a képviseleti elv is. (Vö.: SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Budapest, Osiris, 1999. 80.)

⁶ A deliberáció Jon Elster meghatározásában szabad és egyenlő polgárok közötti vitán alapuló döntéshozatal. (ELSTER, JON: *Introduction*. In: *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998. 1.) A deliberáció egyszerre utal magára a tanácskozássra, valamint az ahhoz szükséges információcserére, ezzel implikálva a racionális megfontolások egymással való megosztásának és a végső döntésnél történő figyelembe vételének szükségességét.

⁷ Így pl. Joshua Cohen szerint ugyan a deliberáció célja a konszenzus (és ezért a saját állásponttal szembeni meggyőző ellenérvekre nyitottnak kell lenni), ám így is előfordulhat, hogy nem lesznek konszenzusos módon elfogadott érvek – ekkor végül is (valamely többségi elv alapján) szavazni kell. [COHEN, JOSHUA: *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In: BOHMAN, JAMES – REHG, WILLIAM (eds.): *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge (Massachusetts) – London (England), MIT Press, 1997. 75.]

[A *deliberatív demokrácia* fogalmát Joseph M. Bessette fejlesztette ki a tárgyalásos-érveléses politikai döntéshatalra 1980-ban;⁸ ő még elismerte azt, hogy a deliberáció zárulhat eredmény nélkül (ekkor vagy újra kell kezdeni azt, vagy szavazni kell); a későbbi elméletek egy része azonban már olyan mechanizmusok kidolgozására törekedett, amelyek lehetővé teszik az egyetlen, objektíve helyes megoldás megtalálását.]

A demokrácia többségi felfogása azonban nem zárja ki, hogy a többség akarata ne korlátlanul érvényesüljön; a többségi akarat – természetesen – korlátozható, amennyiben az a társadalom számára fontos értékszempontra (így különösen a jogállamiság valamely kritériumát) nem elégti ki. E problémáról részletesebben a későbbiekben lesz szó; most csak annyit említünk meg, hogy e korlátokat minden politikai (és jogi) rendszerben előzetesen fektetik le, és azok objektív szempontok alapján gátolják a többségi akarat korlátlan érvényesülését, valamint teszik egyúttal lehetővé a demokratikus döntéshozatali rendszer hosszú távú fennmaradását. [Ilyen értelemben a demokrácia és a jogállam nem (feltétlenül) ellentmondó, sokkal inkább egymást kiegészítő, egymást kölcsönösen feltételező és erősítő kategóriák.] Mindez azt is jelenti, hogy a mai modern demokráciák szükségképpen alkotmányos demokráciák, vagyis a döntéshozatal előre lefektetett, alkotmányos szabályokon alapul, melyek a nép egészének valódi érdekeit szolgálják egyes rövid távú érdekekkel szemben [így alapvető feltételként az alkotmányos demokráciák nem teszik lehetővé a nép számára a hatalomról való végleges lemondást, a hatalom korlátainak felszámolását, az alapvető emberi jogok mellőzését vagy a jogegyenlőség minimalista, formális felfogásának ellentmondó (nyíltan diszkriminatív) szabályozás megvalósítását]. Mivel az emberi jogok elismerése, a hatalom korlátozása és a jogegyenlőség (továbbá az általános választójogon alapuló szabad választások) követelménye a liberális ideológia vívmánya, ezért az alkotmányos demokráciák egyben liberális demokráciák is.⁹ Ez akkor is így van, ha egyes elméletek a klasszikus liberális értékek interiorizálásán túl más szempontokat is hangsúlyoznak; pl. a szociáldemokrácia sem más, mint a liberalizmusból következő intézményrendszer keretein belüli azon követelés, hogy a materiális egyenlőségre és a szociális jogokra az állam helyezzen nagyobb hangsúlyt. [A demokrácia különböző jelzőinek (liberális demokrácia, szociáldemokrácia, kereszténydemokrácia stb.) a közéletben, pártpolitikai alapon, szitokszókként, célzatosan dehonesztáló és az ellenfél politikai erő megbélyegzésének szándékával történő (sajnálatosan egyre gyakoribb) használatával – mint tudományos/szakmai vetülettel nem rendelkező kérdéssel – nem foglalkozunk.]

II.

A demokrácia fajtái

A demokráciának két fajtája van [melyhez képest minden más jelzős szerkezet csak ezek egyikének, másikának (vagy mindkettőnek valamely közös) alfajára vagy immanens tulajdonságára utal]: 1) a közvetlen vagy részvételi (participációs) és 2) a közvetett vagy képviseleti demokrácia.¹⁰ A kettő között az a fő különbség, hogy a részvételi demokrácia

⁸ Vö: BESSETTE, JOSEPH M.: *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*. In: Goldwin, Robert A. – Schambra, William A.: *How democratic is the constitution?* Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980. 102-116.

⁹ Vö.: SARTORI: i.m. (5. jegyzet) 18.

¹⁰ A demokrácia egyéb klasszifikációs megoldásaihoz magyarul ld pl.: GYÖRFI TAMÁS: *Demokrácia*. In: TAKÁCS PÉTER – H. SZILÁGYI ISTVÁN – FEKETE BALÁZS: *Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 376-381.; PÓCZA KÁLMÁN: *Az alkotmánybíráskodás intézménye demokrácielméleti szempontból*. In: BERKES LILLA – CSINK LÓRÁNT: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 185-225.

esetében (ahogyan azt maga az elnevezés is jelzi) a nép választójoggal rendelkező tagjai képviselők közbejötté nélkül, maguk döntenek a felvetődő politikai kérdésekről, míg közvetett demokrácia esetében pusztán azon személyekről határoznak, akik később maguk vitatják meg és döntenek el a szabályozást igénylő közéleti dilemmákat.

1. A közvetlen demokrácia

A közvetlen (részvételi) demokráciában tehát maga a nép dönt. Ennek két lehetséges alfaja van: az egyik a klasszikus gyűléses demokrácia (a szó szűkebb értelmében vett, *par excellence* részvételi demokrácia), a másik pedig a népszavazásos (referendárius) demokrácia. Az előbbiben nemcsak a döntés, hanem az az előtti vitában való részvétel joga és lehetősége is fennáll a politikai közösség tagjai számára; az utóbbiban azonban a vita lefolytatásában nem vesz (vehet) részt mindenki, hanem azt a társadalom egy szűk csoportja (választott képviselők vagy egy nem választott társadalmi/intellektuális elit) folytatja le, a népnek pedig csak az így meghatározott kérdésben kialakított alternatíva tekintetében van joga döntené (tipikusan az egzakt módon meghatározott és így feltett kérdéstről foglalhat állást igennel vagy nemmel – egyéb, „harmadik utas” megoldási lehetőségeket nem javasolhat).

A demokrácia eredetileg közvetlen demokráciaként, azon belül is „gyűléses demokráciaként” alakult ki, melynek mintája az ókori Athén, illetve egyes más görög poliszok voltak. A demokrácia e formája nem hasonlított a ma ismert (képviselési) demokráciákra, de még a közvetlen demokrácia mai – kivételes – formájára, a modern népszavazásokra sem. A demokráciát (annak eredeti, hellászi értelmében) megvalósító görög poliszokban (így elsősorban Athénban) a közügyekben (a városközösség, a *polisz* ügyeiben, vagyis a politikában) népgyűléseken (*ekklészia*) döntöttek.¹¹ E „népgyűléseken” azonban csak a városközösség politikai jogokkal rendelkező tagjai vehettek részt, akik a *polisz* lakosságának szűk kisebbségét (10-20%-át) tették csak ki.¹² Nem szavazhattak – a kiskorúakon és az elmebetegeken kívül – a nők, a városban élő idegenek és a szolgák sem; szavazhattak ugyan, de megélhetésük érdekében a gyűléseken tipikusan mégsem vettek részt azok, akiknek dolgozniuk kellett. A valóságban tehát az előkelők és a jómódú középrétegek belső ügyévé vált a politikai életben való rendszeres részvétel; Athénban pl. egy-egy gyűlésen alig néhány ezren vettek részt.¹³ (A fontosabb gyűléseken azonban a polgárok nagy többsége – Athénban akár harmincezer ember – is megjelent.) A görög demokrácia időben sem volt tartós: az a

¹¹ Egészen pontosan a fontos(nak tartott) ügyekben döntött a népgyűlés [pl. külpolitikai kérdésekben, adóügyekről, egyes tisztviselők megválasztásáról (vagy kisorsolásáról), illetve azon polgárok tízéves száműzéséről, akikről azt feltételezték, hogy türanniszt alakítanának ki, vagyis veszélyesek a demokráciára]. Kisebbségi ügyekben a tíz *phülé* 50-50, a népgyűlés által sorsolt tagjából álló ötszázak tanácsa (*bulé*) döntött (illetve az gondoskodott a népgyűlés által hozott törvények végrehajtásáról is, valamint javaslatot tehetett a népgyűlésnek); emellett fontos szerepe volt az egykori arkhónok által alkotott *Areioszpagosz*nak, amely egyrészt felügyelte a – többségében sorsolt – tisztségviselőket, másrészt a fontosabb ügyekben bíráskodott is [miközben az egyszerűbb ügyek tömegében a bíráskodást a szintén időközönként (évenként) sorsolt tagokból álló bíróság (*héliasia*) végezte]. [Emellett *phülénként* egy-egy (azaz összesen tíz) *sztratégoszt*, azaz hadvezért is választottak – itt ugyanazt a polgárt egymás után többször is meg lehetett választani (így lehetett *sztratégosz* és lényegében Athén irányítója 15 éven át folyamatosan Periklész), valamint ez volt az egyetlen tisztség, amelyet – szó szerint stratégiai fontossága okán – sohasem sorsoltak; továbbá 9 *arkhónt* is választottak, illetve – később – sorsoltak.]

¹² Athénban pl. a háromezerezer lakos alig egytizede rendelkezhetett csak polgárjoggal. (Sartori és egyéb)

¹³ Athénban *idiotésznek* nevezték azokat, akik, bár foglalkozhattak volna közügyekkel, mégsem tettek. A szó körülbelül annyit jelentett, hogy „magánember”, vagyis olyasvalaki, aki nem vesz részt a közéletben; de jelentette azt is, hogy „hózzá nem értő”. A latinba már ez a szó került át „*idiot*” alakban, a középkor vége felé pedig az elmeállapot jelölésére is áttért, magában a görögben azonban még értéktartalom nélküli melléknév volt. (A szó etimológiai fejlődése miatt gondolják ma is sokan, hogy a görögök e szóval fejezték ki abbéli meggyőződésüket, hogy aki nem vesz részt a közéletben, az bizonyos értelemben „bolond”. Ilyen jelentéssel az eredeti görög kifejezés valójában még nem bírt.)

legtágabb értelmezés szerint is kevesebb mint két évszázadot élt meg, ebbe már beleértve a kialakulásának és lassú elmúlásának évtizedeit is.¹⁴

Az athéni népgyűléses demokrácia leghíresebb jogintézménye a *cserépszavazás* (*osztrakizmosz*) volt.¹⁵ Eszerint minden évben döntött a népgyűlés arról, hogy induljon-e az adott évben cserépszavazás, melynek célja azon személy megjelölése volt, akit a nép a leginkább veszélyesnek tart a demokráciára. *A cél tehát a türannisz (zsarnokság) megakadályozása volt*, a türannoszi hajlamokkal rendelkező (illetve annak vélt) személyek száműzésével. Ha ugyanis a népgyűlés úgy döntött, hogy cserépszavazást tart (vagyis van olyan személy, akinek a száműzését érdemes lenne megfontolni), akkor két hónappal később megtartották magát az *osztrakizmoszt*. Ennek során a polgárjoggal rendelkező athéniak (ha úgy gondolták, tényleg van olyan személy, aki veszélyt jelent a demokráciára) megjelentek a népgyűlések szokásos színhelyén, az Agorán, felvették az e célból összetört agyagedények egy-egy darabját,¹⁶ majd ráírták annak a nevének, akinek türannoszi hajlamaitól tartottak. Ezt követően megszámozták a cserépdarabokat; ha az a hűzetet nem érte el, a szavazás érvénytelen volt (nem volt tömegtámogatás senki száműzésére), ha viszont elérte, akkor nevek szerint kupacokba rakták azokat, és akire a legtöbb szavazat érkezett, azt száműzték. Ez azt jelentette, hogy tíz napon belül el kellett hagynia Attikát, és tíz éven belül nem is térhetett vissza, különben halálbüntetés várt volna rá (kivéve, ha a népgyűlés időközben úgy döntött – mint arra többször sor is került, különösen száműzött hadvezérek esetében –, hogy visszahívja az adott személyt). Más hátrányt azonban nem kellett elszenvednie, a vagyonát nem veszítette el (az ingóságait magával vihetette a száműzésbe, athéni ingatlanjai pedig megmaradtak), tíz év után pedig ugyanolyan jogokkal rendelkezett, mint a száműzése előtt.

Az athéni közvetlen, gyűléses demokráciával azonban nem az volt a legnagyobb baj, hogy történelmi léptékekkel mérve rövid ideig tartott, és még nem is igazán az, hogy a polgárjoggal rendelkezők a lakosság egy szűk kisebbségét tették ki (ez az ókorban eleve természetes volt, és a későbbiekben akár változhatott is volna), sőt talán még nem is a cserépszavazás intézményével magával volt a fő gond. Ennél nagyobb gond volt, hogy a demokráciamodell eleve csak olyan helyeken működőképes, ahol kisebb közösségek élnek, ahol az emberek nagyjából személyesen ismerik vagy ismerhetik egymást; ezért *ez a politikai rendszer egy nagyobb államon vagy egy birodalmon belül nem lehetséges*, hiszen több százezer vagy több millió ember egy helyen való gyűlése (pláne a döntésre feltett kérdés vitájában való tevékeny, érdemi részvétele) nem lehetséges.

Az athéni demokrácia még az előbbinél is jelentősebb, talán legnagyobb gyengesége azonban annak strukturális problémája volt; nevezetesen az, hogy *nem tudta érdemben megakadályozni a tudatlan tömegek* (ritkán előforduló, de annál fontosabb kérdésekben történő), *tisztán érzelmi-hangulati döntéseit*. E döntéseket ugyanis sokszor nem a tények és a lehetséges következmények józan mérlegelésével, a különböző alternatívák előnyeinek és hátrányainak egybevetésével hozták, hanem indulati alapon, a javaslattal érintett iránti személyes szimpátiából vagy antipátiából (néha egyenesen imádatból vagy gyűlöletből), ezért *a döntések nem racionális* (érdek- vagy értékvezérelt), *hanem indulatvezérelt döntések lettek*. *Mindez az ún. demagógok tevékenységének a következménye, akik – felismervén a tömegek manipulálhatóságát – saját önös érdekeikből, avagy pénzért az egyik politikai szereplő szolgálatába szegődve, retorikai képességeiket az ő érdekében (annak ellenfeleivel szemben)*

¹⁴ Kleiszthenész híres reformja i.e. 508-ban volt Athénban; i.e. 323-ban az athéni demokrácia maradéka is megszűnt. A demokrácia klasszikus korszakának az i.e. V. századot tekinthetjük.

¹⁵ Néhány más polisz is átvette a cserépszavazást, de hamarosan meg is szüntette; ezért nyugodtan mondhatjuk, hogy az jellegzetesen athéni intézmény volt.

¹⁶ Azért alkalmaztak cserépdarabokat, mert a papirusz Athénban nem állt rendelkezésre, azt Egyiptomból kellett behozni, és ilyen tömeges felhasználása nagyon sok pénzbe került volna, a cserép viszont olcsó volt.

felhasználva vették rá az egybegyűlt tömeget olyasmire, ami valójában nem is volt az érdeke (és esetleg eleve hazugságon, tudatos elhallgatáson vagy a tények célzatos, ezért összességében hamis egybeválogatásán alapult). *A demagógia* a tények hamis színben való feltüntetésével, az emberek érzelmeinek felkeltésével, hízélgéssel, túlzásokkal és szándékos elhallgatásokkal, össze nem hasonlítható dolgok összehasonlításával, manipulációval, és általában véve *a racionális megfontolás helyett az ösztönökre*, lehetőleg a zsigeri ösztönökre (irigység, féltékenység, bosszúszomj, nárcizmus, előítéletek) *való hatással történő retorikai meggyőzőési eszközök tárháza, illetve az ilyen eszközöket felhasználó hatalomtechnika.*

A modern pszichológia eredményei tükrében ma már azt is tudjuk, hogy az ilyen érvelés akkor igazán hatékony, ha sok, egy helyen lévő ember előtt használják, az emberek ugyanis ilyenkor egymást is tovább győzködve, hergelve-heccelve sokkal radikálisabb (és hirtelen meghozott, végig nem gondolt) döntést hoznak, mintha ugyanezek az emberek ugyanezeket az információkat külön-külön hallanák, és a tömeg, vagyis a többi ember reakciója nem befolyásolná őket (azaz lenne idejük végiggondolni a hallottakat). *A demagógia veszélye a mai modern demokráciákban is létezik, de – lévén a döntéseket nem egy jelenlévő tömeg tagjai, hanem önállóan (a többiektől függetlenül) döntő és mérlegelő emberek (vagy még inkább az általuk választott képviselők) hozzák – jóval kisebb.*

A fent felsorolt gyengeségek miatt a gyűléses *demokrácia rövid életű volt, és virágkorában is sok dicstelen döntés fűződött hozzá; nem véletlen, hogy azt már az ókorban is sokszor negatív értelemben, a félrevezethető és tudatlan, de számbeli fölényben levő tömegek uralmaként használták.* Az sem véletlen, hogy az ókori Rómában e kifejezést saját államuk leírására szintén soha nem vették igénybe; helyette – egyebek mellett – a közjót és a közügyeket is jelentő „*res publica*” kifejezést alkalmazták.¹⁷ Ha nem monarchikus vagy zsarnoki hatalomgyakorlásról volt szó, úgy a középkorban is a *res publica* fogalmával operáltak, sőt a demokrácia eszméjének revideálása – a fogalom negatív konnotációja, „terheltsége” miatt – az újkorban sem merült fel (sem Bodin, sem Hobbes, sem Locke, sem Montesquieu nem beszélt demokráciáról). Egyedül Rousseau használta ezt a fogalmat, de ő sem az athéni megoldást preferálta, hanem egy mindenki érdekét megjelenítő, objektíve helyes „általános akaratot”.¹⁸ *A demokrácia helyett az eszményi államformának tehát a*

¹⁷ A *res publica* először csak a közügyeket (a „közösség dolgait”) általában jelentette, majd ebből alakult ki a közösségi hatalomgyakorlás azon konkrét módja, mely a közérdeket képes előmozdítani. Ennek központi elemének a társadalmi csoportok közötti feladatmegosztást tekintették, mely a hatalom kiegyensúlyozására hivatott: a monarchikus elvet ez alapján a *consulok*, az arisztokratikus elvet a *Senatus*, a demokratikus elvet pedig a népgyűlés(ek) [*comitia*] közvetítették és valósították meg. A *res publica* legnagyobb hatású kortárs elméleti megalapozása Cicero nevéhez fűződik, aki szerint önmagában sem a „nép”, sem „a legjobbak”, sem a rátermett vezető nem elég (bár külön-külön szemlélve még ez utóbbi a legjobb), hanem azok együttműködésére és mindegyikük részvételére van szükség. (Vö.: CICERO: *Az állam*. Budapest, Akadémiai, 1995. 90-100.) Mindéhez azonban nemcsak a kevert államforma (*mikté politeia*) szükséges, hanem a társadalom csoportjainak egyetértése (*consensus*) is. Ez a római *res publicában* a *concordia ordinummal*, vagyis a lovagrend és a *senatus* közötti megállapodással jött létre, és ez biztosította a „kevert állam” hatékony működését is. (Vö.: HAMZA, GÁBOR: *A cicerói állambölcselet és a modern politikai tanok*. Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social, 2013/7.) Ebből következik, hogy Cicero számára az ideális állam a megvalósult római köztársaság, a *res publica*, mely egyúttal a „nép állama” („*res populi*”) is [vö.: HAMZA GÁBOR: *Cicero De re publicá-ja és az antik állambölcselet*. In: CICERO: *Az állam* (Bevezetés), 28.]. Ehhez annyit kell hozzátenni, hogy Cicero eszménye, továbbá a kezdeti római *civitas* („városállam”) mintája a görög polis volt; ez a *civitas* terjedt ki aztán (*fictióként*) egész Itáliára, majd az akkor ismert világ egy jelentős részére és vált (a középkori császárság számára is mintát jelentő) *imperiummá*.

¹⁸ Rousseau szerint a társadalmat létrehozó szerződés lényege a következő: „*Mindegyikünk alárendeli személyét és minden képességét a közakarat legfelsőbb hatóságának, és minden testületileg az összesség elválaszthatatlan részének fogadunk el.*” (ROUSSEAU, JEAN-JACQUES: *A társadalmi szerződés*. Bukarest – Kolozsvár, Kriterion, 2001. 38.) Ez az újonnan létrejött „erkölcsi össz-személyiség” a *köztársaság*, mely passzív állapotban *állam*, aktív állapotban *főhatalom*. A társadalmi szerződést megkötő személyek a főhatalom részeseiként *honpolgárok*, a törvényeknek alávetett egyedi személyekként *alattvalók*, e személyek összessége

köztársaságot (mint nem monarchikus és nem zsarnoki rendszert) *tartották*. A francia forradalom sem a demokráciáért dolgozott, hanem a köztársaságért, és az Egyesült Államok alapító atyái is „köztársaságot” kívántak megvalósítani (mely a hatalom megosztásán, az egymást kölcsönösen fékező és ellensúlyozó részhatalmak elkülönítésén és együttműködésén nyugodott), nem pedig demokráciát (melyet gyakran az anarchikus rendszer szinonimájaként használtak).

A demokrácia mint jelző a liberalizmus térhódításával, a képviselő-választás elvének bevezetésével (és annak minden állampolgár részére történő kiterjesztésének igényével) revideálódott, és vette fel egyúttal a korábbtól eltérő jelentését (mint közvetett demokrácia). Ebben a „választásos demokráciában” is lehetőség van természetesen közvetlen hatalomgyakorlásra (ennek így kell lennie, ha elfogadjuk azt az alaptételt, hogy a hatalom a néptől származik, illetve a hatalom gyakorlásának legitimitása a nép általi felhatalmazás – amit gyakran úgy fejeznek ki, hogy „minden hatalom a népé”); *a népszuverenitás közvetlen megnyilvánulása azonban kivételes* (és kivételes kell, hogy legyen).¹⁹ Emiatt a közvetlen demokrácia mai, népszavazásos formája nem töri meg a demokrácia képviseleti formájának dominanciáját; az ma már a szabályt erősítő, ritka kivételnek számít,²⁰ mintsem magának a főszabálynak (a főszabály a képviselet és az azt létrehozó választás).

2. A közvetett (képviseleti) demokrácia

A képviseleti (közvetett) demokrácia olyan politikai rendszer, melyben a politikai közösség tagjai nem közvetlenül szavaznak egy-egy társadalmi probléma mikénti megoldásáról, hanem ezek megoldását rábízják élethivatásszerűen közügyekkel foglalkozó személyekre, maguk pedig csak e személyek kiválasztásáról döntenek. A közvetett demokráciában a nép két formában adhat felhatalmazást a politikusok számára arra, hogy azok a nevükben a közügyekben döntéseket hozzanak. Az egyik forma a küldöttgyűlés, a másik a képviselő-testület (parlament).

pedig a *nép*. Mivel a nép a jogairól nem mondott le, ezért csak olyan döntés hozható, mely a nép érdekében áll. Ha ez az elv sérül, a nép ellenállhat; ám mindaddig, amíg a nép nem nyilvánítja ki ellentétes értelmű akaratát, a törvényeket a nép egésze érdekében meghozottak kell tekinteni (azoknak is, akik e törvényekkel nem értenek egyet). *A törvények létrehozatalának módjára mindössze két kikötés létezik: hogy azt az egész nép alkossa meg és az egész népre vonatkozzon.* Vagyis a rendelkező akarat és a rendelkezés tárgya egymással meg kell, hogy egyezzen, az akarat önmagára kell, hogy irányuljon. Az, hogy a törvényeket az egész nép kell, hogy megalkossa, azt jelenti, hogy a tétel jog az általános akarat (*volonté générale*) megnyilatkozása kell, hogy legyen, ami azonban nem jelenti azt, hogy annak érvényességéhez egyhangúság szükséges; pusztán azt a két követelményt állítja fel, hogy egyrészt mindenkinek, aki megkötötte a társadalmi szerződést és így az állam részének tekintendő, joga legyen (legalább közvetett módon) szavazni a törvényről, másrészt hogy a szavazatok többsége a törvény mellett szóljon. (Ez utóbbi egyébként Rousseau szerint akkor is megvalósul, ha a törvényhozásra rendelt szerv jogszabályait a nép többsége tudomásul veszi, és nem lázad fel ellene.) A második kikötés pedig arra szolgál, hogy ne lehessen konkrét, név szerint megjelölt embereknek jogokat juttatni vagy őket kötelezettségekkel terhelni; ilyeneket csak általánosan meghatározott módon, bizonyos tulajdonságok kikötésével lehessen megtenni. Az általános akarat vagy közakarat tehát minőségileg más, mint az egyéni akaratok összessége vagy eredője; az egyének ugyanis elfogultak magukkal szemben, így magánérdekük megelőzheti a közérdeket. Ha viszont mindenki a konkrét magánérdekeit követné, felbomlana az állam, mely mindenki érdekében jött létre, így kötelezni kell az alattvalókat a közérdek követésére. „Hogy tehát a társadalmi szerződés ne legyen üres formáság, hallgatólagosan magában kell foglalnia ezt a kötelezettséget [...]: ha bárki megtagadná az engedelmisséget a közakaratnak, akkor az egész közület rákényszeríthetné erre; ez nem jelent mást, mint hogy egy kényszerítik, hogy szabad legyen.” (ROUSSEAU: i.m. 42.)

¹⁹ Arra, hogy ez miért van így, a későbbiekben térünk vissza.

²⁰ Ez még a népszavazásokat leggyakrabban (akár néhány havi rendszerességgel) alkalmazó Svájcra, illetve svájci kantonokra is igaz.

A *küldöttgyűlés* esetében (melynek használata Európában a XIX. században véget ért) a politikai közösség tagjai ún. *küldötteket* választanak, akik *kötött mandátummal*²¹ rendelkeznek: a küldöttek kötvé vannak a választói utasításokhoz, azoktól nem térhetnek el, vagyis ők valóban „csak” küldöttek, akiknek a tevékenységét mások (a választóközösség tagjainak) akarata határozza meg. Ennek alapján a küldöttek *utasíthatók* (az őket megválasztók instrukciókat adhatnak számukra arra nézve, hogy mely kérdésben hogyan kell szavazniuk, mely álláspontot kell támogatniuk), *beszámoltathatók* (a választók maguk elé idézhetik a küldöttet, és ellenőrizhetik azt, vajon mennyire tartotta be a választói instrukciókat a szavazások alkalmával, végső soron tehát tevékenységükről elszámoltathatók), és *visszahívhatók* (ha nem tartotta be a választói utasításokat, úgy a választók bármikor megvonhatják tőle a megbízatást, és más küldöttet választhatnak helyette). A küldöttrendszerben tehát a küldöttek nem feltétlenül töltik ki a mandátumukat, és nincs szabad cselekvési szférájuk az egyes ügyekben történő szavazások alkalmával (hacsak az öt megválasztó közösség kifejezetten rá nem bízta a döntés jogát, illetve meg nem engedi számára a lelkiismereti szavazást az adott kérdésben).

Mivel minden országban eltérő részérdekek vannak, ezért a küldöttrendszer csak abban az esetben alkalmazható, ha a küldötteket nem egy egész ország választja meg, hanem csak valamilyen kisebb csoport; és minden küldött más-más csoportok érdekeit érvényesíti a küldöttgyűlésben. *A küldöttek feladata* tehát *nem a nemzet egészének* (vélt vagy valós) érdekeit, *hanem az őket megválasztó kisebb entitások* (területek: megyék, járások, települések; vallási közösségek; foglalkozási csoportok; stb.) – szükségképpen többségi, nem pedig egyhangú – *akaratait képviselni* (vagyis ilyenkor a küldöttek megválasztásán túl működik még egy mechanizmus, melynek révén a kisebb közösségek akarata kialakítható vagy felkutatható). Azzal, hogy a küldöttek nem az egész politikai közösség érdekeit, hanem csak részérdekeket képviselnek, maga *a küldöttgyűlés is* szükségképpen *ezen részérdekek harcának színtere*, melynek eredményeképpen a több partikuláris közösség (és azok küldöttei) által támogatott részérdekek győzedelmeskednek (klasszikus többségi alapon) a kevesebb partikuláris közösség (és azok küldöttei) által támogatott álláspontok felett (kompromisszumra tehát – ellenkező választói utasítások hiányában – ebben a szisztémában nincs lehetőség).

A XIX. századtól a küldöttrendszert felváltja a „valódi” képviseleti rendszer, melynek következtében az állam sorsát meghatározó politikai kérdésekben már nem küldöttek, hanem képviselők döntenek; a megválasztott képviselők testületet (parlament) alkotnak. *A parlament* tehát nem pusztán küldöttekből, hanem *képviselelőkből áll*, akik nem részérdekeket képviselnek (nem az őket közvetlenül megválasztó néhány tíz- vagy százezer ember aggregált, de partikuláris érdekét kell, hogy megjelenítsék), hanem *az ország (a nemzet) egészének az érdekét kell, hogy szolgálják*. Mivel a képviselőt megválasztó kisebb közösségek nem mondhatják magukról, hogy a nemzet egészének érdekét ők maguk egyedül jelentik meg, ezért nem is várhatják el a megválasztott képviselőtől, hogy az akarataknak megfelelően szavazzon; a közjogi szabályok pedig ezt ki is zárják (ez az ún. *szabad mandátum*). *A*

²¹ A kötött (imperatív) mandátumnak elvileg két formája van: a *prohibitív imperatív (teljesen kötött) mandátum*, mely szerint a küldött *minden* választói utasítást köteles lenne teljesíteni; illetve a *limitatív imperatív (korlátozottan kötött) mandátum*, mely szerint a küldött csak a *többségi* választói utasítást köteles teljesíteni. (Vö. pl.: TÓTH KÁROLY: *A választójog*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 164.) Mivel a gyakorlatban az előbbi még soha nem fordult, és működő politikai rendszerekben nem is fordulhat elő (hiszen ez azt jelentené, hogy az egymással ellentétes választói akaratokhoz is kötvé lenne a küldött, aminek a teljesítése lehetetlen lenne), ezért azzal – mint tisztán elméleti, a gyakorlatban elő nem forduló – kategóriával nem foglalkozunk. Egyetlen reális lehetőségként marad tehát a limitatív imperatív mandátum; a továbbiakban ezért minden olyan esetben, amikor „kötött mandátumról” beszélünk, azon automatikusan az egyetlen gyakorlatban is lehetséges, azaz a limitatív imperatív mandátumot értjük.

képviselő tehát – megválasztásának időszakára – *függetlenedik konkrét megválasztóitól*, és maga döntheti el, tudása, tapasztalata és lelkiismerete (továbbá a modern parlamentáris politikai rendszerekben ténylegesen az őt jelölő párt programja és értékei) alapján, hogy az ország (a nemzet) érdekét az egyes eldöntendő politikai kérdésekben milyen döntés, mely alternatíva támogatása szolgálná leginkább. Ennek megfelelően a képviselő *nem utasítható* (a választók nem határozhatják meg, egyes kérdésekben hogyan szavazzon), *nem számoltatható be* (bár választóival rendszeresen érintkezik, és ezen alkalmakkor természetesen visszacsatolást is kap a tevékenységéről, de arról közjogi értelemben nem számoltatható el), *és nem is hívható vissza*.

A képviselő politikusi tevékenységének (benne a leadott szavazatainak) értékelése – a konkrét törvénysértés esetét kivéve – csak utólag, a mandátumának lejártát követően, képviselői működése egész időszakának figyelembe vételével történhet. Ez az értékelés politikai alapú lehet: ha a választók úgy látják, hogy többségében jó (nekik tetsző) döntések meghozatalában működött közre, úgy a következő választáson ismét megválasztják; ha pedig úgy látják, hogy döntései összességében nem szolgálták a nép javát, nem választják újjá. A képviselőnek tehát van felelőssége politikai tevékenységéért, de ez nem közjogi (pláne nem – tényleges bűncselekmény elkövetését kivéve – büntetőjogi) felelősség, hanem *politikai felelősség*. A politikus tehát nem szabadságát, hanem jövőbeli megélhetését (további politikusi működését) teszi kockára, ha tudatosan az emberek akaratával szembenálló módon tevékenykedik (legalábbis demokratikus rendszerekben, ahol a nép dönt egy képviselő újraválasztásáról).

Ami a *szabad mandátum alkalmazásának indokait* illeti, a következő szempontokat fontos megemlíteni. Ezt a rendszert sokszor kritizálják abból a szempontból, hogy a megbízatás időtartamára a politikus egyfajta *bianco* felhatalmazást kap, melynek során bármit megtehet, ami nem kifejezetten törvénytelen, eltérhet országa valós érdekeitől, helyette saját önös (vagy az őt támogató lobbicsoportok gazdasági) érdekeit képviselheti (esetleg a pártlistán megválasztott képviselő függetlenedhet pártja akaratótól). Ez valóban így van, hiszen a szabad mandátum biztosítja azt a lehetőséget, hogy a képviselő a megbízatásának lejártáig (modern politikai rendszerekben 4-5-6 évig) nem vonható felelősségre (a jogi felelősséget kivéve), ám ennek jó indokai vannak. 1) Gyakran előfordul, hogy egy intézkedés, egy törvény, egy megkötött nemzetközi szerződés stb. hatása nem egyértelmű, illetve annak pozitív hozadékai nem azonnal mutatkoznak. Az emberek egyébként is félnek az újtól, a változástól, ezért sokszor vannak azon a véleményen, hogy ami lehet, maradjon a régiben. *A választópolgárok többségének általában nincsenek információi* egy döntés lehetséges következményeiről, hiszen nem értenek az adott kérdéshez. A képviselőt ellenben pontosan azért küldik, hogy helyettük mérlegelje a döntési alternatívákat, fontolja meg, mi lenne a legjobb az ország számára, szerezze be az ehhez szükséges információkat, vagyis foglalkozásszerűen végezze el azt a munkát, amit a nem politikusok nem érnek rá elvégezni (mindehhez – ma már – szakértői gárda is a politikus rendelkezésére áll, akik a szakmai szempontok megértésében tudnak segíteni neki), ezért ő van (a választók helyett) abban a helyzetben, hogy tényeken és ismereteken alapuló döntést tudjon hozni. 2) Másrészt vannak olyan *népszerűtlen intézkedések*, amelyek nélkül egy ország nem működhetne, de amelyek fontosságát az emberek nem feltétlenül látják be [ha a választópolgárokon múlna, feltehetőleg a legtöbb adót eltörölnék, ami azonban az ország működőképességét lehetetlenítené el, és lehetetlenné tenné az állami szolgáltatások (egészségügy, oktatás, rendfenntartás stb.) biztosítását; bizonyos helyzetekben megszorításokat kell tenni, hogy pl. egy fenyegető államcsődöt az adott ország elkerüljön, amely államcsőd sokkal nagyobb károkat okozna egyéni szinten is, mint az elkerülése érdekében alkalmazott megszorítás; stb.]. 3) Harmadrészt ma is léteznek *demagógok* [demagógiával operáló, vagyis az emberek érzelmeire, alantas ösztöneire (irigység, félelem, gyávaság, önzés) hatni kívánó, ezen ösztönöket az ellenfél

lejárására felhasználó és a saját népszerűségüket ily módon növelni kívánó politikusok], akik pillanatnyi hangulatkeltéssel el tudják érni, hogy egy egyébként fontos (sőt akár nélkülözhetetlen), vagy egyszerűen csak az országot jobbra tevő (de az emberek számára nem nyilvánvalóan – alapos végiggondolás nélkül is – pozitív) javaslat megszavazóit a nép árulóknak, gonoszoknak vagy egyszerűen ostobáknak tartsa, és egy „visszahívási választáson” gyorsan leváltsa őket másra (pl. a korábban be nem jutott demagóg politikusra magára).

Az indulati, ösztönös cselekvéseknek (pl. egy adott intézkedést követő gyors visszahívásnak) csak úgy lehet elejét venni, ha biztosítunk egy „kifutási időszakot” a képviselők által megszavazott döntéseknek, és a politikus tevékenységének összességét tesszük mérlegre. Ehhez *biztosítani szükséges mandátuma kitöltését*; és mivel a politikus célja a hatalom (annak megszerzése, illetve megtartása), ezért (rendszerszinten legalábbis) az várható, hogy a képviselő összességében az emberek érdekében fog szavazni. Ha mégsem így tesz, akkor a következő választásokon nem kap újból mandátumot (nem választják újra), de a strukturális kényszerek alapján a parlament tagjainak többsége politikusi tevékenysége során tendenciaszerűen nem oldódik el a nép akarától.

Mindemellett természetesen minden politikai rendszerben vannak olyan *diszfunkciók*, melyek a nép képviselete mellett a politikusok *saját* érdekeinek a megvalósítására is ösztönözhetik a megválasztott képviselőket vagy azok egy részét. Ha ez túlzottá válik, akkor a demokrácia önvédelmi mechanizmusa működésbe lép (az adott politikus, vagy esetleg egy adott párt minden politikusa általában elveszíti a következő választáson a mandátumát); kisebb mértékben azonban ez a modern demokrácia sajnálatos, de gyakorlatilag elkerülhetetlen velejárójának tekinthető. (Az önérdkek azonban a demokrácia egyéb – gyűléses, népszavazásos, küldöttgyűléses – formáinál sem küszöbölhetőek ki.) *A szabad mandátum elvének tiszta érvényesülését – az önérdkek mellett – ma leginkább az ún. frakciófegyelem, valamint a lobbitevékenység veszélyezteti.*

A frakciófegyelem azon a tényen alapul, hogy a modern parlamentáris demokráciákban *a megválasztott képviselők többsége* (nemcsak a pártlistás, hanem az egyéni mandátumot nyert képviselők többsége is) *valamely párt jelöltjeként kerül a parlamentbe*. Az emberek ma már ritkán szavaznak független jelöltekre; szavazataikkal leginkább valamely párt képviselő-jelöltjeit (közvetve tehát nem a személyt, hanem magát a pártot) támogatják. Ennek az az indoka, hogy egy párt programja, elképzelései, ideológiája, valamint politikai előélete jobban ismert a választók előtt, mint egy konkrét személy programja stb. Ezért egy független jelöltre való szavazás valamilyen szinten „zsákhamacska”, hiszen nem tudni, hogy képviselőként milyen értékeket jelenítené meg, milyen érdekeket képviselne, milyen javaslatokat támogatna vagy nem támogatna. A pártok esetében is fennáll persze bizonytalanság, de egy párt felfogása transzparansebb, az arra vonatkozó információ könnyebben hozzáférhető, hiszen egy párt nap mint nap politikai tevékenységet végez, politikai állásfoglalásokat tesz közzé, politikai véleményt fejt ki, továbbá nézetei, ideológiája összevethető valós gyakorlatával. Az a politikus, aki egy párt jelöltjeként jut be a parlamentbe, jó eséllyel a párt érdekeinek és értékeinek, a párt politikai céljainak megfelelően szavaz majd, így tevékenysége nagy vonalakban megjósolható, előre jelezhető (legalábbis amennyire egy párt tevékenysége egyáltalán előre jelezhető). *Az adott párt színeiben parlamentbe jutott képviselők frakciót alakítanak, melynek során vállalják, hogy a frakciódöntéseket végrehajjták, vagyis a frakció által kialakított álláspontot egységesen támogatják majd.* Ez az álláspont végső soron a frakciót létrehozó képviselők *pártjának az álláspontja lesz*, vagyis a parlamentben a pártok közötti erőviszonyok, a pártok által bejuttatott képviselők arányai döntenek el, mely párt akarata jut érvényre. Ez viszont azzal is jár, hogy a képviselők [mivel pozíciójukat döntően nem saját maguknak, hanem annak köszönhetik, hogy az adott párt színeiben indultak (a választók nem személy szerint őket, hanem pártjukat támogatták)] *erkölcsileg és politikailag kötve vannak a frakciódöntésekhez*; attól csak akkor térhetnek el, ha azt a frakció egyéni jelleggel

(kifejezetten az adott képviselő számára) vagy generálisan (a közös álláspont kialakítását mellőzve, az ún. lelkiismereti szavazásra lehetőséget biztosítva) megengedi. Fontos hangsúlyozni, hogy a képviselőknek a párt- (frakció-) álláspont követését elváró kötelezettsége *nem jogi kötelezettség*; a frakciódöntés szerinti szavazás *jogilag* nem kötelező, és *nem kényszeríthető ki*. A frakció (vagy a párt) közvetlenül (jogilag) tehát nem büntetheti meg a „renitens” képviselőt; *ugyanakkor olyan döntést hozhat, amellyel őt a frakcióból és/vagy a pártból kizárja*. Ezzel *nem szűnik meg a képviselő mandátuma, képviselői jogai és kötelezettségei nem változnak* (kivéve hogy a frakció által delegált parlamenti tisztségeket – pl. bizottsági tagság, alelnökség vagy elnökség, országgyűlési jegyzőség vagy más tisztségek – már nem láthatja el), ám a kizárás egyfajta „*politikai szankcióként*” értékelhető: a képviselő nem áll többé a párt védelme alatt, a következő választáson a párt nem indítja el őt sem parlamenti, sem helyhatósági választásokon, illetve politikusi megélhetését egyéb módon (frakciószakértőként, állami szervnél kormányzati kinevezettként stb.) sem biztosítja. *Mivel tehát a politikus abból él (és sokszor kizárólag abból él), hogy politikus, ezért pusztán anyagi, megélhetési okok miatt, gazdasági kényszerből a párt- és frakciótag képviselő úgy fog szavazni, ahogy azt pártja, illetve frakciója előírja számára, ami gyakorlatilag kérdőjelezi meg a valóban szabad mandátum elvének érvényesülését* (hiszen miközben a mandátum *jogilag* valóban szabad, *ténylegesen* a párdöntések által kötött).

A szabad mandátum gyakorlati érvényesülését megkérdőjelező másik fontos tényező a *lobbi*. A *lobbicsoportok olyan informális szerveződések, melyek tagjainak azonos vagy hasonló gazdasági érdekei vannak, és ezen érdekeket a parlamentben, az abba beválasztott képviselők befolyásolásán, meggyőzésén keresztül kívánják elérni*. Mivel a gazdasági viszonyokat alapvetően befolyásolják a politikai, jogalkotói döntések (egyes szektorok vagy vállalatok állami támogatása, az adott szektor közterheinek a mértéke, a munkaviszonyokra vonatkozó szabályok vállalkozó- vagy munkavállaló-barát jellege stb.), ezért e csoportok lobbitevékenységet folytatnak, mellyel a számukra kívánatos szabályok kialakítása felé kívánják ösztönözni a parlamenti képviselőket, esetleg – pártjaikon keresztül – teljes parlamenti frakciókat. Ha sikerrel járnak, úgy a parlament többsége olyan szabályokat fogad el, melyek a lobbicsoportok tagjai számára gazdasági előnnyel (és értelemszerűen más, ellenérdekelt csoportok tagjai számára pedig gazdasági hátránnyal) járnak. E tevékenység néha átlátható (és törvény is van róla),²² többségében azonban rejtett; éppen ez jelenti a szabad mandátumra (és ezáltal közvetve az egész demokráciára) leselkedő veszélyt; ugyanis így nem átlátható, hogy egy-egy döntés pontosan milyen alapon, kinek a valódi érdekében született, mint ahogy az is problémás, hogy ez esetben nem a legtöbb személy számára, hanem a leggazdagabb, legbefolyásosabb érdekcsoport számára előnyös döntések születnek meg (tehát *a gazdasági helyzetből származó érdekérvényesítő erő felülírhatja a többségi elvet*).

3. A közvetlen és a képviseleti demokrácia összevetése

²² Magyarországon pl. a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvénnyel kívánták szabályozni a lobbit. E törvény meghatározásában lobbitevékenységnek minősült a „közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak” [5. § c) pont]. A törvény indokolása tartalmazta, hogy a jogalkotói cél – többek között – a lobbitevékenység átláthatóságának biztosítása, ezáltal a jogszabályok meghozatalát befolyásoló érdekek nyilvánosságra kerülése. E célt azonban a jogalkotónak nem sikerült elérnie; a lobbisták ugyanis általában nem regisztráltatták magukat, hogy kitegyék tevékenységüket a közvélemény ellenőrzésének, a hivatalosan bejelentett lobbiesemények száma pedig elenyésző volt. A törvényt végül a 2010. évi CXXXI. törvény 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

A *közvetlen demokrácia előnyei* (és a közvetett demokrácia hátrányai) között említhetők a következők.

1) A közvetlen demokrácia a polgárok *saját* akaratának az aggregálását végzi, míg a közvetett demokráciában a döntések nem az egyéni akaratok összegzéseként, hanem egy, az emberektől független képviselő-testület tagjainak akaratából születnek. A döntések demokratikus legitimitációja ebben az utóbbi esetben szükségképpen áttételes, míg a gyűléses vagy népszavazásos demokráciában a döntések legitimitása közvetlen. (Fontos látni, hogy ez a döntések tartalmától független kérdés, mely a „népakarat” legitimitásának mértékéről szól – legyen egy kérdéses döntés jó vagy rossz.)

2) A képviselők és a pártok (kisebb vagy nagyobb mértékben) az önértéküket (is) érvényesítik (rosszabb esetben lobbierdekeket is figyelembe vesznek) – ez pedig képviseleti demokráciában eltérhet az emberek egyéni érdekeitől.

3) A közvetlen demokrácia gyűléses formájában nemcsak a döntésben, hanem a döntésre felteendő kérdés kialakításában való részvétel (az alternatívák felmutatása és a többiek meggyőzésére való esély) is biztosított, míg ugyanaz a képviseleti demokráciában vagy a közvetlen demokrácia népszavazásos formájában nem lehetséges.

A *képviseleti demokrácia* ugyanakkor a *következő előnyökkel rendelkezik* a közvetlen demokráciához képest (illetve a közvetlen demokrácia a következő hátrányokkal bír a közvetett demokráciához képest).

1) A közvetlen demokrácia gyűléses, személyes jelenlétben alapuló formája csak akkor valósítható meg, ha A) a polgárok ismerik egymást (vagyis az csak kisebb közösségekben működőképes), B) technikailag és logisztikailag a szavazásban való részvétel minden állampolgár számára megoldható; C-D-E) a polgároknak van idejük is, kedvük is és ismereteik is megfontolt döntést hozni.

Látható tehát, hogy az A) pont eleve kizárja nagyobb államokban a gyűléses demokráciát, hiszen több százezer, pláne több millió embert egyetlen helyszínre nem lehetséges összehozni úgy, hogy a vitában való érdemi részvételre lehetőségük legyen. Ekkora mértékű embertömegben strukturált vita és érdemben megvalósuló személyes részvétel nem lehetséges, továbbá ennyi ember szükségképpen rendkívül szerteágazó értékei és érdekei miatt a kisebb közösségekben megvalósítható vita és egyeztetés szintén lehetetlen. A B) pont szintén kizárja a gyűléses demokráciát, hiszen nemcsak a vitának, hanem magának a szavazásnak a lebonyolítása is megoldhatatlan feladatokat állítana egy ilyen gyűlés szervezői elé [illetve ekkora méretekben a visszaélés, csalás (pl. a szavazatok meghamisítása, elrejtése vagy csalárd összeszámolása) már nem lenne garantáltan megelőzhető].

Az A) és B) pont azonban nem zárja ki a közvetlen demokrácia népszavazásos formáját, hiszen a mai technikai fejlettségi szinten akárhány kérdés feltehető és megválaszolható egy számítógép (vagy annak megfelelő más eszköz, így akár egy okostelefon) birtokában, képernyő előtt. (A referendárius demokráciát ma már tipikusan nem urnás, hanem elektronikus, internetes szavazással képzelik el; ez az ún. *e-demokrácia* koncepciója.) A technológia és az infrastruktúra nagyrészt adott, illetve viszonylag kevés pénzzel és innovációval megteremthető; a probléma tehát nem a lebonyolítás technikai lehetetlensége, hanem annak célszerűtlensége, sőt diszfunkcionalitása [ami a C-E) pontokban megfogalmazott problémákban jelentkezik].

A C) és az E) pont azt a pragmatikus követelményt támasztja az ilyen népszavazásos demokráciával szemben, hogy a kérdésekre válaszokat adó, alternatívák között döntést hozó polgárok rendelkezzenek annyi idővel, amennyi az adott kérdéskör megismeréséhez, a probléma mélységeinek megértéséhez és ezáltal a szándékolt akaratnak megfelelő döntés kialakításához szükséges, illetve valóban szerezzék meg a döntéshez szükséges tudást. Valójában az embereknek nincs ennyi idejük (ezért tudásuk is hiányos), hiszen van saját

foglalkozásuk, hivatásuk, míg a képviselőknek nem egyszerűen az a dolga, hogy gombokat nyomkodjanak, hanem hogy végiggondolják a problémát, és felelős döntést hozzanak; ha pedig maguk nem értenek egy szakterülethez, a rendelkezésükre álló szakértők, tanácsadók segítségét vegyék igénybe. [Ellenvetésként hozható fel, hogy a képviselők (illetve egy részük) valójában nem olvassák el a törvényjavaslatokat, határozattervezeteket, hanem úgy szavaznak, ahogy azt frakciójuk előírja számukra. Gyakran még az általuk aláírt és betervezett törvények tartalmát sem ismerik. Ez csakugyan igaz, ám a képviseleti demokrácia esetében e javaslatokat legalább a frakciók néhány, az adott szakterülettel foglalkozó tagja – továbbá lényegüket tekintve a pártelit – ismeri (a jogalkotói döntés pedig egyébként is politikai jellegű), míg a választópolgárok közül ugyanez az arány sokkal kisebb.] Valójában a polgárok többsége egy napi szinten ismétlődő, pusztán a kérdések elolvasásával töltendő, több tíz percnyi időt sem fordítana rendszeresen arra, hogy a közvetlen döntéshozatalban részt vegyen, míg a képviselőknek ez a feladatuk, amellyel a választópolgárok (és az állam) megbízták őket.

A D) pontban foglalt követelmény első pillantásra marginális jelentőségűnek tűnhet, ám nem az. Az emberek szavazási kedve, hajlandósága legitimációs szempontból fontos; ha ugyanis egy törvényjavaslatról az emberek kis része szavaz, úgy a döntés legitimitása kérdőjeleződhet meg (vagyis az, hogy az így meghozott döntés valóban „az emberek” valódi akaratának felel-e meg). A legtöbb döntés pedig a közvéleményt nem érdeklő, szakmai jellegű döntés, vagyis nem más, mint egy olyan „probléma” megoldási javaslati közötti választás, amely problémáról az emberek nemcsak keveset (vagy semmit) nem tudnak, de maga a problémakör is egészében irreleváns számukra. (A legtöbb ember számára semmilyen fontossággal nem bírnak pl. a sportügyekben döntő választottbíráskodásra, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal közérdekű igényérvényesítéssel kapcsolatos eljárására, a Nemzeti Ménesbirtok felügyelőbizottságára, a körzeti vételkörzetű földfelszíni műsorterjesztési szolgáltatások nyújtását lehetővé tevő digitális televízió-műsorszóró adó üzemeltetésére, a földmérési és térképészeti tevékenységre, a nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő országgyűlési tevékenységére, az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek önhibájukon kívüli akadályozottságára, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésre vagy az átmeneti bányászjáradékban részesülők közérdekű nyugdíjas szövetkezeten keresztül történő foglalkoztatására vonatkozó szabályok...) Az ilyen ügyekben az emberek akkor sem érzik magukat autentikusnak arra, hogy véleményt nyilvánítsanak, ha azt egyébként megtehetik; a hozzáértők (és az érintettek) pedig kevesen vannak, így legfeljebb az emberek néhány százaléka szavazna az ehhez hasonló – a törvényhozás legnagyobb részét kitevő – kérdésekről.

2) A képviseleti demokráciában – mint arról az athéni demokrácia ismertetésénél volt szó – a demagógia alapján való szavazás esélye csökkenthető (természetesen így sem küszöbölhető ki teljesen).²³

3) Végül a képviseleti (parlamentáris) demokráciában a vita jobban strukturálható, mert a választható alternatívák köre néhányra szűkül. A gyűléses demokráciában elvileg annyi álláspont vethető fel (és annyit kell megfontolnia mindenkinek), amennyien a gyűlésen vannak, mert ahány ember, annyiféle elképzelés – ez azonban könnyen szétforgácsolhatja a döntéshozatali mechanizmust, és akár lehetetlenné is teheti a végső alternatíva (egy igen/nem válaszlehetőség) kialakítását. Ezzel szemben a közvetett demokráciában a frakciók számánál több alternatíva nem vetődik fel, sokszor pedig eleve csak két lehetőség (egy kormánypárti elképzelés, valamint az azzal szembeni egyetlen ellenzéki javaslat) között kell választani. Utóbbi esetében felmerül a veszély, hogy e két (vagy néhány) döntési lehetőség nem tartalmazza a legjobb megoldást (ami gyakran csakugyan így van); ám a nem tökéletes, de

²³ A demagógia veszélyeiről bővebben ld. ott.

elfogadható döntés is jobb, mint a semmilyen döntés, amely révén szabályozatlanul marad egy szabályozást igénylő terület.

III.

Demokrácia és jogállamiság; demokrácia és alkotmánybíráskodás

A materiális jogállamiság kritériumait²⁴ a legtöbb jogrendszerben végső soron az alkotmánybíráskodás (vagy egy ahhoz hasonló funkciókkal rendelkező másik szerv, pl. a legfelső bíróság) juttatja érvényre, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a demokrácia tisztán többségi felfogása nem érvényesülhet korlátok nélkül. A kérdés, hogy mi igazolja ezt a szervet abban, hogy a nép többsége által megválasztott parlament döntéseit (ha tetszik: a népakaratot) felülbírálja, és megsemmisítsen parlamenti törvényeket (vagy megsemmisítés nélkül – mint pl. az Egyesült Államokban – pusztán „eltekintsen azok alkalmazásától”).²⁵ Másképp megfogalmazva: meddig tart a demokrácia, és mikortól korlátozható az a jogállamiság materiális elveire és értékeire hivatkozva?

A kiindulópont az, hogy *egy demokráciában a főszabály a népakarat érvényesülése*. Az persze illúzió, hogy a nép egészének lenne (pszichológiai értelemben felfogott) „akarata”, vagy hogy egy egységes, konszenzusos álláspont a társadalom tagjai között kialakítható lenne. Az emberek érdekei és értékei eltérőek, így a különböző társadalmi kérdésekben álláspontjaik is szükségképpen különbözőek lesznek. *A jogállamiság kritériumai* abban az értelemben nem jelentenek „minőségi szűrőt”, hogy *nem akadályozzák meg a rossz, hatástalan, diszfunkcionális, vagy akár egyenesen kontraproduktív törvények meghozatalát*. Gyakran mondják azt, hogy „a nép nem tévedhet”, vagy hogy „a népnek mindig igaza van”; ezt azonban nem úgy kell érteni, hogy a nép mindig helyes, tudományosan igazolt, konzisztens és megfontolt döntéseket hozna, hanem úgy, hogy *a népnek jogában áll tévednie*, vagyis a népakarat akkor is elsődleges, ha a nép célszerűtlen vagy helytelen döntést hozna.

1. A census kérdése

A nép tévedésének a joga az indoka egyebek mellett annak, hogy ma már sehol nem alkalmaznak censzust, annak ugyanis – amellet, hogy az állampolgári jogegyenlőséget is

²⁴ A jogállamiság jelentéseivel és azok tartalmával egy korábbi tanulmányunkban foglalkoztunk. Vö.: TÓTH J. ZOLTÁN: *A jogállamiság tartalma*. Jogtudományi Közlöny. 2019.

²⁵ Az igazolás igénye elvezet a *határ* kérdéséig, amely határon túl e tevékenység már nem védhető. Ahogy a demokrácia, úgy a jogállamiság nevében sem lehet *bármit* megtenni, így – természetesen – (a parlamenti döntéshozatalhoz hasonlóan) az alkotmánybíráskodás sem lehet korlátlan. A bírói felülvizsgálat korlátaira vonatkozó kérdés Magyarországon az ún. aktivizmus-vitában vetődött fel; a bírói aktivizmus legkövetkezetesebb kritikusaként Pokol Béla a fenti kérdést a következő módon tette fel: „mi igazolja az alkotmánybíráskodást a tevékenységében, amikor a nép által közvetlenül választott parlament törvényeit megsemmisíti?” (POKOL BÉLA: *Jogelmélet*. Budapest, Rejtjel, 2001, 98.) Pokol válasza erre egy konszolidált alkotmánybíráskodás képe, mely absztrakt, azaz konkrét normatív tartalommal nehezen megtölthető formulákra, alapjogokra, alapelvekre hivatkozva nem teszi lehetővé a törvények felülbírálatát, ellenben pontosan megfogalmazott, illetve a jogászságon belül konszenzust élvező jelentéstartalommal bíró, dogmatikailag kidolgozott alapjogokra (különösen a több évszázada létező, ezért viszonylag pontos tartalommal bíró alkotmányos jogokra) hivatkozva igen.²⁵ A fenti vita a decentralizált alkotmánybíráskodást [vö. pl.: TÉGLÁSI ANDRÁS: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*. In: BENDE ZSÓFIA – HALÁSZ IVÁN (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK, 2014. 143-144.] megvalósító amerikai rendszerben a „bírói felülvizsgálat” („*judicial review*”) kérdésében öltött testet, és egyrészt a textualizmus és az originalizmus, másrészt a dinamizmus vitájában csúcspontot ért el. (E vita részleteit ld. pl.: TÓTH J. ZOLTÁN: *Dinamizmus, originalizmus, textualizmus, avagy az aktivista alapjogi bíráskodás és az arra adott neokonstrukcionista jogelméleti reakciók az Egyesült Államokban*. Jogtudományi Közlöny, 2007. 4. sz. 143-153.)

tagadja – e felfogásban egyszerűen nincs értelme. A **cenzus** (amit egészen a XIX-XX. századig használtak szerte Európában) *a választójog feltételekhez kötését jelentette*. Ez lehetett *vagyoni cenzus* (mely szerint meghatározott éves jövedelemmel, meghatározott mértékű adóbefizetéssel, avagy bizonyos értékű igazolt vagyonnal kellett rendelkeznie annak, aki szavazni akart), illetve *műveltségi cenzus* (mely alapján bizonyos iskolai végzettséghez volt kötve a választójog). Előbbinek az volt a hivatalos indoka, hogy csak az szóljon bele a döntésekbe, aki a közfeladatok ellátásához maga is hozzájárul pénzzel; az utóbbinak pedig az, hogy ne legyen szava közéleti kérdésekben olyanoknak, akik bizonyos ismeretszinttel nem rendelkeznek (és mivel a tudást önmagában nehéz mérni, ezért egy azzal jól korreláló feltételt határoznak meg).

A demokrácia és a demokratikus parlamenti választás azonban nem egy matematikai művelet, amelynek van egy helyes (és sok helytelen) megoldása, és amelynek végeredményeképpen meg kellene találni a „helyes”, a „jó” megoldást, hanem – a szó szoros értelemben vett – *választás*: választás abban a kérdésben, hogy mit akar a társadalom (többsége). Az, amit az emberek többsége szeretne, nem önmagában jó vagy rossz dolog, hanem egy *tény*, amit – kiindulópontban – egy demokráciában tiszteletben kell tartani.

A vagyoni vagy a műveltségi cenzus tagadja azt a tényt, hogy a társadalom kevésbé művelt vagy szegényebb tagjai egyformán értékes részei lennének a társadalomnak, és nem veszi figyelembe, hogy a választások során *nem az ideális, hanem az emberek többsége számára kívánatos megoldást keressük*. A választás az egyéni akaratok megnyilvánulása, melyben minden akarat számít, és minden akarat egyformán számít; ahol arról döntünk, mit szeretnénk, nem pedig arról, hogy mi a legjobb.

Sőt, még ha megismerhető is lenne, hogy mi a „legjobb”, akkor sem biztos, hogy ezt pl. a társadalom legmagasabb iskolai végzettséggel rendelkező vagy legtöbbet adózó tagjai tudnák a legjobban. (Közismert tény, hogy vannak műveletlen diplomások és művelt, olvasott, széles körű társadalmi és egyéb ismeretekkel rendelkező diploma nélküliek; mint ahogyan vannak tájékozott, képzett szegények, és ismerethiányos gazdagok.) Továbbá az is lehetséges (és vannak rá létező példák), hogy egy adott pártra a leggazdagabbak és a legszegényebbek által lakott környéken szavaznak az átlagnál többen, míg a közepesen fejlett városokban, kerületekben más pártok támogatása erősebb. Máshol pedig egyáltalán nem mutatható ki korreláció egy párt támogatása és a műveltség vagy vagyon mértéke között.

Végül az is fontos szempont, hogy *ha a cenzus bármelyik formáját is elfogadják, azzal egy olyan elvet ismernék el, amely – következetesen alkalmazva – szinte mindenkit kizárna* (és nem csak a szegényeket vagy kevésbé iskolázottakat) *a választójogosultak köréből*.²⁶ Így pl. aki elfogadja azt, hogy az általános iskola elvégzése nélkül valaki ne szavazhasson, az ezt azért fogadja el, hogy kiszűrje a műveletleneket a választásra jogosultak közül. Ha azonban elismerjük azt a szempontot, hogy tartalmi értelemben „jó” döntéseket kell hoznunk, és hogy annál valószínűbb, hogy egy döntés „jó” lesz, minél műveltebbek átlagosan a választásban részt vevő személyek, akkor ezen elv alapján nem lehet megállni az általános iskola elvégzésének követelményénél. Ha a cél a „helyes” választási eredmény, és azt gondoljuk, hogy ebből a szempontból „jobb” az a döntés, melyben csak az általános iskolát elvégzettek vesznek részt (mert átlagosan kevésbé „megfontolt” döntést hoz az a tömeg, amelyben az általános iskolát el nem végzettek is benne vannak), akkor szükségképpen el kell jutnunk arra a következtetésre is, hogy a csak érettségizetteket tartalmazó tömeg átlagosan még „jobb” döntéseket hozna, mint az érettségivel nem rendelkezőket is tartalmazó választóközösség; még „jobb” döntéseket hozna az a tömeg, amelyben csak diplomások, még

²⁶ Mivel közvetett demokráciákban a nép (többsége) csak kivételesen dönt magukról a felvetődő problémákról [a nép (többsége) csupán arról dönt, hogy e problémákról majd kik (személy szerint mely képviselők) határozzanak], ezért a „nép döntésének helyessége” a „megszavazott képviselők kiválasztásának helyessége” vonatkozásában vetődik csak fel – így mi is csak erről az esetkörrel beszélünk.

ennél is „jobbat”, amelyben csak egyetemet végzettek, és még „megfelelőbbet”, amelyben csak tudományos doktori fokozattal rendelkezők vannak benne. A végén oda kellene jutnunk (ha következetesek vagyunk), hogy csak az akadémikusok szavazhatnának – miközben a demokrácia nyilvánvalóan nem erről szól.

2. A demokrácia jogállami önvédelme

A demokratikus legitimitást tehát el kell fogadnunk mint kiindulópontot; a „népakarat” azonban nem érvényesülhet korlátok nélkül. Nyilvánvaló korlátot állít a demokratikus döntéshozatal elé egy olyan döntés, amely a demokrácia érvényesülését a jövőre nézve ellehetetleníti. Így egyértelmű, hogy a demokrácia önvédelmi mechanizmusa azon szélsőséges eset bekövetkeztét semmi esetre sem engedheti meg, melynek során a demokrácia felszámolná önmagát (pl. a rendszeres választásokról történő lemondásról való népszavazás nem engedhető meg). Mindez azonban már nem a demokrácián, hanem a jogállamon múlik, mely *tartalmi alapon tilt meg bizonyos dolgokat, még akkor is, ha azokat az állampolgárok többsége* (egyetlen, mindent eldöntő és visszavonhatatlan eredménnyel járó szavazáson) *támogatná*. Ez pedig nem merül ki a demokrácia (pl. a választások intézménye) megszüntetésének megakadályozásában, hanem kiterjed mindazon materiális értékszempontra, amely a demokrácia által is értéknek elfogadott jogegyenlőséget, az emberek polgári és politikai részvételi jogait is megalapozó emberi jogokat, valamint mindezek szervezeti feltételeit és intézményi garanciáit biztosító elveket (hatalommegosztás, a törvények bírói felülvizsgálata/alkotmánybíráskodás stb.) sértené. *Valódi demokrácia csak tartalmi alapon lehetséges; ennek garanciája a jogállamiság kritériumrendszere* (és ezen belül is – a XX. század közepe óta – kiemelt szerepet élvez az alkotmánybíráskodás).

2.1. Demokrácia és alkotmánybíráskodás

Ezen alfejezet fő tétele a következő: konszolidált formájában *az alkotmánybíráskodás valójában egyáltalán nem ellenkezik a demokrácia eszméjével, sőt: a valódi demokrácia egyik biztosítója éppen az alkotmánybíráskodás léte*.

Már maga Hans Kelsen, a modern, európai, centralizált rendszerű alkotmánybíráskodás kigondolója és megteremtője²⁷ szembesült a bírói jogszabály-felülvizsgálatot érő kritikákkal, melyek alapvetően két dologra koncentráltak. Az egyik szerint az alkotmánybíráskodás ellenkezik a parlamenti szuverenitással, a másik szerint pedig a hatalmi ágak megosztásának elvével is ellentétes²⁸ (utóbbival ehelyütt részletesebben nem

²⁷ Kelsen Karl Renner államkancellár tanácsadójaként tudta elérni, hogy Ausztriában 1920-ban megteremtsék az alkotmánybíráskodást és az alkotmánybíráskodást. [Vö.: BEYME, KLAUS VON: *Alkotmánybíráskodás*. In: PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 119.]

²⁸ E második kritikára (vagyis hogy az alkotmánybíráskodás sérti a hatalommegosztás elvét) Kelsen azzal válaszolt, hogy az nemhogy nem sérti, hanem éppenséggel előmozdítja azt. A törvényeket megsemmisíteni jogosult alkotmánybíráskodás valójában nem más, mint egy „negatív törvényhozó”, amely a törvények alkotmányellenessé nyilvánításával tulajdonképpen normát alkot; csak ez a fajta normaalkotás nem pozitív, nem létrehoz valamit, hanem negatív, azaz kiiktat valamit a jogrendszerből. Ezzel pedig egy belső hatásköri megosztás jön létre a törvényhozáson belül: míg az alkotmányt viszonylag szabadon értelmező parlament tag lehetőségekkel rendelkezik jogalkotásra, így alakító jelleggel lép fel a jogrendszeren belül, addig az alkotmány rendelkezéseire szorosan kötött, ily módon bírósági, azaz alapvetően jogalkalmazói jellegű alkotmánybíráskodás csak a konkrétan alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére jogosult, arra viszont igen, amivel a törvényhozó hatalmát korlátozza (hasonlóan például a második kamarához), azaz éppen hogy újabb hatalmi ellensúlyt jelent, így hozzájárulva az esetleges törvényhozói (alkotmányellenes) túlhatalom kialakulásához, végeredményben a hatalommegosztás elvének érvényesüléséhez.

foglalkozunk).²⁹ Az előbbi kritikára Kelsen válasza az volt, hogy a népszuverenitás elvének csak egyik alfaja a parlamenti szuverenitás; és mivel a cél nem egyetlen államhatalmi ág, hanem az államrend egésze működésének a népakaratra visszavezetése, ezért a *népszuverenitást* nem a parlamenti szuverenitás, hanem lényegében az államszuverenitás, *az államhatalmi ágak együttesének a nép akaratából fakadó működése valósítja meg, melyben egyetlen szerv nem lehet kivételezett helyzetben* a többi, ugyancsak a népszuverenitást megvalósító állami szervhez képest. E helyzetben pedig *az alkotmánybíróság feladata éppen a népszuverenitás esetleges, parlament általi megsértésének korlátozása*: ahogyan a bíróságok és a közigazgatás alávetett a törvényeknek, ugyanúgy *a parlament is alávetett az alkotmánynak, és csak annak keretei között gyakorolhatja törvényhozó tevékenységét*. A törvényhozó szerv eljárását tehát éppen a népszuverenitásból és a demokráciából fakadóan (melynek lényege a többség és a kisebbségek közötti kompromisszum megteremtése, ezáltal pedig a társadalmi béke előmozdítása) köti az alkotmány és az annak előírásai biztosítására hivatott alkotmánybíróság, melynek feladata az alkotmány rendelkezéseinek a törvényekkel és rendeletekkel szembeni érvényesítése (és az alkotmányellenes normák megsemmisítése) mellett a hatásköri viták feloldása (szintén az alkotmány alapján), valamint a kisebbségvédelem, azaz a többség zsarnokságának megakadályozása.³⁰

Christopher Wolfe három pontban szedi össze, hogy a bírói felülvizsgálat antidemokratikus jellegét állító (alapvetően az amerikai decentralizált jellegű bírói aktivizmussal kapcsolatos, de lényegileg az alkotmánybíráskodás valamennyi fajtájára kiterjeszhető) kritikákra három olyan válasz adható, amivel az alkotmánybíráskodás hívei bizonyíthatják, hogy a bírói norma-felülvizsgálat intézménye nemhogy antidemokratikus lenne, de kifejezetten elősegíti a demokrácia érvényesülését. Eszerint: „(1) a Bíróság alapvető céljai demokratikusak, (2) a bírák végső soron alá vannak vetve a közakarat ellenőrzésének, (3) a modern bírói hatalmat a hallgatóságos beleegyezés legitimálta.”³¹ Ezek közül a legfontosabb Wolfe első érve a bírósági célok demokratikusságáról.

Ami tehát az alkotmánybíráskodás Wolfe által említett demokratikus céljait illeti, ezen érv csak bizonyos, a demokratikus politikai érdekartikuláció szempontjából különösen fontos esetek során történő alkotmánybírói eljárást legitimál. Így pl. akkor, *ha a politikai jogoktól fosztaná meg a törvényhozás az emberek egy részét, vagy e politikai jogokat* (pl. a választójogot vagy a választási eljárás szabályait) *úgy változtatná meg, hogy az ne biztosítson egyenlő lehetőséget mindenki számára a politikai döntéshozatal szereplőinek kiválasztásában, azzal maga a demokrácia elve, az egyenlő részvételi lehetőségen alapuló döntéshozatali eljárás szenvedne sérelmet*. Mivel e korrekciót a korrumpálódott törvényhozási többségtől nem várhatjuk, hiszen a demokráciát ekkor éppen vele szemben kellene megvédeni, azért e feladatot csak egy politikai felelősséggel nem rendelkező, a szoros értelemben vett politikai rendszeren kívül álló szereplő végezheti el (és éppen a demokrácia érdekében, a valódi közakarat érvényre juttatása végett célszerű is elvégeznie). Hasonlóan, *ha egyes alapvető szabadságjogok veszélybe kerülnek, pl. sérül a szabad szólás joga* (ideértve a gyülekezési jogot is), *akkor az emberekhez nem jutnak el azok a releváns információk, amelyek alapján a valódi akaratukat kifejező döntéseket tudnának hozni a törvényhozás leendő tagjainak kiválasztása során*. Ha az információhoz való hozzáférés lehetőségét az információval bíró személyek szabad szólásának megtiltása révén korlátozzuk, azzal szintén közvetlenül a

²⁹ Vö.: PACZOLAY PÉTER: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán*. In: PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 16.; FAVOREU, LOUIS: *Az alkotmánybírók*. In: PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 58.

³⁰ Vö.: PACZOLAY: i.m. 16-17.; FAVOREU: i.m. 58-59.

³¹ WOLFE, CHRISTOPHER: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia*. In: PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 129.

demokrácia szenved sérelmet. Úgyszintén, a demokrácia elve felöleli azt a lehetőséget, hogy mindenki érdeke megjelenjék a döntéshozatal során. Minden döntésnek lesznek vesztesei, minden jogalkotói döntés sérelmes valakikre nézve; azokra, akik az adott vita során kisebbségbe kerültek a véleményükkel vagy az érdekükkel. Ez mindaddig nem vezet a demokrácia sérelméhez, amíg e kisebbségek esetről esetre változnak, vagyis reális esély van arra, hogy az egyszer kisebbségben maradt személy más kérdésekben a többséghez fog tartozni. *Amennyiben azonban kialakulnak olyan „különálló és elszigetelt”, homogén, azaz mindig ugyanazon személyekből álló kisebbségi csoportok, akik minden döntésnek a vesztesei, és a többség szisztematikusan nyomja el őket, úgy ők a társadalomnak és a politikai döntéshozatali folyamatnak sem lesznek egyenjogú, azonos értékű tagjai. Az ilyen homogén kisebbségek elnyomásának megakadályozása szintén csak egy törvényhozáson kívüli szerv működése révén valósítható meg.*³²

A bírói felülvizsgálat másodsorú azért sem antidemokratikus Wolfe szerint, mert *a bírakat végső soron a közösség egésze ellenőrzi*, ennek okán pedig nem képviselnek a közösség egészének akaratótól független akaratot vagy érdeket. A bírák ennek alapján ténylegesen felelősségre vonhatók, ha a közösségi akarattal nyíltan szembemennek, döntéseik pedig végső soron a parlament által felülbíráhatók. Először is, a bírák konkrét törvénysértés esetén vád alá helyezhetők, azaz végső soron büntetőjogi felelősségre vonásuk is lehetséges. Másodsorú, a bíróság létszámát a törvényhozás törvényi úton szabadon növelheti, ha az aktuális többség nyíltan a nép akaratával ténylegesen szembenálló és nyilvánvalóan elfogadhatatlan döntéseket hozna. Harmadsorú, szintén törvényhozási hatáskörben van a bíróságok hatáskörének meghatározásának a joga, amivel a törvényhozó élhet is, ha a bíróságok a norma-felülvizsgálat során túllépnék hatáskörüket vagy visszaélnének azzal. Negyedsorú, a bírósági döntésekkel ténylegesen szembe is lehet szegülni; és ha a törvényhozás ezt a közigazgatás támogatásával megteszi, a bírósági döntések érvényesülését obstruálhatja. Ötödsorú, a bíróság döntését alkotmánymódosítással felül lehet bírálni. Végül hatodsorú, a nem a nép vélelmezett érdekeinek megfelelően ítélkező bíróság tagjait a bírói posztok megürülése esetén demokráciapárti(bb) bírókkal lehet feltölteni.

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy ezek az érvek valójában kevésbé meggyőzőek, mivel vagy nyílt ellenszegülést (és ezzel a törvényhozó hatalom által elkövetett konkrét alkotmányosértést) feltételeznek [mint a bíróság által hozott norma-felülvizsgálati döntések nyílt megtagadása, illetve a bírák vád alá helyezése esetén (lévén az utóbbi esetben az alkotmánybíráskodás révén a bírák általában *nem* jogsértő, bűncselekményt megvalósító módon hoznak a törvényhozó szerv akaratával ellentétes döntést)]; vagy rendkívüli eseteket mutatnak be szokványos helyzetekre igénybe vehető opcióként (mint az alkotmánybíráskodást végző testület létszámának emelése és a bírósági hatáskörök szankciós jellegű megváltoztatása); esetleg rendkívül kevésbé hatékony (így a célra rendszerint alkalmatlan) eszközök alkalmazását javasolják (mint a bírósági határozatok alkotmánymódosítással való felülbírálata, valamint a kieső bírák évek, esetleg évtizedek alatt történő, a törvényhozó szerv akaratával egyező döntéseket meghozni hajlandó bírókkal való³³ felváltása).³⁴

A harmadik érv szerint pedig (mely az első kettővel ellentétben már sokkal közvetlenebbül alkalmazható csak az amerikai rendszerre) a bírói felülvizsgálat intézményét a társadalom (Wolfe érve esetében az amerikai társadalom) hallgatólagosan elfogadta. Az igaz

³² Vö: WOLFE: i.m. 129-132.

³³ Ez utóbbi esetben pedig még nem is beszéltünk arról az egyébként nagyon is valós problémáról, hogy a törvényhozó szerv akarata időben nem állandó, hiszen a törvényhozó szerv mindig egy aktuális többséget képvisel, ám a rendszeres választások révén ezt a többséget időről időre más többségek váltják fel, így koránt sem biztos, hogy egy, a jövőben megürülő (alkotmány)bírói posztot éppen az a többség tölthet be, akinek a törvényhozói érdekével szembenálló döntést fogadott el a bíróság.

³⁴ Vö: WOLFE: i.m., 132-133.

ugyan, hogy a bíróság egyes döntéseit kritikák érik, ám az intézmény egészének létét senki nem kérdőjelezi meg, továbbá a törvényhozás egy idő után nemcsak belenyugszik a bírói döntésekbe, hanem kifejezetten azok szempontjait érvényre juttató, a bírósági döntések tartalmát a törvényekbe inkorporáló jogalkotást végez.³⁵

Győrfi Tamás egyrészt szintén kiemeli a korábban ismertetett azon elvet, hogy a demokrácia csak akkor valósul meg, ha a jogrendszer a szavazókat (az ismert dworkini formula alapján) „egyenlő méltóságú személyként” kezeli,³⁶ azaz egyenlő lehetőséget biztosít annak, hogy esetről esetre bárki kerülhessen többségi és kisebbségi pozícióba is, ne pedig egy homogén többség juttassa érvényre mindenkor az akaratát egy homogén kisebbséggel szemben;³⁷ másrészt felhívja a figyelmet arra is, hogy az alkotmánybíráskodás demokratikus jellegét vallók érvei szerint *a tisztán többségi demokrácia-felfogás a preferenciák intenzitását egyáltalán nem veszi figyelembe*: „mivel előnyben részesíti a lehető legkisebb többség gyenge preferenciáit a lehető legnagyobb kisebbség erős preferenciáival szemben, ezért sérti az egyenlő elbánás elvét”.³⁸ Egy másik helyen pedig Győrfi az alkotmánybíráskodás igazoltságát vallók álláspontját azzal az érveléssel mutatja be, miszerint a tisztán a többségi elvre épülő (általa „procedurálisnak” nevezett) demokrácia tartalmi szempontból helytelen (is lehet), mivel „a procedurális felfogás érzéketlen mind a preferenciákat alátámasztó indokok helyességével, mind a döntés terheinek megoszlásával szemben”.³⁹ (Maga Győrfi egyébként a tartalmi érvek megítélését is a törvényhozóra ruházná; felfogása szerint „az egyenlő törődés és tisztelet” elve ezt követeli meg.)⁴⁰

2.2. A demokrácia (népszuverenitás) és az alkotmánybíráskodás kapcsolata Magyarországon

Ha a problémát most már Magyarországra specifikáljuk, akkor arra a korábban feltett kérdésre, hogy mi hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot arra, hogy a nép által választott politikai jogalkotó szerv döntéseit (a parlamenti törvényeket) felülbírálja, – az előző alfejezetben foglaltakon túl, illetve azok mellett – három különböző válasz is adható, melyek mindegyike (külön-külön és együttesen is) azt igazolja, hogy *az alkotmánybíráskodásra adott felhatalmazás nem ellentétes a demokratikus legitimitáció követelményével*.

³⁵ Vö.: WOLFE: i.m. 133-135.

³⁶ Vö.: DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University Press, 1977. 370. Ugyanez az elv a magyar Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlatában is megjelent: „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” (9/1990. AB határozat, ABH 1990, 46, 48.)

³⁷ Vö.: GYÖRFI: i.m. (9. jegyzet) 379-380.

³⁸ Vö.: GYÖRFI: i.m. (9. jegyzet) 380.

³⁹ GYÖRFI TAMÁS: *A többségi döntés korlátai és az alkotmánybíráskodás*. In: JAKAB ANDRÁS – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések. Budapest, MTA TK PTI, 2012. 42.

⁴⁰ Győrfi szavaival: „Ha van egy nyilvánosan igazolt elvünk – s az a benyomásom, hogy az egyenlő törődés és tisztelet követelménye ilyen elv –, de az absztrakt elvnek inkonklúzívan igazolt versengő értelmezései vannak, amennyiben meggyőző igazolás nélkül megtagadjuk valakitől, hogy az elv értelmezésében az ő nézeteinek másokéval egyenlő súlyt adjanak, úgy valóban elvitátnánk tőle a politikai közösségen belüli egyenlő státust. Noha az alkotmánybíróságok episztémikus fölényét hangsúlyozóknak komolyan veendő, megfontolásra érdemes érvei vannak, álláspontjuk nem tűnik számomra kényszerítő erejűnek. Kényszerítő erejű érvek hiányában pedig úgy gondolom, hogy nem indokolt eltérnünk az egyenlőség fentebb említett követelményétől.” [GYÖRFI: i.m. (38. jegyzet) 54-55.] Ezért „az erkölcsi döntőbíró szerepét a törvényhozóra, és nem a bíróságokra kell ruházni”, mivel „az érvelés azon részében, amikor [a bírónak] erkölcsi döntéseket kell hoznia, nincs okunk öt episztémikus autoritásnak tekinteni”. [GYÖRFI: i.m. (38. jegyzet) 55.]

A demokratikus legitimitáció követelménye azt mondja ki, hogy egy demokratikus, a népszuverenitás eszméjére épülő politikai és jogrendszerben nem születhet olyan közhatalmi döntés, mely közvetlenül vagy közvetve nem az állampolgárok közösségétől ered, vagyis amelynek végső forrása nem a nép. Ennek értelmében minden közhatalmi (akár egyedi, akár általános, azaz normatív) döntésnek visszavezethetőnek kell lennie a választópolgárok eredeti döntésére, egy vagy több lépcsőben abból kell származnia. Kifejezetten a jelenlegi magyar helyzetre koncentrálva (de a megállapítások generális helytállóságának igényét is megtartva) a három igazolás⁴¹ a következő.

1) Mindenekelőtt a törvények megsemmisítési jogával bíró *Alkotmánybíróság tagjait* ugyanaz a szerv, jelesül *az Országgyűlés választja*, amely a törvényeket is hozza. Az alkotmánybírók választásánál *ugyanúgy a közvetett (vélelmezett) népakarat érvényesül, mint a törvények elfogadásánál*. Ha az alkotmánybírókat az Országgyűlés választja, és az hatalmazza fel őket arra, hogy a törvények alkotmányossági vizsgálatát elvégezzék, akkor az alkotmánybíráskodás mögött (épp annyira, amennyire például a köztársasági elnök és annak bármely döntése vagy intézkedése mögött) is *van* demokratikus legitimitáció. Igaz ugyan, hogy e legitimitáció nem közvetlen, vagyis az alkotmánybíróági döntések tartalmáról nem a nép (többsége) dönt,⁴² hanem az alkotmánybírók (többsége), ám ugyanez igaz a törvényekre is: azok tartalmáról sem közvetlenül a választópolgárok döntenek, hanem pusztán az általuk megválasztott képviselők (többsége). *Közvetlen* demokratikus legitimitációja Magyarországon csak a népszavazásnak van, minden más tartalom csak *közvetve* tükrözi a nép akaratát. Természetesen az nem mondható, hogy mindkét elemzett tevékenység (a törvényhozás és az alkotmánybíráskodás) *közvetett* demokratikus legitimitációja *ugyanakkora* lenne: míg az alkotmánybíróági határozatok tartalma a nép akaratától számítva kétszeres közvetítésen megy keresztül (e határozatok demokratikus legitimitációja kétszeresen közvetett, mivel a nép által megválasztott országgyűlési képviselők által megválasztott alkotmánybírák döntenek róla), addig a törvények tartalma a nép akaratától számítva csak egyszeres közvetítésen megy

⁴¹ Emellett létezik egy negyedik válasz is, mely nem a demokratikus legitimitáció követelményéből indul ki, hanem a „többség” fogalmának filozófiai értelmezéséből. Alexis de Tocqueville volt az első, aki – már 1840-ben, két amerikai útját követően – a törvények bírói felülvizsgálatának lehetőségét abból a szempontból elemezte, hogy az mennyiben járul hozzá a „többség zsarnoksága” kialakulásának megakadályozásához. (Vö.: TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *A demokrácia Amerikában*. Budapest, Gondolat, 1983.) Az nyilvánvaló, hogy egy demokráciában alapvetően a többség akaratának kell érvényre jutnia a kisebbséggel szemben, de abban a szélsőséges esetben, amikor a többség nem él, hanem visszaél többségi hatalmával, ezen akarat érvényesülése megakadályozható. Akkor beszélhetünk a többség hatalommal való visszaéléséről, vagyis a többség zsarnokságáról, ha a többség olyan törvény(ek)e)t fogad vagy fogadtat el, amelyek lényegesen sérelmesebbek a kisebbségre nézve, mint amekkora előnyt a többségnek jelentenek. A többség – fő szabályként érvényesülő, de nem kivételt nem tűrő – uralmának erkölcsi alapja egyrészt az, hogy az emberek csoportja szükségképpen bölcsőbb kell, hogy legyen, mint az egyes egyén; másrészt az, hogy a többség érdekei (éppen azért, mert több emberről van szó) mindig fontosabbak, mint a kisebbség érdekei. Azonban Tocqueville szerint hiba a többséget egy ország többségével azonosítani. A legfőbb törvényeket, az igazságosság törvényeit ugyanis az *egész emberiség* többsége alkotta meg. Ha egy nép többségének törvényei ellenkeznek az emberiség többségének általános törvényeivel, akkor ez utóbbinak kell érvényesülnie. Ha csak egy nép többsége fejezi ki akaratát, ez még nem jelenti a törvény abszolút érvényét. Ugyanis ahogy egy nagyobb nemzet zsarnokoskodhat egy kisebbséggel, vagy egy nagyobb hatalmú ember az alávetettjeivel szemben, ugyanúgy egy nép többsége is elnyomhatja az általa alkotott törvényekkel a kisebbséget. Ezt pedig, mint a „többség zsarnokságát”, meg lehet, és meg is kell akadályozni. [Épp emiatt nem alkothat – a tartalmi jogállami követelmények megsértése nélkül – egy adott ország többsége *bármilyen* normát, illetve nem adhat alkotmányos felhatalmazást *bármilyen* norma megalkotására. Ahogyan azt pl. Vörös Imre a Velencei Bizottság 2013. júniusi véleményét idézve írja: „Az alkotmányozás vagy az alkotmánymódosítás (...) *nem aritmetikai kérdés*, azaz nem a 2/3-os parlamenti többségből automatikusan adódó mennyiségi lehetőség (...). (VÖRÖS Imre: *Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után*. Fundamentum, 2013. 3. sz. 60. Kiemelés az eredetiben.)]

⁴² Hasonlóan: sok egyéb mellett például a köztársasági elnöki kegyelemről (állami számvevőszéki jelentésekről, ombudsmani ajánlásokról stb.) sem a nép dönt.

keresztül (a törvények demokratikus legitimitációja egyszeresen közvetett, mivel a nép által megválasztott országgyűlési képviselők döntenek róla). Mivel azonban a legitimitáció mindkét esetben csak közvetett (bár eltérő mértékben), ezért azt mondhatjuk, hogy van ugyan különbség az alkotmánybíráskodás (az alkotmánybíróági határozatok) és a törvényhozás (a meghozott törvények) demokratikus legitimitációja között, ám a különbség nem *minőségi* (mint például a népszavazás és az országgyűlési törvényalkotás között), hanem pusztán *menyiségi*, azaz fokozati.

2) A demokratikus legitimitáció követelményét a döntéshez felhasznált *jogforrás* alapján vizsgálva még erősebb, az emberi jogvédelmet szolgáló alkotmánybíráskodást még plauzibilisebben igazoló érvet kapunk: a (törvények elbírálásához mérceként használt) *alkotmány* (Magyarországon az Alaptörvény) *legitimitációs alapja* ugyanis egyértelműen *erősebb, mint a felülbíráható törvények legitimitációs alapja*. Míg az alkotmányt bármely jogrendszerben különleges eljárásban és/vagy minősített többséggel (Magyarországon az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával) fogadják el, és azt módosítani is csak ugyanilyen arányban lehet, addig a törvények többségének elfogadásához pusztán a határozatképes számban jelenlevő országgyűlési képviselők egyszerű többsége, azaz több mint fele is elegendő, de még a sarkalatos törvényekhez is elég a határozatképes számban jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmada, nem szükséges az összes képviselő kétharmadának szavazata. Mivel az Alkotmánybíróság által hozott döntések legitimitációs alapja erősebb, mint az egyszerű törvényhozó szerv szerepében eljáró Országgyűlésé (az emberi-alkotmányos jogok védelme mögött az állampolgárok nagyobb része által megválasztott képviselői többség, illetve az ezen többség által elfogadott alkotmány áll, mint a törvények megszavazása mögött), ezért *az alkotmánybíráskodás nemcsak hogy nem sérti a demokratikus legitimitáció követelményét, hanem valójában éppen azt szolgálja*.

3) Végül a demokratikus legitimitáció követelményének *tényleges* (szociológiai értelemben vett) érvényesüléséről a törvényhozás esetében is csak abban az esetben beszélhetünk, ha a kormányzatot adó politikai erők – az országgyűlési többséget megszerezve – *pontosan azt és csak azt teszik, amit választási programjuk során az állampolgároknak megígértek*. A választópolgárok ugyanis (ideálisan) a választási program, a választási ígérek alapján szavaznak valamely politikai erőre, így a parlamenti többség demokratikus felhatalmazásának léte azon ígérekhez, programponthoz van kötve, amelyekkel az adott pártok a parlamenti többséghez szükséges szavazatokat megszerezték. Mindaz, amit ilyen ígéret nélkül vagy azzal szemben tesznek, továbbá mindaz, amit ígéreteik ellenére nem tesznek, sérti a demokratikus legitimitáció követelményét. Mivel ilyen még soha sehol nem fordult elő (és az teljes mértékben nem is lehetséges),⁴³ ezért *a törvényhozás demokratikus legitimitációja nemcsak közvetett, de szükségképpen (kisebb vagy nagyobb mértékben) részleges is*.

Összességében elmondható, hogy bármily homályos tartalma legyen is a „*jogállamiság*” vagy „*az emberi jogok*” fogalmának, azok – legalább egy bizonyos minimális mértékig történő – *érvényesítésére minden jogrendszerben szükség van*, és ennek egyik leghatékonyabb (bár alig két évszázada létező) módja azok alkotmánybíróági (bírói) kikényszerítése. *Mivel e jogok sérelmét a legveszélyesebb módon éppen a többség és az azt képviselni hivatott, de legalábbis a többség által megválasztott politikusokból álló törvényhozó szerv okozhatja, ezért nemcsak igazolható, de szükséges is, hogy – az igazságosság jegyében, de a tételes jog és az annak részét képező alkotmány által előírt módon – egy (vagy több) arra jogosult szerv (Magyarországon az Alkotmánybíróság) megvizsgálhassa és megsemmisíthesse (de legalább – mint az Egyesült Államokban – mellőzhesse) ezeket a törvényeket, megakadályozva a „többség zsarnokságának” a kialakulását.*

⁴³ Mindig felmerülnek olyan, előre nem látható problémák, amelyek *ad hoc* döntést igényelnek, illetve amelyek miatt a korábbi ígérek egy részének teljesítése nem lehetséges, vagy az nem lenne célszerű.

