

Molnár Pál

AZ EURÓPAI SZOCIALISTA ORSZÁGOK KÖZVETLEN  
DEMOKRATIKUS FORMÁI

I.

1. Államéletünk fejlődésének már hosszú ideje aktuális és egyre gyakrabban emlegetett problémája a szocialista demokrácia fejlesztésének kérdése. Ennek a törekvésnek az állami élet minden területén éreztetnie kell hatását, s így jogalkotásra és a jogtudományi tevékenységre is komoly feladatok hárulnak evvel kapcsolatban. Hogyan is képzelhetjük el a szocialista demokrácia továbbfejlesztését, miben kell ennek megnyilvánulnia? Abban, hogy a lakosság minden rétege minél nagyobb számban beleszólhasson az irányítás és a vezetés kérdéseibe. Megfelelő fórumokat és módozatokat kell kialakítani arra a célra, hogy a politikai, kormányzati kérdésekben, a tanácsok munkájában, az üzemi és termelőszövetkezeti életben az állampolgárok véleménye nyilvánosságra kerüljön és érvényesüljön is. E vélemények megformálódásának, nyilvánosságra kerülésének és a bennük foglalt igények megvalósulásának egyik területét a közvetlen demokratikus formák képezik.

2. A közvetlen demokrácia lényegi jegyei már a nemzeti társadalomban léteztek, Lenin emlegeti is őket "primitív demokrácia" elnevezéssel. Ezek végigvonulnak az állami-társadalmi fejlődés összes állomásain. Megnyilvánulási formáik az évszázadok során sok változáson mentek át, közben hatékonyságukból igen sokszor vesztenek, majd fokozatosan visszanyerik s újra elvesztik. A polgári átalakulás korában - épp a polgárság előretörésének eszközeként - jelentőségük nagyra nő, formáik is megújulnak, újak is jelentkeznek. Az imperializmus korában

ezek a formák elvesztik tartalmukat, sokszor üres formasággá válnak. Ujra fontossá válnak és új tartalommal töltődnek meg a szocialista forradalomban, sőt azt közvetlenül megelőzően is. Igen fontos szerepük a szocialista államiság alapjainak lerakásánál, sőt a szocialista állam szervezetének kialakításában és a hatalom megtartásában is igen jelentős eszközök.

A közvetlen demokratikus formák eme jellemző vonásait igen tisztán láthatjuk már a szocialista államiság korai csiréjét jelentő Párizsi Kommün államszervezetében is. A Kommün forradalmi gyakorlata alakította ki a szocializmusra jellemző közvetlen demokratikus formákat, ez a forradalmi gyakorlat teremtetten meg új tartalmukat. Ezek az elemek jelentették a Kommün új típusú demokráciájának legfőbb formai jegyeit, melyek megkülönböztették minden eddigi demokráciától. A tömegek spontán akcióiban már a forradalmi felkelést megelőzően is léteztek és működtek ténylegesen közvetlen demokratikus formák. A népgyűlések már nemcsak a politikai agitáció fórumai, hanem társadalmi szervezetek létrejöttének is színhelyei. Kialakul egy központi bizottság, mely a nemzetőrség zászlóaljainak képviselőiből tevődik össze, a városi kerületek legforradalmibb elemeiből pedig éborségi bizottságok alakulnak. A Kommün kiküldtása után államszervezetének kiépítése új közvetlen demokratikus elemeket hoz létre, a korábbi polgári fejlődésben kialakultaktól eltérőeket. "A Kommün szorosán vett államszervezete mellett a társadalmi tömegszervezetek hatalmas hálózata állt, amelyen keresztül a legkülönbözőbb formákban minden egyes dolgozó bekapcsolódhatott a közfeladatok megoldásába."<sup>1</sup> De nemcsak spontán uton jöttek létre ilyen formák, a jogalkotás is hozott létre ilyeneket: munka- és kereskedelmi bizottságokat. Milyenek voltak a Kommün tömegszervezetei? Legáltalánosabb formái: a népgyűlés, a tömeggyűlés, a politikai klubtagok gyűlései. Ezek állandó bizottságokat választottak a munka állandó irányítására, de a közfeladatok végrehajtásában nemcsak a bizottsági tagok, hanem a tömegszervezetek minden tagja közvetlenül részt vett. Az egyes állampolgároknak nem a népgyűlés tagjaként is volt közreműködésre lehetősége, több formában is.

Javaslatokat, kérelmeket nyújtottak be állami és társadalmi szervezetek, szervezetten és folyamatosan rész vevőként állami feladatok megoldásában, végül pedig spontán módon bekapcsolódhattott közfeladatok megoldásába.

A polgári jogtudomány még ma is gyákran használja fel a valójában már nem funkcionáló és hatáskukat vesztett közvetlen demokratikus formákat arra, hogy állama demokráciájukat bizonyítsa. Képp ennek a magyob demokráciájának a hangsúlyos részét alkotják a közvetlen demokratikus formák a szocialista államok ellen, hogy a közvetlen demokratikus formák a szocialista országokban kevésbé kihatározzanak, mint azt a korlati funkcionálásuk azonban nem annyira csekély, mint azt a polgári jogtudomány hirdeti. A marxizmus-Leninizmus klasszikusait is érték olyan támadások, hogyők a közvetlen demokratikus ellenfordulnak. A polgári tudalom azt a véleményre alakította ki, hogy a marxisták elméletileg és gyakorlatilag is tagadják a közvetlen demokratikus intézményeknek alkalmazását. Valójábanők nem tagadják a közvetlen demokratikus formák alkalmazásának létjogosultságát, hanem a polgári államokban kitaláltak formák alkalmazhatóságának korlátait mutatják ki. Lenin részletesen es elég sokat foglalkozik ezzel a kérdéssel. Marx és Engels mind a két esetben nyomat találjuk, sők valóban klassz elutasítottak álláspontot képviselnek. De ez teljeséggel érthető, hiszők még csak a korukban létező nyugat-európai formákat ismerik. Bizok a formák pedig még a közporkorból származtak, sokszor felelőleges jellegűek és teljesen alkalmazhatatlanok arra, hogy a proletariátus törékvesseit megvalósítsák.

Leninnek már sokat több adat állt rendelkezésére. Ő feltárta azt, mennyire jelentős szerepet játszottak a közvetlen demokratikus formák a kommunizmus letézésében. Azt is látja, mennyire újat hozott ezek kitalálásával a kommunizmus, hogy megteremtette a közvetlen demokratikus szocialista viszonyok között alkalmazható képzeltet legmagyobb tökéleteséggel és közvetlenséggel hajtanak végre, burzsoá demokráciából proletár demokráciává változtatták át, államból olyas valamivé lesz, amely tulajdonképpen már nem állam." Az 1905-ös forradalom során Orszórságban lét-

rejöttek a szovjetek. Ezek merőben új, spontán képződmények voltak. Ezekben a Kommunhoz hasonlóan összeötvöződtek a képvisleti és közvetlen demokráciai elemei. Ezzel döntő bizonyítékát adták annak is, hogy létezhet egy szervezeten belül a képvisleti és közvetlen demokratikus forma. Ekkor fordul Lenin teljes érdeklődéssel a "primitív" demokrácia felé, s ezentul állásfoglalása állandóvá is válik emellett. Az 1905-07. évi forradalom szovjetjeiről így ír: "Ez olyan hatalom, amely mindenki előtt nyitva áll, mindent a tömegek szeme láttára tesz, hozzáférhető a tömeg számára, közvetlenül a tömegekből ered, a néptömegeknek és a néptömegek akaratának egyenes és közvetlen szerve."<sup>3</sup>

Lenin írásaiban a "primitív" demokratizmus elnevezést használja. Ezt tudatosan teszi, hogy a polgári ideológiában elterjedt közvetlen demokratizmustól elkülönítse az általa megjelölt új formákat. A primitív szót idézőjelbe teszi. Ezzel tulajdonképpen visszautal a nemzetiségi demokráciai intézményeire, de azt is kifejezi, hogy nem ezeknek az intézményeknek az újraéledését kívánja, hanem ezekhez hasonló intézményeket kíván létrehozni. "...a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet lehetetlen anélkül, hogy bizonyos fokig vissza ne térnénk a primitív demokratizmushoz /máskülönben hogyan lehetne áttérni arra, hogy az állami funkciókat a lakosság többsége, sőt kivétel nélkül az egész lakosság gyakorolja?/" "...a kapitalizmus és a kapitalista kultúra fölé épített 'primitív demokratizmus' nem azonos az ősidők vagy a kapitalizmus előtti idők primitív demokratizmusával."<sup>5</sup>

A polgári tudományban fellelhető olyan nézet is, hogy Lenin korai műveiben elvetette a közvetlen demokráciát. Itt rendszerint az 1902-ben megjelent "Mi a teendő"-re szoktak hivatkozni. Ezt az állítást alaposan megcáfolhatjuk, ha együtt megvizsgáljuk a "Mi a teendő" és az "Állam és forradalom" ide vonatkozó részeit. Lenin először pusztán az orosz szociáldemokrata párt adott viszonyai között, az osztályharc pillanatnyi követelményeinek megfelelően értékelte a közvetlen demokratikus formák szerepét. Az "Állam és forradalom"-ban már nyilvánvalóan leírja, hogy a kapitalizmusba, onnan pedig a kommunizmusba való átmenet teljesen elképzelhetetlen a közvetlen demokratikus formák felhasználása, funkcionálása nélkül. Ahogy a szocialista államépítés

megkezdésének lehetősége közeledik, egyre következetesebben, körülhatároltabban fogalmazza meg a közvetlen demokratikus formák lehetőségeit. Államépítési elgondolásaiban tehát a közvetlen demokrácia gondolata szorosan kapcsolódik a szovjet rendszer kialakulásának egy szakaszához Oroszországban. A N. O. Sz. F. után adódott konkrét helyzet is segítette a közvetlen demokratikus intézmények kialakulását. A régi állami és társadalmi szervezet ugyyszólván teljesen szétesett, az állami élet új formái egyedül a "gyűlésező demokrácia" intézményei lehettek. Ebben a történelmi szituációban a fiatal szovjet szervezetnek harcot kellett folytatnia azért is, hogy ne szigetelődjék el a tömegektől. Ez a forma rendkívül kedvezőnek bizonyult mind a tömegekkel való kapcsolattartás, mind azok szervezése számára. Ekkor még jogi keretei alig voltak, illetve jogi szabályozásuk messze elmaradt gyakorlati megvalósulásuk mögött. Éppen a jogi szabályozás által hagyott tág keretek között igen nagy változatossággal érvényesültek, a helyi feladatok sajátosságaihoz idomultak. Ez a szakasz igen nagy jelentőségű volt abból a szempontból, hogy a közvetlen demokrácia formái éppen a szovjetekhez kapcsolódva alakultak ki, már a szovjethatalom kezdetétől intézményes formát nyertek. Ez abban mutatkozott meg, hogy népgyűléseken választották meg a szovjetek küldötteit, ez visszahívási joggal is rendelkezett, a küldötteket pedig beszámolási kötelezettség terhelte. 1919. márciusában az OKP VII. kongresszusának határozata is mutatja azt a felismerést, hogy a közvetlen demokratikus formák alkalmazása a konkrét történelmi helyzetben szükségszerű. "A szovjethatalom az, amely a dolgozó tömegeknek a polgári demokráciánál és a parlamentizmusnál hasonlíthatatlanul nagyobb lehetőséget biztosít arra, hogy a munkások és parasztok a legkönnyebb és leghozzáférhetőbb módon ejthessék meg a küldöttek választását és visszahívását, ugyanakkor kiküszöbölhessék a parlamentarizmus hátrányos oldalait, így különösen a törvényhozó és végrehajtó hatalom különválasztását, a képviselői intézmények elszigetelését a tömegektől."

Hogyan érvényesültek ezek az elvek később, a Szovjetunió változó történelmi szituációiban? Hamarosan kitűnt, hogy ebbe az irányba nem lehet tovább haladni. A polgárháború és az in-

tervenció körülményei, az iparosítás gyorsított üteme a hivatali apparátus fokozott kiépítését követelte. A "primitív" demokrácia intézményeinek fejlesztése e korszakban nyilvánvalóan utópia lett volna. De ez a tendencia tulságosan is hosszán hatott. Amennyire indokolt volt az apparátus erősítése és növelése a hadikommunizmus és az intervenció veszélyeztetettség idején, éppen annyira szükségtelen volt ennek elmulta után a bürokratikus gépezet továbbfejlesztése. Ekkor már figyelembe kellett volna venni a közvetlen demokratikus intézményeknek azt a hatását, mellyel az apparátus elidegenedését megakadályozzák, s épp ezért felhasználni, fejleszteni őket a bürokratizálódás irányába eltolódott egyensúly helyrebillentésére. Ennek a nem helyeselhető folyamatnak a tetőpontját jelenti az 1936-os alkotmány, amely figyelmen kívül hagyja a közvetlen demokrácia mély gyökereit a Szovjetunióban, szakít a kialakult formákkal és egyedül a referendumot hagyja meg. Ezt is csak a Szovjetunió Legfelsőbb Szovjetje Prezidiumának jogositványaként határozza meg.

3. A közvetlen demokrácia szocialista értelmezése tekintetében még nem alakult ki egységes álláspont a jogirodalomban. Mégis két jól elhatárolható nézetcsoporthoz meg lehet különböztetni.

A tudósok egyik része tágran értelmezi a közvetlen demokratizmust. Ők a jogalkalmazást és azon belül is az igazgatást tartják a közvetlen demokrácia fő területének. E szerint a nézet szerint a dolgozók személyes részvétele elsősorban nem a döntési funkcióban nyilvánul meg, hanem az állami képviselői szervek által hozott határozatok, kész döntések megvalósítását szervezik meg. Az államigazgatás munkája igen sok területre terjed ki, ezért a dolgozók részvételének formái is igen sokfélék. Mivel ennek a részvételnek ilyen sok formája van, ezt a területet nem szabad merev szabályozással szűk keretek közé szorítani. Csak az ilyen szabályozás biztosíthatja azt, hogy az életviszonyokhoz rugalmasan alkalmazkodó közvetlen demokratikus intézmények alakuljanak ki. Tehát e nézet képviselői elvetik a közvetlen demokratikus formák egységesített jogi szabályozására való törekvést, helyette az javasolják, hogy hagy-

janak tág teret a közvetlen demokrácia egyedi formáinak kifejlődésére. Arra az esetre, ha a közvetlen demokrácia a jogalkotás területén is alkalmazásra kerülne, ők elsősorban a konzultatív formák alkalmazását javasolják. Ezek véleményező jellegű kongresszusok, esetleg népszavazások lennének, melyek a jogalkotó szervek felé olyan új gondolatokat közvetítenének, amelyek még valamilyen oknál fogva nem merültek fel. Nem szükségszerű követelménye a közvetlen demokráciának e nézet szerint az, hogy valamely közösség a maga egészében éljen az ebből eredő jogokkal, pusztán az az ismérv, hogy valaki anélkül kapcsolódjon be állami feladatok megoldásába, hogy erre valamely állami szerv kinevezett vagy választott tagjaként lenne jogosultsága. Ennek a felfogásnak az egyik végléte szerint már a választójog gyakorlása is közvetlen demokratikus forma, sőt ennek minősül mindaz, amit a "társadalmisítás" és "társadalmi öngazgatás" fogalma takar. Szentpéteri István így definiálja a tágabb értelemben felfogott közvetlen demokráciát: "A közvetlen demokrácia ilyen tág értelmezésébe tehát belefér minden olyan jogilag szabályozott vagy egyedül a szervező gyakorlat által kialakított olyan intézmény, amelyen keresztül az állampolgár, nem állami képviseleti vagy jogalkalmazó szervi tagsági jogából vagy kötelezettségéből folyóan, közfeladattal kapcsolatban véleményt nyilvánít, jogi hatásváltozást tesz, közreműködik egy határozat megvalósításának szervezésében, esetleg konkrét kivitelezésében."<sup>6</sup>

A közvetlen demokrácia szűkebb értelmezése mellett foglal állást a szocialista jogtudósok másik köre. Persze ők sem abban az értelemben fogják fel a közvetlen demokráciát mint a polgári jogtudomány. A polgári jogtudomány egyik hazai képviselője, Balogh Artúr, így fogalmazta meg: "A demokráciának az az alakja, melyben minden szuverén tény a nép a maga egészében, a számszerű többség érvényesülésével végez - a tiszta, közvetlen vagy antik demokrácia."<sup>7</sup> A közvetlen demokrácia a polgári felfogás szerint elsősorban a jogalkotás területén kell, hogy jelentkezzen. A szűkebb felfogást képviselő szocialista tudósok pedig elsősorban a közvetlen demokratikus formák garanciális jellegét emelik ki. Szerintük maga a döntés, és a képviseleti vagy

kinevezett szervek aktusai feletti ellenőrzés a dolgozók közvetlen részvételének igazi területei. Mivel a döntéseket hozó szervek jogköre, működési mechanizmusa jogszabályokkal szigorúan körülhatárolt, a közvetlen részvétel formáinak is igazodnia kell ehhez. Tehát ugyanolyan pontos jogi szabályozást kell létrehozni a dolgozók közvetlen részvételének formáira is, mivel csak így tudnak beavatkozni az állami szervek zárt döntési mechanizmusába, illetve ellenőrzést gyakorolni fölöttük. Ennek az irányzatnak a képviselői azt hozzák fel a másik elmélet negatívumaként, hogy az tág értelmezéséből folyóan nem tudja meghuzni a határvonalat a közvetlen és a képviseleti demokrácia között. Így nem lehet világosan olvásztani olyan intézményektől sem, mint öngazgatás vagy társadalombiztosítás. Éppen a szűkebb értelmezés nagyobb szabályozási igénye is hozzásegíti a jogtudományt ahhoz, hogy a közvetlen demokrácia szocialista elméletét, fogalmait, tartalmát, rendszerét egyre pontosabban kidolgozza.

A szocialista forradalmak után a szocialista államokban kialakuló közvetlen demokratikus elemek két forrásból táplálkoznak. Egyrészt úgy tűnik, mintha a nemzetiségi társadalom primitív demokratizmusának egyes elemei élednének újra, s ez inkább funkciójukra, mint külső formájukra vonatkozik. Másrészt viszont külső megjelenésükben igen sok hasonlóságot mutatnak a kapitalista állam közvetlen demokratikus intézményeivel. Nyilvánvaló, hogy itt egyszerű átvételről nem lehet szó, mivel a kapitalista államban azok a formák más osztályigányeket szolgáltak ki. Az viszont természetes, hogy ezeknek a formáknak a működéséből olyan tapasztalatok vonhatók le, melyeket a szocialista állam is figyelembe kell, hogy vegyen. Ezek a tapasztalatok beépíthetők a közvetlen demokratikus formák szocialista szabályozásába.

Valójában melyek azok a területek, ahol a kapitalizmus és a szocializmus közvetlen demokratikus elemei lényeges eltéréseket mutatnak?

Első és leglényegesebb különbség a képviseleti és közvetlen demokrácia egymáshoz való viszonyának eltérő sajátosságai a két rendszerben. A burzsoá jogtudomány még mereven szembeállítja egymással a két elvet. A képviseleti rendszer és a köz-



vetlen demokratizmus együttes funkcionálását kizártnak tekintti. Így a burzsoá jogtudomány képviselői is mindig csak valamelyik rendszer egyeduralmát hirdetik. A szocialista államépítés abban is újat hoz, hogy amit a burzsoá tudomány elképzelhetetlennek tart, összeötvözi. EGYMÁSSAL KÖLCSÖNHATÁSBAN, együttesen alkalmazza a képviselői és a direkt demokráciát. Ennek lehetőségét már a Párizsi Kommun is bizonyítja. A "Párizsi Kommun államszervezési vázlat... éppen azt bizonyította be, hogy a korábban megvalósíthatatlan és egymással összeegyeztethetetlen intézmények - mint a népszuverenitás, a közvetlen és képviselői demokrácia - a szocialista állam viszonyai között szükségszerűen létrejönnek és összeegyeztetésük, összehangolt hatásuk természetes."<sup>8</sup> Jelentős alapelvvé is vált a szocialista képviselői rendszernek az, hogy a közvetlen demokratikus intézményeket nem kell szükségszerűen ellentétbe állítani a képviselői demokráciával. Ha folyamatosan korszerűsíteni tudjuk a képviselői rendszert, ma alkalmasabb az állami feladatok megoldására, mint a még kevésbé fejlett közvetlen demokratikus formák. De ezek jelentős kiegészítő tevékenységre alkalmasak; feloldják, a tömegek számára könnyebben hozzáférhetővé teszik az államszervezet merevségeit, túlzottan etatisztikus vonásait.

A második elhatárolási ismérvet abban találjuk meg, hogy mely területet tekint a közvetlen demokratikus formák fő érvényesülési területének a burzsoá és a szocialista jogtudomány. A burzsoá jogtudomány nemcsak elsődleges, de szinte kizárólagos érvényesülési területének a jogalkotást tekinti. A burzsoá államokban ma létező formák - népgyűlés, referendum, népi kezdeményezés - is csak a jogalkotás területén léteznek. A szocialista államokban a jogalkotás tipikusan a képviselői szervek jogosultsága, ezt a hatályos alkotmányok is kifejezetten kijelentik. Persze ez nem zárja ki azt, hogy a közvetlen demokratikus formák a jogalkotás területén is funkcionáljanak. Mégis érvényesülésükre a legtöbb lehetőség a szocialista államok államigazgatásában, az állami feladatok megoldásában, megszervezésében van. Ezzel a gondolattal Lenin műveiben is gyakran találkozhatunk, sőt ő a direkt demokrácia elemeit nemcsak az

államilag érvényesített formák között kívánja megvalósítani, hanem a szövetségekben, az üzemekben és a szocialista termelés összes szektorában.

Következő elhatárolási lehetőség az, hogy a szocialista közvetlen demokráciát az állampolgároknak széleskörű ellenőrzési lehetőséget biztosít. Ennek az ellenőrzésnek két fő területe van. Egyrészt az állampolgárnak, mint választópolgárnak biztosít intézményesített lehetőséget arra, hogy a képviselők munkáját folyamatosan ellenőrizze. Ez nyilvánvalóan a képviselők működése nyilvánosságának olvóban, valamint a képviselők beszámoltatásának és visszahívásának intézményeiben. Másrészt, az egy sokkal szélesebb, az egész állami életre kiterjedő lehetőség, annak ellenőrzése, hogy a jogszabályok érvényesülnek-e a gyakorlatban. Ez odáig fejlődött, hogy egyes esetekben lehetőséget is ad a társadalom tagjainak, hogy saját intézményeiken át eljárjanak a jogsértővel szemben.

Végül a már egészen szembetűnő különbség, hogy a szocialista államok közvetlen demokráciája formailag sokkal gazdagabb. A fejlődés során a két társadalmi rendszerben ellentétes előjeleű tendenciák mutatkoznak. A burzsoá társadalmakban a szocialista forradalmak kitöréséig létező formák is egyre inkább elvesztik hatékonyságukat, számuk pedig csökken. A szocialista forradalmak után az összes már létező hagyományos forma is átkerült az új államok állami mechanizmusába, de a fejlődés ezeket egyre gazdagította is, s formáik változatossága így ma is nő. Ez a tendencia pedig csak helyesolható, mivel a modern társadalmakban nem szabad túlzott szerepet biztosítani a hagyományos közvetlen demokratikus formáknak az újonnan kialakulókkal szemben. Bár ezek a régi formák elszigetelten vizsgálva nagyon demokratikusnak tűnnek, már a burzsoá államok gyakorlata bebizonyította, hogy a polgári fejlődésnek is gátjává válhattak. Ennek okát abban kell keresnünk, hogy amellett, hogy a nagypolgári osztályerők is akadályozták megfelelő működésüket, a termelők fejlődése folytán beállt társadalmi szerkezeti változások meghaladóvá tették őket.

A közvetlen demokrácia hagyományos burzsoá formái, melyek még az első szocialista állam kialakulásakor funkcionáltak, a

népgyűlés, a referendum, a népi iniciativa, a beszámoltatás, a visszahívás és az utasítás. A szocialista államiság kialakulásától fogva ezek köre, száma állandóan bővül. A régi formák új tartalommal továbbélnek, de ezek mellett még kialakultak az un. "gyűlésező demokrácia" intézményei, a bizottságok, aktivahálózatok, a tág értelmezés szerint mindaz, ami a "társadalmassítás" fogalmába tartozik.<sup>9</sup>

4. A közvetlen demokratikus formák szocialista elméletének kidolgozatlanóságára vall az a tény is, hogy a jogirodalomban csak az egyes formákkal külön-külön foglalkoznak, de átfogó rendszerbe foglalásukra még alig történt kísérlet. A magyar jogirodalomban egyedül Szentpéteri István ad átfogó képet róluk.<sup>10</sup> Ebbe a rendszerbe belefoglalja a szűkebb és a tág értelmezés által meghatározott formákat is, de úgy, hogy ezek egymástól jól elkülönülnek. A rendszerezés alapjául az egyes formák funkciója szolgál.

Általános funkcióju formaként csak a népgyűlés vagy falugyűlés és a választókerületi ösgyűlés formáját jelöli meg.

A részleges funkcióju intézmények köre már sokkalta gazdagabb. Ezek egyaránt előfordulnak a jogalkotási, a jogalkalmazási és az igazgatási eljárásban. Itt aszerint lehet további csoportosítást végezni, hogy mia az intézmények funkciója, másrészt hogy a részvétel milyen keretek között történik ezekben. Funkcióik szerint öt típusba sorolhatók ezek a formák: a/ kezdeményezési; b/ véleményezési; c/ döntési; d/ döntéseket megvalósító, e/ ellenőrző.

Miután a formákat egy-egy funkció szerinti típusba besoroltuk, még egy hármás felosztás végezhető aszerint, hogy az egyedi, az általános, állami kollektívai vagy a társadalmi tömegszervezeti részvétel szektorába tartoznak-e. Aszerint, hogy melyik részvételi szektorban helyeztünk el egy intézményt, dönthető el az is, hogy valamely forma elfér-e a szűkebb értelmezés körében. Ebbe a körbe azok a formák sorolhatók be, melyek az általános állami kollektívai részvétel szektorába esnek. Az összes többi forma csak a tágabb értelmezés körében fér el.

Ilyen osztályozási ismérvek alapján tehát a következőképpen csoportosítja Szentpéteri István a közvetlen demokrácia

intézményeit.

Általános funkcióju forma tehát, mint ahogy már említettük, a népgyűlés vagy falugyűlés és a választókerületi ösgyűlés. Ezek mind a szűkobb értelmezés körébe tartoznak.

A részleges funkcióju intézmények között elsőként a kezdeményezési funkciót betöltőket kell megemlítenünk. Itt az egyedi részvétel szektorában a petíció és a közérdekű bejelentés, az általános, állami részvétel szektorában a népi iniciativa, a társadalmi tömegszervezeti részvétel szektorában a társadalmi szervek kezdeményezési joga helyezkedik el.

Véleményezési funkció. Itt az egyedi részvétel szektorában a közvéleménykutatásnál, sajtóban vagy más helyen tett egyéni véleménynyilvánítás, az általános részvételi szektorban a konzultatív referendum, a társadalmi részvétel szektorában a szakmai értekezletek, konferenciák, kongresszusok tanácskozásai szerepelnek.

A döntési jellegű funkciók csoportjában az egyedi részvétel szektoránál a választójog gyakorlása, az általános állami részvétel szektorában az ügydöntő referendum, a társadalmi tömegszervezeti részvétel szektorában a társadalmi szerv állami felhatalmazás alapján hozott határozata található.

Döntéseket megvalósító funkció az egyedi részvétel szektorában az aktiva, a társadalmi tömegszervezeti részvétel szektorában pedig a társadalmi bizottságok, társadalmi bíróságok, utca- háztömb bizottságok. Az állami részvétel szektora itt üresen marad. Ellenőrző funkció - felülvizsgáló jellegű aktus az egyedi részvétel szektorában a közérdekű bejelentés, az általános részvételi szektorban a fakultatív népi referendum, a beszámoltatás, visszahívás és a társadalmi tömegszervezeti részvétel szektorában a társadalmi szervei beszámoltatás, visszahívás.

## II.

Az európai szocialista államok alkotmányait áttekintve mindenütt megtaláljuk - szinte rokon kifejezésekkel - azt a

rendelkezést, hogy a szuverenitás teljességét a legfelsőbb államhatalmi képviseleti szerv bírja. Ez választás útján jön létre, alapelv tehát a szerv létrehozása tekintetében a választott képviseleti forma. Ezek az alkotmányi rendelkezések az 1936-os szovjet alkotmány hatására születtek így meg, a képviseleti onnipotenciát ez az alkotmány fogalmazta meg először.<sup>11</sup>

Ennek nyomán az Alkotmány 19 §. /2/ bek. így hangzik: "Az országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot, biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit." A 2 §. /4/ bek. szerint pedig "A város és a falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat."

Az 1960. évi csehszlovák alkotmány rendelkezése is hasonló. 2 §. /2/ bek. "A dolgozó nép az államhatalmat az általa választott, ellenőrzött és neki felelős képviseleti testületek útján gyakorolja." /3/ bek. "A Csehszlovák Szocialista Köztársaságban a dolgozó nép képviseleti testületei a nemzetgyűlés, a Szlovák Nemzeti Tanács és a nemzeti bizottságok. A többi állami szerv hatalma ezen képviseleti szervektől ered."

Az 1968-as román alkotmány 4. szakasza szerint "A nép, a hatalom szuverén birtokosa, a hatalmat a Nagy Nemzetgyűlés és a néptanácsok révén gyakorolja, amelyek általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazással megválasztott szervek. "A Nagy Nemzetgyűlés az államhatalom legfelsőbb szerve, amelynek vezetése és ellenőrzése alatt fejtik ki tevékenységüket az állam összes többi szervei."

A Német Demokratikus Köztársaság 1968. évi alkotmányának 5. cikkelye is kimondja a képviseleti szervek teljhatalmát. "A Német Demokratikus Köztársaság polgárai demokratikusan választott népképviselők útján gyakorolják a hatalmat."

Ezeket az alkotmányi rendelkezéseket ismerve, előre láthatjuk, hogy a közvetlen demokratikus formák mindmáig nem érvényesülnek széles körben, s különösen nem a legfelsőbb államhatalom gyakorlásában. Most már vessük egyenként vizsgálat alá a létező formákat. Elemezzük, hogyan érvényesülnek az európai szocialista országokban, mennyire alakult ki szabályozásuk, s ennek tapasztalatait a jelenlegi magyar szabályozással is ha-

sonlitsuk össze.

2. Ha egyenként elemezni akarjuk a direkt demokrácia fel-  
lelhető formáit, némileg el kell szakadni a korábban vázolt rend-  
szertől és elsőként a referendum intézményét kell megvizsgálnunk.  
Ez ugyanis különböző változataiban a rendszerben többször is  
előfordul, azonkívül jelentőségénél, alkalmazásának gyakorisá-  
gánál fogva is okot ad arra, hogy elsőként tárgyaljuk. A refe-  
rendum a közvetlen demokratikus formák szűkebb értelmezési kö-  
rében található, részleges funkciójú forma, amely egyaránt je-  
lentkezik véleményező, ügydöntő és ellenőrző-felülvizsgáló jel-  
leggel.

Először egy terminológiai kérdést kell tisztázni vele kap-  
csolatban. A jogirodalomban használják a referendum és a nép-  
szavazás /plebiscitum/ elnevezést is. Ezt néhányan határozottan  
megkülönböztetik egymástól, de van olyan, aki azonos értelemben  
mindkettőt használja, vagy az egyik fogalomba mindkettőt bele-  
érti.<sup>12</sup> Bihari Ottó a polgári irodalomban tett megkülönböztetési  
kísérletet említi. Eszerint a népszavazás /plebiscitum/ a szava-  
zásra jogosult lakosság önálló alkotmányi aktusa, melyhez a par-  
lament semmiféle együttműködésére nincs szükség, mivel ez he-  
lyettesíti a rendes törvényhozást. A referendum pedig az, ami-  
kor a parlament előzetes határozata után kerül a kérdés a szava-  
zók elé, tehát a kettős döntés hozza létre a törvényi aktust.  
A szocialista irodalomban Ádám Antal aszerint próbálja elhatá-  
rolni, hogy a népszavazással a polgárok általában valamely fon-  
tos politikai kérdésben döntenek, a referendum pedig csak egy  
törvénytervezet elfogadását dönti el. Látszólag ezt támasztja  
alá a bulgár Borisz Szpaszov véleménye, aki a referendumot a  
népszavazás formái közé sorolja. Azonban a referendum tárgyai-  
nak vizsgálatánál meg kell állapítanunk, hogy igen nagy jelen-  
tőségű politikai kérdésekről is döntöttek ilyen uton, nemcsak  
törvénytervezetekről. Így például 1948-ban Bulgáriában így vál-  
toztatták meg a kormányformát királyságról népköztársaságra,  
1946-ban Lengyelországban ezzel döntöttek az ország nyugati ha-  
tárainak rögzítéséről, a parlament második Kamarájának megszün-  
tetéséről stb. A szovjet jogirodalom teljesen azonos értelemben  
használja a két fogalmat, s Kotok ezt azzal magyarázza, hogy a

referendum össznépi megkérdezés és a plebiscitum valamely állami határozatnak népszavazás útján történő jóváhagyása. Az olhatárolás körüli bizonytalanságok ismertetése után óélszerü, ha a két elnevezést felváltva, azonos értelemben használjuk.

A referendum intézménye az uralomra jutó polgárság hatalmi érdekeinek szolgálatára született meg. Korábban több tókés ország állami mechanizmusa alkalmazta /Ausztria, Svájo/, ma azonban ténylegesen már csak Franciaországban funkcionál. Az európai szocialista országokban alkalmazása elég ritka. Ez az állapot nem helyeselhető, hisz felhasználása alkalmat adna arra, hogy a szuverén nemzet kifejezze akarátát meghatározott kérdésekben. A szocialista demokrácia fejlesztésének is igen fontos, hatékony eszköze lehetne. Ebbe az irányba tett igen fontos lépés az SzKP XII. kongresszusán jóváhagyott pártprogramnak az a kijelentése, hogy "... a legfontosabb törvényjavaslatokat össznépi szavazás alá kell bocsátani." Bár alkalmazása nem széles körü, azért szabályozása az európai szocialista országok többségében alkotmányi szinten megtörtént.

A Szovjetunió alkotmányában a 49. cikk. c/ pontja határozza meg, de csak a Legfelsőbb Szovjet Prezidiumának jogosítványaként; "...saját kezdeményezésére vagy egy szövetségi köztársaság kívánságára össznépi népszavazást rendel el." Ez tehát fakultatív referendum. A referendum lefolytatásának formájára nézve azonban nincs sem alkotmányi, sem törvényi rendelkezés. Kotok fel is veti a törvénytervezetek népi vitája kapcsán, hogy szükséges lenne ennek törvényi szintü szabályozása konzultatív referendum formájában. Ennek az alkotmányi rendelkezésnek az alkalmazására mindeztideig nem került sor, ez azonban csak részben indokolható a kedvezőtlen történelmi, politikai körülményekkel.

A román alkotmányfejlődésben a többi szocialista alkotmánytól eltérő, ellentétes irányu folyamat játszódott le. Az 1952. évi alkotmány 37. szakasz d/ pontja a referendumat az Államtanács jogosítványai között még felsorolja. Az alkotmány módosításai során ez a rendelkezés a továbbiakban kimaradt.

Az 1947. évi bulgár alkotmány 35. cikk, 14. pontja a magyar és az 1952-es szabályozáshoz hasonlóan szükiszavu. "...a

Népi Gyűlés határozata alapján a Népi Gyűlés Elnöksége folytatja le a referendumot." Itt tehát a legfelsőbb képviseleti szerv jogosítványa a referendum kezdeményezése. A bulgár irodalomban Doku Dokov így határozta meg a referendum tartalmát: "Ilyenkor a dolgozók akarata összállami akarattá alakul át, összállami szavazás útján, anélkül, hogy a képviseleti törvényhozó szervek közreműködnének."<sup>13</sup> Bulgáriában is csak egyetlen alkalommal került sor a referendum alkalmazására. 1948-ban vált szükségessé, mert bár már jelentős munkát végeztek az új államapparátus megszervezésében, formálisan még mindig az alkotmányos monarchia volt az államforma. 1948. július 23-án a Nemzetgyűlés törvényvel rendelte el a népszavazást. A szavazáson az állampolgárok 94 %-a vett részt és a szavazók 92,7 %-a a népköztársasági államforma mellett döntött.

A Német Demokratikus Köztársaság 1949-es alkotmánya a mai-nál lényegesen szélesebb alkalmazási lehetőséget biztosított a referendum számára, elsősorban a törvényhozás területén. 81. szakaszának rendelkezése szerint a törvényeket a Népi Kamara vagy maga a nép fogadja el referendum útján /alternatív forma/. A referendum alkalmazásának lehetőségeit is kifejezetten meghatározza. Alkalmazható: a/ a Népi Kamara feloszlása esetén; b/ a törvényalkotásban abban az esetben, ha a képviselők 1/3-a a törvény kihirdetésének elhalasztását kéri és a választók 1/20 része kéri a referendum alá bocsátását; c/ ha a Népi Kamara a törvényjavaslatot nem fogadta el a javasolt szöveggel; d/ a választók 1/10 részének kívánságára vagy a politikai pártok és tömögyszervezetek kérésére, ha azok legalább a lakosság 1/5 részét képviselik; e/ általános referendumot hirdethet az Államtanáos. Az 1968-as alkotmánytervezet a referendum lehetőségeit jelentősen leszűkíti. Két helyen tartalmaz a referendumra vonatkozó rendelkezéseket. Először az állampolgárok alapvető jogai között sorolja fel, hogy "népszavazáskor kinyilvánítják akaratukat" /20. cikkely /2/ /. A népszavazás elrendelésének joga pedig a Népi Kamara jogosítványai között szerepel. /53. cikkely/ Tehát itt is mint Bulgáriában a legfelsőbb képviseleti szervé a kezdeményezés joga. Ez az alkotmányfejlődési tendencia - mármint a referendum alkalmazási körének szűkítése -



erősen vitatható, annál is inkább, mivel korábban épp a referendum alkalmazásával döntöttek el igen jelentős politikai kérdéseket az antifasiszta demokratikus építés során. Így döntöttek el például 1946-ban a háborús és fasiszta bűnösök vagyonának kisajátítását. Ezen a választópolgárok 93,7 %-a vett részt és 77,6 %-a kártérítés nélküli kisajátítás mellett szavazott. Utoljára 1968. március 26-án tartottak referendumot a Német Demokratikus Köztársaságban /Volksentscheid/. Ez tipikus referendum volt. Az egész alkotmánytervezetet tették a kérdés tárgyává, s azt egészében lehetett elfogadni vagy elvetni. Ezt a szavazást persze több aktus előzte meg. Először népi vitára boosátták az első tervezetet, ezen 118 módosítást végrehajtva megszavazta a Népi Kamara, végül népszavazáson a szavazásra jogosult lakosság elfogadta. /A népi vita és a referendum összehasonlítására és összekapcsolásának előnyeire a népi viták tárgyalásánál fogunk kitérni./ A referendum intézménye mind a korábbi, mind a jelenlegi alkotmány szerint fakultatív, mivel nem határoz meg olyan alkotmányi vagy törvényhozási tárgyakat, melyekre nézve kötelező lenne. /A népi viták tekintetében viszont már van obligatórius rendelkezés./

A referendum legteljesebb kibontakozásával Jugoszláviában találkozunk. Itt történt meg legteljesebben kifejlesztése, alkalmazása és itt a leggyakoribb. Más országok gyakorlatától az a legszembetűnőbb eltérés, hogy három szinten is - szövetségi, köztársasági és helyi - kidolgozták. Ez nyilvánvaló következménye annak a szándéknak, amit a Szerb Szocialista Köztársaság előzetes alkotmánytervezetének indokolása határozottan meg is fogalmaz. A közvetlen demokratikus intézményeket az öngazgatás eszközeiből a politikai rendszer általános intézményévé akarják fejleszteni. A szövetségi alkotmány először a 89. szakaszban rendelkezik a referendumról minden más szocialista alkotmánynál bővebben: "A társadalmi, politikai közösség szkupstinája referendumot írhat ki avégett, hogy a polgárok előzetes véleményét nyilvánítsanak a társadalmi politikai közösség hatáskörébe tartozó bizonyos kérdésekről, vagy hogy törvényeit és más rendelkezéseit megerősítsék. Törvény és a munkaszervezet statutuma írja elő, hogy a munkaközösségben mely esetekben határoznak referen-

dummal. A referendummal hozott határozat kötelező. A referendumról külön törvény rendelkezik."

Az idézett alkotmányi szakasz elemzése nyomán a következő elvi jelentőségű megállapításokat tehetjük: a/ a referendumot bármely foku szkupstina kiírhatja; b/ a referendum két formája is szerepel; az előzetes népszavazás és a szkupstinai jóváhagyás utáni elfogadás; c/ az alkotmány egyértelmű rendelkezése szerint a referendum ügydöntő jellegű; d/ a referendum fakultatív vagy obligatórius jellegéről a társadalmi-politikai közötség szkupstinája dönt, tehát mindkét forma lehetséges. A Szövetségi Alkotmány még egy alkalommal, a 212. és 214. szakaszban rendelkezik a referendumról az alkotmánymódosítás kapcsán. Ez az alkotmányi referendum is jól kidolgozott, részletesen körülhatárolt intézmény. Referendumot kezdeményezhet a 212. szakasz szerint a Népek Tanácsa és a Szövetségi Tanács együttesen, ha az alkotmánymódosítás szövegében megegyezni nem tudnak és két hónapos szünet után tartott újabb két vita során sem tudnak megegyezni. Akkor is sor kerül rá, ha az alkotmánymódosítás szövegét a Szövetségi Tanács és a Népek Tanácsa már elfogadta, de a szkupstina legalább három másik tanácsa két héten belül bejelnti, hogy ezt a szöveget nem fogadja el. Ekkor a szkupstina elnöke kiírja a referendumot, amit a Szövetségi Tanács és a Népek Tanácsa általi elfogadást követő két hónapon belül meg kell tartani. Akkor tekinthető elfogadottnak a módosítás, ha az összes választók többsége elfogadja. A háromszintű szabályozásból következően a Szerb Szocialista Köztársaság Alkotmánya is szabályozza a referendumot. A 70-71. szakasz rendelkezései tulajdonképpen a szövetségi alkotmányban foglaltakat alkalmazzák a Szerb Szocialista Köztársaságra teljes hűséggel, de a megfogalmazás két ponton is bővebb. A 70. szakasz közelebbről meghatározza a referendum alkalmazásának körét: "Referendum útján a polgárok közvetlenül döntenek az egyes helységekre, a községekre vagy más társadalmi-politikai közösségekre jelentős kérdésekben." Egy másik rendelkezése pedig az obligatórius referendum egy esetét határozza meg: "A községben kötelezően referendumot irnak ki azokban a kérdésekben, amelyekre vonatkozólag ezt Szerbia Dolgozó Népe Szocialista Szövetségének községi bizottsága indítványozza." Végül vizs-

gáljuk meg a referendum jugoszláv rendszerének harmadik szintjén elhelyezkedő helyi referendumot, mint a szocialista országokban teljesen egyedi megoldást. Ilyen referendumat a szkupstina a Szövetségi Végrehajtó Tanács hozzájárulása után rendelhet el. Indítványozására jogosult maga a népi bizottság vagy a választók egy meghatározott száma. Tárgyát képezheti minden olyan kérdés, mely a /társadalmi-politikai közösség/ város, járás, község fejlődése szempontjából döntő jelentőségű. A helyi referendum tételes szabályozásának egy eseteként vizsgáljuk meg Szabadka város 1964. évi statutumának a referendummal foglalkozó rendelkezéseit. A statutum először megjelöli a referendum lehetősége és kötelező eseteit:

"197. szakasz. Referendumat lehet tartani a községi szkupstina határozatainak és rendszabályainak megerősítésére, vagy arra, hogy a polgárok előzetesen állást foglaljanak egyes kérdésekben, ha ezt a községi szkupstina elhatározza.

198. szakasz. A törvényben meghatározott kérdéseken kívül kötelező a referendum lefolytatása: a/ a belső kölesön kiírásáról; b/ a község egész területére vonatkozó önkéntes hozzájárulás bevezetéséről egy óvnél hosszabb időszakra.

199. szakasz. Kötelező a referendum kiírása és megtartása az egész község területén olyan kérdésekkel kapcsolatban is, ha azt a Dolgozó Nép Szocialista Szövetségének községi bizottsága kéri." /Ez az utolsó rendelkezés tulajdonképpen a köztársasági alkotmány rendelkezésének megismétlése./ Az ezt követő rendelkezések meghatározzák a referendum lefolyásának szabályait. A referendumat kiírásának kihirdetésétől eltelt 15. és 30. nap között kell lefolytatni. A szavazás titkos, olyan szavazólapon történik, mely tartalmazza a szavazásra bocsátott kérdéseket és "elfogadom" vagy "ellenzem" választ tesz lehetővé. Elfogadott a javaslat, ha a szavazásban részt vett állampolgárok többsége megszavazta. A referendummal hozott határozat ügydöntő jellegű, mivel a statutum az általa hozott határozatot kötelezőnek mondja. A szavazási jogra, a szavazás módjára és az eredmény megállapítására ugyanazokat a szabályokat írja elő, mint a községi tanács tagjainak megválasztására.

Most már csak a hazai forma elemzése van hátra. Ezt azért

célszerű a sor végére hagyni, mivel így teljesebb képét kaptuk már az intézménynek, s jobbak az összevetés lehetőségei. Alkotmányunk a 30 §. /1/ bek. d/ pontjában szabályozza: A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa "országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el". Ennek a rövid megfogalmazásnak a tartalmát a hazai irodalomban fellelhető vélemények alapján próbáljuk meg tisztázni. Első kérdés az, hogy mely esetekben, milyen tárgyakra rendelhető el a népszavazás? Akik a népszavazás kérdésével foglalkoznak, általában kijelentik azt, hogy az Alkotmányban említett népszavazás nem lehet sem törvényhozási, sem alkotmányi. Hisz nálunk a törvényalkotás kizárólagos jogosultjaként az Országgyűlést jelöli meg az Alkotmány. Emellett Ádám Antal és Boér János elvileg elképzelhetőnek tartja, hogy egy az Országgyűlés által már elfogadott törvényt utólagos megerősítés végett népszavazásra bocsássonak. Ádám Antal azonban kihangsúlyozza, hogy mivel az Országgyűlés a népszuverenitás teljességének letéteményese, ez egyetlen törvény esetében sem szükséges kellék, hisz az Országgyűlés elfogadása által a törvény teljes jogerővel bír. Mivel nem szerepel az alkotmányi meghatározásban sem bizonyos törvényekre megszabott kötelező referendum, sem a népi kezdeményezéstől vagy törvényhozó szerv elhatározásától függő fakultatív referendum, így a hazai jogirodalmi állásfoglalások arra utalnak, hogy itt országos jelentőségű politikai - külpolitikai is -, gazdasági vagy bármely olyan ügy lehet tárgya, melyben a dolgozók általános állásfoglalása szükséges. Kérdéses továbbá az is, hogy a NET saját elhatározása alapján elrendelheti-e a népszavazást? Az alkotmányi megfogalmazás látszólag kizárólag a NET belátására bizza ezt a kérdést. Boér János szerint mind saját elhatározására, mind az Országgyűlés utasítására elrendelheti. Ádám Antal kifejezetten sikra száll amellett, hogy kizárólag csak az Országgyűlés utasítására rendelheti el. Ellenkező esetben ugyanis ez sértené a legfelsőbb államhatalmi szerv szuverenitását és lehetőséget adna a NET számára az Országgyűléssel való szembehelyezkedésre. Ehhez hozzá kell fűzni viszont azt, hogy mivel a NET felelős az Országgyűlésnek és beszámolni köteles neki, ez a szembehelyezkedés feltételezett lehetőségét erősen megkérdőjelezi. A népszavazás ut-

ján hozott elhatározás kötőerejét illetően is megoszlanak a vélemények. Bihari Ottó szerint, mivel az Alkotmány több helyen is kimondja a képviselői szervek, elsősorban az Országgyűlés kizárólagosságát a népszuverenitásból eredő jogok gyakorlásában, ez az intézmény pusztán a választók véleményének megtudakolását szolgálja, tehát konzultatív plebiscitum. Ezt avval kívánja alátámasztani, hogy az Alkotmány születésének időpontjában olyan kicsi volt az érdeklődés Magyarországon a közvetlen demokratikus intézmények iránt, hogy ez a rendelkezés pusztán azért került be az Alkotmányba, mivel az 1936-os szovjet alkotmány szolgált mintául. Ezzel az érveléssel viszont szembe kell állítanunk azt a megállapítást, hogy egy alkotmány megszületése pillanatában nemcsak a ténylegesen kialakult helyzetet rögzíti, hanem a szándékolt fejlődési tendenciákat is magába kell foglalja. Ezért nem teljes értékű érv az 1949-es állapotra való hivatkozás. Ádám Antal úgy próbál innen átmenetet találni a másik állásponthoz, hogy először ő is kijelenti, hogy a népszavazás főleg a választók véleményének megkérdezését és kifejezését szolgálja. Ezután viszont határozottan leszögezi, hogy "A népszavazás alá bocsátott kérdések, illetőleg célkitűzések megoldásában a normatív szabályozásra és végrehajtásra hivatott szervek a választók többségének szavazás útján kifejezett akaratához kötelesek tartani magukat."<sup>14</sup> A népszavazás ügydöntő jellege mellett foglal állást egyértelműen Beér János. Kijelenti azt is, hogy újabb ellenkező eredményű népszavazásig nem hozhatnak azzal ellentétes jellegű aktust, illetve kötelesek az eredménynek megfelelő aktust kibocsátani. A népszavazásban résztvevő polgárok körét Ádám Antal a választójoggal rendelkező polgárok körével azonosítja és azt is kimondja, hogy a népszavazást a NET csak törvényerejű rendelettel vagy NET határozattal rendelhet el.

Mint látjuk, a népszavazás intézményét a törvényhozó nem kívánta alkotmányi szinten részletesen kidolgozni. Célszerű lenne viszont törvényi szinten részletesen szabályozni. Meg kellene határozni: a/ azoknak a tárgyaknak a körét, amelyekre nézve indokolt lehet alkalmazása; b/ azokat a törvényhozási tárgyakat, melyeknél kötelező; c/ a szavazásra jogosultak körét a választójogosultak körével egyezően; d/ eredményének ügydöntő jellegét. Nyil-

vánvaló, hogy szabályozásának hiányosságai is közrejátszottak abban, hogy alkotmányunk megszületésétől idáig egyetlen alkalommal sem került alkalmazásra. Ha pontos szabályozása megtörténne, lehetővé tenné, hogy ezt az alkotmányi lehetőséget kihasználjuk, működővé tegyük.

A népszavazáshoz kapcsolódóan kell megvizsgálunk a törvénytervezetek népi vitájának intézményét is. Ez a közvetlen demokratikus formák korábban felvázolt rendszerében nem szerepel önállóan, mivel jellegénél fogva a referendum körébe tartozik. A szovjet irodalomban találunk is olyan szerzőt /Kotok/, aki egyértelműen a konzultatív referendum elnevezést alkalmazza a népi vitákra. Két ponton azonban mégis lehetnénk bizonyos elhatárolást, illetőleg mivel valóban a referendum körén belül kívánjuk elhelyezni, ilyen alapon határozhatnánk meg azon belüli kiterjedését. A népi vitákat kizárólag a jogalkotási folyamatban alkalmazzák, politikai vagy egyéb döntéseknél nem. A másik tulajdonságuk az, hogy jogilag mindig irreleváns a hatásuk, formátlan demokratikus elemek. A népi viták formáját tekintve tehető olyan megkülönböztetés, hogy össznépi és rétegviták. Ezt az álláspontot képviseli a magyar jogirodalomban Bihari Ottó.<sup>15</sup>

A Szovjetunióban a népi viták azoknak a törekvéseknek az eredményei, amelyekkel a közvetlen demokrácia formáit kívánták gazdagítani a törvényhozásban. Barabasev jelenti ki azt, hogy "A törvényalkotás mechanizmusában a közvetlen demokratikai formáinak fejlődése nem merülhet ki a referendummal."<sup>16</sup> Így a Szovjetunióban a hangsúlyt fokozatosan áthelyezték az össznépi vitákra. Ez azért történt, mert felismerték a referendum negatív hatását a tekintetben, hogy itt csak igennel vagy nemmel dönthetnek a szavazók s ez tulajdonképpen bizonyos passzivitásra kárhoztatja a választókat véleménynyilvánításuk szempontjából. Ebben a formában azonban már nemcsak pusztán igenlésről vagy tagadásról lehet szó, s ez fejlesztheti a lakosság alkotó kezdeményezését. Így több esetben is alkalmazták a törvényalkotásban, 1955-ben a nyugdíjtörvény tervezetét vitatták meg így. A tervezet eredetileg csak 46 szakaszt alkalmazott, a vita után viszont 61

szakaszra bővülve fogadták el. Ugyanebben az időben további tervezeteket is megvitattak így az ipari és építőipari igazgatás tökéletesítéséről, a közoktatás rendszerének továbbfejlesztéséről. De nemcsak az össz-szövetségi szintű jogalkotásban alkalmazták. A szövetségi köztársaságok többségében is, mivel a dolgozók nagy tömege kérte, törvényeket fogadtak el vita után a spekuláció, a garázdaság és más társadalomellenes jelenségek megfékezésére. Sok helyi szovjet is alkalmazza ezt a formát, úgy, hogy a tervezetet néhány nappal a döntés előtt közzéteszik a helyi sajtóban, rádióban vagy más módon. Így a polgárok javaslatokat tehetnek, melyeket közvetlenül a tanácsüléshez vagy a végrehajtó bizottsághoz juttatnak el. A szovjet jogirodalom képviselői felvetik a szabályozás szükségességét. Javasolják, hogy alkotmányi szinten rögzítsék a komoly jelentőségű törvénytervezetek kötelező előzetes megvitatását. Ugyanígy javasolják, hogy a helyi szovjetek szabályzatai is rögzítsék a legfontosabb határozattervezetek dolgozók általi megvitatásának kötelezettségét. A választók önmagukban államilag szankcionált döntést nem hozhatnak, csak akkor emelkedhet erre a szintre a javaslat, ha a többség elfogadja. A közvetlen demokrácia gyakorlati megvalósításának egyik legfontosabb elve tehát a határozatok kollektív megvitatása és elfogadása.

A Német Demokratikus Köztársaságban találkozhatunk leggyakrabban az össznépi viták alkalmazásával. Ennek szükségességét Wolfgang Lungwitz azzal is indokolja, hogy az NDK a szocializmus kibontakozó építésének szakaszába lépett, megkezdődött a szocialista állam össznépi állammá való átalakulása, s e folyamatban szükséges a dolgozó tömegek fokozottabb mérvű részvétele.<sup>17</sup> Az intézmény iránti érdeklődést bizonyítja az, hogy az 1968-as alkotmányban is szabályozást nyert. "Az alapvető törvények javaslatait elfogadásuk előtt megvitatás céljából a lakosság elé kell terjeszteni. Az országos vita eredményeit a végleges szöveg elkészítésénél értékelni kell." /65. cikk /4/ bek./ Ennek alapján a Népi Kamara 1969. május 12-én kelt házszabályának 22. §-a így rendelkezik: "a törvényjavaslatok nyilvános megvitatásáról, amennyiben erről nem maga a Népi Kamara döntött, az Államtanács határoz." A népi viták gyakorlata 1946-ban indult az al-

alkotmány első tervezetének megvitatásával. Ez olyan széleskörűvé vált, hogy a módosításokon túl új tervezeteket is kidolgoztak. Így jött létre a második tervezet, amelyet 1948-ban újra össznépi vitára bocsátottak. E vita eredményeként mintegy 500 módosítási javaslat érkezett, mely alapján 52 cikkelyt változtattak meg. Ettől kezdve az össznépi vita a törvényhozási folyamat állandó szerves része lett. Így össznépi vitára bocsátották például: a/ 1956-ban a helyi államhatalmi szervek felépítéséről; b/ 1960-ban a Munka Törvénykönyvéről; c/ 1962-ben a bírósági szervezetről és az ügyészségről szóló törvényeket. Miután 1968-ban alkotmányi szinten szabályozták az össznépi vitákat, vizsgáljuk meg, hogyan folyik le egy ilyen vita az új rendelkezések szerint. A szocialista tájkultúra tervszerű fejlesztéséről szóló törvénytervezet nyilvános vitára bocsátásáról 1969. november 20-án hozott határozatot az Államtanács, először az új szabályozás óta. A határozat kimondja, hogy a vitákat központi állami szervek és olyan kerületi és járási tanácsok, vállalatok, kombinátok, intézmények, termelőszövetkezetek és állami gazdaságok hatáskörében kell megtartani, amelyeknél a tájkultúra szerepet játszik. Azt is előírja, hogy mely sajtóorgánumokban kell közzétenni a tervezet szövegét. A vita irányítására a Minisztertanács külön bizottságokat állít fel, és felhívja a társadalmi szervezeteket, hogy segítsék a vita előmenetelét. Ezekkel egyidejűleg a törvény tervezetét és végrehajtási utasításait a Népi Kamara bizottságai elé is beterjesztik. Mindezek után a Minisztertanács a vita alapján átdolgozott törvénytervezetet átadja az Államtanácsnak, mely ezt elfogadás végett előterjeszti a Népi Kamarában.

A törvénytervezetek vitája nem mindig pontosan ilyen formában játszódik le a Német Demokratikus Köztársaságban, de a rendszere mindig ehhez hasonló. Ez a viszonylag jól kidolgozott szabályozás a többi szocialista ország számára is például szolgálhatna.

Bulgáriában is a lakosság közvetlen részvételének egyik formája a törvényalkotásban a törvénytervezetek vitája. Ez állami és szakmai szinten történik. A viták eredménye jogi jellegű kötelezettséget nem hárít a Nemzetgyűlésre, de a nép és a Nemzetgyűlés közti politikai együttműködésből következően



a Nemzetgyűlés a vita eredményét megvizsgálja és az általános népakarat kifejezőjeként a törvényjavaslatba belefoglalja.

A szovjet szabályozás legalsó szintjén elhelyezkedő néprészvételi formához hasonlóval találkozunk Jugoszlávia községi statutumainak megalkotásánál is. A szabadkai statutum igen részletesen, lépésről-lépésre rendelkezik ennek formáiról. A statutum tervezetét a községi szkupstina által kijelölt szerv készíti el a községi szkupstina tanácsainak meghallgatása után. Elkészülte után megküldi ezt a/ a társadalmi-politikai szervezeteknek /község, járás, tartomány/; b/ a helyi közösségeknek; c/ munka- és egyéb szervezeteknek; d/ a polgárok szak- és egyéb testületeinek, és előterjeszti ezenkívül a választók és dolgozók gyűlésein is. A polgárok és a megjelölt szervezetek javaslatokat és észrevételeket tehetnek a tervezettel kapcsolatban. Erre a községi szkupstina ad határidőt, amely legalább 15 nap kell legyen, a tervezet megküldésétől számítva. Ezután a tervezet elkészítésével megbízott szerv, a javaslatokat figyelembevéve kidolgozza a végleges tervezetet és azt megküldi a szkupstinának azokkal a javaslatokkal együtt, melyeket nem vett figyelembe. A községi szkupstina a döntés után értesíti azokat az indítványozókat, akik javaslatát nem fogadta el, és ezt meg is indokolja.

A hazai jogalkotás folyamatában a népi viták helye mindmáig bizonytalan. Egyes jelentősebb törvénytervezeteket szűkebb vagy tágabb körben szoktak vitára bocsátani, össznépi vagy szűkebb szakami körben. Ezekre például szolgálhatna az alkotmánymódosítást vagy a családjogi törvényt megelőző vita. Ezeknek a vitáknak a hatékonysága azonban nem mérhető. Ennek kapcsán kezdi Bihari Ottó a formátlan demokratikus elemek hatékonyságát vizsgálni. Megállapítja, hogy a jogilag nem releváns, azaz formádan aktusok sokkal hasznosabbak, mint a szigorúan körülhatárolt formák. Ezt állapítja meg a népi viták, mint formátlan és a népszavazás mint körülhatárolt forma összehasonlítása esetén is. A népi vita sokkal több használható alternatívát vet fel, mint a népszavazás pusztán "igen"-je vagy "nem"-je. Az általa megkülönböztetett rétogvitákban a szabályozásban valóban legérdekeltebbek nyilvánítják ki véleményüket, akik a leghozzáértőbbek is. Így tehát az érdektelenek szavazati helyett valóban érdekeltek hal-

latják szavukat. Persze az össznépi viták jogosultságát is elismeri, amennyiben a társadalom egészét érintő kérdésről van szó. Kiemeli, hogy bár a vita mélyebb eredményt hoz, mint a népszavazáson adható válaszok, mégis feltétlenül célszerű a vitát összekapcsolni a népszavazással. Ezt garanciális szempontok indokolják. A jogilag irreleváns népi aktusoknak van ugyanis egy jelentős hátrányuk. A népi viták során hozott állásfoglalások könnyen elsikkadhatnak, ha ellentétesek a hivatali törvényelőkészítő apparátus speciális érdekeivel. Ha azonban az állásfoglalás jogilag releváns közvetlen demokratikus forma útján jön létre, azt már sem a hivatali apparátus, sem a képviselői törvényhozó apparátus nem mellőzheti. Ma pedig kialakult a szocialista országok többségében a népi viták eredményes rendszere, de nem kapcsolódik ezekhez megfelelő, a viták eredményeinek érvényesülését biztosító garanciarendszer. Ez pedig megfosztja a közvetlen demokratikus intézményeket a szocialista állam egyik legjelentősebb vonásától, a népi legitimálástól. Ehhez még néhány fontos jelenség kapcsolódik: a/ Ha egyes személyek vagy rétegek ószreveszik, hogy álláspontjukat rendszeresen figyelmen kívül hagyják, a jövőben kevesebb aktivitást mutatnak és bizalmatlanság alakulhat ki bennük az állami szervekkel szemben. b/ Másik lényeges kérdés, hogy a formátlan vita egy-egy eltérő állásfoglalásánál nem lehet megállapítani, hogy a kérdéses álláspont milyen nagyságu csoport vagy réteg véleménye. Mindezeket összevetve Bihari Ottó megállapítja, hogy a mérhetőség és a garanciák hiánya a népi viták legnagyobb gyengéje. Javasolja, hogy egy olyan komplex módszer kerüljön kidolgozásra, amely tartalmazza a széles körű népi vitákat és a garanciális és mérhetőségi szempontok érvényrejuttatása érdekében a népszavazást is hozzákapcsolja. Kiemeli, hogy szerinte a garanciális oldalhoz tartozna az is, hogy meghatározzák azoknak a tárgyaknak a minimumát, amelyek vonatkozásában kell vagy lehet népi vitákat szervezni. Rögzíteni kellene azt is, hogy mely szervek kötelesek a viták elrendelésére. Ezáltal elkerülhetnénk, hogy a viták rendezése időnként politikai divattá váljon vagy máskor a törvényhozás vagy helyi jogalkotás fontos feladatainak megoldásánál elmaradjon. Végül általános tanulságként állapítja meg, hogy bár a formátlan elemek sokkal több előnyt mutatnak

tartalmilag, a jogilag releváns formák alkalmazása garanciális szempontból sokkal megbízhatóbb.

Határozottan kiáll a törvénytervezetek országos vitára bocsátása mellett Kovács István is.<sup>19</sup> Szerinte amennyiben nem fűződik valamely garanciális ok a tervezet titkosságához, ez feltétlenül szükséges és helyes. Ez az Országgyűlés törvényalkotási munkáját is jelentősen segítené. A már hosszabb ideje folyó viták eredménye alapján állapíthatná meg az országgyűlés, mely törvényeket kell az adott ülésen megvitatni. Csak akkor valósulhat meg az a lenini elv, hogy a szocialista államban minden állampolgárnak joga és lehetősége, hogy "részt vehessen mind az állam törvényeinek megvitatásában, mind képviselőinek megválasztásában, mind az állami törvények végrehajtásában", ha a törvénytervezetek össznépi vitáját jogalkotásunk generális szabályaként elfogadjuk.

3. Miután a referendumot és a hozzá kapcsolódó népi vitákat áttekintettük, visszatérünk a rendszer elejére és a népgyűlés jellegű intézményeket - falugyűlés, választókerületi polgárgyűlés, ösgyűlés - tekintjük át. Ezek a szűkebb értelmezés körén belül maradó általános funkciójú formák tulajdonképpen mind közös lényegyet takarnak: a választójogosultsággal rendelkező polgárok különböző nagyságu területi egységekben társadalmi, politikai, igazgatási kérdéseket megvitatnak, ezekben javaslatokat tesznek vagy határozatot hoznak. Ez az intézmény a közvetlen demokrácia legősibb formája, eredetileg a középkor szabadpanszti közösségeinek szervezeti kifejezője volt. A feudális vagy kapitalista orók nyomására ezek megszűntek, s csak néhány speciális földrajzi, politikai adottságu helyen maradtak fenn /pl. a svájci "Landesgemeinde"/. Hatásuk, vitalitásuk azonban itt is nagyon lecsökkent.

A Szovjetunióban már a szocialista államiság születésének kezdetén foglalkoztak a falugyűlések kérdésével. Kovács István munkáiból tudhatjuk meg azt, hogy már 1918-ban az Alkotmányelőkészítő Bizottság albizottsága június 19-én közzétett tervezetének szövegében fellelhető az a kitétel, hogy a kétezer lakoson aluli községekben a falu minden választójogosultja tagja a községi szovjetnek.<sup>20</sup> A tervezet éppen ezeket a közvetlen de-

mokratikus szerveket nevezi szovjeteknek, hogy megkülönböztesse a nagyobb községek, városok küldötteiből álló szervektől, amelyeket küldöttek szovjetje névvel jelöl. Ez a javaslat elég közismert lehetett, mert azok között a kéziratos megjegyzések között is szerepel, amelyeket Lenin tett az egyik tervezeten. Bevezetésének ebben az időszakban gyakorlati akadályai voltak, s így az alkotmány végleges szövegéből ki is maradt. De az alkotmány 57. szakaszának b/ pontjához fűzött megjegyzés mégis utal rá: "azokban a falusi helységekben, ahol ez teljesíthető, az igazgatás kérdéseit közvetlenül az adott választók általános gyűlésein kell elintézni". Tehát, bár a szovjetek megalakítását e megoldás szerint mellőzni nem lehet, ez a rendelkezés mégis biztosítja annak lehetőségét, hogy a lakosság közvetlen gyűlése, kis településeken önálló hatáskörrel bírjon. A fejlődés során többször is felmerült az intézmény továbbfejlesztésének kérdése, s ezzel több jogszabály foglalkozott is. 1927-ben az OSzFSzK Központi Végrehajtó Bizottsága és Népbiztosai Tanácsa szabályzatot alkot: "Szabályzat a falusi lakótelepülések polgárainak gyűléseiről." Ebben meghatározták a falugyűlések előkészítését, összehívását, hatáskörét, működési formáit, a községi szovjet kötelezettségeit a falugyűlés összehívásával kapcsolatban. Az Üzbég SzSzK-ban nincs külön szabályzat a falugyűlésekről, de a községi szovjetek 1930-as "Szabályzat"-a egyik fejezetében foglalkozik a falugyűléssel. 1937-ben a Szovjetunió Központi Végrehajtó Bizottsága és Népbiztosai Tanácsa határozatot hozott a falusi lakosság önadóztatásáról és a falugyűlés hatáskörébe utalja az ezzel kapcsolatos összes kérdést. Ezt követően az 50-es évek végén merült fel az újabb szabályozás igénye a szovjet irodalomban. Kotok és Borogyin kezdik újra boncolgatni ezt a kérdést. Megmutatják az alacsonyabb szintű szabályozás újabb formáit, az újban kialakuló gyakorlatot, s saját javaslatukat is felvetik.<sup>21</sup>

Milyen tárgykörei lehetnek a falugyűlésnek? Az Észk Köztársaság községi tanácsainak szabályzata 56. pontjában így rendelkezik erről: "kijelöli a megválasztandó tanácstagokat, népbírókat, népi ülnököket, továbbá meghallgatja a községi tanácsnak és végrehajtó bizottságának, a tanácstagoknak és a népbíróknak a be-

számolóit". Az Azerbajdzsán Szövetségi Köztársaság községi tanácsainak szabályzata a következő tárgyköröket jelöli meg: a/ községfejlesztési, közegészségügyi fejlődés; b/ utépités, villamosítás, rádió- és telefonhálózat továbbfejlesztésének problémái; c/ a gyermeknevelés és közoktatás, kulturális felvilágosító munka megjavításának kérdései; d/ önadóztatás, az ebből származó eszközök felhasználása; e/a községi tanács vb. beszámolójának jóváhagyása. A falugyűlés összehívására az 1930-as "Szabályzat" szerint a községi szovjet vagy az általa erre felhatalmazott személy jogosult. Össze kell hívni, ha a lakosság legalább egyötöde kéri. Borogyin itt hozzáfűzi, hogy ehhez inkább a lakosság egyharmadának akaratát kellene megkivánni, hisz a községi szovjet rendkívüli ülészakát is a lakosság egyharmadának kérésére hívják össze. Az összehívás gyakoriságát évente négy kötelező esetben kellene megállapítani. Emellett pedig a községi szovjet végrehajtó bizottságának elbírálására bizni, hogy a feladatok jellegétől függően szükség van-e a lakosság véleményére és széleskörű közreműködésére. A "Szabályzat" 25 §-os kvórumot határoz meg a határozathozatal tekintetében. Kotok és Borogyin egybehangzóan az 50 %-os kvórumot tartja megkövetelendőnek. Az egyszerű szótöbbség elegendő a döntéshez. A falugyűlés előkészítését, napirendjének meghatározását a községi tanács vagy annak végrehajtó bizottsága végezze. Elnökségét az 1930-as szabályozás 3 főben állapítja meg. Borogyin szerint ez kevés lehet nagyszámu résztvevő esetén. Ilyenkor maga a gyűlés állapítja meg. A falugyűlésen hozott határozatok meghatározott kérdésekben kötik a szovjetet, azok ezzel ellenkező aktust nem hozhatnak. Ha a határozat törvényszerű, akkor is csak a felettes szovjet helyezheti hatályon kívül.

Lengyelországban az 1958. évi 16. számú törvényerejű rendelet rendezi a népi tanácsok működését. Ennek 9. fejezete részletesen szabályozza a falugyűléseket is 72-74. cikkében. Először azt határozza meg a terv, hogy milyen települési egységek jogosultak falugyűlés tartására. "A falvak keretébe tartozó egyes különálló kiser falvak ügyeinek megtárgyalására összehívják e nem önálló falvak lakosainak gyűléseit /falugyűlések/." A falugyűlésen megtárgyalandó ügyek tekintetében a szabályozás

nem tesz kimerítő felsorolást, először csak a fontosabb ügycsoportokat határozza meg. Így ide utalja: a/ a lakosság gazdasági, élet- és kulturális viszonyaival; b/ a mezőgazdasági termelés fejlesztésével; c/ a mezőgazdasági tudomány általánosításával; d/ a falu egészségügyi viszonyaival és rendezésével; e/ a lakosság kívánalmaival kapcsolatos kérdéseket. Ezután még egy fakultatív jellegű felsorolást tesz, tehát olyan ügyeket határoz meg, melyekkel a falugyűlés tetszés szerint foglalkozhat. Ezek: a/ a népi hatalom politikája céljainak és igyánelveinek a megmagyarázása; b/ a falu gazdasági és kulturális életkörülményeinek a megjavítása társadalmi tevékenység és önadóztatás útján; c/ az állammal szembeni kötelezettségek teljesítése; d/ a népi tanács elnöksége és tagjai beszámolóinak meghallgatása. A falugyűlésen a választójoggal rendelkező lakosság vehet részt, összehívásáról a falubíró gondoskodik. Összehívhatja: a/ saját kezdeményezésére; b/ a falusi népi tanács vagy annak elnöksége megbízásából; c/ az adott falu területén lakó választók abszolút többségének kívánságára. A falubíró elnököl a gyűlésen. Jegyzőkönyvet kell készíteni, s azt a falusi népi tanács elnökségének megküldeni.<sup>22</sup>

A Szovjetunióhoz és Lengyelországhoz hasonló, de annál még részletesebb szabályozással találkozunk Jugoszláviában is. Itt az állami berendezkedésnek megfelelően három szinten is szabályozták az itt "választók gyűlés" elnevezéssel illetett intézményt. A szövetségi alkotmány 88. szakasza tulajdonképpen a választók gyűlésének tárgyköreit határozza meg. "A polgárok a választógyűléseken megtárgyalják a település és a község életére és munkájára jelentős kérdéseket és más társadalmi érdekű kérdéseket, kezdeményezik ezeknek a kérdéseknek a megoldását, indítványokat tesznek megoldásukra, közvetlenül döntenek a törvényben és a község statutumában megállapított kérdésekben és jelölteknek indítványoznak a képviseleti testületek tagjaiul való megválasztásra." A Szerb Szocialista Köztársaság Alkotmánya a választógyűlés tárgyaira nézve még két kiegészítés tesz: a/ a községi szkupstina tagjai a választógyűlésen tájékoztatják a polgárokat a községi szkupstina és szervei munkájáról; b/ a község területén lévő munkaszervezetek és más öngazgatási szer-

vezetek hatáskörébe tartozó közérdekű kérdéseket is meg lehet tárgyalni. A választógyűlést a községi szkupstina elnöke hívja össze a következő esetekben: a/ a községi szkupstina határozata alapján; b/ törvényben vagy községi statutumban meghatározott esetekben; c/ a járás, az autonóm tartomány és a köztársaság szkupstinájának határozata alapján; d/ a helyi közösség is összehívhatja a hatáskörébe tartozó kérdések tekintetében. Részt vehet a választógyűlésen minden az illető területen lakó választójogosult. A részvétel joga tehát itt is a választójogosultsághoz kapcsolódik. A választógyűlésen hozott határozat nem kötelező jellegű a szkupstinára nézve. Csak mérlegelni köteles döntésénél a határozatot, s álláspontjáról értesíteni a következő választógyűlést. A köztársasági alkotmány a községi statutumok hatáskörébe utalja a választógyűlésekkel kapcsolatos eljárási feladatok szabályozását. Így érthető, hogy a községi statutumok szintjén történt meg a legrészletesebb szabályozás. A szabadkai statutum a 184-196. szakaszában rendelkezik erről. Kihangsúlyozza, hogy azért tartanak választógyűléseket, "hogy a polgárok minél szélesebb körben résztvegyen a társadalmi ügyek intézésében". Kijelenti azt is, hogy "A választógyűlések a társadalmi öngazgatás közvetlen formái". A választógyűlések tárgyköreire nézve az általános alkotmányi meghatározáson kívül hosszú felsorolást alkalmaz. Ezen belül csoportosítást végez először abból a szempontból, milyen jellegű a választógyűlés határozata. Így meghatároz olyan kérdéseket, amelyeket a választógyűlések kötelesek megvitatni, ez konzultatív jellegű. Ide tartoznak például a községi statutum módosításával, a községi tervezéssel, a társadalmi és kommunális szolgáltatások fejlesztési programjával, a polgárokra a községi szkupstina határozata alapján róandó anyagi kötelezettségekkel kapcsolatos kérdések. Az ügyek más csoportjára nézve a választógyűlés határozata kötelező, azaz ügydöntő jellegű. Ebben a csoportban olyan ügyek szerepelnek, mint: önkéntes járulók bevezetése a helyi közösségekben, a községi szkupstina tanácstagjainak választására és visszahívására vonatkozó javaslatok. Külön tesz említést végül a statutum olyan ügyekről, amelyek megtárgyalása és megvitatása nem kötelező. Ilyenek a munka és társadalmi szervezetek olyan munkájának kér-

dősei, melyek a polgárokat közvetlenül érintik. A választógyűlés összehívására a községi szkupstina elnöke jogosult abban az esetben: a/ ha a községi szkupstina és a szélesebb társadalmi-politikai közösség így határoz; b/ ha legalább 50 választópolgár kéri; c/ ha azt törvény vagy községi statutum előíranyozza; d/ ha azt a helyi közösség tanácsa saját kezdeményezésére vagy a Szocialista Szövetség szervezete kéri. A határozathozatal módjára nézve előírja a statutum, az egyszerű szótöbbséget. Határozatképes a gyűlés, ha legalább 50 választójogosult megjelent. Szabályozza ezenkívül még a statutum az elmaradt gyűlés összehívását, a választógyűlés tartásának előzetes kihirdetését, a jegyzőkönyvezetést, az elnökséget és a választógyűlésekre vonatkozó ügyrendi szabályzat meghozatalát.

A Bolgár Népköztársaság községi törvényhozása nem szabályozott külön népgyűlés vagy falugyűlés jellegű intézményt. Bizonyos ehhez hasonló gyűléseket említ a törvény, de sem ezek működése, sem hatásköre nincs kifejezetten szabályozva.<sup>23</sup>

Csehszlovákiában csak a választójogi törvény szabályoz egy nyilvános választói gyűlést, ahol a visszahívás megtörténhet és a nemzeti bizottságok aktíváinak megválasztása történik.

Romániában a néptanákosokról szóló 1957. évi törvény 39. szakasza szól népgyűlésekről, honpolgári bizottságok választása kapcsán. "A honpolgári bizottságokat falvanként, községenként, választókerületenként, városnegyedenként és utcánként tartott népgyűléseken választják."

A Német Demokratikus Köztársaságban "Az államhatalom helyi szerveiről" szóló 1957-es törvény is csak a képviselők visszahívása. oáljából létrejött választói gyűlésekről szól.

Az utóbb vizsgált három országban tehát csak a választójog szabályoz népgyűlés jellegű intézményeket. Így ez tulajdonképpen a képviselöti demokrácia körébe tartozna, de mivel itt valósul meg a közvetlen demokrácia ellenörző felülvizsgáló jellegű aktusa is a visszahívás által, ide is be kell sorolnunk.

A hazai irodalomban Kovács István három csoportba sorolja a népgyűlés típusait.<sup>24</sup> Ezt a csoportosítást felhasználva vizsgáljuk meg az intézmény hazai helyzetét.



zatal módjára, a részvételi jogosultságra, a gyűlés elnökségére nézve a törvény és végrehajtási utasítása nem tesz rendelkezést. Egyedül azt említi meg, hogy lebonyolításához kérni kell a Hazafias Népfront helyi bizottságának segítségét.

c/ Üsgyülés-szerü, a választott képviseleti szerveket folyamatos ellenörzés alatt tartó népgyűlések rendszere. Ezeket külön szabályozás hiányában is összehivhatják az államhatalom helyi szervei. Itt idöszerü országos vagy helyi jelentöségü kérdéseket vitatnak meg, de tárgyára nézve jogszabály is hozhat kötelező rendelkezéseket.<sup>25</sup>

A népgyűlés jellegü intézmények legfontosabb feladatainak és elemeinek általános jogi szabályozása még hazánkban is megoldandó feladatként jelentkezik. A falugyűlések létrehozása ennek a szabályozásnak első mozzanata lehetne. Erre annál is inkább szükség van, mert ezáltal megteremténék a képviselök választók általi ellenörzésének és visszahívásának intézményes formáit, ami már régóta várat magára. Söt ezek a formák jelentös támogatást nyujtanának a helyi tanácsok számára is feladataik megoldásában, azáltal, hogy a lakosság közvéleményét, észrevételeit, javaslatait közvetitenék. A leendő szabályozás során attól a lehetöségtől sem kellene elzárkózni, hogy jogszabályban meghatározott ügyekre nézve a népgyűlés tanácsa kötelező határozatot hozhasson.

4. Az eddigiekben áttekintettük a közvetlen demokrácia legjelentösebb, legtipikusabb formáit, amelyek mind a szükebb értelmezés körön belül maradtak. Most ezen a körön átlépünk egészen a tágabb felfogás szélsö határáig, s ott megvizsgálunk még néhány olyan formát, mely a vizsgált országokban működik. Ilyenek: a/ a petició; b/ társadalmi szervek kezdeményezési joga; c/ szakmai értekezletek, konferenciák. Ezek a formák az előbbieknél ritkábban fordulnak elő, hatékonyságuk kisebb, szabályozásuk is eléggé csökevényes.

A petició Bulgáriában élő forma. A törvényjavaslat nemzetgyűlési vitájakor terjesztik be a dolgozók. A plenáris ülés akkor is köteles foglalkozni evvel, ha csak valamelyik állandó bizottsághoz nyujtották be.

A társadalmi szervezetek törvénykezdeményezési joga al-

a/ Tanács nélküli tanács. Az államhatalom közvetlen demokratikus formában létrehozott helyi szerveként működő gyűlés. A 60-as évek elején nálunk is felmerült kialakításának lehetősége. Ez tulajdonképpen olyan szervezeti forma létrehozását jelentette volna, ahol maguk a választók alkotják a tanácsot a küldöttrendszer közbeiktatása nélkül. A vb. természetesen a forma mellett is megmaradt volna, hisz a tanács folyamatos tevékenysége csak így biztosítható. Ennek létrehozása nem történt meg, pedig az nagyon jelentős lépés lett volna a közvetlen demokratikus formák erősítése felé.

b/ A tanács mellett annak tömegkapcsolati formájaként önálló hatáskörrel, vagy csak konzultatív jogkörrel rendelkező népgyűlés. Ebbe a típusba sorolható az 1971. évi I. törvény által életrehozott falugyűlés. Ez a falugyűlés kétféle: a/ a községi tanács hívhatja össze; b/ a közös tanács köteles összehívni. A községi tanács tehát csak saját belátása szerint hívja össze. Ilyenkor tárgyaló között szerepel a lakosság tájékoztatása, illetőleg véleményének kikérése a/ a tanács középtávú tervéről; b/ költségvetéséről; c/ a község általános rendezési tervéről; d/ más jelentősebb terveiről és azok végrehajtásáról; e/ egyéb fontos kérdésekről. A falugyűlés tehát a község életében alapvető jelentőségű kérdésekről dönthet. Sajnos azonban az 1971. óta eltelt idő gyakorlata arra mutat, hogy a községi tanácsok ezt a lehetőséget nem használják ki. Pedig ezáltal is jelentős mértékben növelhető lehetne a lakosság érdeklődése a község és a közélet ügyei iránt is. A tanácstörvény indoklása kifejezetten elhatárolja a falugyűlést a választók gyűlésétől: "A falugyűlés tanácskozó és tanácsadó szerv, eltér a választók gyűlésétől abban, hogy nem a tanács tagja, hanem a tanács hívja össze véleményesre céljából, s végül: a falugyűlés nem gyakorolja a választók gyűlésének a visszahívásra vonatkozó jogát." A közös tanácsú községekben a falugyűlés összehívása kötelező, lehetőleg évente. Ez nem kizárólag a község életében alapvető jelentőségű kérdésekkel foglalkozik, hanem a közös tanács munkájával összefüggő minden kérdéstről tájékoztatja a lakosságot. Községenként külön-külön tartják meg. A falugyűlések határozatai pusztán véleményező, tájékoztató jellegűek. A határozatho-

hogy határozott szabályozása csak rugalmatlanná, merevvé tenné, s óéljának így sokkal kevésbé felelne meg.

5. Legutoljára eljutottunk a közvetlen demokratikus elemeknek ahhoz a csoportjához, amelyek a tanácsi tevékenységhez kapcsolódnak. Ezek a szűkebb értelmezés körén kívül elhelyezkedő formák minden eddigit felülmuló sokszínűséget mutatnak. Jelentőségük a tanácsi tevékenység egyes területein olyan nagy, hogy nélkülük ott a tanács nem is tudna eredményesen működni. Éppen ezért érthető a szocialista jogtudósok egy részének véleménye, akik az igazgatást tekintik a szocializmusban a közvetlen demokratikus elemek fő megnyilvánulási területének. Ha ezekről a formákról teljes képet szeretnénk adni, az egy igen nagy méretű vizsgálat elvégzését tenné szükségessé, amelytől most el kell tekintenünk. Ez inkább önálló elemzést igényel, melyben az eddigiektől eltérő vizsgálati módszert kell alkalmazni. Mégis, hogy az eddig kapott képet kissé teljesebbé tegyük, egészen szematikusan felvázoljuk a tanácsi munkához kapcsolódó közvetlen demokratikus elemek rendszerét, melyeket összefoglaló néven a tanácsok tömegkapcsolatai tömegkapcsolatai elnevezéssel szoktuk illetni.

A tanácsok tömegkapcsolatait 3 rétegben helyezhetjük el.<sup>27</sup> A tanácshoz, mint hatalmi szervhez kapcsolódó tömegszervezeti formák: a/ a tanácsok bizottságai; b/ választók gyűlései; c/ a tanácstag választókörzetében kialakuló tömegszervezeti formák. A végrehajtó bizottsághoz, mint általános hatáskörű irányító szervhez kapcsolódó tömegszervezeti formák /ház-, utcabizottságok, szakmai bizottságok/. Az egyes szakigazgatási szervekhez kapcsolódó tömegszervezeti formák.

### III.

Bár vizsgálódásunk legnagyobb terjedelemben a szűkebb értelemben vett közvetlen demokratikus elemekkel foglalkozott, mégis igyekeztünk fő vonalaiban átfogó képet adni az egész kérdés-komplexumról, ha nem is a teljesség igényével. Természetesen a

vizsgálatnak ez a módszere, mivel csak a jogi szabályozás formáit vizsgáltuk, erről a területről sem adhat teljes képet. Ha teljessé akarnánk tenni, meg kellene világítani gyakorlati érvényesülésüket, tényleges hatásukat, ehhez pedig empirikus módszereket kellene felhasználnunk. Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy nem szabad túlságosan nagy jelentőséget tulajdonítani a közvetlen demokratikus formáknak a képviselői demokráciával szemben, hiszen egy jól funkcionáló képviselői rendszer lényegében demokratikusabb lehet, mint egy jól kiépített, de tartalmilag üres, nem kellően hatékony közvetlen demokratikus struktúra. Azt viszont feltétlenül el kell ismernünk, hogy ha jól kiépítették a közvetlen demokratikus formák, sok potenciális lehetőséget nyújtanak az állampolgárok személyes akaratának érvényesülésére, s lényegében mégis csak közvetlenebbül valósul meg így az állampolgárok akarata. Ha ezeket a lehetőségeket kihagynánk állami mechanizmusunkból, a demokrácia fejlesztésének igen jelentős eszközeiről mondanánk le.

Az európai szocialista szabályozás elemzése megmutatta, hogy milyen változati lehetnek egy szocialista országban a közvetlen demokratikus formáknak. Szabályozása hazánkban még meglehetősen hiányos, s ezért igyekeztünk rámutatni azokra a pontokra, ahol ez leginkább szükséges, az esetleges megoldási lehetőségek körül is bemutatva egyet-egyét.

Jegyzetek

- 1 Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai /Bp., 1965./ 418. l.
- 2 Lenin: Állam és forradalom. Lenin Művei /Bp., 1952./ 25. kötet 449. l.
- 3 Lenin Művei /Bp., 1954./ 10. kötet 247. l.
- 4 Lenin: Állam és forradalom. Lenin Művei /Bp., 1952./ 25. kötet 451. l.
- 5 u. a.
- 6 Szentpéteri István: A közvetlen demokratikus formák szerepe a szocialista állam helyi feladatainak intézésében AI /1966./ 6. sz. 505. l.
- 7 Balogh Artur: Politika /Bp., 1910./ 95.l.
- 8 Bihari Ottó: Az államhatalmi képviselői szervek elmélete /Bp., 1963./ 76.l.
- 9 Napjainkban egyre jelentősebbé váló és sok vitát kiváltó forma az üzemi demokrácia. Ez terjedelmében is igen jelentős, azonban kialakulatlan és jogilag kevésbé szabályozható terület. Ezért a további vizsgálódás során ezzel a kérdéssel nem foglalkozunk, mert nagyon távolra vezetne bennünket eredeti célunktól.  
Közvetlen demokratikus intézmények funkcionálnak az igazságszolgáltatásban és a gazdasági öngazgatásban is. De a vizsgálódásból ezeket is kizárjuk, illetve csak itt utalunk rájuk.
- 10 Szentpéteri István: A közvetlen demokratikus formák szerepe a szocialista államok helyi feladatainak intézésében AI /1966./ 6. sz. 505. l.
- 11 Bihari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei /Bp., 1969./ 301. l.
- 12 Kotok felváltva, azonos értelemben, Zielinski pedig kizárólag a referendum kifejezést használja mindkettőre.
- 13 Doku Dokov felszólalása 1964-ben a Szegeden rendezett államjogi konferencián. A szocialista alkotmányok fejlődése. Szerk.: Kovács István /Bp., 1966./ 94. old.

- 14 Ádám Antal: A Népköztársaság Elnöki Tanácsa /Bp., 1959./ 239. l.
- 15 Bihari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei /Bp., 1969./ 314. l.
- 16 Hozzászólás az 1964-ben Szegedon rendezett államjogi konferencián. A szocialista alkotmányok fejlődése. Szerk.: Kovács István /Bp., 1966./ 182. old.
- 17 Wolfgang Lungwitz hozzászólása ugyanott im. 80. l.
- 18 Bihari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei /Bp., 1969./ 315. l.
- 19 Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei /Bp., 1962./ 287. l.
- 20 im. 318. l.
- 21 V. F. Kotok: A népképviselő és közvetlen demokrácia kölcsönös kapcsolatának fejlődése a Szovjetunióban JK /1961/ 31. sz. 143. l.; D. A. Borogyin: A falugyűlések kérdéséhez Külföldi Jogi Cikkyűjtemény /1961./ 3. sz. 434. l.
- 22 A falubíró a falugyűlés által választott személy, aki a népi tanács elnöksége és az adott falusi közösség közötti állandó kapcsolatot fenntartja.
- 23 Az európai szocialista országok községi törvényhozása Összeállította: Fiozere Lajos és Horváth Anna /Bp., 1966./ 44., 49., 74. l.
- 24 Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei /Bp., 1962./ 320. l.
- 25 Ilyen volt az 1958. évi 7. sz. tvr. és végrehajtási rendeletének utasítása, mely a községfejlesztési terv megvitatásának kérdéseit utalta ide.
- 26 A szocialista országok szabályozásában ez az egyetlen, amely a népi iniciatívát is lehetővé teszi, személyes kezdeményezés formájában.
- 27 Kovács István: A hatáskörök elhatárolásának és a tömegkapcsolatok differenciálásának jelentősége a tanácsi szervezetben AI /1955./ 6. sz. 301. l.