

SZAKÁLY ZSUZSA

A hatalom forrása a nép?

Bevezetés

A népszuverenitás követelménye központi szerepet játszik napjaink demokratikus alkotmányában, mivel a hatalomgyakorlás – elméletének alátámasztására – ez adja a legitimitációt, így az állam autoritása elsőbbséget élvez – mivel a néptől származik – a többi autoritáshoz képest.¹

A „társadalmi szerződés” elmélete szerint a nép az általa választott képviselőkre bízta a kormányzást, akikkel szemben bizonyos ellenőrzési jogosultságai azonban fennmaradnak. Ezt az elméleti tételt alkotmányi szinten több biztosíték jelzi.

A népszuverenitás és a társadalmi szerződés elméleti alapja abban egyezik meg, hogy a hatalom legitimitását a politikai közösséget alkotó népre építik, és több azonos jellegű biztosítékot alakítottak ki hozzá.

A népszuverenitás különböző megnyilvánulási formáit a társadalmi szerződés részének tekintjük, ezeknek a szabályoknak a módosulása a gyakorlatban változásokat okoz az alkotmányban, bár a biztosítékok valódi ereje, gyakorlati alkalmazhatósága és a hozzájuk esetlegesen kapcsolódó szankció eltérő lehet, ugyanis az alkotmányosság követelményeinek rögzítése nem elég az alkotmányosság megvalósításához, ahogy az a Magyar Népköztársaság Alkotmányának példáján is látható.

Megvizsgáltam az 1949. évi XX. törvény eredeti szövegét (a továbbiakban: Alkotmány), az 1989-es alkotmányreform utáni, konszolidált Alkotmány szövegét (a továbbiakban: Alkotmányreform), valamint jelenleg hatályos² Alaptörvényünket abból a szempontból néhány ponton, vajon a népszuverenitás kimondásán túl milyen biztosítékokat találunk bennük.

A népszuverenitás érvényesülését ugyanis a választójogi szabályok, a közvetlen demokráciára vonatkozó alkotmányos rendelkezések, a helyi autonómia mértéke, végül pedig a társadalmi nyilvánossághoz kapcsolódó alkotmányos rendelkezések segítik, egyebek mellett, hogy érvényre jusson. A jelen tanulmányban röviden ezeket tekintem át.

¹ GYÓRFI Tamás: 2. § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. kötet. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 215.

² 2013. december 13. szerinti állapot bemutatása.

Népszuverenitás

Ha megvizsgáljuk az Alkotmány rendelkezéseit, látható, hogy az eredeti szövege szerinti 2. szakasz (2) bekezdését a szocialista ideológia hatása járja át,³ ahogy az egész Alkotmányt, és annak első kommentárját is,⁴ hiszen sok idézet van Sztálintól és Rákositól, de nincs utalás hazai vagy külföldi jogtudományi művekre.

Az 1989-es alkotmányreform utáni szövegből kikerült a „dolgozó nép” kifejezés, csak a „nép” kitéltet tartalmazza, valamint a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlásra való utalás is megjelenik.⁵

Az Alaptörvény szövege újabb változást mutat, amíg az 1989-es szövegben „minden hatalom a népé”, addig a hatályos változat szerint „A közhatalom forrása a nép”.⁶ Ezt pozitív változásnak tekinthetjük, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is helyesebb a népet a politikai autoritás forrásának tekinteni, mint a „minden hatalom a népé” kitétel alkalmazása,⁷ valamint az új szöveg „nyelvileg elegánsabb, formailag csiszoltabb”, mint elődje.⁸ Ez a megfogalmazás nyitva hagyja azt a kérdést, vajon a nép és a nemzet azonos fogalmak-e vagy sem, a szuverenitás az államot, a népet, vagy a nemzetet illeti-e meg.

A jogtudomány által támogatott kifejezés került bele az Alaptörvénybe, a három vizsgált szakasz korának valódi visszatükröződése, mivel az Alkotmány szövegéből kitűnik, hogy nem minden polgár része az államhatalomnak, hanem csak a dolgozó nép tagjai.

Választójog

A hatalom nép általi képviselésének, a képviseleten keresztül pedig a többi közhatalmi szerv ellenőrzésének lehetőségeit tekintem át. A választójog általánossága és a politikai pluralizmus nagyban megszabja a törvényhozó testület tagjai megválasztása mikéntjének kereteit.

A választójog szerepe központi jelentőségű az állampolgárok társadalmi kontrolljának érvényesítésében – a négyévente megrendezett országgyűlési választásokon a demokratikus akarat kifejezésével, – hogy vajon elégedettek-e saját képviselőjükkel, a hatalom gyakorlásával és a kormányzással.

Az Alkotmány választójogi szabályozása történelmi jelentőségű abból a szempontból, hogy hatályba lépésével vált először *de iure* általánossá a választójog, az elmebetegeket és a dolgozó nép ellenségeit azonban e körből kivették. Megállapíthatjuk, hogy ez csekélyebb szűkítés volt, mint a korábbi törvények szerinti kizárások, ha összevetjük az első népképviselői elven alapuló választójogi törvénnyel (1848. évi V. tc.), amely nem biztosította az általános választójogot. Azonban 1949-ig lassan, de folyamatosan szélesedett a választójogosultak köre, ha nem vesszük figyelembe közvetlenül első világháború utáni átmeneti időkhöz kapcsolódó rendelkezéseket és a második világháború alatti antiszemita szabályokat.

Magyarországon a Károlyi-kormány intézkedéseinek köszönhetően már 1918-ban bizonyos mértékig szavazati joghoz jutottak a nők, ám az általános női emancipációra még várni

³ Alkotmány 2. § (2) A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. A város és falu dolgozói választott és a népek felelős küldöttek útján gyakorolják hatalmukat.

⁴ BEÉR János – SZABÓ Imre: *A Magyar Népköztársaság Alkotmánya – Az 1949:XX. törvény és magyarázata* (Jogtudományi Közlöny: törvények és rendeletek tára, 3.), Hírlap, Szaklap- és Könyvkiadó r. t., 1949.

⁵ Alkotmányreform: 2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

⁶ Magyarország Alaptörvénye. *Magyar Közlöny* 43 (2011. április 25.) B. (3) bekezdés.

⁷ JAKAB, 2009. 214.

⁸ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. 187.

kellett 1945-ig, sőt, volt, ahol még tovább, például Olaszországban 1946-ig, Svájc Appenzell Innerhoden tartományában pedig 1991-ig.⁹

A Kiegyezés után újra összehívott országgyűléseken a parlamentarizmus kiteljesedését a dinasztikus érdekek és a valódi polgári réteg hiánya gátolta. Az 1874. évi XXXIII. törvény vette át a 1848-as törvény helyét, sok változtatással, pontosítással (pl. adóhoz kötötte a választójogosultságot vagyon helyett, de jelentős előrelépés nélkül).¹⁰

Az első világháború végéig bár többször is változott a választójog gyakorlásának mi-kéntje, sőt, különböző javaslatok is készültek (pl. Andrássy-javaslat, Kristóffy-javaslat), mégsem történt mélyreható változás e téren. Az akkori kormánypártok ellene voltak ezek-nek az elképzeléseknek, nem akartak általános, azaz műveltségi cenzus és rendes foglalko-zás nélküli választási jogosultságot bevezetni.¹¹ Így történt, hogy az 1913. évi választójogi törvény hatályba lépése után is csak a lakosság 8,6%-ának volt szavazati joga, és a háborús helyzet miatt nem is történt változás egészen a 1918. évi XVII. törvényig. Ez „születése pil-lanatától elavult jogtörténeti relikviaként nyugszik a törvénytárban.”¹² mert egyetlen választásra sem került sor rendelkezési alapján.

A Tanácsköztársaság átmeneti szabályait és a Friedrich-féle reformot kivéve, nem szüle-tett demokratikus választási törvény a közjogi provizórium ideje alatt. Az első világháborút követő konszolidáció során született a 2200/1922. ME. rendelet, amely ismét a nyílt (igaz, csak vidéken), cenzusos választások mellett kötelezte el magát, mivel az „jobban illik a ma-gyarság jelleméhez”. A későbbiekben bevezetett 1925. évi XXVI. törvény cikk és az 1938. évi XIX. törvény cikk is a rendelet szellemiségét követte. A kormányzó elit attól tartott, hogy a választójog kiszélesítése veszélyeztetné hatalmát.

Csak az 1945. évi VIII. törvénycikk hozott demokratikus áttörést az általános választó-jogban, amelyet mindössze egy választásnál használtak, ugyanis az 1947. évi XXII. törvény megint szűkítéseket tartalmazott, és az annak alapján megrendezett választások eredménye-ként a Magyar Dolgozók Pártja átvette a hatalmat, ennek következtében „A demokrácia, a parlamentarizmus és a többpártrendszer hosszú időre eltűnt a politikai életből.”¹³

Bevezették az „általános, egyenlő választójogot”, melyet közvetlen és titkos választáson gyakorolhattak a választójoggal rendelkezők.¹⁴ Az 1949-es alkotmánykommentár kiemeli, hogy 1949 előtt csak a választásra jogosultak 30%-a szavazhatott, most pedig már 60% jo-gosult az választóurnákhoz járulni.¹⁵ Azonban bármennyire is kedvező változásnak tűnhet-nek ezek az adatok, a demokratikus országok átlaga szerint a választójoggal rendelkezőknek a 80%-a jogosult választani. Az 1949. évi IX. törvénnyel azonban nagyszámú állampolgár választójogát függesztették fel. Az 1958-as országgyűlési választások is a látszatdemokráciát jelzik: ugyan az összes választó 98,4%-a vett részt a választásokon, de anélkül, hogy léteztek volna szabadon versenyző pártok. Egyedül a Népfront jelöltjeire lehetett csak szavazni

⁹ TARJÁN Tamás: 1971. február 7. Svájc választójogot ad a nők számára. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1971_februar_7_svajc_valasztojogot_ad_a_nok_szamara/ (2013. 01. 13.)

¹⁰ PÖLÖSKEI Ferenc: A választójog és a választási rendszerek 1848-1939 között. *Jogtörténeti Szemle* 2 (2009) 16-28.

¹¹ BAKONYI Péter: Tisza István és az általános választójog. *Jogtörténeti Szemle* 3 (2005) 62-66.

¹² KENDE János – VARGA Lajos: *Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon 1916-1918*. Politikátörténeti Füzetek XXI. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 269.

¹³ IZSÁK Lajos: *A parlamentarizmus veszített csatája – 1947*. In: Földes György – Hubai László (szerk.): *Parlamentari-zmus Magyarországon 1920-2010*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 243-265.

¹⁴ Alkotmány 62. § (1) Az országgyűlési képviselőket a Magyar Népköztársaság választópolgárai általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják.

¹⁵ BEÉR – SZABÓ, 1949. 97.

(99,6%), ezért a politikai pluralizmus teljes hiányát a lakosság azzal fejezte ki, hogy választás helyett csak szavazásról beszéltek.¹⁶ Akárhogy palástolták a valóságot, a választójog a pártok szabad versengése nélkül értelmetlen.

Évtizedeken keresztül így működött a rendszer, azaz a választásokon indulhatott több jelölt egy mandátumért, de csak a Hazafias Népfront jelöltjeként, a párttagok és a párton kívüliek szövetsége jegyében, a szocializmus építésének mikéntjét meghatározva, miután a kapitalizmusról már lemondtak.¹⁷

Az 1980-as évek végére megindult a pártosodás, melyre hatott többek között a gazdasági szféra liberalizálódása és a reformértelmisség erősödése. Az 1983-as választási törvény alapján tartott 1985-ös választások hatása számottevően hozzájárult a változások sikerességéhez. Az új választójogi törvény 1989-es kidolgozása során az állampárt arra a következtetésre jutott, hogy lényeges módosításokra nincs szükség, a társadalmi folyamatok eredményeként a kérdés mégis a kerekasztal-tárgyalások pontjai közé került.¹⁸

Az Alkotmányreformra épülő szabályozás¹⁹ az addig csak formálisan érvényesülő választási szabályoknak valódi tartalmat adott, 1990-ben már valódi pluralizmuson alapuló, szabad jelöltállításos, többpártrendszerrel kiépítő országgyűlési választások voltak Magyarországon.

Az 1989 utáni szabályozás már kiterjesztette a választójogot az országos népszavazáson és népi kezdeményezésen való részvételre is. Az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta a politikai közösség több szinten választhatja meg képviselőit: országos és helyi szinten, kisebbségi önkormányzatokban és az európai parlamenti szinten. Ezeknek a képviseleti szerveknek a hatalma is népszuverenitáson alapul.²⁰

Az Alaptörvény részletszabályokkal operál, és megjelennek a XXIII. cikkben az európai uniós polgárságból fakadó jogok. Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió tagállamának állampolgára, ha egy másik tagállamban él, nem pedig az állampolgársága szerinti tagállamban, választójoggal rendelkezik és választható a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon.²¹ A hazai alkotmányozó hatalom még a menekülteknek és a huzamosan itt élő külföldieknek is biztosítja a helyi választójogot.²²

Megállapíthatjuk, hogy a választójog általánossága érvényesül, az Alkotmányreform előtt valójában nem volt választási lehetőségük a választópolgároknak, hiszen a demokratikus látszat mellett nem működhetek szabadon a politikai pártok.

A demokratikus választásokat érzékenyen érintő választójog újraszabályozása valószínűleg ezért váltott ki ilyen nagy visszhangot. A Magyarország területén állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogának biztosítása mellett a választási rendszer

¹⁶ BEÉR János – KOVÁCS István: *A Magyar Népköztársaság Alkotmánya*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959. 180-193.

¹⁷ BACSÓ Jenő – VIDA István: *A választási törvényről*. Hazafias Népfront és a Közalkalmazottak Szakszervezete, Tanácsok Könyvtára Jogpropaganda füzetek. Budapest, 1971.

¹⁸ KUKORELLI István: *Az 1989-es választójogi törvény születése, próbája és hozadéka* <http://www.vokscentrum.hu/tanulmid/index.php?jny=&mszkod=300012&tkod=1&tanulmid=50> (2013. 01. 13)

¹⁹ Alkotmányreform: 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

²⁰ DOMAHIDI Ákos: 70. § [Választójog]. In: JAKAB, 2009. II. kötet, 2476.

²¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 22. cikk (2) bekezdés <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF> (2013. 01. 13.)

²² Menekültek jogai és kötelezettségei http://www.bmbah.hu/ugyintezes_eljarasrend.php?id=110&PHPSESSID= (2013. 01. 13.)

más változásai is komoly visszhangot váltottak ki.²³ Alkotmánybírósági határozat és Alaptörvény-módosítás is kísérte a folyamatot.²⁴ A 2014-es választások már a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szabályai szerint kerülnek megrendezésre, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvénnyel egyetemben. Sok újdonság lesz a rendszerben, melyeknek hatását csak a választások után lehet teljes körűen kiértékelni, a gyakorlati tapasztalatok birtokában.

Közvetlen demokrácia

A szuverén nemcsak képviseleti szervek révén nyilvánulhat meg, hanem kivételesen közvetlenül is. A népakarat különböző közvetlen érvényesítései közül a népszavazás intézményét kívánom kiemelni, mivel ennek szerepe több társadalmi kérdésben is jelentősnek bizonyult (pl. tandíj, határon túli magyarok kettős állampolgársága).

A népszavazás a népakarat megnyilvánulását segíti, mert egy kérdésre igen/nem választ kell adniuk a szavazóknak, azonban nem ők határozzák meg magát a kérdést, kivéve, ha valóban a választópolgárok kezdeményezik a szavazást, akkor ugyanis a vétőpozíciójuk erősítőjévé is válhat ez az eszköz.²⁵

1989 előtt az Alkotmány az Elnöki Tanács hatáskörébe helyezte a népszavazás elrendelését. Az 1959-es alkotmánykommentárban is csak annyi szó esik róla, hogy arra „országos jelentőségű kérdésekkel kapcsolatban kerülhet sor.”²⁶

1989 után a népszavazás szabályai bekerültek az Alkotmány szövegébe, a mennyiségi és minőségi korlátokkal együtt. Több nagy jelentőségű népszavazás volt hazánkban ezután, melyek valódi erővel hatottak a törvényhozásra (például négyigenes népszavazás, EU-csatlakozás). Különös jelentőséggel bír ebben a vonatkozásban az az alkotmánybírósági határozat, mely kimondta, hogy a népszavazás a népakarat megnyilvánulásának kivételes formája, de ha megvalósul, a közvetett képviseletet megelőzi.²⁷

A népszavazás pozitív hatásai mellett a negatívumok is kiütöztek. Az ezredforduló utáni évek „népszavazás-dömpingjeit” is figyelembe véve nem cáfolhatjuk meg teljes mértékben Halmai Gábor következő gondolatát: „az 1998. évi III. hiatusai és az AB váltakozó gyakorlata abba az irányba hatottak, hogy a népszavazás [...] egyfelől a napi pártpolitika játékszere, másfelől az elvi fogódzók nélküli alkotmánybírósági politizálás eszközövé válhat.”²⁸

A népszavazáshoz kapcsolódó fontos kérdés annak kötőereje, hogy mikor lehet ugyanabban a kérdésben újabb népszavazást kitűzni, valamint, hogy a népszavazás alapján meghozott törvényt mikortól lehet megváltoztatni. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlésnek kell ezeket a szabályokat meghatározni, fel is hívta a törvényhozó testületet a mu-

²³ Például választási regisztráció, területi lista megszüntése, nemzetiségi képviselet új szabályai, töredékszavazatok új számítási módja, kampánycsend, választói névjegyzék.

²⁴ I/3653/2012 Alkotmánybírósági határozat (a továbbiakban ABH) kihirdetve: 2013. január 4., Átmeneti Rendelkezések, Alaptörvény negyedik módosítása.

²⁵ Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *A közvetett/képviseleti demokrácia mint a demokrácia tényleges formája – A demokrácia mint állam- és kormányforma fogalmával és megvalósításának problémájával kapcsolatos megjegyzések*. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 502-503.

²⁶ BEÉR – KOVÁCS, 1959. 85.

²⁷ 2/1993 (I. 22.) ABH.

²⁸ HALMAI Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. *Jura* 14. évf., 2 (2008) 31.

lasztás pótlására.²⁹ Az Országgyűlés eleget is tett a felszólításnak, és három évben határozták meg a kötőerő érvényességét.³⁰

2012-ben a szabályok úgy változtak, hogy bár továbbra is az 1998. évi III. törvény van hatályban, de az érvényesség és az eredményesség szabályainak alaptörvénybeli módosítása miatt, az eddigi részvételi arányokat figyelembe véve, arra a következtetésre juthatunk, hogy nehezebbé válik egy érvényes és eredményes népszavazás megvalósítása.³¹ Így tehát ez a korlátozó eszköz veszített erősségéből.

A kormány 2011-es népszavazási törvényjavaslata újra előkerült, és 2013 decemberében foglalkozni kezdtek a javaslattal az Országgyűlésben, jelenleg zárószavazásra vár.³² Változnak a szabályok, szigorítások lesznek,³³ melyek célja a komolytalan kezdeményezések szűrése,³⁴ valamint megszűnne a népi kezdeményezés intézménye.

Helyi autonómia

A helyi népszuverenitás elve alapján a helyi választópolgárok közössége az adott területen belül, adott közügyekben gyakorolja a szuverenitást, azonban a választópolgárokon túl egy tágabb közösséget jelenít meg ez a fogalom, nemcsak a választójoggal rendelkezők csoportját.³⁵

A helyi autonómia mindig is kiemelt jelentőségű volt hazánkban, hiszen több évszázadon keresztül a vármegyék jelentették az ellensúlyt a központi hatalommal szemben. A második világháború után összeomlott a közigazgatás, és az újrászervezés során addig odázták a helyi választásokat, hogy arra végül is az Alkotmány kihirdetése után került sor, 1950-ben, elősegítve ezzel a tanácsrendszer minél zökkenőmentesebb létrehozatalát.³⁶

Ennek kiépítése során a központi hatalom a helyi szintű autonómiát nem tekintette fenntartandónak, hanem az önkormányzatiság helyett a tanácsok is az állam szuverenitását voltak hivatottak kifejezni az új rendszerben, nem pedig a helyi érdekeket, a kettős alárendeltség elve szerint megvalósítva ezt, hiszen a néprészvétel elsősorban a helyi szerveken keresztül tud megvalósulni.³⁷ A szocialista jogfelfogás ugyanis a hatalom egységét tekintette követendő eszmének, nem pedig a decentralizációt. Tehát a nem önálló helyi szervek munkájába való bekapcsolódással tud a nép leginkább részt venni az államéletben az 1949-es alkotmánykommentár szerint, azonban egy oldallal arrébb már az olvasható, hogy nem kettőződhet meg a hatalom, vagyis a központi szerveknek alárendelten működnek a helyi szer-

²⁹ 27/2007 (V. 17) ABH.

³⁰ 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 8. §.

³¹ Alaptörvény 8. cikk (4) Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

³² http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=3479 (2013. 12. 13.)

³³ <http://www.parlament.hu/irom39/03479/03479.pdf> (2013. 12. 13.)

³⁴ <http://www.origo.hu/itthon/20131203-megvaltoztatja-a-nepszavazas-szabalyait-a-kormany.html?sec=1> (2013. 12. 13.)

³⁵ Herbert KÜPPER: 42. § [A helyi önkormányzás joga]. In: JAKAB, 2009. II. kötet, 1517.

³⁶ RUSZOLY József: *Önkormányzat és hagyomány*. In: Ruzsoly József: Mágis éró alkotmánytörténelem. Bába Kiadó, Szeged, 2002. 71-73.

³⁷ BEÉR – SZABÓ, 1949. 64.

vek, mivel a helyi autonómia burzsoá csökevény.³⁸ Emiatt szövetszerűen is megjelenik az Alkotmányban helyi tanácsok alárendeltsége.³⁹

Az Alkotmányreform után teljesen átalakult a helyi szervek rendszere, a tanácsok helyett több ezer önkormányzat jött létre. Az Alkotmányreform garantálta az önkormányzashoz való jogot, és nem jött létre a megyei és a helyi szint közötti alá-fölérendeltségi kapcsolat, szervezeti, hatásköri és gazdasági önállóságuk alakult ki az önkormányzatoknak a decentralizált unitárius állam keretein belül.⁴⁰ Az Alkotmánybíróság gyakorlata segített meghatározni az önkormányzati jogosultságok mibenlétét, a testület meghatározta többek között a helyi önkormányzás jogának gyakorlóit körét.⁴¹

Az Alaptörvény szövegéből kikerült a helyi önkormányzás joga kifejezés, helyére, a „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” kitétel került,⁴² melynek garanciális oldala a korábbi alkotmányhoz képest vet fel kétségeket az alapjogvédelem erőssége vonatkozásában. Az új alkotmányos rendelkezések nem tartalmazzák az önkormányzati szinteket, a szabályozást a sarkalatos törvényre bízva, ezzel könnyebbé válik az esetleges változtatás.⁴³ Az önkormányzati rendszerben nagy változást okozott a komoly magyar előtörténettel rendelkező,⁴⁴ 2013. január elsejétől felálló járási rendszer, mely számos, eddig az önkormányzatokhoz tartozó feladatot vett át.⁴⁵ Az új rendszer működése még alig egy éve kezdődött, ezért a folyamatok átfogó értékeléséhez több időnek kell eltelnie.

Társadalmi nyilvánosság

A társadalmi nyilvánosság a hatalom demokratikus gyakorlását kontrollálja. Ez nem tekinthető klasszikus, a szuverént korlátozó eszköznek, azonban egyre jelentősebbé válik szerepe, hála a tömegpártok, a civil szféra és a média fejlődésének, valamint az emberek egyre tudatosabbá válásának. Ma már a demokratikus kormányzás részének tekinthetjük. A kommunikációs eszközök bővülésével egyre nagyobb szerepet tölt be a média a társadalmi kontrollban (Németországban a sajtó által kirobbantott plágiumbotránya miatt lemondani kényszerült a védelmi miniszter).⁴⁶ Ennek egyik jogi biztosítója a szólásszabadság és a közérdeklő adatok nyilvánossága.

Az 1949-es alkotmány a „dolgozók érdekeinek megfelelően” kitétel tartalmazza többek között a szólásszabadság garantálása kapcsán, arra hivatkozva, hogy csak akkor valósulhat meg a szólásszabadság mindenki számára, ha a munkások hátrányos helyzete miatt az állam

³⁸ Uo. 65.

³⁹ Alkotmány 31. § (1) A helyi tanácsok működésük területén az alkotmányosan hozott jogszabályok és a felsőbb szervek által meghatározott keretek között gyakorolják államhatalmi tevékenységüket.

⁴⁰ KUKORELLI István – SZEGVÁRI Péter – TAKÁCS Imre: *A helyi önkormányzati rendszer*. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 499.

⁴¹ „A népszuverenitás alanya az ország választópolgárainak összessége, a helyi önkormányzás alapjoga pedig az egymástól közjogilag elkülönített települések és területi egységek választópolgárainak közösségét illeti meg.” 22/1993 (IV. 2.) ABH.

⁴² Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

⁴³ JAKAB, 2011. 272.

⁴⁴ MIKLÓSSY Endre: A járás és viszontagságai. *Területi Statisztika A Központi Statisztikai Hivatal Folyóirata* 15. 52. évf., (2012) 2 102-124.

⁴⁵ ZÖLD-NAGY Viktória: Az államigazgatás legkisebb területi egysége, a járás kialakítása. *Területi Statisztika A Központi Statisztikai Hivatal Folyóirata* 15. 52. évf., (2012) 5 417-421.

⁴⁶ A német védelmi miniszter vesztét okozta a plágiumbotrány http://www.hirado.hu/Hirek/2011/03/01/13/A_nemet_vedelmi_miniszter_vesztet_ozokta_a_plagium_botrany.aspx (2013. 01. 13.)

biztosítja számukra a materiális feltételeket ehhez (pl. középület biztosítása a szerveződéshez). A közérdekű adatok nyilvánossága említésre sem kerül.⁴⁷ A szocialista rendszer idején nem lehetett például a nyomtatott sajtó útján sem szabadon véleményt nyilvánítani, hiszen 1948-ban „több ezer magyar sajtótermék megszüntetése és néhány tucat új létrehozása” történt meg, melyek csak gondosan ellenőrzött tartalommal kerülhettek az olvasók kezébe.⁴⁸ Még a bulvársajtó is azt a célt szolgálta, hogy egy-egy kiemelt sztahanovista életének bemutatásával vagy elítélendő nyugati eseteket boncolgatva olyan benyomást keltsen, hogy a társadalmi folyamatokat befolyásolhatják az olvasók.⁴⁹

Az Alkotmányreform után a közérdekű adatok nyilvánossága szabályozásra került 1992-ben,⁵⁰ adatvédelmi ombudsman kezdte meg munkáját 1995-ben. 2012. január elseje óta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felel a kontrollért, amelynek függetlensége azonban nem ombudsmani jellegű, mivel a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára nevezi ki az elnököt,⁵¹ ami „egyértelmű visszaminősítése az intézménynek.”⁵² Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen, melyben a főtanácsnoki vélemény szerint az adatvédelmi biztos megbízatásának idő előtti megszüntetése uniós jogot sért.⁵³

A véleménynyilvánítás szabadsága milyenségének meghatározásában komoly szerepe volt az alkotmánybírói gyakorlatnak, pl. a gyűlöletbeszéd korlátainak meghatározása során sokszor kellett irányt mutatnia a taláros testületnek a törvényhozó szerv számára.⁵⁴ Ezek a szabályok az Alaptörvény hatályba lépése után is relevánsak maradtak, és alkalmazásuk is folyamatos, annyi változás történt a szabályozásban, hogy a közérdekű adatok megismerésének, sőt újdonságként azok terjesztésének a joga külön cikkbe került a véleménynyilvánítás szabadságához képest.⁵⁵ Valamint a gyűlöletbeszéd kérdésének szabályozása is alaptörvényi szinten valósult meg a negyedik alaptörvény-módosítással.⁵⁶

Összegzés

A vizsgált alkotmányos rendelkezések, kommentárjaik és a hozzájuk kapcsolódó gyakorlati tapasztalatok alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a „társadalmi szerződés” garan-

⁴⁷ BEÉR – KOVÁCS, 1959. 174.

⁴⁸ SZEKFÜ András: A társadalmi nyilvánosság és a kommunikáció technikai eszközei az ezredfordulón. *Iskolakultúra* 6-7 (2003) 113.

⁴⁹ HORVÁTH Sándor: A szocialista bulvársajtó és a társadalmi nyilvánosság arénái Magyarországon – népszerűség és pártszerűség az 1960-as években. *Múltunk* 3 (2005) 253.

⁵⁰ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

⁵¹ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 40. § (1) „A Hatóságot elnök vezeti. A Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, azok közül a jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárok közül, akik az adatvédelmet vagy az információszabadságot érintő eljárások ellenőrzésében legalább tíz év szakmai tapasztalattal rendelkeznek, vagy e területek valamelyikén tudományos fokozatot szereztek.”

⁵² JAKAB, 2011. 210.

⁵³ http://hvg.hu/vilag/20131210_Europai_Birosag_unios_jogot_sertett_Magya (2013. 12. 13.)

⁵⁴ Lásd: 30/1992 (V. 26.), 18/2004 (V. 25.) ABH.

⁵⁵ Alaptörvény VI. cikk (2) Mindenkinnek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. IX. cikk (1) Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

⁵⁶ Alaptörvény IX. cikk 5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.

ciának érvényesítéskor nemcsak a leírtak számítanak, hanem maga a gyakorlat is, hogy mennyire lehet betartatni, megvalósítani azt.

A társadalmi szerződés alkotmányi módosulása nem biztos, hogy valódi változást hoz, azonban, ha az ellenőrzés eszközei változnak a gyakorlatban, akkor változik a társadalmi szerződés magja is. Hiszen egy szerződés módosulása a felek közötti viszony módosulását is jelzi, akkor is, ha ez a szerződés valójában „társadalmi szerződés”, melynek egyik oldalán az állam, másik oldalán a nép, mint közösség áll.

Azokban nem tekinthetünk el attól, hogy a „társadalmi szerződés” egy absztrakt magyarázat a hatalom demokratikus működtetésére, nem pedig reális megállapodás, hiszen a közjogi jogviszonyból eredő alá-fölérendeltség miatt a két fél közötti aszimmetria túl nagy ahhoz, hogy valódi egyensúly alakulhasson ki.

Ennek ellenére a garanciák szerepe alapvető, hiszen a nép számára a kontrolleszközök biztosítják a hatalom valódi gyakorlóival szemben a garanciát arra, hogy ne jöhessen létre autoriter kormányzás, jogfosztottság vagy a demokratikus kormányzás látszata.

ZSUZSA SZAKÁLY

The People as the Source of Power?

(Summary)

Our Fundamental Law that entered into force on 1st January amounted to a host of changes in our legal system, one of which is Article B of the Foundation containing provisions on popular sovereignty with a changed wording. As such, this raises the question whether we should consider this modification as one that might result in changes within the practice relevant to the field of law subject to investigation.

In order to reach a conclusion on this question, I chose the provisions of three Acts of Parliament in my research, as a starting point: the Act No. XX of 1919 on the Constitution of the People's Republic of Hungary, and its consolidated version from after the Transition in 1989, and the Fundamental Law of Hungary.

I highlighted those parts of these Acts that might serve as basis to conclude to what extent is the people – as a community – able to “make use” of their rights under the social contract, in other words, how can the people exercise these rights while representative democracy remains dominant.

In my paper, I examine the actual legal provisions relevant to popular sovereignty, then move on to pertinent aspects of the right to vote and popular vote along with the adjacent issues of local autonomy and those of publicity relevant to the subject matter.

It is interesting to compare the provisions of these three Acts given that these institutions that are fundamentally important have undergone change as a result of the modifications. Consequently, the opportunities of the people to exercise power might change; thus changes the content of the social contract.

My paper is centered upon such questions and aims at discussing the problematic and coming to a conclusion as to how did the relation of direct and indirect representation change in the past 63 years?

