

# I. KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA – NÉPSZAVAZÁS

## 1. A képviseleti és a közvetlen demokrácia

A népképviselet és a közvetlen demokrácia a közhatalom gyakorlásának történetileg kialakult két alapformája. Modern kori megjelenésük és alkotmányos szabályozásuk a *népszuverenitás* (=népfelség) elvén alapul. A polgári demokráciákban a népszuverenitás a hatalom intézményes elrendezettségét, más szóval az alkotmányos berendezkedést igazoló, legitimáló (=elfogadottságot biztosító) elve. Az egyes országok alkotmányai ezt különböző formákban fejezik ki, pl. a hatalom forrása a nép, minden hatalom a néptől ered, vagy a magyar alkotmány szerint: "A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja." [2§ (2) bekezdés]

A képviseleti és a közvetlen demokrácia alkotmányos szabálya azt jelenti, hogy az alkotmány keretei között mindkét hatalomgyakorlási formának van létjogosultsága, ezek nem alternatívái egymásnak, továbbá egyik hatalomgyakorlási forma sem azonosítható a népszuverenitással, illetve a népszuverenitásból folyó összes jog gyakorlásával. Tehát a közvetlen demokrácia intézményrendszere, — beleértve annak kiemelt fontosságú, legelterjedtebb intézményét: a népszavazást — nem alternatívája a választott képviselők útján történő hatalomgyakorlásnak. *A közvetlen és a képviseleti demokrácia között nincs ellentmondás*, és nem is lehet szembeállítani azokat: a képviselő-választás maga is egy közvetlen demokratikus forma, amely meghatározza a képviseleti szerv összetételét, és felhatalmazást ad a képviselőknek — egy ciklusra — a közügyekben való döntésre.

A parlamenti ciklus alatt a népszavazással hozott döntés úgy illeszkedik a döntési mechanizmusba, hogy az alkotmány felhatalmazása és szabályai szerint, az arra jogosítottak kezdeményezése alapján, egy vagy több konkrét — az Országgyűlés hatáskörébe tartozó — kérdéstről a választópolgárok közvetlenül döntenek. A népszavazás eredményeként létrejött döntés (vagy vélemény) módosíthatja, kiegészítheti, vagy korrigálhatja a kormányzati-parlamenti döntéseket. Ugyanakkor a népszavazásnak a képviseleti döntéseket kiegészítő, korrigáló jellege feltételezi a képviseleti demokrácia folyamatos, legitim működését.

A közvetlen demokrácia tehát még ügydöntő népszavazás esetén sem azonos a népszuverenitással, illetve annak "tisztá formában" történő gyakorlásával, továbbá semmiképpen *sem jelenti a nép korlátlan hatalmát* bármely parlamenti hatáskörbe tartozó kérdés eldöntésére. A népszavazásból a jogszabály által kizárt tárgyak körén túl, az alkotmány szabályai — a hatalommegosztásra is tekintettel — garantálják, hogy a népszuverenitásból folyó jogok csak az alkotmányos berendezkedésnek megfelelő mértékben illessék meg a népszavazás jogosítottjait. Így válik a népszavazás az alkotmányos demokrácia egyik fontos eszközévé, olyan alkotmányos intézménnyé, amely a kormányzati hatalom hatékony kontrollját jelentheti.

A közvetlen demokrácia mélyen a történelmi múltban gyökerezik; ez a demokrácia, "ősformája", majd az ókori görög államok jellegzetes berendezkedése. A polgári forradalmak idején történő felbukkanása, illetve a francia forradalmi eszmerendszerben hatalomgyakorlási modellként való elfogadása nem előzmények nélküli. A közvetlen demokrácia modern kori történetének kezdetét a XVI-XVII. században kell keresnünk. Ebben az időszakban két egymással összefüggő, "világformáló" folyamat hatott a közvetlen demokratikus formák kialakulására. A *reformáció* alapeszméje a régi "tökéletes" állapotokhoz való visszatérés volt, és egyházszervezeti elképzeléseiben az "igazi", az őskeresztényi egyházrend visszaállítását követelte. Ez pedig az egyház tagjainak az ügyekben való személyes közreműködését, a közvetlen demokráciát jelentette. A reformáció különböző irányzatai a nép közvetlen hatalomgyakorlásának az elvét eltérő mértékben tartották megvalósítandónak: gondoljunk csak Múnzer radikális, Luther konzervatív irányzatára, vagy Kálvin egyházkormányzati rendszerére. Kálvin egyházi alkotmányt dolgozott ki, amit a gyülekezetével megszavaztatott. Az egész eljárás – a szabálytervezet közzététele megvitatás céljából, majd minden egyes szakasz felolvasása, és a gyülekezet általi szavazásra bocsátása – mintegy őse volt az angolszász jogfelfogásban később meghonosodott népi alkotmányozási jogoknak.

Kálvin demokratikus egyházalkotmánya mind más államok egyházközösségeire, mind a világi hatalomgyakorlásra vonatkozó elképzelésekre hatással volt. Vallási, gazdasági kényszerből sokszor egész egyházközösségek települtek ki az európai államokból – főként angolok, hollandok, skótok – az *amerikai angol gyarmatokra*, ahol a kolóniák (=telepek, települések) demokratikus önkormányzataiban megvalósították demokratikus egyházszervezési elveiket. A puritán (=egyszerű életmódú és szigorú erkölcsű) egyházi demokrácia elveinek az államszervezetre való hatása a közvetlen demokratikus koloniális intézményeken túl kimutatható az angol polgári forradalomban, valamint a nép alkotmányozó hatalmának – ma is alkalmazott – jogintézményében. A levellerek egyik vezére, Lilburne 1649-ben javasolta, hogy az alkotmánytörvény felett grófságonként tartsanak népszavazást. Ez is bizonyítja, hogy a referendum gondolata élt és hatott az angol forradalomban, majd pedig a függetlenségi harcban önállóvá vált amerikai államokban.

A közvetlen demokrácia eszméje *Rousseau* munkásságában teljeseedik ki, sőt elméletében kizárólagossá is válik. A Társadalmi Szerződés sokat idézett, híres mondatai a képviseleti rendszert kíméletlenül bírálják, és mint a törvényhozás szervét elutasítják. Rousseau felfogásában a képviseleti szerv nem léphet fel a főhatalomként. A közakarat legfőbb hatósága ugyan a törvényhozás, de minthogy az akarat nem képviselhető szerinte, törvény sem születik, ha a nép nem hagyja közvetlenül jóvá. A svájci születésű Rousseau jól ismerte szülőföldje közvetlen demokratikus hatalomgyakorlási formáit. Svájcban a népgyűlés (*Landesgemeinde*) a nép közvetlen törvényhozásának tradicionális intézménye. Itt a referendum és a népi iniciativa már a képviseleti rendszer korrigálásának, ellenőrzésének közvetlen demokratikus formái.

A közvetlen demokrácia lényege, hogy az állampolgárok személyesen vesznek részt a törvényhozásban, a közügyek eldöntésében. Közvetett vagy képviseleti demokrácia esetén a nép az általa választott képviselők révén alkotja a törvényeket, gyakorolja a közhatalmat. Ahogy a népszuverenitáson alapuló közvetlen demokrácia fogalma elválaszthatatlanul összekapcsolódott Rousseau nevével, ugyanúgy a képviseleti demokrácia intézményeinek, az intézményi garanciák megteremtésének fontossága *Montesquieu* munkásságával forrt egybe. A törvények szelleméről című munkájában kifejtette, hogy szabad államban a nép egészét illeti a törvényhozó hatalom. Szerinte

azonban a nagy államokban keresztülvihetetlen a közvetlen törvényhozás. Ezért amit a nép nem tud maga megtenni, azt az általa választott képviselői útján kell megtennie. A polgári fejlődés Montesquieu-t igazolta, a képviselet és a hatalommegosztás intézményi garanciája nélkülözhetetlenek, nem helyettesíthetők a közvetlen demokrácia formáival. Viszont a közvetlen demokrácia különféle eszközei (különösen a referendum és a népi kezdeményezés) kiegészíthetik, korrigálhatják a képviseleti szervek tevékenységét.

A legtöbb demokratikus országban a közvetlen demokrácia intézményeit komoly elővigyázatossággal és megfelelő korlátozásokkal vezették be. Ebben az óvatosságban közrejátszottak a hagyományos referendum ellenes érvek (gyengíti a képviseletet, a kormányzatot, veszélyezteti a kisebbségeket, alkalmatlan megegyezések kimunkálására, stb.) mellett a negatív történelmi (francia, német) tapasztalatok is. Ugyanis a népszavazás, a népi kezdeményezés vagy népi vétó korlátozza a parlament, illetve az önkormányzatok jogait, hatáskörét, ugyanakkor nem alkalmas arra, hogy helyettesítse a képviseleti szervek olyan döntéseit, amelyek összetettek, sokoldalú megfontolást igényelnek és így nem egyszerűsíthetők - a referendum esetén szokásos - **az igen vagy a nem választására.**

Ezért általában különös gondot fordítanak a népszavazások alapkérdései – a népszavazás tárgya (s az ebből a törvény szerint eleve kizárt kérdések), a népszavazással hozott döntés kötelező ereje és ennek korlátai – szabályozására. Ehhez képest az összes többi szabály bármilyen fontosnak tűnik is, technikai jellegű, bár sok esetben éppen ezek a szabályok tehetik túl könnyűvé, vagy éppen nagyon is bonyolulttá a népszavazás kezdeményezését, lebonyolítását. (ilyen további kérdések pl.: a kezdeményezők köre, száma, a támogató aláírásokra nyitva álló határidő, stb.)

A polgári államok alkotmányos fejlődése eddig azt mutatja, hogy a népszuverenitás gyakorlásának fő formája a képviseleti demokrácia intézményrendszere. Általában nincs hatásköri megosztás a parlamentek és a népszavazás között. Azonban a nép alkotmányozó hatalma, tehát az alkotmány népszavazás útján történő elfogadása több országban kötelezően korlátozza a törvényhozó szerv (a parlament) hatáskörét. A parlament hatásköri korlátozásának lehetnek egyéb, törvényen alapulón esetei, amikor kötelező referendumot tartani. A tárgyi, hatásköri korlátozáson kívül, tartalmilag korlátozza a képviseleti szervek hatalmát a népszavazás ún. kötőereje: a törvényes rendelkezések általában meghatározott ideig (egy-két év) kizárják a képviseleti szervek akaratának érvényesülését a népszavazással eldöntött kérdésekben.

A nyugati demokráciák példája - Svájcot az ismert okokból kivéve - azt bizonyítja, hogy a népszavazás kivételes intézmény maradt, legalábbis országos szinten. Ritka az olyan állam, ahol az elmúlt évtizedekben az országos népszavazások gyakorisága meghaladta az évtizedenkénti egy-két alkalmat. Ami pedig a népszavazások tárgyát illeti, két csoport dominál: egyrészt az alapvető alkotmányos kérdések (az államforma, az alkotmány elfogadása), másrészt azok a törvények, amelyek az állampolgárok mindennapi életét, életkörülményeit közvetlenül érintik (pl. atomerőművek építése, alkoholtilalom, válás stb.).

A parlamentarizmus klasszikus szabályai nehezen egyeztethetők össze a közvetlen demokrácia formáival. Bár a modern alkotmányok a népszuverenitás elvére alapozzák a hatalomgyakorlást, óvatosan bánnak azokkal az eszközökkel, amelyek a törvényhozásban vagy a döntések elfogadásában a nép (a választópolgárok) közvetlen részvételét biztosítják. A parlamentáris rendszerek XX. századi (különösen a 70-es

évektől felerősödött) dilemmája, hogy milyen mértékben engedjenek teret a közvetlen demokratikus formáknak, a népszavazásnak, népi kezdeményezésnek anélkül, hogy a képviseleti demokrácia értékeit, intézményrendszerének működését veszélyeztetnék, a "kiszámíthatatlan", hangulati elemekkel - olykor manipulációval vagy demagógiával (=népámítással) - átszótt eseti döntések által. Számos negatív történelmi példa ad érveket a népszavazás ellenzőinek, főként francia és német tapasztalatokra hivatkozva: az államfői kezdeményezésű referendumok képviseletet kikapcsoló, manipulált vagy oktrojált (=ráerőszakolt) formáival kapcsolatban. Kétségtelen, hogy – a számos negatív történelmi példa mellett – a népszavazás korunkban pozitív funkciókat tölt be a parlamentáris rendszerekben fontos döntések eldöntésével: alkotmányok jóváhagyása, területi kérdések megoldása, az EU tagság kérdésének eldöntése, demokratikus rendszerváltozások eszköze stb. Az Európai Közösségekhez való csatlakozás kérdésében egyre elfogadottabbá vált a népszavazás: még olyan országban is, mint Nagy-Britannia, ahol sem előtte, sem azóta nem tartottak országos népszavazást, 1975-ben ezt a megoldást választották.

Két évszázaddal azután, hogy a francia forradalmi alkotmányozás folyamán a népszavazás (referendum) először nyert alkotmányos megfogalmazást, a XX. század utolsó évtizedében a kelet- és közép- európai országokban a népszavazás reneszánszát élte. 1989-től napjainkig a régió 19 országában összesen 74 referendumot tartottak. Felértékelődött a népszavazások legitimáló funkciója és a korábbi föderációkból (=szövetségi államokból) (Szovjet, Jugoszláv) kiszabaduló országok függetlenségük megerősítését, vagy új alkotmányaik elfogadását népszavazással hagyták jóvá.

Mindazonáltal a referendumok (népszavazás és más közvetlen demokratikus formák) minden politikai rendszerben különböző szabályok szerint működnek, különböző módon illeszkednek az adott rendszer meghatározó elemeihez. A magyar parlamentáris rendszer az alkotmánynak megfelelően a népképviselet útján történő hatalomgyakorlás elsődlegességének elvén alapul. A népszavazás - hasonlóan más parlamentáris államok alkotmányos berendezkedéséhez - az alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény.

Jelentős különbség van az országos és a helyi népszavazás, népi kezdeményezés között. Országos népszavazásra normális körülmények között – mint láttuk – ritkán kerül sor. Viszont a települések, a községek és a városok sokkal alkalmasabb területei a közvetlen demokrácia megvalósításának. Ott érvényesülhetnek igazán a közvetlen demokráciában rejlő lehetőségek, ahol a helyi civil társadalom élhet az önkormányzás jogával. Különösen a kis településeken váltak gyakorivá a falugyűlésen történő döntések, amelyek a közvetlen demokrácia egy speciális formáját jelentik.

## **2. A népszavazás (referendum) funkciói, típusai**

A közvetlen demokrácia formái, intézményei gazdagok és többféle funkciót töltenek be. A már említett *falugyűlés* a kis közösségek közvetlen döntési joggal felruházott intézménye. A *népi vétó* a jogszabályok hatályon kívül helyezésére szolgáló intézmény, amelyet a választópolgároknak a jogszabály eltörlésére irányuló negatív szavazata alapoz meg (Olaszországban alkalmazzák). A közvetlen demokrácia formái megjelennek a *közigazgatásban* és a *bírászkodásban* (ülnök) történő népi részvétel esetén is. Azonban kiváltképp fontos, és a törvényhozásban, illetve a jogalkotásban a

közvetlen demokrácia legelterjedtebb intézménye a *népszavazás* (referendum vagy plebiszcitum) valamint a *népi kezdeményezés* (iniciatíva).

A népszavazás, vagy referendum a közvetlen demokrácia és az állampolgári részvétel egyik alapvető intézménye, amely az országos és helyi közügyekkel kapcsolatos döntések meghozatalában érvényesül. Népi kezdeményezésnél (=iniciatívánál) az állampolgárok javaslatukkal, törvénykezdeményezésükkel a képviseleti szervhez fordulnak, tőle várják a döntést az általuk kezdeményezett kérdésben, míg referendum esetén az állampolgárok a kormányzati döntést megelőzően véleményt nyilvánítanak, vagy a döntésre jogosult képviseleti szerv hatáskörébe tartozó kérdésben maguk döntenek. Kivételes esetben a két intézmény összekapcsolódhat, pl. népi törvénykezdeményezésről népszavazással döntenek.

**A népszavazás, mint a közvetlen demokrácia kitüntetett eszköze önmagában is több funkció betöltésére alkalmas az alkotmányos rendszerekben:**

- A népszavazás egyik legfontosabb funkciója – amennyiben ezt az adott ország alkotmánya előírja – magának az *alkotmánynak* a népszavazás általi *megerősítése*. Ilyenkor az alkotmány-előkészítésre jogosult szerv (többnyire a parlament), elkészíti a végleges szöveget, és azt jóváhagyásra népszavazásra bocsátják. Az adott ország alkotmánya azt is előírhatja, hogy ne csak az új alkotmány elfogadásáról, hanem az alkotmány jelentősebb módosításáról vagy kiegészítéséről is népszavazás útján döntsenek. A népszavazás eredményeként az alkotmányt, illetve módosításait vagy elfogadják, vagy elvetik. Amennyiben a nem szavazatok vannak többségben, az új alkotmány elfogadása, vagy a tervezett módosítás elmarad. Ebben az esetben a népszavazás megakadályozza a változtatást, tehát konzervatív eszközként működik.
- A népszavazás funkciója, meghatározott feltételek mellett, a *kormányzat megerősítése*. Erre akkor kerülhet sor, ha a kormány saját hatáskörében dönthet a referendummal kapcsolatos előzetes kérdésekről, és akkor alkalmazza a népszavazást "mint taktikai fegyvert", ha az saját pozíciójának megerősítésére szolgál.
- Nemcsak a kormány, hanem az *államfő pozíciójának megerősítésére* is alkalmas a népszavazás, abban az esetben, ha az államfő a társadalmat erősen megosztó kérdésben, a nemzeti érdekre hivatkozva kezdeményez népszavazást. Szélsőséges esetben ez alkalmas eszköz lehet arra, hogy az államfő "átnyúljon" a parlament feje fölé, s így a parlamenttel szemben erősítse saját pozícióját.
- Van olyan ország, ahol a népszavazást mintegy "*döntőbíróként*" alkalmazzák a törvényhozás két házában vitájában. Ha egy törvénytervezetet az alsóház elfogad, a Szenátus viszont elutasít Írországból, akkor tíz napon belül a köztársasági elnök népszavazást kezdeményezhet, ha úgy ítéli meg, hogy a nemzet szempontjából a törvényjavaslat fontossága népszavazást tesz indokoltá.
- A népszavazás a *parlamenti kisebbség* eszközeként is funkcionálhat. Ha az alkotmány meghatározott számú képviselőt népszavazás kezdeményezésére jogosít, akkor a törvényhozásban kisebbségben lévőknek is lehetőségük nyílik a jogalkotás népszavazás útján történő befolyásolására.

- Végül a referendum közvetlen demokratikus eleme (a népi döntés), plasztikusan jelenik meg a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásban. Sokan ezt tartják a népszavazás valódi, tiszta formájának. Ebben az esetben a nép kezdeményezi és el is dönti az adott kérdést. Az igazság kedvéért hozzá kell tenni, hogy a legtöbb esetben valamilyen társadalmi vagy civil szervezet, többnyire párt vagy pártok állnak a népi kezdeményezések mögött, ami plurális, többpártrendszerű országokban természetesnek számít.

**Az egyes országokban a referendum szabályozása változatos formákat ölt, amelyeket az alábbi kritériumok alapján lehet rendszerezni:**

- tárgya szerint a referendum lehet: alkotmányra, törvényre vagy önkormányzati rendeletre vonatkozó;
- időpontját tekintve lehet: preventív (=megelőző és program jellegű), amely megelőzi az állami aktust, a jövőbeni szabályozás számára elveket rögzít, amelytől nem lehet eltérni, vagy szukcesszív (=követő), amikor a referendum időrendben követi az állami aktust, hogy annak érvényességét megszüntesse vagy megerősítse;
- hatályát tekintve: konstitutív (=alkotó, hatályba léptető) referendum, amely érvényességet vagy hatályt ad egy normának, és abrogatív (=hatályon kívül helyező) jellegű, amely kizárólag valamely norma megsemmisítésére irányul anélkül, hogy egy másikkal helyettesítené;
- jogi alapját tekintve: *kötelező* a referendum, ha az alkotmány bizonyos norma megalkotásához kötelezővé teszi a referendumot, és lehet *fakultatív*, amikor a referendumot kérheti a választók bizonyos része, meghatározott számú tagállam vagy autonóm régió, parlamenti képviselők meghatározott számú csoportja, illetve az államfő, általában feltételekhez kötve;
- kötőereje szerint a népszavazás lehet *konzultatív*, amikor a választópolgárok előzetes véleménynyilvánítása nem kötelező a képviseleti szerve, vagy *ügydöntő* jellegű, ha a választóknak a népszavazásra bocsátott kérdésben hozott jóváhagyó vagy elvető döntése a képviseleti szervet kötelezi.

**A referendumok jogi alapját, illetve a kezdeményezők körét tekintve a nyugat-európai országokban a népszavazások több típusba sorolhatók:**

a) Az alkotmány által előírt népszavazás

A kötelező referendum tipikus formája az alkotmányos referendum, amikor az alkotmány megkívánja, hogy az általa meghatározott esetekben (főként alkotmánykiegészítés vagy -módosítás, illetve új alkotmány elfogadása esetén) népszavazás hagyja jóvá a képviseleti szerv döntését. (Pl. Dániában, Franciaországban, Írországban, Spanyolországban.)

b) A kormányzat által irányított népszavazás

A referendumnak (plebiszcitumnak) a XIX. században történő újjáéledése óta ez a legáltalánosabb, legelterjedtebb formája (Svájcot természetesen kivéve). Ebben az esetben a kormányzat, – amely általában egy vezető párt vagy pártkoalíció akaratának megfelelően működő törvényhozási többséget jelent – kizárólagos hatalommal rendelkezik annak eldöntésére, hogy tartsanak-e népszavazást, mi

legyen a tárgya, és milyen legyen a kérdés megszövegezése, mekkora arányú "igen" szavazat szükséges a javaslat elfogadásához, és hogy a népszavazás eredménye kötelező-e a kormányzatra nézve, vagy a referendum konzultatív, tanácsadó jellegű. Ily módon a referendummal kapcsolatos valamennyi előzetes döntés a kormányzat kezében van. Az így megtartott népszavazások általában pozitív eredménnyel zárulnak a kormányzat szempontjából, mert eleve a körülmények számbavétele alapján, a kormányzati pozíció erősítésére írják ki azokat. Ugyanakkor lehet kétélű fegyver is az ilyen referendum. Ritkán ugyan, de előfordul, hogy a népszavazás a kormányzat részére negatív eredménnyel zárul. Jellemző példa az 1969-es francia népszavazás eredménye és de Gaulle visszavonulása.

#### **A kormányzat által irányított népszavazás többféle formát foglal magában:**

- A törvényhozási referendum esetében a kormány ill. a parlament törvénytervezetet vagy törvényjavaslatot terjeszt az állampolgárok elé véleményezésre vagy jóváhagyásra. Ilyenek, pl. a fakultatív, nem kötelező törvényhozási referendum esetei a francia alkotmányban.
- Opció, vagyis szabad választás esetén a kormány több variációt terjeszt a választók elé, akik a különböző megoldások között választhatnak. Az alkotmányos rend kiépítésével kapcsolatban tartott 1945. októberi népszavazás ilyen volt Franciaországban.
- A *plebiszcitum* – amely elnevezésében a történelmi gyökerekre utal és a XIX. században tartott népszavazások általános terminológiája volt –, lényegében a referendummal megegyező fogalom. A "plébiscite" sokkal korábbi elnevezés, mint a referendum, i.e. a IV. sz.-ban Rómában a "plebs", a köznép szavazására vezethető vissza, majd 1793-tól ezt a terminológiát használták Franciaországban a "néppel való tanácskozássra", a nép megkérdezésére. Plebiszcitumnak nevezik az olyan népszavazást, ahol a választópolgárok a kormányzati rendszerváltozás javasolt formájáról, vagy már megtörtént változás jóváhagyásáról szavaznak. Általában személyhez kötött szavazást jelent, ahol az adott személy elfogadása dominál az előterjesztett aktusokkal szemben. Ilyenek voltak a de Gaulle-i népszavazások, de ide sorolhatók a negatív történelmi példák az államcsínyek legitimálására.

**Eddig a referendumnak azokról az általánosan alkalmazott formáiról volt szó, amelyek nem kapcsolódnak össze a népi kezdeményezéssel, hanem az alkotmány előírása vagy a kormányzat döntése alapján kerülnek elrendelésre.**

#### c) A választópolgárok kezdeményezésére indult népszavazás

A nyugat-európai országok közül csak Svájcban és korlátozott formában Olaszországban lehet választópolgári kezdeményezésre népszavazást tartani. A népszavazásnak ez a típusa lehetőséget ad az állampolgároknak – meghatározott feltételek mellett –, hogy saját kezdeményezésre beavatkozzanak a parlament által elfogadott törvény jóváhagyásába, vagy törvénykezdeményezéssel, alkotmánymódosítási javaslattal akár közvetlenül is népszavazáshoz folyamodjanak. Így működik a közvetlen demokrácia - jelentős különbségekkel, és államonként változó eljárásokkal - Svájcban (kantonális és szövetségi szinten), valamint az USA egyes nyugati államaiban. Az Egyesült Államokban országos (szövetségi) szinten sohasem tartottak népszavazást, viszont az egyes – főleg a

nyugati parton lévő – államokban rendszeresen, Svájchoz hasonlóan alkalmazzák a közvetlen demokrácia intézményét.

A közvetlen demokrácia alkalmazásában a nyugat-európai országok közül Svájc mellett Olaszország ment el a legmesszebbre, ahol a népi vétőt az alkotmány lehetővé teszi. A választók petíciós joggal rendelkeznek: a parlament által elfogadott és közzétett törvényekkel kapcsolatban referendumot kezdeményezhetnek. 500.000 aláírás vagy öt régió tanácsától eredő kezdeményezés szükséges a törvény elvetésére ill. hatályon kívül helyezésére irányuló referendum kiírásához. Ha az aláírásgyűjtésre megállapított határidő lelet, vagy az összegyűjtött aláírások száma nem elegendő, a törvény jóváhagyottnak minősül.

#### d) A népi kezdeményezés

A népi kezdeményezésnek, mint önálló intézménynek a referendumtól elválasztott szűkebb fogalma – ilyen értelemben használják általában a parlamentáris rendszerek – törvényhozási kezdeményezésre vonatkozik. Az állampolgárok meghatározott számú csoportja – a kormány, a parlament és más törvénykezdeményezésre jogosult szervek mellett – törvényt kezdeményezhet, amelyre törvényjavaslat, vagy arra való ösztönzés formájában kerülhet sor. Az eljárásnak (a kezdeményezés bejelentése, az indítvány tartalmi kellékei, az aláírások hitelesítése, jogorvoslatok, stb.) részletesen kimunkált szabályai vannak, pl. az osztrák, az olasz, a spanyol közjogban. A népi kezdeményezés a törvényjavaslat parlament elé terjesztésére vonatkozik, a döntést nem népszavazás által, hanem a képviseleti szervben hozzák. Ez a tipikus formája a népi kezdeményezésnek a nyugat-európai országokban.

### **A népszavazás különböző formáinak áttekintése után néhány következtetés levonható:**

- Vannak ugyan közös vonások az egyes országokban alkalmazott formák között, de ezek általános szabályok kimondását nem teszik lehetővé.
- A parlamentáris rendszerekben az alkotmányos referendum mellett a kormányzat által kezdeményezett referendum dominál.
- A népi kezdeményezés fő szabályként törvényhozási ügyekre vonatkozik, és nem kapcsolódik össze a referendummal.
- A kelet- és közép-európai országokban a rendszerváltozások után létrejött alkotmányok többnyire nagy teret szentelnek a népszavazás különböző formáinak szabályozására.

### **3. A magyar szabályozás**

Az országos népszavazás 1997-1998. évi kodifikációjára (=törvénybe foglalására) számos – közjogi vitát kiváltó – népszavazási kezdeményezés elutasítása után került sor. Az országos népszavazás és népi kezdeményezés 1997-től a hatályos jogban több szinten szabályozott. A népszavazásra vonatkozó alapvető szabályokat az alkotmány, az anyagi normák további részét a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998.



évi III. törvény tartalmazza, míg az eljárási normák a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben találhatók.

Az alkotmány 1989-ben a népszavazás intézményének teljes körű szabályozását a parlamentre bízta, és a törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát kívánta meg. Ezzel a parlament döntésétől tette függővé, hogy milyen körben enged teret a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásnak. Ezt erősítette az az alkotmányos szabály is, amely az országos népszavazás elrendelését az Országgyűlés hatáskörébe utalta.

A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló *1989. évi XVII. törvény* komoly koncepcionális gondokkal küzdött, amely egyrészt az intézmények "összemosódásában", a népszavazás és népi kezdeményezés különböző formáinak keveredésében nyilvánult meg. Másrészt a törvény olyan tágan és pontatlanul határozta meg a népszavazás és a népi kezdeményezés tárgyát, hogy a törvénytől nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy az alkotmánnyal összeegyeztethető-e egy adott ügy népszavazásra bocsátása. A probléma gyökere a parlamentáris demokrácia intézményrendszere és a közvetlen demokrácia rendkívül széles körben alkalmazott eszközrendszere közötti ellentmondásban rejlik. Az 1989-es magyar népszavazási törvény szabályozási módja szokatlanul liberális volt, túlmutatott valamennyi nyugat-európai parlamentáris rendszer referendumra vonatkozó rendelkezésein.

Ezzel magyarázható, hogy a törvény betűje szerint elegendő volt vagy lett volna – bármilyen hosszú időn keresztül gyűjtött – 100.000 hiteles aláírás ahhoz, hogy szűk körű kivételt nem számítva az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben népszavazás döntsön. S mivel ilyenkor a népszavazás az állampolgárok kezdeményezésére indul, lényegében a két intézmény, a népszavazás és a népi kezdeményezés összekapcsolódik, s elvileg korlátlaná tágítja a közvetlen demokrácia alkalmazását.

Mindezek alapján – az 1997-es alkotmánymódosítás, illetve az Alkotmánybíróságnak az 1989-es népszavazási törvényt megsemmisítő határozata után – elodázhatalanná vált az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló új törvény elfogadása. Az *1998. évi III. törvény* többéves mulasztás után, jogalkotási "szükséghelyzetben" került elfogadásra. A törvény mind tartalmában, mind szerkezetében magán viseli megalkotásának előzményeit. A népszavazás intézményének meghatározó anyagi jogi szabályait az alkotmány tartalmazza, ezek nem kaptak helyet a népszavazási törvényben. Az eljárási kérdéseket, a népszavazás lebonyolítását, a jogorvoslatot pedig jórészt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény szabályozza. Így az 1998. évi III. törvény – részleges anyagi és eljárási normáival – torzó maradt, és csak az alkotmánnyal, valamint a választási eljárási törvénnyel együtt alkalmazható.

Az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó alapvető rendelkezések alkotmányos szintre emelése jelentősen módosította a népszavazás és a parlamenti hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyát. Bár lényegbevágó koncepcionális változás nem történt (az alkotmányos szabályok követik a korábbi népszavazási törvény logikáját), mégis a népszavazás szerepének új, alkotmányos értelmezésére ad lehetőséget az a rendelkezés, hogy 200.000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés köteles elrendelni az ügydöntő népszavazást (kötelező népszavazás). Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kifejtette, hogy a népszuverenitás gyakorlásában az Országgyűlés elsőbbséget élvez a népszavazással szemben. Az

általános elv az Országgyűlés által történő hatalomgyakorlás, ehhez képest a népszavazással való döntés kivételes. De ha van népszavazás, az erősebb a parlamenti törvényhozásnál. A népszavazást érintő 1997-es alkotmánymódosítás után az Alkotmánybíróság, korábbi határozataiból kiindulva, arra a megállapításra jutott, hogy "a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül" [52/1997. (X.14.) AB határozat].

Az alkotmány a kötelezően elrendelendő népszavazásnak a fent idézett, egyetlen formáját nevesíti: minden esetben, ha legalább 200.000 választópolgár kezdeményezése a törvényes feltételeknek megfelel, az Országgyűlésnek 15 napon belül el kell rendelnie, a köztársasági elnöknek újabb 15 napon belül ki kell tűznie az ügydöntő népszavazást. *Az eredményes népszavazás kritériuma, hogy az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a feltett kérdésre azonos választ adjon.*

A fakultatív referendum szabályai enyhébbek. A köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100.000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés mérlegelés alapján népszavazást rendelhet el. Népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani. A véleménynyilvánító népszavazás nem köti jogilag az Országgyűlést, de mindenképpen befolyásolja döntése tartalmát a választópolgárok azonosuló vagy elutasító véleménye. Mint láttuk, a kötelező népszavazás csak ügydöntő lehet, a fakultatív népszavazás — az Országgyűlés döntésétől függően — mindkét formában megvalósulhat. Kivételt képez az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítésére elrendelt népszavazás, amely értelemszerűen ügydöntő. Ilyen esetben a törvény aláírásának feltétele, hogy a népszavazás megerősítse. Fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlésnek 30 napon belül kell döntenie, hogy helyt ad-e a kezdeményezésnek.

*Az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatában fel kell tüntetni a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító jellegét, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezni kell a népszavazás költségvetéséről.*

Az alkotmány alapján országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A korábbi szabályokhoz képest bővült a tiltott tárgyak köre, az alkotmány taxatív (=tételes és részletes) felsorolást ad azokról a kérdésekről, amelyekről nem lehet országos népszavazást tartani. Ez a lista részletesebb a szokásosnál, és az európai standardhoz viszonyítva több olyan tárgyat tartalmaz, amely máshol nem fordul elő, magyar tapasztalatokon alapul (például az Országgyűlés feloszlása). Tipikusan a *tiltott tárgyak* közé tartoznak: a költségvetéssel, az adókkal, illetékekkel, vámokkal kapcsolatos kérdések, a hatályos nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdések. Ezekon kívül nem bocsátható népszavazásra az Országgyűlés feloszlása, a kormányprogram, a népszavazás alkotmányos rendelkezései, a hadiállapot kinyilvánítása, a rendkívüli jogrend bevezetése, a fegyveres erők alkalmazása, a helyi önkormányzati képviselő testületek feloszlása, a közkegyelem gyakorlása.

A népszavazás törvényes feltételei szigorúbbá váltak, és precízebb szabályozást nyertek a kezdeményezésre, a kérdések hitelesítésére, a népszavazás elrendelésére, kitűzésére és

a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések. Országos népszavazásra irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig lehet aláírást gyűjteni. Fontos garanciális szabály, hogy az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát – hitelesítés céljából – az *aláírásgyűjtés* megkezdése előtt be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz (OVB). A továbbiakban csak a hitelesített példánnyal megegyező íveken lehet aláírást gyűjteni. A kezdeményezést 4 hónapon belül egyszer lehet benyújtani az OVB elnökéhez. Az Országos Választási Bizottság kulcsszerepet játszik az országos népszavazás és a népi kezdeményezés törvényességének biztosításában, a törvényes feltételek vizsgálatában, meglétük vagy hiányuk megállapításában. Az OVB hitelesíti mind a kötelező, mind a fakultatív népszavazásra irányuló konkrét kérdéseket, gondoskodik a határidőn belül érkezett állampolgári kezdeményezés aláírásainak ellenőrzéséről, ezekről az OVB elnöke haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az OVB és az Országgyűlés népszavazással kapcsolatos döntései ellen az Alkotmánybírósághoz lehet kifogást benyújtani.

Az országos népszavazás *elrendelése* változatlanul az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, viszont új rendelkezés, hogy a népszavazás időpontját a köztársasági elnök tűzi ki, a tájékoztatást követő 15 napon belül. A népszavazási törvény 16.§-a jelentősen behatárolja a köztársasági elnök mozgásterét. A népszavazást, az elrendelését követő 90 napon belüli időpontra úgy kell *kitűzni*, hogy az ne essen a törvényben meghatározott napokra. A korábbi bizonytalanságot megszüntetve a törvény kimondja, hogy nem lehet népszavazást tartani az országgyűlési, illetve a helyi önkormányzati képviselők általános választásának napján, valamint a választásokat megelőző és követő 41 napon belül.

Az országos népi kezdeményezés arra irányul, hogy az Országgyűlés tűzze napirendjére a kezdeményezésben megfogalmazott kérdést. Népi kezdeményezést legalább 50.000 választópolgár nyújthat be az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben. Aláírásokat két hónapig lehet gyűjteni, és a népi kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottság elnökéhez. A pótlólag benyújtott aláírások érvénytelenek. Az Országgyűlés a kezdeményezést köteles napirendre tűzni és megtárgyalni. Számos eredménytelen népi kezdeményezés után garanciális jelentőséggel bír az új rendelkezés, hogy a népi kezdeményezésről három hónapon belül dönteni kell.

Magyarországon a két népszavazási törvény alapján eddig háromszor tartottak népszavazást. Az országos népszavazások három parlamenti ciklust átfogó története – a szabályozással is összefüggésben – több szakaszra osztható:

- a) 1989-1990
  - az első *népszavazási törvény* elfogadása,
  - két népszavazás: *1989-ben érvényes* és eredményes népszavazás az ún. ”négyigenes”, *1990-ben érvénytelen népszavazás* a köztársasági elnök közvetlen választásáról;
- b) 1990-1997
  - a népszavazási törvény nem áll összhangban az alkotmánnyal, az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányvértést állapít meg,

- négy sikertelen népszavazási kezdeményezés: 1992-ben a parlament feloszlásáról, 1994-ben az „Expo 1996”-ról, 1995-ben a köztársasági elnök közvetlen választásáról, három további kérdéssel, valamint az NATO tagságról;
- c) 1997-1998
- népszavazási kodifikáció,
  - egy véleménynyilvánító népszavazás a NATO tagságról, három sikertelen népszavazási kezdeményezés 1997-ben: a termőföld tulajdonszerzésével kapcsolatban egyidejűleg állampolgári kezdeményezés, illetve a Kormány kezdeményezése, valamint a halálbüntetés visszaállítása érdekében benyújtott kezdeményezés;
- d) 1998-2002
- *a népszavazás előzetes kontrollja* az Országos Választási Bizottság, illetve jogorvoslat címén az Alkotmánybíróság hatáskörébe kerül;
  - *kilenc sikertelen népszavazási kezdeményezés*: 1998-ban a Dunán vízlépcső építéséről, majd a pártingatlanok visszaállamosításáról és a pártok költségvetési támogatásának megszüntetéséről, 1999-ben újra a köztársasági elnök közvetlen választásáról, majd Magyarország államformájának királyságra történő változtatásáról, 2000-ben nukleáris fegyver telepítésének tilalmáról Magyarországon, 2001-ben négykérdéses népszavazási kezdeményezés: Munka Törvénykönyv módosításáról, a sorkatonai szolgálat megszüntetéséről, a nyugdíjmelés módjának meghatározásáról, egy idegen nyelvből középfokú nyelvtudás térítésmentes biztosításáról.

*A három megtartott népszavazás mellett igen jelentős az eredménytelen népszavazási kezdeményezések száma. Ez összefügg a korrekt szabályozás hiányával, illetve esetenként a megfelelő számú hiteles aláírás összegyűjtésének sikertelenségével. E népszavazási kezdeményezések többségéhez alkotmánybírósági döntések kapcsolódnak, amelyek alkotmányértelmezésre, illetve az elutasított kezdeményezésekre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva jelentősen alakította a népszavazás intézményét, s alakítja ma is. Az alkotmányértelmezési indítványok – amelyek arra irányultak, hogy egy-egy kérdésben elrendelhető-e népszavazás – alkalmat adtak az Alkotmánybíróságnak nagy elvi kérdések eldöntésére, például a közvetlen és a képviseleti demokrácia elhatárolása, az alkotmány népszavazással történő módosításának kérdése, stb.*

1997 a magyar népszavazások történetébe jelentős dátumaként vonult be: alkotmányos szintre emelkedtek a népszavazás alapvető szabályai, az Alkotmánybíróság elsőbbséget adott a választópolgárok kezdeményezésére kötelezően elrendelendő népszavazásnak minden más kezdeményezéssel szemben, s végül nem csak az elutasított kezdeményezések száma nőtt, hanem 1997. november 16-án Magyarország NATO-csatlakozásáról véleménynyilvánító népszavazást tartottak. A népszavazáson a választópolgárok 49,24 %-a vett részt, és az érvényes igen szavazatok aránya 85,33% volt. Meg kell jegyezni, ezt a népszavazást a Kormány kezdeményezte és lényegében a parlamenti pártok konszenzusán alapult, ugyanakkor néhány parlamenten kívüli párt (pl.

a Munkáspárt, amely két évvel korábban már kezdeményezett népszavazást ugyanerről a kérdéstről) erősen ellenezte.

A népszavazási kodifikációt "kiteljesítő" 1998. évi III. törvény szerint *az előzetes kontroll jogorvoslati fóruma az Alkotmánybíróság lett.* Így az Országos Választási Bizottságnak a népszavazással kapcsolatos – főként a konkrét kérdés hitelesítésére vonatkozó – döntései elleni kifogások az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak. A törvény elfogadása óta szigorú alkotmányos kontroll érvényesül, ami azt a képet vetíti előre, hogy a sok sikertelen népszavazási kezdeményezés után, a népszavazás intézménye a magyar jogban alkotmányos keretek között működő, a népakarat közvetlen kifejezésének hatékony eszközévé válik.