

EGYETÉRT-E ÖN AZZAL, HOGY LEGYEN NÉPSZAVAZÁS?

*ALKOTMÁNYELMÉLETI ÉS
ÖSSZEHASONLÍTÓ KÖZJOGI ELEMZÉS*

„Agora”

„A tapasztalat, mint Kronosz
fölfalja fiait.
A valódi tudás
tapasztalatlan, mit se tud,
nem ismer, nem ismerhet semmit.”

(Pilinszky János: Tapasztalat)

TARTALOM

I. Népszuverenitás, népképviselet, népszavazás	4
1. Bevezetés.....	4
2. A közvetlen demokrácia szerepe a parlamentáris rendszerben	6
a) Népakarat és közvélemény.....	7
b) Procedurális és tartalmi demokrácia-felfogás	8
c) A választópolgár: motiválatlan és inkompetens?	9
d) Felelőtlen demokrácia?	12
II. Öt példa, négy ország	14
1. Kizárólagos, megengedett és tiltott népszavazási tárgyak	16
a) Kizárólagos vagy kötelező tárgyak	17
b) Megengedett tárgyak.....	19
c) Tiltott tárgyak.....	19
2. A közvetlen demokrácia intézményei és a népszavazások kötőereje.....	23
a) Iniciatíva.....	24
b) Referendum.....	31
c) A népszavazások kötőereje	34
d) Népi kezdeményezés.....	37
e) Sok gesztusnak sok az alja	38
III. Elégedett vesztesek és elégedetlen nyertesek.....	40
Bibliográfia.....	43
Melléklet: A közvetlen demokrácia intézményei és legfontosabb szabályai országoként.....	48

I. Népszuverenitás, népképviselet, népszavazás

1. Bevezetés

„Ha egy nép istenekből állna, bizonyára demokratikusan kormányozná önmagát. Ilyen tökéletes kormány nem való embereknek.”¹ – Jean-Jacques Rousseau szkepticizmusa, amelyből kiindulva elutasította a képviseleti demokráciát, az emberi tökéletlenségen, leginkább a képviselők tökéletlenségén alapult, akik „*eladják a hazát*.”² Ezért a nép szerint csak akkor lehet szuverén, ha közvetlenül gyakorolja a hatalmát. A közvetlen demokrácia mai pártolóinak emberképe ezzel ellentétben meglehetősen optimista, mivel tájékozott, önálló, felelős véleményalkotásra és döntéshozásra képes állampolgárokat feltételez.³ Míg a kortárs teoretikusok egyértelműen a liberális individualista emberképből indulnak ki, aminek megfelelően a demokratikus folyamat érdekkompromisszumok során teljeseedik ki, addig Rousseau republikánus eszményében a közakaratot létrehozó közös érdek dominál; vagyis a demokratikus akaratképzés egyfajta etikai-politikai önértelmezés formájában megy végbe.⁴ Az ő értelmezésében a szavazás nem egyéni akaratok aggregációja, vagy valamilyen konszenzus keresése, hanem a meglévő általános akarat felfedése. Rousseau sajátos kontextusban használja a közakarat és közérdek fogalmait: megállapítja, hogy az egyesek akarata és érdeke nincs feltétlenül összhangban az egész társadalom hasznával, s ennek megfelelően a mindenki akarata akár magánérdeket is tükrözhet; ezért a mindenki akarata nem felel meg a közakaratnak, mert ez utóbbi irányul valóban a közérdekre; és éppen ezt a rejtélyes, szerinte eleve meglévő közakaratot hivatott a népszavazás feltárni.⁵

Bármennyire nem vagyunk elég tökéletesek a képviseleti demokráciához, hiányosságai ellenére mégis ez tűnik a legjobb megoldásnak. Találón jegyezte meg Giovanni Sartori, hogy választás és képviselet nélkül a demokrácia nem valósulhat meg, ugyanakkor „*épp ezek jelen-*

¹ Rousseau 2001. 107. o.

² I.m. 141. o.

³ ld. Kaufmann 2005, Verhulst-Nijeboer 2007

⁴ Habermas 1993. 359. o.

⁵ „A közakarat mindig jogos és mindig a közjóra törekszik; de ebből nem következik, hogy a nép határozatai mindig egyaránt helyesek. Mindig a magunk javát akarjuk, de nem mindig ismerjük fel azt (...) Gyakran nagy különbség van mindenki akarata és a közakarat között; az utóbbi csak a közérdeket, az előbbi a magánérdeket tartja szem előtt.” Rousseau 2001. 53. o.

tik Achilles-sarkát is.”⁶ A képviselet tökéletlenségeinek orvoslására több eszköz és intézmény létezik: például arányos választási rendszer, kétkamarás parlament, decentralizáció; valamint ide tartoznak a közvetlen demokrácia intézményei is, melyeknek járulékos jellegét jelzi, hogy míg képviselet nélkül nem működhet egy demokrácia, addig népszavazás nélkül igen. Ugyanakkor ezen járulékos intézményeknek fontos legitimációs és garanciális szerepük lehet.

A dolgozat első része néhány elméleti dilemma felvetése mellett arra koncentrál, hogy milyen keretek között lehet helye a közvetlen demokrácia intézményeinek – a népszavazásnak és a népi kezdeményezésnek – a parlamentáris demokráciákban, míg a második rész négy állam (Magyarország, Németország, Svájc és Ausztria) alkotmányainak és népszavazási törvényeinek összehasonlító elemzésén keresztül mutatja be, hogy működik mindez a gyakorlatban. Az elemzés célja annak igazolása, hogy a képviseleti rendszert javító, kiegészítő eszközként szükség van a közvetlen demokrácia intézményeire, ugyanakkor a törvényi szabályozás sajátosságai könnyen kiüresíthetők, de éppúgy túlzottan meg is erősíthetik a közvetlen néprészvétel szerepét.

⁶ Sartori 1999. 20. o.

2. A közvetlen demokrácia szerepe a parlamentáris rendszerben

A közvetlen demokrácia intézményeinek a parlamentáris berendezkedésben való elhelyezésekor megkerülhetetlen a kérdés, hogy a közvetlenség mennyiben tekinthető a demokrácia fogalmi elemének. Rousseau a törvényhozást a népakaratot közvetlenül érvényesítő népgyűlések formájában képzelte el,⁷ de a kormány, mint végrehajtó szerv már az ő modelljében is képviseleti jellegű volt.⁸ Rousseau-nak általában azt vetik a szemére, hogy genfi polgárként csak a saját közvetlen közegéből indult ki, pedig egy nagyobb létszámú államban fizikailag lehetetlen lenne a törvényhozás ilyen közvetlen módja, és az egy emberre jutó politikai jelentőség is minimálisra csökkenne, a korábbi korok társadalmi hatalmának modern korba való átültetése pedig a zsarnokságnak szolgálna ürüggyel.⁹ Fontos problémára mutat rá Benjamin Constant, mikor kifejti: Rousseau társadalmi szerződésében az egyének fenntartás nélkül átruházzák összes jogukat a közösségre; csak hogy ezzel sérül az egyenlőség, mert csak néhányan húznak hasznot a többiek áldozatából. Ezekről a következményekről szerinte Rousseau is megrettent, ezért jelentette ki, hogy a szuverenitás nem ruházható át, nem képviselhető; ami valójában azt jelenti, hogy ez a hatalom nem gyakorolható.¹⁰

Részben a rousseau-i hagyomány folytatójaként a képviselet és a demokrácia összeférhetetlensége mellett érvel Körösenyi András, aki három intézményes összeegyeztetési kísérletet vesz sorra és ítél kudarccra. Ezek közül a dolgozat szempontjából a népszavazásos demokrácia releváns, amely a népgyűlés közös vitán és egymás meggyőzésén alapuló ideális döntéshozatali formáját az elszigetelt döntéseket összegző népszavazás intézményével cseréli fel. Ebből adódik a modell egyik fő problémája: a vitát (nem megfelelően) helyettesítő pusztán preferencia-aggregáció nem feltétlenül eredményez egyértelmű, koherens kollektív döntést. Emellett a napirend-manipuláció lehetőségét emeli ki,¹¹ amelynek során a politikai elit egy-egy új ügy diskurzusba való beemelésével többdimenzióssá teheti a politikai teret, ami a szavazói preferenciák megváltozásához vezethet.¹² A szerző összegzésként megállapítja, hogy a képviseleti demokrácia nem a rousseau-i „*demokrácia, mint önkormányzat*” intézményi módosulása, hanem egy elvileg más kormányzati rendszer.¹³

⁷ Rousseau 2001. 49. o.

⁸ I.m. 99. o.

⁹ Constant 1997/A 247-248. o.

¹⁰ Constant 1997/B 78-79. o.

¹¹ Körösenyi 2005/A 153-154. o.

¹² Bővebben: Körösenyi 2009/B

¹³ Körösenyi 2005/A 163. o.

a) Népakarat és közvélemény

A két rendszer elvi különbségéből indul ki Ernst-Wolfgang Böckenförde is, hangsúlyozva, hogy a képvisleti demokrácia nem csak a közvetlen demokrácia technikai megvalósításának nehézségeiből nyeri igazolását, hanem a közvetlen demokrácia eleve elméletileg is irreális.¹⁴ Ennek egyik oka, hogy a közakarat nem létezik elkülönült, artikulált formában, hanem válaszjellegű.¹⁵ Ezt a válasz-jelleget egyébként némileg ellentmondásosan már Rousseau is megfogalmazta, miszerint a népgyűléseknek kell – a saját maga által „kész” hordozott – közakaratot válaszra bírni.¹⁶ Böckenförde Kaufmann nyomán rámutat: a népakaratra való rákérdezés, nem egy kész válasz kinyerésére irányul, hanem épp a rákérdezés eredményeként formálódik: ebben van nagy szerepe a választott politikusoknak. A szerző a népszavazást említi példaként, ahol a népnek a kérdés megfogalmazására nincs befolyása – állampolgári kezdeményezésnél is legfeljebb csak a szűk kezdeményezői körnek –, így a népakarat megnyilvánulása az igen-nem válaszra korlátozódik.¹⁷ Ez a kevesek általi kezdeményezés és sokak általi elutasítás vagy elvetés képeződik le a kormány és a parlament viszonyában is: a parlament által képviselt népakarat a kormánnyal szemben szintén csak elutasító vagy jóváhagyó helyzetben van.¹⁸

Szintén *ex post* értelemben, de nem ilyen explicite kinyilvánított népakaratot ír le Körösi, tulajdonképpen a közvéleménnyel azonosítva, ami jórészt a politikai vezetők által, a politikai folyamatban generálódik; ez alapján a kormányzást szükségképpen elitista tevékenységként határozza meg, a vezetők és a vezetettek közti viszonyt utóbbiak politikai inkompetenciából kiindulva aszimmetrikusnak tekinti.¹⁹ A nyilvánosságot Körösihöz hasonlóan John Dewey is a képviselők által artikulálnak tartja, de egyszersmind az állam és a kormányzás előfeltételeként is elismeri;²⁰ José Ortega y Gasset viszont ellenkezőleg egyenesen azt állítja, hogy „minden társadalomban a közvélemény alapvető ereje hozza létre” az uralom jelenségét.²¹ Ezt a legitimáló funkciót üresíti ki a közvélemény pusztá létezését vitató esszéjében Pierre Bourdieu, aki arra mutat rá, hogy egyáltalán nincs mindenkinek véleménye, a vélemények nem egyenértékűek, és abban sincs feltétlenül konszenzus, hogy mik a problémák, vagyis milyen kérdéseket érdemes feltenni. Amit végül is a közvélemény-kutatások során így

¹⁴ Böckenförde 2003. 502. o.

¹⁵ I.m. 503. o.

¹⁶ Rousseau 2001. 157. o.

¹⁷ Böckenförde 2003. 503. o.

¹⁸ I.m. 504-505. o., 508. o.

¹⁹ Körösi 2005/B 118.o.

²⁰ Dewey 1957. 67. o.

²¹ Ortega y Gasset 2003. 155. o.

„kiszednek az emberekből”, az se nem népakarat, se nem közvélemény, a politikusok mégis szívesen hivatkoznak rá, mint legitimációforrásra – összegzi Bourdieu.²²

b) Procedurális és tartalmi demokrácia-felfogás

A demokráciához, mint uralmi szervezethez megkövetelt relatív akarategységesítés nem képzelhető el képviseleti szervek nélkül, amely rendszernek Böckenförde szerint a népszavazás és a népi kezdeményezés legfeljebb egyensúlyozó, korrigáló eleme lehet.²³ A szerző a képviselet fogalmának formai és tartalmi aspektusát különbözteti meg: a vezető szervek népi általi felhatalmazása csupán a legitimációt biztosítja, de a képviselet tartalmi értelemben folyamat; azáltal jön létre, hogy a képviselők a polgárok akaratának megfelelően cselekszenek.²⁴ Ha a képviselet ezen tartalmi oldala sérül, akkor kerülnek előtérbe a közvetlen demokrácia intézményei egyfajta korrekciós tényezőként.

A procedurális demokrácia-felfogás ezzel ellentétben megelégszik a minimummal: a demokráciához eszerint elég, hogy a parlament szabad, egyenlő választások alapján álljon fel. Robert Dahl pontosan körülírt – és általa is elismerten a gyakorlatban nem létező – kritériumrendszerében szerepel például a szavazatok egyenlő súlya, vagy a választópolgárok egyforma mértékű informáltsága, de Dahl ezen ideálok részletezése közepette sem lép túl a procedurális definíción. Ebbe ugyan beleszámítja a választások közt a döntésekre gyakorolt nyomásgyakorlást, de semmiképp sem tekinti azt egyfajta választásnak.²⁵ Vagyis a procedurális demokrácia-értelmezés nem igényli a közvetlen demokrácia intézményeinek korrigáló, hégagpótló funkcióját, ezek léte csak a demokrácia böckenfördei, tartalmi felfogásában értelmezhető; de ekkor sem szükségszerűen. Lijphart sem azért tartja a konszenzusos demokrácia mintaállamának Svájcot,²⁶ mert széles teret hagy a közvetlen demokráciának, hanem mert a konszenzusos demokrácia általa felsorolt tíz jellemzőjéből kilenc megtalálható az alpesi államban: például a nagykoalíciós kormányzás, a kétkamarás törvényhozás, a decentralizáció, vagy az alkotmány merevsége – amelynek módosítása népszavazáshoz kötött. A szerző által konszenzusos demokráciaként jellemzett államok közös jellemzője, hogy plurális társadalmak; etnikailag és kulturálisan megosztottak, az egyes csoportoknak pedig megvannak a saját pártjai, médiumai

²² Bourdieu 2000

²³ Böckenförde I.m. 511-513. o.

²⁴ I.m. 516.o.

²⁵ Dahl 2006. 67-73. o.

²⁶ Lijphart 1999. 34-41. o.

és érdekcsoportjai, így nincs igazán olyan politikai erő, amely egy ilyen megosztott társadalom jelentős részét maga mögé tudná állítani. Ilyen közegben az egyszerű többségi elv alkalmazása antidemokratikus és rendkívül veszélyes lenne²⁷ – mutat rá Lijphart, aki szerint a népszavazás intézménye egyébként nem köthető kifejezetten sem a westminsteri, sem a konszenzusos demokráciához, bármelyik modellnek a része lehet.²⁸

c) A választópolgár: motiválatlan és inkompetens?

Kiegészítő jelleggel a legtöbb parlamentáris demokráciában ugyan eltérő súllyal, de léteznek a közvetlen demokrácia intézményei; legáltalánosabb formában a parlament által elrendelt referendumként, de sok helyen van lehetőség az állampolgárok által kezdeményezett népszavazásra is. Előbbi a felelősségáthárítás, a legitimációnövelés eszköze lehet a hatalom részéről, míg utóbbi jellegzetesen ellenzéki fegyver, számos esetben nem is átlagpolgárok, hanem ellenzéki pártok vagy érdekcsoportok kezdeményezik.²⁹ Enyedi Zsolt hangsúlyozza, hogy bár a népszavazás baloldali, radikális intézményként él a köztudatban, sokszor épp konzervatív erők kezdeményezik egy tervezett reform megakadályozására.³⁰ A népszavazások számának világszerte növekvő tendenciáját az iskolázottság szintjének általános növekedésével magyarázza, hozzátéve, hogy nem a népszavazások miatt gyengül a képviseleti intézmények presztízse, hanem pont az ezen intézményekből való kiábrándultságnak köszönhető a népszavazások terjedése.³¹

Minél fontosabb egy kérdés, annál inkább motiválja az állampolgárokat, hogy közvetlenül részt vegyenek a döntéshozásban – mutat rá Markku Suksi.³² Ezt sok államban alátámasztja, hogy az alkotmányozást, alkotmánymódosítást, mint kiemelten fontos ügyeket, megerősítő népszavazáshoz kötik. Ugyanakkor jelentős különbségek lehetnek egy adott ügy objektív jelentősége és a fontosságának nép általi megítélése között. Mark E. Warren szerint manapság a társadalmak mind az állampolgárok elvárásai, mind a komplexitás és szervezettség szintje tekintetében gyorsabban fejlődnek, mint ahogy a kormányzati intézmények a változásokhoz alkalmazkodni tudnának, így a részvétel legáltalánosabb és legolcsóbb formája, a

²⁷ I.m. 32-33. o.

²⁸ Lijphart 1984. 204. o.

²⁹ Körösi 2009/A 47-48. o.

³⁰ Enyedi 2009/B 18. o.

³¹ I.m. 19-20. o.

³² Suksi 1993. 4. o.

választás funkcionálisan egyre inkább leértékelődik.³³ A választási és népszavazási részvételi arányokból azonban egyaránt úgy tűnik, hogy a társadalmi fejlődéssel nem jár együtt általánosságban az állampolgárok politikai érdeklődésének fokozódása, ezért ilyen érdektelen közegben veszélyes lenne a képviseleti intézmények gyengítése, a kormányzati szféra rugalmasságát a képviselet keretein belül kellene megoldani. A népszavazások jelentőségének felértékelődését sokkal inkább okozhatják a választói preferenciák két választás közti változásai vagy előre nem látott, heves ellenérzéseket kiváltó kormányzati intézkedések is. Így népszavazásokat többnyire valamilyen kormányzati intézkedésre adott reakcióként kezdeményeznek az állampolgárok, de egyes országokban lehetőség van a tiltakozáson kívül kifejezett építő jellegű, törvényjavaslat formájában benyújtott indítványok népszavazásra bocsátására is, amikor az intézmény döntéshozó funkciója mellett a napirend-kijelölésnek, az aktuális politikai kérdések meghatározásának is fontos szerep jut.

A népszavazás hagyományosan – de nem kizárólagosan – olyan eszköz, amellyel a kormányzó pártokkal szemben kisebbségben lévő csoportok érvényesíthetik az akaratukat; a politikai napirendre kerülő témák azonban általában különböző törésvonalak mentén osztják meg a társadalmat, így ezen csoportok dinamikusan alakulnak. Mivel a népszavazásokon a legtöbb helyen vagy nincs, vagy jóval alacsonyabb a részvételi küszöb a rendes választásoknál, így ez valóban hatékony eszköze lehet egyes kisebbségben lévő csoportoknak. David Altman kijelentése, miszerint a közvetlen demokrácia *par excellence* többségi intézmény,³⁴ legfeljebb a résztvevőkhöz viszonyítva értelmezhető. Természetesen mindig, amikor két opció közül lehet választani, egyszerű többségi intézménynek tekinthetjük a népszavazást, de ha figyelembe vesszük, hogy a népszavazás a többséget képviselő kormányzati akarat egy potenciális korlátját jelenti, akkor az egész társadalom viszonylatában ez a kijelentés nem állja meg a helyét: annál is inkább, mert alacsony érvényességi küszöb esetén könnyen előfordulhat, hogy az összes választópolgárhoz képest egy kisebbségben lévő csoport dönt az egész társadalmat érintő ügyben.

Az elitista elméletek központi tényezője az inkompetens választópolgár, aki érdektelen és tájékozatlan, ezért nem lehet fontos döntéseket rábízni. Joseph Schumpeter egyenesen azt állítja, hogy az átlagpolgárok politikai területen a szellemi működés egy alacsonyabb szintjére

³³ Warren 2009

³⁴ Altman 2011. 47. o.

lépnek, ilyenformán a népakarat nem a politikai folyamat motiváló erejeként, hanem pont, hogy annak eredményeként létezik.³⁵

A tisztán parlamentáris berendezkedésben tulajdonképpen nem számít a választópolgárok kompetenciája – hangsúlyozza Bruno Kaufmann –, mivel csak képviselőkre szavazhatnak, akik az érdemi döntéseket hozzák helyettük,³⁶ azonban úgy tűnik, ők sem rendelkeznek az átlagemberekhez képest kiemelkedő kognitív képességekkel, legfeljebb hatásos szószok vagy manipulátorok – fejti ki Meszerics Tamás, hozzátéve: a politikusok valószínűleg csak azért mérik fel jobban a politika világát, mert ezzel töltik idejük jelentős részét. Tehát megfelelő ösztönzők és gyakorlat mellett elvileg lehetséges, hogy az átlagos választópolgárok is jól eligazodjanak akár a politika absztrakt régióiban is.³⁷

De melyek lennének ezek a megfelelő ösztönzők a gyakorlatban? A közvetlen demokrácia legjobb ösztönzője a választott képviselőkben való csalódottság. Ez valamilyen szinten többnyire minden választás után érezhető a társadalomban, mégsem jellemző, hogy a kormány egy előre nem látott, vagy megígért, de mégis elmulasztott intézkedése nyomán állampolgári kezdeményezések tömege indulna és népszavazásokat tartanának. Az elégedetlenség általában tüntetéseken nyilvánul meg, amiről ugyan tudják az emberek, hogy semmilyen eredményt nem garantál, de a polgárok nagy többsége ezek szerint legfeljebb ennyi időt és energiát hajlandó szánni a jó ügyre; az aláírásgyűjtés és az OVB előtti eljárás, ha a kompetenciájukon nem is, de a motivációjukon biztosan kívül esik.

Jos Verhulst és Arjen Nijeboer azzal érvelnek, hogy a választópolgárok inkompetenciáját a rendes választásokra is rá lehet húzni, így a szerzőpáros az inkompetenciaérvet gyakorlatilag egészében a demokrácia elleni érvként tekinti, amely azt feltételezi, hogy a képviselők az állampolgárokkal szemben kompetensek és tényleg a közérdeknek megfelelően akarnak cselekedni.³⁸ Gondolatmenetükben visszaköszön Rousseau lehangoló véleménye a választott képviselőkről. Az egyedi népszavazási kérdésekben megmutatkozó választói kompetenciáról érdekes tanulságok vonhatók le Enyedi kutatásából,³⁹ melynek során kiderült: a megkérdezettek jelentős része magát alkalmasabbnak tartja a racionális vitában való részvételre, mint polgártársai nagy részét, akikről feltételezi, hogy érzelmi alapon döntenek. Eszerint Hanspeter Kriesi svájci tapasztalatokra alapított önszelekciós elmélete – miszerint a legkevésbé alkalmas

³⁵ Schumpeter 1987. 262-263. o.

³⁶ Kaufmann 2005. 69. o.

³⁷ Meszerics 2008. 155. o.

³⁸ Verhulst-Nijeboer 2007. 69. o.

³⁹ Enyedi 2009/A 275. o.

választók többnyire nem is vesznek részt a szavazásokon⁴⁰ – nem feltétlenül működik általánosan mindenütt.

d) Felelőtlen demokrácia?

A népszuverenitás és a felelősség összeegyeztethetősége különösen nehéz kérdés a közvetlen demokrácia tekintetében, mivel a nép felelősségre vonása fogalmilag kizárt. Ezért nevezte Edmund Burke szégyentelennek és vakmerőnek a „tökéletes demokráciát” mivel „senki nem tart attól, hogy őt személy szerint büntetés érheti. A nép egészét persze valóban nem érheti büntetés.”⁴¹ Jacques Maritain a parlamentáris demokrácia ellentmondásaként jegyzi meg, hogy a „felelőtlenység egyértelműen azt jelenti, hogy a nép fizet meg az államnak a szuverenitás nevében hozott döntéseiért.”⁴² Ezzel összhangban mondják a közvetlen demokrácia támogatói, hogy ha így is-úgy is a nép issza meg a levét a döntéseknek, akkor miért ne döntsenek ők maguk?⁴³ Mégsem jelenthetjük ki kategorikusan Molnár Attila Károllyal együtt szólva, hogy a „modern demokrácia egyik költsége a per definitionem felelőtlenység,”⁴⁴ mert a parlamenti képviselők szabad garázdálkodásának gátat szab a Friedrich-törvényben⁴⁵ leírt politikai felelősség: a következő választásokon való megfelelés kényszere – az így kialakult visszacsatolási rendszert⁴⁶ nevezi Körösiényi a demokratikus elitizmus konszenzusának.⁴⁷ De hogy a nép szabad garázdálkodásának mi szabhatna gátat, azt a tisztán közvetlen demokrácia empirikus példájának hiányában csak találgathatjuk. Svájc „félíg-közvetlen demokratikus”⁴⁸ berendezkedése – és a népszavazási kérdések alacsony részvétel melletti nagyarányú elutasítottsága – láttán azonban úgy tűnik, a nép nem is nagyon akar szabadon garázdálkodni.

Sem az állampolgárok inkompetenciája, sem a felelősségviselés lehetetlensége nem lehet ugyanakkor akadálya annak, hogy bizonyos esetekben a nép a parlamentre ruházott hatalmával közvetlenül élhessen. Megfelelő eljárási garanciák – például a feltenni kívánt kérdések jogszerűségének előzetes vizsgálata – kizárják az inkompetens kezdeményezéseket, a sza-

⁴⁰ Kriesi 2009

⁴¹ Burke 1990. 186. o.

⁴² Maritain 2003. 632. o.

⁴³ Verhulst-Nijeboer uo.

⁴⁴ Molnár 2011. 56. o.

⁴⁵ Friedrich 1963. 199-215. Idézi Körösiényi 2007. 8. o.

⁴⁶ Sartori 1999. 89. o.

⁴⁷ Körösiényi 2007. 8. o.

⁴⁸ Kirchgässner 2010

vazásnál viszont már szóba sem jöhet a kérdés, hogy egy választó mennyiben kompetens, hiszen ilyen logika alapján elvileg az általános választójog is támadható lenne. A népszavazás eredményességére vonatkozó küszöbértékek garantálják, hogy a nép valóban csak kivételes, indokolt esetekben, a társadalom által fontosnak ítélt kérdésekben vonja vissza magához a döntés jogát a képviseleti szervtől.

Természetesen népszavazás nélkül is működhet jól egy képviseleti demokrácia, azonban a közvetlen beleszólás lehetőségének megteremtése és fenntartása fontos gesztus a törvényhozó részéről, amely hatalmát a néptől kapta. A népszavazás intézményével némi alázatot mutat a választók iránt, azt üzenve: tisztában van vele, hogy az alkotmányosság keretein belül sem tehet meg akármit, az állampolgári kontroll lehetősége folyamatos, nem csak a négyévenkénti „bosszúállásban” nyilvánulhat meg.

Hogy a közvetlen demokrácia megreked a gesztus szintjén, vagy tényleges hatalmi tényezővé teszi a népet, az a konkrét törvényi szabályozástól függ. A második részben vizsgált országok e tekintetben színes képet mutatnak: az osztrák megoldás még gesztusnak is kevés, Svájcban pedig akár közvetlen népuralom is lehetne, de erre, úgy tűnik nincs igény.

II. Öt példa, négy ország

Ez a rész a közvetlen demokrácia országos szintű működésének jogi szabályozását és gyakorlati működését hasonlítja össze Magyarországon és a magyar jogrendszerre legjelentősebb hatást gyakorló germanista jogkörbe⁴⁹ tartozó államokban: Svájcban, Ausztriában és Németországban; ez utóbbi esetben – mivel a határmódosítástól és az új alkotmány elfogadásától eltekintve nincs lehetőség országos népszavazásra – két olyan tartomány (Bajorország és Hamburg) vizsgálatán keresztül, amelyekre az utóbbi időben az állampolgári kezdeményezések nagy száma jellemző. E két tartomány párhuzamba állítása azért tanulságos, mivel Bajorország Németország legnagyobb tartománya, több mint tizenkétfélmillió lakossal, Hamburg pedig egy tartományi jogokkal rendelkező, nagyjából másfélmillió város. Az összehasonlítás során így arra is fény derülhet, hogy e vonatkozásban mennyire helytálló a közvetlen demokrácia egyik legalapvetőbb kritikája, miszerint csak kis lélekszámú közösségekben működhet jól.

Bár Svájcot gyakran egyenesen közvetlen demokráciának titulálják, számos szerző rámutat, hogy a közvetlen demokrácia itt is a képviseleti rendszerrel összekapcsolódva működik.⁵⁰ A választópolgároknak ugyan „*tartalmilag gazdagabb szavazati joguk*”⁵¹ van, – aminek lényegét Kurt Eichenberger úgy foglalja össze, hogy „*nem mindig a hatóságoké és a képviseleti szerveké az utolsó szó,*” tőlük függetlenül is indulhatnak vagy befejeződhetnek eljárások⁵² – a politikai elit azonban így is jelentős befolyást tud gyakorolni.⁵³

Mivel Magyarországon kívül a másik három vizsgált ország szövetségi állam, így azokban a közvetlen demokrácia intézményei vertikálisan jobban eloszlanak: szövetségi szinten általában csak a legfontosabb kérdésekről lehet népszavazást tartani, míg tartományi (vagy kanton) és főleg helyi szinten az országosnál jóval tágabbak a lehetőségek. Magyarországon ezzel szemben csak országos és helyi szint létezik, így (Svájctól eltekintve) nagyobb az országos állampolgári kezdeményezések száma és az erre vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat. Az országos népszavazás szabályozása terén hazánkban fontos változásokat hozott az új

⁴⁹ ld. Zweigert, Kötz 1998. 132-179. o, David 1977. 71-127. o.

⁵⁰ Kriesi 2009

⁵¹ Eichenberger 2003. 708. o.

⁵² Uo.

⁵³ bővebben: Trechsel, Sciarini 1998, Kriesi 2006

alkotmány, valamint rövidesen új törvényt fogadnak el a választási eljárásról⁵⁴ és új népszavazási törvényjavaslat⁵⁵ is fekszik a parlament előtt. Erre tekintettel az elemzés egyszerre próbál támaszkodni a még hatályos 1998. évi III. népszavazási törvényre és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényre, valamint a várhatóan rövidesen hatályba lépő szabályozásra.

Az összehasonlítás legfontosabb szempontjai a lehetséges tárgykörök, a konkrét intézmények (referendum, iniciativa, népi kezdeményezés) és ezek kötőereje.

⁵⁴ Iromány száma: T/8405

⁵⁵ Iromány száma: T/3479

1. Kizárólagos, megengedett és tiltott népszavazási tárgyak

Népszavazás tárgya főszabály szerint mindenütt a népképviselői szerv hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Azonban két irányban is lehetségesek ettől eltérések: egyes ügyekben – hiába tartozik a parlament hatáskörébe – nem lehet népszavazást tartani, mert az ellehetetlenítené a stabilitást (ezért tiltott tárgy például a költségvetés szinte mindenhol országos szinten); más kiemelten fontos esetekben viszont a népképviselői szerv határozata mellett (vagy helyett) népszavazáson hozott döntés is szükséges (például alkotmánymódosításnál): ezek a kizárólagos, vagy kötelező népszavazási tárgyak.

Egyes szerzők⁵⁶ kötelező népszavazás („*mandatory referendum*”, „*obligatory referendum*”) alatt a tárgya miatt kötelező népszavazást értenek, és ennek megfelelően a fakultatív referendumnak nevezik például az állampolgári kezdeményezésre indult népszavazást, mivel azt csak akkor kell kiírni, ha kellő számú állampolgár kezdeményezi. Akkor viszont ki kell írni, így ez a tartalmi megközelítésen alapuló terminológia félrevezető: összemosza a kötelező népszavazási tárgyakat a kötelezően vagy mérlegelés alapján elrendelendő népszavazással; a tartalmi kritériumokat a formai kritériumokkal.

A terminológiai kuszaság oka, hogy eljárási oldalról megközelítve a vizsgált országok közül csak Magyarországon tesz különbséget az alkotmány kötelezően, illetve mérlegelés alapján elrendelendő népszavazás között,⁵⁷ tartalmi oldalon pedig egyedül nálunk nem létezik kizárólagos népszavazási tárgy. Kötelező az a népszavazás, amelyiket az országgyűlésnek el kell rendelnie (ez egyedül azt az esetet jelenti, ha kétszázezer választópolgár kezdeményezi); fakultatív pedig az, amelyet az országgyűlés elrendelhet (ha a köztársasági elnök, a kormány, vagy százezer választópolgár kezdeményezi) – tárgyatól függetlenül.⁵⁸ A többi vizsgált országban iniciativa esetén, ha a kellő számú aláírás összegyűlt (és ha a német tartományokban a parlament „magától” nem hoz az iniciatívának megfelelő törvényt), kötelező a népszavazást kiírni; mérlegelés alapján elrendelendő népszavazás legfeljebb annyiban létezik, hogy a felülről kezdeményezett referendumról a parlament többsége dönt. Viszont az összes többi vizsgált országban vannak kötelező népszavazási tárgyak, ezért határozza meg a külföldi szakirodalom

⁵⁶ Suksi 1993, Setälä 1999, Verhulst, Nijboer 2007

⁵⁷ A kötelező és a fakultatív népszavazás tekintetében az új alkotmány a régi rendelkezéseit követi, azzal az eltéréssel, hogy az országgyűlési képviselők egyharmadának kezdeményezésére már nem lehet fakultatív népszavazást elrendelni. Alaptörvény, 8. Cikk (1)

⁵⁸ Alaptörvény, 8. Cikk (1)

a kötelező népszavazást az alkotmányosan rögzített kizárólagos tárgyak mentén. A magyar szakirodalomban használatos eljárási megközelítés sokkal inkább alkalmas a kötelező és fakultatív népszavazás fogalmának leírására, míg a tárgya alapján kötelező referendum esetében a „kizárólagos népszavazási tárgy” terminus tűnik helyénvalónak.

a) Kizárólagos vagy kötelező tárgyak

Svájcban kizárólagos népszavazási tárgy az alkotmánymódosítás (akkor is, ha a módosítás szükségességében a szövetségi gyűlés két háza nem tud megegyezni), a nemzetközi szervezetekbe való belépés, nemzetközi szerződések hazai jogba való átültetése, amennyiben az alkotmánymódosítással jár, valamint bizonyos sürgősnek nyilvánított törvényekről elfogadásuk után egy éven belül népszavazást kell tartani, ha a törvény egy évnél tovább hatályban maradna és alkotmányos alappal nem rendelkezik.⁵⁹

Ausztriában az egyedüli kizárólagos tárgy az alkotmány „teljes módosítása” („Gesamtänderung der Bundesverfassung”⁶⁰). Ez tulajdonképpen az alkotmány alapelveinek – demokrácia, republikanizmus, föderalizmus, hatalommegosztás, jogállamiság, liberalizmus – módosítására vonatkozik.⁶¹ Az osztrák Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint nem csak az alapelvekbe való nyomós és átfogó beavatkozások számítanak teljes alkotmánymódosításnak, hanem az olyan módosítások is, melyek ezeket az alapelveket közvetve érintik.⁶² Ilyen alkotmánymódosító népszavazást eddig csak az ország EU-csatlakozása kapcsán tartottak 1994-ben.⁶³

Németországban országos szinten csak két kizárólagos népszavazási tárgyban érvényesül a közvetlen demokrácia: tartományhatárok módosítása és új alkotmány elfogadása esetén.⁶⁴ A vizsgált két tartomány közül csak Bajorországban van kizárólagos népszavazási tárgy: ez pedig az alkotmánymódosítás oly módon, hogy a tartományi parlament által kétharmados többséggel megszavazott módosítást megerősítő népszavazásra bocsátják.⁶⁵

Az új alkotmány elfogadása és az alkotmánymódosítás kiemelkedő jelentősége tükröződik a fenti országok szabályozásában; miszerint általános gyakorlat a – legalább jelentős, de

⁵⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, (BVg.) Art. 140, Art. 141.a

⁶⁰ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) Art 44. (3)

⁶¹ Setälä 1999. 93. o.

⁶² Pürgy 2011. 24. o.

⁶³ <http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND/> (2012. X. 26.)

⁶⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, (GG.) Art 29, Art 146

⁶⁵ Bayerische Landesverfassung (BYLV) Art 75. Abs. (2)

akár bármilyen – alkotmánymódosítást megerősítő népszavazáshoz kötni. Magyarországon viszont nem csak, hogy egyáltalán nincs országos szinten kizárólagos népszavazási tárgy,⁶⁶ de az alkotmánymódosítás kifejezetten a tiltott tárgyak közé tartozik.⁶⁷ Korábban csak az alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezései számítottak tiltott tárgynak,⁶⁸ az Alkotmánybíróság joggyakorlata azonban már eddig is kiterjesztően értelmezte ezt a tilalmat: eszerint a népszavazás nem irányulhat burkolt alkotmánymódosításra, mert az alkotmány csak a benne rögzített szabályok szerint módosítható, így ez a parlamentnek olyan hatásköre, mely nem vonható el népszavazással.⁶⁹ Kukorelli István azt hozza fel ezzel szemben, hogy az alkotmánymódosítás csak más állami szervekhez képest kizárólagos hatásköre az országgyűlésnek, a közvetlen demokráciával szemben azonban nem; mivel pedig a népszavazási tárgykörökben nincs hatáskörmegosztás, így a népszavazás szükségszerűen mindig a képviselőlet mozgásterét korlátozza.⁷⁰

A magyar szabályozásban a többi vizsgált országhoz képest részben ellentétes logika figyelhető meg. Az alkotmánymódosítást népszavazáshoz kötő államok elsősorban a jogalkotó önkényétől védik így az alkotmányt. Magyarországon erre egyedül a minősített többséggel történő elfogadás szolgál garanciául, viszont a szabályozás azt is figyelembe veszi, hogy az alkotmányt nem csak a jogalkotótól, de adott esetben a néptől is meg kell védeni. Ez a törekvés teljesen helyénvaló, tekintve, hogy a rendszerváltás óta több olyan népszavazási kezdeményezés is indult, amely megszavazása esetén az alkotmány módosítását is igényelte volna: például a köztársasági elnök közvetlen választásáról vagy a halálbüntetés visszaállításáról szóló kezdeményezések.⁷¹ Magyarországon tehát az alkotmánymódosítás, mint tiltott tárgy fontos garanciális elem, amely nem teszi lehetővé, hogy az esetleg vérszomjas kedvű választópolgárok beleírassák például a halálbüntetést az alkotmányba.

⁶⁶ Afféle egyszeri kötelező népszavazási tárgyként iktatták be a régi Alkotmány 79. §-ba Magyarország EU-csatlakozását. Ez a rendelkezés a csatlakozás után hatályát is veszítette. (2002. évi LXI. törvény 10-11. §)

⁶⁷ Alaptörvény 8. Cikk (3) a)

⁶⁸ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alk.) 28/C § (5) c) – hatályos volt 2011. december 31-ig.

⁶⁹ 25/1999 (VII. 7) AB határozat

⁷⁰ Kukorelli 2006. 112-113. o.

⁷¹ ld. Horváth 2008. A köztársasági elnök közvetlen választására irányuló 1990-es MSZP-s kezdeményezés idején még nem volt erre a tilalomra alkotmánybírói joggyakorlat, így ezt a népszavazást meg is tartották, de az alacsony részvétel miatt eredménytelen volt. A halálbüntetéssel kapcsolatos 1997-es kezdeményezést az OVB a kellő számú aláírás hiánya miatt utasította el, de valószínűleg a fent részletezett alkotmányossági okok miatt megfelelő számú aláírás megléte esetén sem írták volna ki a népszavazást.

b) Megengedett tárgyak

A vizsgált alkotmányok közül a magyar és a svájci külön címben rendelkezik a népszavazásról, míg a többi a törvényhozáson belül szabályozza, a népnek törvénykezdeményezői jogkört adva. Ebből következik, hogy népszavazás tárgya, ahogy azt a magyar alkotmány külön ki is jelenti,⁷² törvényhozási kérdés lehet – leggyakrabban szupranacionális szervezetekhez való csatlakozás, nemzetközi egyezmények elismerése ügyében, környezetvédelmi kérdésekben (gyakran bizonyos természetkárosító gigaberuházásokkal összefüggésben), vagy munkavállalással és oktatással kapcsolatos kérdésekben szoktak népszavazást tartani.⁷³

A törvényhozási tárgyakon kívül Bajorországban lehetséges a tartományi parlament feloszlata is népszavazás útján.⁷⁴

c) Tiltott tárgyak

A parlament hatáskörébe tartoznak olyan döntések is, amelyekről nem lenne praktikus, ha népszavazással bele lehetne szólni, ezért szinte mindenhol léteznek tiltott tárgyak. A svájci alkotmány nem nevesít ilyeneket, így ott elméletileg bármiről lehet(ne) népszavazást tartani.⁷⁵ Az osztrák alkotmány sem határoz meg tiltott tárgyakat, ugyanakkor ennek azért nincs különösebb jelentősége, mert népszavazást csak maga a képviselőház kezdeményezhet és rendelhet el egyszerű többséggel:⁷⁶ így elég valószínű, hogy olyan kérdésben nem fogja elrendelni, amellyel „maga alatt vágná a fát” – például a költségvetésről vagy a saját feloszlásáról.

Magyarországon és mindkét vizsgált német tartományban⁷⁷ tiltott tárgy a költségvetés és az államháztartás; ehhez kapcsolódóan a magyar⁷⁸ és a hamburgi szabályozás külön nevesí-

⁷² Alaptörvény 8. Cikk (2)

⁷³ Az OVB honlapján elérhető adatokból kitűnik, hogy Magyarországon az utóbbi időben a válságnak köszönhetően főként a nyugdíjakkal és a devizahitelekkel kapcsolatban próbáltak népszavazást kezdeményezni, de akadt az Európai Unióból való kilépést szorgalmazó kezdeményezés is: http://www.valasztas.hu/hu/ovb/18/18_0.html (2012. X. 26.) A svájciak viszont a zsebük mellett a kultúrával és az egészségükkel is törődnek: a legutóbbi népszavazási kezdeményezések között szerepel az első ingatlanszerzésre vonatkozó adókedvezmény bevezetése, de a zenei oktatásról, a nemdohányzók védelméről és a betegbiztosításról is szavaztak a közelmúltban: <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20120617/index.html?lang=de>; (2012. X. 26.) <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20120923/index.html?lang=de> (2012. X. 26.)

⁷⁴ BYLV Art. 18.

⁷⁵ Legfeljebb nemzetközi, emberi jogi tilalmak jöhetnek szóba. Verhulst-Nijboer 2007. 47. o.

⁷⁶ B-VG. Art 43.

⁷⁷ BYLV Art 73.; Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (HH VAbstG) 1. § (2)

⁷⁸ Alaptörvény 8. Cikk (3) b)

ti az adókat. Az adókon kívül persze közvetlenül vagy közvetve rengeteg tárgynak lehet befolyása a költségvetésre, így ezek vitatása kapcsán igen gazdag az alkotmánybíróági joggyakorlat. A Hamburgi Alkotmánybíróság szerint⁷⁹ például nem lehet népszavazás tárgya a felsőoktatás finanszírozásával összefüggő kérdés, mert az államháztartást érinti. Magyarországon ugyanakkor a képzési hozzájárulással kapcsolatos népszavazási kezdeményezésről az Alkotmánybíróság megállapította,⁸⁰ hogy a költségvetési törvény módosítását nem vonná maga után, csak a felsőoktatási törvényét, ezért a tárgyról lehetett népszavazást tartani.

A legfőbb ok, amiért a költségvetés általános tiltott tárgy szinte mindenütt, az úgynevezett „fiskális illúzió”.⁸¹ Ez azt jelenti, hogy a szavazók természetesen szeretnék a saját zsebüket kímélni, ezért a többségük arra a kérdésre, hogy kelljen-e valamiért fizetni (ami addig ingyen volt, vagy sokkal olcsóbb volt), nyilván nemmel fog válaszolni. Ugyanakkor egy ilyen igen-nem kérdésbe nem lehet belefoglalni, hogy az ingyenességnek milyen egyéb következményei lesznek: máshonnan kell forrásokat elvonni, esetleg romlik a szolgáltatás minősége stb.⁸² Ez a kritika csak Magyarország vonatkozásában állja meg a helyét, mert a többi vizsgált országban nem feltétlenül csak egyszerű eldöntendő kérdést lehet népszavazásra bocsátani, hanem adott esetben két kidolgozott törvényjavaslat közül is lehet választani. A „fiskális illúzióval” szemben még azt is fel lehet hozni, hogy Svájc, ahol megengedett tárgy a költségvetés, valamint az ezzel összefüggő pénzügyi és gazdasági kérdések (adók, benzinár stb.) nem hogy nem ment csődbe, de gazdaságilag kifejezetten sikeres és stabil ország – ezek szerint a svájciak akár hajlandók a pénztárcájuk rövid távú érdeke ellen is szavazni: előfordult például, hogy egy éven belül benzinár- és ÁFA-emelést is jóváhagytak.⁸³ Ennek a furcsa altruizmusnak az lehet a magyarázata, hogy a svájciak jobban rálátnak a költségvetésre és a közvetlen demokrácia magas foka révén tényleges befolyással is bírnak arra, hogy az állam mire költi el a befizetett adót, ezért nem érzik az adófizetést pénzkidobásnak.

Hamburgban ezen kívül még tiltott tárgy a közszolgáltatások díja (szintén a költségvetéssel összefüggésben) és a városépítési tervek. Ha ez utóbbiakról lehetne szavazni, úgy egy-egy körzet lakói (mivel a kezdeményezéshez csak tízezer aláírás szükséges, és a részvételi küszöb is alacsony) időről időre megakadályozhatnának bizonyos beruházásokat.

⁷⁹ HVerfG 5/04 sz. határozat

⁸⁰ 32/2007 (VI. 6.) AB határozat

⁸¹ Kis 2009. 71. o.

⁸² Kis uo.

⁸³ Kaufmann, Büchi, Braun 2008. 82. o.

A vizsgált országok közül Magyarország alkotmánya tartalmazza a tiltott tárgyak leghosszabb listáját.⁸⁴ A már tárgyalt alkotmánymódosításon és költségvetésen kívül ide tartozik a választási törvények módosítása, a nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek (vagyis a szerződés megkötéséről lehet szavazni, de a már megkötött szerződés teljesítéséről nem), az országgyűlés személyi és szervezetátalakítási kérdései, az országgyűlés feloszlása, hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot és megelőző védelmi helyzet kihirdetése és meghosszabbítása, katonai műveletekben való részvétel, valamint a közkegyelem gyakorlása. Az országgyűlés népszavazás általi feloszlata az Alkotmánybíróság szerint⁸⁵ azért nem lehetséges, mert a népszavazás a parlamentáris rendszerben komplementer jellegű, ezért „nem hivatott és nem jogosult a parlament megbízatásának visszavonására.” A népszavazás általi feloszlata azért is kizárt, mert az a köztársasági elnök hatásköre, így eleve nem népszavazási tárgy; a feloszlás kimondása pedig tipikusan olyan országgyűlési hatáskör, amelynek a lényege, hogy maga a parlament dönt róla: ettől feloszlás és nem feloszlata. Emellett az Alkotmánybíróság a parlament visszahívását a képviselői szabad mandátummal is összeegyeztethetetlennek tartja, mivel a képviselők politikai felelőssége csak abban nyilvánulhat meg, hogy esetleg a következő választáson kevesebb szavazatot kapnak.

Az új alkotmányban kikerült a tiltott tárgyak közül a kormány programja, aminek legfőbb praktikus oka, hogy az országgyűlésnek már nem kell a miniszterelnök személyével egyidejűleg a kormányprogramot is elfogadnia.⁸⁶ Az Alkotmánybíróság szerint ez a tilalom a kormányprogram egyes részeitől való népszavazást eddig sem zárta ki, hanem csak a program egészére vonatkozott;⁸⁷ bár egyes szerzők szerint a tiltott tárgykör ilyen megszorító értelmezése a jogalkotó szándékával ellentétes.⁸⁸ A kormány programját érintő kérdésekről szóló népszavazás lehetősége azért lett volna korábban is egyértelműen helyénvaló, mert a magyar politikai rendszerre eddig a koalíciókban történő kormányzás volt jellemző. Vagyis a választópolgár azzal, hogy egy pártra és annak programjára szavazott, egy alternatív kormányprogramra adta le a voksát, amely általában a koalíciókötés következtében valamilyen mértékben csorbult.

Új tiltott tárgyként került be az alkotmányba az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról való népszavazás. Ezt a rendelkezést egyfelől lehet úgy

⁸⁴ Alaptörvény 8. Cikk (3)

⁸⁵ 2/1993 (I. 22.) AB határozat

⁸⁶ Alaptörvény 16. Cikk (4)

⁸⁷ 15/2007 (III. 9.) AB határozat

⁸⁸ Chronowski, Kocsis 2007. 375. o.

értelmezni, hogy a képviseleti rendszer elsődlegességét hivatott biztosítani azáltal, hogy a képviselet pontos mikéntjébe nem enged közvetlen beleszólást, ugyanakkor indokolatlanul korlátozza a népszuverenitás érvényesülését. A népszavazás ugyan kivételes és kiegészítő jellegű intézmény a képviseleti demokráciában, de azon viszonylag ritka esetekben, mikor érvényesül, elsőbbséget élvez:⁸⁹ ilyenkor a népszuverenitás elvéből adódóan a nép mondja ki a végső szót, ezért nem éppen helyénvaló az utolsó szó jogát elvenni a néptől pont egy olyan sarkalatos kérdésben, mint a saját képviselete. A választási törvények népszavazás általi módosítása egyébként sem vonhatna maga után extrém következményeket, mivel a választójog és a választások legfontosabb alapelveit és szabályait az alkotmány tartalmazza;⁹⁰ így ezeken eleve nem lehetne népszavazás útján változtatni, tekintve, hogy az alkotmánymódosítás (is) tiltott tárgy.

A népszavazási tárgyak mellett a közvetlen demokrácia érvényesülése tekintetében fontos tényezők a konkrét intézmények és az eredményes népszavazások kötőereje. E három tényező mindegyike egyaránt fontos a közvetlen demokrácia vizsgálatakor, hiszen hiába lehet szinte bármilyen tárgyban a népképviseleti szervet kötő népszavazást kezdeményezni, ha ehhez túl sok aláírást kell rövid időn belül összegyűjteni, vagy hiába elég viszonylag kevés aláírás is a kezdeményezéshez, ha a parlament a népszavazáson eldöntött kérdést másnap felülírhatja.

⁸⁹ 52/1997 (X. 14.) AB határozat

⁹⁰ Alaptörvény XXIII. Cikk, 2. Cikk

2. A közvetlen demokrácia intézményei és a népszavazások kötőereje

A közvetlen demokrácia három fontos intézményét érdemes elkülöníteni, melyeket a szakirodalomban különböző elnevezésekkel illetnek. Körösényi terminológiája⁹¹ szerint kezdeményezők alapján a népszavazások két fajtáját lehet megkülönböztetni. Az *iniciatíva* alulról kezdeményezett népszavazást jelent, azonban ez nem feltétlenül csak „a népet” jelenti, mivel gyakran nem magánemberek, hanem szervezetek vagy ellenzéki pártok kezdeményeznek népszavazást a kormány egy-egy tervezett intézkedésének megakadályozására.⁹² Ennek megfelelően minden népszavazásra irányuló állampolgári kezdeményezés iniciatívának tekinthető függetlenül attól, hogy abrogatív, módosító vagy törvénykezdeményező jellegű-e. (A nemzetközi szakirodalom jellemzően csak a törvénykezdeményező, a szó legszorosabb értelmében vett állampolgári kezdeményezést nevezi iniciatívának.⁹³)

A *referendum* olyan népszavazás, melyet felülről rendelnek el: erre mindig a parlamentnek van lehetősége, esetleg a végrehajtó hatalom javaslata alapján. Az országos népszavazásokon mindenütt az szavazhat (valamint iniciatíva esetén az írhat alá), aki a parlamenti képviselők választásán választójogosult.

Mindkét fajta népszavazással kapcsolatban meg kell különböztetni, hogy kötelező-e elrendelni vagy a parlament mérlegelheti-e az elrendelését; valamint, hogy eredménye kötelező-e a törvényhozóra. A véleménynyilvánító népszavazás nem köti a parlamentet, ugyanakkor jelentős politikai kockázatot vállal az a kormány, amely – a népszavazás után immár nyilvánvaló – népakarat ellen cselekszik. Az ügydöntő népszavazás – különböző ideig és formában – kötelező a népképviseleti szervre nézve. Ennek a distinkciónak a jelentősége csökkenni látszik, mivel manapság a kormányok egyre inkább vonakodnak a népszavazás eredményével ellentétes döntést hozni, akár köti az őket elvileg, akár nem, sőt; akár kifejezetten a napirend alakítása végett is kiírnak konzultatív népszavazást.⁹⁴ E látszólagos konszenzuskészség mögött az a megfontolás húzódhat meg, hogy mivel sok állampolgári kezdeményezés mögött valójában ellenzéki pártok állnak, így a hatalmon lévők jövőbeli riválisaik malmára hajtánák a vizet egy véleménynyilvánító népszavazás eredményével ellentétes döntés meghozatalával;

⁹¹ Körösényi 2009/A

⁹² ld. Halmai 2008

⁹³ Lijphart 1984, Setälä 1999, Kriesi 2009, Kirchgässner 2010

⁹⁴ LeDuc 2003. 48. o.

alkalmat adva nekik például arra, hogy a választásokkor majd a sikertelen népszavazás bevéltetésének ígéretével kampányoljanak.

A közvetlen részvétel leggyengébb formája a *népi kezdeményezés*, melynek lényege, hogy bizonyos számú aláírás összegyűjtésével az állampolgárok napirendi kényszert írnak elő a parlament számára, amely a kérdést ugyan köteles megtárgyalni, ám a döntés tartalmára a választópolgárok semmilyen befolyással nem bírnak.

a) Iniciatíva

A közvetlen demokrácia legjelentősebb intézménye az iniciatíva (állampolgári kezdeményezés), melynek keretében az állampolgárok kezdeményezésüket vagy javaslatukat megfelelő számú aláírás összegyűjtése után népszavazásra bocsáthatják, aminek eredménye mindegyik vizsgált országban köti is a parlamentet. A legfőbb vizsgált szempontok az iniciatívával kapcsolatban a szükséges aláírások száma és az összegyűjtésükre rendelkezésre álló idő, a kérdésre vonatkozó kritériumok, illetve, hogy a fentiek alapján milyen szerv bírálja el a kezdeményezést. Az állampolgári kezdeményezés intézménye Ausztrián kívül mindegyik vizsgált országban (tartományban) létezik.

Svájcban az iniciatívának több formája lehetséges. Proaktív formában – vagyis mikor az állampolgárok nem egy már meghozott törvényt akarnak „megvétózni”, hanem maguk kezdeményeznek módosítást – szövetségi szinten csak alkotmánymódosítás esetén valósul meg:⁹⁵ teljes vagy részleges alkotmánymódosítást százezer aláírás másfél éven belüli összegyűjtésével lehet kezdeményezni, akár kidolgozott tervezet, akár általános javaslat formájában. Utóbbit a kezdeményezés szellemében a szövetségi gyűlésnek kell kidolgoznia: az indítványok megtárgyalására (mindkét ház részéről) rendkívül tág határidők állnak rendelkezésre – kidolgozott törvénytervezet esetén harminc hónap, általános javaslat esetén két év.⁹⁶ Ha a parlament nem ért egyet a javaslattal, ellenjavaslatot készíthet, és a népszavazáson a két tervezet közül lehet választani.

Az iniciatíva másik formája „népi vétó” jellegű.⁹⁷ Ötvenezer aláírás száz napon belüli összegyűjtése után népszavazáson meg lehet vétózni bármely elfogadott szövetségi törvényt

⁹⁵ BVg. Art. 138-139. A svájci alkotmány egyébként csak a proaktív kezdeményezést nevezi iniciatívának, a többi, abrogatív állampolgári kezdeményezésre a referendum kifejezést használja.

⁹⁶ Bundesgesetz über Bundesversammlung (ParlG.), Art. 100, Art. 103.

⁹⁷ Kriesi 2009. 89. o.

vagy határozatot, valamint dönteni lehet olyan nemzetközi szerződések megkötéséről, melyek határozatlan időre szólnának és nem felmondhatók, vagy nemzetközi szervezetbe belépésről szólnak.⁹⁸ Az aláírásgyűjtő ív mintákat, valamint később az összegyűjtött aláírásokat a szövetségi kancelláriának⁹⁹ kell benyújtani ellenőrzés céljából.¹⁰⁰ A „népi vétó” gyakorlati megvalósulása szempontjából érdemes megjegyezni, hogy eddig a törvényjavaslatoknak csak mintegy 7%-át vonták ilyen módon népszavazás alá, és ezek közül sem mindegyik végződött a javaslat elutasításával.¹⁰¹

Mivel ilyen tág lehetőségek mellett sok kezdeményezés jut el a népszavazásig, egy évre számos szavazás jut. A praktikusság és a költséghatékonyság végett ezt úgy oldják meg, hogy évente három-négy munkaszüneti napot jelölnek ki a népszavazások megtartására; így előfordul, hogy egy választópolgár egy napon akár hat-hét kérdésben is leadhatja voksát.¹⁰² Ezen kívül lehetőség van levélben, újabban pedig már interneten is szavazni.¹⁰³ Talán a népszavazások mindennapiságának is köszönhető, hogy a svájciak nem igazán aktív szavazók: a részvételi arány csak nagy ritkán éri el az 50%-ot, általában 25-45% között mozog, a kérdéseket pedig többnyire elutasítják.¹⁰⁴ Részvételi küszöb hiányában ugyan a népszavazás a szavazók számától függetlenül érvényes, de a kevés állampolgár által meghozott döntés legitimációja nem túl erős. Egyébként, bár a népszavazást sokan eredendően baloldali intézménynek tartják,¹⁰⁵ Svájcban, ahol „természetes többséget” élvez a konzervatív oldal,¹⁰⁶ sokszor épp a népszavazás segítségével akadályoztak meg bizonyos „haladóbb” törvényeket – elég ennek kapcsán a nők szavazati jogának késői (1971-es) bevezetésére gondolni.¹⁰⁷

Magyarországon, ha a kezdeményező biztosra akar menni, kétszázezer aláírást kell összegyűjtenie négy hónap alatt: ekkor az országgyűlésnek kötelező kiírnia a népszavazást, míg százezer aláírás megléte esetén mérlegelhet. Az aláírásgyűjtés megkezdése előtt az ív egy mintapéldányát be kell nyújtani az Országos Választási Bizottságnak, amely – ha a kezdemé-

⁹⁸ A svájci alkotmány ezt a fajta népszavazást fakultatív referendumnak nevezi. BVg. Art 141. A dolgozat fogalomhasználata szerint ez se nem fakultatív, mivel ha megvannak az aláírások, kötelező elrendelni, se nem referendum, mivel a nép kezdeményezi.

⁹⁹ Bundeskanzlei: tulajdonképpen a kormány alá rendelt végrehajtó szerv.

¹⁰⁰ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR.), Art. 67.

¹⁰¹ Kriesi 2009. 91. o.

¹⁰² Kaufmann, Büchi, Braun 2008. 20-22. o.

¹⁰³ BPR. Art 8, 8a.

¹⁰⁴ http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2001_2010.html (2012. X. 26.)

¹⁰⁵ vö. Enyedi 2009/B

¹⁰⁶ Kriesi 2009. 96. o.

¹⁰⁷ Kirchgässner 2010

nyezés az országgyűlés hatáskörébe tartozik és egyébként nem ütközik tiltott tárgyba, valamint a kérdésfeltevés az országgyűlés és a választópolgárok számára is egyértelmű – azt hitelesíti. A továbbiakban az aláírásgyűjtést a hitelesített ív másolatán kell végezni.¹⁰⁸ Nem lehet aláírást gyűjteni munkahelyen, egészségügyi intézményben, tömegközlekedési eszközön és önkormányzati, hivatali helyiségekben (Németországban pont hogy csak ott lehet¹⁰⁹), valamint az általános választások előtti és utáni negyven napban.¹¹⁰ A népszavazásra bocsátott kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen felelni. Bár ez nem jelent feltétlenül eldöntendő kérdést, eddig mindig ilyeneket bocsátottak népszavazásra: csak az 51/2001 (XI. 29.) AB határozat mondta ki elvi élel, hogy a népszavazáson igennel vagy nemmel megválaszolható kérdést kell feltenni. Ez az egyszerűségi követelmény azért problémás, mert az összetett ügyek eldöntendő kérdésre redukálása során a kezdeményezésből ki-maradnak az alternatívák, következmények és az indokolás; ennek köszönhetően viszont az egyértelműség követelményének való meg nem felelés miatt számos kérdés elutasításra került.¹¹¹

Svájcban és a két vizsgált német tartományban ezzel szemben teret adnak a proaktív, vagy akár módosításra irányuló, de kidolgozott javaslat formájában benyújtott állampolgári kezdeményezésnek, amely úgy is lehet egyértelmű, hogy emellett nem túlzottan leegyszerűsítő.

Az új magyar alkotmány az érvényességi küszöb tekintetében a kezdeti szigorúbb szabályozást¹¹² éleszti újra: a népszavazás érvényességéhez szükséges, hogy a választópolgárok legalább fele szavazzon, és az érvényesen szavazók fele azonos választ adjon.¹¹³ Ez a küszöb

¹⁰⁸ 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről (Nsztv.) 2-3. §, 10. §, T/3479 sz. javaslat 8-9. §

¹⁰⁹ Küpper 2009. 104-105. o.

¹¹⁰ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (Ve.) 118/A. §, T/3479 sz. javaslat 16. §, 18. §

¹¹¹ Ennek egyik legismertebb példája az „ingyen sör-ügyként” hírhedtté vált népszavazási kezdeményezés. Az Alkotmánybíróság a kérdés („Egyetért-e Ön azzal, hogy a vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?”) népszavazásra bocsátásának OVB általi elutasítását helyénvalónak találta, mert az nem egyértelmű. Sem az országgyűlés, sem a választópolgárok nem tudhatják ez alapján ugyanis, hogy az elfogyasztott és ki nem fizetett sör árát honnan fogják pótolni. (26/2007 (IV. 25.) AB határozat) Természetesen ez a kezdeményezés – mint ahogy Kiss László párhuzamos indokolása rámutat – ezen kívül is több sebből vérzik: például a sör árának meghatározása eleve nem az országgyűlés hatásköre, a kérdés pedig komolytalan és rosszhiszemű.

¹¹² A rendszerváltás után szintén ötven százalékos részvételi küszöböt határoztak meg, amit Dezső Márta és Bragyova András „némileg irreálisnak” nevez. Ezen szabályok szerint egyetlen érvényes referendumot tartottak: a négyigenes népszavazást. (Dezső, Bragyova 2007. 89. o.) Később a szabályozást úgy módosították, hogy elég volt, ha az összes választópolgár negyede ugyanúgy szavazott. (Alk. 28/C § (6) – hatályban volt 2011. december 31-ig.)

¹¹³ Alaptörvény 8. Cikk (4)

a többi alkotmányhoz képest meglehetősen magas, bár a parlamentáris berendezkedés elsőbbségét garantálja azáltal, hogy nem teszi lehetővé politikailag aktív és elszánt, egyébként kisebbségben lévő csoportok számára a képviseleti szerv döntéseibe való beleszólást. Egy népszavazásra bocsátott kérdés jelentőségének egyik mutatója, hogy mennyire mozgatja meg a szavazókat: ennek alapján az új magyar alkotmány szerint olyan kérdésben, amely a választópolgárok felét sem motiválja arra, hogy elmenjen szavazni, a nép nem jogosult a parlament hatáskörét elvonni.

A német tartományokban az iniciatíva szabályozása terén Magyarországhoz és Svájc-hoz képest némileg bonyolultabb, két- vagy háromlépcsős rendszer érvényesül, ami azt jelenti, hogy az aláírások összegyűjtése után nem írnak ki rögtön népszavazást, hanem a parlament előbb napirendre veszi a kérdést. A kétlépcsős modellben – például Bajorországban – miután összegyűltek az aláírások, a tartományi parlament megtárgyalja a kezdeményezést. Ha elfogadja, akkor ezzel szükségtelenné teszi a népszavazást, ha viszont elutasítja, vagy saját ellenjavaslatot dolgoz ki, akkor egyszersmind ki is kell írnia a népszavazást a kérdésben. A háromlépcsős modell szerint – ezt követi Hamburg – a népszavazást mindig meg kell előznie egy sikertelen népi kezdeményezésnek. Vagyis a kellő számú aláírás összegyűjtése után a képviselőtestület megtárgyalja a kérdést, – ennek során szót kapnak a kezdeményezők is – és amennyiben elutasításra kerül, a kezdeményezőkön múlik, hogy indítványozzák-e népszavazás megtartását.¹¹⁴ (Ez nem jelenti azt, hogy újra aláírásokat kell gyűjteniük, csak azt, hogy a javaslat leszavazása után nem rendelik el automatikusan a népszavazást.)

De még ennek a két vagy három lépcsőfoknak is van egy előszobája: ahhoz, hogy egyáltalán lehessen aláírást gyűjteni, bizonyítani kell, hogy a kérdés legalább minimális támogatottságot élvez, ezért már az aláírásgyűjtés megkezdéséhez Hamburgban tízezer, Bajorországban huszonötezer aláírás szükséges.¹¹⁵ (Értelemszerűen ezek összegyűjtésére nincs határidő, mivel ebben a fázisban a kezdeményezés még nem hivatalos, nincs is regisztrálva, így a határidő sem mérhető.) Viszont ezen minimális számú aláírás megléte után az állam megszervezi a további aláírásgyűjtést. Magyarországgal és Svájccal szemben, ahol kevés kivétellel bárhol lehet aláírást gyűjteni, de ez (és egyáltalán a kérdés promotálása) a kezdeményezők dolga, Németországban az aláírásgyűjtés állami feladattá válik: hivatalos helyiségekben, általában hétköznapi munkaidőben lehet aláírni az ívet (vagy postán is be lehet küldeni az aláírást), ami-

¹¹⁴ Rohner 2011

¹¹⁵ HH VAbstG. 5. § (2), Bayerische Landeswahlgesetz (BYLWG) Art. 63. (1)

nek lehetőségéről tájékoztatják a lakosságot.¹¹⁶ Így a kezdeményezőknek jóval kevesebb pénzt, időt és energiát kell befektetniük, mivel gyakorlatilag az állam gondoskodik a viszonylag nagy számú aláírás rövid időn belüli összegyűjtéséről.

Népszavazás kezdeményezéséhez Bajorországban a választópolgárok 10%-ának, míg Hamburgban 5%-ának aláírása szükséges két-három hét alatt. (Ez az arány Svájcban kevesebb, mint 2%, Magyarországon kötelezően elrendelendő népszavazás esetén nagyjából 2,5%, és a határidők is jelentősen hosszabbak.) Svájchoz hasonlóan a német tartományokban is csatolják a választópolgárok részére a kezdeményezők indokai mellett a kormány ellenjavaslatát vagy álláspontját is.¹¹⁷

Bajorországban az iniciatíva rejektív jellegű: a kifogásolt törvény parlament általi elfogadása után a választópolgárok tizede kezdeményezhet népszavazást. Ehhez előbb ügynevezett „*Zulassungsantrag*”-ot (az aláírásgyűjtés megkezdésére irányuló kérelem) kell benyújtani huszonötezer aláírással ellátva a Belügyminisztériumnak, amely a kezdeményezést elutasítja, ha a demokratikus alapelveket vagy alapjogokat sértő alkotmánymódosításra, vagy tiltott tárgyra irányul.¹¹⁸ A Belügyminisztérium egyéb esetekben a kezdeményezésnek helyt ad és megkezdődhet az aláírásgyűjtés, amelyre azonban csak két hét áll rendelkezésre.¹¹⁹ Az alkotmány megköveteli, hogy a kezdeményezés kidolgozott és indokolással ellátott törvényjavaslat formáját öltse.¹²⁰ A kétlépcsős modellnek megfelelően az aláírások összegyűjtése után a parlamentnek három hónapja van a kérdés megtárgyalására, az elutasítástól számítva pedig további három hónapon belül kell a népszavazást megtartani, amely a résztvevők számától függetlenül eredményes; csak alkotmánymódosítás esetén van küszöb, miszerint az igen-szavazatoknak el kell érniük az összes választópolgár egynegyedének számát.¹²¹

Hamburgban a háromlépcsős modellnek megfelelően az iniciatíva szorosan összekapcsolódik a népi kezdeményezéssel („*Volksbegehren*”), ezért Hamburg vonatkozásában ezt a két intézményt együtt érdemes tárgyalni. A vizsgált országok közül itt a legfiatalabb az iniciatíva intézménye – a Svájcban meglévő évszázados hagyományokkal ugyan nem is érdemes összevetni, de míg Bajorországban a hatvanas években, Magyarországon pedig a rendszerváltás után vezették be az állampolgári kezdeményezésre elrendelt népszavazást, addig Hamburgban csak 1996-ban viszonylag szigorú feltételekkel, amelyeken később, 2001-ben enyhí-

¹¹⁶ Küpper 2009. 104-105. o.

¹¹⁷ BYLV. Art. 74. (7), HH VAbstG. 18. § (2)

¹¹⁸ BYLWG Art. 64. (1)

¹¹⁹ BYLWG Art. 65. (3)

¹²⁰ BYLV. Art. 74. (2)

¹²¹ BYLWG. Art. 79. (1)

tettek. Iniciatíva útján törvénykezdeményezés, módosítás vagy érvénytelenítés lehetséges, szintén kidolgozott és megindokolt törvényjavaslat formájában.¹²² Tulajdonképpen a népszavazási törvény csak a fent említett „előszobát”, azaz a kezdeményezés elindításához szükséges tízezer aláírás összegyűjtését nevezi iniciatívának. Ezt a Szenátusnak (ami a kormánynak felel meg) kell benyújtani, amely két hónapon belül megállapítja, hogy a kérdésben helye van-e népi kezdeményezésnek. Az aláírásgyűjtés akkor kezdődhet el, ha a képviselőtestület négy hónapon belül nem alkot a kezdeményezésnek megfelelő törvényt. A „*Volksbegehren*” keretében három héten belül kell a választópolgárok huszadának aláírását összegyűjteni, melyeket ismét a szenátusnak kell benyújtani.¹²³ Magyarországhoz hasonlóan itt is van a rendes választásokkal összefüggő moratórium: a választások előtt három hónapig nem lehet népi kezdeményezésre aláírást gyűjteni.¹²⁴ Amennyiben a képviselőtestület három hónapon belül nem hoz az indítványnak megfelelő törvényt, a kezdeményezők kérhetik a népszavazás („*Volksentscheid*”) kitűzését.¹²⁵ A népszavazás eredményességére vonatkozóan létezik ugyan küszöb, de ez meglehetősen alacsony: az összes választópolgár legalább ötödének kell ugyanúgy szavaznia, alkotmánymódosítás esetén viszont kétharmados részvétel mellett a választópolgárok felének kell egyetértenie.¹²⁶

A népszavazásra bocsátott kérdés formai követelményeire vonatkozó szabályokban nagyon jól tükröződik a jogalkotó elképzelése az állampolgárok kompetenciájáról: az, hogy mit vár el a törvény a kezdeményezőktől és a választópolgároktól, megmutatja, hogy a törvényhozó milyen szintű tájékozottságot és politikai aktivitást feltételez a szavazókról.

A magyar szabályozás némileg ellentmondásos: sokat vár el a kezdeményezőtől azért, hogy utána az „egyszerű szavazónak” könnyű dolga legyen. A kezdeményezőnek ugyanis úgy kell megfogalmaznia a kérdést, hogy az viszonylag rövid és közérthető legyen, igennel vagy nemmel lehessen rá válaszolni, ugyanakkor a legfontosabb részletkérdések és következmények is benne legyenek, különben jó esély van rá, hogy az OVB az egyértelműség hiányára hivatkozva elutasítja a kezdeményezést. Legutóbb egyértelműség hiányára hivatkozva tagadta meg a bizottság például a bankok utólagos egyoldalú szerződésmódosításával,¹²⁷ a pártok

¹²² Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HHLV.) Art. 50. (1), HH VAbstG. 2. § (2)

¹²³ HH VAbstG. 9. § (2), 16. § (1)

¹²⁴ HH VAbstG. 6. § (6)

¹²⁵ HH VAbstG. 18. § (1)

¹²⁶ HH VAbstG. 23. § (1)

¹²⁷ 56/2012 OVB határozat

közi különbségtétel tilalmával,¹²⁸ vagy a devizahitelek forintra történő átszámításával¹²⁹ kapcsolatos népszavazási kezdeményezések hitelesítését. Nem könnyű eldönteni, hogy a kérdések ilyen fokú leegyszerűsítése, vagy egy törvényjavaslat kidolgozása-e a nehezebb feladat. A választópolgár viszont a szabályozás tükrében csak arra képes, hogy igent vagy nemet mondjon erre a jócskán leegyszerűsített kérdésre, amire lehet, hogy épp az ellenkezőjét felelné, ha az egy kidolgozott javaslat és nem egy összetett mondat formájában állna előtte. Vagyis a választópolgárok inkompetenciája Magyarországon nem kis mértékben épp a szabályozásnak köszönhető: a választók nem tudnak megfontoltan dönteni, mert a kérdést leegyszerűsítve találják nekik. Persze a médiában valamennyire körüljárják ezeket a kérdéseket, de ez nem mérhető egy kidolgozott törvényjavaslat világosságához, amit egy átlagember különösebb erőfeszítés nélkül értelmezni tudna – főleg, ha ezt nem a szavazófülkében kellene megtennie, hanem előzőleg megkapná postán az értesítővel együtt, miként például Svájcban, ahol a törvény lehetővé, a német tartományokban pedig egyenesen kötelezővé teszi a kidolgozott törvényjavaslat formát. Utóbbi annyiban problémás, hogy így a kezdeményezők esetleg jogi segítségre szorulnak, és az esetleg ezzel járó anyagi terhet vállalniuk kell. Ezen kívül más kiadásokat viszont nem kell vállalniuk, mert az aláírásgyűjtést a továbbiakban az állam megszervezi,¹³⁰ így ez a költség nem tekinthető aránytalannak.

A legjobb kétségtelenül a svájci szabályozás, ahol a kezdeményezéseket kidolgozva, vagy általános javaslat formájában is be lehet nyújtani: utóbbi esetben a kidolgozás a parlament feladata, de a szavazók elé mindenképpen egy (vagy ha a parlament ellenjavaslatot is benyújt, kettő) kidolgozott javaslat kerül,¹³¹ így tájékozottan tudnak dönteni, és a kezdeményezőknek sem kell feltétlenül aránytalan áldozatokat vállalniuk.

Az iniciatíva gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban figyelemreméltó, hogy Bajorországban negyven év alatt tizenhét kezdeményezésből csak hat jutott el a népszavazásig, és ezeknek is csak a fele lett sikeres. Hamburgban viszont tizenöt év alatt tizennégy kezdeményezés indult (ebből egy még folyamatban van), ezek közül szintén hat jutott el népszavazásig, ám a parlament számos kezdeményezést elfogadott, így megelőzve a népszavazást.¹³² Ez azt mutatja, hogy a népi kezdeményezés intézménye nem feltétlenül felesleges és funkciótlan (mint amilyen Magyarországon), ha a képviselők két választás között is hajlandók a választó-

¹²⁸ 67/2012 OVB határozat

¹²⁹ 82/2012 OVB határozat

¹³⁰ Küpper 2009. 104-105. o.

¹³¹ BVg. Art. 138-139.

¹³² <http://www.mehr-demokratie.de/deutschland-volksbegehren-bisher.html> (2012. X. 26.)

polgárokkal együttműködni. A két vizsgált tartomány közül inkább Bajorországra jellemző a pártok általi kezdeményezés. Ez elmondható egyébként Magyarországról is, ahol négy állampolgári kezdeményezésre tartott népszavazás összesen tíz kérdése közül csak egyet nem politikai párt vagy pártok kezdeményeztek (a Magyarok Világszövetsége 2004-ben a kettős állampolgárságról). A magyar politikai aktivitásra jellemző, hogy ebből a négyből két népszavazás az alacsony részvétel miatt nem is volt érvényes.¹³³

b) Referendum

Referendum mindegyik vizsgált országban létezik. Elrendelésével kapcsolatban mindenütt a népképviselői szerv többsége mondja ki a végső szót,¹³⁴ vagyis a végrehajtó hatalomnak nincs lehetősége a törvényhozót megkerülve, esetleg manipuláció útján a néppel elfogadtatni egy parlament által elutasított döntést – ez fontos garanciája annak, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben komplementer jellegű maradjon.¹³⁵

Ausztriában egyszersmind a referendum a népszavazás egyetlen formája, ráadásul ennek sem kell feltétlenül ügydöntőnek lennie. Amellett, hogy a teljes alkotmánymódosítás kizárólagos népszavazási tárgy, az alkotmány részleges módosítása érdekében a képviselők egyharmada¹³⁶ kezdeményezhet népszavazást,¹³⁷ valamint a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényekről tartandó népszavazásról („*Volksabstimmung*”) a *Nationalrat* (képviselőház) egyszerű többséggel határozhat. Népszavazást lehet kiírni ezen kívül a köztársasági elnök hivatali idejének lejárta előtti leváltásáról, azonban ehhez a parlament mindkét házának egyetértése szükséges; a *Nationalrat* tagjai legalább felének jelenlétében hozott kétharmados döntéssel.¹³⁸

A fentiekből kitűnik, hogy Ausztriában elsősorban a referendum legitimációs szerepe kerül előtérbe: mivel a népszavazás elrendeléséhez – a részleges alkotmánymódosítástól eltekintve – többség szükséges a képviselőházban, ezért épp a képviselői rendszer elsődlegességét biztosítandó, nem lehetséges, hogy például az ellenzék egy általa indítványozott, de a par-

¹³³ Horváth 2008

¹³⁴ Kivétel Ausztriában a részleges alkotmánymódosítás, amelynek kapcsán már a képviselők egyharmadának kezdeményezésére ki kell írni a népszavazást. (B-VG. Art. 44.)

¹³⁵ Küpper 2009. 74. o.

¹³⁶ Az arányok a „Nationalrat” – vagyis a tulajdonképpeni képviselőház – létszámához viszonyítva értendők.

¹³⁷ B-VG Art. 44. (3)

¹³⁸ B-VG Art. 60. (6)

lament által elutasított törvényjavaslatot népszavazással fogadtasson el, vagy egy neki nem tetsző törvényt népszavazás útján vétóztasson meg. (Ezt parlamenten kívül, állampolgári kezdeményezés formájában sem teheti meg, mivel Ausztriában nem létezik iniciatíva.) Egy törvényről való utólagos szavazás jellegénél fogva annak módosítására vagy érvénytelenítésére irányulhat (abrogatív népszavazás), ám ezt valószínűleg nem fogja elrendelni ugyanaz a parlamenti többség, amely a törvényt előzőleg elfogadta. A kötelező népszavazás szerepe az osztrák alkotmányban így egyértelműen megerősítő szerepre korlátozódik: a parlamenti többség folyamodhat a néphez, ha egy „kínos” döntésben el akarja hárítani magáról a felelősséget; például egy rövid távon népszerű, hosszú távon viszont hátrányokkal járó intézkedés esetén utóbb lehet a választópolgárookra mutogatni, hogy ők akarták. Gyakorlatilag azonban inkább legitimációerősítésre használják Ausztriában a referendumot: eddig csak két esetben, egy atomerőmű meg nem építése és az EU-csatlakozás kapcsán tartottak országos népszavazást.¹³⁹ A népszavazáson a kérdést úgy kell feltenni, hogy igennel vagy nemmel lehessen rá válaszolni és az érvényes szavazatok többsége dönt.¹⁴⁰ Részvételi küszöb nincs.

Az osztrák alkotmány ezen kívül rendelkezik véleménynyilvánító népszavazásról is („*Volksbefragung*”). Mint ahogy arra az elnevezés is utal, itt csak megkérdezik a népet, ami ugyan népszavazás formájában nyilvánul meg, az eredmény azonban nem köti a jogalkotót. Ilyen népszavazásra bocsátani alkotmányos és országos jelentőségű, a parlament hatáskörébe tartozó kérdést lehet a kormány vagy egy képviselő indítványára, a *Nationalrat* döntése alapján.¹⁴¹ A kérdésnek nem kell feltétlenül eldöntendőnek lennie, két alternatíva közül választás is lehetséges. Mivel a véleménynyilvánító népszavazást is a parlament rendeli el, így ezt csak olyan esetekben érdemes tennie, mikor egyetértésre számít az állampolgároktól: legitimációnövelésre és szimpátiakeltésre jól használható, de ha „fordítva sül el,” sincs nagy probléma, mert az eredmény nem kötelező; bár a szavazók egy részének elvesztésével számolni kell. A népszavazás véleménynyilvánító jellege ugyanakkor a szavazók motivációját is befolyásolhatja: az ügydöntő népszavazással ellentétben itt nem tudhatják, hogy mennyit nyom a latban a szavazatuk,¹⁴² ennek következtében az alacsonyabb részvételi hajlandóság a véleménynyilvánító népszavazás amúgy is gyenge legitimációját tovább csökkenti.

¹³⁹ <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksabstimmungen/> (2012. X. 26.)

¹⁴⁰ Volksabstimmungsgesetz (VAbstG.) 9. § (2), B-VG Art. 45.

¹⁴¹ B-VG. Art. 49/b.

¹⁴² Goeschl 2005

Svájcban a parlament által kötelezően elrendelt népszavazás a fent említett kizárólagos népszavazási tárgyakat jelenti. Az alkotmány kötelező népszavazás („*obligatorisches Referendum*”¹⁴³) címszó alatt ezeken a tárgyakon kívül említi az (iniciatíva kapcsán már tárgyalt) állampolgári kezdeményezésre történő alkotmánymódosítást. A kizárólagos népszavazási tárgyakról (alkotmánymódosítás, sürgős szövetségi törvények, nemzetközi szervezetekbe való belépés) elrendelt népszavazás úgynevezett „*Volk und Stände*”-referendum ami azt jelenti, hogy nem csak a választópolgárok szavazatának többsége, hanem a kantonok többségi szavazata is szükséges a döntéshez.¹⁴⁴ Ez a szabályozás a nyelvi, etnikai és vallási kisebbségek védelmét is szolgálja¹⁴⁵ a többnemzetiségű országban, mivel a legfontosabb ügyekben nem teszi lehetővé, hogy néhány nagyobb lakossággal rendelkező kanton a saját javára eldönthesse a kérdést. Az alkotmánymódosítás azonnal hatályba lép, ha a nép és a kantonok megszavazták.¹⁴⁶

Hamburgban az alkotmány a népszavazásnak csak az állampolgári kezdeményezés alapján megvalósult formáját nevesíti, Bajorországban pedig szintén a kizárólagos népszavazási tárggyal, vagyis az alkotmánymódosítással függ össze a referendum. Az alkotmánymódosító népszavazásnak szigorúbb érvényességi feltételeknek kell megfelelnie: nem elég, hogy az igen-szavazatok a többségét adják az összes érvényesen leadott szavazatnak, de az igenek számának egyszersmind meg kell haladnia az összes választójogosult 25%-át.¹⁴⁷

Magyarországon az országgyűlés mérlegelés alapján elrendelhet referendumot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére, melynek eredménye az országgyűlésre az új alaptörvény szerint már mindig kötelező.¹⁴⁸ A kormány vagy a köztársasági elnök a feltenni kívánt kérdést ugyanúgy be kell, hogy nyújtsa az Országos Választási Bizottsághoz hitelesítésre, mint az iniciatíva kezdeményezői.¹⁴⁹ Ennek azért van jelentősége, mert a többi vizsgált országban nincs ilyen külön bizottság a kezdeményezések elbírálására, általában valamilyen kormánynak alárendelt végrehajtó szervre hárul e feladat. Az OVB ezeknél valamivel függetlenebb szerv, mivel a parlamenti pártok által delegált és az országgyűlés által választott ta-

¹⁴³ BVg. Art. 140

¹⁴⁴ BVg. Art. 142. (2)

¹⁴⁵ LeDuc 2003. 41-42. o.

¹⁴⁶ BPR. Art. 15 (3)

¹⁴⁷ BYLWG. Art. 79 (1) 2.

¹⁴⁸ Alaptörvény 8. Cikk (1)

¹⁴⁹ Nsztv. 9. §, T/3479. sz. javaslat 5. §

gokból áll;¹⁵⁰ az új választási eljárási törvény szerint viszont a jövőben a parlament által kétharmados többséggel kilenc évre választott tagok fogják alkotni a Nemzeti Választási Bizottságot.¹⁵¹

A kormánynak, illetőleg a köztársasági elnöknek egyébként is törvénykezdeményezési joga van és ily módon az országgyűlésen keresztül érvényesítheti akaratát; ha ez nem sikerülne, úgy a parlament valószínűleg – mivel erre nem köteles – referendumot sem rendelne el az adott kérdésben, ez pedig a kormány és az államfő népszavazás-kezdeményezési jogának elvi súlyát némileg csökkenti.¹⁵² Így a kormány referendum-kezdeményezési lehetősége Magyarországon is egyértelműen a legitimáció növelésére vagy a felelősség népre hárítására szolgálhat, a köztársasági elnöknek ez a joga pedig inkább akkor érvényesülhet elméletileg, ha a parlamenti többséggel ellentétes politikai oldalt képvisel (ami előfordulhat a ciklusok eltérése miatt). Mivel azonban ekkor is az országgyűlés többsége mondja ki a végső szót, így az államfő e jogkörének nincs különösebb jelentősége. Eddig két kérdésben, a NATO, majd az EU csatlakozás kapcsán rendelték el Magyarországon referendumot.¹⁵³

c) A népszavazások kötőereje

A magyar Alkotmánybíróság szerint a nép közvetlen hatalomgyakorlásának két kritériuma a kezdeményezés és a kikényszeríthetőség,¹⁵⁴ melyekre a garanciát az iniciatíva különböző formái, valamint a népszavazások kötőereje jelentik. Eszerint különbséget kell tenni ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazás között. Utóbbi a vizsgált országok közül már csak Ausztriában létezik („*Volksbefragung*”), Magyarországon az új alkotmány hatálybalépésével megszűnt ez a forma, amelynek eddig sem volt különösebb jelentősége, mivel nem kötötte az országgyűlést.

Az ügydöntő népszavazás kötőerejével kapcsolatban annak mikéntje és időbeli kiterjedése a kulcskérdések. Főleg az iniciatíva tekintetében érdemes azt vizsgálni, hogy a nép alulról jövő kezdeményezéssel hogyan és meddig kötheti meg a jogalkotó kezét; referendum esetén ez kevésbé releváns, mivel ekkor a parlament „köti meg a saját kezét.” (Egyébként jogkö-

¹⁵⁰ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (Ve.), 23. § (4), 25. §

¹⁵¹ T/8405 sz. javaslat 20. §

¹⁵² Tóth 2008. 378-379. o.

¹⁵³ Horváth 2008

¹⁵⁴ 52/1997 (X. 14.) AB határozat

vetkezményét tekintve az ügydöntő népszavazás eredménye a parlamentre kötelező, függetlenül attól, hogy alulról vagy fölülről kezdeményezték.)

Attól eltekintve, hogy Ausztriában nincs iniciativa,¹⁵⁵ a vizsgált országok közül egyedül Magyarországon nincs lehetőségük a kezdeményezőknek kidolgozott törvényjavaslatot beadni. A német tartományokban ez a forma kötelező, Svájcban pedig a kezdeményezőkön múlik, hogy általános indítványt, vagy kidolgozott és megindokolt tervezetet nyújtanak-e be. Ahol a népszavazásra bocsátott kérdés nem ölti törvényjavaslat formáját, az megszavazása esetén sem lesz azonnal jogszabály.¹⁵⁶ az eredményes népszavazás után a parlament feladata annak szellemében a törvényt megszövegezni és megszavazni. Vagyis Magyarországon az iniciativa intézményének megléte nem jelenti azt, hogy a nép törvényt alkothatna vagy kezdeményezhetne. Erre csak a köztársasági elnöknek, a kormánynak, országgyűlési képviselőnek vagy országgyűlési bizottságnak van joga.¹⁵⁷ Így a népszavazás nem helyettesíti az országgyűlést, hanem kötelezi.¹⁵⁸ eredményes népszavazás esetén a parlament „végrehajtó szerepbe” kerül,¹⁵⁹ ami viszont jogalkotásra kötelezés esetén felveti például a képviselői függetlenség csorbulásának lehetőségét.¹⁶⁰

Svájcban szövetségi szinten a törvénykezdeményezés a nép részéről csak alkotmány-módosítás terén lehetséges, egyébként a törvénykezdeményezés joga a képviselőket, frakciókat, parlamenti bizottságokat és a kantonokat illeti meg.¹⁶¹ Az iniciativa többi formája Svájcban rejektív jellegű. Viszont a német tartományokban a kormány és a parlament mellett az alkotmány a népnek is törvénykezdeményezési jogot ad,¹⁶² ezzel összefüggésben meg is követeli az állampolgári kezdeményezések törvényjavaslat formában való népszavazásra bocsátását. Így a tervezet eredményes népszavazás esetén kihirdetésre kerül és törvényerőre emelkedik, nincs szükség külön parlamenti aktusra. Ez a megoldás nem csak az eljárás tekinteté-

¹⁵⁵ Mivel pedig referendum elrendelésére is csak nagyon kivételes események kapcsán került sor (EU csatlakozás, atomerőmű), amelyekben gyakorlatilag kizárt a rövid időn belüli újabb szavazás, így Ausztriában a népszavazások kötőereje elenyésző jelentősége okán nem szorul különösebb magyarázatra.

¹⁵⁶ Kis 2009. 69. o.

¹⁵⁷ Alaptörvény 6. Cikk (1)

¹⁵⁸ Az országgyűlésnek a tervek szerint száznyolcvan napja lesz a népszavazás eredményének megfelelő jogalkotásra. (T/3479. sz. javaslat 31. § (1) A jelenleg még hatályos szabályozás szerint a népszavazás eredményének „haladéktalanul” kell eleget tennie, amit sokféleképpen lehet értelmezni. (Nsztv. 8. §)

¹⁵⁹ 52/1997 (X. 14.) AB határozat

¹⁶⁰ bővebben: Kis 2009. A problémára Tóth Károly a parlamenti szavazás helyett a népszavazás eredményének pusztá tudomásulvételét javasolja. (Tóth 2008. 384. o.)

¹⁶¹ BVg. Art. 138-139; Art. 160 (1)

¹⁶² BYLV Art. 71; HHLV Art. 48

ben egyszerűbb, de a népakarat érvényesülését is jobban biztosítja, azáltal, hogy a folyamatból a parlamentet teljesen kiiktatja.¹⁶³

Miután a nép akaratának megfelelő rendelkezés – a parlament közbeiktatásával vagy anélkül – megszületett, garantálni kell, hogy az bizonyos ideig hatályban is marad; mivel ha a jogalkotó az adott törvényt másnap megváltoztathatná, nem lenne értelme a népszavazás intézményének.¹⁶⁴ A magyar szabályozás – sok vitára okot adó, túl tág megfogalmazásban – hároméves moratóriumot jelöl ki,¹⁶⁵ ám azt konkrétan sem a régi, sem a hatályos népszavazási törvény, de még az új javaslat sem mondja meg, hogy ez a moratórium *pontosan* mire vonatkozik: a törvény hatályon kívül helyezésére, módosítására, más törvény alkotására a témában, stb. Ebben a szabályban tulajdonképpen csak az időtartam egyértelmű,¹⁶⁶ de jogossága ennek is vitatott. Egyes szerzők szerint¹⁶⁷ például a népszavazás eredménye egészen addig köti az országgyűlést, amíg egy hasonló tárgykörben hozott népszavazás eltérően nem határoz. Ennek a felfogásnak az a hibája, hogy így elvileg, ha az állampolgárok rendkívül aktívak és kezdeményezők, idővel számos kérdésben (vagy inkább részkérdésben), aránytalanul lehetne csökkenteni az országgyűlés hatáskörét, és így veszélybe kerülne a képviselői demokrácia elsőbbsége.

A magyar politikai kultúrára jellemző, hogy sokáig egyedülállónak számított a vizsgált államok között azzal, hogy ilyen moratóriumot mondott ki. Németországban általános, hogy a jóhiszemű joggyakorlás követelményének megfelelően a jogalkotó tiszteletben tartja a népszavazás eredményét; vagy ha ezt mégsem teszi, akkor azzal az aktuális parlamenti többség jelentős politikai kockázatot vállal.¹⁶⁸

Hamburg az egyetlen tartomány, ahol hasonló moratóriumot vezettek be: 2010-ben került be a népszavazási törvénybe, miszerint a népszavazás során alkotott törvényt két éven belül nem lehet *népszavazással* módosítani.¹⁶⁹ Ez a szabály azonban a parlament általi módosítást nem zárja ki. A népi kezdeményezések tekintetében Hamburgban a képviselőtestület egyébként is meglehetősen együttműködő: számos népi kezdeményezést, például az átláthatósági törvénnyel vagy a városi vízszolgáltatással kapcsolatban népszavazásra bocsátás nélkül elfogadtak, és az iniciatíva lehetőségeinek bővítését is egy népi kezdeményezés alapján sza-

¹⁶³ Küpper 2009. 108-109. o.

¹⁶⁴ Ellentétes álláspontot fejt ki Kukorelli István az 50/2001 (XI. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleményében.

¹⁶⁵ Nsztv 8. §, T/3479. sz. javaslat 31. § (2)

¹⁶⁶ Küpper 2009. 108. o.

¹⁶⁷ Chronowski, Kocsis 2007. 377. o.

¹⁶⁸ Küpper 2009. 109. o.

¹⁶⁹ HH VAbstG. 23. § (4)

vazta meg a képviselőtestület.¹⁷⁰ Hamburg esetében úgy tűnik, maga „a nép” nagyobb ellenfele saját kezdeményezéseinek, mint a képviselők, hiszen elég alacsonyak az aláírásgyűjtésre és a népszavazásra vonatkozó küszöbértékek ahhoz, hogy a népszavazás útján történő megváltoztatástól előbb kelljen tartani, mint a képviselőtestület általi módosítástól.

A svájci szabályozás érthető módon nem rendelkezik moratóriumról, mivel a népi vétó jellegű rejektív iniciativa keretében a korábbi népszavazás eredményét módosító törvényt is meg lehetne támadni, ez pedig ördögi körhöz vezetne.

d) Népi kezdeményezés

Végül röviden érdemes megemlíteni a közvetlen demokrácia legenyhébb formáját, a népi kezdeményezést, mely önálló intézményként a vizsgált országok közül már csak Ausztriában és Magyarországon létezik, de feltehetően már itt sem sokáig. Mivel Svájcban meglehetősen könnyű szinte bármiről a parlamentre kötelező népszavazást kezdeményezni, ezért értelmetlen lenne még emellé egy olyan gyenge intézmény, mint a népi kezdeményezés. A két német tartományban pedig a népi kezdeményezés tulajdonképpen az iniciativa első lépcsőjét jelenti, tehát a parlamentre rótt puszta napirendi kényszerről tovább lehet lépni a népszavazásra: ez Bajorországban az indítvány elutasítása után azonnal, Hamburgban a kezdeményezők külön kérésére történik.

Ausztriában, ahol a népszavazás kizárólag felülről elrendelt referendum formájában létezik, az alulról induló kezdeményezések csak népi kezdeményezésben nyilvánulhatnak meg („*Volksbegehren*”), melynek tárgya a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kezdeményezésre nézve itt is kötelező a törvényjavaslat forma. Ahhoz, hogy a parlament napirendre tűzze az ügyet, országosan százezer, vagy három tartományból a választók hatodának aláírását kell összegyűjteni,¹⁷¹ de az informális küszöb egymillió aláírásnál van: e fölött számíthat egy kérdés érdemi tárgyalásra, mint „politikailag jelentős ügy”.¹⁷² (Ezt az informális „küszöböt” eddig csak két népi kezdeményezésnek sikerült elérnie, a géntechnológiával, valamint a megszorításokkal kapcsolatosan.¹⁷³) Az aláírásgyűjtés megkezdése előtt a kezdeményezést a Belügyminisztériumnak kell benyújtani, amely három héten belül elbírálja,

¹⁷⁰ http://hh.mehr-demokratie.de/hh_hamburg.html (2012. X. 26.)

¹⁷¹ B-VG Art. 41. (2)

¹⁷² Goeschl 2005

¹⁷³ <http://www.wien-konkret.at/politik/direkte-demokratie/volksbegehren/> (2012. X. 26.)

hogy a javaslat megfelel-e az alkotmányban rögzített formai és tartalmi követelményeknek.¹⁷⁴ Az aláírások összegyűjtésére mindössze nyolc nap áll rendelkezésre,¹⁷⁵ viszont a német tartományokhoz hasonlóan a szervezés itt is állami feladat: az íveket önkormányzati helyiségekben, hivatali időben és hétvégén legfeljebb délelőtt lehet aláírni.¹⁷⁶

A magyar szabályozásból valószínűleg rövidesen el fog tűnni az iniciativa mellett eddig is „feleslegesen” meglévő népi kezdeményezés: az új alkotmány már nem rendelkezik róla, ahogy az új népszavazási törvényjavaslat sem.¹⁷⁷ A még hatályban lévő népszavazási törvény szerint ötvenezer aláírás két hónapon belüli összegyűjtésével lehet elérni, hogy az adott kérdést az országgyűlés tárgyalja.¹⁷⁸ Az aláírások összegyűjtésének és benyújtásának feltételei a határidőtől eltekintve ugyanazok, mint az iniciatívánál. A népi kezdeményezés tárgyát illetően vitatott, hogy vonatkoznak-e rá a tiltott népszavazási tárgyak. Ezt a kérdést járja körül az országgyűlés felosztatására irányuló népi kezdeményezéssel kapcsolatban született 129/2008 (X. 30) sz. AB határozat, mely az OVB aláírásgyűjtő ívet hitelesítő határozatát helyben hagyta. Bragyova András a határozathoz fűzött különvéleményében kiemeli, hogy attól még, hogy a népi kezdeményezés „gyenge fegyver”, nem szabadna a népszavazásnál tágabb tárgykörben alkalmazni: mivel ez az intézmény népi törvénykezdeményezést jelent, ily módon alkalmas a politikai napirend befolyásolására, de az országgyűlés felosztatására nem irányulhat. Azonban mivel a népi kezdeményezés az országgyűlést a kérdés megvitatásán kívül semmire nem kötelezi, így ez a kérdés csak elméletileg marad fontos.

e) Sok gesztusnak sok az alja

Összegezve elmondható, hogy a svájci szabályozás alig korlátozza a közvetlen demokrácia érvényesülését, mégis számottevő a népszavazáson végül alulmaradt kezdeményezések száma. A németek inkább eljárási oldalról próbálják kordában tartani a nép közvetlen részvételét (sok aláírást kell rövid idő alatt összegyűjteni), Magyarországon viszont ez a korlát leg-erősebben a tartalmi oldalon jelentkezik: sokkal több a tiltott népszavazási tárgy, mint a többi vizsgált államban, kizárólagos tárgy pedig egyáltalán nincs. Ugyanakkor az eljárás tekintetében nem hagyható figyelmen kívül az új alkotmány által bevezetett 50%-os részvételi küszöb

¹⁷⁴ Volksbegehrensgesetz (VbgG.) 3. § (1); 5. § (1)

¹⁷⁵ VbgG. 5. § (2)

¹⁷⁶ VbgG. 7. § (1)

¹⁷⁷ T/3479 sz. javaslat

¹⁷⁸ Nsztv 1. § (1), 3. § (4)

sem, amely a magyar politikai aktivitás ismeretében szigorúnak számít. A fenti államokban közös, hogy a választópolgárok kezdeményezhetnek a parlamentre kötelező népszavazást, szemben Ausztriával, ahol az állampolgárok csak a kérdés napirendre tűzését kezdeményezhetik, népszavazás megtartását nem, ráadásul a parlament által elrendelt referendum nem feltétlenül ügydöntő, hanem pusztán véleménynyilvánító is lehet.

Ausztriában és Magyarországon is alapvető probléma, hogy túl sok a felesleges, gesztusértékű látszatintézmény. Az egyik ilyen a véleménynyilvánító népszavazás, amelynek eredménye az országgyűlésre nem kötelező, és amely 2012 januárja óta nálunk már nem létezik. A másik a népi kezdeményezés, amellyel hazánkban az előre valószínűsíthető kudarc ellenére meglepően sokan próbálkoznak;¹⁷⁹ pedig a nem kikényszeríthető, a politikusok jóakaratán múló intézményeknek Magyarországon nincs sok értelme.

Kevesebb intézménnyel nagyobb mértékű részvételt is meg lehetne valósítani: először is lehetővé kell tenni a kezdeményezés kidolgozott törvényjavaslat formájában való benyújtását, mert ezáltal sokkal könnyebb az egyértelműség követelményének megfelelni. A javaslat szövegét aztán mindenki megkapná postán vagy e-mailen, hogy ne a média szűrőin keresztül legyen kénytelen tájékozódni. A választói inkompetencia ugyanis bizonyos mértékben a médiának is köszönhető, amely részinformációkat áraszt az emberekre, akiknek egy jelentős része azért nem megy el szavazni, mert úgy érzi, fogalma sincs az adott kérdésről. Ha az állam venné a fáradságot, hogy tájékoztassa a polgárait, esetleg ők is vennék a fáradságot, hogy beleszóljanak a politikába. És akkor talán az 50%-os részvételi küszöb már nem is tűnne annyira irreálisnak.

¹⁷⁹ http://www.valasztas.hu/hu/ovb/18/18_0.html (2012. X. 26.)

III. Elégedett vesztesek és elégedetlen nyertesek

Zárásként érdemes megvizsgálni, hogy a közvetlen demokrácia lehetőségei milyen hatással vannak a politikai elitre és a törvényhozás folyamatára: erre természetesen Svájc szolgál a legalkalmasabb példaként. A kizárólagos népszavazási tárgyak és a törvények kvázi vétójaként működő abrogatív népszavazás a parlament ellenőrzésének eszköze, míg a törvénykezdeményező iniciativa egyfelől hégzagpótló funkciót lát el, másfelől a parlamenti javaslatokkal versengő elemként is felléphet.¹⁸⁰

A svájciak az elégedett vesztesek országaként aposztrofálják magukat,¹⁸¹ mert ugyan a népszavazásokon 90%-ban elutasításra találhatnak a kezdeményezések, az állampolgárok mégis elégedettek a demokrácia működésével az országban. Ha viszont a polgárok az elégedett vesztesek, akkor a politikusok az elégedetlen nyertesek: ugyan a népszavazások által folytonos támadásoknak van kitéve a politikájuk, amit ennek köszönhetően kénytelenek rendkívül kompromisszum-készen folytatni, de végeredményben a nép általában elutasítja a kezdeményezést, így végül az lesz, amit a politikusok akarnak – nagyjából.

De akkor mire jó ez a sok népszavazás és hercehurca? – merül fel a kérdés. Számos tanulmány született arról, hogy a svájci parlament konszenzusorientáltságára mennyiben van hatással az utólagos, népszavazáson történő megvétőzés lehetősége, és viszont: a politikai elitnek mennyiben van befolyása a népszavazási eredményekre. Alexander H. Trechsel és Pascal Sciarini szerint a svájci politikai elit figyelembe veszi az utólagos, vétó jellegű népszavazás lehetőségét, ezért a döntéshozás során kompromisszumokra törekcszenek: a szerzőpáros kiemeli ugyanakkor, hogy nem ez az egyetlen oka annak, hogy Svájc jól működő konszenzusos demokrácia.¹⁸² Ha a törvény kihirdetése után mégis sikeresen kezdeményeznek egy abrogatív népszavazást, a kormánynak még így is széles lehetőségei vannak a véleményformálásra,¹⁸³ alkotmánymódosítást kezdeményező iniciativa esetén pedig a kormány ellenjavaslatot készíthet, amit aztán a kezdeményezők javaslatával együtt bocsátanak népszavazásra.

Megoszlanak a vélemények arról, hogy a parlamenti konszenzus szélessége mennyiben befolyásolja a szavazók körében a törvény elfogadását vagy elvetését. Gebhard Kirchgässner szerint amely törvényt csak szűk többséggel fogadta el a parlament, azt nagyobb

¹⁸⁰ Setälä 1999. 79. o.

¹⁸¹ Kaufmann, Büchi, Braun 2008. 49. o.

¹⁸² Trechsel, Sciarini 1998. 100-103. o. (vö. Lijphart 1999)

¹⁸³ Uo.

valószínűséggel vétózzák meg népszavazáson,¹⁸⁴ míg más kutatások arra engednek következtetni, hogy a népszavazások eredménye általában független a politikai elit közötti konszenzus mértékétől.¹⁸⁵ Hasonló korrelációkat szoktak keresni a koalíció fragmentáltsága és a népszavazások kimenetele között, azonban Kriesi leszögezi: a népi-vétó jellegű iniciatívák tárgyspecifikus ellenállást jelenítenek meg, a koalíció összetételétől függetlenül.¹⁸⁶

Nem elhanyagolhatóak a közvetlen demokrácia társadalomlélektani hatásai sem, ami az „*elégedett vesztesek*”-szlogenben is tükröződik: Svájcban az állampolgárok már önmagában értékelik a politikába való beleszólás lehetőségét, így a népszavazásoknak legitimáló-integráló funkciójuk is van: a népszavazáson meghozott döntések „*igazságosabbnak tűnnek a polgárok szemében.*”¹⁸⁷ Részvételi küszöb nem lévén Svájcban, megkérdőjelezhető ez a legitimitás-érv. Az állampolgároknak ugyan tényleges lehetőségük van a beleszólásra és a kezdeményezésre, sokan élnek is vele, ám a legtöbb kezdeményezést rendre leszavazzák, így a választópolgárok jó közérzete és saját fontosságuknak tudata a politikai stabilitást sem veszélyezteti.

Úgy tűnik, a népszavazás intézményének erőssége némi alázatot vár el a politikusoktól, akikkel szemben nem csak a rivális pártok, de a nép irányában mutatott kompromisszum-készség is követelmény – ilyen körülmények között pedig talán kevesebb tér nyílik az önös érdekek és a hatalmi játszmák számára. Ehhez azonban nem elég elvi szinten a közvetlen demokrácia intézményeinek megléte; az is kell hozzá, hogy az emberek valóban éljenek is a jogaikkal, legyenek kezdeményezések, még ha jórészt le is szavazzák őket, mert ezáltal lesz kénytelen a politikai elit állandó jelleggel, nem pedig csak a választásokat megelőző időszakban hatalmi tényezőként tekinteni a népre.

Magyarországon az eddig – még a tiltott tárgyak hosszú listája ellenére is – liberálisnak számító szabályozást az új alkotmány lefejezte az 50%-os részvételi küszöb bevezetésével, aminek köszönhetően szinte lehetetlen lesz egy alulról kezdeményezett népszavazást sikerre vinni.¹⁸⁸ hacsak nem pártok vagy gazdaságilag erős érdekcsoportok állnak mögötte, akik finanszírozni tudnak egy olyan intenzív kampányt, amely a passzív magyar választópolgárok

¹⁸⁴ Kirchgässner 2010

¹⁸⁵ Trechsel, Sciarini 1998. 111. o.

¹⁸⁶ Kriesi 2006. 603. o.

¹⁸⁷ Kriesi 2009. 103. o.

¹⁸⁸ Ezt a részvételi arányt a négyigenes népszavazás óta csak a Fidesz által kezdeményezett 2008-as, tandíjról, vizitdíjról és kórházi napidíjról szóló népszavazásnak sikerült éppen-hogy elérnie.
http://valasztas.hu/hu/ovb/42/42_0.html (2012. X. 26.)

felét becsábítja a szavazófülkébe.¹⁸⁹ Így viszont a népszavazás intézménye könnyen a különböző politikai szereplők eszköztárába kerülhet, ha nem volt már ezelőtt is kizárólagosan ott, hiszen az eddigi sikeres országos népszavazási kezdeményezések mögött is pártok álltak. A sikertelen kezdeményezők között már jóval több civil szervezetet vagy állampolgárt találunk, ezek azonban többnyire az aláírások számán vagy a kérdés alkotmányellenességén buktak el,¹⁹⁰ némileg alátámasztva a választói inkompetenciáról szóló szkeptikus érveket.

Úgy tűnik, a közvetlen demokráciának is azt a bizonyos arany középutat kell megtalálnia a parlamentáris rendszerben: ha túl sok van belőle, az állampolgárok „jó dolgukban” nem élnek vele, és így elsikkad a döntések legitimitása; túl szigorú keretek között azonban a tiltott tárgyak és magas küszöbök elveszik a levegőt a tényleges állampolgári kezdeményezések elől, így pont a lényege veszik el.

¹⁸⁹ Ugyanakkor a pártok sem jelentenek garanciát a sikerre: az LMP-nek 2012 tavaszán még a népszavazás kötelező elrendeléséhez szükséges kétszázezer aláírást sem sikerült összegyűjtenie az általa kezdeményezett négy kérdésben.

¹⁹⁰ Horváth 2008. 61-62. o.

Bibliográfia

Altman 2011

Altman, David: *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge University Press, 2011)

Bourdieu 2000

Bourdieu, Pierre: A közvélemény nem létezik (In: Kiss Balázs szerk.: *Politikai kommunikáció*, Rejtjel, Budapest, 2000)

Böckenförde 2003

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: A közvetett/képviselői demokrácia mint a demokrácia tényleges formája (In: Takács Péter szerk.: *Államtan*, Szent István Társulat, Budapest, 2003)

Burke 1990

Burke, Edmund: *Töprengések a francia forradalomról* (Atlantisz, Budapest, 1990)

Chronowski, Kocsis 2007

Chronowski Nóra, **Kocsis** Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról (In: *Jogtudományi Közlöny*, 2007. szeptember)

Constant 1997/A

Constant, Benjamin: A régiek és a modernek szabadságának összevetése (In: Uő: *A régiek és a modernek szabadsága*, Atlantisz, Budapest, 1997)

Constant 1997/B

Constant, Benjamin: A népszuverenitásról (In: Uő: *A régiek és a modernek szabadsága*, Atlantisz, Budapest, 1997)

Dahl 2006

Dahl, Robert A.: *A Preface to Democratic Theory* (University of Chicago Press, Chicago, London, 2006)

David 1977

David, René: *A jelenkor nagy jogrendszerei* (KJK, Budapest, 1977)

Dewey 1957

Dewey, John: *The Public and its Problems* (Alan Swallow, Denver, 1957)

Dezső, Bragyova 2007

Dezső Márta, **Bragyova** András: Az országos népszavazás Magyarországon (In: Jakab András, Takács Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005*, Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007)

Eichenberger 2003

Eichenberger, Kurt: Kormányzati rendszer és közvetlen demokrácia Svájcban (In: Takács Péter szerk: *Államtan*, Szent István Társulat, Budapest, 2003)

Enyedi 2009/A

Enyedi Zsolt: A manipuláció határai és az értelmes vita feltételei (In: Enyedi Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009)

Enyedi 2009/B

Enyedi Zsolt: Referendumdemokrácia (In: Enyedi Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009)

Friedrich 1963

Friedrich, Carl Joachim: *Man and His Government: An Empirical Theor of Politics* (New-York – San Francisco – Toronto – London, McGraw-Hill Book 1963)

Goeschl 2005

Goeschl, Timo: Non-binding Linked-issues Referenda: Analysis and Application (In: *Public Choice*, 2005 September)

Habermas 1993

Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und demokratischen Rechtsstaats* (Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1993)

Halmi 2008

Halmi Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia (In: *Jura* 2008/2)

Horváth 2008

Horváth Csaba: Országos népszavazások Magyarországon (In: *Jura* 2008/2)

Kaufmann, Büchi, Braun 2006

Kaufmann, Bruno; **Büchi**, Rolf; **Braun**, Nadja: *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond* (The Initiative and Referendum Institute Europe, Marburg, 2006)

Kirchgässner 2010

Kirchgässner, Gebhard: Direkte Demokratie (*University of St. Gallen Disussion Paper*, 2010 August)

Kis 2009

Kis János: A népszavazás a köztársasági alkotmányban (In: Enyedi Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009)

Körösenyi 2005 /A

Körösenyi András: Képviseleti demokrácia: fából vaskarika? (In: Uő: *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*, Budapest, L'Harmattan 2005)

Körösenyi 2005/B

Körösenyi András: Politikai vezetés és kormányzás (In: Uő: *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*, Budapest, L'Harmattan 2005)

Körösenyi 2007

Körösenyi András: A demokratikus elitizmus konszenzusán túl (In: *Politikatudományi Szemle*, 2007/4)

Körösenyi 2009/A

Körösenyi András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya (In: Enyedi Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009)

Körösenyi 2009/B

Körösenyi András: Lehangelő tudomány, vagy a politika művészete? Vezetés, manipuláció és demokrácia (In: *Politikatudományi Szemle*, 2009/3)

Kriesi 2006

Kriesi, Hanspeter: Role of the Political Elite in Swiss Direct Democratic Votes (In: *Party Politics*, 12/2006)

Kriesi 2009

Kriesi, Hanspeter: A közvetlen demokrácia. Svájc esete (In: Enyedi Zsolt szerk.: *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* Századvég, Budapest, 2009)

Krüppe 2009

Krüppe, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban (In: *Jura* 2009/1-2)

Kukorelli 2006

Kukorelli István: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében (In: Uő: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Századvég, Budapest, 2006)

LeDuc 2003

LeDuc, Lawrence: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective* (Broadview Press, 2003)

Lijphart 1984

Lijphart, Arend: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (Yale University Press, New Haven, London, 1984)

Lijphart 1999

Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy* (Yale University Press, London, New Haven, 1999)

Maritain 2003

Maritain, Jacques: A szuverenitás fogalma (In: Takács Péter szerk.: *Államtan*, Szent István Társulat, Budapest, 2003)

Meszerics 2008

Meszerics Tamás: Demokratikus-e a felhatalmazáselmélet? Megjegyzések Körösényi András tanulmányához (In: *Politikatudományi Szemle*, 2008/4)

Molnár 2011

Molnár Attila Károly: Felelőtlen demokrácia (In: *Politikatudományi Szemle*, 2011/4)

Ortega y Gasset 2003

Ortega y Gasset, José: *A tömegek lázadása* (Nagyvilág, Budapest, 2003)

Pürgy 2011

Pürgy, Erich: Die Bedeutung der Verfassung im politischen System – das österreichische Verfassungsverständnis (*Journal für Rechtspolitik*, 19/2011)

Rohner 2011

Rohner, Andreas: Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions and (Mal)Functions (*C2D Working Paper Series*, 38/2011)

Rousseau 2001

Rousseau, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés* (Kriterion, Bukarest, Kolozsvár, 2001)

Sartori 1999

Sartori, Giovanni: *Demokrácia* (Osiris, Budapest, 1999)

Schumpeter 1987

Schumpeter, Joseph A.: *Capitalism, Socialism and Democracy* (Unwin Paperbacks, London, 1987)

Setälä 1999

Setälä, Maija: *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions* (Palgrave Macmillan, Hampshire, New York, 1999)

Suksi 1993

Suksi, Markku: *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Martinus Nijhoff Publishers, 1993)

Tóth 2008

Tóth Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata (In: Dezső Márta, Kukorelli István szerk.: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja alkalmából*, Rejtjel, Budapest, 2008)

Trechsel, Sciarini 1998

Trechsel, Alexander H.; **Sciarini**, Pascal: Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter? (In: *European Journal of Political Research*, 33/1998)

Verhulst, Nijeboer 2007

Verhulst, Jos; **Nijeboer**, Arjen: *Direct Democracy. Facts and Arguments About the Introduction of Initiative and Referendum* (Democracy International, Brussels, 2007)

Warren 2009

Warren, Mark E.: Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory (In: Joan DeBardebelen, Jon H. Pammet szerk.: *Activating the Citizen*, Palgrave Macmillan, 2009)

Zweigert, Kötz 1998

Zweigert, Konrad; **Kötz**, Hein: *An Introduction to Comparative Law* (Clarendon Press, Oxford, 1998)

Melléklet: A közvetlen demokrácia intézményei és legfontosabb szabályai országonként

		SVÁJC	MAGYARO.	HAMBURG	BAJORO.	AUSZTRIA
INICIATÍVA	kezdeményezők	alkmód: 100.000 (1,9 %) tv-„vétó”: 50.000 (0,95 %)	köt: 200.000 (2,5 %) mér. alapl.: 100.000 (1,25 %)	10.000 (0,83%) → 5%	25.000 (0,27%) → 10%	-
	határidő	alkmód: 18 hónap tv-„vétó”: 100 nap	4 hónap	3 lépcsős modell népi kezd-sel: 4 hónap, 3 hét, 3 hónap	2 lépcsős modell népi kezd-sel: 2 hét, 3 hónap	-
	küszöb	-	50%	igen: 20%, de alkmód: 2/3 részy, igen: 50%	-	-
	kötőerő	-	3 év	2 év, de csak népszavazásra vonatkozik	-	-
REFERENDUM	kezdeményezők	kizárólagos tárgyban egy elrendeli	KE, kormány → egy egyszerű többs.	-	kizárólagos tárgyban egy elrendeli	kiz. tárgy: egy elrend, részleges alkmód: képv-k 1/3, tv-ről: képv- k egysz. többsége; KE lev: 2/3, mindkét ház
	küszöb	kizárólagos tárgyakban „Volk und Stände”	50%	-	kizárólagos tárgy: alkotmánymód esetén: igen: 25%	-
	kötőerő	-	3 év	-		ügydöntő v. véleménynyil vánító
NÉPI KEZD.	kezdeményezők	-	50.000	→iniciatíva	→iniciatíva	100.000 (1,6 %) vagy 3 tartományból 1/6
	határidő	-	2 hónap	~	~	8 nap
TÁRGYAK	kizárólagos	alkmód, nk-i szerv-k, szerz-k, sürgős tv-k	-	-	alkotmánymódos ítás	alkotmány „teljes” módosítása
	tiltott	-	ktsgvetés, alkmód,vál. tv-k, nk-i köt, egy szem/szerv, egy feloszl, hadiáll, rk. áll m.v. helyz, kat. műv, közkegyelem	költségvetés, államháztartás, adók, közszolg. díja, városépítési tervek	költségvetés, államháztartás	-