

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE

Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után

A 2010-es kormányváltás után végrehajtott, heves szakmai és politikai vitáktól övezett közjogi átalakulás számos elemét – mint például az új választási rendszert vagy az Alkotmánybíróság jogköreiből bekövetkezett változásokat – élénk közérdeklődés kísérte. Ezekhez képest az országos népszavazás (a továbbiakban: népszavazás) intézményét érintő módosítások kevésbé jelentek meg a napi hírekben, de a közjogászok és a politológusok szakmai fórumain sem álltak a fókuszban, holott a jövőben ezek jelentős hatással lehetnek a politikai fejleményekre.¹ E rövid dolgozatban a népszavazást érintő, politológiai szempontból legfontosabb változások leltárba vételét követően, ezek egyikét, a népszavazás érvényességének illetve eredményességének kérdését járrom körbe.

Elsőként azt a demokráciaelméleti szempontból is izgalmas eltérést említem, amely a közhatalom gyakorlásának elvi alapjait érinti. A 2012. január elsején hatályát veszített Alkotmány szerint: „2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”² Az Alaptörvény viszont így fogalmaz: „ALAPVETÉS B. cikk (3) A közhatalom forrása a nép. (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”³ (Kiemelések tőlem – KLI) A közvetlen hatalomgyakorlás helyét kijelölő „valamint” és a „kivételesen” kifejezések mögöttes tartalma közötti különbségről külön tanulmány születhetne. Itt csak rögzíteni van mód: megítélésem szerint az Alaptörvény népszuverenitási klauzulája pontosabban fejezi ki azt a felfogást, amely a magyar parlamentáris rendszerben a közvetlen hatalomgyakorlást (így a népszavazást) a képviselet útján történőhöz képest ritka, komplementer megoldásnak tartja. Ezt még az Alkotmánybíróság fejtette ki elvi érveléssel 1993-ban, az

¹ Az idevágó elemzések közül KOMÁROMI LÁSZLÓ: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben c. tanulmányát emelném ki (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf (letöltve: 2015. 04. 24.)), továbbá megemlítem, hogy magam két konferencia-előadást tartottam e témában: Veszprémben 2012-ben az Országos Politológus Vándorgyűlésen (A népszavazási döntések legitimitása empirikus megközelítésben), illetve Szegeden 2013-ban a Kettős állampolgárság és választójog, avagy „szerződés a múlt, jelen és jövő magyarjai között?” címmel megrendezett interdiszciplináris kerekasztalon (A népszavazás az Alkotmány és az Alaptörvény szerint).

² E kitélt az 1989 őszén elfogadott köztársasági Alkotmány (1989. évi XXXI. törvény) az Alkotmány módosításáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629> (letöltve: 2015. 06. 16.) fogalmazta meg, majd a többszöri alkotmánymódosítás sem érintette.

³ Magyarország Alaptörvénye http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (letöltve: 2015. 06. 16.)

Országgyűlés Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványára hozott határozatában: „A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.”⁴

A másik fontos változás, hogy az Alaptörvény – megtartva a népszavazás kezdeményezésének az állampolgárok, a kormány és az államfő általi lehetőségét – megszüntette a parlamenti képviselők egyharmadának e jogát. A nemzetközi gyakorlatban köztudottan ritka, hogy a népszavazás a „néptől” indulhat, sokkal inkább a végrehajtó hatalom (kormány, államfő) illetve a törvényhozás annak a kezdeményezője. A mi Országgyűlésünk a népszavazás elrendelésének kérdésében továbbra is kulcsszerepben van, amikor mérlegelheti és eldöntheti a kormány, az államfő illetve a 100 ezer és 200 ezer közötti állampolgár támogatásával alátámasztott, ún. fakultatív kezdeményezés sorsát, de legfőbb államhatalmi szervként az önálló kezdeményezési jogát elvesztette. Igaz ugyan, hogy ez a lehetőség korábban szintén „csak” fakultatívnak minősült, amelyet a parlamenti többség leszavazhatott, de az ügy vitája tematizálhatta a politikai közbeszédet, és színvallásra készíthette a pártokat. Mára az ellenzéki pártok népszavazási szándéka nem indulhat meg parlamenti frakciójuk alapján, számukra csak az állampolgári aláírásgyűjtés lehetősége maradt; míg a kormánypártok (és az államfő, ha nincs kohabitációs helyzet) a parlamenti többségre támaszkodva, e tekintetben „kényelmes” helyzetben vannak. Egyebekben a kötelező és a fakultatív népszavazási kezdeményezés szabályai nem változtak.

Fontos eltérés, hogy a népszavazás az Alaptörvény óta csak ügydöntő lehet, a korábbi, meglehetősen funkciótlan, az eddigi hazai gyakorlatban példa nélküli konzultatív (véleménynyilvánító) opció megszűnt. Ugyancsak kimaradt az Alaptörvényből Országgyűlést valamely kérdés napirendre tűzésére kötelező népi kezdeményezés.

Komoly jelentőséggel bír, hogy kibővült a tiltott tárgyak köre. Az Alaptörvény szerint „Nem tartható népszavazás az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről”. E rendelkezés az Alkotmánybíróság fentebb már idézett (2/1993. (I.22.) AB h.) határozatával van összhangban. Ugyanis: „A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.” A taláros testület ezen álláspontját később több alkalommal megerősítette, és az erre épülő gyakorlat során számos népszavazási kezdeményezés „vérzett el”, mert

⁴2/1993. (I. 22.) AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument>
(letöltve: 2015. 06. 16.)

az Országos Választási Bizottság nem engedte át azokat a kérdéseket, amelyek az Alkotmányba foglaltakat (például az államformát) akár csak burkoltan is érintették volna. Elmondható tehát, hogy az Alaptörvény azt a korábbi alkotmányos gyakorlatot rögzíti, mely szerint az Országgyűléstől az alkotmányozó hatalom nem vonható el. Csakhogy e felfogás a korábbi Alkotmányra épült, az Alkotmánybíróság által kialakított „láthatatlan alkotmány” része volt. A kétharmados parlamenti többséget viszont 2010 után semmi nem akadályozta abban, hogy olyan új alkotmányt alkosson, amiből e tilalom nem következik. Sőt, azt is megtehetette volna, hogy – számos európai parlamentáris demokrácia gyakorlatának megfelelően – egyenesen ellenkező irányba mozdul el, és az új Alaptörvény elfogadását, de akár későbbi módosításainak hatályba lépését is *kötelező* népszavazás megtartásához köti. Az alkotmányozási folyamat bizottsági munkája során az MSZP és az LMP leszögezte, hogy az alkotmánymódosítás nem lehet tiltott tárgy,⁵ a plenáris vitában a Jobbik szintén ezt képviselte, és módosító indítványt nyújtottak be arra irányulóan, hogy az Alaptörvény hatályba lépését is ügydöntő népszavazáshoz kössék⁶. Minderre azonban a kormánypártok részéről nem volt meg a politikai akarat, így az Alaptörvény e tekintetben az előző korszak alkotmányos gyakorlatára épített.

Új tiltott tárgyként, az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról sem tartható népszavazás. E tilalom bevezetését az előterjesztők nem indokolták. Az Országgyűlés Alkotmány előkészítő eseti bizottsága által Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről beterjesztett határozati javaslata, az alkotmánymódosítás fent tárgyalt tilalma mellett, csak a korábbi tiltott tárgyakat javasolta megtartani: „Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül nem tartható népszavazás a *jelenlegi alkotmányos szabályozás szerint megnevezett tárgykörökben*, azzal a kiegészítéssel, hogy – az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését beépítve – a normaszövegben kizárt tárgyként az Alkotmány módosítására irányuló népszavazás is megjelölésre kerül.”⁷ (Kiemelés tőlem – KLI) A később beterjesztett alaptörvényjavaslathoz fűzött részletes indoklás meg sem említi e változást: „A Javaslát tartalmazza azon tárgykörök teljes körű felsorolását, amelyek nem bocsáthatóak országos népszavazásra, ezek közül a legjelentősebb korlát, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló vagy azt eredményező népszavazás kezdeményezésére nem kerülhet sor.”⁸ A három frakció (Fidesz, KDNP, Jobbik) képviselői

⁵ <http://www.parlament.hu/biz39/aeb/resz/iii.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

⁶ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0033.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> letöltés: 2015. 06. 10.

⁸ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> letöltés: 2015. 06. 10.

által lefolytatott „csonka” plenáris vitában sem exponálódott e kérdés. Később, a népszavazási törvény vitájában Salamon László visszautalt a problémára, de az általa felhozott érv – miszerint a választási rendszer olyan bonyolult kérdés, amiről nem szerencsés a népet megszavaztatni – erősen vitatható.⁹ Ennek kapcsán utalhatunk Olaszországra, ahol 1993-ban népszavazás révén gyökeresen átalakították választási rendszert, de Nagy-Britanniában (ahol népszavazásra nagyon ritkán kerül sor) 2011-ben szintén a választópolgárok dönthették el, hogy az évszázados *first-past-the-post* módszert felváltás-e egy arányosabb megoldással.

E röviden összefoglalt változások a korábbi helyzethez képest *korlátozottabb szerepet szánnak a népszavazás intézményének* a magyar politikai rendszerben.¹⁰ Dolgozatunk fő kérdésére, a népszavazás érvényességét és eredményességét szabályozó feltételek átalakítására terve rögzítsük: megítélésünk szerint az erre irányuló változások a jövőben radikálisan *csökkentik egy sikeres népszavazás megrendezésének politikai esélyeit*. A továbbiakban e kijelentés igazolására teszünk kísérletet.

A téma több évtizedre visszanyúló történetét a rendszerváltozás idején kell kezdenünk. A népszavazás intézménye 1989 elején került be még a népköztársasági alkotmányba, utalással arra, hogy szabályairól majd külön törvény rendelkezik.¹¹ A pár hónappal később megalkotott törvény szerint: „28. § (1)

⁹ A választási törvények népszavazás alóli kivételét pedig nézetünk szerint az alkotmánymódosítással kapcsolatos tilalomhoz hasonlóan az a megfontolás alapozta meg, amely a választási rendszerek bonyolult működésének és az alkotmányos politikai rendszerekkel való összefüggéseinek dilemmáit nem tartotta igennel vagy nemmel megválaszolható kérdésekre redukálhatónak.” – mondta Salamon a vezérszónoki felszólalásában 2011. november 2-án. http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=BWo8ZM02&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D127%26p_felsz%3D283%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D283 letöltve: 2015. 06. 10.

¹⁰ Feltűnt ez politikai és médiabeli szerepvállalásukat tekintve egyéltelműen kormánypárti-jobboldali elemzőknek is. Fricz Tamás, miután utalt a népszavazás erős korlátaira, kijelentette: „Mind ezt ellensúlyozhatná, hogy ha a közvetlen demokrácia nem is, de a részvételi demokrácia elemei megerősödnek. A részvételi demokrácia lényege, hogy az állam és az önkormányzatok, a civil szféra különféle szereplőit kisebb vagy nagyobb mértékben, de bevonják a döntéshozatali folyamatba, s kialakul az intézményes együttműködés a két szféra – állam és társadalom – között. Ennek azonban nyomát sem látni az új szövegben. Mindennek következtében, az alaptörvény szerint egy erősen államcentrikus, elitista elemeket felmutató államberendezkedés jelei mutatkoznak.” http://www.magyarhirlap.hu/velemenymilyen_alkotmanyunk_lesz.html letöltve: 2015. 06. 14. Zárug Péter Farkas szerint: „A népszavazás rendszerének átalakítása, szigorítása... az illiberális demokráciák közvetlen demokratikus intézményektől való félelmét jelzi.” <http://www.demokrata.hu/velemenyleviatan-ebredese-iii> letöltve: 2015. 06. 19.

¹¹ 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8599> letöltve: 2015. 06. 14.

Az országos népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha a) az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott, és b) az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott.¹² Ezt követően, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain, az ügy nem kapott túl nagy figyelmet, és az 1989 őszén megszületett köztársasági Alkotmányból gyakorlatilag hiányzik a népszavazás intézménye – mindössze egy helyen, a köztársasági elnök jogköreinél említődik azzal, hogy az államfő népszavazást kezdeményezhet.¹³ Úgy látszik, hogy az „alapító atyák” elégedettek voltak a korábban meghozott vonatkozó törvénnyel, és a tárgyalásokat nem kívánták e témával terhelni. Az utolsó pártállami parlament később, még kétszer módosította a népszavazási törvényt, azzal egészítve ki az eredményesség fent idézett abszolút többségi feltételét, hogy ha egy népszavazási kérdésre három vagy több válaszlehetőség áll fenn, akkor a relatív többséget kapott alternatíva lehet a „győztes”¹⁴.

Politikai rendszerünk 1989/90-ben történt átalakítása ezzel lefektette a népszavazás intézményének közjogi alapjait. Csakhogy az így létrejött megoldást hamarosan erős kritika érte. Az Alkotmánybíróság fentebb hivatkozott határozata szerint: „A népszavazási törvény, amely az államhatalom egységének elvére épülő Alkotmány alapján készült, szükségképpen nincs összhangban az államhatalom megosztásának alkotmányos rendszerét tartalmazó hatályos Alkotmánnyal. A törvénynek a hatályos Alkotmányhoz igazítása nem történt meg... mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött létre annak folytán, hogy az Országgyűlés az 1989. évi XVII. törvényt a hatályos Alkotmánnyal nem hozta összhangba. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy e jogalkotási feladatának 1993. december 31. napjáig tegyen eleget.” E felszólításnak a törvényhozás nem sietett eleget tenni, de 1997-ben a NATO-csatlakozásról tartandó közelgő népszavazás felgyorsította az eseményeket. Ugyanis a legutóbbi, 1990 nyarán megtartott népszavazáson megnyilvánuló 13,98 százalékos választói aktivitás alapján félő volt, hogy a hatályos szabályok alapján nem lesz meg az érvényességhez szükséges több mint 50 százalékos részvétel¹⁵.

¹² 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8615> letöltve: 2015. 06. 14.

¹³ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629> letöltve: 2015. 06. 14.

¹⁴ 1989. évi XXXIX. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény módosításáról és kiegészítéséről <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8637> letöltve: 2015. 06. 15. Később a szabályozás már nem tette lehetővé ilyen kérdés népszavazásra bocsátását, annak „Igen”-nel vagy „Nem”-mel egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie.

¹⁵ A dolgozatban felhasznált összes népszavazási adat forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja: <http://valasztas.hu/hu/ovi/index.html>

A Horn-kormány 1997 májusában terjesztette az Országgyűlés elé azt a törvényjavaslatot, amellyel (egyebek mellett) a népszavazás legfontosabb szabályait kívánta beemelni az Alkotmányba, illetve néhány ponton módosítani az addigi előírásokat. E változások egyike a népszavazás érvényességére és eredményességére vonatkozott. Az alkotmánymódosító javaslat indoklása nem tulajdonított nagy jelentőséget az ügynek, mikor így fogalmazott: „...a népszavazás eredményességének feltételei kismértékben változnak”, majd hibásan (!) hozzátette: „A jelenlegi hatályos szabályozás szerint az összes választópolgár több mint felének azonos szavazata szükséges az érvényességhez.”¹⁶ Az új szabály szerint: „Az országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”¹⁷

Az alkotmánymódosítást az Országgyűlés, néhány hónappal a NATO-csatlakozásról szóló népszavazás előtt, 1997. július 1-jén fogadta el a kormánypárti képviselők (MSZP, SZDSZ) támogatásával, az akkori ellenzék (FKGP, MDF, MDNP, KDNP, Fidesz) egységes elutasítása mellett.¹⁸ A plenáris vita jórészt arról szólt, hogy a kormánypártok, az ellenzék jóváhagyása nélkül akarnak Alkotmányt módosítani, holott egy korábbi politikai megállapodásban kötelezettséget vállaltak a konszenzusos megoldásra. A népszavazásra vonatkozó szabályokat alig érintették a felszólalók¹⁹. Az alapvető problémát Hack Péter (SZDSZ) röviden úgy fogalmazta meg, hogy az 1989 óta hatályos megoldás szerint „Rendkívül könnyű elindítani egy népszavazási folyamatot, de rendkívül nehéz sikeres népszavazást tartani.”²⁰ A vita során leginkább a kötelező népszavazáshoz szükséges támogató aláírások számának 100 ezerről 200 ezerre emelése került szóba, amivel mindenki egyetértett. Az érvényesség-eredményesség feltételeinek változását pedig konkrétan senki nem kérdőjelezte meg. Megállapíthatjuk, hogy az alkotmánymódosítás heves vitája és az ellenzék elutasító szavazatai mögött nem a népszavazás új szabályaira vonatkozó véleménykülönbség állt. Jól mutatja ezt az is, hogy néhány hónap múlva, az Országgyűlés immár ellenzéki támogatással (mindössze 9 ellenszavazattal 22 tartózkodás mellett) az 1998. évi III. törvény-

¹⁶ E megfogalmazás értelmetlen, mert összeecsúsztatja az érvényesség és az eredményesség kérdését. Mint fentebb az 1989. évi XVII. törvényből idéztük, az előbbi egy részvételi küszöb volt, az összes választópolgár felének érvényes szavazata kellett hozzá, az utóbbi pedig azt mondta ki, hogy nem lehet szavazategyenlőség a különböző alternatívákra adott válaszok között.

¹⁷ T/4300. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04300txt.htm> letöltve: 2015. 06. 16.

¹⁸ <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/771k0600.htm> letöltve: 2015. 06. 16.

¹⁹ Ennek oka lehet az a több hozzászólásból kivehető körülmény, hogy a beterveztést megelőzően az illetékes parlamenti albizottságban egyetértés jött létre a népszavazást érintő főbb tartalmi kérdésekben.

²⁰ A felszólalások innen kiindulva olvashatóak: <http://www.parlament.hu/iromany/felsz/04300npl.htm> letöltve: 2015. 06. 15.

nyel megalkotta az új kétharmados jogszabályt az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.²¹ A kialakított új szabályokról összességében azt mondhatjuk, hogy megnehezítették a népszavazási folyamat elindítását, viszont megkönnyítették annak eredményes befejezését.

Az Alaptörvénnyel az utóbbi kérdést illetően, visszaállt az 1997 előtti helyzet. A normaszöveg tartalmilag megegyezik az 1989-es törvényben olvashatóval: „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”²² Az alaptörvényjavaslat indoklása utalást sem tett e fontos változásra, mindössze ennyit fűzött a kérdéshez: „A javaslat meghatározza az országos népszavazás érvényességének és eredményességének feltételeit.”²³ A kormánypárti felszólalók, a parlamenti vitában sem érveltek az új szabály mellett. A Jobbik képviselői viszont több hozzászólásban is megkérdőjelezték a változás szükségességét és célszerűségét, valamint módosító javaslatot is benyújtottak a hatályos megoldás megtartása érdekében – eredménytelenül. Indoklásuk szerint: „Az új alaptörvény tervezetben foglaltak markánsan korlátozzák a referendum eredményességéhez szükséges kritériumokat. A népszavazás intézményének ezen meghatározó mivoltából adódóan szükséges a jelenlegi szabályozás fenntartása.”²⁴

Érdemes itt utalnunk arra, hogy a népszavazás érvényességének ügyében akkor történik „visszakanyarodás” az 50 százalékos aktivitási küszöbhez, amikor az új parlamenti választási rendszerben mindenféle részvételi küszöböt eltörölnék. Országgyűlési képviselőket négy évre megválaszthatunk bármilyen alacsony aktivitás mellett, népszavazással viszont nem dönthetünk el egy kérdést, csak magas részvétellel. Megjegyezzük, hogy az önkormányzati választásokon még 1994-ben megszűnt a részvételi küszöb és a 2010 őszén hozott új törvény sem változtatott ezen, az európai parlamenti választáson pedig kezdettől nem volt ilyen. Nem mondható el tehát, hogy valamiféle „legitimációs koherencia” jött volna létre a 2010 után kiépített új közjogi struktúra különböző választói döntésekre vonatkozó érvényességi szabályaiban, sőt, a népszavazást érintő változtatás kifejezetten „kilóg a sorból”.

De mit is jelentett az 1997-2012 között hatályos „egynegyedes” eredményességi kritérium? Mennyiben különbözik a régi-új „feles” szabálytól? E kérdések megválaszolása érdekében javasoljuk a legitimációs minimum fogalmának bevezetését.²⁵ Ez az a minimális szavazatmennyiség, amellyel egy népszavazás

²¹ <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/82hi1903.htm> letöltve: 2015. 06. 19.

²² http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV letöltve: 2015. 06. 19.

²³ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

²⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0042.pdf> letöltve: 2015. 06. 19.

²⁵ A probléma e fogalmi keretben történő tárgyalását már javasoltam az 5. lábjegyzetben hivatkozott 2010-es konferencia-előadásban – KLI

sikerre vihető. Lássuk először a választói részvételhez közvetlenül kötött 50 százalékos szabály esetét! Az egyszerűség kedvéért 8 millió választópolgárral számolva ekkor a népszavazás érvényességéhez legkevesebb 4 millió és egy leadott (érvényes) szavazatra van szükség. Az eredményességet pedig az biztosítja, ha ebből minimum 2 millió és egy azonos válasz (akár „Igen”, akár „Nem”) születik. Vagyis a legitimációs minimum e szabály szerint 2 millió+1 egybehangzó voks, amellyel „legyőzhető” a 2 millió ellentétes vélemény, így a 8 millió választópolgár egynegyede + 1 fő az Országgyűlésre kötelező erejű döntést hozhat.

Hogyan alakul a legitimációs minimum az 1997-2012 közötti „enyhébb” szabályozás keretei között? Röviden: ugyanígy! Ekkor az összes választópolgár több mint egynegyedének (2 millió + 1) azonos akarata önmagában biztosíthatja a népszavazás sikerét, akár a passzív egy hóján 6 millióval, de akár az ellentétes álláspontot valló aktív 2 millióval szemben. E szabály egy 25 százalékos „rejtett” részvételi küszöböt tartalmaz, aminek minimális meghaladása akkor lehet elég a sikerhez, ha a feltett kérdés által aktivizált választók mindegyike azonos alternatívára voksol. Ebben az esetben a jogosultak háromnegyede távol is maradhat a szavazástól. A két megközelítés tehát eltérő legitimációs elvet követ. Míg a „rég-új” szabály a döntésben résztvevők számához, addig a közbeeső időszak előírása csak a győztes alternatíva támogatottságához köti a népszavazáson megnyilvánuló választói akarat elégséges minimumát. Elvben mindkét megközelítés indokolható. Ugyanakkor a valós adatok tükrében egy sajátos legitimációs paradoxon sejlik fel.

Példaképp lássuk az 1989-es és az 1997-es népszavazás számait! A „négyigenes” népszavazás az összes eddigi közül a legmagasabb, 58,04 százalékos aktivitás mellett zajlott, vagyis bőven megfelelt az akkori (és a jelenlegi) érvényességi kritériumnak. Közismert, hogy három kérdésben (a pártvagyron, a munkásörtség és a pártok munkahelyi szerveződése) 95 százalék körüli többséggel az „Igen”-ek győztek, a negyedik ügy, a köztársasági elnök megválasztásának időpontja viszont erősen megosztotta a szavazókat, itt a győztes szavazatarány 50,07 százalék, az „Igen”-ek és a „Nem”-ek közötti különbség mindössze 6404 voks volt. Abszolút számokban: 2 145 023 választó szavazott az elnökválasztás parlamenti választások utáni megtartása mellett, míg ellene volt 2 138 619 polgár. A választójogosultak száma 7 799 059 volt, a győztes alternatíva mögött ezek 27,50 százalékanak akarata állt.

1997 novemberében már az új szabályok alapján rendeztek népszavazást hazánk NATO-csatlakozásáról. Az aktivitás 49,24 százalék volt, vagyis ez a népszavazás a régi-új feltételek alapján érvénytelen lett volna. A csatlakozást ellenzték 574 983-an (14,67 százalék), mellette voksolt 3 344 131 polgár (85,33 százalék), a támogatók a 8 059 039 jogosult 41,49 százalékát tették ki, így a

népszavazás a nemrég bevezetett „egynegyedes” küszöb értelmében bőven eredményesen zárult. Láttuk, hogy míg 1989-ben a „szigorúbb” 50 százalékos részvételi limit mellett 2 millió 145 ezer ember akarata gyakorlatilag ugyanannyi ellenében eldönthetett egy kérdést, addig 1997-ben a „régí-új” szabályt alkalmazva mintegy 3 millió 350 ezeré szűk 600 ezer ellenében ehhez kevés lett volna. A paradoxon pedig az, hogy az Alaptörvény által újra érvényesített részvételi legitimációs logika szerint, a sikerhez 1997-ben az is elég lett volna, ha még néhány tízezren aktívan ellenzik a csatlakozást, mint ahogy az 1989-es népszavazáson kialakult minimális többséget is az ellenszavazatok nagy száma segítette győzelemre; ha többen vannak az ügyben érdektelen közömbösek, az igenlők nem győzhettek volna.

Érdeemes itt arra is utalnunk, hogy könnyen lehet: az 1989-es elnökválasztási kérdés *önmagában* nem mobilizálta volna a választók több, mint felét. A magas részvételhez minden bizonnyal hozzájárult a másik három, a pártállami múlt szimbolikus elemeinek (munkásörtség, pártvagyon, munkahelyi párt-jelenlét) megszüntetését célzó felvetés is, amelyek egyfajta protest-voks leadását tették lehetővé. Aktivizálóan hatott továbbá az a politikai környezet, amely a népszavazást övezte, hiszen a pártok „beleálltak” a kampányba (még az MDF is a maga bojkott-felhívásával). Néhány hónappal később azonban az államfőválasztásról újból megtartott 1990-es népszavazás mindössze 13,98 százalékos részvétel mellett zajlott. Igaz, hogy ezt az akciót jórészt csak a tavaszi választáson kis párttá zsugorodott MSZP támogatta, az MDF és az SZDSZ nem sokkal ezelőtt állapotodott meg a parlament általi elnökválasztás alkotmányos rögzítéséről, s e megoldással a Fidesz és a KDNP is egyetértett. Mindez arra figyelmeztet – s ezt, ha mégoly magától értetődő is, témánk szempontjából érdemes rögzítenünk –, hogy a népszavazáson megnyilvánuló aktivitás nem függetleníthető attól a *politikai erőterétől*, amelyben arra sor kerül, vagyis a választói magatartást nem csak maga a feltett kérdés befolyásolja. Sőt, a későbbi hazai népszavazások arra figyelmeztetnek, hogy az könnyen „alárendelődhet” a népszavazást övező vagy egyenesen az azt indukáló politikai céloknak.

Megítélésem szerint – bár más okok miatt – de ez történt a 2004-es és a 2008-as népszavazás esetében. Nincs mód ehelyütt ezek politikai környezetét részletesen felrajzolni, de röviden rögzíthető, hogy mindkét alkalommal egy éles kormány-ellenzék küzdelembe „szorultak be” az eldöntendő kérdések. 2004-ben (a kórház privatizációt érintő másik mellett) olyan kérdés kapcsán bontakozott ki éles politikai szembenállás, amelyre – ha *önmagában* nézzük – nyugodtan lehetett volna „Igen”-nel válaszolni. Hiszen csak arra kötelezte volna az Országgyűlést, hogy egy későbbi időpontban hozzon (kétharmados, tehát mindkét „oldal” egyetértését kívánó!) törvényt a kedvezményes hono-

sítás részletes feltételeiről.²⁶ Ehelyett, történt, ami történt: a nyári európai parlamenti választáson győzelmet arató ellenzék, az ennek nyomán kibontakozó kormányválság, Medgyessy lemondása, a Fidesz kemény delegitimációs kampánya,²⁷ a „miniszterelnök-casting” és Gyurcsány kormányfővé választása keretezte politikai küzdelemben, eszközzé silányult a külhoni magyarok ügye. 2008-ban a helyzet még nyilvánvalóbb. A 2006 őszén kirobbanó politikai-legitimációs válság során megnyilvánult „népharag” alkotmányos mederbe terelésének, ugyanakkor a kormány és személyesen a miniszterelnök elleni politikai elutasítás fenntartásának, az ellenzéki tábor már a választásokat célzó mobilizációjának lett sajátos identifikációs eszköze a Fidesz által kezdeményezett népszavazás. E fő politikai célokhoz képest sokadlagos volt, hogy milyen kérdésekről rendezik azt.²⁸

E rövid politikatörténeti kitérő szükséges volt ahhoz, hogy az Alaptörvényvel újra hatályba lépett 50 százalékos érvényességi küszöb egy további lehetséges politikai hatását szemügyre vegyük. Ehhez a 2008-as népszavazás részletes adatait érdemes áttekinteni. Ekkor a jogosultak száma 8 040 125, ebből megjelent 4 061 015 fő, ami 50,51 százalék. A népszavazás így 1990 óta először (!) a „régij” szabály szerint is érvényes lett volna, de ez országosan csak mintegy 42 ezer szavazaton múltott. A voksok tartalma tekintetében a Fidesz elsöprő sikert aratott, a három kérdésben 82-84 százaléknyan, mintegy 3 millió 300 ezren szavaztak „Igen”-nel (vagyis a vizitdíj, a kórházi napidíj és a felsőoktatási

²⁶ „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?” Személyes tapasztalataim szerint sem akkor, sem később még azok nagy része sem tudta pontosan, miről is szól a kérdés maga, akik nagyon határozottan álltak ki az „Igen” vagy a „Nem” mellett. Igaz, a bonyolult megfogalmazás sem könnyítette az értelmezést, tág teret engedve a mindkét oldalon a pártpolitikai célokat szolgáló kampánynak.

²⁷ A miniszterelnök-váltás kapcsán alkotmányos válságról beszéltek és előrehozott választást követeltek, nem ismerve el legitimnek azt az alkotmányos megoldást, hogy az Országgyűlés a lemondott miniszterelnök helyébe újat válasszon. Ennek megtörténte után, már a népszavazási kampányban elfoglalt pozíciót jól kifejezik Fricz Tamás sorai: „A kettős állampolgárságról szóló, december 5-i népszavazás igazi tétje a Gyurcsány-kormány léte vagy nemléte, maradása vagy bukása... Ellenzékiek és polgári körösök, egyszerűen nincs jogunk tovább hátrálni, mert már a falhoz értünk. Gyötrelmes és szívfacsaró a belátás, de mégis szembe kell néznünk vele: ebben az országban két-fajta világlátás és életszemlélet él egymás mellett, s nem tud egymással mit kezdeni. Nincs tehát béke, a dolgokat most már végig kell vinni.” <http://mno.hu/velemeney/egy-kovetkezesmenyek-nelkuli-oroszag-610712> és <http://mno.hu/velemeney/egy-kovetkezesmenyek-nelkuli-oroszag-626398> letöltve: 2015. 06. 22.

²⁸ Az eredetileg hét kérdésről tervezett népszavazáson még az is szerepelt volna, hogy lehessen-e a gyógyszertárakon kívül fájdalomcsillapítókat kapni. <http://index.hu/belfold/ov4901/> letöltve: 2015. 06. 22.

képzési hozzájárulás ellen). Természetesen az akkor még hatályos „egynegyedes” szabály értelmében messze eredményes volt a népszavazás, a jogosultak 41-42 százaléka voksolt az ellenzéki kezdeményezés mellett. Ugyanakkor a népszerűségének romjain kampányoló Gyurcsány-kormány még ekkor is képes volt mintegy 700 ezer választót mozgósítani arra, hogy szavazzon Nem-mel, kifejezve ezzel a politikailag vert helyzetben lévő kormánypárt(ok) iránti szimpátiáját. Mármost tételezzük fel, hogy 2008-ban az Alaptörvény által újra előírt „feles” érvényességi küszöb van hatályban! Ebben az esetben Gyurcsány Ferenc és kampánystábjja választhatott volna sokkal egyszerűbb megoldást: nem arra kellett volna biztatnia híveit, hogy szavazzanak a „fizetős” alternatívákra, elég lett volna felhívni őket a népszavazás bojkottjára. S ha a 700 ezres bázisnak csak a fele hallgat rá, már akkor jóval 50 százalék alatt marad a részvétel, s ezzel útját állhatta volna a Fidesz politikai sikerének.

Tágabb összefüggésben: a régi-új érvényességi szabály keretei között egy *destruktív bojkott-politika* megakadályozhatja a népszavazás érvényes megtartását. Ha a feltett kérdés megosztja a pártokat, és így a szavazókat, a népszavazás élesen konfliktusos politikai erőterben zajlik, magát a kérdést pedig „felülírja” a kormány/ellenzék küzdelem racionalitása; akkor az egyik oldal megteheti, hogy nem az ügyben elfoglalt szakpolitikai álláspontjáról győzködi a választókat, hanem egy bojkott-felhívással, ha nem is a saját sikerére, de az ellenfél sikertelenségére játszik. S lássuk be, e hosszú mondat első felében felvázolt feltételek teljesülésére Magyarországon nagy esély van. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a népszavazás intézményére vonatkozó új érvényességi szabályok a hazai politikai gyakorlat és a választói magatartás eddigi tapasztalatainak sajátos közegében kevés reménnyel kecsegtetnek e fontos demokratikus intézmény jövőbeni „rendeltetészerű használatára”.