

A közvetlen demokrácia "visszafejlesztésének" irányai

Az Alkotmányjogi Tudományos Diákkör egyik ülésére készülve egyetemista koromban a hetvenes évek elején került a kezembe először Szentpéteri István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* című műve. Meghatározó és megalapozó olvasmányélmény volt, s nagyban befolyásolt abban, hogy egyensúlyosabban vélekedjek a hatalomgyakorlás közvetett és közvetlen formáiról – a parlamenti rendszerben – is.

Az alkotmányos rendszerváltás éveiben Szentpéteri Professzor Úrral a népfront védernyője alatt együtt küzdhattünk az alapjogi törvényekért és a magyar közjogtörténet első népszavazási törvényéért. Ma is emlékezem (pl. 1988. szeptember 5-én, vagy 1989. május 26-án Szegeden) a népfront közjogi bizottságában, fórumain elmondott bölcs gondolataira.

A közvetlen demokrácia fejlődési irányai Magyarországon nem egészen úgy alakultak, ahogyan arról Szentpéteri István könyvében is ír. A kezdeti (1988–90) nagy lendülethez képest közvetlen demokrácia deficit van országos szinten és a helyi társadalmakban egyaránt. A magyar alkotmányos átmenetben a politikai elit láthatóan ellenszenvvel viseltetik a plebejus demokrácia iránt, *s az eredeti liberális törvénykoncepcióhoz képest a közjogi gondolkodás is mintha visszafejlesztené azt, a parlamentarizmus törvényszerűségeire hivatkozva*. Ezért tehát a Szentpéteri István előtt tisztelgő cím, amely – átköltve – rimelni kíván egykori nagymonográfiájának eredeti címére.

1. Az 1989. évi XVII. törvény keletkezése és gyakorlati vizsgálói

A népszavazási törvény iránti társadalmi igény közvetlen kiváltója történetileg a településfejlesztési hozzájárulás – akkori közkedvelt nevén a tehó – bevezetése volt (ld. 1984. évi 12. sz. tvr.). Ennek a társadalmi igénynek adott hangot a Hazafias Népfront reformszellemeű kongresszusa 1985 decemberében, amely az ország nyilvánossága elé vitte a népszavazás ügyét. Ettől kezdve kisebb-nagyobb erővel állandóan napirenden volt a népszavazási törvény megalkotásának szükségessége. Sürgették a kérdés megoldását az állami-területi beosztásból feltörő feszültségek is.

A politikai rendszer a pártállam korlátai szerint próbált választ adni ezekre a "lokális" felvetésekre, visszafogva a kezdeményezők radikálisabb elképzeléseit. Az MSZMP PB 1987. április 21-i állásfoglalása lényegében *csak a helyi népszavazást* tülte

meg, s törvény helyett egy tanácsi hivatali irányelv született a helyi szavazásokról.¹ Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról már tágabb jogi kereteket, az MSZMP 1988. májusi országos értekezlete pedig szabadabb politikai környezetet teremtett a törvényalkotás számára.

A közvetlen, felületi kiváltó okok (tehó, a társközségek önállósodási törekvései) mellett természetesen *voltak a népszavazás iránti igénynek mélyebb okai is*. A közvetlen demokrácia iránti igény történetileg és politikailag akkor szokott feltörni elemi erővel, amikor a politikai rendszer, a kormányzat társadalmi elfogadottsága a minimálisra csökken. Az 1980-as évek végén egyértelműen ez a helyzet. A válságba jutott posztkádári rendszerben a reformerők jóvoltából fokozatosan megteremtődtek azok az alkotmányos kapaszkodók, amelyek később legalitást adtak a tömegpolitikai részvételnek, az alkotmányos rendszerváltásnak is.

Az országos népszavazási törvény iránti igényt az 1988-as év környezetvédelmi mozgalmi, mindenekelőtt a Bős-Nagymarosi vízlépcső elleni tiltakozások fogalmazták meg a legmarkánsabban. (pl. 1988. szeptember 13., 17., 30-i, október 31-i, november 5-i tüntetések) 1988 novemberében népszavazási aláírásgyűjtés kezdődött el a vízlépcső megépítése ellen.

Az 1988 novemberében hivatalba lépő Németh-kormány programjában (a demokrácia csomagtervben) már szerepelt az országos és helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény sürgős megalkotása. A Németh-kormány – felhívást intézve a Magyarországon működő társadalmi és politikai szervezetekhez – 1989. április 8-án tette közzé a napilapokban a népszavazási törvény tervezetét.

A társadalmi vitát és visszajelzéseket is figyelembe véve az utolsó rendi országgyűlés 1989. június 1-én, gyorshajtásban, lényegében vita és képviselői hozzászólások nélkül fogadta el a törvényt.²

Az 1989. június 15-én – a háromoldalú kerekasztal-tárgyalások megkezdésekor – kihirdetett *népszavazási törvény a rendszerváltás olyan sajátos történelmi pillanatában született meg, amikor a tömegpolitikai részvétel a társadalom állandó jellemzője volt*.

A törvényalkotó ebben a politikai légkörben *tág mozgásteret biztosított a politikai részvételnek*. A "LEX Nagymaros" kevésbé korlátozta a közvetlen demokráciát, s értelemszerűen nem szabályoz(hat)ta részletekbe menően a tárgykör valamennyi összefüggését.

A népszavazási törvény alapján különböző politikai erők 1989–1996 között *hat népszavazási*, továbbá éppen egy tucat népi kezdeményezést juttattak el az országgyűlés elnökéhez. Az országgyűlés a benyújtott népszavazási kezdeményezésekből két esetben tűzte ki a népszavazást.

A népi kezdeményezések közül – bár hasonló kérdéseket megtárgyalt a T. Ház – egyet sem tűzött napirendjére.

A továbbiakban az említett hat népszavazási kezdeményezés rövid áttekintésére és a főbb tanulságok levonására szorítkozom.

A hatból három tartalmilag – kettő közülük "árucapcsolással" – lényegében a köztársasági elnök közvetlen választására irányult, jelezve ennek az intézménynek a

¹ Ld. a Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnöke 7007/1987. (TK 22.) MT TH számú irányelvét a helyi szavazásról. Az irányelv egyik megalapozó szakmai anyaga volt: Kara Pál–Wiener György: A népszavazás bevezetésének lehetősége a helyi tanácsoknál c. anyaga, ÁSZI, Budapest 1985. november.

² Vö. 1985–1990. évi Országgyűlés Naplója 4143–4150. p.

megoldatlanságát a folyamatos alkotmányozásban (1989. november, 1990. július, 1995. március).

Egy népszavazási kezdeményezés a parlament feloszlátását célozta (1992. december), egy másik az 1996-os vilákiállítás megrendezésére (1994. augusztus), végül a harmadik a NATO-tagság ellenzésére irányult (1995. október).

A magyar közjogtörténet *első népszavazását* az SZDSZ és a FIDESZ kezdeményezésére (az FKgP és az MSZDP támogatásával) 1989. október 31-én írta ki négy kérdésben az országgyűlés.³ A négyigenes népszavazás a direkt hatalmi harc egyik sajátos állomása volt, törvényességének megítélésétől általában mindenki tartózkodott (dik).

1989-ben is voltak (ma is vannak) alkotmányjogi kétségeim az aláírások hitelesítését, az országgyűlési határozat megfogalmazását, a választások eredményének megállapítását illetően egyaránt.⁴

Kétségtelen tény, hogy az 1989. november 26-i országos népszavazás érvényes és eredményes volt, s azon a választópolgárok 58 %-a vett részt. Az igazi kérdésre a négy közül – csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására – 6.101 szavazattal volt több az igen szavazatok száma. A három másik 100 %-os igen [a munkásörtség feloszlátására, a párt(ok) munkahelyi szervezeteinek felszámolására, a pártvagyon elszámolására] okos kortesfogásként a hátán hozta az igazit, a negyediket. Az árukapcsolás tökéletesen működött abban a felajzott történelmi hangulatban, amikor aki otthon maradt, az a múltra, a hatalomátmentésre, a kommunista államfőre szavazott.

A politika a népszavazás jogintézményét *direkt hatalmi játékokra használta fel*, a népszavazás eredménye kifejezte a közvélemény zavarodottságát, kételkedését. A népszavazás átrendezi a politikai erőteret, megszűnik az ellenzéki erők rövid ideig tartó egysége, a nagykoalíció esélye, új törésvonalak keletkeznek a rendszerváltó politikai elitben.

A második népszavazási kezdeményezés az 1990-es parlamenti választások utáni MDF–SZDSZ paktum és alkotmányrevízió szükségszerű következménye. Az 1990. évi XL. törvény a köztársasági elnök parlamenti általi választását rendelte el, ez ellen tiltakoztak a kezdeményezők, az MSZP (és Király Zoltán országgyűlési képviselő).

Az országgyűlés az 56/1990. (VII. 11.) számú határozatával a népszavazást 1990. július 29-re tűzte ki. A népszavazáson a választójogosultak 13,91 %-a jelent meg, így az érvénytelen volt.⁵ A szavazólapon szereplő kérdésre – Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg? – a népszavazáson részt vevők 85,90 %-a voksolt igennel.

Az 1990-es népszavazási kezdeményezés felvetette a kormánypártok irányában az 1989. évi XVII. törvény módosításának igényét. A törvény kétharmados volta miatt a parlamenti ciklusban nem volt politikai esély a törvény korrekciójára.⁶

³ A vitát ld. Országgyűlési Napló 5242–5250. p. és 5310–5317. p. ld. továbbá az országgyűlés 41/1989. (XII. 27.) határozatát a népszavazás eredményéről, valamint Babus Endre: Népszavazás – 1989 című cikkét, Magyarország Politikai Évkönyve 1990. 209–223. p.

⁴ Kukorelli István: Kell-e nekünk népszavazás? Magyar Nemzet 1989. november 23., Hatezeregszázegy, Magyar Fórum 1989. december 9.

⁵ Ld. 63/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a népszavazás eredményéről.

⁶ Ld. az 1990–1994. évi országgyűlési ciklus 446. számú önálló képviselői indítványát, Csóti György MDF-es képviselő javaslatát.

1992 decemberében a LÁÉT (Létminimum alatt élők Társasága) kezdeményezésére népszavazási aláírásgyűjtés kezdődött el a parlament feloszlására. Az aláírásgyűjtő ívek első kérdése ez volt: "Akarja-e a jelenlegi Országgyűlés mandátuma előtt történő feloszlását?" Az országgyűlés alkotmányügyi bizottsága a kezdeményezés kérdésében az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését kérte.

A népszavazás jogintézménye szempontjából korszakos jelentőségű 2/1993. (I. 22.) AB határozat rendelkező részében kimondta, hogy az országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. A népszavazási kezdeményezés –alkotmányellenességének megállapítást követően – lekerült az országgyűlés napirendjéről. A fenti jogelv kimondása helyeselhető; az alkotmányos rendszer egészéből következik, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus alapelve nem semmisítheti meg egymást. Az országgyűlést szétkergető népszavazás a kollektív visszahívással lenne azonos, amellyel a többpártrendszerben pl. minden választás után a vesztesek újrakezdehetnek a hatalmi játékokat.

Az alkotmánybírósági határozat túlterjeszkedett a konkrét eseten és a parlament helyett elvégezte a népszavazás jogintézményének újragondolását (szabályozását). Az Alkotmánybíróság megpróbálta elhelyezni ezt a nagyfontosságú intézményt az alkotmányos rendszer egészében. Az alkotmánybírósági határozat az 1989-es törvényhez – és az alkotmány eredeti szövegéhez – képest "visszavette" a népszavazás korlát jellegét, csökkentette súlyát. Az alkotmánybírósági határozat két vitatható tételt tartalmaz:

– a parlamenti kormányrendszert védve elsődlegessé teszi a hatalomgyakorlásban a képviseleti elvet. Az indokolás szerint: "A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű."

– Az alkotmánybírósági határozat másik tétele, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában "burkolt alkotmánymódosítást". Az utóbbi, sokféleképpen magyarázható megállapítás szinte teljesen ellehetetlenítette pl. a folyamatos alkotmányozásban a néprészvétel elvét – hivatkozási alapot teremtve a kezdeményezéseket előszeretettel elutasító parlamenti többségek számára.

A negyedik népszavazási kezdeményezés az EXPO 1996. Budapest nemzetközi szakkiállítás megrendezésére irányult. Az Új Magyarország c. napilap által jegyzett kezdeményezést az 1994-es parlamenti választások után ellenzékbe került politikai erők támogatták.

Mivel nem gyűlt össze százezernél több hiteles aláírás, az országgyűlés a népszavazást nem volt köteles elrendelni és nem is írta ki.⁷

Az ötödik népszavazást 1995 márciusában a FKgP kezdeményezte.

Az aláírásgyűjtő íveken az alábbi kérdések szerepeltek:

"Kívánja-e, hogy a jelenlegi törvények módosításával

a) 1995-től kezdődően a Magyar Köztársaság elnökét közvetlen szavazással a nép válassza meg?

b) növeljék meg a nép által választandó köztársasági elnök hatáskörét a végrehajtó hatalom korlátozása érdekében?

⁷ Ld. 73/1994. (XII. 27.) OGY határozat.

c) a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezzen törvényalkotást a fiatalok első munkahelyhez és első lakáshoz jutásának előmozdítására?

d) a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezze egy – az Európai Unió mércéjéhez igazodó – új nyugdíjtörvény meghozatalát?"

Az országgyűlés alkotmányügyi bizottsága ismételten az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését kérte. Az alkotmány értelmezésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság a 25/1995. (V. 10.) végzésével visszautasította. Az alkotmánybírói végzés azonban "üzenet" is a népszavazás elől menekülni kívánó országgyűlésnek. A kódolt alkotmánybírói üzenet lényege a következő: az alkotmány módosítása tárgyában olyan ügydöntő népszavazás, amelynek eredménye kötelező az országgyűlésre, nem rendelhető el. Az Alkotmánybíróság az alkotmányt értelmezte és nem a népszavazási törvényt, ez utóbbi a parlament joga és kötelessége lett volna. Az AB végzés szerint: "Az Nsztv keretei között az Országgyűlés joga és kötelezettsége határozni arról, hogy a választópolgárok népszavazási kezdeményezésének helyt ad-e, továbbá – ha a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdésből ez nem tűnik ki világosan – a kérdés alkalmassága alapján eldöntse, hogy döntéshozatal céljából elrendelt vagy véleménynyilvánító népszavazást ír-e ki." Az országgyűlés nem vette az üzenetet, a korábbi két népszavazást elrendelő határozat precedensével szakítva *nem vállalta fel a hitelesített népszavazási kezdeményezés kérdéseinek törvényesítését, a népszavazást nem rendelte el.*

Az elutasító országgyűlési határozat indokai: a népszavazási kezdeményezés részben az alkotmány módosítására vonatkozik, ami ellentétes a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal és a 25/1995. (V. 10.) AB végzéssel, részben pedig nem az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésre vonatkozik, így ellentétes a népszavazási törvénnyel.⁸

A hatodik népszavazási kezdeményezést a Munkáspárt nyújtotta be 1995. október 25-én. A feltett kérdés így hangzott: "Akarja-e Ön, hogy Magyarország a NATO tagja legyen?" Az OVB által a törvényes határidőben hitelesített népszavazási kezdeményezést követően lázas jogi kiskapukeresés kezdődött el. A népszavazást ellenző véleményeket összehengerjesztette az, hogy a kezdeményezők a régi rend képviselői voltak, nemcsak a kormánykoalíció, hanem az ellenzék egy része sem akart népszavazást (legalábbis "időelőtti" nem), a feltett kérdésnek számos nemzetközi vonatkozása volt stb.

Az országgyűlés a kezdeményezést elutasította, a miéltre a "csak" a legjellemzőbb.⁹ Az országgyűlési határozat indokai szerint: "nem időszerű, mert ebben a kérdésben a Magyar Köztársaság jelenleg nincs döntési helyzetben." Megjegyzendő: a Lex Nagymaros eredeti szándékai szerint nemhogy tiltotta, hanem jogilag preferálta az ehhez hasonló népszavazási kezdeményezéseket. A törvény értelmében a népszavazási tilalom nem vonatkozik a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek jövőbeni vállalásának, illetőleg a lejárt nemzetközi szerződések meghosszabbításának népszavazás útján történő megerősítésére vagy elutasítására.

⁸ Ld. 54/1995. (V. 26.) OGY határozat.

⁹ Ld. 120/1995. (XII. 22.) OGY határozat.

Egyet lehet érteni azokkal az értékelésekkel, miszerint *az országgyűlés politikai-hatalmi okokból utasította el a Munkáspárt népszavazási kezdeményezését.*¹⁰

A népszavazási kezdeményezések rövid leltára után milyen tanulságok vonhatók le? A népszavazásokat általában ellenzéki vagy parlamenten kívüli *pártok kezdeményezték a mindenkori politikai elittel és kormányzatokkal szemben.* A népszavazás a kezdeményezők számára legitimációszerző akció is egyben, a hatalmi játékok része.

A népszavazás elrendelésére jogosult országgyűlés – egyre határozottabban rendre *elszüllyesztette a népszavazási (és népi) kezdeményezéseket, jó néhányszor túltéve magát a hatályos népszavazási törvény normáin is.* Az országgyűlés döntéseiben az Alkotmánybíróságra támaszkodott, amely valóban "visszafejlesztette" a rendkívül liberális és hézagos népszavazási törvényt.

A jogállamot és a jogbiztonságot is sértő országgyűlési gyakorlat legfőbb oka az, hogy *a koraszülött népszavazási törvénynek az alkotmánnyal való harmonizációja elmaradt.* A törvény a részvételi demokrácia szinte minden egyes megnyilvánulásakor alkotmányos feszültségeket teremtett, arra készítette a parlamentet, hogy jogi kiskapukat keressen a képviseleti elv, a parlamenti demokrácia (a stabilitás) védelmében. A harmonizáció elmaradását jelezte az Alkotmánybíróság 1993-as határozata is, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Az Alkotmánybíróság felhívta az országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 1993. december 31. napjáig tegyen eleget.

A "harmonizáció", a jogalkotási feladat teljesítése tehát régóta esedékes és sürgető. Az új alkotmány előkészítésének folyamatában *1994 után többször felmerült a népszavazás újraszabályozásának igénye is.* Az egyes alkotmánykoncepciók más és más megközelítésben, eltérő alkotmányfilozófiák szerint akarják megválaszolni a kérdést.¹¹ 1996 júniusában a Belügyminisztériumban – az új alkotmány közzétett koncepció-tervezetere is figyelve – új törvényjavaslat készült az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről. E javaslat indokolása szerint: az 1989. évi XVII. törvény nincs összhangban a hatalommegosztás elvére épülő alkotmányi előírásokkal, önmagában is ellentmondó, értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan, számos joghézagot hagyó "rendszer" alkot.

2. A népszavazási törvény – de lege ferenda

A jövőbeni szabályozás során legelőször a szabályozási tárgykör *jogforrási szintjeiről* kell szólni. A jelen helyzetre az jellemző, hogy az alkotmány csak elveiben szabályozza a népszavazást. A népszavazási törvény anyagi és eljárásjogi normákat vegyesen tartalmaz, az utóbbi esetben – a választójogi törvényekre utalva – keretjelleggel szabályoz.

¹⁰ Csapody Tamás: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége, Társadalmi Szemle 1996/6. sz. 40–47. p.

¹¹ Az alkotmánykoncepciók közül egyedül Maczó Ágnes–G. Nagy Ilián: Az új magyar alkotmány (1995) c. szövegtervezete tekinti elsődlegesnek a közvetlen demokráciát, a többi [pl. az .IM alkotmánykoncepciója, Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója (1995.) c. műve vagy talán leginkább az 1996. április 1-én közzétett parlamenti alkotmánykoncepció] erőteljesen visszafjeljeszi azt.

A népszavazás mint alkotmányozási tárgykör vélhetően a jövőben is áttételes alkotmányjogi norma marad, ám e szabályozási tárgykört egyértelműen *bővíteni kell az alkotmányban*. Azokkal – az alkotmánykoncepciókban is megjelenő – nézetekkel lehet egyetérteni, amelyek az országgyűlés hatáskörénél tervezik bővíteni az alkotmányt: itt kellene szabályozni a kötelező tárgyköröket, a tiltott népszavazásokat, a népszavazás kötőerejét stb.

Az alkotmányt tehermentesítő – a mainál jóval részletesebb – népszavazási törvényre továbbra is szükség van, s az döntően az anyagi jogi normákat és az eljárási specialitásokat tartalmazhatja.

A harmadik jogforrás lehet az *egységes választási-népszavazási eljárási törvény*.¹² Az önálló választási eljárási kódex megalkotását indokolja, hogy a választásokat és népszavazásokat általában ugyanazon választási eljárás szerint ugyanazon a választási szervek bonyolítják le. Az egyes hatalomgyakorlási típusok szerinti eltérések – bár léteznek – az eljárási kódexen belüli utalásokkal áthidalhatók. A külön-külön megalkotott választási-népszavazási eljárási regulák felesleges ismétlések a jogban. Az anyagi jogi törvényeket tehermentesíti, átláthatóvá, stabilabbá teheti az eljárási kódex.

A jogalkotás feladata a népszavazás intézményének *pontos tipizálása és az egyes típusok összhangjának megteremtése*. A törvényben a jogalap és a kötőerő szerint kell leginkább tipizálni a népszavazásokat, négy alaptípust különítene el. (Megjegyzendő: a közjogtudomány jóval differenciáltabban tipizál, elkülöníti pl. a hatály, az időpont, a tárgy szerint is a népszavazásokat.)¹³

A négy lehetséges alaptípus a következő:

jogalap szerint →	kötelező ↓	és fakultatív ↓
	kezdeményezők →	állampolgárok
		egyéb szervek
kötőerő szerint →	ügydöntő	és véleményező

A fenti ábrára figyelve nézetem szerint három fő típusra kell építeni a törvényi szabályozást: az első a kötelező tárgykörökben elrendelt ügydöntő népszavazás (pl. a NATO-csatlakozásról). Ez a típus korlátozza legkeményebben a parlamenti demokráciát. A második az állampolgárok által kezdeményezett kötelező (esetleg) fakultatív és egyben ügydöntő népszavazás, a harmadik pedig az egyéb szervek, nevezetesen a képviselők, a kormány, az államfő által kezdeményezett fakultatív és véleményező népszavazás. A szabályozás során törekedni kell arra, hogy az állampolgárok lehetőleg csak ügydöntő népszavazás részesei lehessenek.

Állampolgári kezdeményezés esetén át kell gondolni a népszavazás tárgyának (pl. törvényi formát nem igénylő döntések) és időpontjának (preventív vagy szukcesszív) kérdését is. A negyedik lehetséges típus, a kötelező de csak véleményező népszavazás komolytalanná teheti az intézményt.

¹² Ld. Választási füzetek 28. szám (Szerkesztő: Tóth Zoltán), BM Országos Választási Iroda kiadványa, Választási kódex (A választási kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia 1995. június 22.).

¹³ Ld. Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia elméleti alapjai és intézményei. In: Emberi jogok hazánkban. Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988. 244–260. p., Dezső Márta: A képvisleti és a közvetlen demokrácia. In: Alkotmánytan, 1995. 81–90. p.

Értelemszerűen kötelező – és ügydöntő – népszavazást kell kiírni, akkor ha azt meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

A kötelezően ügydöntő jelleggel népszavazásra bocsátandó kérdések körét egy irányban feltétlenül bővíteni kell – a hatályos joghoz képest: ez pedig az állami szuverenitást jelentősen korlátozó nemzetközi szerződések köre. Célszerű lenne – szimbolikusan – megemlíteni a Magyar Köztársaság államterületének megváltoztatását is. További tárgyköröket felvenni – a hatalomgyakorlás két elvének egyensúlyára tekintettel – szükségtelen.

Külön értelmezést igényel az új alkotmány kötelező népszavazással történő megerősítése.

Az alkotmány valóban a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény után született, a 19. § (3) bekezdése elvileg lerontja, derogálja a Nsztv. sokat vitatott 7. §-át, miszerint az új alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönteni.

A rendszerszerű alkotmányértelmezésből [ld. Alk. 19. § (2) bek. továbbá a 2. § (2) bek.] az következik, hogy az országgyűlés csak a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolhatja (azaz nem az összes jogot), így a közvetlen demokráciához képest az alkotmányozás sem kizárólagos joga. A 2/1993. (I. 22.) AB határozat kimondta: "A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet."

A Nsztv. 7. §-a ezen rendszerszerű értelmezésből kiindulva nem ütközik az alkotmányba, ma is hatályban van. (A jogalkotási törvény szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más – későbbi – jogszabály hatályon kívül helyezi.)

A kötelező népszavazás intézménye attól is függ, hogy ki lesz az alkotmányozás alanya Magyarországon. A kötelező népszavazással szemben számos ellenérv hozható fel, ellene szól az alkotmányozási folyamat egésze is, amely nélkülözötte a néprészvétel elvét.

A népszavazás alól kivett tárgyak az átmenetben – s ezt az alkotmánybírósági határozatok is megerősítették – nem voltak összhangban a hatalommegosztásra épülő parlamentáris rendszerrel. A tiltott tárgyak körét egyértelműen bővíteni és precizírozni kell. A bővítés fő irányai:

- a gazdasági alkotmányosság (és kormányozás),
- a parlament hatáskörében lévő személyi döntések teljes köre,
- a nemzetközi szerződések esetében a pacta sunt servanda elvének védelme,
- a rendkívüli jogrend,
- az országgyűlés népszavazás általi feloszlata.

Elképzelhető további bővítési irányok is, pl. a büntetési nemekről, a választójogi törvényről, országgyűlés hatáskörében lévő intézményalapítási hatáskörökről, illetve a közkegyelem gyakorlásáról. Ezek az ötletek azonban vitathatók: intézmény lehet pl. egy nagyberuházás (ld. EXPO-viták), vagy pl. miért ne fordulhatna az ellenzék vagy az államfő a néphez – a többséggel szemben – közkegyelemért.

A népszavazás elrendeléséről – hatásköri szabályként – az alkotmány 19. § (5) bekezdése rendelkezik, ezen változtatni a hatáskörök újrendezését jelenti. Az elrendelés joga a jövőben elképzelhető egy nemzeti intézmény hatáskörében is, mint ahogy ott van a választások kitzűzésének joga. Az országgyűlés elrendelési hatásköre több szempontból vitatható, a parlament saját közjogi korlátjairól dönt.

Ha az elrendelés az országgyűlés hatásköre, az a mindenkori kormánytöbbség felelőssége, az 1989-es évjáratú kétharmados szabálynak – mint esetleges kisebbségvédelmi eszköznek – sok értelme nincs.

A népszavazás 1989-es intézményének egyik ellentmondása a sok közül, hogy nagyon könnyen kezdeményezhető, viszont *érvényessége és eredményessége* rendkívül szigorú. A jogalkotás egyik célja lehet a közelítés, a kezdeményezés szigorításával, pontosításával együtt az érvényesség enyhítése. Az eredményesség – a népszavazás társadalmi elfogadottsága érdekében – csak abszolút többséges lehet, kivéve a több alternatívát (válasz-variációt) tartalmazó népszavazásokat.

Az érvényességi limit csökkentésére ösztönöznek az átmenet alacsony politikai részvételi mutatói is. Az 1996-os törvényjavaslat elképzelése szerint: az ügydöntő népszavazás akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

Az országos választásokkal egyidőben népszavazást tartani elvileg csak a választások évében és időpontjához közeleső kezdeményezésekben lehetne. A kötelező, nagyfontosságú népszavazások ütemezése elképzelhető erre az időpontra, s ez minden bizonnyal növelné a politikai részvételi mutatókat is. Ám éppen ezeket a nemzeti konszenzust igénylő tárgyköröket kellene elkülöníteni a hatalomorientált választásoktól. Rendező elvként elfogadható – szemben a Nsztv. 31. § (4) bekezdésével – hogy ne legyen általában tilos a választásokkal egyidőben tartott népszavazás.

A népi kezdeményezés a magyar alkotmányjog "mostohagyermeké", a hatályos alkotmány nem tartalmazza, az alkotmánykonceptiók sem lelkesednek érte.

A hatalomgyakorlás két klasszikus elvéből következik, hogy a képviselők és a kormány mellett a nép is kezdeményezhessen törvényeket, vagy más konkrét parlamenti napirendeket.

A Nsztv. jelenlegi megoldása megőrzendő és továbbgondolandó: a népi kezdeményezés kötelező és fakultatív formáját megkülönböztetni értelmetlen, csak kötelező népi kezdeményezés legyen, amit 50–100 ezer választópolgár tehet meg. A parlament ebben az esetben köteles napirendjére tűzni és tárgyalni az ügyet (a törvényjavaslatot vagy más kezdeményezést). A döntés felelőssége a népi iniciatíváról a parlamenté pozitív és negatív értelemben egyaránt.

A szabályozást igénylő eljárási kérdések köre megítélésem szerint jóval tágabb a jelenleginél. Az aláírásgyűjtés, a kezdeményezés, a hitelesítés, az elrendelés, a lebonyolítás, a kampány, az eredmény megállapítása, a jogorvoslat stb. szabályait a választási eljárással összefüggésben, de a közjogi specialitásokra koncentrálni kell átgondolni. Különösen fontos az aláírásgyűjtés esetében a prevenció, az aláírásgyűjtő-ívek hitelesítése és a gyűjtés határidőhöz kötése. Ki kell mondani pl. azt, hogy a kezdeményezést – az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését követő három hónapon belül – egy alkalommal lehet benyújtani a házelnökhöz (a köztársasági elnökhöz).

A bevezetőben arról szoltam, hogy a rendszerváltó politikai elit láthatóan fél a közvetlen demokráciától s a közjogi gondolkodás hajlik azt visszafejleszteni. Ez a félelem nyilvánult meg kézzelfoghatóan az alkotmányos átmenet népszavazási gyakorlatában. Ez a visszafejlesztési hajlam jelenik meg az 1994–96-os alkotmányozási elképzelésekben is. Az 1996-os alkotmánykonceptió pl. kimondja: az állampolgárok ügydöntő népszavazást kezdeményezhetnek (ez helyeselhető), ám csak törvény vagy törvény meghatározott részének hatályon kívül helyezése céljából. A javaslatok

szigorítani kívánják a kezdeményezések csengőszámát, százezerről háromszázezerre emelve azt.

A lehetséges népszavazási tárgykörök jelentős beszűkítése, a csengőszámok emelése, a tiltott tárgyak körének gyarapítása együttesen azt eredményezhetik, hogy *a népszavazás a jövőben csak akkor lesz lehetséges, ha a politikai elit rászánja magát és fakultatív népszavazást kezdeményez mintegy felülről megkérdezve a jámbor népet.*

Ez a konzervatív megoldás – amely az Alkotmánybíróság "a népszavazás = másodlagos intézmény" tételéből táplálkozik – ellehetetlenít egy rendkívül fontos hatalomgyakorlási intézményt, amelynek nem ez a helye az alkotmányos rendszer egészében.

Senki sem vitathatja azt, hogy az 1989-es koraszülött törvénynek bizonyos mértékű korrekciójára szükség van. Ez a törvény volt a liberális véglet (amely a jelenlegi politikai elit érdekeit szolgálta), *a mostani elképzelések ugyanakkor az elitista, a konzervatív, a népet leváltó végletet jelentik.* Ennél jóval kiegyensúlyozottabb megoldásra lenne szükség a magyar alkotmányjogban.

Amikor az alkotmányozók rögzítik a hatalomgyakorlás két klasszikus elvét – a nép a szuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja – véleményem szerint *egyiket sem helyezhetik a másik fölé, hanem dinamikájában egymást kiegészítve, korlátozva, csakis egyensúlyban szabályozhatják azokat, figyelve a világtrendekre is, természetesen nem függetlenül az adott nép* (ld. az örökké emlegetett svájci példát) *történelmi kultúrájától.*

A közvetlen demokráciát nagy hiba lenne antik nosztalgiának tekinteni. Többek véleménye szerint a kommunikációs forradalom időszakában a képviseleti demokráciáról a részvételi demokráciára való fokozatos áttérés jellemzi a modern államokat.¹⁴

A magyar politikai kultúrában sem ártana intézményesen lépni a részvételi demokrácia felé, áthidalva ezzel is a rossz történelmi örökséget, a szakadékot a mindenkori politikai elit és a civil társadalom között.

¹⁴ John Naisbitt: Megatrendek, Tíz új irányzat, amelyek átalakítják életünket, OMIKK Budapest 1988. 155–179. p.

ISTVÁN KUKORELLI

THE "DECLINE" OF DIRECT DEMOCRACY IN HUNGARY

(Summary)

The first part of the study analyses the making of the (Hungarian) Act on Referendum and Popular Initiatives of 1989; then, it examines the sort of the motions for referendum from 1989 to 1996 in Hungary made under this Act.

The second part examines the draft on a new Act on Referendum and Popular Initiatives. In the opinion of the author, the political elite has been anxious to reduce direct democracy and adopted a constitutional theory to diminish its role in political process. The author admits, however, that the Act of 1989 went to far, and therefore some correction of it is well founded. The draft of a new Act of on Referendum is, on the other hand endorses another extreme theory in reducing the role of direct democracy to a minimum. The author suggests a more balanced solution which lies in between the Act of 1989 and the new draft.