

LÖFFLER TIBOR*

Miről „szól” a népszavazás?

Szigorúan jogi megközelítésben egy népszavazás a népszavazásra feltett kérdéstről szól, a politikai valóságban azonban legalább akkora jelentősége lehet annak, hogy a népszavazásban érdekelt politikai szereplők hogyan *értelmezik* a népszavazásra feltett kérdést és – szoros összefüggésben ezzel – miképpen *tematizálják* az adott népszavazást. Az értelmezés és tematizálás megágyaz annak is, hogy utóbb a *kollektív emlékezet* hogyan tartja számon azt, hogy miről szólt egy múltban megrendezett népszavazás.

Minél egyszerűbb és érthetőbb a népszavazásra feltett kérdés, annál valószínűbb, hogy a nyilvánosságban a kérdés szövege szerint beszélnek arról, hogy miről szól (szólt) a népszavazás. Máig is mindenki számára egyértelmű, hogy az 1997-ben megrendezett népszavazás (Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védeltségét?) a NATO-csatlakozásról, a 2003-as népszavazás („Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?) pedig az EU-csatlakozásról szólt. A népszavazásban érdekelt vagy ellenérdekelt politikai szereplők azonban a politikai érdekek és célok szerint olyan *sajátos értelmet* képesek adni egy népszavazásnak, amely csökkenti a népszavazásra feltett kérdések súlyát és szerepét, különösen akkor, ha a népszavazás kezdeményezésének a népszavazás *kérdésétől független politikai funkciója* van, és ezért a népszavazás *politikai eszköz* a kezdeményezők kezében.

A 2008-ban megrendezett ún. „szociális népszavazás” pro forma *közpolitikai kérdésekről* szólt (Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen *képzési hozzájárulást* fizetni? Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen *vizitdíjat* fizetni? Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen *kórházi napidíjat* fizetni?), de a népszavazás kezdeményezésekor Orbán Viktor egyértelművé tette, hogy *politikai céljuk* Gyurcsány Ferenc *miniszterelnök megbuktatása*: az állampolgárok az igen szavazataikkal üzenjenek a kormánynak, és vereség esetén a kormányfőnek morális kötelessége lemondani tisztségéről. A 2008-as népszavazás tehát lényegében, a kezdeményezők *deklarált szándéka* szerint a *kormányfő lemondatásáról* szólt (kvázi népszavazás Gyurcsány Ferencről) még akkor is, ha a kollektív emlékezet nem így tartja számon.

1989-ben az ún. „négyigenes” népszavazásnak is megvolt a maga – kezdeményezők által utóbb nem is tagadott – mögöttes politikai funkciója, de két népszavazási kérdéssel

* egyetemi docens, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék

kapcsolatban külön is felvetődött a probléma, hogy nem egyértelmű, hogy miről is szól a népszavazás. Az a népszavazási kérdés, hogy *elszámoljon-e* az MSZMP a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyonról, nagyon nagy támogatottságot élvezett, de a *tényleges politikai vita* valójában nem az elszámolásról, hanem *elszámoltatásról* folyt. A kérdés az MSZMP-n kívül tulajdonképpen senkit, semmilyen állami szervet nem kötelezett a maga konkrétságában. A későbbiekben, az első szabad választások után valószínűleg más politikai következményei is lettek volna annak, ha a kérdést másképpen fogalmazzák meg, mivel az elszámoltatás, és nem az elszámolás, valamint az elszámoltatás elégtelensége vagy elmaradása egyre inkább vált meghatározó témává a kormányzó jobboldalon: „*Elszámoltassák-e* az MSZMP-t a tulajdonában, vagy kezelésében lévő vagyonról?” Avagy: „*Alkosson-e törvényt* az Országgyűlés arról, hogy *számoltassák el* az MSZMP-t a tulajdonában, vagy kezelésében lévő vagyonról?”

A népszavazásnak az államfőre vonatkozó kérdése (Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?) de jure csak *időbeli* határ eldöntésében igényelte a nép döntését: az elnökválasztás az országgyűlési választások *előtt* vagy *után* történjen-e meg. Ezért steril *textualista* megközelítésben elmondható, hogy a népszavazás csak időbeli kérdésről „szólt”. A politikai gyakorlatban, a kampány során azonban két probléma kapcsolódott össze szétválaszthatatlanul, az elnökválasztás ideje mellett a vita tárgya volt a *választás módja* is: a köztársasági elnököt közvetlenül az állampolgárok válasszák-e meg vagy – közvetve – az Országgyűlés. A nemmel szavazók körében erőteljes volt a meggyőződés, hogy a népszavazás kezdeményezői és általában az igen pártiak azért akarják az elnökválasztást a parlamenti választás után megrendezni, hogy megakadályozzák az államfő közvetlen, nép általi megválasztását. Politikailag realista megközelítésben ezért már fogalmazhatunk úgy is, hogy az államfőválasztás kérdésében a népszavazás egyszerre „szólt” (de jure) a választás idejéről és (de facto) módjáról. Ennek megfelelően bontakozott ki a népszavazási kérdés *politikai értelmezéséből* az 1990-es népszavazáshoz vezető politikai játszma. A régi rendszer parlamentje a szabad választásokat megelőzően *közjogi érvényt szerzett* a népszavazás *de facto értelmezett*, de – ha 6101 szavazattal (0,14%) is – vereséget szenvedett kérdésének, a közvetlen elnökválasztásnak. 1990. december 27-én Király Zoltán független és Raffay Ernő MDF-es képviselő *alkotmánymódosítást* kezdeményezett a köztársasági elnök közvetlen, nép általi megválasztása érdekében, majd az Országgyűlés 1990. február 27-én, szűk egy hónappal a március 25-re kiírt első szabad választás előtt (!), az 1990. évi XVI. törvénnyel módosította az alkotmányt: „A köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján *közvetlenül* és titkos szavazással négy évre választják”. Az alkotmánymódosítás pro forma nem volt ellentétes a népszavazás de jure kérdésével, mert az csak a választás idejéről szólt, de mivel az, hogy nem írtak ki *egy második népszavazást* – a de facto kérdés de jure kérdéssé tételével – az államfő megválasztásának módjáról, visszaigazolta azt, hogy a népszavazáson nemmel szavazók és később az alkotmányozók számára a népszavazás az államfő megválasztásának módjáról „szólt” *lényegében*, és az alkotmánymódosítással ennek a „lényegnek” szereztek közjogi érvényt. Az MDF elutasító állásfoglalása (a párt hivatalosan az alkotmánymódosítás kezdeményezését sem támogatta) jól tükrözi az akkori politikai kontextust: „A köztársasági elnök megválasztásának *feltételeiről* a népszavazás *eredménye értelmében* csak a márciusi választások után összeülő parlament rendelkezhet véglegesen”. Az MDF elhatárolódása tehát egy politikai

értelmezés útján úgy állította be a népszavazást, *mintha* az nem csak a választás idejéről, hanem egyben *minden feltételéről* szólt volna. Mintha novemberben a népszavazásra feltett kérdés úgy szólt volna, hogy: *A szabadon választott Országgyűlés rendelkezzen a köztársasági elnök megválasztásáról? Avagy: A szabadon választott Országgyűlés rendelkezzen a köztársasági elnök megválasztásának idejéről és módjáról?* Az új Országgyűlés két legerősebb pártjának, az MDF-nek és az SZDSZ-nek az 1990. április 29-i pártközi megállapodása („MDF-SZDSZ paktum”) ennek megfelelően burkoltan, de érthetően állást foglalt a népszavazás de facto kérdéséről: 1) „Az 1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa”; 2) „... alkotmánymódosítást követően az Országgyűlés haladéktalanul megválasztja a köztársasági elnököt”. A decemberi alkotmánymódosítás egyik indítványozója, Király Zoltán ezek után kezdeményezett – majd az ellenzéki MSZP által megtámogatott – népszavazást a következő kérdéssel: kívánja-e, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg? Azt, hogy a köztársasági elnök megválasztása kapcsán a 89-es népszavazás két értelmezési stratégiája is megütöközött, bizonyítja a népszavazásra feltett kérdés zárójeles, a szavazó polgárok felvilágosítását célzó kiegészítése: „(Igenlő válasszal elutasítja, nemleges válasszal megerősíti az Országgyűlésnek ebben a kérdésben már meghozott döntését, mely szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja)”.

A 2004-ben megrendezett népszavazás két kérdésének egyike (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. törvény 19. paragrafusa szerinti magyarigazolvánnyal, vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?) mint a „kettős állampolgárságról szóló” népszavazás híresült el, holott a népszavazásra – a Magyarok Világszövetsége kezdeményezésére – feltett kérdés nem a „kettős állampolgárságról”, hanem az *állampolgárság kedvezménytel történő megszerzéséről* szólt: a kérdésben *nem* is szerepelt a „kettős állampolgárság” fogalma! Ezzel ellentétben viszont a kampányra és magára a szavazásra mindenekelőtt az nyomta rá a bélyegét, hogy a mérvadó politikai szereplők (pártok, politikusok, sajtó) közül sokan, és az állampolgárok túlnyomó többsége *nem ismerte pontosan* a népszavazásra feltett kérdést, azok tartalmát. Szinte kivétel nélkül mindenki, még a népszavazást kezdeményező Magyarok Világszövetsége (MVSZ) is, a „kettős állampolgárság” valamiféle „megadásáról” beszélt, miközben arról kellett volna folyni a vitának pontosan, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson-e a kedvezményes honosításról.

A népszavazásra bocsátott kérdés, mint fogalmazvány, a hosszúsága és összetettsége ellenére megfelelt az alkotmány azon követelményének, hogy értelmes, *egyértelmű*, el-lentmondásmentes és közérthető legyen, de – ismétlem – a szövegben nem szerepelt a „kettős állampolgárság” fogalma. Megfogalmazását illetően a kérdés nem volt „értelmetlen”, mert a szövegből *egyértelműen* kiderült az, hogy:

- Az állampolgárokat az Országgyűlés általi *törvényalkotás akarásáról* kérdezik meg mindenekelőtt. (Az Országgyűlés alkosson-e a törvényt.)

- Az állampolgárok az állampolgárságot *kedvezménytel akarják-e* megadni. (Tehát a szöveg, azaz az állampolgárok akarata megköti a törvényalkotó Országgyűlés kezét: nem akármilyen megoldásról, hanem kedvezményekről kell döntenie az állampolgársági törvény módosításakor, vagy új állampolgársági törvény megalkotásakor.)
- A kedvezményes honosítási eljárás megindítását *egyéni kérelemmel akarják-e* az állampolgárok.

A kampányt és a szavazási hajlandóságot meghatározta az, hogy az állampolgárok – bizonyos mértékig természetesen – nem néztek utána a kérdéseknek, nem olvasták azokat, nem kerestek rájuk értelmező magyarázatokat, hanem a népszavazási kérdés politikai szereplők általi *interpretációjára* támaszkodtak.

A népszavazásra feltett kérdés *konkrét szövege* ritkán és a kampány során nagyon alárendelten jelent meg a nyilvánosságban, és a viták nem a kérdések *konkrét tartalmáról*, nem a konkrét szövegről szóltak. Szövegszerű pontossággal és logikai elemzéssel könnyedén kimutatható, hogy a kampány vitái a népszavazásra feltett kérdés fényében túlnyomórészt nem feleltek meg az „értelmes”, az „egyértelmű”, az „ellentmondásmentes” és „közérthető” követelményének, és a viták összességében „értelmetlenek” voltak. A főszereplő pártok ugyanis nehezen rekonstruálható stratégiai és taktikai okok miatt nem voltak érdekelve a *népszavazási kérdéssel adekvát* viták és kampány lefolytatásában, valamint hasonlóan adekvát tájékoztatásban. Az állampolgárok számára ezért úgy tűnhetett, mintha:

- A honosítás „kedvezményessé” tétele a kettős állampolgárság „megadásával” egyenlő.
- A magyar állampolgárság „megadása” automatikusan és törvényszerűen a kettős állampolgárság megszerzésével járna együtt. (Függetlenül más államok vonatkozó szabályaitól.)
- A határon túli magyarok, függetlenül attól, hogy mely országban élnek, mindaddig nem rendelkezhetek kettős állampolgársággal, és az állampolgárok népszavazáson kinyilvánított akarata nyomán egyszerűen vagy automatikusan kettős állampolgárságot adnának nekik.
- Jogilag-jogtechnikailag lehetséges lenne „*kettős állampolgárságot adni*” idegen állampolgároknak.

Patrubány Miklós, az MVSZ elnöke a népszavazás kezdeményezését megelőzően a népszavazásra feltett *kérdés tartalmával ellentétben* azt mondta, hogy a magyar államnak *alanyi jogon* kellene biztosítania a kettős állampolgárságot a határon túli magyaroknak.

A kormányzó MSZP és SZDSZ kampányában a – népszavazási kérdés szövegével szöges ellentétben – meghatározó elem volt az, hogy az ígének sikere a parlamentet arra kötelezné, hogy *rossz kérdésre* rossz választ adva alkosson törvényt: a Magyar Köztársaságnak *egyoldalúan és tömegesen* kellene *kiterjesztenie* az állampolgárságot.

Az MSZP álláspontja eredetileg még összhangban volt a népszavazás kérdésével, amennyiben nem zárták ki, hogy a határon túli magyarok *egyéni elbírálás* alapján magyar állampolgárságot kapjanak: az „egyéni elbírálás” harmonizált az „egyéni kérelemre” történő kedvezményes honosítással. A későbbiekben a kormányoldal kampányában a nép-

szavazási kérdés szövegével ellentétes stratégiai fordulat ment végbe. Egy televíziós vitában Gyurcsány Ferenc miniszterelnök azt állította, hogy a kérelmezők igényére *tömegesen* kellene *kettős állampolgárságot adni*. Utóbb a Magyar Rádió 2005. február 4-ei adásában is az állampolgárság „*tömeges és egyoldalú kiterjesztése*” ellen foglalt állást! A kormányoldal kampányában fontos elem volt hivatkozni Martonyi Jánosra, az Orbán-kormány külügyminiszterére, aki 1999-ben a „Magyarország és a határon túli magyarság” című konferenciát követő sajtótájékoztatón azt mondta, hogy „a kettős állampolgárság *automatikus kiterjesztése* súlyos veszélyeket jelentene. A kampány idején Adrian Nastase román miniszterelnök is ráerősített a népszavazási kérdéssel ellentétes értelmezésekre: „Mi nem repülőgépről szórtuk az állampolgárságot a moldvai és ukrajnai románoknak, hanem minden esetet *egyénilag* bíráltunk el”.

A Fidesz és az általa vezetett jobboldal nem volt képes, és (talán) nem is akarta tisztázni a „kettős állampolgárságot” korábban elutasító álláspontját. Valamilyen oknál fogva mintha hallgatni akartak volna arról, hogy amikor kormányon voltak, pont a „kettős állampolgárság” *egyoldalú megadása* érdekében történtek a mostanitól tehát gyökeresen eltérő kezdeményezések, melyeket ők elhárítottak. Orbán Viktor kijelentette ugyan, hogy nem kívánatos egy olyan törvény, „amely kimondja, hogy *bármifajta egyéni kérelem nélkül* a magyar állam úgy dönt, hogy *egyoldalúan* állampolgárrá nyilvánít hárommillió embert”, de nem figyelmeztetett arra, hogy a népszavazásra feltett kérdés ezt eleve nem is tenné lehetővé. Azt is mondta, hogy „azzal, hogy igennel válaszolunk, jót cselekszünk, és utána megbízunk parlamenti képviselőinkben, akiknek majd kétharmaddal *részletkérdéseket* is meg kell oldaniuk a kettős állampolgársággal kapcsolatban”. Németh Zsolt (Fidesz) is helyesen állapította meg, hogy „egy eredményes voksolás jogilag kötelezné a Magyar Köztársaság Országgyűlését *egy törvény megalkotására*, annak *pontos tartalmának kidolgozása* tehát a magyar honatyák felelőssége”, de előtte azt írta, hogy „a szavazócédulán az egyik kérdés a kettős állampolgárságról szól majd”, amivel hozzájárult a népszavazási kérdés félreértéséhez vagy félreértelmezéséhez. Kövér László (Fidesz) ennek megfelelően állította azt, hogy a népszavazás arról szól, hogy „ad-e a nép felhatalmazást, illetve kötelezvényt az Országgyűlésnek arra, hogy *akképpen* módosítsa az állampolgárság elnyerésével kapcsolatos jogszabályokat, hogy azok lehetővé tegyék a határon túl élő magyarok számára, hogy a szülőföld elhagyása, *áttelepülés nélkül* elnyerhessék a magyar állampolgárságot”. Az ellenzéki politikus ezzel *konkrét tartalommal* töltötte meg a népszavazási kérdésben meg nem határozott „kedvezményes honosítás” fogalmát. Mások hasonló megfogalmazásaiban is nem egyszerűen *törvényalkotásra*, hanem – ellentétben a konkrét szöveggel – *meghatározott vagy meghatározható tartalmú* törvény megalkotására hatalmazta volna meg a nép az Országgyűlést.

A „kettős állampolgárságról szóló” népszavazásról is lényegében ugyanaz elmondható, mint ami a köztársasági elnök megválasztásáról. A népszavazás kérdése – egy steril *textualista* megközelítésben – *de jure* csak egy közelebbről meg nem határozott „kedvezményes honosítást” célzó törvény megalkotására kért felhatalmazást az állampolgároktól. A politikai gyakorlatban, a kampány során azonban ezt két olyan problémával kapcsolták össze szétválaszthatatlanul a politikai szereplők, ami miatt *de facto* már gyökeresen másról „szólt” a népszavazás: 1) a magyar állampolgárság *áttelepülés (Magyarországon letelepedés) nélküli* megadása, ami inkább, de nem kizárólag az ellenzéki-jobboldali kom-

munikációra volt jellemző; 2) a magyar állampolgárság egyoldalú kiterjesztése, ami inkább, de nem kizárólag a kormánypárti kommunikációra volt jellemző. Az értelemzavart fokozta, hogy ezt a két, egymással tökéletesen ellentétes értelmezést az egymásnak feszülő politikai szereplők egyaránt a „kettős állampolgárság” fogalmával, és a „kettős állampolgárság megadásának” kommunikálásával fedték le.

Tanulmányomnak nem képezik tárgyát az érvénytelennek bizonyult népszavazás jól ismert politikai és szociálpszichológiai következményei, de határozottan merem állítani, hogy ezek a következmények elkerülhetők lettek volna, ha a politikai szereplők politikai bölcsességből, racionalitásból és előrelátásból tanúbizonyságot tesznek, és hagyják, hogy kampányuk és kommunikációjuk de facto is arról „szóljon”, amiről de jure „szólt” a népszavazásra feltett kérdés – a kedvezményes honosításról jövőben megalkotandó törvényről. Kormány és ellenzéke konszenzusra juthatott volna az igen szavazat támogatásában azzal együtt, hogy ha érvényes a népszavazás, a kedvezményes honosításról szóló törvény tartalmáról a parlamentben vívják meg azt a csatát, amit a népszavazási kampányban vívtak meg. Az ellenzéknek nem lett volna veszíteni valója, mert az állampolgárság áttelepülés nélküli megadására mint kedvezményes honosításra akkor sem lett volna garancia, ha az igenek egy érvényes népszavazáson győztek volna, mert a kormánynak a parlamenti többsége miatt igenis komoly politikai mozgástere maradt. Ugyanezen okból a kormánypártoknak sem volt veszíteni valójuk. Annyira nem volt, hogy bár a népszavazási kampányban „rossz időben” és „rosszul feltett” kérdésekről, a rosszul feltett kérdésekre adható „rossz válaszokról”, a kérdések „eleve értelmezhetetlen” jellegéről beszéltek, és nemet mondtak a kedvezményes honosítás népszavazásra feltett kérdésére, a népszavazás után a kormány a határon túli magyar szervezetekkel tárgyalt a kedvezményes honosításról. Azt tették, amit tehettek volna akkor is, ha az igenek érvényes népszavazáson győztek volna...