



Pázmány Law Working Papers
2011/35

Komáromi László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Komáromi László: * Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései

Javaslatok az új alkotmány koncepciója kapcsán **

Tárgyszavak: Alaptörvény • közvetlen demokrácia • népszavazás • referendum • népi kezdeményezés • népi iniciativa • napirend-iniciativa • ellenjavaslat

1. Bevezetés	2
2. Kitekintés: a közvetlen demokrácia főbb európai modelljei és fejlődési tendenciái	4
2.1 Franciaország	4
2.2 Svájc	4
2.3 Dánia	5
2.4 Olaszország	6
2.5 Fejlődési tendenciák	6
3. Az elmúlt bő két évtized magyarországi tapasztalatai	7
3.1 A törvényi keret	7
3.2 Az Alkotmánybíróság szerepe	7
3.3 A megvalósult országos népszavazások tapasztalatai	8
4. A népszavazás helye, szerepe a magyar politikai és alkotmányos rendszerben, de lege ferenda	9
4.1 Adottságaink	9
4.2 Mit várjunk a népszavazástól? – Kockázatok és esélyek	10
5. A népképviselési és a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárás összehangolása az új Alkotmányban	12
5.1 A referendum és a népi iniciativa megkülönböztetése	12
5.2 A referendum és a népi iniciativa összehangolása a képviselési döntéshozatallal	12
6. Egy szöveges javaslat	13
7. Rövid reflexió az elfogadott új Alaptörvény kapcsán	16

* * *

„...mindegyikünk tudja, hogy az egyes cantonok a' közelebb lefolyt tizenöt év alatt, az 1791-diki doctrínákat egész következetességgel fogadták el; hogy azokban nemcsak a' nép souverainitasa, nemcsak a' polgári egyenlőség' elve van megállapítva, de ki van mondva egyenes törvény által a' nép' vétója, az alkotmány' időszerinti revisiója, sőt még az ellentállás' joga is, – tehát a' szabadság' ultima thuléja, – 's így olly dolgok is, mellyeket mi nem szeretnénk utánzásul felállítani...” (SZALAY László, 1844)¹

1. Bevezetés

Szalay László, a magyar reformkor nagy liberális közéleti egyénisége, midőn pár esztendővel az 1848-as magyar forradalmi átalakulás előtt a svájci konföderációról értekezett, meglehetősen kritikusan nyilatkozott a kantonok nagy önállóságáról, amely a szövetség ügyét gyakorta hátráltatta. Ugyanakkor elismerően utalt az 1830-as évek svájci reformmozgalmában, a „regenerációban” kikövetelt, elfogadott és a kantonok jórésében alkotmányba iktatott közvetlen demokratikus intézményekre, mint olyan „politikai institutiókra”, amelyek hozzájárulhatnak a svájci nép közösségi önértetének

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jogi Történelmi Tanszék. E-mail: komaromi.laszlo@jak.ppke.hu.

** A 2011. február 4-én a PPKE JÁK és a PTE ÁJK alkotmányjogi tanszékeinek szervezésében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán megtartott, az alkotmányozásról szóló országos konferencián elhangzott előadás írott, jegyzetekkel ellátott változata.

¹ SZALAY László: „A' schweitz diéta 's a' foederatív-rendszer” in SZALAY László (szerk.): *Publicistai dolgozatok I. 1839–1844.* (Pest: Heckenast Gusztáv 1847) 204–205.

továbbfejlesztéséhez.² Fontosnak tartotta ugyanakkor hozzátenni, hogy eme, a szabadság végső fokát jelentő intézményeket Magyarországon nem kívánják bevezetni. Ezzel egyébként alighanem a reformkor liberális magyar értelmiségének többségi véleményét mondta ki. A forradalom nagyjai a polgári képviseleti rendszer létrehozásán fáradoztak,³ s komoly kísérlet – egészen 1989-ig – később sem történt a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlási formák magyarországi átültetésére.⁴

Történelmi perspektívából nézve tehát a rendszerváltoztatás hajnalán elfogadott népszavazási törvény⁵ jelentős „áttörés” volt; olyan elemet vitt a magyar közjogba, amely az azt megelőző, a képviseleti döntéshozatalt kizárólagosként fölfogó hagyományhoz képest markáns újdonságnak tekinthető.⁶

Igaz, közben a reformkori állapotokhoz képest jelentős átalakuláson ment keresztül az az európai alkotmányjogi környezet is, amelyben a magyar alkotmányos hagyomány bontakozott és bontakozik. Ami a témánk központi kérését illető népszavazást illeti: a XVIII–XIX. századból még lényegében csak a francia polgári forradalmi néptörvényhozás különböző formái – melyeket utóbb a napóleoni idők el is torzítottak – és a már említett svájci intézmények említhetők.⁷ – Érthető, hisz ez a korszak két másik nagy reformmal volt elfoglalva: a rendi képviseleti szisztéma népképviselletté való átalakításával, valamint az utasításokkal megkötött mandátum szabaddá tételével. Talán nem véletlen, hogy épp a szabad mandátum kialakulása és megszilárdulása után jött el az ideje annak, hogy a közvetlen néprészvétel intézményei nagyobb teret kapjanak. A két világháború közötti időszakban, de még inkább a II. világháborút követően, számos európai állam alkotmányos rendjének fáján megjelentek a közvetlen demokrácia különféle oltványai.⁸

² Elsőként St. Gallen vezette be a törvényekkel szembeni népi vétó intézményét (1831), majd példáját további kantonok követték. A népi vétót a Gemeinde-gyűléseken lehetett gyakorolni, ha a törvény kibocsátását követő 45 napon belül a kanton településeinek mindegyikében az ott lakó összes választópolgár több mint fele a törvény ellen szavazott. A század közepe tájától a népi vétó a legtöbb kantonban fakultatív törvényreferendummá alakult, ahol már nem az összes választójogosult polgár, hanem csak a ténylegesen szavazók többségének támogatására volt szükség az eredményes népszavazáshoz. Szintén még a XIX. század első felében jelent meg egyes kantoni alkotmányokban a kötelező alkotmányreferendum és az alkotmányiniciatíva intézménye. A kötelező alkotmányreferendumot, valamint az alkotmány részleges vagy teljes módosítására vonatkozó népi alkotmányiniciatívát az 1848-as szövetségi alkotmány is tartalmazta. Vö. Silvano MÖCKLI: „Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein” in Andreas AUER (szerk.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*. (Actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D.) (Bâle et Francofort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn 1996) 209–220.; Silvano MÖCKLI: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien* (Bern: Paul Haupt 1994) 61.

³ Vö. SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1965), 120–124.

⁴ A közvetlen néptörvényhozás magyarországi bevezetésével kapcsolatos fölvetések rövid ismertetésére lásd: KOMÁROMI László: „Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th Century until Our Days” *C2D Working Paper Series* 35/2010, www.c2d.ch/files/C2D_WP35.pdf, 1–9.

⁵ 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről.

⁶ Az 1949. évi XX. törvény szerint a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által országos jelentőségű kérdésekben elrendelhető népszavazás [20. § (1) bek. d) pont] soha nem jutott gyakorlati jelentőségre, s ha jutott volna is, egészen más értelme lett volna, mint az 1989-es törvény szerinti intézménynek. Így a népszavazás lehetőségének a Magyar Népköztársaság Alkotmányában való szereplése aligha tekinthető a masszívan képviseleti elvű döntéshozatali hagyomány áttörésének.

⁷ Eltekintve természetesen az új-angliai town meetingek régi hagyományától, valamint az azokra – és nyilván a francia felvilágosodás eszméire – épülő USA-tagállamokbeli alkotmányreferendumok és egyéb közvetlen demokratikus intézmények 19. századi kibontakozásától.

⁸ Rövid történeti áttekintést ad Georg BRUNNER: „Direct vs. Representative Democracy” in Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Aldershot: Ashgate 2001) 215–218.

Hogy saját, mindössze bő két évtizedre visszatekintő országos népszavazási tapasztalatainkat szélesebb összefüggésbe helyezzük, érdemes röviden szemügyre vennünk néhány tipikus nyugat-európai közvetlen demokratikus hagyományt. Eltérő intézményi struktúra jellemzi őket, más-más politikai kultúrába illeszkednek, de sajátosságaik folytán modellértékűnek tekinthetők. E körben a francia, svájci, dán és olasz népszavazási szisztémáról⁹ kell szót ejtenünk.

2. Kitekintés: a közvetlen demokrácia főbb európai modelljei és fejlődési tendenciái

2.1 Franciaország

A francia népszavazási hagyomány a polgári forradalom időszakáig nyúlik vissza, sajátos karakterét azonban a két Napóleon, Bonaparte és Lajos idején nyerte el. Legfőbb jellemzője, hogy az államfő jogosult a népszavazás elrendelésére. Ezért a referendum gyakran nem más, mint az államfő és a francia nép közötti közvetlen kommunikáció, melynek során az államfő a választópolgárokat egy már meghozott politikai döntés utólagos legitimálására kéri.¹⁰ A népszavazás ezért nem pusztán egy tárgyi kérdés nép általi eldöntése, hanem egyúttal arra is szolgál, hogy az államfőt politikai értelemben megerősítse. Tekintettel arra, hogy itt a népszavazási processzust államhatalmi szerv indítja útjára, „felülről jövő” kezdeményezésről, elterjedt szóhasználatul plebiscitumról beszélhetünk, melynek a tulajdonképpen közvetlen demokrácia körébe tartozása vitatható.¹¹

2.2 Svájc

Egészen más a helyzet Svájcban, ahol a népszavazási intézményrendszert az „alulról jövő”, választópolgári kezdeményezések uralják. Szövetségi szinten három fő intézményt különböztethetünk meg: a népi alkotmányinitiatívát, amely a szövetségi alkotmány teljes vagy részleges módosítására irányulhat; a fakultatív törvényreferendumot, amelynek révén népszavazásra vihetők a szövetségi törvényhozás által elfogadott törvények kihirdetésüktől számított bizonyos határidőn belül; végül a kötelező referendumot, amelynek következtében kötelező népszavazásra bocsátani az alkotmány minden módosítását, továbbá a nemzetközi szerződések és szövetségi törvények alkotmányban meghatározott körét.¹² Ezen intézmények döntően a XIX. században fejlődtek ki, s különböző változatokban a kantonok alkotmányaiban is szerepelnek.

⁹ Európából ezeket tekinti tipikusnak Hans-Urs Wili: „Les systèmes d’institutions de démocratie directe dans le monde” in Francis HAMON (szerk.): *Le référendum* (Paris: Documentation Française 2007) [Documents d’études: droit constitutionnel et institutions politiques, N° 1.21.] 9. Ez nem jelenti azt, hogy ne léteznének további figyelemre méltó népszavazási hagyományok Európában. Ilyen pl. az Ír Köztársaságé, amelyet a kötelező alkotmányreferendumok uralnak, intézményi struktúráját tekintve tehát nem mutat fel különös sajátosságot a svájci vagy a dán szisztémával szemben, ezért ismertetésétől eltekinthetünk. Szintén lemondhatunk azon országok szemügyre vételétől, amelyekben csak a népszavazással nem járó napirend-iniciatíva lenne kiemelendő, mivel ez a leggyengébb közvetlen demokratikus intézmény, esetében nincs is szó igazi közvetlen népi hatalomgyakorlásról.

¹⁰ Vö. Wolfgang LUTHARDT: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa* (Baden-Baden: Nomos 1994) 59–60. Annak ellenére is az államfő tekinthető a népszavazás fő aktorának, hogy az 1958-as Francia Alkotmány 11. cikke szerint a köztársasági elnök a népszavazás elrendelésére a Kormány vagy a Parlament két házának indítványa alapján jogosult. Egyelőre kérdéses, hogy mekkora gyakorlati jelentősége lesz annak a 2008. július 23-i alkotmánymódosításnak, amely szerint a parlamenti képviselők egyötöde és a választópolgárok egytizede által együttesen kezdeményezett népszavazási kérdésről is referendum tartható, s ha azt a Parlament két háza határidőben nem tárgyalta meg, a köztársasági elnök köteles népszavazásra bocsátani.

¹¹ Theo SCHILLER: *Direkte Demokratie. Eine Einführung* (Frankfurt am Main: Campus 2002) 14.

¹² E három közvetlen demokratikus intézményt a svájci alkotmány 138–142. cikkelyei szabályozzák.

A svájci polgárok évente átlagosan három népszavazási vasárnapon nagyjából három-három, tehát évente mintegy kilenc szövetségi szintű népszavazási kérdésben döntenek. Ezek közül átlagosan hat alkotmánymódosítási kérdés (melyek egyik fele választópolgári kezdeményezésből – alkotmányiniciatívából –, másik fele parlamenti alkotmánymódosításból – kötelező alkotmányreferendumból – ered), további kettő-négy kérdés pedig törvényreferendum kapcsán merül föl. E viszonylag gyakori népszavazások jelentősége nem önmagában a közvetlen népi döntéshozatalban, annak legitimáló erejében rejlik. Fontosabb az a közvetett hatás, amelynek a választott döntéshozók azáltal vannak kitéve, hogy törvényi formában megjelenő döntéseik utólag – megfelelő számú aláírás összegyűjtése révén – népszavazásra vihetők. Ez a lehetőség állandó „fenyegetettséget” jelent a kormányzat számára, amely azt úgy igyekszik csökkenteni, hogy a döntéshozatalba már annak előkészítési fázisában bevonja az érintett „referendumképes” erőket, s igyekszik konszenzusra jutni velük, nehogy utólag a népszavazáson szenvedjen vereséget tőlük. „Referendumképes” erőként nemcsak politikai pártok jelentkezhettek, hanem más érdekcsoportok is, amelyek a szükséges számú aláírást képesek összegyűjteni. Mindez Svájcban egy jellegzetes politikai rendszer, az ún. „tárgyalásos” illetve „egyetértési demokrácia” („Verhandlungsdemokratie” – „Konkordanzdemokratie”) kialakulásához vezetett.¹³

2.3 Dánia

Szintén sajátos közvetlen demokratikus hagyománnyal rendelkezik Dánia. A népszavazás itt egy hangsúlyozottan képviselői rendszer keretei között funkcionál. Választópolgári kezdeményezés helyett itt a meghatározott tárgykörökben kötelező illetve a parlamenti kisebbség által kezdeményezett népszavazások jellemzők.¹⁴

Az alkotmánymódosításra vonatkozó kötelező alkotmányreferendum intézménye már a Dán Királyság 1915-ös alaptörvényben is szerepelt és a hatályos alkotmány is tartalmazza. Kötelező továbbá népszavazásra bocsátani a választójogosultság korhatárát módosító törvényeket, valamint az állami hatáskörök nemzetközi szervezetekre való átruházásáról szóló törvényjavaslatokat (utóbbiakat csak akkor, ha a javaslat többséget kapott ugyan a Folketingben, de nem érte el a minősített, a képviselők öthatodának támogatását jelentő többséget).¹⁵ E témakörökben 1953 óta több referendumot tartottak: kötelező alkotmányreferendumra kétszer került sor, a választójogosultság korhatáráról és az állami szuverenitásnak az európai integrációval összefüggő részleges átruházásáról pedig öt illetve négy alkalommal szavaztak a polgárok.¹⁶

A dán népszavazási hagyomány igazán jellegadó intézménye azonban nem az említett kötelező referendumok körében keresendő, hanem az alkotmány 42. cikke által szabályozott fakultatív referendumban. Ha a Folketing elfogad egy törvényjavaslatot, a képviselők egyharmada három munkanapon belül kezdeményezheti, hogy a javaslatról tartsanak

¹³ Vö. Wolf LINDER: „Direkte Demokratie“ in Ulrich KLÖTI et al. (szerk.): *Handbuch der Schweizer Politik*. (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung ²1999) 109–130.; LUTHARDT (10. lj.) 46–47.

¹⁴ A dán népszavazási hagyományra összefoglaló jelleggel lásd: Vernon BOGDANOR: „Western Europe” in David BUTLER – Austin RANNEY (szerk.): *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy* (Washington: The AEI Press 1994) 71–74.; Palle SVENSSON: „Denmark: the referendum as minority protection” in Pier Vincenzo ULERI – Michael GALLAGHER (szerk.): *The Referendum Experience in Europe* (Basingstoke: Macmillan 1996) 33–51.; Maija SETÄLÄ: *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions* (Basingstoke: Macmillan 1999) 123–135.

¹⁵ Ezen intézményeket a hatályos alkotmány 88., 29. és 20. cikke szabályozza.

¹⁶ Lásd: Beat MÜLLER: Suchmaschine für Direkte Demokratie, www.sudd.ch, továbbá a Centre for Research on Direct Democracy adatbázisát: www.c2d.ch. 1986-ban és 1993-ban szintén az európai integráció kérdéskörével kapcsolatban tartottak referendumokat, de ezek a parlament által elrendelt ad hoc népszavazások voltak, nem a fentiek szerinti kötelező referendumok.

népszavazást. Ha ezek után a parlamenti többség az elfogadott javaslatot nem vonja vissza, akkor azt népszavazásra bocsátják. A javaslat akkor számít a polgárok által elvetettnek, ha a szavazók többsége, de legalább az összes választójogosult harminc százaléka ellene voksolt. Itt tehát lényegében egy parlamenti kisebbségvédelmi eszközről van szó, amelynek lehetősége a többséget arra készítheti, hogy a parlamentben legalább egyharmadnyi kisebbségben maradó erővel konszenzusra jusson. Ilyen jellegű népszavazásra egyébként eddig csak egyszer került sor.¹⁷

2.4 Olaszország

Végül vessünk egy pillantást arra az európai országra, ahol Svájc után a legtöbb népszavazást tartották: Olaszországra. Az Olasz Köztársaság 1947-ben elfogadott alkotmánya az államhatalom felépítésében központi szerepet szán a parlamentnek. Ez azonban nem akadályozta meg az alkotmányozókat abban, hogy több közvetlen demokratikus intézményt is az alaptörvénybe illesszenek. Ismeretes a napirend-iniciatíva, a régiók státútumainak elfogadására vonatkozó fakultatív referendum, a régiók egyesítésére és szétválasztására vonatkozó népi iniciatíva és kötelező népszavazás, az alkotmányt módosító és egyéb alkotmánytörvényekre vonatkozó fakultatív referendum.¹⁸ Az olasz népszavazási hagyományt azonban nem ezek az intézmények formálják, hanem az alkotmány 75. cikkében szabályozott abrogatív referendum. Eszerint népszavazást kell tartani valamely törvény teljes vagy részleges hatályon kívül helyezéséről, ha azt 500 000 választópolgár vagy öt régi tanácsa kéri. Bár a referendum eredendően vétő típusú intézmény, az olasz gyakorlatban nem pusztán negatív, valamely törvényt vagy annak egy részét lerontó hatása van. A kezdeményezés ugyanis nincs a törvény elfogadásához képest határidőhöz kötve, akár régóta fennálló jogi szabályozás ellen is bevethető, s ez rendszerint magával hozza annak szükségességét, hogy sikeres – a törvényt vagy annak egy részét hatályon kívül helyező népszavazás esetén – a parlament új jogi szabályozást fogadjon el. Az abrogatív referendum tehát lehetőséget ad valamely új téma politikai napirendre tűzésére és nemcsak a status quo eltörlésének, hanem – közvetve – a modernizációnak is eszköze lehet.¹⁹ Mivel a népszavazásra vonatkozó részletszabályokat megállapító törvényt csak 1970-ben fogadták el, referendumokra is ezóta kerülhet sor, 2011. június 13-ig húsz alkalommal, összesen 71 kérdéstről. A választópolgári kezdeményezések gyakorisága ellenére a parlament központi szerepe és az olasz politikai rendszer döntően reprezentatív jellege mind a mai napig nem került veszélybe.²⁰

2.5 Fejlődési tendenciák

¹⁷ Ezt a népszavazást 1963-ban tartották négy kérdéstről a földreformmal összefüggésben. Kenneth E MILLER véleménye szerint több oka is van annak, hogy az alkotmány 42. cikke alapján kevés referendumot tartanak. Egyrészt nehéz elérni az egyharmados parlamenti támogatást, mivel a „régipártok” közül kettő, esetleg három összefogása lenne szükséges hozzá, a kis pártok pedig – egy fragmentált pártrendszerben – még kevésbé képesek az egyharmados összefogásra. Csökkenti továbbá a referendumra szóba jöhető törvényjavaslatok számát, hogy sok közülük népszavazási tiltott tárgykörbe esik. Végül, a 42. cikk szerinti vétő jellegű referendum ellentétben áll a dán politikai kultúra alapvető értékével, a kompromisszumra való törekvéssel – vö. Kenneth E. MILLER: „Policy-making by referendum: The Danish experience” *West European Politics* 1982/1. 62–64.

¹⁸ 71., 123., 132., 138. cikkek.

¹⁹ Az olasz népszavazási hagyományra lásd: BOGDANOR (14. l.j.) 61–69.; Pier Vincenzo ULERI: „Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime” in ULERI–GALLAGHER (14. l.j.) 106–125.

²⁰ Anna CAPRETTI: „Direkte Demokratie in Italien” in: Hermann K. HEUBNER – Otmar JUNG (szerk.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte / Praxis / Vorschläge.* (München: Ollzog ²2009) 170–171.

E négy karakteres európai hagyománytól eltekintve általánosságban is kijelenthető, hogy az országos népszavazások számát tekintve mind világ-, mind Európa-szerte jelentős növekedés tapasztalható az utóbbi évtizedekben. (A 70-es és a 90-es években is körülbelül megduplázódott a népszavazások száma a korábbi évtizedekhez képest.²¹) Az európai növekedéshez az utóbbi időkben több tényező is hozzájárult. A kelet-európai demokratikus átalakulás például számos érintett ország alkotmányos életébe bevezette a népszavazás intézményét; ez nyilván önmagában növeli a népi közvetlen hatalomgyakorlás eseteinek számát. Említhetők az európai integráció elmélyülésével összefüggésben tartott tagállami népszavazások is. Vannak azonban mélyebb, társadalmi okai is a növekedésnek. A polgárok emelkedő átlagos képzettségi szintje, a médiumok által biztosított egyre nagyobb információ-ellátottság, sok országban az életszínvonal növekedése és a társadalom mobilitása, egyúttal individualizálódása, ahol a polgár ahelyett, hogy politikai ügyeit a régi „érdekképviselőkre” (egyházakra, pártokra, szakszervezetekre stb.) bízna, inkább maga kívánja kézbe venni azokat és megszervezni érdekeinek érvényesítését. Mindezek a tényezők összességükben jelentősen megnövelik a közügyek iránti érdeklődést és a társadalmi részvétel igényét.²² Ebből is fakad, hogy a közvetlen demokrácia intézményeit egyre kevésbé a túlnyomónak tekinthető képviseleti rendszer ellentétéként fogják föl, hanem olyan kiegészítő megoldásnak tartják, amely az egyre erősebben differenciálódott társadalom igényeit jobban képes artikulálni, mint a meghatározott időközönként megtartott népképviseleti választások.

3. Az elmúlt bő két évtized magyarországi tapasztalatai

3.1 A törvényi keret

Az 1989-es népszavazási törvény, bár még az utolsó pártállami országgyűlés fogadta el, már a politikai intézményrendszer megreformálásának jegyében született. A törvény indokolása az állami döntéseket befolyásolni képes állampolgári magatartás, a népszuverenitás-elvű hatalomgyakorlás és a törvényhozó hatalom külső ellenőrzésének fontosságát hangsúlyozta, bár azt is egyértelművé tette, hogy az elsődleges szerep a népképviseleti döntéshozatali formát illeti. A törvény ezek alapján európai összehasonlításban aránylag széles körben tette lehetővé a választópolgárok állami döntésekben való közvetlen részvételét. Biztosította az „alulról jövő” népszavazási kezdeményezések lehetőségét, s azok tárgykörét alig korlátozta. Népszavazást kezdeményezni nemcsak az Országgyűlés által elfogadott törvények megerősítéséről (illetve elvetéséről) volt mód, hanem más, a kezdeményezők által meghatározott, országgyűlési hatáskörbe tartozó kérdésekről is.

Az 1997/1998-as revízió az intézményi struktúrán lényeges változtatást nem hajtott végre. A kizárt tárgyköröket valamelyest bővítette, a kezdeményezési és részvételi küszöbököt módosította, valamint bevezette a népszavazási kezdeményezések előzetes, kétszintű kontrollját.

3.2 Az Alkotmánybíróság szerepe

²¹ Részletes és frissített adatokat e tekintetben a Centre for Research on Direct Democracy adatbázisából lehet nyerni, www.c2d.ch.

²² Ez utóbbi tényezőket emeli ki a németországi közvetlen demokratikus intézmények kilencvenes évek óta tartó diadalmenete kapcsán: Otmar JUNG: „Siegesszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre” in Hans-Herbert VON ARNIM (szerk.): *Demokratie vor neuen Herausforderungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin: Duncker & Humblot 1999) 109–110.

Az országos népszavazás kapcsán több alapvető elvet és szabályt alkotmánybíróági döntések állapítottak meg. Az AB mondta ki például, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.²³ Más határozatában kifejtette, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de e kivételes esetekben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll (az Országgyűlés ilyenkor végrehajtói szerepbe kényszerül); az állampolgári kezdeményezésre kötelezően elrendelendő népszavazást pedig elsőbbség illeti meg a mérlegelés alapján („felülről” kezdeményezett) népszavazással szemben.²⁴ AB határozatok írták körül a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségére vonatkozó követelményeket.²⁵ Az AB kimondta azt is, hogy a kérdés hitelesítése után esetlegesen felmerülő új körülmény – például az Alkotmány módosulása, nemzetközi szerződés hatályba lépése vagy hatályvesztése – esetén az AB a hitelesítést jóváhagyó saját döntését is megváltoztathatja az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata ellen benyújtott kifogás elbírálása során.²⁶ 2008-ban az AB kifejtette továbbá, hogy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodásra irányuló népszavazásra csak akkor kerülhet sor, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges, törvénytervezet illetve -javaslat formájában megnyilvánuló törvényhozói törekvés elé állít korlátot.²⁷

3.3 A megvalósult országos népszavazások tapasztalatai

Az 1989 óta lezajlott hat, összesen tizenkét kérdésben tartott országos népszavazás közül több „kvázi vétő” karakterű volt, legalábbis abban az értelemben, hogy kormányzati politikai szándék megvalósítása ellen irányult. Ilyen volt az 1989-es „négyigenes”, lényegében az MSZMP átalakulási forgatókönyve és köztársasági elnökjelöltje elleni, a 2004-es kórházprivatizáció elleni, valamint a 2008-as, valójában a kormány egészségügyi reformja és egész politikája elleni „szociális népszavazás”. Két referendum Magyarország euro-atlanti integrációjával kapcsolatos, „felülről kezdeményezett” illetve az Alkotmány erejénél fogva kötelező népszavazás volt: az 1997-es NATO- és a 2003-as EU-belépési népszavazás. Egy népszavazás a köztársasági elnök közvetlen választására, tehát alkotmánymódosításra irányult (1990), egy pedig a határon túli magyarok könnyített honosítását kívánta elérni, a státustörvényben biztosítottaknál szélesebb körű kedvezményre törekedve (2004). Ez utóbbi volt egyébként az egyetlen olyan választópolgári kezdeményezésre megvalósult népszavazás, amelynél a kezdeményezés mögött nem párt, hanem civil szervezet állt.

Talán nem túlzás állítani: az 1990-es érvénytelen népszavazás kivételével mindegyik jelentős bel- illetve külpolitikai következményekkel járt. Ugyanakkor a népszavazások időbeli gyakorisága alapján (átlagosan három- illetve négyévente egy népszavazás, s csak ötévente állampolgári kezdeményezésű) világos az is, hogy ezek a népszavazások nem jelentenek olyan, a svájci példánál látott, folyamatosan működő kontrollmechanizmust, amely az aktuális kormányzatot önmagában arra készítené, hogy döntéseinél komolyan figyelembe vegye az érintett csoportok véleményét vagy bevonja őket a döntések előkészítésébe. Sokkal inkább egy olyan eszközzel van szó, amely elsősorban a mindenkori ellenzéki pártok kezében lehet hatásos politikai fegyver a kormányzattal szemben.

Végül még egy, elsősorban az OVB és az AB életét megkeserítő sajátosság: mivel a népszavazási processzusnak az aláírásgyűjtő ív hitelesítés céljából történő benyújtásával való

²³ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33; ezt az AB utóbb – a választópolgári kezdeményezésű népszavazásra nézve – az új alkotmányos környezetben is megerősítette: 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.

²⁴ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

²⁵ Lásd pl.: 32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287; 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399.

²⁶ 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 2004 I. 512; lásd még: 67/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008 I. 609.

²⁷ 130/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1052.

megindításához nincs megszabva indítványozói létszámküszöb, a hitelesítésről szóló OVB-határozat pedig az AB előtt kifogásolható, mindkét szervezet a komolytalan kezdeményezések tömegével kénytelen szembenézni és azokkal érdemben foglalkozni. Az AB kétszintű – az OVB hitelesítési és az Országgyűlés népszavazás elrendelésével kapcsolatos döntésére vonatkozó – felülvizsgálati jogköre csak halmozza ezt a problémát.

Ami a népszavazási kezdeményezések kapcsán gyakran kibontakozó vitákat illeti: ezek gyökerét – egészen általánosan megfogalmazva – a népszavazás intézményének a magyar alkotmányos rendben betöltött illetve kívánatos funkciójának, a képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatal összeegyeztethetőségének kérdései képezték. Lényegében ugyanezek a problémák álltak az AB fentebb röviden érintett gyakorlatának középpontjában is.

4. A népszavazás helye, szerepe a magyar politikai és alkotmányos rendszerben, de lege ferenda

4.1 Adottságaink

Az új magyar Alkotmány közvetlen demokratikus intézményrendszerrel összefüggő szabályainak elkészítése kapcsán – a fentiekén túl – elsősorban érdemes számba venni azon tényezőket, amelyekre a népszavazásokkal összefüggésben adottságként tekinthetünk.

A jog rendjén meglévő adottságunk, hogy 1989 óta a törvény – és utóbb az Alkotmány is – viszonylag széles körben biztosít közvetlen demokratikus jogokat, lehetővé téve az „alulról jövő” kezdeményezéseket is. Ez ugyan nem kőbe vésett hagyomány, de az ehhez képest való visszalépésre csak komoly indokból kerülhet sor. Adottság ugyanakkor az is, hogy a népszavazások előtt aránylag szélesre tárt kapu ellenére az állami döntéshozatal túlnyomóan képviseleti jellegű. Ennek megváltoztatását nem is indokolja semmi, már csak azért sem, mert a mégoly tág körben biztosított népjogok sem vezetnek oda, hogy ez megkérdőjelezné a parlament kiemelt szerepét. Még Svájcban is képviseleti alapon születik a szövetségi szintű törvények több mint 90%-a.

Érdemes számításba venni azonban néhány olyan társadalmi tény is, amelyek a jelen és jövő népszavazásainak közegét nagymértékben meghatározzák, s változásukra aligha lehet néhány hónapos vagy éves távlatban számítani.

Politikai közéletünk jelentős mértékben polarizált. A diskurzust döntően pártok uralják, emiatt – érthető módon – jelentős az esélye annak, hogy egyes népszavazási kezdeményezések is pártpolitikai célokat szolgálnak. Ez bizonyos mértékig fejlett demokráciákban is így van. Ami azonban kevésbé jellemző a fejlett demokráciákra: a pártoktól független „referendumképes” erők száma nálunk csekély, a civiltársadalom gyenge és már-már végsőkéig kiábrándult. Törvényeink ugyan demokratikus államberendezkedést tételeznek és az ország polgárai – ha megkérdik őket – fontosnak tartják a demokratikus értékeket, például a többpártrendszer és a sajtó szabadságát, mikor azonban a kérdésben a demokráciát egy alternatíva választható elemeként szembeállítják valamely más „értékkel”, akkor a demokrácia rendre alulmarad a választásnál.²⁸ Ha például egy „erős gazdaság” és a „jó demokrácia” között kell választani, a válaszadók 73%-a az előbbi mellett nyilatkozik, s csak 20%-a részesíti előnyben az utóbbit. A megkérdőzettek 49%-a egy erős vezetőben látja az ország bajaiból kivezető utat, s csak 42%-a a demokratikus kormányzatban. A magyarok 67%-a szerint fontosabb, hogy az állam aktív szerepet játsszon a társadalomban és így garantálja, hogy senki se szenvedjen szükséget, mint az, hogy az egyén a maga céljait az

²⁸ Erre és a további adatokra lásd: Pew Research Center: *Two Decades After the Wall's Fall. End of Communism Cheered but Now with More Reservations* (Washington, D.C.: Pew Research Center 2009) pewglobal.org/files/pdf/267.pdf, 21, 25, 26, 28, 32, 34.

államtól függetlenül, szabadon megvalósíthassa. Ez utóbbit csak 29% tartja fontosabbnak. Közismert a magyar polgároknak a rendszerváltoztatáshoz fűzött reményeik beteljesületlensége miatti csalódottsága. Hazánkban a demokrácia állapotával a megkérdezettek 77%-a elégedetlen, mindössze 21%-a elégedett – ez a legrosszabb arány a felmérésben szereplő kelet-európai országok között.²⁹ Ismert a politikai osztállyal szembeni általános bizalomhiány is. A megkérdezettek egy tízes skálán 2-3 pontra értékelik a politikai intézmények (Országgyűlés, ellenzék, politikusok, kormány) iránti bizalmukat.³⁰ A magyarok mindössze 22%-a gondolja, hogy a választott tisztségviselőket érdekli, mit gondolnak az emberek. Ez az 1991-es értékhez képest 10%-os csökkenést jelent. Mindössze a válaszadók 38%-a érzi a szavazáson való részvételt tényleges lehetőségnek arra, hogy az átlagember némileg kinyilvánítsa véleményét a kormány tevékenységéről. Magyarország – az 1991-ben mért adathoz képest 11%-os csökkenést elkönnyelve – ennél az értéknél is a vizsgált kelet-európai országok sorának végén kullog.

4.2 Mit várjunk a népszavazástól? – Kockázatok és esélyek

Az idézett felmérési adatok egyfelől felhívják a figyelmet arra, hogy a demokrácia társadalmi bázisa törekeny Magyarországon. A magyar társadalom általánosságban értéknek tekinti ugyan a demokráciát, a rendszerváltoztatás óta eltelt időszakban azonban, a demokrácia magyarországi állapotával elégedetlen. Egyszerre él a lelkekben az „oldja meg az állam a társadalmi bajokat!” elvárás és a mindazon állami intézményekkel szembeni bizalomhiány, amelyektől az emberek a bajok megoldását várják.

Mindez nem túlságosan kedvező közeg a közvetlen demokratikus intézmények gyakorlati működése számára. Ha a döntő többség inkább várja az állam gyámkodó tevékenységét, akkor kevésbé lehet szerepe a civil kezdeményezéseknek, a közösségi összefogásnak és az államtól független problémamegoldásnak. Akkor fennáll a veszélye, hogy az eredendően alulról jövő iniciatívákra épülő közvetlen demokratikus intézmények eltorzulnak, s a „felülről ígérgetők” populista eszközévé válnak. Olyan eszközzé, amely népszerű kérdések felvetésével akár kormányzati oldalról is bevethető, legalábbis amíg a pozitív várakozások kitartanak, de utána elsősorban ellenzéki fegyverré alakul, amely adandó alkalommal jól felhasználható egy az állammal tartósan elégedetlen társadalom kiábrándultságának kifejezésére és a kormányzattal szembeni kiaknázására. Ha csak ezt a kockázatot tartjuk szem előtt, akkor logikusan adódik a következtetés, hogy a közvetlen népi döntéshozatal intézményeit minél szűkebb területre szorítsuk vissza.

Van azonban a fenti adatoknak egy másik olvasata is. A közvetlen demokratikus döntéshozatal, különösen az állampolgári kezdeményezésű népszavazás éppen a demokratikus berendezkedéssel szembeni bizalom helyreállításának egyik eszköze lehetne. Visszaadhatná azt a hitet, hogy a pártszempontoktól független civil kezdeményezéseknek valódi hatása van a politikára, s hogy az államhatalom hordozói képesek érdemben figyelembe venni a polgárok véleményét. Megadhatná a polgárnak azt a tapasztalatot, hogy szavának súlya van a közösség ügyeinek eldöntésében és ez egyúttal megerősíthetné felelősségérzetét is. Mozgósíthatná a közös célokért tenni akarás erejét és növelhetné a társadalmi összetartozás tudatát.

Nem kétséges, hogy itt értékválasztásról van szó, s nem utolsósorban arról, hogy milyen az alkotmányozók emberképe. Hisznek-e a magyar polgárok érettségében, abban, hogy a többség képes és hajlandó a felnőtt felelősségével és kompetenciájával véleményt alkotni és állást

²⁹ Bulgária, Csehország, Szlovákia, Litvánia, Lengyelország, Ukrajna, Oroszország, Magyarország.

³⁰ TÓTH István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értéksterkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése.* (Budapest: Tárki Társadalomkutatási Intézet Zrt. 2009) www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf, 24.

foglalni a közösség ügyeiben? Vagy becsapható, populista frázisokkal megvezethető egyéneknek tekintik a választókat, akik képtelenek a nemzet ügyeiben világosan látni, vagy akár akik egyéni félelmeik és önzésük alapján döntenek a közösség érdekével szemben? S hogyan tekintenek az alkotmányozók saját magukra és a politikai elite? Elhiszik-e magukról, hogy képesek értelmes diskurzust folytatni a választókkal konkrét kérdésekről? Van-e bátorságuk ahhoz, hogy akár bonyolult vagy kényes kérdésekben is felvállalják az őszinte és elvhű vitát, akkor is, ha számítanak rá, hogy az ellenfél a demagógia, a populizmus eszközeit veti be céljai elérése érdekében?

Lehet, hogy e kérdésselvetések egyesek szemében már-már a naivitás határát súrolják, én mégis reálisnak gondolom őket, s úgy vélem, hogy nemcsak a közvetlen demokratikus intézmények szabályozásához, hanem egész demokráciánk értékeléséhez is támpontot nyújthatnak. Úgy hiszem, a közvetlen demokratikus intézmények megerősítése, a népszavazási kezdeményezések megfelelő keretek közötti támogatása összességében kedvezően hatna közállapotainkra. Nem gondolom, hogy rövid távon, mert a kedvező eredmények csak hosszabb tanulási folyamat eredményeként érhetnek meg. Amíg azonban erre az útra rá nem lépünk, a tanulási folyamat sem kezdődhet el. Bátorságunkat növelheti, hogy e tekintetben nem állunk pozitív példák nélkül. A svájci gyakori népszavazások például – bármily meglepő is – csökkentik a közkiadásokat és növelik az adózási kedvet. Legitimáló funkciójuknak köszönhetően emelik a polgárok általános elégedettségi szintjét is. Arról is rendelkezésre állnak tapasztalatok, hogy a közvetlen részvétel megnöveli a polgárok felelősségérzetét és a közügyekkel kapcsolatos kompetenciáját.³¹

Úgy vélem ugyanakkor, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetséges előnyeinek kiaknázásához nem arra van szükség, hogy a népszavazási eszköztár minden Svájcban fellelhető elemét azonnal megpróbáljuk átültetni honi alkotmányos rendszerünkbe. Meglévő intézményeink megfelelő kiindulópontot jelentenek, hiszen az Alkotmány által biztosított keret elvileg lehetővé teszi mind a meghozott vagy elfogadás alatt álló törvényekkel kapcsolatos, állampolgári kezdeményezés alapján sorra kerülő, vétó jellegű népszavazásokat, mind az aktuális törvényhozástól független vagy akár teljesen szabályozatlan kérdéskör szabályozására irányuló, új témát fölvető, modernizációs célú népi kezdeményezéseket. E tekintetben a fent említett négy külföldi hagyomány közül a svájcihoz állunk legközelebb.³² A törvénnyel szembeni állampolgári kezdeményezésű vétó és a törvényhozási folyamatoktól független kérdésben népszavazást kezdeményező népi iniciativa lehetősége – megfelelő intézményi struktúra esetén – magában hordja a svájci politikai rendszer két, fentebb már említett jellemzőjének csíráit: egyrészt azt az ösztönzést a mindenkori kormányzat számára, hogy a tervezett szabályozás által érintett referendumképes erőket bevonja a döntéshozatalba, másrészt azt, hogy lehetségessé válják olyan témák politikai napirendre vitele, amelyek a pártpolitika asztalára egyébként nem jutnak el vagy ott elsikkadnak. Ezen előnyök kiaknázhatósága azonban részben azon múlik, hogy a szabályozás

³¹ A magyarul is rendelkezésre álló irodalomból lásd: Hugo BÜTLER: „Közvetlen demokrácia és globalizáció. Svájci tapasztalatok” [Ford.: Glavina Zsuzsa] *Európai Szemle* 2000/2. 88–92, 94–95; Hanspeter KRIESI: „Közvetlen demokrácia. Svájc esete” in ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó 2009) 103–104.

³² A francia plebiszcitárius szisztémára való áttérés jelentős korlátozását jelentené a rendszerváltoztatáskor elfogadott és azóta a gyakorlatban is élő közvetlen demokratikus intézményeknek. A dán alkotmány 42. cikkében szabályozott referendum a mindenkori, legalább egyharmados ellenzékot hozza helyzetbe, idegen a magyar politikai kultúrától, bár hazai közegbe átültetve is – akárcsak Dániában – vélhetően a politikai elit csoportjainak kompromisszumkényszerét növelné. A svájci szisztéma mellett még leginkább az olaszhoz áll közel a magyar gyakorlat, hiszen a fent említett abrogatív referendum egyszerre funkcionálhat vétókarakterű és reformirányultságú intézményként, a magyar állampolgári kezdeményezésű népszavazás azonban konkrétan instrukciót tud adni a törvényhozónak a módosítás irányát illetően.

megfelelően összehangolja-e a képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárást.

5. A népképviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárás összehangolása az új Alkotmányban

5.1 A referendum és a népi kezdeményezés megkülönböztetése

A népszuverenitás képviselőin keresztül történő gyakorlásának és közvetlen megnyilvánulásainak összehangolása szempontjából a döntő mozzanat az, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal két különböző, ám a magyar szabályozásban szét nem választott intézményét, a referendumot és a népi kezdeményezést egymástól fogalmilag és eljárási értelemben megkülönböztessük.

Referendum esetén az eljárás tárgya egy az Országgyűlésben elfogadott törvény vagy egyéb határozat, amelyről akár közhatalmi tényezők (pl. maga az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök), akár meghatározott számú választópolgár népszavazást kezdeményezhet. Ha a népszavazásra a törvény hatályba lépése előtt kerül sor, akkor annak felfüggesztő, (szuszpenzív), ha pedig az után, akkor lerontó (abrogatív) hatása lehet. A példaként említett Svájcban az előbbi a jellemző: a törvény kihirdetésétől számított határidőben lehetséges a törvényről népszavazást kezdeményezni és a kellő számú aláírást összegyűjteni, ha pedig a referendumra kerül sor és az eredménye vétő, akkor a törvény hatályba sem lép. Olaszországban azonban nincs határidő, hanem eleve csak hatályos törvénnyel szemben lehet népszavazást kezdeményezni, s ha az sikeres, akkor a népi döntésnek lerontó hatálya lesz. Ha azonban a vétőre irányuló indítvány a népszavazáson nem nyer többséget, akkor az a törvény népi megerősítésével egyenértékű: Svájcban a törvény hatályba lép, Olaszországban pedig hatályban marad.

Népi kezdeményezés esetén a népszavazás nem egy aktuális parlamenti törvényalkotási eljáráshoz (annak végeredményéhez) kötődik. A kezdeményezés ilyenkor vagy egy viszonylag stabil (egy ideje már hatályos) jogi környezet megváltoztatását tűzi ki célul, vagy szabályozatlan területen kíván normát alkotni, mindkét esetben állampolgári indítványra. Ha a népszavazás sikeres, akkor annak eredménye a meglévő szabályozás megváltoztatása vagy a kívánt új szabály megalkotása lehet, akár úgy, hogy a szavazásra bocsátott kérdés *általános javaslat* formáját ölti, s a népszavazás eredményéhez képest a népképviseleti szervre hárul az annak megfelelő törvény kidolgozása és elfogadása, akár úgy, hogy népszavazásra eleve a kezdeményezők által *szövegszerűen kidolgozott törvényjavaslatot* terjesztenek.³³

5.2 A referendum és a népi kezdeményezés összehangolása a képviseleti döntéshozattal³⁴

Referendum esetén viszonylag problémamentes a közvetlen demokratikus és a képviseleti döntéshozás összeegyeztetése: a népszavazás igazi tárgya, a törvény rendelkezésre áll, hiszen – akár rövid, akár hosszú idővel ezelőtt – a parlamenti törvényhozási eljárásban megszületett.

³³ Svájcban a szövetségi alkotmány részleges módosítására irányuló alkotmánykezdeményezés esetén mind általános javaslatok, mind szövegszerűen kidolgozott tervezetek benyújthatók. *Általános javaslat* esetén a Szövetségi Gyűlés, ha egyetért vele, kidolgozza a szövegszerű módosítást és népszavazásra bocsátja. Ha nem ért vele egyet, akkor először népszavazásra bocsátja, és csak akkor dolgozza ki a szövegszerű módosítást, ha a népszavazáson többséget kap a kezdeményezés. *Kidolgozott tervezet* benyújtása esetén a tervezetet változtatás nélkül népszavazásra bocsátják, amelynek kapcsán a Szövetségi Gyűlés előzetesen állást foglal (elfogadásra vagy elutasításra ajánlja), sőt, ellenjavaslatot is tehet – lásd a svájci alkotmány 139. cikkét.

³⁴ Ezúton fejezem ki köszönetemet Pállinger Zoltán Tibornak, aki felhívta figyelmemet a magyarországi közvetlen demokratikus döntéshozatal képviseleti szisztémával való összehangolásának szükségességére.

A népszavazási kezdeményezés célja ennek teljes vagy részleges hatályon kívül helyezése illetve megerősítése lehet.

Bonyolultabb a helyzet *népi iniciativa* esetén: itt a kiindulópontot nem az Országgyűlés alkotása képezi, hanem választópolgárok egy csoportjának javaslata. A kérdés az, hogy erre a képviseleti törvényhozás reagálhat-e, s ha igen, hogyan. A magyarországi gyakorlatban a legtöbb probléma álláspontom szerint ennek a tisztázatlan elvi kérdésnek a kapcsán merült föl. Nehéz ugyanis a képviseleti demokrácia eszméjével összeegyeztetni azt, hogy a törvényes kritériumoknak megfelelő népi javaslatra az Országgyűlés csak egyféleképp reagálhat: elrendeli a népszavazást, majd utólag „végrehajtja” az eredményt. Hiányzik az eljárásból – s ezért beiktatandó – egy közbenső lépés: az Országgyűlés vagy eleget tesz a népi kezdeményezésnek (meghozza a kívánt tartalmú törvényt – és esetleg népszavazásra is bocsátja), ha egyetért vele, vagy elmondja saját eltérő álláspontját, ellenjavaslat formájában. Ez az *ellenjavaslat* – miként például Svájcban, egyes német tartományokban és az USA egyes tagállamaiban szokásos – a népi iniciativa kérdésével együtt népszavazásra bocsátandó. Az ellenjavaslat nem arra szolgál, hogy az Országgyűlés a népi iniciativa elvetését javasolja, hanem hogy olyan más indítványt tegyen, amely egyfajta „köztes út” a népi iniciativa elfogadása és elvetése között; rendszerint a népi iniciativa „finomított” változata. Reform, de nem olyan radikális változtatással, mint amelyet a népi iniciativa követel.

Az ellenjavaslat azonban megoszthatja azokat, akik egyébként reformpártiak: egyik felük a népi iniciatívára, másik felük az ellenjavaslatra szavazna, s így kisebbségben maradnának a status quo megőrzésére szavazókkal szemben, holott összességükben többen lennének a reform hívei. Ennek elkerülése úgy lehetséges, ha a választópolgár egyidejűleg támogathatja a népi iniciatívát és az ellenjavaslatot is („kettős igen”). Arra tekintettel, hogy így esetleg mindkét verzió többséget kaphat, Svájcban bevezették a *másodlagos szavazat* lehetőségét. Eszerint a szavazólapon a népi iniciativa és az ellenjavaslat mellett egy további, pótlólagos kérdés is szerepel, hogy ti. abban az esetben, ha mind a népi iniciativa, mind az ellenjavaslat többséget szerez, a kettő közül melyik lépjen hatályba.

A népi iniciativa és a parlamenti döntéshozatal összehangolásának másik eleme lehetne egy olyan megoldás, mely szerint első lépésként csak arra irányulhat a kezdeményezés, hogy az Országgyűlés egy bizonyos javaslatot megtárgyaljon (napirend-iniciativa), s csak ha ennek eredményeként ésszerűn meghatározott határidőben nem születik a kezdeményezők számára elfogadható parlamenti határozat (törvény), akkor kerülhet sor a népszavazási indítványra (és az ezzel kapcsolatos aláírásgyűjtésre).³⁵ Ez lényegében egy eljárásban kapcsolná össze a hatályos Alkotmányban népi kezdeményezés néven szereplő napirend-iniciatívát a gyakorlatban ténylegesen érvényesülő, állampolgári kezdeményezésű népszavazással, egyúttal megadná a lehetőséget az Országgyűlésnek arra, hogy a sikeresnek ígérkező népi iniciatíváknak megfelelő szabályozás elfogadásával elébe menjen.

6. Egy szöveges javaslat

Végül hadd álljon itt egy konkrét, az előző pontban írt megfontolásokat részben érvényesítő szöveges javaslat, amely a hatályos Alkotmány szabályaiból indul ki és az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottsága által H/2057 számon 2010. december 20-án benyújtott,

³⁵ Egyes német tartományok illetve városok – Brandenburg, Szászország, Schleswig-Holstein, Hamburg – alkalmazzák ezt az ún. „háromlépcsős néptörvényhozási eljárást”, ahol a kezdeményezés először kötelezően arra irányul, hogy a tartományi törvényhozás tárgyalja meg és fogadja el a kezdeményezők által benyújtott törvényjavaslatot (Volksinitiative), s ha annak változtatás nélküli parlamenti elfogadására nem kerül sor meghatározott határidőben, akkor kezdődhet meg a népszavazás kírásához szükséges számú aláírás gyűjtése (Volksbegehren), végül elegendő számú aláírás esetén megrendezik a népszavazást (Volksentscheid). Vö. Peter NEUMANN: *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter Berücksichtigung der neuen Länder* (Baden-Baden: Nomos 2009) 183–185.

Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló határozati javaslatot (a továbbiakban: Szabályozási Elvek) is figyelembe veszi.³⁶ Nem kiforrott, megérlelt szöveg, célja inkább a gondolatébresztés.³⁷ Nem is tükrözi mindenben az általam leginkább kívánatosnak tartott intézményi kialakítást,³⁸ mert itt csak a meglévő illetve a Szabályozási Elvek alapján várható normaanyag helyesebb formába öntésére törekedtem. A jelenlegi szabályozáshoz képest a következő főbb módosításokat tartalmazza:

- a) Elválasztja egymástól a referendum és a népi iniciativa intézményét, utóbbinál csak az általános iniciatívát megengedve (ahogy az Magyarországon gyakorlat), referendumnál pedig mind a szuszpenzív, mind az abrogatív referendumot lehetővé teszi.
- b) A népi iniciatívánál intézményesíti az ellenjavaslat, a kettős igen szavazat és a másodlagos szavazat lehetőségét.
- c) Mind referendumnál, mind népi iniciatívánál az indítványozást 100 választópolgár jogává teszi.
- d) Aláírásgyűjtésre négy hónap helyett 120 napos határidőt szab, és sikeres népi iniciatívánál az Országgyűlésnek is 120 napos határidőt tűz arra, hogy az elfogadott általános javaslatnak megfelelő törvényt illetve törvénymódosítást kidolgozza és elfogadja.
- e) A választópolgári kezdeményezés alapján történő népszavazásokra nézve – a Szabályozási Elvekben említett koncepciónak részben eleget téve – fölveszi a kizárt tárgykörök közé az alkotmánymódosítást és az új alkotmány elfogadását.
- f) Nem tartalmazza az ún. napirend-iniciatívát. (A gyakorlatban nem volt komoly jelentősége.)

Országos referendum és népi kezdeményezés

1. §

- (1) Országos referendum és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.
- (2) Az országos referendumról és népi kezdeményezésről szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Országos referendum

2. §

- (1) 100 választópolgár indítványozhatja, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényt bocsássák országos népszavazásra. Az indítvány a törvény elfogadását követő 60 napon belül terjeszthető elő. A népszavazás megengedhetőségéről törvényben meghatározott hatóság dönt.
- (2) Az Országgyűlés népszavazásra bocsátja az általa elfogadott törvényt, ha azt a népszavazást megengedő döntés jogerőre emelkedésétől számított 120 napon belül legalább 200 000 választópolgár kéri.
- (3) Az Országgyűlés népszavazásra bocsáthatja az általa elfogadott törvényt akkor is, ha azt a népszavazást megengedő döntés jogerőre emelkedésétől számított 120 napon belül legalább 100 000 választópolgár kéri.
- (4) Az Országgyűlés népszavazásra bocsáthatja az általa elfogadott törvényt a Köztársasági Elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezésére is.

³⁶ Lásd: www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (a törvényhozó hatalomról szóló fejezet, 10. old. 10. pont).

³⁷ A 2011. február 4-i konferencián szétosztott szöveg kismértékben módosított változata.

³⁸ A választópolgárok megfelelő tájékoztatásának és a kezdeményezőknek nyújtott szakmai támogatás törvényi biztosítása esetén nem félnék az alkotmányiniciatíva bevezetésétől és attól sem, hogy kifejezetten törvénybe iktassuk a szöveges törvényjavaslatra vonatkozó népi kezdeményezést. Kívánatosnak tartom továbbá a kötelező alkotmányreferendum bevezetését, az Alkotmány mind teljes, mind részleges módosításaira nézve. Ezekre lásd: KOMÁROMI László – PÁLLINGER Zoltán Tibor: Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására az új alkotmányban. (Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának 2010 októberében megküldött javaslata.) www.parlament.hu/biz/aeb/info/klpz.pdf.

(5) A (2) bekezdésben meghatározott esetben a népszavazás ügydöntő, a (3)-(4) bekezdésekben meghatározott esetekben az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő vagy véleménynyilvánító.

(6) Az országos ügydöntő népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

(7) Ha az eredményes országos ügydöntő népszavazáson szavazók többsége a törvény ellen szavazott, a törvény nem lép hatályba, ha pedig a törvény a népszavazás végeredménye hivatalos közzétételének napjáig már hatályba lépett, akkor a végeredmény hivatalos közzétételének napján hatályát veszti.

Országos népi kezdeményezés

3. §

(1) 200 000 választópolgár általános javaslat formájában kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés valamely hatályos törvényt módosítson vagy valamely kérdésben új törvényt alkosson.

(2) A népi kezdeményezés megengedhetőségéről 100 választópolgár indítványára törvényben meghatározott hatóság dönt. Aláírásokat a népi kezdeményezést megengedő döntés jogerőre emelkedését követő 120 napon keresztül lehet gyűjteni.

(3) Ha az Országgyűlés a megengedett népi kezdeményezésben megfogalmazott javaslattal egyetért, a népi kezdeményezésnek megfelelő törvénymódosítást vagy új törvényt a kezdeményezéstől számított 120 napon belül kidolgozza és népszavazásra bocsátja. A népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

(4) Ha az Országgyűlés a javaslattal nem ért egyet, a kezdeményezéstől számított 120 napon belül népszavazásra bocsátja azt, jogában áll azonban a népi kezdeményezés mellett saját ellenjavaslatát is népszavazásra bocsátani.

(5) Ha az Országgyűlés a népi kezdeményezés mellett saját ellenjavaslatát is népszavazásra bocsátja, a választópolgár egyidejűleg támogathatja a népi kezdeményezést és az ellenjavaslatot is. A választópolgár a szavazólapon megjelölheti azt is, hogy a népi kezdeményezést vagy az ellenjavaslatot részesíti előnyben, ha mindkettő elfogadást nyer (másodlagos szavazat).

(6) A népi kezdeményezés vagy az ellenjavaslat akkor számít elfogadottnak, ha azt az összes érvényesen szavazó választópolgár többsége és az összes választópolgár több mint egynegyede támogatta. Ha a népi kezdeményezés és az ellenjavaslat is megszerezte az összes érvényesen szavazó választópolgár többségének és az összes választópolgár több mint egynegyedének támogatását, akkor közülük az számít elfogadottnak, amelyre több érvényes másodlagos szavazatot adtak le.

(7) Az Országgyűlés a népszavazáson elfogadott általános javaslatnak vagy ellenjavaslatnak megfelelően a népszavazást követő 120 napon belül törvényt módosít vagy új törvényt alkot.

Kizárt tárgykörök

4. §

(1) Nem tartható országos népszavazás a 2. § (2)-(3) bekezdései, valamint a 3. § alapján az Alkotmány módosításáról vagy új Alkotmány elfogadásáról.

(2) Nem lehet népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,

c) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

d) az Országgyűlés feloszlásáról,

e) a Kormány programjáról,

f) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

g) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,

h) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,

i) a közkegyelem gyakorlásáról.

* * *

7. Rövid reflexió az elfogadott új Alaptörvény kapcsán

„...Ezt a mostani Alkotmány világossá teszi, egyébként az elmúlt húsz év alkotmánybíróági döntéseire építve, vagyis nem megváltoztatva ilyen értelemben, hanem inkább csak manifestálva, megjelenítve a jelenlegi rendszert, hogy a magyar társadalom, az emberek, a magyar választópolgárok a hatalmat a választott képviselőikén keresztül gyakorolják. Egy nagyon bonyolult kérdésben, mint az alkotmány, ez még evidensebb, hiszen rendelkezünk arról, hogy alkotmányos kérdésekben nem lehet népszavazást tartani, nem lehet feltérni az alkotmányos rendszert népszavazásnak, adott esetben populista kampányoknak a segítségével, míg a másik oldalon viszont mégiscsak biztosítunk lehetőséget arra, hogy a polgárok fontos kérdésekbe [...] beleszólhassanak és közvetlenül gyakorolhassák a néphatalmat...” (SZÁJER József, 2011)³⁹

„...az országgyűlési választásokon a nép a hatalmat a parlamenti képviselőkre átruházza, és [...] egy [ehhez képest] kivételes hatalomgyakorlási forma a népszavazás, amivel természetesen a nép élhet, visszaveheti ezt a hatalmat, de ebben az esetben szerintem indokolt és elvárható az, hogy legalább minden második választópolgár vegyen részt a szavazáson...” (GULYÁS Gergely, 2011)⁴⁰

Az Országgyűlés által elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépő új Alaptörvény az országos népszavazás intézményének szabályozását több ponton jelentősen módosította. A legfontosabb újdonságok röviden:

- a) Az alapvető rendelkezések között a néphatalom közvetlen gyakorlását – melyet a jelenleg hatályos Alkotmány megfogalmazása a képviseleti hatalomgyakorlás mellé rendel – kivételesnek minősítette.
- b) Kiiktatta a vélemény-nyilvánító népszavazást és a napirend-iniciatívaként fölfogott népi kezdeményezést.
- c) A kizárt tárgykörök közé emelte az Alaptörvény módosítására irányuló kérdést.
- d) Megszüntette annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az országgyűlési képviselők egyharmadának indítványára mérlegelés alapján országos népszavazást rendeljen el.
- e) Végül, de nem utolsósorban, fölemelte a részvételi illetve eredményességi küszöböt.

Figyelemre méltó, hogy az elfogadott változat a Szabályozási Elvekben jelzett koncepciótól jelentősen eltér, abból a b), d) és e) pontban említett módosítások nem következnek.

Ad a)

A néphatalom közvetlen gyakorlásának a képviseleti hatalomgyakorláshoz képest kivételesnek minősítése önmagában nem sokat mond. A parlamenti törvényalkotás eddig is túlnyomó volt a népszavazási döntésekkel szemben, s ez a fejlett közvetlen demokratikus intézményrendszerrel rendelkező államokban sincs másként. A kivételesség deklarálása máshol nyer jelentéstartalmat: elsősorban az érvényességi illetve eredményességi küszöb módosított szabályozásánál.

Ad b)

A vélemény-nyilvánító népszavazás és a napirend-iniciatívaként fölfogott népi kezdeményezés eltörlésével olyan intézmények kerülnek ki az Alkotmányból, amelyeknek komoly gyakorlati jelentősége nem volt. A vélemény-nyilvánító népszavazás bizonyos értelemben tovább élhet, hiszen az érvényességi küszöb alatti részvételű népszavazás fölfogható vélemény-nyilvánítónak is. Az 1995 óta benyújtott 13 népi kezdeményezés közül az Országgyűlés mindössze 2-vel értett egyet, 9-cel nem, 1-et nem vett tárgysorozatba, 1

³⁹ SZÁJER József, az alkotmányszövegező bizottság elnöke, InfoRádió, Aréna, 2011. április 8.

⁴⁰ GULYÁS Gergely, az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának alelnöke, az alkotmányszövegező bizottság tagja, InfoRádió, Aréna, 2011. április 1.

pedig jelenleg függőben van.⁴¹ Mindezekre tekintettel a napirend-iniciatíva hazánkban sem számít a közvetlen demokrácia meghatározó intézményének; jelentősége talán növelhető lett volna, ha kötelező előzetes eljárásként összekötik az állampolgári kezdeményezésű népszavazással.

Ad c)

Az új Alaptörvény szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéstről. Ez a megfogalmazás – szemben az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által elkészített Szabályozási Elvekben is megjelenő indokolással – nem azonos az AB alkotmányértelmezésének az Alaptörvénybe való beépítésével. Az AB 1993-ban mondta ki, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást. Ez a határozat a Létminimum Alatt Élők Társaságának az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási kezdeményezése kapcsán született.⁴² Az Alkotmány népszavazásra vonatkozó szabályainak 1997-es módosítása után ismét volt olyan állampolgári népszavazási kezdeményezés, amely burkolt alkotmánymódosítást tartalmazott (a Szociáldemokrata Ifjúsági Mozgalom kezdeményezett népszavazást a köztársasági elnök közvetlen választásáról). Az AB akkor, bár az új alkotmányszövegben kifejezetten nem általában az Alkotmány szabályai kerültek tiltólistára, hanem csak az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezései, ismét elutasította az alkotmánymódosító népszavazást. Ezúttal azonban világossá tette, hogy csak *választópolgári kezdeményezésű* alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye, s hozzá tette: „Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető.”⁴³

Az új Alaptörvény szövege tehát e tekintetben épp ellentétes az AB megállapításával, mert nemcsak az állampolgári kezdeményezésű alkotmánymódosító népszavazást zárja ki, hanem az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás „fölülről” történő népszavazásra bocsátását is. S míg a népi alkotmányiniciatíva európai összehasonlításban inkább kivételes, a parlament által elfogadott alkotmánymódosítások megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása meglehetősen szokatlan, eleve elveti annak lehetőségét, hogy az alkotmányozó parlamenti többség az általa elfogadott alkotmánymódosításnak népi legitimitációt is adjon. Bő két évtized alatt meglehetősen messze kerültünk az 1989-es Nsztv. azon szabályától, amely előírta, hogy az Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell döntenit!⁴⁴

Ad d)

Az új Alaptörvény szerint az Országgyűlés mérlegelés alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére rendelhet el népszavazást. Kimaradt az Alaptörvényből az a hatályos Alkotmányban biztosított lehetőség, hogy az országgyűlési képviselők egyharmadának kezdeményezésére is elrendelhető az országos népszavazás.

Ennek a módosításnak az indokát mindeddig homály fedi. Tulajdonképpen a referendum legeredetibb értelme sérül itt, ti. az, hogy a választott népképviselő a konkrét politikai kérdésben való döntés jogát visszaadja (referre – referendum) annak, akitől kapta: a szuverén népnek. Az Országgyűlés ennél fogva – az Alaptörvény betűje szerint – saját elhatározása alapján semmilyen kérdést nem bocsáthat népszavazásra, csak ha erre tőle független tényezők

⁴¹ Lásd: www.mkogy.hu/fotitkar/nepszav/nepi_kezd_1990_.htm.

⁴² 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

⁴³ 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.

⁴⁴ 1989. évi XVII. törvény 7. §.

indítványt tesznek. Ezáltal az Országgyűlés a népszavazásokkal összefüggésben még inkább beleszorul egy önálló, végrehajtói szerepkörbe.

Ad e)

Az új Alaptörvény végül feléleszti azt az 1989-től 1997-ig hatályban volt szabályt, mely szerint az országos népszavazás érvényességéhez szükséges, hogy az összes választópolgár több mint fele részt vegyen a népszavazáson és érvényesen szavazzon.

Ez talán a legnagyobb horderejű változtatás. Ennek következtében ugyanis valószínűsíthető, hogy az érvényes (és eredményes) népszavazások száma jelentősen csökkenni fog, s csak olyan kérdések esetében lehet majd érvényes népszavazásra számítani, amelyek rendkívüli mértékben aktivizálják a választópolgárokat. Az 1989 óta tartott hat országos népszavazás közül egyébként mindössze kettő lett volna e szabályok szerint érvényes: az 1989-es „négyigemes” (58,04%-os részvétel) és a 2008-as „szociális” – utóbbi épphogy (50,51%-os részvétel).

A választópolgárok több mint fele más országokban is igen nehezen mozgósítható egy-egy népszavazásra. Ezért ahol a népszavazás intézményének érdemi szerepet szánunk, a tendencia az, hogy a részvételi kvórumot ennél lejjebb viszik. Az Európa Tanács ún. Velencei Bizottsága kifejezetten azt javasolja, hogy egyáltalán ne alkalmazzanak sem részvételi minimumot, mivel egy ilyen rendszer a távolmaradókat lényegében nemmel szavazónak veszi, sem pedig jóváhagyási küszöböt, mivel az nehéz politikai helyzethez vezethet, ha a javaslatot épp a jóváhagyási küszöb alatti létszámú, de a résztvevők akár igen jelentős többségét adó szavazó támogatta. A részvételi kvórum egyébként tág teret enged a választópolgárokat a szavazásról lebeszélni akaró, alapjában véve antidemokratikus kampányoknak, mivel adott helyzetben akár aránylag kis létszámú ellenző is megakadályozhatja a támogató többség akaratának érvényesülését. (Például az új Alaptörvény szerinti részvételi minimum esetén: ha a népszavazási javaslatot a választók 48%-a támogatná és 5%-a ellenezné, s a választók 47%-a tervezné otthon maradását, az 5%-nyi ellenző elég ha nem vesz részt a népszavazáson, így a részvétel a küszöb alatt marad, a népszavazás pedig érvénytelen és az 5%-nyi ellenző akarata érvényesül)⁴⁵

* * *

Az alkotmányozó döntött, döntésének üzenete világos. Választhatott volna olyan megoldást is, amelynek révén a közvetlen demokratikus intézményekben rejlő, a magyar demokrácia állapotára és a polgároknak a demokratikus rendszer iránti bizalmára nézve jótékony hatású lehetőségek valóra válthatók lennének. Ehelyett inkább szűkítette a népszavazásoknak biztosított teret. Az intézmény mostantól hangsúlyozottan kivételes jelenségként szerepel a magyar alkotmányos rendszerben, amely kivételességet a részvételi küszöb felemelése biztosítja.

A meglévő intézmények ésszerű fejlesztésének, a képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatali szisztéma egymással való összeegyeztethetőségének esélye egy időre elszállt, a történelmi tanulság azonban megmaradt: a néprészvételi jogok tartósan ott verhetnek gyökeret és játszhatnak érdemi szerepet a közösség életében, ahol azt öntudatos polgárok tömege kikényszeríti. Hogy ennek ideje eljön-e és mikor, az a jövő kérdései közé tartozik.

⁴⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev + Explanatory Memorandum, III./7. [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008rev-E.asp?MenuL=E](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008rev-E.asp?MenuL=E).